

REPUBLICA DEL ECUADOR
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
XXXIII CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL Y
DESARROLLO



**“EFECTOS SOCIOECONOMICOS DE LA CRISIS
FINANCIERA EN EL ECUADOR”**

**Tesis presentada como requisito para optar al Título
de Master en Seguridad y Desarrollo
con Mención en Gestión Pública y Gerencia Empresarial**

Autor: Econ. Efraín Orozco G.
Asesora: Econ. Lucía Larco

Quito, 20 de septiembre de 2.006

DEDICATORIA

A MIS PADRES:

En especial a la memoria de mi señora madre Zoila V. González de Orozco, quien me impulsó a culminar con esta maestría a pesar de su delicado estado de salud con su preocupación y sacrificio; a ellos por su demostración permanente de una vida ejemplar, lo que ha hecho de sus hijos hombres de bien para la sociedad

AGRADECIMIENTO

Mis más sinceros agradecimientos a los Directivos del Instituto de Altos Estudios Nacionales que con su comprensión permitieron que culminara esta maestría; un reconocimiento especial a la Econ. Lucía Larco, por su invaluable apoyo en la elaboración del presente estudio; y finalmente mi gratitud a la Señorita Lcda. Mercedes Galarza Flores, quien en todo instante me apoyó en los momentos más difíciles que me correspondió pasar durante su desarrollo.

INDICE GENERAL

CONTENIDO	Pág.
LISTA DE CUADROS	viii
LISTA DE GRAFICOS	ix
INTRODUCCION	1
RESUMEN	3
CAPITULO I	
ASPECTOS GENERALES	
1.1 Marco Legal del Sistema Financiero	9
1.2 Conformación del Sistema Financiero	13
▪ Entidades Financieras del Sector Público	14
▪ Entidades Financieras del Sector Privado	15
1.3 Indicadores Macroeconómicos	15
▪ Concepto	15
▪ El Producto Interno Bruto	16
▪ Inflación	19
▪ Deuda Externa	20
▪ Balanza Comercial	21
▪ Sector Fiscal	22
▪ Exportaciones e Importaciones	24
▪ Desempleo	25
CAPITULO II	
FACTORES DETERMINANTES DE LA CRISIS FINANCIERA	
2.1 Causas y características de una crisis financiera	26
▪ Actuación del Fondo Monetario Internacional en las crisis financieras	28
2.2 La crisis financiera en México y Argentina	29
2.3 Factores que ocasionaron la crisis financiera en el Ecuador	44

▪ Factores y beneficiarios de la crisis financiera	44
▪ Características de la crisis financiera en el país	46
▪ Peso de las variables económicas en la crisis	53
▪ Política Económica frente a la crisis	54
2.4 Las Oficinas Offshore en el Ecuador	59
▪ Definición	59
▪ Las Offshore en el Ecuador	60

CAPITULO III

FUNCIONES DE CONTROL DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS Y SEGUROS

3.1 Estructura Orgánico Funcional de la Superintendencia de Bancos y Seguros	63
▪ Aspectos Generales	63
▪ Procesos de la Superintendencia de Bancos y Seguros	65
▪ Organización Interna de la Superintendencia de Bancos y Seguros	69
3.2 Funciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros	70
3.3 El rol de la Superintendencia de Bancos y Seguros frente al Sistema Financiero	73
3.4 Lineamientos Técnicos sobre la vigilancia y control financiero con las Normas de Basilea	75
▪ Objetivos de los Principios Básicos de Basilea	75
▪ Adhesión a los Principios de Basilea por la Comunidad Internacional	76
▪ Presión Internacional para la implementación de los Principios de Basilea	77
▪ Requisitos para la Supervisión Bancaria efectiva	78
▪ Aplicación de Principios para una Supervisión efectiva en el Ecuador	81
▪ Proceso de Supervisión In Situ	86
▪ Supervisión basada en Riesgos	89

CAPITULO IV

CAUSAS DEL FERIADO, SALVATAJE BANCARIO Y CONGELAMIENTO DE RECURSOS

4.1 Causas	92
4.2 Préstamos de Liquidez otorgados por el Banco Central del Ecuador	98

▪ Filanbanco	104
▪ Banco de Préstamos	105
▪ Banco del Progreso	105
▪ Banco del Azuay	106
▪ Intervención del Banco Central del Ecuador	107
4.3 Trabajo Interinstitucional	112
4.4 Devolución de recursos realizados por la AGD	113
▪ El papel de la Agencia de Garantía de Depósitos	113
▪ Entrega de recursos por parte de la AGD	117
▪ Los retos de la AGD	119
4.5 Las tasas de interés en el Sistema Financiero	120
▪ Definiciones	120
▪ Desagio de las tasas de interés	122
▪ Comportamiento de las tasas de interés	123
▪ Márgenes de intermediación Financiera	128

CAPITULO V

EFFECTOS SOCIOECONOMICOS DE LA CRISIS FINANCIERA

5.1 Contexto Socioeconómico	130
▪ Exportaciones	134
▪ Balanza Comercial	135
▪ Crédito	136
▪ Evolución de la pobreza y la desigualdad social	137
▪ Pobreza, salarios y empleo en las Principales ciudades del país	139
5.2 La Dolarización en la economía ecuatoriana	140
▪ Antecedentes	140
▪ Objetivos	142
▪ Efectos de la dolarización en la economía del Ecuador	143
▪ El proceso de dolarización formal	147
▪ La aplicación de la dolarización oficial en el Ecuador	149
▪ Crisis, dolarización y desarrollo : Reflexiones	151
5.3 La Emigración	153
▪ Crisis económica causa de la emigración	154
▪ El componente Psicológico en la migración	156
▪ España destino de los emigrantes	159
▪ Las remesas de los emigrantes y sus efectos en la economía ecuatoriana	161
▪ Ventajas y desventajas de la emigración	162
5.4 La Inflación	163
▪ Efectos de la inflación	172

5.5	El Desempleo	174
	▪ Consideraciones Generales	175
	▪ Causas del Desempleo	175
	▪ Efectos del desempleo	176
	▪ Tipos de desempleo	178
	▪ El desempleo en el Ecuador	179
	▪ Tasa de desocupación y subocupación : Quito, Guayaquil y Cuenca	182
	▪ El desempleo en el país con relación a otros países de América Latina	184

CAPITULO VI

COMO ENFRENTAR UNA NUEVA CRISIS FINANCIERA

6.1	Diagnóstico de la crisis financiera	185
	▪ Evolución de la Economía 2000 – 2006	191
	▪ Aspectos de importancia	195
6.2	Propuestas	198

CAPITULO VII

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1	Conclusiones	207
7.2	Recomendaciones	220

BIBLIOGRAFIA	231
---------------------	------------

LISTA DE CUADROS

CUADROS	Pág.
Cuadro 1: Producto Interno Bruto	18
Cuadro 2: Deuda Externa	21
Cuadro 3: Tasas de Interés Referenciales	124
Cuadro 4: Tasas de Interés a Junio 2.006	128
Cuadro 5: Tendencias de la Balanza Comercial Total, Petrolera y no Petrolera.	136
Cuadro 6: Pobreza e indigencia por región y área	138
Cuadro 7: Costo Canasta Familiar	170
Cuadro 8: Ingreso laboral y canasta familiar básica en cifras reales: base enero 2.004	171

LISTA DE GRAFICOS

GRAFICOS	Pág.
Gráfico No.1: Tasas de interés Operaciones Activas promedio ponderado de 30 a 83 días	126
Gráfico No.2: Tasas de interés Operaciones Activas promedio ponderado de 176 a 360 días	126
Gráfico No.3: Tasas de interés Operaciones Activas promedio ponderado más de 361 días	127

INTRODUCCION

EFFECTOS SOCIOECONOMICOS DE LA CRISIS FINANCIERA EN EL ECUADOR

Para todos es conocido que nuestro país terminó el siglo XX con la peor crisis financiera que nos dejó sin moneda y confiscó los ahorros de los ecuatorianos, perdiéndose uno de los mayores activos como fue mantener la estabilidad financiera por décadas y constituir uno de los ejemplos para el mundo en el desarrollo de sus instituciones como: el Banco de Fomento y el Banco Central que lastimosamente la inacción de la Superintendencia de Bancos y Seguros coadyuvó al deterioro del Sistema Financiero.

En el año 1.994 en que se inició la crisis financiera, la economía presentaba los siguientes indicadores: un desempleo del 8.4%; subempleo del 45.2%, una tasa de interés pasiva anual de 26%; tasa activa del 45% anual y una inflación del 25.4%; la participación de la deuda externa en el PIB era del 86.41%.

La crisis tuvo como antecedentes factores como : la expedición en 1.994 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero que provocó la liberalización y desregulación de las entidades financieras que debilitó la gestión de la Superintendencia de Bancos y Seguros; la inestabilidad política crisis fiscal y monetaria, alta deuda externa; el fenómeno de el Niño, caída del precio del petróleo; conflicto bélico con el Perú, crisis financiera internacionales, corrupción, entre otros; cada uno con sus diversos efectos.

La presente investigación se justifica por cuanto es necesario realizar un análisis de la crisis financiera que le tocó vivir al pueblo ecuatoriano derivado de la situación crítica que atravesaron las entidades financieras

antes y después de 1.999 y que produjo el deterioro de las condiciones de vida de la población que tuvo repercusiones socioeconómicas. Se quiere conocer los efectos de la crisis financiera para la población y el Estado y el estado actual del sistema financiero y de la economía del país.

▪ **OBJETIVOS**

○ **Objetivo General**

Analizar los efectos socioeconómicos de la crisis financiera en el Ecuador, con el fin de determinar su verdadera incidencia en las condiciones de vida de la población.

○ **Objetivos Específicos**

- Analizar la crisis del Sistema Financiero con el propósito de establecer si esta se originó en factores internos y/o externos.
- Realizar un estudio sobre las funciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros a fin de determinar si los controles ejercidos fueron idóneos.
- Estudiar las causas del feriado bancario, salvataje y congelamiento de recursos de los depositantes y sus repercusiones.
- Analizar los impactos socioeconómicos de la crisis financiera y establecer los de mayor incidencia.

Para el efecto se consideraron las siguientes hipótesis generales y específicas.

▪ **HIPOTESIS**

○ **Hipótesis General**

La crisis financiera provocó un estancamiento en la producción y ahondó la brecha entre ricos y pobres.

○ **Hipótesis Específicas**

- La deuda externa, la fuga de capitales, el conflicto con el Perú, fueron los factores determinantes para la crisis.
- La nueva Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, obstaculizó a la Superintendencia de Bancos y Seguros, ejercer sus funciones de control.
- Varias causas de origen interno y externo provocaron la crisis que perjudicó al Estado y especialmente a la población de las clases media y baja.
- El cierre de empresas, el desempleo, la emigración, la dolarización y la inflación son entre otros los efectos de la crisis financiera.

RESUMEN:

Respecto al contenido mismo de la presente investigación, el Capítulo I, contempla el marco legal principal que rige a las instituciones financieras, destacando los principales títulos, artículos, ámbito de la ley; sus formas de gobierno y administración; el patrimonio técnico; los mecanismos de información, acceso y sigilo y reserva Bancaria, entre otros. También las razones de la existencia de la Superintendencia de Bancos y Seguros; conformación actual del sistema financiero, constitución y organización, y el número de 152 instituciones ene. año 2.005.

A continuación se hace un breve análisis de los principales indicadores macroeconómicos tales como : Producto Interno Bruto, Inflación, Deuda Externa, Balanza Comercial, Sector Fiscal y el Desempleo, concluyéndose que estos tienen un apuntalamiento indeleble en la economía sustentados por los elevados precios del petróleo y remesas de los emigrantes, lo cual no quiere decir que la economía esté saneada.

- En relación al II Capítulo, contiene el análisis de los factores determinantes de la crisis financiera, entre los que se señala la liberalización comercial de los países en desarrollo, el caos monetario

internacional caracterizado por la especulación financiera, restricción al acceso a los mercados financieros internacionales, caída de las exportaciones.

Se describe la actuación del Fondo Monetario Internacional en las diversas crisis, demostrando su incapacidad, limitaciones en sus diagnósticos, además es conocido que las crisis se originan en parte como resultado de las reformas económicas que impulsa en todo el mundo. Brevemente se señala la crisis financiera de México y Argentina y similitudes con la crisis ecuatoriana.

Se profundiza en el conflicto bélico con el Perú, crisis eléctrica, fenómeno de el Niño, crisis financieras internacionales, deuda externa, reducción de las exportaciones e incremento de las importaciones. Se determina que la crisis causó el empobrecimiento de la mayoría de la población con el consecuente aumento de la emigración; es estudiado el salvataje bancario para impedir la quiebra de los bancos, la disminución del precio del barril del petróleo, la crisis asiática y rusa que limitaron el acceso del país al mercado y financiamiento externo.

También se indica que la fuga de capitales entre 1.999 y año 2.000 estuvieron en el orden de aproximadamente de US\$ 5.546 millones de dólares en las que intervinieron también las oficinas OFFSHORE.

De otra parte se resalta la excesiva emisión monetaria inorgánica entre noviembre de 1.998 y diciembre de 1.999 lo que propició la devaluación del sucre, la inflación alta y la presión sobre la cotización del dólar.

Otro elemento importante constituyó la concentración de crédito en empresas vinculadas sin importar el deterioro de la situación financiera de los bancos. Se hace mención a los créditos concedidos por el Banco Central entre julio de 1.998 y febrero de 1.999 y luego al feriado bancario luego de haber saqueado sus arcas.

- En el Capítulo III se describe las funciones de control de la Superintendencia de Bancos y Seguros, su estructura Orgánico

Funcional, aspectos generales sobre el estatuto Orgánico por Procesos y Organigrama de la estructura Matricial, el modelo de Gestión basado en Procesos y sus objetivos; los principales macro procesos, procesos y subprocesos. Adicionalmente se señala la Organización Interna con sus diferentes Órganos de Dirección, Apoyo, Supervisión, Consulta Especializada, de Soporte y de Representación Geográfica así como las funciones detalladas.

Se abarca sobre el rol de la Superintendencia de Bancos y Seguros frente al Sistema Financiero, Seguros Privados y Seguridad Social.

Por atraparte se indican los Lineamientos Técnicos sobre la vigilancia y control financiero con la aplicación de las Normas de Basilea y sus avances, Principios Básicos para una supervisión bancaria efectiva y la adhesión a los principios de Basilea por la comunidad internacional en forma obligatoria. Resulta importante para el país y la SByS que se adopten y legislen las recomendaciones del Comité de Basilea. En este aspecto el Órgano de Control ha dado pasos importantes para su implementación a partir del año 2.001 y con mayor énfasis en el 2.004. Hace reseña del estado de cumplimiento de todos y cada uno de los 25 principios de Basilea señalando que algunos de ellos requieren expedir normativa propia para el país.

Finalmente se hace referencia al Proceso de Supervisión In Situ y la Supervisión basada en Riesgos.

- El Capítulo IV, contempla el análisis de las causas del feriado y salvataje bancario así como el congelamiento de recursos, indicando sus efectos y los beneficiarios de estas medidas. El salvaje se dio en una crisis fiscal y de de recesión demostrándose la fragilidad del sistema financiero. En 1.998 se estima que la salida de capital alcanzó a 422 millones de dólares y en 1.999 a 891 millones; situaciones que dieron lugar al incremento desmedido de las tasas de interés para tratar de

contener la depreciación del sucre agudizando la liquidez del sistema financiero que a la larga desembocó en una crisis sistémica.

Se afirma que el salvataje bancario fue uno de los principales detonantes de la alta inflación y depreciación del sucre y en consecuencia de la decisión de adoptar el feriado bancario y congelar los depósitos de la población que privó del capital de trabajo a las empresas ocasionando quiebras inmediatas, desempleo abierto y aumento de la pobreza. Según cálculos se estima que el Estado gastó entre 3.000 mil y 6.000 millones de dólares en el intento de salvar a los bancos. En conclusión se llega a establecer que el feriado bancario, salvataje bancario y el congelamiento de depósitos otorgó a los bancos el tiempo y los recursos necesarios para completar el saneamiento de sus empresas vinculadas sin importar la permanencia de sus bancos.

La fragilidad del sistema financiero y sus repercusiones sobre amplios segmentos de la población debe llamar a la reflexión el realizar cambios legales drásticos.

Se estima que los créditos netos otorgados por el Banco Central del Ecuador pasó de 108 millones de dólares a 5.490 millones en el año 1.999. Solamente en el año 2.000 se transfirieron 2.300 millones de dólares, monto al que debe añadirse los desembolsos anteriores por cerca de 6.000 millones de dólares.

Contiene además la creación de la Agencia de Garantía de Depósitos AGD, su papel, resultados obtenidos , relación de entrega de recursos que se quedó corta al momento de responder a los clientes y administrar los recursos de los bancos cerrados así como los retos que le corresponde para justificar su existencia; contiene además el estudio de las tasas de interés para lo cual se efectúan breves definiciones sobre sus diversos tipos y su comportamiento durante la crisis; se toma en consideración el Desagio de las tasas y los márgenes de intermediación financiera que por cierto son altos.

- El Capítulo V, se orienta al análisis mismo de los efectos socioeconómicos de la crisis financiera y la dolarización de la economía para lo cual se realiza una referencia de los antecedentes y efectos que causó la crisis, evolución de las condiciones sociales, en especial de la pobreza, el empleo y sus dilemas. Dentro del contexto socioeconómico se analiza el incremento de la pobreza, la emigración, expansión del desempleo, el subempleo; el desempleo pasó del 8% en 1.998 al 17% a mediados de 1.999; el ingreso por habitante en 1.999 cayó un 30% en relación a 1.998 y luego a partir del año 2.000 comienza una leve recuperación.

Es visto el comportamiento de las exportaciones, el estancamiento de los productos no tradicionales, la alta dependencia del petróleo, falta de competitividad con los mercados internacionales. Se destaca el incremento de importaciones que da lugar al déficit de la balanza comercial no petrolera que gracias a los elevados precios del crudo, compensa y se obtiene un superávit a partir del año 2.004.

De otro lado, se trata el comportamiento del crédito y sus restricciones por las todavía altas tasas de interés lo que afecta a la competitividad.

También es enfocada la dolarización en el país, sus antecedentes, objetivos, efectos, ventajas y desventajas y el comportamiento económico de los agentes que ahora tiene que fundamentarse en el espíritu de empresa, productividad, creatividad y competitividad. El escenario fiscal presentado entre 1.998 y 1.999 que dio lugar a la creación del impuesto a la circulación de capitales en lugar del impuesto a la renta constituyó un elemento que agudizó la quiebra de la banca.

Un tema importante que constituyó un efecto de la crisis fue el aumento de la emigración, la cual es vista como factor positivo para el país por la transferencia de remesas y negativo para el entorno familiar y social; se señala las ventajas y desventajas, riesgos de emigrar y destino de preferencia de la misma.

Es esencial el análisis de la inflación y el desempleo durante y después de la crisis financiera, por lo que se realizan ciertas precisiones sobre su comportamiento y efectos.

- En el capítulo VI, titulado “ Como enfrentar una nueva crisis financiera”, se efectúa un diagnóstico de la crisis vivida por el Ecuador; la evolución de la economía 2.000 – 2.006, temas descritos a lo largo de este resumen, para luego efectuar una serie de propuestas tendientes a prepararnos a futuro en caso de presentarse una nueva crisis financieras, entre ellas la definición de un programa económico de largo plazo; realizar una reforma financiera estructural que permita contar con una banca sana y fortalecida; reducción del gasto público reconociendo que la crisis fue producto del factor fiscal; dotación de total autonomía e independencia política de los Órganos de Control; desarrollar indicadores de alerta temprana que permitan identificar a tiempo potenciales crisis; promover y participar en el diseño de un nuevo orden monetario y financiero internacional que fomente la inversión y el comercio, urgente reforma tributaria para evitar la evasión de impuestos, entre otras propuestas constantes en la presente tesis.

- Finalmente el capítulo VII, recoge las conclusiones más importantes del estudio así como las diversas recomendaciones a aplicar por las partes involucradas en lo concerniente a las finanzas públicas, sistema financiero y al gobierno en general. A manera de ejemplo se cita como conclusiones que la crisis financiera tuvo su origen en factores endógenos y exógenos que ya fueron descritos anteriormente. Dentro de las recomendaciones que la Superintendencia de Bancos y Seguros implemente en su totalidad el cumplimiento de las Normas de Basilea y establezca indicadores propios para cada entidad financiera acorde a sus características y tipos de servicio; establezca requisitos más exigentes para la conformación de entidades financieras y se facilita la presencia de la banca extranjera que permita una mayor competencia y

la baja de la tasa de interés para tener mayores posibilidades de competitividad con otros mercados.

CAPITULO I

ASPECTOS GENERALES

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Marco Legal del Sistema Financiero

El marco legal para el funcionamiento, administración y control del Sistema Financiero Ecuatoriano, constituye en primer lugar la “Ley General de Instituciones del Sistema Financiero” expedida y publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 465 del 30 de noviembre de 1994 y su Codificación constante en el Registro Oficial 250 de 23 de enero de 2001; el Reglamento a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, Decreto Ejecutivo 1852 publicado en el Registro Oficial 475 del 4 de julio de 1995. Igualmente las Instituciones del Sistema Financiero se rigen por la Ley y Reglamento de Régimen Tributario Interno, Código Tributario, en lo que les sea aplicable a más de los Estatutos propios de cada entidad. El contenido de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero se halla estructurado en catorce títulos y 221 artículos de los cuales para efecto de nuestro estudio resaltaremos los siguientes:

El Título I, “Ámbito de la Ley”, incluye todo lo relacionado con la regulación, creación, organización y desarrollo de las actividades, funcionamiento y extinción de las Instituciones del Sistema Financiero Privado. Contiene también todo lo relacionado con la organización y funciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros, como entidad

encargada y responsable de la supervisión y control del Sistema Financiero, en salvaguarda de los intereses del público.

Las Instituciones Financieras Públicas, las Compañías de Seguros y Reaseguros se rigen por sus propias leyes en lo relativo a su creación, actividades, funcionamiento y organización; sin embargo se someten a la ley antes mencionada en lo relacionado a la aplicación de Normas de Solvencia y Prudencia Financiera y al control y vigilancia de la Superintendencia de Bancos y Seguros, en todo cuanto les sea aplicable según su naturaleza jurídica. La Superintendencia de Bancos y Seguros aplicará en casos necesarios las normas de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero para la liquidación forzosa cuando existan las suficientes causales que justifiquen tal procedimiento.

En el caso de las Asociaciones, Mutualistas de Ahorro y Crédito para Vivienda, las Cooperativas de Ahorro y Crédito que realizan intermediación financiera con el público, así como las Instituciones de Servicios Financieros como son: Almacenes Generales de Depósito, Compañías de Arrendamiento Mercantil, Compañías Emisoras o Administradoras de Tarjetas de Crédito, Casas de Cambio, Corporaciones de Garantía y Retro Garantía, Corporaciones de Desarrollo de Mercado Secundario de Hipotecas que tengan como objeto social exclusivo la realización de estas actividades, son sometidas a la aplicación de Normas de Solvencia y Prudencia Financiera y control de la Superintendencia de Bancos y Seguros, en base a las normas que expida para el efecto.

Las Instituciones de Servicios Auxiliares del Sistema Financiero tales como: transporte de especies monetarias y de valores, servicios de cobranza, cajeros automáticos, servicios contables y de computación, fomento a las exportaciones e inmobiliarias propietarias de bienes destinados exclusivamente al uso de oficinas de una sociedad

controladora o Institución Financiera; y, otras que fuesen calificadas por la Superintendencia de Bancos y Seguros, sin perjuicio del control que corresponde a la Superintendencia de Compañías, son vigiladas también por la Superintendencia de Bancos y Seguros, para lo cual dicta las normas de carácter general que alcancen tal objetivo.

Cabe anotar que la sociedad controladora y las Instituciones Financieras integrantes de un grupo financiero son controladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros. Forman parte de un grupo financiero únicamente las Instituciones Financieras Privadas, incluyendo las subsidiarias o afiliadas del exterior, las de servicios financieros, de servicios auxiliares del Sistema Financiero que regula esta ley, así como las Casas de Valores y las Administradoras de Fondos.

Otro título importante es el Título III, que trata del Gobierno y de la Administración, el mismo que hace referencia al procedimiento de la Junta General de Accionistas, señala determinados requisitos, prohibiciones, y deberes, así como entrega de informes del Directorio, que sin perjuicio del cumplimiento de otras obligaciones legales y estatutarias deben cumplir sus integrantes, en caso contrario se establecen claramente las sanciones y multas respectivas.

En el Título IV, “Del Patrimonio”, se determina el Monto Mínimo de Capital Pagado requerido para poder constituir una institución financiera; así como el procedimiento de aplicación, distribución y/o destino de a las utilidades obtenidas por las Instituciones del Sistema Financiero, resultantes de un ejercicio económico conforme lo determine la Junta General de Accionistas.

Por otra parte se establece los requisitos y procedimientos de calificación de nuevos accionistas de las Instituciones del Sistema

Financiero Privado por parte de la Superintendencias de Bancos y Seguros.

Además contempla el análisis de la relación porcentual, que debe existir entre el “Patrimonio Técnico y la suma Ponderada de los Activos y Contingentes”, conforme lo establece la Junta Bancaria. El Patrimonio Técnico está constituido por la “Suma del Capital Pagado, las Reservas, así como por el total de Utilidades del Ejercicio Corriente, una vez cumplidas las condiciones de los literales a) y b) del Artículo 41 de la presente Ley, Reglamento a la Ley de Instituciones Financieras; Ley de Régimen Tributario Interno y su Reglamento. Resoluciones de Junta Bancaria y Superintendencia de Bancos y Seguros.

El Título VIII, “De la Información”, contempla los mecanismos, procedimientos y manejo de todo lo que tiene que ver con el acceso a la información, respecto a la situación económica y financiera, especialmente lo relacionado al Sigilo y Reserva Bancaria, así como lo concerniente al Sistema de Registro denominado “Central de Riesgos”.

En los Títulos IX y X , se establecen los procedimientos adoptados en relación al Anticresis Judicial y la Cancelación Extraordinaria de Obligaciones, así como lo que tiene que ver con las Limitaciones Prohibiciones y Sanciones que se aplican ante incumplimientos.

En el Título XI, “De la Regularización y Liquidación de Instituciones Financieras”, se trata todo lo relativo a la Regularización de Instituciones Financieras con problemas, situación que de complicarse establece el procedimiento de Disolución y Liquidación; el Derecho de Preferencia de las Personas Naturales Depositantes; así como el Mecanismo adoptado para el Resguardo del Crédito y los Depósitos Bancarios.

El título XII “De la Superintendencia de Bancos y Seguros” se indica que en razón de constituir un organismo técnico con autonomía

administrativa, económica y financiera y personería jurídica de derecho público; tiene a su cargo la vigilancia y el total control del funcionamiento de las Instituciones del Sistema Financiero Público y Privado, así como de las Compañías de Seguros Y Reaseguros, conforme lo estipula la Constitución Política del Ecuador y el contenido de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero.

1.2 Conformación del Sistema Financiero

De acuerdo a lo que indica el Título II, de la “Constitución y Organización de las Instituciones del Sistema Financiero Privado” de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, la Superintendencia de Bancos y Seguros, autoriza la constitución de las Instituciones del Sistema Financiero Privado, que están conformadas bajo la forma de una compañía anónima, salvo las Asociaciones, Mutualistas de Ahorro y Crédito para la Vivienda y las Cooperativas de Ahorro y Crédito, que realizan intermediación financiera con el público.

Finalmente, señala además entre otros aspectos el procedimiento respecto a: las Acciones de las Instituciones del Sistema Financiero Privado; el establecimiento de Sucursales de Instituciones Financieras al interior del país; así como la determinación de Inversiones en el Capital de las Instituciones del Sistema Financiero del Exterior.

Las instituciones del Sistema Financiero que se encontraban operando al año 2.005 y están bajo el control de la Superintendencia de Bancos y Seguros son 152 y su detalle es el siguiente:

Instituciones Financieras Públicas	7
Bancos Privados Nacionales	19
Bancos Privados Extranjeros	6

Bancos Off Shore	22
Sociedades Financieras	29
Tarjetas de Crédito	5
Administradoras de Fondos	10
Casas de Cambio	23
Cooperativas de Ahorro Y Crédito	29
Mutualistas	11
Almacenes General de Depósitos	11
Casas de Valores	10
Seguros	38
Aseguradoras Nacionales	6
Inmobiliarias	5
Aseguradoras Extranjeras	6
Reaseguradoras Nacionales	2
Cía. De Titularización	1
Servicios de Computación	7
Entidades Operativas Extranjeras	3
TOTAL DEL SISTEMA	152¹

Por ser de mucha importancia tanto por su actividad como su patrimonio es necesario señalar la conformación de las instituciones financieras del sector público y privado.

▪ **Entidades del Sector Público**

Las instituciones financieras más importantes que se encuentran a cargo del Estado son: Banco Central del Ecuador, Banco del Estado, Banco Ecuatoriano de la Vivienda, Banco Nacional de Fomento,

¹ Ecuador: Su Realidad 2.005-2.006, Lola Vásquez S., Napoleón Saltos; Fundación José Peralta, pp. 252 a 253.

Corporación Financiera Nacional, Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo, y el Fondo de Solidaridad.

- **Entidades del Sector Privado**

Son instituciones financieras privadas establecidas bajo el régimen societario, y están bajo el control de la Superintendencia de Bancos y Seguros. Existe una alta centralización de capitales en el sector y son controlados por un grupo reducido de accionistas.

1.3 Principales Indicadores Macroeconómicos

Las crisis financieras y la globalización han demostrado la importancia de que los sectores financieros se presenten sólidos para apoyar la estabilidad macroeconómica de un país. Evidentemente, esta vinculación se identifica cuando las políticas destinadas a mejorar la supervisión de las instituciones financieras tienden a reducir y a mejorar la gestión del riesgo, así como a promover una acertada intermediación de flujos financieros; en contrapartida, está el perfeccionamiento de las políticas macroeconómicas, como las políticas monetarias y fiscales, con el objetivo de crear un entorno más estable y propicio a la estabilidad del sector financiero.

La solidez del sector financiero y el desempeño macroeconómico se evalúa a través de los denominados indicadores macroeconómicos. La experiencia ha comprobado que las crisis financieras suelen presentarse cuando estos indicadores señalan la existencia de vulnerabilidades, es decir, cuando las instituciones financieras son débiles y se enfrentan a trastornos macroeconómicos.

- **Indicadores macroeconómicos.- Concepto**

Constituyen los agregados exógenos relacionados con la solidez del sistema financiero, como el movimiento de la balanza de pagos, la flexibilidad de la política fiscal, la creación de divisas, la producción y la productividad económica, la inflación considerando sus principales componentes: precios al productor y al consumidor, la inestabilidad de los tipos de cambio y las tasas de interés, entre los más importantes. Este tipo de variables pueden señalar desequilibrios que afectan a los sistemas financieros. Previo a conocer su evolución histórica es necesario definir algunos de ellos:

a) El PIB

Es un indicador macroeconómico que mide el valor de mercado de todos los bienes y servicios que produce un país durante un año, hay que tener claro que no es una medida de riqueza sino de renta. El PIB incluye todos los bienes y servicios que producen las empresas y las administraciones públicas adquiridos en el mercado y presenta tres indicadores diferentes:

- **El PIB en términos absolutos:** nos da información sobre el tamaño de una economía.
- **PIB per-capita:** se calcula dividiendo el PIB por la población, de esta forma tenemos una renta per capita que nos indica el bienestar de una sociedad.
- **Tasa de crecimiento del PIB:** se refiere al porcentaje en el que ha crecido el PIB de un año con respecto al año anterior. Nos da información sobre el funcionamiento de una economía.

Para efectos de análisis de la evolución de los principales indicadores macroeconómicos se tomó como año base el 2.000. Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, en el año 1.998 tomado como base para

nuestro estudio, el PIB real alcanzó a 16.541 millones de dólares, con una tasa de crecimiento del 2.1% en relación al año 1.997, inferior a la de 1.997 que se ubicó en el 4.1%; igualmente el del año 1.999 presentó una tasa decreciente del 6.3%. Recién en el año 2.000 comienza la recuperación de la economía ecuatoriana al crecer el PIB real en el 2.8% debido a un mayor volumen de las exportaciones de petróleo, remesas del exterior y la construcción. A partir del año 2.000 la economía presenta en general un desenvolvimiento favorable durante el periodo de estudio, las tasas de crecimiento del PIB han sido superiores a las del crecimiento de la población con excepción del año 1.999 (tasas de crecimiento de la población: 1.4% en el año 1.999; 1.5% en el 2.000, 2.001 y 2.002; 1.4% en el 2.003, 2.004 y 2.005.)

Así vemos que en el año 2.001 el crecimiento del PIB alcanzó al 5.1%; en el 2.002 al 3.4%, para decrecer en el año 2.003 al 2.7%; en el 2.004 creció el PIB a un 6.6% y terminar el 2.005 con una tasa del 3.3%.²

² Banco Central del Ecuador, Anuario Estadístico.

Cuadro No. 1

PRODUCTO INTERNO BRUTO

	TASAS DE CRECIMIENTO							
	PIB EN MILLOLONES DE DOLARES	PIB REAL En millones de dólares de 2000	PIB per capita real (dólares)	PIB per capita en dólares	PIB e millones de dólares	PIB real	PIB per capita real	PIB per cápita en dólares
1998	23.255	16.541	1.384	1.946	-1.6%	2.1%	0.6%	-3.1%
1999	16.674	15.499	1.279	1.376	-28.3%	---	-7.6%	-29.3%
2000	15.934	15.934	1.296	1.296	-4.4%	2.8%	1.3%	-5.8%
2001	21.024	16.749	1.342	1.685	31.9%	5.1%	3.5%	30.0%
2002	24.311	17.321	1.368	1.920	15.6%	3.4%	1.9%	13.9%
2003	27.201	17.781	1.385	2.118	11.9%	2.7%	1.2%	10.3%
2004	30.282	19.016	1.460	2.325	11,3%	6.9%	5.4%	9.8%
2005	33.062	19.650	1.487	2.502	9.2%	3.3%	1.8%	7.6%

Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaborado por: Efraín Orozco

Merece comentario el crecimiento económico del 2004 que alcanzó al 6.9 %, gracias al impulso de la actividad petrolera por parte de las empresas privadas con la operación del nuevo oleoducto de crudos pesados OCP; el incremento más alto registrado en los últimos años.

En cuanto al Producto Interno Bruto Per-cápita se puede observar que su comportamiento ha sido similar, así tenemos que en el año 1.998 fue de 2.035 dólares para decaer en el año 1.999 a 1.429 dólares para luego ir paulatinamente incrementándose a 1900 dólares en el año 2002; 2112 en el 2003 y al año 2.005 alcanzar a los 2.502 dólares; en términos de tasa de crecimiento la mayor se produjo en el año 2.005 con el 5.4%.

Es importante señalar que el Producto Interno Bruto no refleja una tendencia sostenible, lo que resulta preocupante al no permitir instrumentar estrategias empresariales a largo plazo.

Vale recordar que el crecimiento económico no es un fin en sí mismo sino un medio: de que sirve el crecimiento económico si persisten la pobreza, el desempleo y la inequidad, a esto debe añadirse que nuestro país es dependiente del petróleo más no de una economía petrolera.

b) Inflación

Significa el aumento persistente del nivel general de precios de los bienes y servicios de una economía con la consecuente pérdida del valor adquisitivo de la moneda. Se habla de inflación crónica cuando las tasas de inflación se ubican entre el 20 y 80%, durante cinco a más años; inflación galopante cuando las tasas son superiores al 80% durante dos o más años seguidos, y de hiperinflación con tasas del 1.000 % anual.

La inflación en el periodo de crisis tuvo su repunte, del 30.7% que presentó en el año 97, se incrementó al 43.4% en 1.998; 60.7% en el año 1.999; 91.0% en el 2.000 en que se adoptó la dolarización, para luego caer al 22.4% en el 2.001; 9.4% en el 2.002; 6.8 % en el 2.003; 2% en el 2.004 y 4.4% en el 2.005. De lo expuesto se deduce que luego de seis años de la dolarización se podría decir que ésta converge a niveles internacionales, proceso más lento y costoso de lo que se esperaba.

La situación presentada se vio influenciada por una estabilidad en los precios regulados por el Estado en las tarifas eléctricas y la gasolina, que a diferencia de los años anteriores no pusieron presiones sobre los bienes de consumo y bienes intermedios.

c) Deuda Externa

Es el conjunto de obligaciones de un país contraídas con gobiernos, residentes del exterior (empresas, entes oficiales, bancos privados, u organismos internacionales) que se derivan de las operaciones de crédito internacional. Se habla de operaciones de corto plazo cuando la obligación está fijada a un plazo menor o igual a un año. Dependiendo de las condiciones se puede hablar de deuda concesional, cuando el plazo y los intereses son mejores que los de mercado; y, deuda no concesional, cuando el plazo y los intereses son similares a los de mercado.

Al respecto, el país ha realizado esfuerzos para reducir su posición deudora internacional y mejorar su perfil como deudor aún a costa de sacrificar el área social.

A diciembre del año 2.004 la deuda externa reflejó una reducción de aproximadamente 432 millones respecto a la del año 2.003, la misma que sumaba un gran total de 16.662.9 millones (incluye atrasos en el servicio de la deuda e intereses). Es importante señalar que se produjo una modificación estructural en la composición de la deuda por cuanto se vio incrementada la deuda del sector privado para ubicarse por sobre los 5.765 millones.

Preocupa de sobremanera que en el Presupuesto General del Estado se destine porcentajes muy elevados para cumplir con el servicio de la

deuda (36%) en el 2.005 , lo que impide atender sectores prioritarios como son la reactivación de la producción, la salud, la educación y la creación de fuentes de trabajo para reducir el desempleo.³

Cuadro No.2
Deuda Externa

Millones de dólares a final del período (+ atrasos + intereses)

AÑOS	PIB	PUBLICA	PRIVADA	TOTAL
1996	21.268,0	12.628,0	1.958,1	14.586,1
1997	23.635,0	12.579,1	2.520,1	15.099,2
1998	23.255,0	13.240,8	3.159,5	16.400,3
1999	16.674,0	13.752,4	2.529,9	16.282,3
2000	15.934,0	11.335,4	2.229,1	13.564,5
2001	21.024,0	11.372,8	3.038,0	14.410,8
2002	24.310,9	11.388,1	4.899,4	16.287,5
2003	27.201,0	11.493,2	5.169,7	16.662,9
2004	30.282,0	11.061,6	5.765,2	16.826,8
2005	33.062,0	10.851,0	6.662,0	17.513,0
ene-04	27.201,0	11.471,1	5.169,7	16.640,8
ene-05	30.282,0	10.933,0	5.765,2	16.698,2
ene-06	33.062,0	10.851,0	6.662,0	17.513,0

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaborado por: Efraín Orozco

d) Balanza Comercial

Cuenta que registra sistemáticamente las transacciones comerciales de un país; saldo del valor de las exportaciones menos las importaciones

³ Ministerio de Economía y Finanzas

de bienes en un periodo determinado, generalmente un año. Si las exportaciones son mayores que las importaciones se habla de superávit; de lo contrario, de un déficit comercial.

Luego de que en el año 1.998 y en el periodo 2.001 al 2.003, se produjeron déficit en la Balanza Comercial de: 995 millones de dólares, 397.2 millones; 998; y 71 millones de dólares, la economía ecuatoriana registró recién en el año 2.004 un saldo positivo de alrededor de USD 342 millones y luego en el 2.005 de aproximadamente de 912 millones, se estima que para el 2.006 será de US\$ 326 millones. A este resultado contribuyó el buen desempeño de las exportaciones petroleras en volumen y un repunte de los precios de los hidrocarburos a nivel internacional; es importante señalar que en este año entró en operación el oleoducto de crudos pesados OCP. Las exportaciones no petroleras tuvieron una relativa estabilidad, dentro de este grupo, las exportaciones de bienes tradicionales como son: banano, camarón, cacao, atún, pescado y café, mantuvieron sus máximos históricos en términos de volumen (peso en toneladas), situación que no aconteció de igual forma con su valor en dólares , dada la persistencia del deterioro de los términos de intercambio de estos bienes en el mercado internacional.

Las exportaciones petroleras en el 2.004 alcanzaron a 4.233.7 millones de dólares y en el 2.005 a US\$ 5.869.3, mientras que las exportaciones tradicionales alcanzaron en el año 2.004 1.808.6 millones y en el 2.005 US\$ 2.084.8 millones.

e) Sector Fiscal

Por un lado se habla de un buen manejo fiscal sin embargo se insiste en la existencia de déficit. La contradicción en realidad resulta aparente, lo que sucede es que la austeridad ha sido positiva, pero aún no es

suficiente y se requiere más austeridad; pero la idea de déficit en el 2.004 es una falacia, por cuanto el sector público no financiero ⁴ presentó los superávits más altos de la región (en buena parte los excedentes del IESS).

Cabe señalar que el Gobierno Central ha registrado considerables superávits primarios y presupuestarios durante tres años consecutivos, los mismos que serían más altos si se incluyeran las cifras de los ingresos del EX -FEIREP, que sin razón alguna, se excluían del presupuesto, deliberadamente para dar la impresión de problemas de déficit y justificar mayor austeridad.

Walter Spurrier en análisis semanal afirma que: “en lo que va del milenio, los déficits presupuestarios han sido modestos, pero crecientes, ya que los gastos corrientes no financieros continúan creciendo más que la economía “⁵. Sin embargo los superávits primarios han alcanzado niveles elevados, incluso superiores a los registrados en otros países de la región. El año 2.004 cerró con un superávit primario de más del 2% del PIB – unos 700 millones de dólares- cifra que emociona a los defensores del manejo económico ortodoxo, conservador y prudente, y que revela el sacrificio a que es sometida la población ecuatoriana para sostener el servicio de la deuda externa.

El principio detrás de los fondos de estabilización (EX-FEIREP) es coherente: ahorrar en época de vacas gordas para tener que comer en época de vacas flacas. Sin embargo al analizar los resultados se tiene una realidad alejada de los objetivos iniciales, por cuanto lo que se ha conseguido es tener un presupuesto rígido e ineficiente. Las deseadas

⁴ Incluye Gobierno Central, Entidades Autónomas- entre ellas el IESS y gobiernos seccionales.

⁵ Las entidades no incluidas en el presupuesto – IESS, Petroecuador, universidades y gobiernos seccionales aportan con un excedente de 1.200 millones que son inferiores a sus egresos por 3.300 millones.

responsabilidad y transparencia no se han hecho presentes, y por el contrario, el gobierno ha recibido varias críticas; de igual manera es cuestionable la distribución de los recursos del EX-FEIREP destinados en su mayoría a la recompra de la deuda.

Es necesario recalcar que hasta ahora el grueso de los recursos ahorrados en el EX-FEIREP no se han empleado en recomprar papeles de la deuda externa, concretamente los Bonos Global. Se ha priorizado la compra de deuda interna en un 80% en manos de entes estatales, como la CFN y el IESS; y el 20% en manos de la Banca Privada.

f) Exportaciones e Importaciones

Si vemos el comportamiento de las importaciones, éstas han aumentado por las fuertes inversiones que significó la construcción del OCP así como por la demanda reprimida de autos y maquinaria que han vuelto a su tendencia normal así como por productos suntuarios que existen en el país.

De otra parte las exportaciones petroleras crecen aceleradamente tanto por el volumen como por el incremento en los precios internacionales, sin embargo no es despreciable la tasa de crecimiento en los rubros no petroleros, las mismas que están entre el 7% y el 8% anual; hace cinco años se pensaba que iba a ser inalcanzable.

Las importaciones que en el año 2.003 alcanzaron a US\$ 6.098 millones, en el año 2.005 sumaron US\$ 8.194 millones y a febrero de 2.006 US\$ 1.513 millones. En cuanto a las exportaciones, en el año 2.003 se ubicaron en US\$ 6.036 pasando a US\$ 8.050 en el año 2.005 y a febrero del 2.006 suman US\$ 1.839 millones.

g) Desempleo

Se lo concibe como la parte proporcional de la población económicamente activa (PEA) que se encuentra involuntariamente inactiva.

Si bien es cierto la tasa de desempleo disminuye en los años 2.001 y 2.002 a 10.4% y 8.6% respectivamente, no es porque se han creado o incrementado las fuentes de empleo sino por los flujos migratorios (según estimaciones en el exterior viven más de dos millones de ecuatorianos) Preocupa sobremanera que las tasas de desempleo comiencen a incrementarse nuevamente en los años 2.003, 2.004 y 2.005 al 9.8%, 11 % y 11.5% respectivamente.

Del análisis a los indicadores macroeconómicos y los datos cualitativos comentados se concluye que, estos tienen un apuntalamiento endeble en la economía; nuestra economía mantiene un equilibrio macroeconómico frágil sustentado únicamente por los precios altos del petróleo.

Si bien las tasas de inflación y niveles de crecimiento de la economía son aceptables, no se puede creer que la economía esté saneada más aun si en el país se encuentra nuevamente en boga del boom petrolero que ha provocado un estancamiento del sector no petrolero.

Si bien es cierto que el Producto Interno Bruto tiene tasas adecuadas de crecimiento, persiste un alto nivel de pobreza y desempleo en el país.

CAPITULO II

FACTORES DETERMINANTES DE LA CRISIS FINANCIERA

2.1 Causas Y Características de una Crisis Financiera

La crisis en la que se han sumido la mayoría de países en desarrollo, muestra el fracaso de las reformas estructurales impulsadas en la última década, por los organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, apoyados por los países industrializados y adoptadas por los gobiernos del tercer mundo, que llegaron a ser consideradas como la única vía posible de alcanzar el desarrollo económico. Dichas reformas incluyeron la liberalización comercial, liberalización y desregulación financiera, reformas laborales y reducción del tamaño del Estado y de su injerencia reguladora, incluyendo el despido de empleados públicos, privatización de empresas públicas y disminución del número de entidades públicas.

La liberalización comercial de los países en desarrollo fue unilateral, puesto que los países industrializados continuaron aumentando las barreras al ingreso a sus mercados de productos importados, en los que sus productores iban perdiendo competitividad, aún cuando dichas barreras adoptaron nuevas formas, distintas de los aranceles, tales como : medidas fitosanitarias, medidas antidumping, restricciones voluntarias de exportaciones, cuotas, etc. Estas medidas, a las cuales se han ido

añadiendo nuevas y variadas en los años noventa, de acuerdo con una investigación realizada por el propio Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio – GATT – a inicios de los ochenta, ya contemplaban aranceles para alrededor de 800 variedades, que limitan las posibilidades de aumentar las exportaciones por parte de los países en desarrollo.

La crisis financiera que vivió el Ecuador se ubicó en un doble contexto: el del caos monetario y financiero internacional, caracterizado por el auge de la especulación financiera, que ha tenido un impacto desigual entre países y regiones; y del alto costo social de las maniobras locales de salvataje bancario en una economía debilitada por la caída de los ingresos por exportaciones y por la restricción en el acceso a los mercados financieros internacionales. La población más pobre del país ha sido la que ha pagado el precio de la transferencia de las obligaciones del sector bancario privado hacia el Estado.

Los países industrializados, de donde procede la mayor parte de las inversiones especulativas de corto plazo, en las que participa un porcentaje creciente de la población de dichos países incluyendo los trabajadores a través de los fondos de pensiones, se benefician de las fabulosas utilidades obtenidas en los mercados financieros de los países en desarrollo, de las elevadas tasas de interés y de la elevada rentabilidad de los instrumentos financieros.

Los instrumentos financieros han pasado a constituir poderosos mecanismos de extracción de excedentes desde los países en desarrollo hacia los países industrializados, empezando por la deuda externa, los mercados de valores mediante los cuales se han expropiado empresas públicas, y operaciones financieras en general, en un verdadero auge de la piratería financiera. Las oligarquías financieras de los países en

desarrollo están también participando de las utilidades en las operaciones financieras de todo el mundo, lo que explica su apoyo a las reformas estructurales y la tendencia generalizada a la concentración del ingreso en el mundo, que se presenta tanto en los países industrializados, como en los países en desarrollo.

▪ **Actuación del Fondo Monetario Internacional en las crisis**

La magnitud de las crisis financieras registradas en los años noventa, demostraron la incapacidad del Fondo Monetario Internacional, no solamente de preverlas, sino también de acudir en ayuda de los países afectados, en razón de los muy limitados recursos financieros de los que dispone y más aún, de sus limitaciones para diseñar un paquete de medidas efectivas para superar las crisis, con el menor costo posible.

Las crisis tomaron por sorpresa al Fondo Monetario Internacional, a pesar de la cantidad de información sobre la coyuntura de todos los países del mundo, que recoge periódicamente; poniendo en evidencia, además, las severas limitaciones de su capacidad de diagnóstico.

La magnitud y profundidad de las crisis financieras requirió de la conformación de paquetes de rescate de un tamaño sin precedentes, que sólo fueron posibles con el aporte financiero conjunto de los gobiernos de los países industrializados, el Fondo Monetario Internacional y los organismos financieros internacionales, como el Banco de Pagos Internacionales (BPI), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, etc. De esta manera, se pusieron en evidencia, las limitaciones financieras del FMI para ayudar a los países que cayeron en crisis, como resultado de las reformas económicas que el propio FMI impulsó en todo el mundo, en particular de la liberalización financiera.

La creciente liberalización y desregulación financiera, convirtió a la economía mundial en un casino, en el que la búsqueda de utilidades

financieras en el corto plazo, por parte del capital, se impuso sobre la dinámica de las inversiones productivas, en el mediano y largo plazo. La libre circulación de capitales posibilitó las fugas masivas de los mismos, frente a cualquier percepción de riesgo en el país en el que se encontraban temporalmente asentados, o de mejores oportunidades de obtener una rentabilidad financiera en el corto plazo, en destinos alternativos.

Finalmente, las recomendaciones de políticas económicas por parte del FMI, a los países sumidos en las crisis, como soluciones para salir de ellas, se basaron en la misma inflexible receta recesiva con la que cuenta este organismo desde su creación a mediados de los años cuarenta, provocando una recesión mayor que la necesaria y elevando, en consecuencia, los costos económicos y sociales.

El desprestigio del FMI se ha incrementado con cada nueva crisis financiera, pero quizás sus peores experiencias fueron las de las crisis asiática y rusa. El desprestigio del FMI, generó duras críticas incluso de prominentes figuras políticas norteamericanas, como fue el caso del candidato republicano a la presidencia de Estados Unidos, Steve Forbes, quien manifestó públicamente que el FMI es como una epidemia, que "donde va deja atrás una estela de disturbios y depresión".

Las críticas al papel del Fondo Monetario Internacional, fueron acompañadas de un amplio debate y la proliferación de propuestas para reformar el sistema monetario y financiero internacional.

2.2 La Crisis Financiera en México Y Argentina

▪ MEXICO:

La crisis financiera por la que atravesó el país en los años 1994-1995 se debió esencialmente al descuido del gobierno mexicano ante las

señales emergentes que aparecieron y ante la posibilidad de dirigir la Organización Mundial de Comercio.

Las crisis financieras tiene raíces comunes, sobre todo en los mercados emergentes, en gran medida por lo menos en el caso de México, se derivó por el hecho de que el gobierno en el periodo de 1993-1994 no atendió señales de alerta, como por ejemplo la disminución de la reserva internacional, la capacidad económica del gobierno mexicano para afrontar las deudas contraídas, el movimiento zapatista que ya daba señales de vida y otros aspectos que tal vez si se hubieran atendido a tiempo el impacto hubiera sido menor, tal vez el auge de México por esos años y la posible candidatura del expresidente Carlos Salinas de Gortari a la presidencia de la Organización Mundial de Comercio, hicieron que esta problemática se mantuviera oculta o no se le otorgó la importancia necesaria para evitarla. Otro motivo puede ser la incapacidad de los gobiernos para detectar estos problemas o bien el no haber contado con programas para combatirlos.

Desgraciadamente era tanto el auge económico de México, que los inversionistas no se imaginaban el problema que estaba por presentarse por lo que algunas empresas sufrieron los estragos de esta crisis con millonarias pérdidas y por lo tanto provocaron grandes fugas de capital del país, lo cual se tradujo en un aumento en el desempleo y en los índices de inflación generándose así la crisis de 1994-1995.

El entonces presidente Ernesto Zedillo, afrontó adecuadamente esta crisis y de manera rápida, pues en los siguientes años logró una estabilidad en el país, tomando en cuenta el momento difícil por el que atravesaba México.

Sin embargo se considera que en lugar de tener que estar preparados para actuar con rapidez en momentos de crisis, lo que el gobierno debe

buscar es atender las señales que se presentan con el fin de evitar este tipo de inestabilidades, atacar el problema antes de que se presente en su totalidad, buscando al menos minimizar el impacto que pueda tener en la sociedad, quien es la que desgraciadamente soporta estas situaciones tan difíciles.

Hay que considerar que la llamada globalización financiera debe ser atendida con la importancia que merece, sobre todo por los países en desarrollo ya que en la mayoría de las veces cuando una nación entra en crisis aquellos son los primeros en sufrir sus consecuencias, teniendo un gran impacto en sus economías y en consecuencia en el nivel de vida de sus ciudadanos.

Tenemos que recordar que el fin principal de los gobiernos es otorgar un nivel de vida óptimo para sus ciudadanos proporcionándoles garantías en cuanto a la prestación de los servicios, seguridad pública , etc., sin embargo los países no están logrando este fin.

Lo que llama la atención es que mientras las economías se encuentran en crisis, muchas empresas transnacionales de los llamados países de occidente, cuyas fábricas o sucursales se encuentran en estas naciones, cada año elevan sus ingresos por lo que sus finanzas internacionales se encuentran saneadas y con altos índices de liquidez, las cuales tienen la ventaja que al momento de que se presenta una crisis toman su capital y se retiran de estos países, como aconteció con el caso de México, sin dejar nada por la explotación del recurso humano, la degradación del medio ambiente e incluso en ocasiones por fomentar este tipo de crisis .

México fue el mejor alumno del Fondo Monetario Internacional, modelo de la “única vía a seguir”, puesto como ejemplo de la ortodoxia a todos los países del sur y del este; y, en consecuencia, recompensado

por las grandes potencias: firmó el acuerdo de libre comercio con Norteamérica que entró en vigencia el 1 de enero de 1994, fue el primer país en desarrollo en ser admitido en mayo de 1994 como el miembro No. 25 de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, esto es del Grupo de los hasta entonces, 24 países más desarrollados del mundo.

México realizó todas las reformas económicas sugeridas por el FMI, que en diferentes tiempos y a diferentes ritmos también se han venido aplicando en los demás países de América Latina en los años noventa; apertura comercial, desregulación y liberalización financiera y redefinición del papel del Estado en la economía, mediante la privatización de empresas públicas, la disminución del número de empleados públicos, la eliminación o fusión de algunas instituciones públicas; y, la desregulación de los mercados en general.

Dichas reformas, de acuerdo con el FMI y las promesas gubernamentales, iban a generar condiciones de crecimiento económico sostenido en beneficio de la población, que a cambio de ello, debía contribuir con sacrificios que se prometía serían temporales, mientras se ajustaba la economía a las nuevas condiciones. En México, esos sacrificios se reflejaron en una caída de los salarios mínimos reales – de alrededor del 40% entre 1986 y 1993, en quiebras de empresas en sectores que no estuvieron en capacidad de competir con los productos importados y en consecuencia en mayor desempleo en los sectores afectados. Es necesario destacar, sin embargo, que México es uno de los principales países receptores de la inversión extranjera directa dirigida a los países en desarrollo, lo que significa que al mismo tiempo que numerosas empresas quebraban, otras se restablecieron en nuevos sectores en condiciones muy competitivas. En México, se registró en consecuencia desde fines de los ochenta, un intenso proceso de reconversión industrial.

Como resultado de las reformas, las importaciones tuvieron un crecimiento espectacular, dando lugar a crecientes déficits de la cuenta corriente, que fueron financiados con el ingreso de capitales extranjeros, atraídos por la privatización de empresas públicas, el auge del mercado de valores y por los diferenciales entre las tasas de interés locales y las tasas de interés internacionales que cayeron en el transcurso de los años noventa hasta fines de 1993, dada la desaceleración económica que experimentaron los países industrializados desde 1990.

El mayor déficit en la balanza comercial y en consecuencia en la cuenta corriente, dentro de América Latina, correspondió a México (el 50% del total regional, en 1993), país al que también se dirigieron la mayor parte de los capitales ingresados entre 1990 y 1993, mostrando la extrema vulnerabilidad de la economía mexicana frente al ingreso de capital extranjero. La mayor parte del capital ingresado estuvo constituido por inversión extranjera de cartera, tanto destinada al mercado accionario (32% del total de la inversión extranjera en 1993), como al mercado de dinero (el 53%), mientras que la inversión extranjera directa constituyó apenas el 15% del total de capital ingresado en ese período.

La elevación de las tasas de interés internacionales que se registró en Estados Unidos desde febrero de 1994, dio lugar a un cambio de dirección de las corrientes de capital, disminuyendo en consecuencia los ingresos hacia los denominados mercados emergentes tanto de Asia como de América Latina en general, y en particular hacia México, el mayor receptor de capitales hasta entonces, afectado además por una creciente inestabilidad política. El asesinato del candidato oficial a la presidencia de la República en marzo de 1994, el levantamiento popular de Chiapas; y el asesinato del Secretario General del Partido

Revolucionario Institucional en septiembre de 1994, muestran la convulsión interna que enfrentó ese país en el transcurso de 1994.

En 1994, el ingreso de capitales a México disminuyó violentamente, sobre todo la inversión extranjera de cartera (caída del 71% frente al nivel de 1993), pero también disminuyó el ingreso de capitales por concepto de crédito externo (47%).

Al disminuir el ingreso de capitales, se produjo una caída de la reserva monetaria internacional a medida que el déficit de la balanza comercial continuaba en aumento y la única manera de financiarlo era utilizando la reserva monetaria internacional, a tal punto que entre octubre y diciembre de 1.994, la RMI descendió de 17.242 millones de dólares a 6.148 millones, después de que en marzo del mismo año se encontraba en 25.332 millones de dólares (la caída acumulada entre marzo y octubre de 1994 fue del 32%, mientras que entre octubre y diciembre la caída fue del 64,3%). A fines de enero de 1995, la RMI cayó aún más a 3.400 millones de dólares, lo que significa que en apenas 3 meses – noviembre, diciembre y enero, México perdió el 80% de la RMI acumulada a lo largo de cinco años (1989-1994).

La crisis mexicana tomó por sorpresa a todos. El prestigioso Banco Salomón Brothers de York, había emitido una opinión muy positiva sobre este país, una semana antes de la caída del peso así como la principal agencia financiera mundial, Moofy-s Investors Service, que clasifica los países en función de los riesgos en que incurren los inversores, le había calificado de “muy seguro”.

Con tales evaluaciones, y todas las ofertas de la última campaña presidencial, los mexicanos se creían salvados, y de repente, el desastre. Devaluación brutal de la moneda, fuga de capitales, hundimiento del mercado de valores y crisis económica.

A la rápida pérdida de las reservas, le siguió la devaluación del peso mexicano frente al dólar; la elevación de las tasas de interés locales para frenar la salida de capitales; el estrangulamiento y la quiebra de muchas empresas por la combinación de devaluación, mayores tasas de interés y caída de las ventas; incremento de la cartera vencida de los bancos frente a la incapacidad de pago de los deudores a pesar del apoyo con fondos públicos del Banco de México al sistema bancario para capitalizarlos; recesión del 6,6% para 1995; aumento del desempleo- la tasa de desempleo urbano casi se duplicó en un año, al pasar del 3,7% en 1994 al 6,3% en 1995 – y retorno de la inflación y déficit fiscal, que se creían desterrados. La tasa de inflación en 1995 fue del 52,1% superior al 7,1% de 1994. Los logros macroeconómicos exhibidos como demostración del éxito de las reformas económicas, esto es el aumento de la reserva monetaria internacional, el control de la inflación, la obtención de un superávit fiscal y la estabilidad cambiaria, logrados con un sacrificio muy importante de parte de la mayoría de la población mexicana, se perdieron de un solo golpe y México se encontró en una situación peor que al inicio de las reformas de 1987 e incluso peor que al inicio de la crisis de la deuda en 1982.

El Producto Interno Bruto por habitante en 1995 era menor que en 1981 (en 12%, caída del 6,4% entre 1981 y 1990, aumento del 0,7% entre 1991 y 1993; y caída del 6,6% en 1995); el nivel de desempleo era mayor (6,3% en 1995, frente a 4,2% en 1982); los salarios mínimos en términos reales inferiores en alrededor del 40%; el nivel del endeudamiento externo mayor – 136.500 millones de dólares, frente a 80 mil millones en 1982 ; a fines de 1996, el saldo de la deuda externa ascendía a 160.000 millones de dólares; los recursos recaudados por privatizaciones durante el sexenio de Salinas de Gortari – alrededor de 23 mil millones de dólares no sirvieron para aumentar la inversión en infraestructura básica o en la

modernización de las únicas empresas estratégicas que le restan a México - Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, peor aún para aumentar la capacidad productiva del país, mediante inversiones en nuevas plantas productivas que generen empleos y coloquen efectivamente al país en la vía del crecimiento económico sostenido, sino que se reciclaron hacia el exterior, por una parte, para financiar las importaciones promovidas por la apertura comercial y la reevaluación del peso; y por otra parte, para financiar las utilidades financieras de los propietarios de los capitales golondrina, esto es de los especuladores de todo el mundo, pero sobre todo norteamericanos, colocados temporalmente en el mercado financiero local.

La crisis mexicana del invierno 1994 – 1995 suscitó dos grandes tipos de interpretaciones. Para algunos, ninguna señal previa la había precedido, y la política adoptada por el gobierno y sus mentores en Washington era fundamentalmente correcta. Esta explicación imputó la responsabilidad de la crisis a la manera en que los dirigentes actuales condujeron la devaluación de diciembre, a su “imprudencia” o a su “incompetencia”. Numerosos expertos, han demostrado la inconsistencia de esta argumentación, sosteniendo que la caída brutal de las inversiones de portafolio que dieron lugar a la disminución de la RMI que precedió a la devaluación en México, constituye el primer ejemplo de una crisis de un nuevo tipo en un país débil y dependiente, propia de la era de los mercados financieros globales, caracterizada por la acción poco previsible de los capitales concentrados y volátiles.

La elevación de las tasas de interés en Estados Unidos en el transcurso de 1994 y los primeros meses de 1995, repercutieron no solamente en México, si bien allí su impacto fue mayor dado el nivel de dependencia del ingreso de capitales que había alcanzado la economía mexicana, sino también sobre otros países de América Latina, Canadá,

Asia – Pacífico e incluso sobre Europa (Italia, Suecia, España, Francia, Polonia, Checoslovaquia y Hungría).

El efecto combinado de una elevación de las tasas de interés en Estados Unidos y la desconfianza que generó la crisis mexicana , en los inversionistas extranjeros, en torno a la solidez de los mercados emergentes de América Latina, dio lugar a una paralización e incluso reversión de la afluencia de capitales hacia varios países de América Latina, registrándose una disminución de los depósitos bancarios en moneda extranjera, caída de las RMI, incremento de las tasas de interés para retener los capitales, desplome de las bolsas de valores , especialmente pronunciado en los casos de Argentina y Perú; y claras presiones hacia una subida del tipo de cambio.

▪ **ARGENTINA:**

Fue uno de los países más afectados por la crisis mexicana, víctima del denominado “efecto tequila” que significó una salida masiva de capitales de los mercados emergentes de todo el mundo. Frente a la salida de capitales, y para evitar un colapso similar al de México, el FMI entregó a Argentina 2.700 millones de dólares, mientras el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo le entregaron 3.000 millones de dólares. La suma de estos recursos, 5.700 millones de dólares equivale al 36% del total de ingresos por exportaciones argentinas registradas en 1994 (15.739 millones de dólares).

A pesar de ello, la RMI argentina cayó en alrededor del 35% durante el primer trimestre de 1995. El sistema bancario, un beneficiario directo de la entrada masiva de capitales, que en consecuencia fue uno de los sectores de más rápida expansión entre 1991 y 1994, sintió los mayores efectos de los retiros de depósitos que pusieron en peligro la estabilidad

del sistema financiero. En un primer momento, fueron afectados sobre todo los bancos mayoristas, los cuales perdieron el 50% de sus depósitos en pocos días. Luego la crisis se extendió al resto del sistema bancario, por lo que a mediados de febrero, a través de un decreto de necesidad y urgencia, el gobierno modificó la ley de carta orgánica del Banco Central, con el objeto de reestablecer su rol de prestamista de última instancia y posibilitar la reestructuración del sistema bancario. Estas reformas junto con otras a la ley de Entidades Financieras, fueron sancionadas por el Congreso.

Las tasas de interés reflejaron la magnitud de la crisis, disparándose la tasa activa del 9% en que se encontraba en noviembre de 1994, al 50% la segunda semana de marzo de 1995, mientras que la tasa de interés pasiva en dólares pasó del 8,7% al 30% en el mismo período.

El retiro de capitales, impactó también sobre el mercado de valores. A principios de marzo, el índice Merval cayó un 47% respecto de los niveles de noviembre de 1994.

La elevación de las tasas de interés deterioró la situación de las empresas, registrándose numerosas quiebras y el consecuente incremento del desempleo. La tasa de desempleo y el déficit comercial habían sido las variables más afectadas durante la aplicación del plan de convertibilidad. Entre abril de 1991 y octubre de 1994, la tasa de desempleo aumentó del 6,2% al 12,2%. En 1995, el desempleo dio un nuevo salto, hasta ascender al 17,5%, la segunda tasa más elevada en la región, después de la de Nicaragua del 18,2% en el mismo año.

Respecto al déficit comercial y al déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, a Argentina le correspondió el segundo puesto en América Latina, por el tamaño de su déficit, después de México, siendo en

consecuencia el segundo receptor de capitales extranjeros, para financiar dichos déficit.

La crisis financiera, la menor disponibilidad de ahorro interno y la mayor intensidad del ajuste fiscal asociado a los compromisos con el FMI para enfrentar la crisis, provocaron una recesión del 4,6% en 1995. A la crisis argentina, le sucedió la crisis asiática, cuyos primeros síntomas se sintieron ya en el transcurso de 1996, por la presión que sobre los tipos de cambio ejercieron los capitales que buscaban convertirse a dólares para salir de dichos países.

- **El Corralito Financiero de Argentina**

El llamado "Corralito" fue un claro ejemplo de política monetaria en una crisis financiera. La limitación a las extracciones de efectivo, bajo los supuestos del modelo de Freeman (1994), es una de las maneras en las que se evita un pánico bancario. Pero el bajo grado de bancarización de la población, la dificultad de identificación de los tipos de depositantes y los inconvenientes tecnológicos para su funcionamiento, entre otros hechos, restringieron el desempeño de la medida en Argentina.

Por lo señalado para eliminar el Corralito era necesario sustituir esta política por otra más efectiva dadas las circunstancias de Argentina o bien eliminar las causas de la crisis bancaria, como fue la mala supervisión financiera y el excesivo déficit fiscal.

- **Características del escenario Pre-Corralito**

El Banco Central de la República Argentina (BCRA), estableció un nuevo régimen de encajes con vigencia a partir del 1 de junio del 2.001.

Según el mismo, básicamente, se obligaba a bancos y entidades financieras a constituir encajes de efectivo mínimo para los depósitos y obligaciones a la vista. Para depósitos a plazos residuales superiores a 365 días, se fijó un incremento automático de un punto porcentual de los mismos. Las entidades financieras debían mantener obligatoriamente estos efectivos mínimos en una cuenta corriente en pesos en el BCRA para cuentas a la vista en esta moneda, la cual era remunerada con intereses sobre su saldo diario.

Esta medida provocó la aparición de una discrepancia entre la Base Monetaria y el Circulante (dinero en poder de los bancos y del público), que hasta ese momento eran idénticos. Si bien ambas continuaron cayendo, la Base Monetaria se mantuvo encima del circulante hasta diciembre de 2001, debido a la incorporación a la Base del componente "Reservas de los bancos en el BCRA".

Se puede concluir que la medida buscó un crecimiento de la deprimida Base Monetaria que no alterara precios. Más, se podía anticipar que esta medida fracasaría al intentar variar la Base Monetaria bajo el marco conceptual del modelo Mundell- Fleming, en un sistema de tipo de cambio fijo, como era la Convertibilidad, y con libre movilidad de capitales (como era la situación del país en ese momento); políticas monetarias de este tipo fueron totalmente inútiles.

Inicialmente se produciría un desequilibrio en los portafolios de los agentes económicos, quienes tratarían de adquirir activos externos con su exceso de dinero, presionando de esta manera una devaluación. El BCRA entonces debería intervenir para mantener el tipo de cambio y vendería reservas a esos efectos, contrayendo nuevamente la Base Monetaria que trataba de expandir.

Al percibir los agentes esta presión devaluatoria y al desconfiar de las posibilidades del BCRA de mantener la Convertibilidad, o tal vez de la voluntad del Gobierno de lograrlo, apareció el temor por las pérdidas propias de una devaluación. De esta forma, se comenzaron a formar expectativas inflacionarias que en Argentina terminan manifestándose en una creciente demanda de dólares. Este hecho también se puso de manifiesto en el Sistema Financiero en las cuentas, sobre todo depósitos a plazo, que cambiaron súbitamente de moneda (de Pesos a Dólares).

Por otro lado, estaban las composiciones de cartera de los Bancos. En general se habían colocado en el Sector Público Argentino grandes proporciones de los fondos obtenidos del Sector Privado (entre Títulos y Préstamos al Sector). Al surgir las crecientes posibilidades del Default Argentino, se alimentaron los temores de los ahorristas de no poder recuperar su dinero. Se comenzó a desconfiar de la capacidad de los Bancos de devolver todos los depósitos (con los rendimientos pactados y en la moneda original). Al generalizarse ese "rumor" se dieron todas las circunstancias para que se presentara una corrida bancaria y luego un pánico bancario. Es decir, la decisión racional óptima de cada individuo era retirar todos sus depósitos antes que el resto o de lo contrario los bancos no podrían devolverle nada. Esto, agravado además por la posibilidad de devaluación y la reaparición de los "fantasmas inflacionarios", favorecieron la masividad de los retiros y la "fuga de capitales", como forma de prevenirse de estos efectos.

▪ **Situación actual del Sistema Financiero Argentino**

La desconfianza del Público al Sistema es la clave de su recuperación junto con el control de las expectativas. Pero a la vez son objetivos difíciles de lograr, al menos rápidamente. El problema que trae la desconfianza es que la gente no sólo no depositará sus ahorros en los Bancos sino que además tratará de extraer todo dinero que tenga en ellos

por temor a perderlos. Al suceder esto el Sistema no tiene fondos para financiar la Inversión, lo que alimenta la recesión y agudiza el problema de la credibilidad aún más. Según Neder (2002), la economía entra en un "ciclo vicioso de la desconfianza". Durante el primer cuatrimestre de este año, los depósitos declinaron más de 13.000 millones de pesos (al tipo de cambio 1.4 pesos por dólar), y el ritmo de caída de los mismos pasó de 2.200 millones a más de 4.000 millones de enero a abril por los recursos de amparo presentados en ese lapso. A esto se sumó el goteo diario que llevó a dudar sobre el tiempo de supervivencia del sistema bancario.

Asimismo, lo peor es que ningún banco (sea nacional o extranjero) se escapa del escepticismo propagado entre los ahorristas y por esto se temía un contagio de esta crisis a toda Sudamérica. Es decir que la mayoría de los inversores, al asociar la situación de Argentina y sus características a las de todos los países de la zona, concluyan que probablemente todos entren en Default, y actuando todos en grupo, retiren sus fondos de los países subdesarrollados. Neder denomina a este comportamiento "Efecto Corralito".

Por el motivo mencionado no existió dinero nuevo por depósitos y hubo graves problemas de liquidez que en caso de que se liberaran los fondos totalmente de las restricciones del Corralito, seguramente se verían agravados. Domínguez (2002) afirma que los bancos contaban a fines de Mayo de este año con encajes por 6.000 millones de pesos pero que la demanda potencial estimada a esa fecha podría ser de 40.000 millones. Si se hubiera dado esta situación ante la liberación del Corralito, el Gobierno debería emitir masivamente para cubrir esos retiros, llevando a una hiperinflación. La gente se volcaría con estos fondos al dólar, que por supuesto guardarían en cualquier lado menos en un banco de Argentina; es decir, la posibilidad de la quiebra de una gran cantidad de bancos seguiría siendo posible.

Existe además una dificultad que subsiste aún cuando la captación de fondos hacia el sistema no fuera una traba; el grave deterioro de las carteras de inversiones de los Bancos por la recesión y por la creciente inflación. Esto exige a los Bancos buscar nuevas alternativas de colocaciones para solucionar este tema, el cuál no es un problema menor.

▪ **Propuesta para la liberación del Corralito**

En primer lugar hay que distinguir entre levantar el Corralito y recuperar el sistema financiero, ya que estas difícilmente son medidas equivalentes. No se puede eliminar el Corralito sin al mismo tiempo implementar políticas complementarias que formen en su conjunto un plan económico serio. Antes de pensar en liberar el Corralito se hace indispensable:

1. Eliminar las expectativas de subida de precios y frenar la demanda de dólares.- La única manera de lograrlo es implementando un nuevo régimen de tipo de cambio fijo, una nueva Convertibilidad, o hasta una dolarización. Es muy difícil que, dada la cultura inflacionaria que existe en Argentina, otro método distinto a este, como podría ser un "inflation targetting", funcione en frenar las expectativas.
2. Fuerte y renovada supervisión bancaria.- Una vez solucionado el tema de expectativas y cuando los bancos estén de nuevo en condiciones de captar fondos para invertirlos, la supervisión debe ser un elemento clave; debe servir para detectar situaciones irregulares y de alarma ante posibles situaciones que de no ser tratadas a tiempo, lleven a una nueva crisis. La misma debe permitir, tal como recomienda el FMI, la detección de bancos en problemas y la implementación de planes (intervenciones si es necesario) de los bancos "débiles" del sistema. Este elemento debe devolver la credibilidad necesaria al sistema para que al

introducir elementos de salvataje con altas tasas reales de muy corto plazo sean efectivas y logren absorber el dinero que queda liberado del sistema, evitando así que se acumule la demanda de dólares. Si una buena supervisión no garantiza a los inversores que su dinero será colocado responsablemente, ninguna tasa real por más alta que sea llegará a atraer fondos al sistema.

3. Disminuir el escepticismo será una vía que permitirá al Estado ahorrar futuras pérdidas. De más está decir que la pesificación asimétrica le significará al Estado compensar a los Bancos. La misma intentó efectuarse dejando a los mismos optar por un Bono en Dólares o uno en Pesos. El monto de esta compensación rondaría los \$15.000 millones de pesos.
4. Eliminación del Déficit Público.- Es indispensable que el Gobierno reduzca su déficit para prevenir, en primer lugar la absorción excesiva de fondos del Sistema Financiero y para además no tener que recurrir a la emisión de dinero para financiarse. Este elemento, al igual que la mala supervisión, al no detener la gran proporción de fondos que se dirigió al Sector Público, fueron los mayores detonantes de la crisis financiera actual.

Dentro de esto incluiría también una reestructuración de los bancos públicos, quienes deberían comportarse sujetos a las mismas reglas de juego que los bancos restantes, para evitar las ineficiencias propias del sector público.

Una vez alcanzados, aunque sea parcialmente estos requisitos, es aconsejable que la liberación de las restricciones a los retiros en efectivo se haga gradualmente para evadir "sorpresas" que podrían causarse por el comportamiento de los agentes de sobre reacción (overshooting) o por comportamientos típicos de inversores de actuar en grupo.

2.3 Factores que ocasionaron la Crisis Financiera en el Ecuador

- **Factores y Beneficiarios de la Crisis Financiera en el Ecuador.**

El Ecuador estuvo sumido en una de las crisis más profundas del presente siglo. Las quiebras empresariales, el aumento del desempleo, la incapacidad del Estado para financiar los servicios básicos, como salud y educación, el peso exorbitante de las deudas externa e interna, la desconfianza en las instituciones financieras y en general en las instituciones existentes, la pérdida de poder adquisitivo de los hogares, el aumento del desempleo, de la pobreza y la delincuencia, las tensiones regionales, han alcanzado magnitudes no registradas en ningún otro momento en la posguerra.

La crisis en el Ecuador ha alcanzado proporciones mayores que en los demás países de la región, debido a factores como el manejo de la política económica realizada por los gobiernos de turno, buscando favorecer exclusivamente a banqueros y a acreedores externos, esto es a los poderosos grupos financieros y a sus empresas vinculadas, mientras los pueblos afectados por el fenómeno de El Niño han permanecido insensiblemente olvidados y se empobrece a crecientes sectores de la mayoría de la población ecuatoriana.

En efecto, el Ecuador registró la mayor tasa de inflación en América Latina, del 55.3% en promedio al mes de agosto de 1999, alcanzando una tasa promedio del 60.7% a fines de 1999 frente al 10.2% de inflación estimada promedio en todos los países de América Latina , al mismo tiempo, registró la recesión más profunda, caída del PIB estimada en el 12%, frente a un crecimiento promedio de la región del 1%.

El ingreso per-cápita medido en dólares, registró una contracción del 28.1% de acuerdo con las optimistas previsiones del Banco Central, en vista de la recesión, combinada con inflación y devaluación.

El aumento de la inflación y la recesión, las quiebras empresariales, el aumento del desempleo, el incumplimiento en el pago de remuneraciones a los servidores públicos por varios meses, la incautación temporal (denominada congelamiento) de los ahorros y del capital de trabajo de empresas y ciudadanos ecuatorianos, a favor de los banqueros, ilustran la magnitud de la violación de los derechos económicos y sociales de la mayoría de la población, mientras se preservaron los intereses de los banqueros y los acreedores externos.

- **Características de la Crisis Financiera en el Ecuador**

La liberalización financiera en el Ecuador se inició en los años ochenta pero se perfeccionó en los años noventa, a través de la reforma a varios cuerpos legales: Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado a fines de 1992, pero sobre todo mediante la Ley General de Instituciones Financieras de 1994.

Dichas reformas legales incluyeron dos elementos fundamentales:

a. La eliminación de las regulaciones por las cuales las autoridades monetarias incidían sobre las tasas de interés y sobre el destino del crédito. Los banqueros quedaron en libertad de manejar según sus criterios la asignación del crédito y sus condiciones financieras, y en la propia legislación vigente desde entonces, se permitió la concentración del crédito en personas naturales y jurídicas vinculadas a los accionistas bancarios.

En forma simultánea, la capacidad de supervisión por parte del Estado se debilitó como consecuencia de las reformas introducidas que, al mismo tiempo que redujeron el tamaño del Estado, debilitaron su poder de

regulación. Las leyes del mercado replazarían al Estado en la lógica de dichas reformas neoliberales.

b. El segundo elemento fundamental de las reformas financieras, fue la puesta en vigencia del impuesto a la libre circulación de capitales a nivel internacional, eliminándose el control de cambios, por el cual, el Banco Central administraba la compra y venta de la mayor parte de las divisas que ingresaban o que salían del país, con un pequeño margen de participación del mercado libre de cambios, margen que se había ido ampliando en el transcurso de los años ochenta.

Las reformas financieras se introdujeron en el Ecuador en el primer quinquenio de los noventa, período de fácil acceso de América Latina a los mercados financieros internacionales, y en consecuencia, como ha sucedido en todos los países después de una liberalización financiera, en un primer momento se registró un ingreso masivo de capitales que permitió una profundización financiera, esto es, el aumento de las captaciones y de los créditos, con la intermediación del sistema bancario y financiero local. Las causas que detonaron la crisis financiera ecuatoriana fueron:

- **Causas de la Crisis Financiera**

- El conflicto bélico con el Perú y la crisis eléctrica de 1995 – 1996 dieron lugar a los primeros problemas, registrándose un virtual estancamiento de la economía en 1996 y 1997 (tasas de crecimiento del PIB del 0.1% en 1996 y del 1.3% en 1997).

Con respecto al conflicto bélico, este constituyó un enfrentamiento producido en enero de 1995 en el Alto Cenepa, sitio de la frontera suroeste con el Perú que a pesar de su corta duración y la tardanza en

un acuerdo de paz produjo temor de los agentes económicos a una guerra generalizada, situación que desencadenó una ola de miedo que hizo que los ciudadanos y empresas retiraran sus depósitos de los bancos, de los cuales algunos fueron enviados al exterior. A la situación señalada se agregó la paralización de la inversión nacional y extranjera y los egresos extraordinarios que efectuó la caja fiscal para atender las necesidades militares de compra de armas y movilización y la logística de las tropas que le costaron al Estado 350 millones de dólares equivalentes al 2% del PIB⁶; hechos que estuvieron a punto de producir la quiebra del sistema financiero y el colapso general de la economía, pues se produjeron cuantiosas fugas de capitales que representaron el 7.4% del PIB en 1995 y el 6.9% en 1996, esto es una suma aproximada de 2.654 millones de dólares⁷. Para detener la fuga de capitales y defender el tipo de cambio el Banco Central incrementó las tasas de interés, sin embargo a pesar de que estas llegaron a duplicarse a las tasas de inflación y en ocasiones se ubicaron cerca del 40% en términos reales, en diciembre de 1995 la tasa de interés anual para depósitos de corto plazo llegó a ser del 70%, con una inflación anualizada a diciembre de 1996 del 23% que representó una tasa pasiva real del 37,2%, sus resultados fueron limitados en razón del enfrentamiento fronterizo; los conflictos políticos y los problemas económicos ocasionaron una pérdida general de confianza sobre el futuro de la economía ecuatoriana.

Las altas tasas de interés provocaron efectos negativos, pues el crédito caro contribuyó a desalentar las actividades productivas, deteriorar la solvencia de las empresas, tornar especulativa la economía y empeorar la cartera de las instituciones financieras. La relación deuda - patrimonio de las empresas llegó a ser 2,5 veces, las que se encontraban sobre-endeudadas no pudieron cancelar sus obligaciones bancarias, lo que

⁶ Araujo María Caridad, Gobernabilidad durante la Crisis y Políticas de Ajuste, Documento de Trabajo No. 6, CORDES, 1998 p. 83.

⁷ Gallardo Jorge, Crisis Financiera, Quito, Universidad del Pacífico, 2001, Pág. 135

provocó la duplicación de la cartera vencida de los bancos⁸. Estos hechos más una permisiva supervisión de la Superintendencia de Bancos y Seguros sembraron las semillas de la crisis bancaria que estallaría en 1999.

En relación a la crisis eléctrica en los años señalados se produjo un estiaje en la cuenca del río Paute, que abastece la central hidroeléctrica más importante del país, lo que provocó racionamientos de energía eléctrica en el segundo año que llegaron a prolongarse por seis meses, afectando seriamente la producción de todas las actividades económicas.

- La situación del país empeoró frente al fenómeno de El Niño, cuyos efectos se sintieron con intensidad desde el último trimestre de 1997, y que luego se extendieron durante 1998, produciendo un impacto equiparado solamente al ocurrido a mediados del siglo XVI. El total de pérdidas por este fenómeno, según estimaciones de la CEPAL, ascendió a US\$ 2.869 millones de dólares, lo que equivale al 14,5% del PIB.

Los agricultores de la costa fueron los más afectados, perdiendo sus fuentes de empleo y viéndose obligados a abandonar sus hogares 12.595 familias, de las que formaban parte 59.568 personas. En prevención y mitigación, se invirtieron US\$ 331 millones, financiados en su mayor parte con créditos y ayuda internacional (89% del total), mientras el Estado contribuyó con US\$ 67.2 millones.

El fenómeno El Niño, empobreció a los agricultores afectados por la catástrofe natural, pero no tuvo un impacto mayor sobre la crisis fiscal del Estado, ni sobre la magnitud que alcanzó el déficit de la balanza de pagos, peor aún sobre la magnitud de la inflación y recesión juntas que afectan a la economía ecuatoriana, pues lo que se invirtió en

⁸ Arízaga (1996).

reparaciones, provino en su mayor parte de créditos externos y ayuda internacional.

El mayor impacto sobre estas variables tuvo la crisis financiera internacional y la política económica del régimen para favorecer al capital financiero local e internacional.

- Un impacto mayor que el Fenómeno del Niño sobre la economía en general, tuvo la crisis financiera internacional que se derivó de la crisis mexicana iniciada en 1994 y agravada en 1995, que por el llamado “ efecto tequila”, produjo un compás de espera en el mundo financiero internacional con relación a sus inversiones en los mercados emergentes. Su efecto negativo en la economía ecuatoriana pudo haberse superado si no se hubiese producido: el enfrentamiento en el Alto Cenepa, el estiaje en la cuenca del río Paute y la inestabilidad política. A la crisis mencionada le siguió la crisis financiera internacional que se originó en Asia a mediados de 1997 y se extendió a Rusia y América Latina en 1998.

El impacto de la crisis financiera internacional se transmitió al Ecuador, al igual que al resto de países de la región, si bien en diferentes proporciones, por dos vías:

Por restricción del acceso a los mercados financieros internacionales, en condiciones de un elevado peso de la deuda externa, que obliga a estas economías a recurrir al financiamiento externo, para poder cubrir los compromisos del servicio de la deuda acumulada.

En el caso del Ecuador, los ingresos por exportaciones en 1998, se redujeron en 1.061 millones de dólares, en relación a los registrados

en 1997. Los precios del petróleo fueron los más afectados, cayendo desde 15,25 dólares por barril en noviembre de 1997, hasta 6,95 en diciembre de 1998.

El acceso a los mercados financieros internacionales se restringió con mayor intensidad desde el último trimestre de 1998, contrayéndose los desembolsos de deuda privada en 2.694 millones de dólares en 1999 (caída del 44%), frente al nivel de 1998. La inversión extranjera directa también se comprimió en 23,5% en 1999 (636 millones de dólares frente a 831 millones en 1998).

Tanto el fenómeno de El Niño como la crisis financiera internacional, afectaron también a otros países de América Latina; sin embargo, la crisis en el Ecuador es la más profunda de toda la región. En efecto, la recesión en el Ecuador en 1999 fue del 9% (frente a un promedio de crecimiento del 1% o casi nulo en América Latina), pero sobre todo, la mayor diferencia se registra en la magnitud de la devaluación monetaria, del 198% en el Ecuador y apenas del 3,5% en promedio en América Latina.

El Fenómeno de El Niño y los efectos de la crisis financiera internacional no explican, sin embargo, la magnitud que alcanzó la crisis en el Ecuador, ni el violento empobrecimiento de la mayoría de la población registrado y el éxodo masivo de ecuatorianos fuera del país en busca de empleo, y que aún no se ha detenido.

- Otro elemento que profundizó la crisis en el Ecuador fue el denominado “salvataje bancario”, esto es el conjunto de medidas aplicadas por el gobierno de entonces con el argumento de impedir la quiebra de los bancos, que se realizó en tres tiempos hasta enero del 2000.

- Otras causas que merecen mencionarse constituyen el desplome de los precios del barril del petróleo, pues en el período de algo más de 3 años cayó a menos de \$10, desde septiembre de 1996 en que el barril de petróleo ecuatoriano se facturó a \$ 20, llegando a ubicarse a diciembre de 1999 en US\$6,8 por barril; la plaga de la mancha blanca detectada en el Ecuador a mediados de 1999 redujo drásticamente la producción de camarones que según cifras del Banco Central representó una caída en el volumen de exportaciones en el 61,8% entre los años 1999 y 2000.

- La crisis asiática y rusa limitaron el acceso del país al mercado y al financiamiento externo lo que trajo como consecuencia la quiebra del 70% de las instituciones del sistema financiero; entre abril de 1998 y diciembre de 1999, quebraron o pasaron a manos del estado 13 de los 36 bancos que funcionaban en el país, los mismos que representaban el 57% de los activos bancarios a diciembre de 1998⁹.

El colapso de los más grandes bancos ecuatorianos, del que solo se libró el Banco del Pichincha, generó masivos retiros de depósitos e importantes fugas de capitales, según un estudio de la CEPAL 2001, entre 1999 y 2000 hubo una salida de capitales de 5.546 millones de dólares.

- Quizá otra de las causas fundamentales de la crisis financiera constituyó la presencia de las oficinas OFFSHORE, por medio de las cuales se produjo una gran fuga de capitales del país.

- Las acciones del Banco Central para detener la escalada del precio del dólar no produjeron resultados por la excesiva emisión monetaria pues entre noviembre de 1998 y diciembre de 1999 esta

⁹ Gallardo Jorge, Crisis Financiera, Quito, Universidad del Pacífico, 2001

creció en un 204%, por lo tanto los agentes económicos esperaban una devaluación cercana a dicho porcentaje al menos en el mediano plazo, por lo que el Banco Central subió la tasa de interés de los BEMs al 199,9% en diciembre de 1999 sin que se produzcan los efectos deseados.

- A pesar de la enorme desigualdad en la distribución del ingreso, y de la magnitud de la evasión fiscal de los sectores de altos ingresos, el gobierno, eliminó el impuesto a la renta, a partir de enero de 1999, en condiciones en que se registraba un elevado déficit fiscal, y lo reemplazó con el impuesto a la circulación de capitales (I.C.C.) para transacciones del sistema financiero, el mismo que fue eliminado dos meses después y la moneda nacional fue reemplazada por el dólar estadounidense, elemento que también contribuyó a acelerar la crisis bancaria.

- La inestabilidad política y la recesión producida en el primer año de gobierno del presidente Mahuad, ocasionaron un severo deterioro de las condiciones de vida de la población. En efecto en 1999 los salarios reales se depreciaron en un 10,7%, la pobreza urbana subió al 46% y la indigencia al 10,7%; a esto se sumo el aumento del desempleo urbano que llegó al 14,4% y del subempleo al 56,8%, el empobrecimiento de la clase media y una mayor concentración de la riqueza, el 46,6% de la población urbana estaba bajo la línea de pobreza y el 20% más rico de la población acumuló el 61,2% de la riqueza del país.

- Los factores que ocasionaron la crisis no fueron únicamente el fenómeno de El Niño, el conflicto bélico con el Perú, la crisis financiera internacional, desplome de los precios del petróleo, entre otros, sino también las políticas de los gobiernos que ahondaron la crisis, favoreciendo a unos sectores aún a costa de profundizarla para otros.

- **Peso de las diferentes variables en la crisis.**

La crisis financiera internacional, dio lugar a una pérdida de ingresos por alrededor de US\$ 1.700 millones, como resultado de: El deterioro de la balanza comercial por US\$ 1.538 millones, la restricción del acceso del Ecuador a los mercados financieros internacionales, que dio lugar a transferencias por deuda externa por US\$ 167 millones en los dos últimos trimestres de 1998.

La balanza comercial se deterioró, por la combinación de la caída de los ingresos por exportaciones y el aumento de las importaciones. A la pérdida de ingresos por exportaciones petroleras, en el transcurso de 1998 (por 632 millones de dólares), asociadas básicamente a la caída de los precios del petróleo en el mercado mundial, se sumó la pérdida de ingresos por exportaciones del resto de productos tanto tradicionales como no tradicionales, que ascendió en total a 491.3 millones de dólares (3.215.8 millones de dólares de ingresos en 1998, frente a 3.707.1 millones de dólares en 1997).

La pérdida de ingresos por el total de exportaciones en 1998, ascendió en consecuencia a 1.123 millones de dólares, cifra que equivale a 3.4 veces el valor total invertido en obras de prevención y mitigación por el fenómeno de El Niño (331 millones de dólares) y a 16.7 veces el aporte del gobierno para el efecto (67.2 millones de dólares). La crisis financiera internacional tuvo una influencia muchísimo mayor sobre el deterioro de la balanza comercial y de la situación fiscal que los gastos asociados al fenómeno de El Niño.

- **La Política Económica frente la Crisis.**

El temor frente a la inminencia de una devaluación monetaria, por el deterioro de la balanza de pagos, aumentó la demanda de divisas por parte de las empresas, bancos y público en general que habían

adquirido deudas en moneda extranjera, ejerciendo presión sobre el tipo de cambio. A Diciembre de 1998, el 56% de la cartera de crédito de los Bancos Privados, correspondía a créditos en moneda extranjera, porcentaje sustancialmente superior al registrado en 1990, del 1.6% antes de las medidas de liberalización financiera impulsadas por el FMI, en el marco de las reformas estructurales del Consenso de Washington.

La liberalización financiera dejó a los intermediarios financieros locales en absoluta libertad de manejar la cartera de crédito, liberados de las normas y controles que hasta entonces ejercía el Estado, calificados por la corriente neoliberal, de "represión financiera".

Las reformas financieras permitieron, en el caso del Ecuador, una gran concentración del crédito en empresas vinculadas a los accionistas de los Bancos, hasta por el 60% de la cartera, porcentaje que fue ampliamente superado en la práctica, en muchos casos, lo que unido a la débil capacidad de supervisión por parte de los organismos de control, desprovistos del marco legal para ejercerlo después de las reformas financieras introducidas en 1994, condujo a una situación de descontrol del sistema financiero por parte de las autoridades.

Los intermediarios financieros canalizaron créditos en moneda extranjera a sus empresas vinculadas y en general al conjunto de agentes económicos, en crecientes proporciones, sin medir el riesgo de incumplimiento por parte de los deudores, frente al evento de una devaluación.

El deterioro de la economía, asociado a la caída de los precios del petróleo en el mercado internacional, pero también a la disminución de los ingresos por el resto de exportaciones, a los efectos del fenómeno de El Niño, y a las crecientes dificultades de acceso a los mercados

internacionales de capitales, configuró un panorama difícil para la economía ecuatoriana, de restricción de financiamiento en moneda extranjera. En esas condiciones, los accionistas de los Bancos, tendieron a fortalecer la situación financiera de sus empresas vinculadas, a costa de deteriorar la situación financiera de los Bancos, en la confianza de que estos últimos podían acceder a los créditos del Banco Central, en el marco de las disposiciones financieras vigentes.

El elevado nivel de endeudamiento del propio sistema financiero en moneda extranjera, (41% de la deuda externa privada corresponde a este sector), impulsó a los bancos a elevar sus posiciones en moneda extranjera, aumentando la presión sobre el tipo de cambio y sus necesidades de liquidez.

La presión sobre el Banco Central, en demanda de crédito por parte de los bancos, se incrementó desde Agosto de 1998, con el nuevo gobierno, en razón de que el Filanbanco, uno de los bancos más grandes del país, se encontraba al borde de la quiebra a fines del gobierno anterior, junio y julio de 1998, el cual prefirió dejar el manejo de este problema a la administración entrante. El crédito interno neto del Banco Central al sistema financiero se disparó, pasando de un valor negativo (depósitos en el Banco Central superiores a créditos, de 1.526.9 miles de millones de sucres el 31 de julio de 1998), a un valor positivo, de 4.873.9 miles de millones de sucres al 28 de febrero de 1999.

El saldo del crédito interno neto del Banco Central al sistema financiero, alcanzó su punto máximo en febrero, en que se registró la devaluación monetaria. El crédito concedido estuvo además altamente concentrado en un solo banco, el Filanbanco, que recibió más de 700 millones de dólares.

Durante el primer trimestre de 1999, los bancos reportaron un aumento de sus utilidades, en particular derivadas de operaciones cambiarias, esto es de compra y venta de divisas. Este fenómeno debió merecer un examen especial por parte de las autoridades correspondientes, que permita introducir en adelante las reformas necesarias en la legislación, para impedir a futuro, que los bancos utilicen el dinero que solicitan en créditos del Banco Central, en compra - venta de divisas, ejerciendo una presión adicional sobre el tipo de cambio, en los momentos de crisis económica, obteniendo beneficios a costa de profundizarla. El crédito neto del Banco Central al sistema financiero, aumentó en alrededor de mil millones de dólares, entre julio de 1998 y febrero de 1999, decretándose un feriado bancario cuando el Banco Central había sido virtualmente saqueado, entregando a los bancos hasta los billetes viejos que habían sido retirados de la circulación para ser incinerados.

La inyección de liquidez que realizó el Banco Central, por los créditos concedidos al sistema financiero, en condiciones de deterioro de la balanza de pagos analizada en párrafos anteriores, elevado nivel de endeudamiento del sector privado, y; en las condiciones de restricción del acceso al financiamiento externo en los mercados internacionales, que se sintió con mayor intensidad en el último trimestre de 1998, hizo que la presión sobre el tipo de cambio se volviera cada vez más insoportable.

El Banco Central trató de mantener su política de bandas cambiarias, que la venía aplicando desde diciembre de 1994, elevando las tasas de interés para tratar de retener los capitales, hasta que a mediados de febrero llegaron a ubicarse en el 180%; mientras al mismo tiempo, vendía dólares de la Reserva Monetaria Internacional (RMI), tratando de contrarrestar la presión sobre el tipo de cambio.

Mediante estas intervenciones, el Banco Central perdió el 36% de la RMI, esto es 700 millones de dólares entre Julio de 1998 (1.951 millones de dólares) y Febrero de 1999 (1.250 millones de dólares).

Con el argumento de aumentar la recaudación fiscal, para financiar el creciente déficit fiscal, el nuevo gobierno adoptó la propuesta del Partido Socialcristiano, de eliminar el Impuesto a la Renta y en su lugar colocar el Impuesto a la Circulación de Capitales, ICC, que entró en vigencia, en forma paulatina, sobre diferentes rubros, desde Enero de 1999.

El impuesto a la circulación de capitales provocó el retiro de depósitos a la vista del sistema bancario, tanto para evitar el pago del nuevo gravamen como por los mayores requerimientos de liquidez por parte de los agentes privados, frente a las limitaciones que el propio gobierno impuso al uso del cheque, con la prohibición del doble endoso, por ejemplo, medida impuesta para evitar la evasión del pago del ICC.

El retiro de depósitos de los bancos agravó la situación de iliquidez del sistema bancario, además de que alimentó la fuga de capitales, que ya se venía registrando, frente a la percepción de riesgo de devaluación, de riesgo frente al débil sistema financiero y finalmente, para evitar el pago del nuevo tributo.

En esas condiciones, el Banco Central abandonó el sistema de bandas cambiarias, el 12 de febrero de 1999, dejando flotar el tipo de cambio, el cual en el transcurso de los dos primeros días posteriores a la medida, llegó a 18 mil sucres por dólares (devaluación del 150% frente a la cotización anterior a la medida).

Los precios de los bienes y servicios siguieron al dólar, e incluso lo superaron, duplicándose e incluso triplicándose.

2.4 Las Oficinas OFFSHORE en el Ecuador

- **Definición:**

Un elemento clave en el proceso del movimiento de capital internacional ha sido el crecimiento de la llamada Finanzas Offshore. Durante los últimos 30 años, los offshore financial centers se han convertido en el mayor componente del sistema financiero global emergente; la existencia de los mismos ha socavado la habilidad de los gobiernos nacionales para imponer impuestos más altos a individuos y compañías.

La particularidad de la banca offshore es que todos los bancos son sucursales de bancos extranjeros y dependen de sus decisiones. Para su existencia debe cumplir ciertas condiciones que dan la viabilidad de este sistema, como lo es la estabilidad política y económica, condición que hace a los bancos extranjeros radicarse en otro país. La seguridad jurídica, exigencia coherente de capital mínimo y secreto bancario, son cuestiones que permiten el ambiente adecuado. La determinación del libre cambio, la ausencia de tasas máximas y la no existencia de normas sobre encajes, ayudan a su óptimo funcionamiento.

La banca offshore es atractiva, fundamentalmente por la confidencialidad que ofrece a sus clientes (estricto secreto bancario basado en el uso de cuentas cifradas) y las altas tasas de interés que paga por los depósitos. De otra parte, ofrece una salida a los inversionistas frente a situaciones de inestabilidad política en sus países de origen.

De otro lado, los elementos que hacen posible a esta banca asegurar altas tasas de interés son, principalmente, los beneficios tributarios que los gobiernos de los centros offshore ofrecen (inexistencia de impuestos a los intereses y a la renta), una regulación y supervisión bancaria flexible (no establece encajes ni controles referentes a la administración de riesgos) y, en la mayoría de casos, el no requerimiento de presencia física de una sucursal, permite reducir costos; además, el país anfitrión de los centros offshore se beneficia de los ingresos por el otorgamiento de licencias bancarias (renovables anualmente).

En América Latina, las instituciones financieras utilizaron los centros offshore como medio alternativo para realizar operaciones, ante las estrictas regulaciones prudenciales y las elevadas exigencias de encajes que tenían que cumplir en sus países. Destacan los casos de las crisis financieras ocurridas en Venezuela (1994), Argentina (1995) y Ecuador (1999). En todos esos casos, los establecimientos offshore fueron diseñados con el propósito de escapar del alcance de las regulaciones y de la supervisión bancaria de los países donde operaban.

De hecho, los offshore financial centres más exitosos como Islas Caimán y Channel Islands, dependen en este tipo de negocio como una fuente importante de ingresos gubernamentales y actividad económica. En el caso de las Islas Vírgenes Británicas, gracias a los ingresos generados por este sector financiero, se han dado el lujo de limitar el número de turistas que visitan las islas, esto porque no dependen de la industria turística como muchas otras del Caribe.

▪ **Las OffShore en el Ecuador**

La figura de la banca offshore ha sido una modalidad de negocios importante en el Ecuador y ha tomado relevancia desde varios años atrás.

Para explicar el papel de las offshore actualmente, diremos que su característica principal es: la de ser una estructura que permite que quien la utiliza tenga anonimato y privacidad.

Una banca offshore puede ser sinónimo de un paraíso fiscal, también se puede pensar que son figuras que buscan reducir las cargas impositivas en distintos países con la intención de ocultar movimientos importantes de dinero; el utilizar este tipo de figuras en algunos casos está permitido.

El Ecuador con una economía dolarizada y geográficamente localizado entre dos importantes países productores de droga, es altamente vulnerable al lavado de dinero, sin embargo no es considerado un importante centro financiero regional debido a que hasta ahora no ha existido un efectivo control del lavado de dinero, que permita de manera confiable juzgar la magnitud de tal actividad en el país.

En el país, varios bancos ecuatorianos mantienen oficinas offshore, siendo la Superintendencia de Bancos y Seguros, la responsable por supervisar tanto a las instituciones dentro del país como a las offshore. Las regulaciones son esencialmente las mismas para ambos tipos de banco, con la excepción de que los depósitos offshore ya no son garantizados por la AGD. Bajo esta modalidad está prohibido la existencia de directores anónimos y los requisitos de licencia son los mismos para ambos tipos de institución financiera, adicionalmente, se requiere que los bancos offshore contraten auditores externos precalificados por la Superintendencia de Bancos y Seguros, correspondiendo a estas firmas contables privadas realizar auditorías regulares de los bancos offshore que de otra manera serían realizadas por la Superintendencia de Bancos y Seguros en Ecuador. Cabe señalar que no se permiten acciones al portador en los bancos o compañías en el país.

La Asociación de Bancos Privados del Ecuador reconoce que a mediados del 2.003 los depósitos ubicados en el exterior y aquellos de la banca ecuatoriana Off Shore sumaban cerca de 1.800 millones de dólares, cifra mayor a las remesas enviadas del exterior por nuestros compatriotas, mientras que a julio del 2.005 se manifiesta que se tenía 896.3 millones de dólares, lo que permitió canalizar recursos externos por 1.139 millones de los organismos multilaterales y de la banca internacional.

▪ **Ventajas de las Oficinas Offshore**

Entre sus principales ventajas se pueden mencionar las siguientes:

- Presentan a su casa matriz como un posible prestamista de última instancia.
- Alta Rentabilidad para los inversionistas

▪ **Desventajas:**

Entre las más importantes se mencionan:

- Banca susceptible a realizar operaciones ilícitas y eludir los controles locales. Dado que es difícil controlar las conexiones que tiene el banco con su casa matriz, este tendría ventajas para realizar dichas operaciones.
- Genera un mayor costo de información para el ahorrista, puesto que es necesario acceder a información que solo se encuentra en el exterior en su casa matriz.
- Riesgos relacionados a las elevadas tasas de interés
- Inadecuados estándares de supervisión que han alentado el incumplimiento de las normas y la práctica de arbitraje regulatorio.
- Varias de las crisis financieras internacionales han sido asociadas directamente a las operaciones offshore, como es el caso del Ecuador.

CAPITULO III

FUNCIONES DE CONTROL DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS Y SEGUROS

3.1 Estructura Orgánico Funcional de la Superintendencia de Bancos y Seguros

De acuerdo al artículo 183 literal a) de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, el Superintendente de Bancos y Seguros expide el Estatuto Orgánico por Procesos y el Organigrama de la Estructura Matricial de la Superintendencia de Bancos y Seguros con vigencia desde el 13 de enero del 2.005, mediante Resolución N. ADM-2.005-7061 de la misma fecha.

▪ Aspectos Generales

Con el propósito de fortalecer y dar continuidad al Modelo de Gestión por Procesos, implementado a partir del mes de noviembre del 2.001 , se lo ha reforzado apoyado en una estructura matricial que permite consolidar una nueva cultura organizacional dirigida a la optimización de trabajo de la Superintendencia de Bancos y Seguros. Se requiere otorgar a este organismo de control de una herramienta moderna, dinámica y flexible para el cumplimiento de las actividades de supervisión bajo parámetros de oportunidad, eficacia, productividad y profesionalismo.

Las mejoras introducidas se orientan a reforzar el Modelo de Gestión basado en Procesos para alcanzar entre otros los siguientes objetivos:

- Enfocar la gestión de la organización hacia una cultura permanente de servicio al cliente.

- Ejecutar los procesos institucionales para generar productos de calidad de manera oportuna.
- Optimizar el uso de recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales evitando la duplicación de actividades y tareas, con métodos estandarizados que promueven el trabajo en equipo.
- Impulsar la cultura de mejoramiento continuo de la gestión institucional.
- Consolidar en la Superintendencia de Bancos y Seguros una red de procesos, geográficamente integrada para una mejor gestión institucional.

La estructura organizacional de la Superintendencia de Bancos y Seguros se alinea con los procesos que generan los productos institucionales. Esta estructura establece un orden basado en: cadena de valor integrada por unidades de supervisión, unidades de consulta especializada y los órganos de representación geográfica; en la cadena de soporte, y en las unidades de apoyo. El objetivo de esta estructura es conseguir economías de escala en la generación de productos y servicios, evitar la duplicación de actividades y alcanzar la integración de las diferentes unidades administrativas.

La conducción administrativa y técnica de cada uno de los procesos está a cargo de un Responsable del Proceso que no es otro que la unidad administrativa encargada de ejecutarlo. Estos procesos deben garantizar la calidad de los productos y servicios, la utilización eficiente de los servicios, optimización de procesos y la satisfacción de los clientes internos y externos; su ámbito de acción es a nivel nacional.

La Superintendencia de Bancos y Seguros se administra por los niveles estratégico y operativo.

La Administración del nivel estratégico corresponde al Superintendente de Bancos y Seguros, al Comité Estratégico Institucional y a la Dirección Nacional de Estrategia y Gestión; unidad que ejerce la Secretaría de dicho Comité a través del Subdirector de Estrategia y Gestión.

Por otro lado, la administración del nivel operativo les corresponde a los responsables de los procesos y se refleja en las actividades asignadas a ellos.

El Comité estratégico Organizacional está integrado por el Intendente General, quien lo presidirá y los Intendentes Nacionales, Intendentes Regionales, Secretario General y Directores Nacionales, como únicos responsables del cumplimiento y ejecución del Plan Estratégico, de los Planes Operativos, Manuales, Manual de Procesos y Otros Instrumentos que regulan las actividades de la institución.

El Comité antes mencionado tiene la obligación de asesorar y presentar informes trimestrales al Superintendente de Bancos y Seguros sobre el plan estratégico institucional que incluye la estrategia de supervisión y las relacionadas con la administración de recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales y los planes de contingencia que se requieran.

- **Procesos de la Superintendencia de Bancos y Seguros¹⁰**

La Superintendencia de Bancos y Seguros, ejecuta los siguientes macro procesos, procesos y subprocesos:

¹⁰ Estatuto Orgánico por Procesos de la Superintendencia de Bancos y Seguros, Resolución N. ADM-2.005-7061 de 13 de enero de 2.005

CADENA DE VALOR

SUPERVISION

SUPERVISIÓN EXTRA – SITU

SUPERVISIÓN IN – SITU

SUPERVISION INTEGRAL

ASESORIA JURIDICA

GESTION DE ASESORIA LEGAL

GESTION NORMATIVA

- Gestión de normatividad
- Calificación y actualización de peritos, auditores internos y externos y calificadoras de riesgo.
- Pólizas de seguridad y contratos de reaseguros

PROCURADURIA JUDICIAL

SANEAMIENTO O LIQUIDACION DE ESTADOS FINANCIEROS

RECLAMOS ADMINISTRATIVOS Y TRÁMITES LEGALES DEL SISTEMA DE SEGUROS PRIVADOS.

RIESGOS

EVALUACION DEL RIESGO FINANCIERO DE LOS SISTEMAS: FINANCIERO, DE SEGURO PRIVADO Y DE SEGURIDAD SOCIAL.

- Servicios especializados en evaluación de riesgos de las calificadoras de riesgo para supervisión.

EVALUACION DEL RIESGO OPERACIONAL DE LOS SISTEMAS: FINANCIERO, DE SEGUROS PRIVADOS Y SEGURIDAD SOCIAL.

EVALUACION DEL RIESGO LEGAL DE LOS SISTEMAS: FINANCIERO, DE SEGUROS PRIVADOS Y DE SEGURIDAD SOCIAL.

ACTUARIA

ESTUDIOS

INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS ECONOMICOS

INFORMACION ESTADISTICA

CADENA DE SOPORTE Y APOYO

FINANZAS Y CONTABILIDAD

PRESUPUESTO

CONTABILIDAD

TESORERIA

RECURSOS HUMANOS

RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN DE PERSONAL

FORMACION Y DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS
(CAPACITACION)

EVALUACION DE DESEMPEÑO Y DEFINICION DEL PLAN DE
CUADROS

REMUNERACIONES

CONTROL DE PERSONAL

- Base de datos de Recursos Humanos
- Licencias y control de asistencia

IMAGEN INSTITUCIONAL

- Imagen Institucional Interna
- Imagen Institucional Externa

SERVICIOS GENERALES

GESTION DE RECURSOS MATERIALES

- Adquisición de materiales y servicios
- Inventarios y control de bienes

GESTION DE SERVICIOS

- Mantenimiento de instalaciones
- Servicio Médico
- Préstamos al personal
- Seguro médico
- Administración de servicios bibliográficos
- Control de servicios externalizados
- Reproducción e impresión de documentos

- Avalúos

RECURSOS TECNOLOGICOS

DESARROLLO, IMPLANTACION Y MANTENIMIENTO DE APLICACIONES TECNOLOGICAS.

- Administración de cuentas corrientes cerradas y cheques protestados
- Control de Burós de información crediticia
- Administración de la página WEB

OPERACIÓN DE RECURSOS TECNOLOGICOS

- Soporte de Usuarios

MEJORAMIENTO ORGANIZACIONAL

Planificación Institucional

- Planificación Estratégica
- Planificación Operativa

ADMINISTRACION Y EJECUCIÓN DE PROYECTOS

PROCESOS INSTITUCIONALES

- Metodologías
- Diseño y mejoramiento de procesos

SERVICIOS ADMINISTRATIVOS

ADMINISTRACION DE LA SECRETARIA DE LA JUNTA BANCARIA Y DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS Y SEGUROS.

ADMINISTRACION, VALIDACION Y CERTIFICACION DE LA DOCUMENTACION Y REQUERIMIENTOS INGRESADOS O GENERADOS EN LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS Y SEGUROS.

- Administración y custodia de documentación y archivos físicos.
- Administración de colegios electorales
- Administración del catastro y registro de entidades controladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros.

ATENCION A CLIENTES EXTERNOS

- Atención a Consultas y solicitudes de los clientes del Sistema Financiero
- Atención a requerimientos oficiales

AUDITORIA GUBERNAMENTAL

AUDITORIA INTERNA

PROYECTOS ESPECIALES

CONTROL DE COACTIVAS Y REESTRUCTURACIONES

PREVENCION DE LAVADO DE ACTIVOS

PROGRAMA DE CALIFICACION DE COOPERATIVAS

▪ Organización Interna de la Superintendencia de Bancos y Seguros

De acuerdo al Estatuto Orgánico por Procesos y el Organigrama de Estructura Matricial, la Superintendencia de Bancos y Seguros para el cumplimiento de su misión y responsabilidades cuenta con las siguientes unidades:

ORGANOS DE DIRECCION: Junta Bancaria; Superintendente de Bancos y Seguros e Intendente General.

ORGANOS DE APOYO: Asesoría, Secretaría General, Procuraduría Judicial, Subdirección de Actuaría, Subdirección de Control de Coactivas y Reestructuraciones, Subdirección de Atención al Cliente y, Auditoría Interna.

ORGANOS DE SUPERVISION: Intendencia Nacional de Instituciones Financieras, Intendencia Nacional del Sistema de Seguros Privados y, Dirección Nacional de Seguridad Social.

ORGANOS DE CONSULTA ESPECIALIZADA: Intendencia Nacional Jurídica, Dirección Nacional de Riesgos y, Dirección Nacional de Estudios.

ORGANOS DE SOPORTE: Dirección Nacional Financiera Administrativa, Dirección Nacional de Estrategia y Gestión y, Dirección Nacional de Recursos Tecnológicos.

ORGANOS DE REPRESENTACION GEOGRAFICA: Intendencia Regional Guayaquil, Intendencia Regional Cuenca, Intendencia Regional Portoviejo.

Las funciones pormenorizadas constan en el documento mencionado en párrafos anteriores.

3.2 Funciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros

De acuerdo al Art. 222 de la Constitución de la República del Ecuador, las Superintendencias son Organismos técnicos con autonomía administrativa, económica y financiera y personería jurídica de derecho público, encargados de controlar instituciones públicas y privadas, a fin de que las actividades económicas y los servicios que presten se sujeten a la ley y atiendan al interés general.

Las Superintendencias serán dirigidas y representadas por Superintendentes elegidos por el Congreso Nacional con el voto de la mayoría de sus integrantes de ternas enviadas por el Presidente de la República. Desempeñarán sus funciones durante cuatro años y podrán ser reelegidos.

La organización y funciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros como entidad encargada de la supervisión y control del sistema financiero, se encuentra contemplada en la Codificación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero.

Cuenta con la Junta Bancaria conformada por cinco miembros: el

Superintendente de Bancos, Gerente General del Banco Central, dos miembros con sus respectivos alternos, que serán designados por el Presidente Constitucional de la República, y un quinto miembro y su alterno, que son designados por los cuatro restantes.

Entre las atribuciones de la Junta Bancaria están las de : formular la política de control y supervisión del sistema financiero, aprobar las modificaciones del nivel requerido de patrimonio técnico y las ponderaciones de los activos de riesgo; resolver las dudas en cuanto al carácter bancario y financiero de las operaciones y actividades de las instituciones financieras y dictar las resoluciones para la aplicación de la ley General de Instituciones del Sistema Financiero; determinar que las operaciones y servicios sean compatibles con las actividades de las instituciones financieras; resolver los recursos de revisión de orden administrativo; aprobar el presupuesto y la escala de remuneraciones del personal de la Superintendencia de Bancos y Seguros; conocer la memoria del Superintendente de Bancos, previo el envío al Congreso Nacional.

Las funciones del Superintendente y por lo tanto de la Superintendencia de Bancos y Seguros son:

- Aprobación de los estatutos sociales de las instituciones del sistema financiero privado y sus modificaciones.
- Velar por la estabilidad, solidez y correcto funcionamiento de las instituciones sujetas a su control.
- Autorizar la cesión total de activos, pasivos y contratos de las instituciones del sistema financiero.
- Cuidar que las informaciones de conocimiento público, de las instituciones a su cargo sean claras y veraces.
- Vigilar que los programas publicitarios de las instituciones se

ajusten a las normas vigentes y a la realidad jurídica y económica del producto o servicio que se promueve.

- Establecer programas de vigilancia preventiva y practicar visitas de inspección, sin restricción alguna, a las instituciones controladas, que permitan un conocimiento de su situación económica y financiera, del manejo de sus negocios, así como verificar la veracidad de la información que remitan las instituciones financieras al Banco Central y Superintendencia de Bancos y Seguros.
- Establecer y mantener en la entidad un sistema de registros a través de una Central de Riesgos, que permita contar con información consolidada y clasificada sobre los principales deudores del sistema financiero.
- Mantener un centro de información financiera a disposición del público y establecer los parámetros mínimos que incluya una escala uniforme de calificación de riesgos.
- Elaborar y publicar al menos trimestralmente el boletín de información financiera, en el plazo de treinta días contados a partir del cierre del periodo al que se refiere la información.
- Imponer sanciones administrativas a las instituciones que controla, cuando estas contravienen las disposiciones que las norman, así como a los directores, administradores y funcionarios, y a los sujetos de crédito que no las observen.
- Ejecutar, mediante resolución las decisiones adoptadas por la Junta Bancaria.
- Iniciar las acciones legales en contra de los directores o administradores de las instituciones sujetas a su control.
- Realizar investigaciones para autorizar inscripciones en el Libro de Acciones y Accionistas de las instituciones del sistema financiero privado.
- Exigir que se le presenten para su examen todos los valores, libros,

comprobantes de contabilidad, correspondencia y cualquier otro documento relacionado con el negocio.

- Recibir las declaraciones juradas de los directores, administradores y empleados o de las personas vinculadas con la institución del sistema financiero privado, observando las formalidades previstas para esta clase de pruebas en el Código de Procedimiento Civil.
- Exigir que las instituciones controladas presenten y adopten las correspondientes medidas correctivas y de saneamiento en los casos requeridos.
- Efectuar proposiciones a la Junta Bancaria según lo establece la ley.
- Designar liquidadores de las instituciones financieras

3.3 El rol de la Superintendencia de Bancos y Seguros frente al Sistema Financiero

El sistema financiero constituye un pilar fundamental para el crecimiento de cada país, pues en su rol importante de intermediador de recursos, canaliza los excedentes de un segmento de la población con capacidad de ahorro a otros sectores que requieren de facilidades crediticias para su inversión en las diferentes actividades económicas tales como: agricultura, industria, comercio, servicios, vivienda, entre otros, apoyando a la producción, crecimiento y empleo de otros sectores y de la economía en general.

El sistema de seguro privado protege tanto a las personas como a las empresas públicas y privadas de cualquier acontecimiento o riesgo al que están expuestas. El utilizar los productos que ofrece el sistema de seguros permite que las personas y las empresas puedan recuperar y tener más certidumbre sobre el flujo de los ingresos futuros, todo lo cual redundará en la posibilidad de generar mayor inversión y por lo tanto

crecimiento económico y bienestar social.

El sistema de seguridad social, además de permitir a los ecuatorianos contar con la mejor protección frente al futuro, genera la capacidad de construir una base de ahorro nacional a largo plazo necesario para la inversión que garantizará el desarrollo del país, también a largo plazo.

Es por estas razones de interés nacional, que en todos los países existe un particular interés del estado en regular estas actividades, pues sin ellas el andamiaje económico y social de las naciones puede verse seriamente lesionado.

En el país la Constitución Política de la República y las leyes aprobadas por el Honorable Congreso Nacional, consagran a la Superintendencia de Bancos y Seguros, como el organismo técnico, con autonomía administrativa, económica y financiera encargada de la Supervisión y control del Sistema Financiero y Seguros Privados, prevaleciendo la protección de los intereses de las personas, también es necesario promover la creación de mecanismos adecuados para que estos sistemas se puedan desarrollar y constituyan el verdadero eje para el crecimiento económico y bienestar social de los ecuatorianos.

En este sentido la Superintendencia de Bancos y Seguros ha emprendido un plan de fortalecimiento en busca de llevar a la práctica una nueva visión en beneficio del país, adoptando una nueva estrategia institucional denominada "Hacia una Supervisión eficaz". Se han planteado objetivos institucionales buscando la excelencia en el cumplimiento de sus responsabilidades en procura de garantizar que los sistemas financieros sean más solventes, confiables, eficientes y competitivos, que promuevan en forma efectiva el crecimiento económico del país a través del incremento del ahorro doméstico y el ingreso de

capitales extranjeros y su canalización hacia los sectores productivos.

La Superintendencia de Bancos y Seguros, busca garantizar a los depositantes un sistema de supervisión eficaz, preventivo y dinámico, dirigido a precautelar permanentemente los intereses del público a través de la emisión de bases legales y normativas idóneas, adecuadas a los estándares internacionales de supervisión acordes a la realidad nacional.

3.4 Lineamientos Técnicos sobre la vigilancia y control financiero con la aplicación de las Normas de Basilea.-

Durante los últimos años, el marco de regulación y de actuación a escala mundial ha sido objeto de importantes cambios, desde un contexto regulador con fuerte intervención estatal en las operaciones permitidas para el sistema financiero, hasta un enfoque más liberal que busca una mayor competitividad entre sus integrantes.

▪ Objetivos de los Principios Básicos de Basilea para una Supervisión Bancaria efectiva

Los Principios Básicos para una Supervisión Bancaria efectiva, fueron desarrollados por el Comité de Basilea de Supervisión en coordinación con los supervisores de los países que no pertenecen al G-10; constituyen un parámetro para la comunidad financiera internacional con el fin de evaluar la eficacia de los regímenes de supervisión bancaria.

La necesidad de fortalecer la supervisión de bancos ha constituido una prioridad muy importante por cuanto se reconoce que las debilidades en los sistemas bancarios han sido una de las causas de las crisis financieras en muchos países en los últimos tiempos, de la cual no ha podido substraerse el Ecuador. Las crisis bancarias han afectado a

muchos países tanto de economías desarrolladas como emergentes, en consecuencia el monitoreo de los sistemas bancarios se convierte en un tema crítico y un gran reto para los supervisores. Ante lo expuesto y con el propósito de mitigar el riesgo es necesario adoptar e implementar métodos eficaces de supervisión.

▪ **Adhesión a los Principios de Basilea por la Comunidad Internacional**

El Comité de Basilea emitió los principios básicos en septiembre de 1997, los mismos que fueron ratificados por la comunidad Financiera Internacional en la reunión anual del FMI y el Banco Mundial en Hong Kong en octubre de 1997. El informe emitido sobre la estabilidad financiera en Economías de Mercado Emergentes ratificó estos principios básicos y solicitó al FMI y al Banco Mundial su implementación.

Al respecto en octubre de 1998 el Grupo de 22 países emitió sus informes sobre la estructura financiera internacional y en su informe relacionado al fortalecimiento de los sistemas financieros, ratificó varios conjuntos de principios aceptables a nivel internacional, en los cuales se incluyeron los Principios Básicos e importancia de que sean implementados oportunamente.

La Conferencia internacional de Supervisores de Bancos en Sydney ratificó estos principios básicos, comprometiéndose a contribuir en forma activa en su implementación, solicitó además al Comité de Basilea pautas más completas.

- **Presión Internacional para la implementación de los Principios Básicos**

Siendo preocupación la estabilidad del sector financiero, la comunidad de supervisores bancarios está presionada a garantizar una supervisión efectiva de los Bancos, situación reflejada en una creciente demanda internacional para la implementación de los principios básicos anteriormente señalados.

El Comité de Basilea reconoce que para las reformas financieras y eficiente supervisión bancaria se requieren esfuerzos amplios e intensivos por un período de tiempo prudente. A pesar de ello señala que es de suma importancia que las autoridades internacionales de supervisión tomen medidas inmediatas tendientes a: Identificar las debilidades en un sistema de supervisión; trabajar en las debilidades más urgentes e importantes; insistir a las autoridades públicas para que apoyen las acciones tendientes a fortalecer la estabilidad en el sector financiero en las que se debe considerar la implementación de los principios básicos.

Como una organización que fija normas, el Comité de Basilea tiene activa participación en la interpretación de los principios básicos actuales, proporciona capacitación para los supervisores en todo el mundo y divulga periódicamente normas y prácticas sanas.

En tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial tienen un papel activo en el proceso de implementación de las normas e insisten en que sus países miembros cumplan con los principios básicos y trabaja con ellos en su evaluación. El Banco Mundial dentro de sus operaciones regulares insiste en que sus países clientes adopten los principios básicos y trabaja con ellos para evaluar su marco de supervisión frente a los principios.

Tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial insisten en que los países corrijan las debilidades identificadas en sus regímenes de regulación y supervisión así como brindan asistencia técnica y capacitación para tratar las debilidades en base a prioridades definidas.

El Comité de Basilea, el Grupo Coordinador de los Principios Básicos, el FMI y el Banco Mundial, mantienen un diálogo permanente tendiente a: coordinar iniciativas para que se alcancen los objetivos comunes en esta área y, garantizar que los escasos recursos para la contratación de expertos se utilicen en forma óptima.

Debido al reto que significa el fortalecimiento de la supervisión bancaria en el mundo entero y los recursos limitados con que se cuenta para lograr ello, las entidades y grupos mencionados están concientes de la necesidad de coordinar en forma idónea sus actividades; igualmente estas organizaciones utilizan recursos suministrados por supervisores del mundo entero para otorgar asistencia técnica y evaluar sus sistemas de supervisión frente a los principios básicos como una ayuda a los países que la solicitan.

- **Requisitos para la Supervisión Bancaria efectiva**

El Comité de Basilea reconoce que para lograr una supervisión bancaria efectiva se tienen que cumplir una serie de requisitos que abarcan varias áreas: políticas macroeconómicas sanas y sostenibles; una infraestructura pública bien desarrollada; disciplina de mercado efectiva; procedimientos para la solución de problemas de los bancos y, mecanismos para garantizar un nivel adecuado de protección sistémica.

El entorno macroeconómico y sostenibilidad de las políticas

económicas son temas importantes debido a su interacción doble con la solvencia de los bancos.

Aunque la evaluación se centra en la conformidad de los procesos de supervisión bancaria del país, se debe intentar formar una opinión respecto de la existencia de puntos vulnerables y riesgos macroeconómicos que tienen implicaciones para la eficacia de las garantías prudenciales o la estabilidad del sistema financiero.

La infraestructura pública puede tener un impacto profundo para cumplir con los principios básicos, probablemente el aspecto más importante es la existencia de una cultura crediticia adecuada, es decir un entorno que le promueve la honra y cumplimiento de los contratos financieros; se debe construir la cultura crediticia en base a un conjunto adecuado de leyes que contemple temas financieros, incluyendo contratos, quiebras, garantías colaterales y la recuperación de préstamos; sin embargo no es suficiente tener buenas leyes, se debe contar con un sistema judicial eficiente que haga respetar sus decisiones.

De otra parte una infraestructura adecuada implica también que las normas contables se ciñan a las mejores prácticas internacionales, a fin de que los inversionistas y supervisores puedan evaluar adecuadamente la posición financiera de los bancos así como estos puedan monitorear la situación financiera de las instituciones prestatarias.

Una disciplina de mercado idónea se basa en la transparencia y la eficaz administración financiera; a pesar de ello los esfuerzos del gobierno para influir en las decisiones comerciales, en especial en las operaciones relacionadas con préstamos debilitan el proceso; en consecuencia, cualquier tipo de influencia de las políticas gubernamentales en las operaciones de créditos debe ser transparente.

El Ecuador con la expedición de la Ley General de Instituciones Financieras en el año 1.994, no fue ajeno a estos cambios; la conformación de grandes conglomerados y la ampliación de operaciones permitidas a las instituciones financieras fueron las características fundamentales de esta ley.

Frente a estos cambios, era inevitable que el esquema de supervisión ecuatoriano también evolucione en función de las características y avance que experimentó el sistema supervisado, pues la inserción de nuestro sistema financiero en el marco de la globalización, viene acompañada del surgimiento de nuevas técnicas y formas de identificar y medir los riesgos que se asocian a la intervención financiera que debieron ser conocidas y aplicadas por los equipos de supervisión.

El propósito del cambio fue orientar el tradicional esquema de supervisión que buscaba la identificación posterior de problemas surgidos en la mala aplicación de criterios contables o la incorrecta valuación de activos, hacia la identificación oportuna y adecuada de todos los riesgos que asumen las entidades financieras, su cuantificación y control, desde el tradicional riesgo crediticio, hasta los nuevos conceptos de riesgos que surgen de las actuales actividades financieras, en busca de consolidar un verdadero enfoque de supervisión orientada a riesgos.

A fin de que la Superintendencia de Bancos y Seguros, actúe y pueda incentivar la adopción de medidas correctivas sobre las debilidades identificadas, antes de que los problemas se materialicen y conduzcan a niveles de riesgos mayores para la institución, el nuevo sistema pretende reforzar el carácter preventivo de la supervisión, es decir orientar el proceso hacia la evaluación de políticas y procedimientos previo a la toma de decisiones para generar negocios y administrar los riesgos de cada institución.

Resulta de trascendental importancia para la Superintendencia de Bancos y para el país en general, que se adopten y que se legislen las recomendaciones emitidas por el Comité de Basilea, pues a la óptica de las calificadoras de riesgo internacionales, de la banca corresponsal y de los organismos multilaterales; su adopción garantiza una mayor estabilidad del sistema financiero y por lo tanto una mayor posibilidad de acceder a tomar recursos de los mercados financieros internacionales.

Sin embargo de lo señalado, fue en el año 2.001, luego de la crisis bancaria, cuando por primera vez en el Ecuador se introdujeron estos conceptos de Basilea, a través de la clasificación de la calidad de los componentes del Patrimonio Técnico en Patrimonio Primario y Patrimonio Secundario; sin embargo, no es sino hasta el año 2.003, plazo establecido normativamente para el cumplimiento de la disposición que la banca ecuatoriana se encuadró en los principios internacionales recomendados por el Comité de Basilea en su Acuerdo de Capitales emitido en 1.998.

En diciembre del 2.004, se completaron las recomendaciones sobre solvencia bancaria que establece Basilea, al proponer una forma más transparente para deducirse del capital del banco matriz la inversión realizada en sus subsidiarias y afiliadas, norma que exigirá en los próximos años un requerimiento de capital adicional al actual cercano a los cuarenta millones de dólares al sistema de bancos privados para lograr un nivel de solvencia acorde a los más altos estándares internacionales, tanto en su volumen como en la calidad de su forma de cálculo.

▪ **Principios para una Supervisión Efectiva en el Ecuador (Basilea)**

Los avances en materia de Principios Básicos para una Supervisión

efectiva dados por Basilea I, han sido modestos en el país; únicamente el principio relacionado con la clara definición de las actividades que pueden desarrollar las entidades autorizadas a operar como bancos ha sido totalmente cumplido (Principio 2); el 27% de los principios 1.1, 1.3, 1.6, 4, 10,12,17, y 19 han sido ampliamente cumplidos; el 62 % se encuentran materialmente incumplidos (1.2, 1.4, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 13, 14, 15, 16, 18, 20, 21, 22, 23, 24 y 25) y el 7% no se han cumplido en absoluto (1.5 y 11). Cabe señalar que los Principios de Basilea son 25.

Entre los temas más prioritarios para cumplir las recomendaciones de Basilea para una supervisión bancaria efectiva se encuentran:

- El cumplimiento de los principios referentes a objetivos, autonomía, poderes y recursos requiere el fortalecimiento del marco legal para el supervisor y, lograr independencia política.
- Para el caso de los principios relativos a otorgamiento de licencias y estructura, es necesario generar normativa para la evaluación del “Fit and Proper “de los administradores y directores bancarios en materia financiera y bancaria. El Manual de supervisión debe incluir metodología interna para evaluar el proceso de otorgamiento de licencias para nuevas entidades financieras, así como de aquellas que desean ampliar sus operaciones; en particular, la información mínima a ser remitida respecto del gobierno corporativo y sistemas de control interno planeados.
- La regulación actual que permite el registro de las inversiones en títulos al valor nominal o de adquisición y no al valor del mercado, da lugar al incumplimiento del Principio 6, relacionado al reconocimiento de las pérdidas.
- En relación al principio 7, su incumplimiento se origina en ciertas imprecisiones de la regulación actual dirigida a la clasificación y provisionamiento del portafolio de créditos. En la actualidad no se

requiere que los manuales de crédito tengan estándares mínimos como un apropiado chequeo y balances en los procesos de otorgamiento y monitoreo, los cuales a su vez, generan conflictos de interés a lo largo del proceso crediticio.

Los reportes de las inspecciones in situ se concentran en aspectos de cumplimiento y rara vez emiten una opinión sobre la adecuada calidad de los procesos y procedimientos de las instituciones financieras.

- El incumplimiento del principio 8 se debe al hecho de que existe una confusión en la clasificación y provisionamiento del portafolio de créditos refinanciados, aspecto que amerita aclaraciones normativas y desarrollo de prácticas de supervisión para este tipo de operaciones. Además la información existente en la central de riesgos de la Superintendencia de Bancos y Seguros debe ser depurada, con la inclusión de los riesgos de las instituciones intervenidas y la aplicación de normas de homologación.
- Con la finalidad de cumplir el principio 9, el trabajo que realiza la Superintendencia de Bancos y Seguros para examinar las grandes exposiciones al riesgo debe ser mejorado. La base de datos de grupos económicos no era revisada desde el año 2.000 y es necesario ampliarla. Igualmente no hay un cruce de información entre la central de riesgos y otras fuentes de información respecto de los grupos económicos.

En conclusión, los vacíos en la central de riesgos dificultan comprender la exposición total de un prestatario o grupo económico.

- Para el cumplimiento del principio 10 , debe requerirse a cada institución controlada un reporte de todas sus partes vinculadas, sin importar el hecho de que estas partes tengan un crédito otorgado por el banco en cualquier tiempo dado. Esta información permitiría a los supervisores hacer un chequeo cruzado de las

posiciones de riesgo entre los bancos.

- En cuanto al manejo del Riesgo País, señalado en el principio 11, no existe aún norma ni supervisión. Para cumplir con este principio se necesita desarrollar procedimientos y requerir a los bancos con exposiciones transfronterizas el establecimiento de controles y límites en sus actividades que podrían resultar en riesgos país y de transferencia. Dichos requerimientos deben contener la fijación de límites por país aprobados por el directorio, determinar los mecanismos para evaluar las condiciones económicas, políticas y sociales del país, así como la imposición de requerimientos de provisiones para exposiciones en países que presentan altos grados de riesgo país y de transferencia.
- El riesgo de mercado, establecido en el principio 12 no se encuentra totalmente implementado. La Superintendencia de Bancos se encuentra practicando supervisiones in situ específicas sobre este riesgo. Por otra parte, no existe normativa que demande cargos de capital por riesgo de mercado.
- El principio 13 se relaciona con la evaluación de otros riesgos, mejorará al incrementar la capacidad de evaluar en su conjunto los riesgos y los sistemas de control de los bancos. En la actualidad la evaluación del gobierno corporativo en nuestro país es todavía débil en razón de que se da demasiada importancia a los aspectos comerciales.

En cuanto al riesgo de liquidez, se debe revisar con más profundidad la posición diaria de los bancos y sus planes de contingencia en los casos de problemas de liquidez. Al respecto se requiere mayor capacitación en la supervisión de este tipo de riesgo.

- El desarrollo de normas y metodologías para la evaluación de los sistemas de control interno de los bancos y la evaluación de desempeño de los auditores internos permitirá cumplir con el

principio 14; en relación con los principios contables, es indispensable armonizar las normas de la Superintendencia de Bancos y Seguros con las normas internacionales de contabilidad generalmente aceptadas.

- El principio 15, las unidades encargadas de las actividades de control de lavado de dinero, se encuentran operando.
- En relación a los principios referentes con los métodos para una supervisión continua, a pesar de los avances logrados en los procesos de supervisión, persisten algunas debilidades (metodología y calidad de la información, falta de personal calificado, recursos tecnológicos suficientes) que impiden alcanzar resultados óptimos.

Un aspecto que ayudaría a completar estos principios es el desarrollo de políticas para lograr un mayor contacto y evaluación de la gerencia de las instituciones controladas.

- Para cumplir el principio 21, relativo a la entrega de información se exige el alineamiento de algunas prácticas contables con los estándares internacionales de contabilidad. Las normas contables para los bancos difieren en algunos casos de las mejores prácticas, así tenemos que las normas ecuatorianas de contabilidad permiten subestimar las provisiones y reservas para préstamos e inversiones en los Bonos del Gobierno y otras inversiones, en consecuencia es necesario ajustar las disposiciones para el registro, clasificación y provisión de las inversiones.
- En el cumplimiento de los principios vinculados a la formalidad del supervisor, se observa la reversibilidad de decisiones finales ; cuando un banco no puede ejecutar el plan de regularización o presentar las garantías requeridas , los accionistas pierden inofacto la propiedad de las acciones y la AGD es la que asume la propiedad y administración del banco, debiendo generar reportes sobre la situación legal, financiera y contable del banco; la ley no

establece que órgano decide sobre la continuidad operacional y considera un periodo de tres años para cumplir con el plan de regularización, estos planes deben ser divulgados al público; sin embargo, la frágil situación del sistema bancario ecuatoriano impide a la Superintendencia de Bancos y Seguros adoptar esta medida.

- Los principios concernientes a la supervisión consolidada y transfronteriza serán cumplidos una vez que se mejore la información consolidada de los grupos financieros y los acuerdos suscritos con otros supervisores; en la actualidad no aseguran una supervisión consolidada efectiva.

La ausencia de una guía para la supervisión consolidada y de información de supervisión relevante, son aspectos que deben mejorarse.

▪ **Proceso de Supervisión In Situ**

La Superintendencia de Bancos y Seguros ha realizado esfuerzos dirigidos a la emisión de regulaciones concordantes con los principios de una supervisión efectiva; sin embargo, falta mucho por hacer respecto del proceso de supervisión in situ, el mismo que presenta debilidades, siendo las principales:

- La cultura de planificación para una supervisión in situ es incipiente, prueba de ello son los cambios permanentes que sufren los planes operativos de supervisión; además en la planificación de cada entidad existen falencias que dan lugar a atrasos en los trabajos, objetivos de supervisión no cumplidos, riesgos no evaluados, tiempos mal calculados, mayor permanencia en el campo, etc.

En este mismo ámbito, se debe señalar, que todavía no se aplica la supervisión de manera consolidada, esto es a los grupos financieros en su integridad.

Las razones que originan los problemas en la planificación de las inspecciones in situ, son principalmente los siguientes:

- a) La importancia relativa que se otorga al proceso de planificación de la supervisión.
 - b) Escaso entendimiento de las políticas de supervisión, en determinados casos.
 - c) La falta de aplicación de los procesos definidos en los respectivos manuales de proceso.
 - d) Subutilización de las herramientas diseñadas para la identificación y priorización de riesgos, así como de los informes de auditores internos y externos, de calificadoras de riesgo y de supervisores anteriores.
 - e) Poco aprovechamiento de los convenios interinstitucionales suscritos con otros organismos.
- En lo referente a la ejecución de la inspección in situ, existen dificultades que obstaculizan un correcto desempeño del proceso y tiene relación con todos los factores involucrados como son: recursos humanos, equipos tecnológicos, manuales y herramientas informáticas. Los problemas que mencionaremos a continuación están atados a los factores descritos:
 - a) El perfil de los supervisores debe mejorar en los ámbitos: profesional, liderazgo, capacidad de trabajo en equipo, habilidades gerenciales, capacidad de trabajo a presión, comprensión y compromiso con los objetivos de la supervisión.

b) No existe un manual de supervisión integral de las entidades controladas que faciliten la revisión de estados financieros y la valoración de los activos y contingencias bancarias, en el que consten los procedimientos de supervisión tanto extra situ como in situ.

c) En la actualidad se utiliza únicamente una parte del Manual de Supervisión in situ expedido en el año 2002 y complementariamente los cuestionarios de evaluación de riesgos.

d) No se ha desarrollado una herramienta informática que apoye y facilite el proceso de supervisión, a fin de estandarizarlos y generar puntos de control y condición que asegure su calidad así como contar con bases de datos de las supervisiones efectuadas.

e) Otro factor a tomar en cuenta es la obsolescencia de los equipos de computación asignados a los funcionarios que intervienen en el proceso de supervisión, muchos de ellos han sido reemplazados por otros de menor capacidad.

- Generalmente existe demora en la entrega de informes de supervisión in situ y en la suscripción de oficios de observaciones a las entidades controladas, y en algunos casos se evidencia la falta de control de calidad por quienes dirigen la supervisión. Algunos de estos problemas se podrían resolver al contar con un adecuado manual de supervisión, a pesar de ello es necesario considerar:

a) Algunos oficios de observaciones dirigidos a las entidades controladas sufren demoras en su emisión final al no ser depurados adecuadamente; fallas en la redacción de informes, conclusiones poco

claras requieren tiempo adicional para hacer una revisión más profunda, lo cual demora la emisión final del oficio de observaciones.

b) Hay una exagerada concentración de responsabilidades en los intendentes, ellos son los únicos autorizados para suscribir oficios de observaciones.

c) Mayor énfasis a la validación de la información enviada por las instituciones financieras a la Superintendencia de Bancos y Seguros, la integridad y seguridad de los datos son retos que deberá afrontar la supervisión in situ en procura de garantizar la mejora del proceso de supervisión extra situ.

- **Supervisión basada en Riesgos**

La evidencia empírica de la mayoría de países que han atravesado crisis bancarias, incluido el Ecuador, nos ha demostrado que cuando la supervisión bancaria se enfoca únicamente hacia la identificación de problemas materializados que derivan en la determinación de ajustes contables, requerimientos de provisiones ex post o ajustes al capital de la institución, pierde gran parte de su carácter prudencial o preventivo, convirtiéndose más bien en el dimensionamiento posterior de los problemas patrimoniales de ciertas entidades.

Con el objetivo de mejorar la calidad y oportunidad de la supervisión a través del desarrollo de un enfoque prudencial que busque anticipar los potenciales problemas que ha futuro pueden atravesar las instituciones financieras por la ausencia de adecuadas prácticas y procedimientos para la administración, medición y control de los riesgos a los que se exponen en un entorno cada vez más dinámico y volátil, la Superintendencia de Bancos impulsó el desarrollo de una base normativa para la gestión de

riesgos de las Instituciones financieras controladas así como el diseño de algunas herramientas de supervisión que proveen un diagnóstico de riesgos. Al efecto se diseñaron una serie de cuestionarios encaminados a conocer el grado de cumplimiento de las instituciones del sistema financiero en la implantación del sistema de administración integral de riesgos. De los resultados obtenidos se establece que la conformación de los comités y unidades de riesgos presentan deficiencias respecto a los requisitos normativos.

Se observa que no se ha definido el proceso de administración integral de riesgos en el 42% de los bancos y sociedades financieras, en el 61% de las cooperativas de ahorro y crédito, en el 50% de las asociaciones y mutualistas y en el 29% de la banca pública¹¹ debido a:

- La escasa comprensión y visión respecto a estos temas así como la existencia de pocos profesionales con conocimiento claro de lo que persigue un adecuado sistema de administración de riesgos.
- Las entidades financieras, especialmente las pequeñas, han avanzado en la administración de riesgos solo por cumplir los requerimientos de la Superintendencia de Bancos y Seguros, sin obtener beneficio propio por el desarrollo de estas metodologías, contratando software especializado para la generación de reportes que no contribuyen a su propia gestión sino a la demanda de información del organismo de control.
- La falta de una mejor interacción entre la unidad encargada de ejercer la supervisión y la Dirección Nacional de Riesgos.
- La necesidad de sensibilizar a las Instituciones financieras sobre la importancia que tiene el manejo de sus riesgos tiene como objetivo crear un ambiente propicio para generar una cultura de riesgos. El diálogo, capacitación, asesoramiento y supervisión especializada en

¹¹ Plan Estratégico de la Superintendencia de Bancos y Seguros 2.005-2.007

temas de riesgos entre el supervisor y los órganos directivos y técnicos de las entidades controladas, debe ser la base para la creación de este ambiente.

- Por último, la supervisión ecuatoriana no puede mirar sin preocupación el desafío que implica para la regulación y supervisión del sistema financiero nacional, la promulgación definitiva en el año 2004 del Nuevo Acuerdo de Capitales del Comité de Basilea, llamado BASILEA II.

La propuesta del Comité de Basilea en este nuevo acuerdo, fundamenta la estimación de capital de una forma más sensible al riesgo, a través de la construcción de modelos internos que permiten estimar las necesidades de capital y de provisiones, razón por la cual es necesario que la unidad de riesgos concentre su actividad en el diseño de modelos y pruebas que vayan fortaleciendo la posición institucional.

La tendencia de la regulación financiera de la mayoría de países en el mundo se ha orientado hacia el alineamiento a las recomendaciones del Comité de Basilea, lo que hace suponer que los lineamientos de esta nueva protesta del Comité deberán incorporarse a la legislación nacional.

CAPITULO IV

ANALISIS DE LAS CAUSAS DEL FERIADO Y SALVATAJE BANCARIO Y CONGELAMIENTO DE RECURSOS.

4.1 Causas

La afirmación sobre la eficiencia del sector privado no resultó cierta, muchos bancos demostraron ser todo lo contrario, a pesar de su agresivo ataque a la inoperancia del estado siempre acuden a la protección y amparo del mismo.

Los diversos gobiernos han mantenido una política de protección al sistema financiero privado, para ello han realizado una serie de operaciones tendientes a salvar a la banca ecuatoriana, solapar los malos manejos administrativos y financieros de los banqueros.

Ese fue el caso de la ayuda que el estado le dio al Banco Continental por 300 mil millones de sucres para arreglar su situación económica. Las autoridades del Banco Central interpusieron ante la justicia la acusación a los ex accionistas y administradores del banco que enfrentan cargos por violación de la ley de instituciones financieras.

Un acontecimiento que sacudió al sistema financiero nacional fue la liquidación del banco del Préstamos que figuraba en los últimos años entre los 10 bancos más grandes del país. Este Banco, propiedad de la familia Peñafiel se encargó de demostrar que uno de los mayores problemas de la banca privada ecuatoriana, es la concentración de la propiedad y créditos en una misma familia.

Se agudizó la problemática con la crisis y el posterior saneamiento del Filanbanco, Banco de Progreso, Banco del Azuay, Banco del Tungurahua, para terminar en julio de 2001 con el cierre de Filanbanco y en julio de 2002 con su liquidación.

El salvataje de la Banca, en una situación de crisis fiscal y de recesión, se dio bajo varios factores. Por un lado, puso en evidencia la fragilidad del sistema financiero, lo que agudizó la desintermediación financiera y obligó al público a protegerse en dólares, lo cual, 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 "fondearse" de dólares, ya que alrededor del 45% de las obligaciones estaban registradas en moneda extranjera y casi el 50% del crédito bancario se otorgó en esa moneda.

Adicionalmente la fuga apreciable de capitales, luego la adquisición de dólares ante el temor comprensible de la inestabilidad del sucre, las constantes devaluaciones monetarias y la alza impresionante del dólar, dieron lugar a la emisión incontrolable de billetes sin respaldo; salvataje que significó la entrega por parte del Estado de billetes recién impresos por los montos totales equivalentes a los depósitos de los clientes de los bancos y entidades financieras, cuyos recursos se llevaron o desviaron los accionistas o administradores de los bancos, mediante los conocidos préstamos o créditos vinculados a empresas de su propiedad, muchas de las veces ficticias y que la AGD cubría los montos en forma ilimitada, caso único en el mundo, pues en EE.UU. se cubren pérdidas de hasta 100 mil dólares por Banco.

Como es natural esto trajo como consecuencia que la salida neta de capitales del Ecuador alcance en 1998 a 422 millones de dólares y a 891 millones en 1999, cuando ya la crisis desatado. Esta circunstancia

produjo la caída de la Reserva Monetaria Internacional (RMI) de 2.200 millones en 1997, a 1.178 en marzo de 1999, y a 1.279 millones a diciembre de ese año.

Estas presiones dieron lugar al incremento de las tasas de interés, como estrategia y mecanismo usado sistemáticamente por el Banco Central para contener la depreciación del sucre, la misma que sumada a la cada vez más acentuada reducción del saldo de depósitos agudizó la iliquidez del sistema financiero que unido al incremento de la cartera vencida, lo dejó en una situación precaria.

Debido a lo antes señalado, desde finales de 1998, los bancos comenzaron a demandar nuevos recursos del Banco Central del Ecuador (BCE), lo cual no impidió, sin embargo, la quiebra de algunos de ellos y que, poco después, se produjera una crisis sistémica.

El salvataje a la banca se convirtió en uno de los principales detonantes de la inflación y, de la descomunal depreciación del sucre, siendo el causante de la nefasta decisión de declarar el feriado bancario y congelar perversamente los depósitos de la población.

Todas las actividades comerciales y productivas, se mantuvieron prácticamente paralizadas desde el 8 hasta el 18 de marzo de 1.999, debido al "feriado bancario" decretado por el gobierno, continuado luego con el paro de las organizaciones sociales y más tarde por las reacciones de rechazo de diversos gremios y grupos de la sociedad civil, frente a las medidas de shock dictaminadas por el gobierno el jueves 11 de marzo que incluyó la elevación de los precios de los combustibles en cerca de un 200% y por primera vez en la historia del país, el congelamiento durante un año de los depósitos de ahorro, de cuentas corrientes y de diversos

instrumentos de inversión, en el sistema financiero ecuatoriano, cuyos efectos sobre el conjunto de la economía fueron severos.

Como repercusión directa del feriado bancario y el congelamiento de depósitos por el período de un año, además del sufrimiento humano que ocasionó a grupos de población que se quedaron sin sus ahorros y en consecuencia sin recursos ni para sus más elementales necesidades, privó del capital de trabajo a las empresas, desencadenando quiebras inmediatas. Se reportaron quiebras de todo tipo de empresas, comerciales, industriales, de la construcción, de turismo y otros servicios, sobre todo pequeñas y medianas que no tienen acceso al mercado internacional de capitales, dando lugar a un crecimiento del desempleo y de la presión de los ecuatorianos desplazados de sus fuentes de trabajo, por migrar hacia otros países.

En los siguientes meses estas tendencias se profundizaron, abarcando a todas las actividades económicas, con el consecuente incremento del desempleo abierto y la elevación del nivel de pobreza en el país.

Los hechos acontecidos permiten aseverar que el congelamiento de los depósitos y el feriado bancario constituyó una medida política tendiente a salvar a un banco grande que a través de su Presidente Ejecutivo realizó una contribución significativa para la campaña del Ex Presidente Mahuad.

La congelación no diferenció en absoluto entre los clientes, no importó o si se trataba de cuentas pertenecientes a jubilados, empresas o personas naturales. Personas que necesitaban su dinero para una operación o un tratamiento médico, no podían sacarlo, tampoco los jubilados, que en gran parte vivían de sus ahorros.

El diario El Comercio, calcula entre 3 a 6 mil millones de dólares la cantidad de dinero gastada por el Estado en el intento de salvar a los bancos, situación que al mismo tiempo es causa y consecuencia de la crisis económica. Entre los bancos y clientes ya no existe la menor confianza.

Es tan difícil calcular la cantidad exacta, porque eran muy diversas las formas en la que se realizaron los aportes a los bancos: por medio de la AGD, Banco Continental (el cual pertenece al Banco Central desde 1995), por transferencia de las cuentas pertenecientes a empresas estatales a favor de algunos bancos, entre otros dejó mucho que desear por su falta de transparencia.

Cabe mencionar que el salvataje bancario fue financiado por los contribuyentes al fisco, sin que estos recibiesen algo o en todo caso muy poco a cambio.

Entre las entidades que fueron objeto de salvataje bancario están:

- **Filanbanco**

La situación de este banco fue un mal negocio para el estado desde diciembre de 1998 en que se tomó las primeras medidas para salvarlo. Este periodo le costó al estado nada menos que la cifra de 1.205 millones de dólares, con un problema que todavía no culmina porque aún no concluye la entrega de fondos a los depositantes.

El primer desembolso realizado por más de 400 millones de dólares no sirvió para mejorar el estado del banco, pues los problemas de pérdidas financieras por cartera vencida no mejoraron. Con la creación de la AGD en enero de 1999 se asignó un nuevo desembolso para Filanbanco por 140 millones de dólares buscando su capitalización, meta que no se logró por la difícil situación en que se encontraba.

En febrero de 1999, la A.G.D. realizó un desembolso por 100 millones de dólares para cubrir requerimientos de falta de liquidez del banco y en agosto se le entregó nuevamente 176 millones. La crisis del banco no fue superada durante el año 2000, por el contrario su deterioro siguió agudizándose, las autoridades monetarias acordaron un aumento de capital de 75 millones a través de un juego mediante el cual la deuda que el banco mantenía con la AGD sería capitalizada como patrimonio. En mayo de 2001, el Banco pasa a propiedad del Ministerio de Economía y se intenta reflotarlo con una nueva asignación de 300 millones de dólares.

El Gobierno con el argumento que hay que defender a los depositantes y salvar al banco le entregó nada menos que 1.700 millones de dólares según lo manifestó Wilma Salgado ex gerente de la AGD.¹²

▪ **El Progreso**

Después de la caída de Filanbanco y de otros bancos chicos, se produjo la del banco de El Progreso, considerado el segundo banco del país por el tamaño de sus activos, y una de las instituciones más rentables.

Las razones de la debacle de esta institución fueron producto de la crisis general de la economía y la reducción del ingreso de capitales al Ecuador. Además se demostró también que, desde la emisión de la Ley General de Instituciones Financieras expedida en 1994, la mayoría de los bancos más importantes habían concentrado el crédito en un reducido número de empresas de los principales accionistas que tenían créditos

¹² Revista Gestión abril 2002 N. 94 p. 8

vinculados, más allá del límite legal permitido, en proporciones que iban entre el 299% en relación del patrimonio técnico como fue el caso del Banco Litoral; Rumiñahui (un Banco del grupo Pichincha en el que existen intereses del ejército) con el 161%; 72% en el Banco de Guayaquil, 65% El Progreso, 58% Produbanco, 49% Pacífico, 38% Austro, y 35 % Pichincha, Popular y Previsora. 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 fueron 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, inauguraron la nueva cervecería 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 el temor generalizado que pudiera influir negativamente en todo el sistema, el gobierno tuvo que intervenir el banco, y decretar, desde el 1º de Marzo, un "feriado bancario", que congeló por un año los depósitos e inversiones a plazo en todos los bancos del país.

4.2 Préstamos de liquidez otorgados por el Banco Central.

La fragilidad del sistema financiero en el Ecuador presentó características de una verdadera crisis sistémica por el gran número de entidades bancarias y financieras afectadas, la cual se expresó inicialmente en graves dificultades de liquidez; que se transformaron rápidamente en problemas de solvencia, situación que ahondó la desconfianza del público.

Existían 9 instituciones que representaban el 22% de los activos del sistema, con préstamos de liquidez (según el artículo 24 de la Ley General de Instituciones Financieras) y otras 4 instituciones, que significaban el 18% de los activos del sistema, en Programas de Estabilización (artículo 26 de dicha Ley); en suma, más de una quinta parte del sistema estaba en dificultades, incluyendo al Banco del Progreso, con una participación del 11.5% en el patrimonio total del sistema. Los directivos de esa entidad determinaron su cierre unilateral y la decisión de acogerse a la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), el 22 de marzo, levantando un movimiento regionalista, en el sentido de que sus problemas se explicarían por las políticas discriminatorias aplicadas por las autoridades monetarias.

Cabe señalar que en el último cuatrimestre de 1998 se produjo la quiebra de dos bancos (Filanbanco y de Préstamos), el primero de ellos con base en la costa ecuatoriana y uno de los más grandes del país; mientras que entre 1996 y 1997 se había registrado la quiebra del Banco Continental y de varias financieras en todo el país.

Para demostrar que la crisis financiera constituyó el eje de los problemas que enfrentó la economía ecuatoriana, es necesario revisar algunos elementos de la evolución económica y las respuestas de política económica del gobierno, que retroalimentado y determinado la profundización de la crisis.

Desde 1994, el saldo de la deuda externa contratada por el sector privado, de la cual se estima que un 90% correspondía al sistema bancario y era de corto plazo, se expandió rápidamente, multiplicándose más de 5 veces hasta enero de 1999, llegando a un nivel de 3.160 millones de dólares. La crisis asiática y su contagio al resto del mundo, significó el brusco cierre de los flujos de capital y el endurecimiento de sus condiciones hacia los "mercados emergentes", más aún de los que se

dirigen a las economías más frágiles y riesgosas como la del Ecuador. Los inversionistas extranjeros se retiraron de América Latina y se concentraron en los mercados de Europa y los Estados Unidos.

El deterioro del sector externo, por la caída del precio del petróleo (principal mecanismo de transmisión de la crisis financiera internacional al Ecuador, así como por la recesión inducida en diversos segmentos de la economía mundial) y el impacto del fenómeno del Niño, precipitó la devaluación del 15% de nuestra moneda. Sin embargo, las presiones sobre la paridad cambiaria se mantuvieron y redoblaron por parte de los bancos privados para cubrir sus compromisos externos, provocando la reducción de la reserva monetaria internacional.

La cartera de la banca privada, de la cual un 60% estaba pactado en dólares, se deterioró rápidamente a pesar de que, la práctica de renovar créditos impedía que ese problema se manifestara en los índices de cartera vencida.

Paralelamente y al amparo del sigilo bancario, desde agosto de 1998, el gobierno y especialmente las autoridades monetarias realizaban una masiva operación de salvataje de las entidades financieras que enfrentaban problemas, mediante la concesión de créditos de liquidez y solvencia, contemplados en la ley. La magnitud de dicha ayuda, significó un aumento de la liquidez en la economía, incrementando las presiones especulativas sobre el dólar, situación que se expresó en el crecimiento del crédito interno neto del Banco Central al sistema financiero (créditos menos depósitos), que entre agosto de 1998 y febrero de 1999 se multiplicó más de 5 veces; en el mes de agosto se inyectaron a los bancos más de 655 mil millones de sucres. A febrero de 1999, el crédito interno neto del Banco Central al sistema financiero superó los 4 billones 873 mil millones de sucres, frente a una cifra negativa de algo más de 870 mil millones en agosto de 1998.

Estas cifras no muestran la gran la magnitud de los recursos entregados a los bancos, pues un monto importante de fondos se canalizó a través de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), creada a fines de 1998. Como ejemplo, en términos agregados sólo para el salvamento del Filanbanco se entregaron más de 920 millones de dólares, equivalentes a las tres cuartas partes del déficit fiscal sin financiamiento, antes de las últimas medidas del gobierno.

Adicionalmente a fines de diciembre con el apoyo del sector empresarial se aprobó el impuesto del 1% a la circulación de capitales (ICC) y eliminó el impuesto a la renta, provocando una gran desintermediación financiera, en la medida en que los agentes económicos trataban de evitar su impacto, lo que dio lugar a que una parte de esos recursos salga del país. En consecuencia, las propias autoridades económicas crearon las condiciones para que las presiones sobre el dólar, fundamentalmente por parte de las entidades financieras, se vean magnificadas.

Ante el riesgo de un desbordamiento general de la economía que podría llevar el dólar a niveles insospechados, lo que derivaría en un proceso hiperinflacionario, y provocaría graves problemas en otras entidades financieras, la Ministra de Economía y Finanzas acordó con sectores empresariales y políticos de la costa decretar un feriado bancario y posteriormente la congelación del 50% de los depósitos de ahorro y cuentas corrientes, en sucres y en dólares, así como de todas las pólizas de acumulación y fondos de inversión; medidas que fueron aprobadas por el Gobierno Central.

La medida señalada significó congelar, inicialmente por un año, los recursos por una suma total estimada en cerca de 1.000 millones de dólares, en un movimiento sin precedentes, destinado a salvar al sistema financiero y cortar drásticamente las presiones sobre el dólar, afectando a

la liquidez de la economía. También se incluía la disposición de prorrogar por un año las operaciones de crédito pendientes.

Los enfrentamientos abiertos que mantuvieron en los medios de comunicación, accionistas y ejecutivos de diferentes entidades bancarias, permitieron clarificar ante la opinión pública algunas formas clásicas de funcionamiento de la banca privada en el Ecuador, amparadas en las disposiciones legales vigentes y en la permisividad de las autoridades de control. Entre otros mecanismos se mencionan : créditos vinculados; creación de empresas fantasmas (generalizada entre diversos sectores empresariales) tanto para evadir los límites de los créditos vinculados como para aprovechar los escudos fiscales, eludiendo el pago de impuestos; y, el elevado índice de concentración de los créditos en pocos clientes, relacionados directa o indirectamente con sus propietarios.

Igualmente quedó muy clara la ineficiencia y fragilidad de varias instituciones bancarias, frente a los movimientos de depósitos y retiros de los recursos financieros del sector público, que constituyen un espacio de rentabilidad duramente disputado. A pesar de la dureza de las medidas señaladas, cuyas repercusiones deflacionarias se manifiestan progresivamente en todos los sectores económicos, el feriado bancario y el congelamiento de los recursos no ha resuelto ninguno de los problemas fundamentales del sistema financiero.

En la práctica, el feriado pero sobre todo el congelamiento de los depósitos, otorgó a los bancos el tiempo y los recursos necesarios para completar el saneamiento de sus empresas vinculadas con las cuales tradicionalmente han mantenido nexos privilegiados e ilegales en muchos otros países; y poner a salvo sus capitales, sacándolos del país; es el conocido ejemplo de la privatización de las ganancias y socialización de las pérdidas.

Por lo expuesto, no es extraño que la reserva monetaria internacional haya caído en una defensa inoficiosa del sucre, que terminó con las bandas cambiarias y llevó a la flotación. En ese contexto, complicado aún más por negativos y alarmistas informes de algunas firmas consultoras internacionales especializadas en la calificación del riesgo país (cuyo poder y posibilidad de error se evidenció crudamente en la crisis asiática), la presión sobre el dólar y las expectativas negativas sobre la marcha de la economía ecuatoriana alcanzaron niveles históricos que llevaron la cotización del dólar hasta los 19 mil sucres a comienzos de diciembre de 1.999.

De otro lado, la magnitud de los problemas del sistema financiero evidenció la inoperancia gubernamental para definir un rumbo a seguir, que permita enfrentarlos con una perspectiva clara, más allá de salvar a la bancocracia que ha sido la gran beneficiaria del largo proceso de ajuste y reorientación de la economía en las últimas dos décadas. No se llegó a plantear ninguna propuesta que apunte a la superación de la debilidad patrimonial del sistema, derivado de las limitadas exigencias de la ley, capaz de lograr la reducción del número de instituciones financieras, que terminó propiciando el efecto contrario, el surgimiento de nuevos bancos débiles.

La fragilidad del sistema financiero y sus repercusiones sobre amplios segmentos de población debería llamar a la reflexión sobre la necesidad de un cambio legal mucho más drástico.

El congelamiento de los recursos, por las condiciones de tasas de interés aplicadas, representó una gran transferencia del conjunto de los depositantes a los bancos privados; sin considerar las transferencias que hizo toda la población por la "licuación" del salvataje bancario, que pagamos como impuesto inflacionario.

Por otra parte, la crisis del sistema financiero ecuatoriano también desnudó la incapacidad de la Superintendencia de Bancos y Seguros, y de la Junta Bancaria, para regular la operación del sistema financiero. El funcionamiento de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), lejos de asegurar una mejor operación de los bancos, propició un manejo irresponsable y especulativo, generalizando el riesgo moral en su gestión, que se expresa en siete instituciones intervenidas en 10 meses; cuyos propietarios y ejecutivos entregaron a la AGD verdaderos "esqueletos" (según consta en la Revista Gestión No. 94), con altas carteras vencidas, créditos vinculados y, en suma, los resultados de una gestión no sólo ineficiente sino inmoral.

A continuación se define brevemente los casos específicos de Bancos que recibieron Préstamos de Liquidez:

- **Filanbanco**

Es importante señalar que antes de que comenzaran los problemas del sistema bancario, Filanbanco financió más del 40% de los negocios financieros del país con líneas de crédito de 500 millones de dólares.

La Comisión de Control Cívico de la Corrupción determinó que Filanbanco recibió del Estado y Banco Central más de 800 millones de dólares con la garantía de un fideicomiso, el cual consistió en empresas inmobiliarias y una letra de Filanbanco. Investigado el caso, se encontró irregularidades en su administración, además de que nunca se cobró la garantía.

A partir de diciembre de 1998, Filanbanco fue administrado por la AGD, siendo utilizado para capitalizar por medio de colocación de bonos a cuatro bancos, los cuales tuvieron serios reparos por parte de la auditoría externa internacional (Previsora, Popular, Pacífico y Cofiec). En Julio del 2001 Filanbanco cerró sus puertas definitivamente y el Banco del Pacífico

es ahora la única entidad en manos del Estado que se encuentra operando.

- **Banco de Préstamos**

Este banco fue uno de los más grandes y prestigiosos del país que perteneció a la familia Peñafiel, quienes tenían gran poder político. Los dueños de este banco se dedicaron a negocios petroleros, ampliándolos hacia los Estados Unidos y Rusia.

Producto de la crisis rusa, estas empresas tuvieron dificultades por lo que recursos del banco fueron trasladados a ellas y como consecuencia el banco de Préstamos quebró a pesar del auxilio prestado por el Banco Central.

- **Banco del Progreso**

Este banco cerró sus puertas el 22 de Marzo de 1999, como consecuencia se produjo una protesta dirigida por Fernando Aspiazú, presidente y fundador de la institución y algunos ejecutivos de varias cámaras de Guayaquil, lo cual trajo como resultado la concesión de un plazo de 45 días para que sus accionistas reúnan el suficiente capital que le permitiera tener liquidez.

Adicionalmente el Banco Central concedió un crédito de 5,6 millones de dólares, sin embargo aún faltaban 300 millones de dólares. Funcionarios, accionistas y depositantes se reunieron para tratar de conseguir dicha cantidad sin lograr su propósito, pues llegaron a sumar únicamente 170 millones de dólares que resultaron insuficientes, por lo que una vez más, la Junta Bancaria amplió el plazo del 30 de abril al 12 de julio.

Cumplido el plazo, el 13 de Julio de 1.999, el entonces Ministro de Economía y Finanzas, anunció que el Banco del Progreso entraba en saneamiento y su edificio con un valor aproximado de 30 millones de dólares fuera entregado al Banco Central en calidad de fideicomiso.

Finalmente, el 29 de Septiembre de 1999 se publicó y fue de conocimiento público que el banco tenía un déficit financiero de 1,145 millones de dólares.

- **Banco del Azuay**

Al 5 de junio de 2006, al Banco del Azuay aún le falta por devolver \$ 37.522,70 a sus depositantes, apenas una milésima parte de todo lo que ya pagó a los perjudicados la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD). De los diez bancos en saneamiento, sus cuentas son las más depuradas.

Es la primera de las cinco entidades (a más de FINAGRO, Tungurahua, Crédito y Bancomex) que se entregaron a la Junta Bancaria para que disponga su liquidación.

Los valores pendientes corresponden a los depositantes que no se han acercado a cobrar dentro de los cronogramas de pago, y está depositado en el Banco Central del Ecuador.

Los activos que quedan , muchos de ellos deteriorados como computadoras y mobiliario embodegados en el edificio a medio construir que iba a ser la matriz del banco, están cuantificados en los balances en \$ 14,9 millones; sin embargo dicha cantidad no alcanzará para cubrir los \$ 115,9 millones en pasivos: deudas por pagar que tiene el Azuay.

Al final del 2005, el déficit patrimonial del banco era de \$ 101 millones, siendo este el costo que deberá asumir el Estado para liquidar al banco del Azuay.

Las cuentas pendientes del Azuay con el Banco Central y otras de comercio exterior fueron subrogadas por la AGD, es decir que ésta se hará cargo de ellas. Hay más obligaciones con el público, pero son con la propia AGD (por el dinero que esta pagó a los clientes) y las acreencias no garantizadas que suman \$ 439.443,92.

El hueco patrimonial de los diez bancos en saneamiento representaba hasta agosto del 2005 unos US \$ 2.800 millones.

- **Intervención del Banco Central del Ecuador**

El elevado nivel de endeudamiento del propio sistema financiero en moneda extranjera, (41% de la deuda externa privada corresponde a este sector), impulsó a los bancos a elevar sus posiciones en moneda extranjera, aumentando la presión sobre el tipo de cambio e incrementando sus necesidades de liquidez.

La presión sobre el Banco Central en demanda de crédito por parte de los bancos creció desde Agosto de 1998, con el nuevo gobierno, en razón de que el Filanbanco, uno de los bancos más grandes del país se encontraba al borde de la quiebra a fines de la anterior administración, junio y julio de 1998, el cual prefirió dejar el manejo de este problema al gobierno entrante.

El crédito interno neto del Banco Central al sistema financiero, se incrementó, pasando de un valor negativo (depósitos en el Banco Central superiores a créditos, de 1.526.9 miles de millones de sucres el 31 de julio de 1998), a un valor positivo, de 4.873.9 miles de millones de sucres al 28 de febrero de 1999; los créditos al sistema financiero alcanzaron su punto máximo en febrero, en que se registró la devaluación monetaria. El crédito concedido estuvo altamente concentrado en un solo banco, el Filanbanco, que recibió más de 700 millones de dólares.

Durante el primer trimestre de 1999 los bancos reportaron un aumento de sus utilidades, en particular derivadas de operaciones cambiarias, esto es de compra y venta de divisas; fenómeno que debió merecer la realización de exámenes especiales por parte de los órganos de control que habrían permitido introducir en adelante las reformas necesarias en la legislación para impedir que los bancos utilicen los créditos del Banco Central, en la compra - venta de divisas, ejerciendo una presión adicional sobre el tipo de cambio en los momentos de crisis económica, para obtener beneficios a costa de profundizarla.

El crédito neto del Banco Central al sistema financiero, aumentó en alrededor de mil millones de dólares, entre julio de 1998 y febrero de 1999, decretándose un feriado bancario cuando el Banco Central fue virtualmente saqueado, entregando a los bancos hasta los billetes viejos que habían sido retirados de circulación para ser incinerados.

La inyección de liquidez que realizó el Banco Central, por los créditos concedidos al sistema financiero, en condiciones de deterioro de la balanza de pagos; el elevado nivel de endeudamiento del sector privado, y, las condiciones de restricción del acceso al financiamiento externo en los mercados internacionales, que se sintió con mayor intensidad en el último trimestre de 1998, hizo que la presión sobre el tipo de cambio se volviera cada vez más insoportable.

El Banco Central intentó de mantener su política de bandas cambiarias aplicadas desde diciembre de 1994, elevando las tasas de interés para tratar de retener los capitales, las que a mediados de febrero llegaron a ubicarse en el 180%; mientras que al mismo tiempo vendía dólares de la RMI tratando de contrarrestar la presión sobre el tipo de cambio.

Mediante estas intervenciones, el Banco Central perdió el 36% de la RMI, esto es 700 millones de dólares entre Julio de 1998 (1.951 millones de dólares) y Febrero de 1999 (1.250 millones de dólares).

Con el argumento de aumentar la recaudación fiscal para financiar el creciente déficit fiscal, el nuevo gobierno adoptó la propuesta del Partido Socialcristiano, de eliminar el Impuesto a la Renta, y en su lugar colocar el Impuesto a la Circulación de Capitales, (ICC), que entró en vigencia en forma paulatina sobre diferentes rubros, desde Enero de 1999.

El impuesto a la circulación de capitales provocó el retiro de depósitos a la vista del sistema bancario, tanto para evitar el pago del nuevo gravamen como por los mayores requerimientos de liquidez que tenían los agentes privados, frente a las limitaciones que el propio gobierno impuso al uso del cheque con la prohibición del doble endoso, medida impuesta para evitar la evasión del pago del ICC. El retiro de depósitos de los bancos agravó la situación de iliquidez del sistema bancario, además de que alimentó la fuga de capitales que ya se venía registrando frente a la percepción del riesgo de devaluación y, a la debilidad del sistema financiero.

Ante estas situaciones, el Banco Central abandonó el sistema de bandas cambiarias el 12 de febrero de 1999, dejando flotar el tipo de cambio, el cual en el transcurso de los dos primeros días posteriores a la medida llegó a 18 mil sucres por dólares (devaluación del 150% frente a la cotización anterior a la medida). Los precios de los bienes y servicios siguieron al dólar, e incluso lo superaron, duplicándose e incluso triplicándose.

El riesgo de hiperinflación era inminente por la magnitud de los recursos inyectados a la economía por el Banco Central en créditos al sistema bancario, así como de hiperdevaluación por la desproporción

existente entre la restringida disponibilidad de divisas en la economía nacional y la creciente demanda de éstas, dada la magnitud del endeudamiento en moneda extranjera por parte de los agentes económicos.

En estas circunstancias, el gobierno decretó un feriado bancario por una semana, para impedir que continúe el retiro de depósitos y la consecuente quiebra de algunos bancos frente al agotamiento de las reservas de billetes del Banco Central. Inmediatamente, en abril de 1999, dispuso el congelamiento de depósitos en el sistema bancario en diferentes proporciones según el tipo de depósitos, excepto para cuentas inferiores a 500 dólares; dichos depósitos permanecieron a disposición de los bancos y además se autorizó una extensión del plazo de los créditos concedidos por el sistema financiero por el tiempo de un año adicional.

Si bien los deudores de los bancos consiguieron la ampliación del plazo de vencimiento de sus deudas, lo hicieron a la tasa de interés vigente, que garantizó un excesivo margen de intermediación a los bancos de alrededor del 40% (bancos pagaban intereses a depositantes a tasas inferiores al 20% anual, mientras cobraban más del 60% a los usuarios del crédito).

La cotización del dólar cayó nuevamente hasta ubicarse en alrededor de 9.000 sucres frente a la ausencia de demanda por parte de los agentes económicos desprovistos de sus ahorros y de su capital de trabajo. Los precios de los bienes y servicios se corrigieron también hacia abajo, sin retornar a su nivel anterior.

El congelamiento de depósitos, provocó en consecuencia una profunda recesión económica, reemplazando la hiper-recesión con la inminente hiperinflación que la propia política económica del régimen se encargó de estimular mediante los masivos créditos del Banco Central al

sistema bancario. En consecuencia el impuesto inflacionario favoreció a los banqueros, y no al Estado, cuyo déficit se profundizó con la devaluación monetaria y la recesión.

Resulta irónico señalar que las autoridades del Banco Central negaron la concesión de crédito al Estado para la reconstrucción de las carreteras de la costa destruidas por el fenómeno de El Niño, mientras no pusieron límite en el otorgamiento de préstamos a los banqueros.

Las elevadas tasas de interés, combinadas con la devaluación, inflación, y congelamiento de depósitos precipitaron una profunda recesión con quiebras empresariales y aumento del desempleo. Los bancos finalmente continuaron quebrando no así las empresas vinculadas de propiedad de los accionistas de los bancos en problemas, peor aún la economía de los grandes accionistas de dichos bancos, quienes se beneficiaron de la crisis sin haber compartido sus utilidades con el Estado en los períodos de bonanza a través de al menos el pago de impuestos.

Las instituciones financieras en forma literal han estado viviendo del estado. Los créditos netos otorgados por el Banco Central del Ecuador al sistema financiero nacional pasó de 108 millones en 1990 a 5.490 mil millones de sucres en el año de 1999. En efecto desde 1999 se desató la crisis bancaria, la misma que llevó importantes bancos, entre ellos al Continental, Filanbanco, Progreso y Previsora entre otros, a solicitar al estado el otorgamiento de préstamos de liquidez y/ o subordinados para atender su iliquidez. Lamentablemente, la falta de control por parte de la Superintendencia de Bancos y Seguros y el manejo irregular que se hizo de los fondos por parte de los dueños de los bancos, llevó a la quiebra a muchas de esas instituciones o en otros casos a la necesidad de ser absorbidas por otras entidades. Aquí operó el llamado salvataje bancario para lo cual el Banco Central del Ecuador acudió a la emisión inorgánica

de dinero y a la contratación de nueva deuda externa, que en la práctica significó la estatización de la banca, por cuanto el estado se hizo cargo de las mayores instituciones financieras nacionales que habían cerrado sus puertas. La situación señalada se constata por ejemplo con el crecimiento de la emisión monetaria la que pasó de 4.192 en 1998 a 7.683 mil millones de sucres en 1999. Esto refleja la forma poco responsable como actuaron las autoridades económicas del país al recurrir a la emisión inorgánica de dinero.

Solamente durante el año 2000, el gobierno transfirió al sistema bancario más de 2.300 millones de dólares, ya sea como transferencias en efectivo por 415 millones de dólares; o como contracción de deuda interna 1.100 millones; como deuda externa 550 millones y como nuevos recursos para constituir fondos de apoyo al sistema financiero 293 millones de dólares. A este monto hay que añadir, los desembolsos anteriores al año 2000 que fueron de 6000 millones de dólares que dan un total superior a 8.000 millones de dólares.¹³

4.3 Trabajo Interinstitucional

A fin de finiquitar los bancos en saneamiento, técnicos de la Superintendencia de Bancos, de la Contraloría General del Estado y de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), trabajaron en los balances e informes correspondientes. Los balances mencionados se presentaron al Directorio de la AGD para su aprobación, y luego fueron remitidos a la Junta Bancaria, que con el visto bueno de la Superintendencia (ahora participante en la revisión de cuentas), dispuso cerrar el proceso de saneamiento de los bancos e iniciar la etapa de liquidación.

De esta forma se viabilizó el proceso para el cierre final de los bancos y en consecuencia de la AGD.

¹³ Salgado, W. (2005) Ecuador Debate. Coyuntura Nacional p. 15 y 16.

4.4 Devolución de recursos realizados a través de la Agencia de Garantía de Depósitos A.G.D.

- **El papel de la AGD**

La AGD fue creada para solventar la crisis financiera producida en 1999 que se tradujo en la quiebra de 12 bancos: Azuay, Bancomex, Crédito, FINAGRO, Finacorp, Occidente, Popular, Préstamos, Progreso, Sol Banco, Tungurahua y Unión, a los que después se suman con Filanbanco, Previsora y Pacífico. Las autoridades monetarias decidieron fusionar al Filanbanco con la Previsora y luego al Pacífico con el Continental; el único que sobrevive de estas fusiones es el Pacífico.

La AGD, se creó con una apresurada ley en noviembre de 1.998, como la garantía para que los clientes de los bancos en quiebra puedan recuperar sus depósitos, asumiendo el estado el 100% de los depósitos. Posteriormente el estado, debía cobrar a los morosos de dichos bancos para recuperar su inversión; aspecto que no ha podido hacerlo hasta hoy por una serie de maniobras de los banqueros morosos, de las empresas y personas deudoras de los bancos y de la actitud cómplice de los gerentes de la AGD, que han ocultado, desaparecido información o porque a pesar de conocer a los deudores y tener sus garantías no las efectivizaron.

Su acción fue limitada desde el comienzo debido al riesgo de solvencia del sistema financiero, pues, la mayoría de las instituciones se "situaron en niveles de requerimientos mínimos establecidos del patrimonio técnico frente a los activos ponderados por riesgo", que lo fijó la SBS en el del 9%, lo cual da una idea de su fragilidad; su tarea se superpuso a las funciones del BCE y de la Superintendencia de Compañías, debilitando y deslegitimando las funciones de una y otra institución.

Debido a que su rol fue el de proporcionar (en base de la garantía de depósitos) recursos a los bancos con problemas financieros, esto ocasionó un incremento de la emisión monetaria a niveles del 143% para octubre de 1999, con una depreciación de la moneda en un 196% y un incremento de la inflación en un 60% anual.

El reconocimiento sin límites de las garantías para preservar el patrimonio de los depositantes ocasionó altas iniquidades sociales, pues las garantías sirvieron para que se preserven los depósitos en dólares y en sucres sin límites, lo que favoreció a los depositantes en dólares más que a los de sucres. De otra parte, como los depositantes en dólares fueron generalmente los grandes inversionistas que accedían preferentemente al crédito y formaban parte de las empresas vinculadas a los "grupos financieros", se deduce que éstos fueron ampliamente favorecidos con estas medidas en desmedro del pequeño ahorrista.

En situación de depreciación de la moneda, los que "primero" recibieron o canjearon sus depósitos por bonos, fueron los más favorecidos, ya que recibieron una tasa de descuento más alta de los que lo hicieron con posterioridad; 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, ocasionó una serie de distorsiones. Estas se refieren 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.

La acción de la AGD orientada a lograr la recuperación de los bancos con problemas se realizó sin un horizonte claro, es decir, no generó una política de asistencia a las instituciones financieras que busque propósitos como país. En estas circunstancias, las instituciones financieras y, especialmente las que pasaron a manos del Estado, utilizaron toda clase de recursos en la perspectiva de lograr su recuperación, sin prestar atención a los intereses nacionales.

El uso liberal del cuasi dinero se explica por las funciones indefinidas de la AGD y su papel político en función de presiones e intereses, asumido por el directorio del BCE para manejar la crisis.

El Estado creó la Agencia de Garantía de Depósitos como un mecanismo para que los ecuatorianos nos hagamos responsables de la devolución de los depósitos a los clientes y en consecuencia, el Banco Central continuó emitiendo dinero para cumplir con las obligaciones que les correspondía a los banqueros. La inyección de circulante para financiar las operaciones de la AGD, estimuló la inflación, impuesto que fue pagado por todos los ecuatorianos.

El cobro a los deudores se ha convertido en un asunto imposible por las presiones políticas y por la influencia económica de los más grandes deudores. Se estima que existen aproximadamente 3.189 clientes morosos de los bancos quebrados y un monto por recuperar de 1.670 millones de dólares, sin embargo no se puede precisar la cifra recuperable, algunos cálculos sostienen que será de 710 millones por lo que la sociedad absorberá la pérdida de 960 millones de dólares¹⁴.

Existen algunas fechas claves para la AGD:

¹⁴ Vásquez Lola, Saltos Napoleón (2005-2006) Ecuador - su realidad 2005 – 2006, Fundación José Peralta p. 257 y 258

- Noviembre de 1998: Se crea la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), con el objeto de proteger los intereses de los depositantes de los bancos cerrados.
- Marzo de 1999: La AGD remata los bienes de los 12 bancos cerrados. Entre ellos, Banco del Progreso, de Crédito, de Occidente, FINAGRO.
- Diciembre de 1999: Durante este año la A.G.D. devolvió US \$331.9 millones de dólares. El último pago se lo realizó en la segunda quincena de diciembre por disposición del Presidente Gustavo Noboa quien emitió un Decreto Ejecutivo para agilizar la devolución de \$155 millones a 56.500 clientes de los bancos cerrados.
- Octubre de 2000: La AGD ha realizado tres subastas de vehículos, obteniéndose un total de US \$1'718.534. Además, se efectuó la subasta de subsidiarias del Banco Popular, con un valor de venta de US \$ 1'001. 500.
- Noviembre de 2000: Según un informe, la AGD habría recuperado el 23,2% de la cartera de los bancos.
- Diciembre de 2000: La entidad ha realizado tres pagos por US \$580.7 millones a través de Filanbanco y Banco del Pacífico.
- Junio de 2001: El Contralor General del Estado, Alfredo Corral, aprobó indicios de responsabilidad penal en contra del ex gerente de la AGD, Luis Villacís.

Cabe señalar que Filanbanco fue la primera de las instituciones bancarias que entró en crisis, pues la crítica situación de la entidad requirió que el Ministerio de Economía y Finanzas emita bonos del Estado por US \$416 millones.

Luego, al finalizar marzo de 1999 se desató la crisis bancaria, y uno a uno fueron cayendo bancos y financieras, hasta completar 17 entidades.

- **Entrega de recursos a través de la A.G.D**

La AGD, entidad novata en este tipo de acciones, se quedó corta en el momento de responder a los clientes y administrar los recursos de los bancos cerrados. El drama era igual en todos los casos, gente amontonada en las puertas de los bancos reclamaba la devolución inmediata de sus recursos.

Aunque el 17 de mayo del año 2001 logró liberar parte de su responsabilidad, al entregar a Filanbanco, en manos del Ministerio de Economía, todavía no se han liquidado los bancos que están a su cargo y más aún, si se logran pagar las deudas a todos los depositantes, difícilmente se han podido cobrar las obligaciones de los grandes deudores y menos aún cubrir todas las asignaciones y bonos emitidos por el Estado, para sanear a las entidades.

La AGD ha incursionado en todo tipo de negocios, desde venta de autos, administración de almacenes de electrodomésticos, una empresa eléctrica (EMELEC), o un diario, (El Telégrafo). De las ventas vía subasta apenas se han logrado recaudar \$17'881.725, aunque la cifra llega a \$100 millones si se consideran otros cobros realizados.

El ex Gerente de la AGD Patricio Dávila en una de las entrevistas manifestó que para cubrir a los clientes afectados del Banco del Progreso, se contaba con los activos de EMELEC que valen \$118 millones y de no existir una oferta que cubra este valor habría otra opción, pues la AGD recibiría \$90 millones (sin precisar su origen) para pagar a sus depositantes.

El alcalde de Guayaquil sugirió que la empresa podía ser adquirida por una fundación y que esta la vendería para convertirla en una firma de capital abierto en la que todos los guayaquileños puedan ser accionistas.

Aunque las ventas directas dieron buenos resultados, aún faltan bienes por vender que ayudarían al pago de los depositantes de las entidades bancarias liquidadas, así por ejemplo:

El movimiento en las instalaciones de Sicocar (vía Guayaquil - Salinas), se incrementaba durante los fines de semana. El sitio concentraba a decenas de personas interesadas en adquirir mobiliarios que alguna vez ocuparon espacios en agencias de varios bancos, hoy cerrados.

Algunos bienes como archivadores, sofás, sillas, escritorios, extinguidores de incendios, computadoras, mesas, tachos de basura, plantas artificiales, libreros, refrigeradoras, y más, se vendieron como en un almacén. Aunque este mecanismo es mucho más rápido para obtener recursos, la AGD aún le apuesta a las subastas al martillo.

Los compradores podían pagar sus bienes con Certificados de Depósitos de las entidades cerradas, ahora en manos de la AGD.

De otra parte, dos son las tareas que se impuso la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), la primera: hasta octubre de 2002 en la que debía concluir el pago, por un monto de US \$135 millones a 12.500 ex clientes de la banca cerrada.

Para ello, tenía que concretarse la venta de Emelec, de la cual \$90 millones están comprometidos para la AGD (la mayor parte para el Banco del Progreso); y en segundo lugar debía devolver al Fondo de Garantía de Depósitos, es decir, al Estado, los gastos del salvamento bancario. Al respecto ninguna de estas tareas pudo ser cumplida por la A.G.D.

Según León Roldós, la A.G.D, tuvo un nacimiento viciado. "Se creó direccionada para encubrir a los banqueros tramposos. La ley no se hizo para evitar la quiebra bancaria, sino para proteger a los que la

provocaron". Considera que la ley de la AGD "fue hecha con mala fe, para encubrir el libertinaje y el fraude bancario".

Critica la falta de evaluación de los riesgos antes de tomar decisiones. Explicó que, por ejemplo, en el caso del diario El Telégrafo, al Estado le costó \$25.000 mensuales mantenerlo en marcha.

Walter Spurrier, analista socioeconómico, no es tan severo con la A.G.D, pues manifestó que la entidad no tuvo ocasión de fortalecerse institucionalmente para hacer frente a los problemas que afectaron a más de la mitad del sistema financiero. Además considera que fue manipulada por presiones políticas, y que sus funcionarios se exponían a juicios penales si tomaban decisiones polémicas que afectaran a cualquiera de los involucrados.

Señala que no hubo la decisión suficiente por parte del Congreso o el Ejecutivo para que los representantes de la AGD actuaran libremente.

Algunas de las entidades bancarias declaradas en liquidación por la AGD son: Banco del Azuay, Occidente, Tungurahua, Financorp, Banco del Agro FINAGRO, Banco Unión y Banco de Crédito.

- **Los retos de la AGD**

La A.G.D. se convirtió en un lastre para el Estado. No se ha sentido que la carga disminuya de peso, quizá porque existe la percepción de que la crisis bancaria aún no se ha resuelto. Al contrario, la sensación latente es que se produjo un robo al Estado, porque, en el entramado legal, los banqueros siempre salen ganando.

En el caso del Banco Popular, se perfila la posibilidad de solución para este año, de modo que los clientes reciban su dinero. Sin embargo, queda pendiente la duda del uso que en adelante se le pueda dar como ordena

la ley, a los casi US \$6 millones que se depositaron en el Banco Central en el presente ejercicio. (2.006).

Por tanto, la administración de la Agencia de Garantía de Depósitos tiene un gran reto, aparte de sus obligaciones legales: generar tranquilidad y confianza a partir de exponer, paso a paso, su gestión para deshacerse de tantos bienes y activos para devolverle al Estado el dinero con el que se afrontó la crisis.

Tras casi ocho años, esta entidad debe culminar su tarea para decirle al país que la crisis bancaria pasó, que se cumplió con los perjudicados y que para voltear la página solo resta ajustar los controles.

4.5 Las tasas de interés en el sistema financiero

- **Definiciones**

Previo a realizar un análisis sobre el comportamiento de las tasas de interés es necesario definir ciertos términos.

Tasas de Interés.- Se las define como el precio del dinero en el mercado financiero. Al igual que el precio de cualquier producto, cuando hay más dinero la tasa baja y cuando hay escasez sube. El Banco Central del Ecuador calcula semanalmente las tasas de interés en función de la información que remiten las instituciones financieras los días jueves de cada semana.

Tasa pasiva o de captación: No es sino la que pagan los intermediarios financieros a los oferentes de recursos por el dinero captado.

Tasa activa o de colocación: Es la que reciben los intermediarios financieros de los demandantes por los préstamos otorgados, siendo siempre la tasa mayor por cuanto la diferencia con la tasa de captación es la que permite al intermediario financiero cubrir los costos administrativos y obtener una utilidad.

La diferencia entre la tasa activa y la pasiva se denomina margen de intermediación.

Tasas de Interés Referenciales.- Son las que se tranzan en el mercado y el Banco Central las calcula en función de la información que remiten las instituciones financieras.

Tasas de Interés Nominales.- Son aquellas que se pagan o se cobran de conformidad con los contratos establecidos y en las cuales el pago de los intereses no se capitaliza.

Tasas de Interés Reales.- Son aquellas que resultan de comparar con la inflación, es decir, la tasa de intercambio entre bienes y servicios en el presente y bienes y servicios a futuro. Cuando no hay inflación la tasa de interés real es igual a la nominal.

Tasa Legal Referencial.- Corresponde a la tasa activa referencial de la última semana completa del mes anterior de su vigencia; ésta se aplica en los contratos en los que no se ha especificado una tasa de interés.

Tasa Interbancaria.- Tasa de interés que se cotiza entre los bancos del sistema por préstamos concedidos entre ellos, pertenece al mercado de dinero y es de muy corto plazo.

Tasa de Interés Máxima Convencional.- Es calculada por el BCE tomando en cuenta la tasa activa referencial vigente en la última semana completa del mes anterior, más un recargo del 50%. Esta es la máxima

tasa de interés que se puede aplicar a una operación de crédito dentro o fuera del sistema.

- **Desagio de las Tasas de Interés**

A través de decreto ejecutivo, el 9 de enero de 2.000 se expide las tablas de desagio de intereses que transforman las tasas de interés activas y pasivas de sucres a dólares, y que serían aplicadas a todos los vencimientos de las operaciones contratadas antes del 9 de enero, fecha del anuncio de la dolarización. Posterior a esta fecha, el sistema financiero aplicaría las tasas desagiadas (nuevas tasas), de acuerdo con la tabla diseñada por técnicos del Banco Central y de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

La tabla de desagio (que abarca todas las posibilidades de tasa desde un rango de 1% hasta el 150%), fue un referente inicial para el sistema financiero, posteriormente los intereses se irían adecuando de acuerdo con las operaciones del mercado.

Antes del 9 de enero, las tasas activas referenciales (para créditos) se ubicaban en el 70%, nivel que de acuerdo con la tabla de desagio equivalía desde el 11 de enero al 12,03%. Mientras tanto, las tasas pasivas (para depósitos e inversiones a plazo) se ubicaban entre el 43% y 47%, que según la tabla de desagio se transforman a 6,25% y 9,22%.

Asimismo, para el cálculo de las tasas activas se debía diferenciar el tipo de crédito, para lo cual se lo dividió en varias categorías: A, B, C, D y E (corresponden a la calificación de crédito otorgado por instituciones). Todo crédito que estaba fuera del sistema financiero, como tarjetas de crédito, comercio formal e informal, se lo ubicó en la categoría 'A'. Esto significaba que si un almacén de electrodomésticos vendió a crédito una refrigeradora con un interés del 70% en diciembre de 1.999, desde el

11 de enero del año 2000, el cliente pagará una tasa de interés del 12,3% y ya no del 70%.

La Superintendencia de Bancos y Seguros fue la encargada de controlar que la banca cumpla con la aplicación de las tasas de interés de acuerdo con las tablas de desagio. En el caso de los créditos en Unidades de Valores Constante (UVC), la deuda se transformó a dólares y se aplicó la tasa de interés según el tipo de crédito contratado que podrá ser A, B, C, D o E.

▪ **Comportamiento de las Tasas de Interés**

El mercado financiero del Ecuador se saturó, pues los intereses desde el año 1994 ya no fueron regulados por el Estado sino los fijaban las instituciones financieras según sus conveniencias. Había canibalismo entre el sistema bancario mediante el instrumento del interés. Los intereses subieron rápidamente y la rentabilidad de los bancos bajó. Nadie intervenía.

Cabe señalar que con gastos públicos altos los intereses tendieron a subir, debido a que existió más demanda por capitales. Los intereses altos ahuyentaron a los inversionistas privados, causando costos adicionales a las empresas y personas.

Además los intereses elevados resultaron contraproducentes, en vez de bajar la cotización del dólar la aumentó y debilitó a la producción nacional por inversiones más bajas y costos elevados.

Uno de los mayores beneficios que se le atribuye a la dolarización es la caída de la tasa de interés a niveles cercanos a los internacionales. Si bien es cierto, la tasa de interés nominal baja por la reducción de la inflación y del riesgo cambiario, la dolarización por si misma no reduce el

riesgo país, esta solo cae en la en la medida en que el resto de las políticas macroeconómicas sean consistentes con una evolución de fundamentos sólidos.

Las tasas de interés todavía son altas debido a que el riesgo país aun es elevado y, en los mercados financieros externos persiste la desconfianza que el país cumpla sus obligaciones de deuda externa e interna, la actual tasa de inflación y además por los costos que incurre la banca por obligaciones impuestas por el gobierno.

A continuación se demuestra el comportamiento de las tasas activas y pasivas referenciales de interés durante los años 1.998 y 2.006:

Cuadro No.3

Tasas de Interés Referenciales(a)

Año	Mes	Básica	Pasiva	Activa
2000	Dic.	7.70	7.70	14.52
2001	Dic.	5.05	5.05	15.10
2002	Dic.	4.97	4.97	12.77
2003	Dic.	2.75	5.51	11.19
2004	Dic.	2.15	3.92	7.65
2005	Dic.	2.99	4.30	8.99
2006	Ene.	2.99	4.26	8.29

a) A partir de marzo 13 de 2000 las tasas de interés referenciales se expresan en dólares de acuerdo(a la Ley para la Transformación Económica del Ecuador.

Fuente: Banco Central del Ecuador, BCE, Boletín Anuario (varios números), Cuentas Nacionales del Ecuador No. 17, e Información Estadística Mensual (varios números).

Elaboración: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS.

Como se deduce de la información de la tabla, las tasas de interés activas referenciales vigentes en el Ecuador continúan siendo superiores en más de un 80% a la tasa PRIME, a lo cual habría que añadir las comisiones por diferentes conceptos que la banca local cobra a sus clientes, lo cual encarece más aún el uso del crédito.

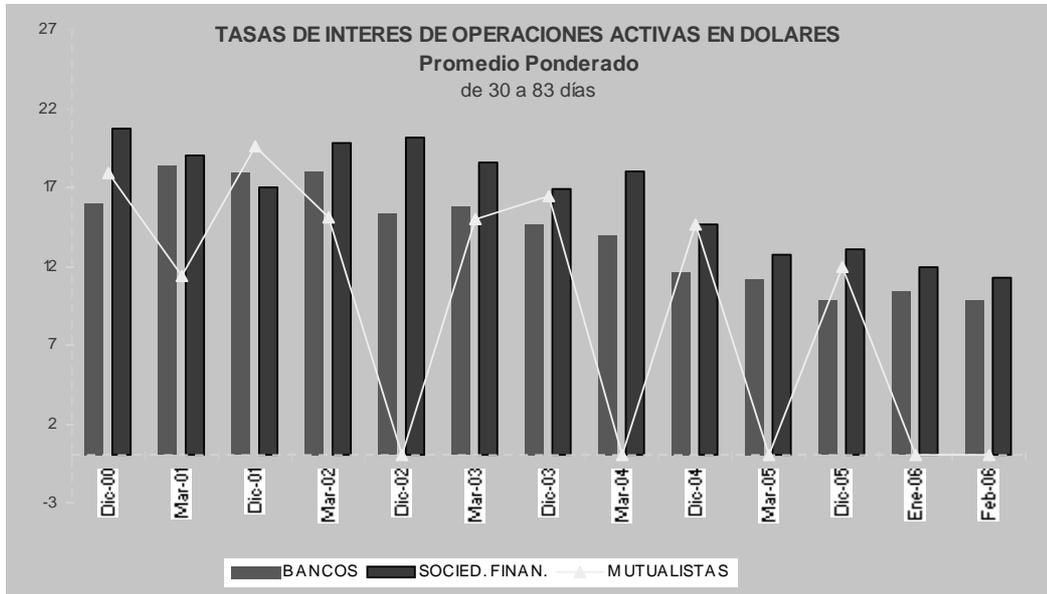
Esto significa que para los empresarios que quieran invertir en el Ecuador, utilizando el crédito local, los costos financieros son mucho más elevados que los costos en que incurren los empresarios que quieren invertir en los países de menores tasas de interés, como Estados Unidos.

La vigencia de tasas de interés elevadas, es uno de los elementos importantes que explican la inferior capacidad de competir en que se encuentran los empresarios locales frente a los empresarios en países de menores tasas de interés. Las elevadas tasas de interés encarecen la inversión y el consumo, constituyendo un freno a la inversión al encarecer los costos de producción y al estrechar el tamaño del mercado, por los mayores costos financieros en que incurren los consumidores. Las altas tasas de interés, inhiben en consecuencia el crecimiento económico y actúan como un impuesto cobrado por los intermediarios financieros directamente a los productores y a los consumidores que utilizan sus servicios.

De otra parte como se puede ver en los gráficos siguientes, las tasas de interés en plazos cortos presentan mayor diversidad. A mayor plazo, existe menos variación en los niveles de las tasas de interés.

Las instituciones financieras no compiten por clientes en estos plazos, por lo que las tasas son más homogéneas pero altas por la percepción.

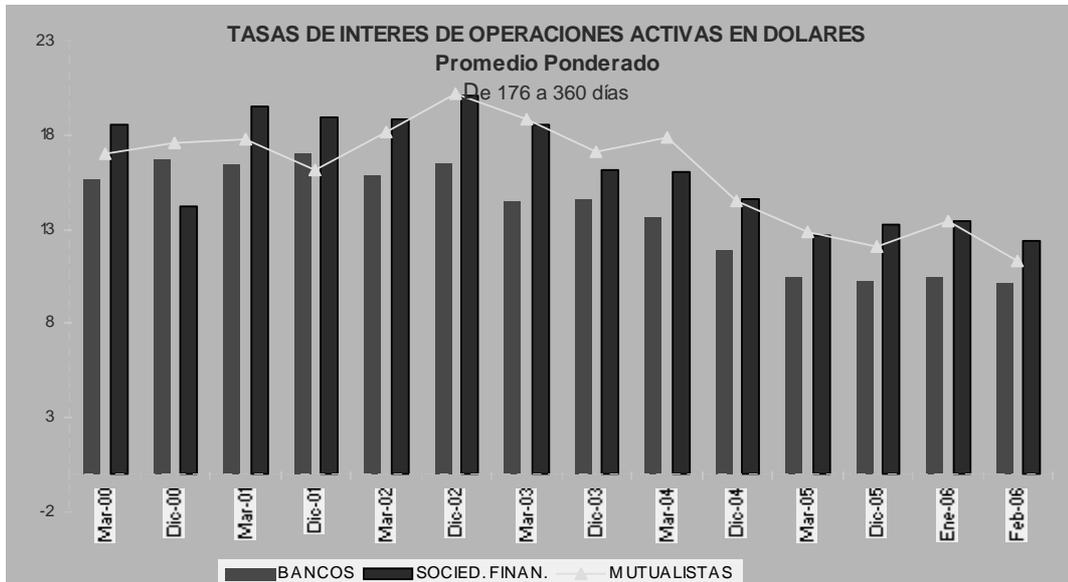
Grafico No 1



Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros

Elaborado por: Dirección de Estudios SByS

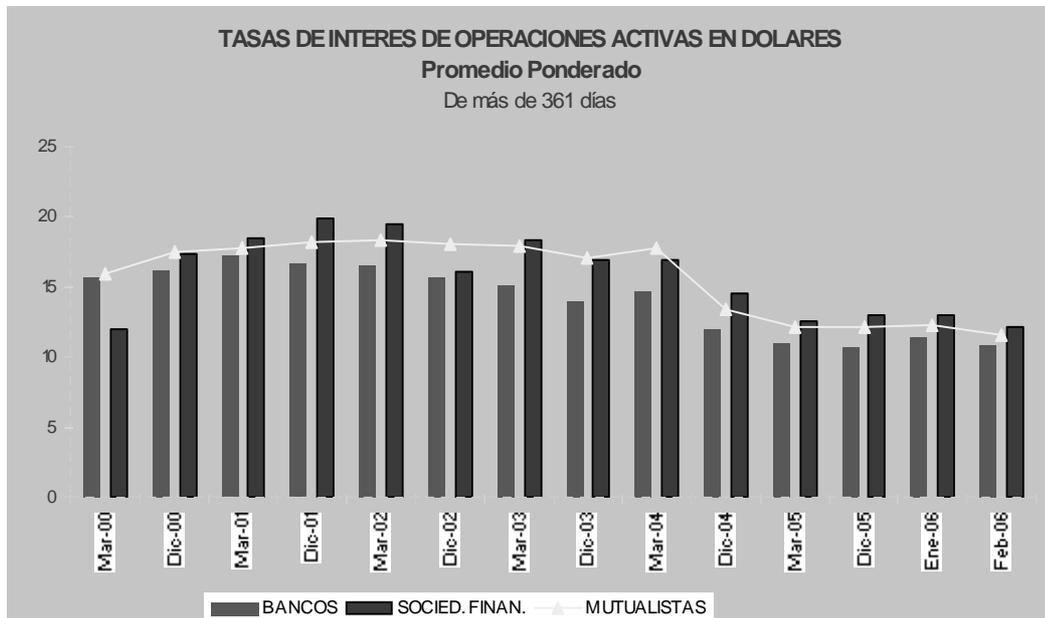
Grafico No. 2



Fuente: SB y S.

Elaborado por: Dirección de Estudios SB y S.

Grafico No. 3



Fuente: SB y S

Elaborado por: Dirección de Estudios SB y S.

La rentabilidad del sistema financiero esta marcada por los resultados alcanzados por el sistema bancario que obtuvo al término del 2005 una tasa de rendimiento sobre el capital accionarial cercana al 20%.

La representatividad de las comisiones en el sistema financiero, especialmente en la banca se ha incrementado, pero su nivel de gastos operativos absorbe el 89% del margen financiero.

Las Tasas de Interés referenciales a Junio de 2006 presentan los siguientes valores:

Cuadro No. 4

TASAS DE INTERES REFERENCIAL A JUNIO DE 2006

Activa Referencial	7.42%
Pasivo Referencial	4.32%
Máxima Convencional	12.17%

Fuente: BCE, Reuters

Elaborado por: Efraín Orozco G.

- **Márgenes de Intermediación Financiera**

Los márgenes de intermediación, esto es, la diferencia entre la tasa activa (la que los bancos cobran a los clientes que utilizan el crédito) y la tasa pasiva (la que los bancos pagan a los ahorristas por sus depósitos) es excesivamente elevada en comparación con los márgenes vigentes en particular en los países industrializados, del 2 o 3%.

En el cuadro No. 3 se observa que dicha diferencia en el año 2.000 fue del 6.82% (14.52 - 7.70); en el año 2.001 del 10.05% (15.10 – 5.05); sin considerar las comisiones e información sobre la tasa promedio a la que efectivamente los bancos conceden los créditos que puede estar muy por encima de la tasa activa referencial, hasta los niveles de la máxima convencional, que fue del 24.99% en el 2.001. La diferencia entre la tasa pasiva referencial y la máxima convencional ascendió al 19.94%, un margen realmente sobredimensionado.

Los elevados márgenes de intermediación, son un reflejo de los excesivos gastos administrativos de los propios intermediarios financieros debido al elevado monto de inversiones en activos improductivos - edificios de lujo, y a las elevadas remuneraciones de los altos ejecutivos. Los intermediarios financieros argumentan que los elevados márgenes se

deben al elevado riesgo de incumplimiento de pagos por parte de los clientes, así como a las ineficiencias del sistema jurídico y administrativo que dificultan el cobro de las deudas.

La simplificación de los procesos administrativos y judiciales, actualmente engorrosos y hasta corruptos, contribuirían en ese sentido, a la reducción de los márgenes entre tasas activas y pasivas de interés. Los elevados márgenes de intermediación, en todo caso, constituyen una severa limitación a la expansión de la inversión y del consumo, impidiendo generación de empleo. Su costo recae en consecuencia sobre todos los ecuatorianos.

CAPITULO V

ANÁLISIS DE LOS EFECTOS SOCIOECONÓMICOS DE LA CRISIS FINANCIERA

El Ecuador es un país en vías de desarrollo, con un ingreso por habitante inferior a la mitad del promedio latinoamericano, y una sociedad caracterizada por profundas inequidades sociales, étnicas y regionales. Los programas de ajuste estructural y promoción de exportaciones, aplicados a partir de 1982, no lograron superar el estancamiento económico y, en cambio, han tenido un elevado costo social, en términos de incremento en la desigualdad social y persistencia de la pobreza y desempleo estructural.

Habiendo transcurrido más de seis años de la crisis financiera e instauración oficial del sistema de dolarización, es pertinente hacer una evaluación de sus impactos. El objetivo principal es analizar los efectos sociales de la crisis financiera y dolarización en el Ecuador.

La evaluación se orienta a hacer una breve referencia sobre la situación económica, en particular, los antecedentes y efectos de la crisis y un análisis de la evolución de las condiciones sociales, en especial la pobreza, el empleo y los salarios.

5.1 Contexto socio-económico

En 1998, la finalización diplomática del problema territorial con el Perú , lejos de impulsar el desarrollo nacional como se presagiaba , se vio

precedido por el colapso de la banca, la quiebra del sistema económico del sucre, la irresponsabilidad en el manejo de las cuentas fiscales, el incremento de la extrema pobreza, producto de la ausencia de una política social y el crecimiento de la emigración de aproximadamente tres millones de ecuatorianos hacia los países europeos, así como la presencia de cinco presidentes en siete años.

La crisis financiera se manifestó en una vertiginosa expansión del desempleo abierto, el subempleo y la pobreza. El primero ascendió, en las tres principales ciudades del país, del 8% en 1998 al 17% a mediados de 1999, mientras la pobreza urbana pasó del 36 % al 65%.

Después de la crisis de 1982, el Ecuador adoptó un proceso de ajuste estructural y promoción de exportaciones. Aunque la aplicación de estas políticas fue tardía, gradual y poco consistente, en medio de profundos conflictos sociales, y en un contexto de crónica inestabilidad política, hacia mediados de la década del 90, el país liberalizó el tipo de cambio y las tasas de interés, desmantelando su protección arancelaria, abriendo sus mercados, eliminando algunos subsidios y otras distorsiones en sus precios, y desregulando parcialmente el sistema financiero y el mercado laboral.

Los resultados económicos de esta estrategia no fueron satisfactorios. Así el ingreso por habitante en relación al PIB para 1998 (US\$ 2.035), es apenas un 5% superior al de 1980, y, aunque las exportaciones experimentaron una fuerte expansión durante la primera mitad de los años 90, éstas continuaron concentradas en productos primarios o escasamente elaborados y su aporte al crecimiento de la economía fue reducido. A la escasa diversificación de las exportaciones se añadió una abultada deuda externa, de 16.400 millones de dólares, cuyo servicio viene representando casi el 10% del PIB desde 1995 al 2006.

De otra parte, el país registra dificultades estructurales de competitividad, como resultado del carácter eminentemente rentista de las clases dominantes, la inequidad social, el bajo desarrollo del capital humano, deficiencias en el desarrollo institucional y la inestabilidad política, entre otros elementos.

El salvataje bancario y congelamiento de depósitos por el período de un año, además del sufrimiento humano que ocasionó a grupos de la población que se quedaron sin sus ahorros y en consecuencia sin recursos ni para sus más elementales necesidades, privó del capital de trabajo a las empresas, desencadenando quiebras inmediatas de todo tipo de éstas: comerciales, industriales, de la construcción, de turismo y otros servicios, sobre todo pequeñas y medianas que no tienen acceso al mercado internacional de capitales, dando lugar a un crecimiento del desempleo y de la presión de los ecuatorianos desplazados de sus fuentes de trabajo, por migrar hacia otros países.

A finales de los años 90 el panorama se agravó por una secuencia de factores analizados en los medios de comunicación y académicos, que se resumen en: el fenómeno de El Niño de 1998, la caída de los precios del petróleo en 1998 y 1999, los efectos internos de la crisis financiera internacional y la deuda externa entre otros. En 1999 y 2000 el sistema financiero nacional fue afectado por el cierre o transferencia al Estado de más de la mitad de los principales bancos del país. Como consecuencia, en 1999 el ingreso por habitante (US\$ 1.429) cayó en el 30 %, luego de haber declinado el 1% en 1998, y sólo, a partir del 2001 (US\$ 1.729) empieza una leve recuperación que tiende a irse incrementando en los años siguientes, así en el año 2.004 alcanzó a US\$ 2.409 y en el 2.005 a US\$ 2.502.¹⁵

¹⁵ Indmarketing, Reporte macroeconómico, marzo 2.006.

Los gobiernos de Noboa (2000-2002) y Gutiérrez buscaron afianzar en el corto plazo la economía a través de la dolarización, y consolidar la recuperación mediante la promoción de la inversión extranjera en el sector petrolero y duplicación de los volúmenes exportables en el plazo de dos años.

Las políticas fiscales buscaron aumentar las recaudaciones mediante una mayor eficiencia tributaria, la eliminación del subsidio al gas (no adoptada aún), la elevación de los precios de la electricidad y los combustibles, y cambios en la estructura tributaria (tampoco implementados en su totalidad). De otra parte, la austeridad fiscal y la conformación de un fondo de estabilización para el pago y la recompra de la deuda externa, con los ingresos petroleros derivados de precios superiores a los 18 dólares por barril, estaba orientado a reducir el peso de la deuda en el mediano plazo y estabilizar la economía.

En definitiva, se esperaba que la afluencia de divisas del petróleo, la austeridad fiscal, la reducción de la inflación y las tasas de interés bajo el sistema de dolarización crearan un ambiente de estabilidad y confianza que favoreciera la inversión privada y la reactivación de la economía; sin embargo, los factores enunciados, no permitieron alcanzar los objetivos económicos deseados, pese a que se presentaron condiciones externas altamente favorables tales como: altos precios del petróleo ostensiblemente recuperados desde mediados de 1999 hasta la fecha; significativas transferencias de divisas de los emigrantes, que se constituyen en la segunda fuente de ingresos después de las exportaciones de petróleo; la construcción del nuevo oleoducto de crudos pesados (OCP) que dinamizó la economía; un tipo de cambio sobrevaluado, al comienzo de la dolarización (25.000 sucres por dólar), que permitió precios favorables para las exportaciones en el año 2000; y tasas internacionales de interés bajas (la tasa Libor internacional a 360

días llegó al 1.45% en el 2002), que aliviaron la presión de los intereses de la deuda externa sobre el presupuesto.

▪ **Exportaciones:**

En cuanto a las exportaciones cabe señalar que, los principales productos de exportación no petroleros se hallaban afectados por problemas serios, principalmente en los casos del banano (caída de precios, aranceles impuestos por la UE y, estancamiento en la demanda internacional) y el camarón (plagas, mancha blanca y problemas ambientales), ningún otro producto presentaba perspectivas demasiado favorables.

El petróleo, convertido en el principal puntal de la recuperación programada para los próximos años, presentó límites originados en las reservas existentes, la baja calidad de los crudos pesados y sus impactos ambientales negativos, la baja participación del Estado en el excedente petrolero y su destino previsible al pago de la deuda externa. El impacto positivo esperado de la expansión de las exportaciones petroleras en los próximos años a pesar de los altos precios no permitirá alcanzar tasas significativas de crecimiento.

La expansión de las exportaciones no petroleras constituye un elemento medular de las estrategias económicas futuras. Más allá de problemas particulares en los mercados de los principales productos, éstas se encuentran seriamente afectadas por un tipo de cambio real desfavorable.

La recuperación económica obedeció principalmente a las remesas de emigrantes, al alza del precio del petróleo y al impacto inmediato de la construcción del OCP, más no a la dinamización de las exportaciones.

- **Balanza comercial:**

La evolución del tipo de cambio real posterior a la dolarización ha generado un abaratamiento relativo de los bienes importados. La disponibilidad de crédito para consumo y las crecientes remesas de divisas de los emigrantes han facilitado un crecimiento acelerado de las importaciones, en particular de bienes de consumo.

El crecimiento total de las importaciones es significativo, por ejemplo de US\$ 3.017.3 millones en 1.999 pasaron a 3.721.2 millones en el año 2.000; 5.362.8 millones en el año 2.001; 7.861.1 millones en el 2.004 y US\$ 8.194 millones en el 2.005. A pesar del peso de la construcción del OCP, el rubro de mayor crecimiento ha sido el de bienes de consumo.

Como resultado de lo mencionado, la balanza comercial se ha deteriorado dramáticamente, arrojando saldos negativos casi todos los meses a partir de junio de 2001 hasta diciembre del 2.003 para luego por tres años consecutivos registrar superávit; pero esto no significa que la demanda por productos ecuatorianos haya aumentado en el mercado internacional, ni mucho menos que el aparato productivo esté atravesando por una temporada alta de ventas al exterior; de hecho si se separa la balanza comercial, en petrolera y no petrolera, se presenta una realidad preocupante.

Al analizar la tendencia de las balanzas: total, petrolera y no petrolera, se observa como el resultado comercial positivo, es consecuencia directa del elevado superávit en la balanza petrolera, el cual por su magnitud arrastra el saldo de la balanza total hasta convertirlo en positivo.

Al respecto, la tendencia positiva de la balanza comercial, coincide con el incremento de la producción petrolera de las empresas privadas (OCP) en el año 2.003, y por el contrario, la balanza comercial no petrolera, registra saldos negativos cada vez mayores como consecuencia del

estancamiento de las ventas de los productos ecuatorianos, con excepción del petróleo.

Cuadro No. 5

Tendencias de la Balanza Comercial Total, Petrolera y No Petrolera

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
*Petrolera	2.187	1.650	1.823	2.000	3.511	4.805
*No Petrolera	-729	-1.953	-2.792	-1.901	-3.066	-3.893
*Total	1.458	-302	- 969	99	445	747

Fuente: Boletines mensuales del Banco Central del Ecuador N. 1.847, enero 2.006

Autor: Eco. Efraín Orozco G.

Se debe mencionar que, mientras las exportaciones se concentran en bienes de baja productividad y limitado uso de tecnología, la importación está compuesta por bienes de elevado valor agregado. La evolución de los precios de la canasta de productos exportables del país frente al conjunto de bienes importados explica el deterioro de los términos de intercambio, que mejoran afortunadamente gracias a los altos precios del crudo.

En este desequilibrio se considera el peso de la deuda, cuyos compromisos superan los 2.000 millones de dólares anuales, y el incierto panorama del sector externo y los precios del petróleo.

▪ **Crédito:**

El comportamiento del crédito ha sido uno de los factores determinantes de la escasa capacidad de la economía para adaptarse adecuadamente a las nuevas condiciones impuestas por la dolarización.

La crisis bancaria de 1999, y la quiebra de la mayor parte de los bancos privados, crearon condiciones para la restricción de créditos que subsisten hasta la actualidad, de tal forma que el crédito disponible es escaso, sus tasas de interés son demasiado altas para permitir la rentabilidad de inversiones productivas de mediano y largo plazo, y la mayor parte del crédito disponible se canaliza hacia el comercio o el consumo. Los volúmenes de crédito para la agricultura, industria y construcción han declinado al menos en un 50 % respecto a sus valores previos a 1998.

El sector exportador perdió la oportunidad generada por el tipo de cambio, y actualmente carece de crédito adecuado para asimilar condiciones desfavorables. El resultado es un ajuste recesivo y concentrador, en el cual sobreviven únicamente las empresas grandes con acceso al crédito internacional, o aquellas establecidas en ramas menos vulnerables.

En síntesis, el Ecuador ha experimentado una limitada recuperación económica a partir de enero del 2000, atribuible parcialmente a varias condiciones externas altamente favorables, como los precios del petróleo y las remesas de emigrantes.

Los problemas de fondo que afectan a la competitividad del país requieren una sólida institucionalidad pública para su superación. La crisis, sin embargo, aumenta la conflictividad social, reduce la gobernabilidad, y aleja las perspectivas para escapar del círculo vicioso generado por la inequidad social, el estancamiento económico y la debilidad de las instituciones públicas.

▪ **Evolución de la pobreza y la desigualdad:**

En este punto se analizan los efectos sociales de la crisis. Hay que mencionar que el Ecuador, desafortunadamente no dispone de un

sistema periódico y consistente de encuestas de hogares con cobertura nacional que permita analizar la evolución de la pobreza y otras variables sociales.

La información disponible sobre la evolución nacional de la pobreza a partir de 1995 presentó un aumento significativo iniciado en 1998 que se habría mantenido hasta el 2000, y una declinación posterior que no compensa la totalidad del deterioro como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 6

Pobreza e indigencia en Ecuador por región y área: 1995-2001

Área	Región	Pobreza				Indigencia			
		1995	1998	2000	2001	1995	1998	2000	2001
Rural	Costa	74.9	83.7	84.8	78.1	30.5	43.1	59.1	52.1
	Sierra	77.7	81.5	83.9	77.0	39.1	19.7	58.6	48.7
	Oriente	69.9	75.1	83.0	77.8	23.8	38.7	52.2	53.7
	Total	75.8	82.0	84.1	77.5	33.9	46.1	58.2	50.5
Urbana	Costa	42.5	54.4	65.7	60.0	9.2	15.3	34.9	31.7
	(Guayaquil)	37.5	45.8	57.9	51.3	8.0	10.9	26.7	26.0
	Sierra	42.2	38.9	53.2	40.5	12.6	9.3	24.5	15.5
	(Quito)	29.9	29.5	49.1	36.4	7.8	5.3	19.6	12.9
	Oriente	47.2	45.3	57.1	44.6	14.4	9.8	24.5	19.8
Total	42.4	48.6	60.3	51.6	10.6	13.0	30.3	24.7	
Total	Costa	53.9	64.3	71.1	65.0	16.6	24.7	41.8	37.3
	Sierra	57.6	59.9	65.4	55.3	24.1	29.2	39.1	29.0
	Oriente	65.5	69.3	77.0	69.5	22.0	33.0	45.9	45.2
	Total	55.9	62.6	68.8	60.8	20.0	26.9	40.3	33.8

Fuentes: INEC-Banco Mundial, Encuestas de Condiciones de Vida de 1995 y 1998. INEC, Encuesta EMEDINHO 2000 y ENEMDUR 2001.

La información se basa en la medición del consumo en 1995 y 1998, y del ingreso en los años siguientes. Al comparar el ingreso en todos los

años se advierte un deterioro más pronunciado y una recuperación menor.

Aunque la pobreza se redujo en el 2001, compensando una parte significativa del deterioro respecto al año 2000, en el caso de la indigencia se observa un deterioro más perdurable y una recuperación similar.

- **Pobreza, salarios y empleo en las principales ciudades:** A partir del análisis conjunto de la pobreza, salarios y empleo urbano, se pueden diferenciar dos fases principales:

a. Deterioro social.- Comprendido desde marzo de 1998 hasta aproximadamente mayo de 2000 (4 meses después de la dolarización). La pobreza asciende del 62.6 % al 68.8 %, los salarios reales caen en aproximadamente el 40 %, y el desempleo abierto sube del 8 % al 17 %, con un deterioro similar en términos de subempleo.

b. Recuperación.- Entre mayo de 2000 y aproximadamente diciembre de 2001, se producen simultáneamente una reducción de la pobreza e indigencia que significó una recuperación salarial.

Aunque a partir de mayo del 2000 se observa una recuperación en las condiciones sociales en el área urbana, principalmente una reducción de la pobreza, un aumento salarial y una caída en el desempleo, el afianzamiento y continuidad de esta evolución parecen inciertas, ya que la recuperación se ha originado principalmente tanto en la masiva emigración internacional que ha aliviado la sobreoferta laboral y a una recuperación de los salarios, como también a las remesas de divisas.

Secundariamente puede atribuirse la mejoría a una reactivación consistente en el aparato productivo, ya que esta última se ha concentrado en un solo sector de limitada articulación con la economía nacional: el sector petrolero controlado por empresas extranjeras.

En un escenario futuro caracterizado por un crecimiento económico modesto, mejorar las condiciones de vida va a depender de la capacidad y efectividad del sector público para implementar políticas sociales con efectos dinamizadores y redistributivos. Estas políticas requieren una inversión substancial en formación de capital humano (educación, ciencia y tecnología, nutrición y salud), la formación de empleo productivo entre las pequeñas y medianas empresas en sectores estratégicos de la economía, y un apoyo consistente a los campesinos y pequeños productores rurales, acompañado de una redistribución de la tenencia de la tierra. Si, por el contrario, las políticas sociales siguen basadas en las expectativas de una distribución progresiva de los frutos del crecimiento por mecanismos de mercado, como ha ocurrido en las últimas décadas, las perspectivas de una mejora en las condiciones de vida serán efímeras.

5.2 La Dolarización en la economía ecuatoriana

▪ Antecedentes

La dolarización en nuestro país comenzó directamente en 1994, cuando en el marco de una política de modernización del estado, la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero dio paso a la fusión o conversión de entidades financieras en bancos, a costa de la reducción de las capacidades de regulación y supervisión de la Superintendencia de Bancos y Seguros. Gracias a esto se formalizaron gran cantidad de grupos financieros y se permitió la proliferación de créditos vinculados, situaciones que dieron lugar a una alta inflación, pérdida total de credibilidad sobre el sucre originada por la gran cantidad de moneda inorgánica emitida por el Banco Central y la irresponsable especulación con dólares por parte de los bancos.

En la presidencia del Dr. Jamil Mahuad la crisis económica del país llegó a niveles altos, el sucre sufrió constantes devaluaciones frente al dólar, la inflación alcanzó el 60.7%, la deuda externa se dejó de pagar y la desocupación se acentuó más; aspectos que dieron lugar a que la incertidumbre se apodere de la población y los movimientos sociales, gremios y las cámaras de la producción protesten enérgicamente ante el imparable incremento del tipo de cambio que variaba su valor en pocas horas.

Ante la amenaza de la hiperinflación y otros problemas generados por la inestabilidad y especulación, con el fin de atenuar la situación político - económica y controlar la subida del precio del dólar, el 9 de enero del 2000, se decretó la dolarización fijando el valor del tipo de cambio en 25.000 sucres y oficializándola el 13 de marzo en la Ley de Transformación Económica.

Esta medida sin embargo, no logró evitar la caída del régimen, y el posterior gobierno la respaldó, delineando una estrategia de estabilización e incipiente recuperación económica que se mantiene hasta la presente.

Por otro lado, se observa que el proceso inflacionario del Ecuador, ha mantenido tasas crónicas muy elevadas, lo cual se evidencia ante el deterioro del poder adquisitivo de la moneda nacional, el sucre. Si se toma por ejemplo una muestra de algunos bienes y servicios comunes teníamos que, mientras un pan baguette en el año 1.980 costaba 6,50 sucres, este llegó a valer 5.000 sucres en el 2.000, determinándose que la inflación acumulada en 20 años fue del 76.823%. Más catastrófico fue el caso de la gasolina que subió en el 299.567% desde 1980 a 1999. Estas referencias de gastos populares, son reveladoras cuando se compara con el crecimiento de los salarios mínimos que solo se incrementaron en el 25.375% en dicho período.

▪ **Objetivos**

La profundización de la desintermediación financiera, llevó a la economía a una dolarización de facto¹⁶, que luego se tradujo en oficial y fue una de las causas de la quiebra del sector financiero, adoptada con el fin de dirigir la política económica y que tenía como meta la consecución de dos grandes objetivos:

- 1.- Conseguir el restablecimiento de la estabilidad macroeconómica y,
- 2.- La eficiencia microeconómica.

En el campo macroeconómico se trataba de estabilizar los precios y la producción. De lograr bajar los niveles inflacionarios y estabilizar los precios eliminando los excesos de oferta monetaria en la economía y en vista de que el Banco Central ya no podría emitir dinero, el gobierno se vería impedido de monetizar su déficit y obligarse a balancear su presupuesto a través de una fuerte disciplina fiscal, reduciendo la posibilidad de nuevos desequilibrios en el sector económico.

Por el lado de la eficiencia microeconómica, el objetivo fundamental fue que los niveles de productividad y competitividad de las empresas no sean el fruto de continuas devaluaciones sino de factores tales como calidad, competitividad, productividad del capital y del trabajo, métodos modernos de organización y gerencia, inversión en investigación y desarrollo de tecnologías¹⁷.

Hay que tener en cuenta que el esquema de dolarización no es más que otro esquema monetario y cambiario que por si sólo no ha solucionado los graves desequilibrios vigentes en la economía como son el desempleo y subempleo, saneamiento bancario, quiebra empresarial,

¹⁶ Pareja, M. (2.000) La dolarización en el Ecuador.

¹⁷ Villamizar, R. y Mondragón ,J (1.995) Lecciones de los Países del Asia-Pacífico para Colombia, Edit. Norma, pp. 1- 22

deuda externa, déficit fiscal, inequidad de la distribución del ingreso, educación deficiente, ingobernabilidad, entre otros.

▪ **Efectos de la dolarización de la economía ecuatoriana**

La dolarización en sí constituyó para el país un proceso por medio del cual se sustituyó la moneda nacional (el sucre) por una moneda extranjera, (el dólar), con los siguientes referentes económicos:

- Reserva de valor
- Unidad de Cuenta
- Medio de Pago y Cambios

Los principios más importantes sobre los cuales se basó la dolarización fueron:

- El sucre se lo reemplazó por el dólar como moneda única.
- La oferta monetaria se transformó de sucre a dólares.
- Los capitales son de libre ingreso y salida del país sin restricciones.
- El Banco Central redefine y adquiere nuevas funciones.

Cabe señalar que la dolarización en sí no asegura los equilibrios económicos, prueba de ello es que luego de haber transcurrido más de seis años de la dolarización, hasta la presente no ha significado una verdadera estabilidad macroeconómica en el país. Entre los efectos económicos y sociales se mencionan los siguientes:

- No ha disminuido la inflación en los términos que se esperaba
- Las tasas de interés no han bajado a los niveles internacionales
- La economía aún no logra su estabilización.
- La inversión productiva y extranjera no se ha visto incrementada.
- La ausencia de inversión extranjera conlleva a una pérdida de competitividad de la producción local frente a la mundial.

- Continúa la quiebra de pequeñas y medianas empresas dando lugar a una recesión y empobrecimiento de la población.
- A pesar de contar con una moneda de cambio fija continúa el deterioro de las remuneraciones.

El anuncio oficial sobre la puesta en vigencia de un nuevo esquema monetario como fue el de la dolarización como única salida a la crisis, motivó y seguirá generando una variedad de opiniones divididas a favor y en contra de este mecanismo; pero se puede afirmar que los resultados positivos o negativos de la dolarización dependerá de como se la aplique, y lo que es más importante, la continuidad y consistencia en el tiempo dependerá de las medidas y correctivos que la acompañen.¹⁸

▪ **Ventajas de la Dolarización:**

Una vez implementada la dolarización, se creía recuperar la confianza y evitar las devaluaciones, devolviendo la credibilidad a la ciudadanía de que el valor de su dinero no se vería afectado. Entre las principales ventajas de la dolarización se mencionan:

- Particulariza los efectos de los shocks externos tales como: fenómenos climáticos que afectan a la producción exportable, enfermedades, aranceles, imposición de cuotas y de manera exclusiva en el sector afectado, eliminando las posibilidades de devaluación monetaria.
- Promueve una reducción del diferencial entre las tasas de interés internas e internacionales como consecuencia de la eliminación del riesgo cambiario y las expectativas inflacionarias así como la reducción de las tasas de inflación.

¹⁸ Verdesoto Modesto (2.001) La dolarización y su incidencia socioeconómica ene. Ecuador, p.28

- Reduce algunos costos de transacción en cuanto a la compra y venta de moneda extranjera lo que da lugar a la desaparición de la especulación.
- Genera disciplina fiscal por cuanto el gobierno está impedido de emitir dinero. La corrección del déficit fiscal solo se puede hacer mediante financiamiento, vía préstamos o impuestos.
- Permite revelar los problemas estructurales que afectan a la economía, lo que obliga a la sociedad a impulsar reformas estructurales en el campo económico, financiero, fiscal, laboral, social, jurídico e inclusive Constitucional.
- Se recupera el ahorro porque se elimina el riesgo de la devaluación, y se facilita el financiamiento porque es más factible acceder a créditos en el sistema financiero.
- Facilita la planificación a largo plazo, pues permite la realización de cálculos económicos que hacen más eficaces las decisiones económicas.
- La inflación se reducirá a un solo dígito, a mediano plazo.
- Aumento de la productividad de las empresas ya que podrán reducir sus costos, en especial los financieros.
- Beneficia a los asalariados, a los subempleados; por cuanto no se deteriora la capacidad adquisitiva de sus sueldos cuando se sincera la economía.

▪ **Desventajas de la dolarización:**

Aun cuando existen ventajas, como ocurre en toda reforma económica, la dolarización en el país también tiene las siguientes desventajas:

- Pérdida de señoreaje.- Que es la diferencia que existe entre el costo intrínseco del papel, más su impresión como billete y el

poder adquisitivo del mismo. Significará la pérdida del señoreaje para el estado ecuatoriano entre 35 y 40 millones de dólares anuales.

- El costo por una sola vez de convertir precios, programas de computación, cajas registradoras y máquinas vendedora automáticas de moneda doméstica a moneda extranjera.
- Costos Indiscutibles.- Tiene que ver con la percepción de la ciudadanía de que con la dolarización de la economía se perdía uno de los símbolos nacionales, como era su moneda (sucre).
- El costo de tiempo en aprender a utilizar el dólar por parte de la población.
- Pérdida del manejo de la política monetaria y cambiaria, producto de la incapacidad para gobernar de las administraciones de turno y de una clase empresarial ineficiente.
- Baja competitividad frente a los países vecinos y más aun a nivel mundial, hace que la economía pueda verse en un futuro en graves dificultades.
- El Banco Central del Ecuador, no podrá establecer ninguna política cambiaria ni tampoco intervenir en el mercado para evitar la especulación del dólar;¹⁹ es decir no podrá ser prestamista de última instancia.

Como se puede observar las fortalezas de la dolarización resultan ser mayores que sus costos directos (pérdida del señoreaje, política monetaria, financiamiento del déficit fiscal entre otros).

Los supuestos logros de la dolarización que se esperaban en la economía nacional no han podido concretarse, lo que se logró es estabilizar una situación financiera grave pero esto no significa garantía de prosperidad e inversión.

¹⁹ Delgado J Diego, (2000) Atraco Bancario y Dolarización p. 46

- **El proceso de dolarización formal**

Para dolarizar oficialmente una economía se necesita como mínimo, reemplazar la moneda local (los billetes sucres) por billetes dólares de los Estados Unidos, es decir, sustituir mediante ellos, la emisión monetaria primaria. También hace falta tener suficiente cantidad de dólares para cubrir los depósitos de los bancos en el Banco Central y los bonos emitidos por dicho Banco (Bonos de Estabilización Monetaria, BEMs), ya que éstos pasivos son fácilmente convertibles a voluntad por los bancos y el público en billetes.

No se necesitan dólares billetes para cubrir todos los depósitos bancarios a la vista y a plazo, porque estos constituyen pasivos de los bancos, registros contables en sus libros, que desaparecen cuando se convierten en billetes, en el momento que un depositante retira sus fondos. Pasivos, de gran trascendencia porque son el instrumento de creación de dinero bancario.

En enero del año 2000, según cifras del Banco Central del Ecuador, al tipo de cambio de 25.000 sucres por dólar, la Reserva Monetaria Internacional de libre disponibilidad , 1.380 millones, permitía sustituir no solo toda la base monetaria, sino que incluso quedaba un remanente que podía servir como fondo de estabilización monetaria.

La dolarización formal requiere al menos tres condiciones básicas: En primer lugar, es necesario tener un derecho de propiedad bien establecido, en el caso ecuatoriano, la estructura del derecho de propiedad no está suficientemente definida. El Estado utiliza capitales naturales (el petróleo) para solventar sus requerimientos de gasto corriente, buena parte del cultivo del camarón se sustenta en el uso gratuito de áreas de propiedad pública sobre las cuales no ha sido posible establecer tributos. Así también, el Ejecutivo dispone del poder suficiente

para conculcar el derecho de propiedad de los depositantes del sistema financiero (a través del congelamiento de depósitos), sin ninguna medida compensatoria y sin posibilidades de establecer responsabilidades que contribuya a atenuar los perjuicios ocasionados. La estructura de propiedad actual en el Ecuador, débil e inequitativa, no da facilidades para obtener menores costos de transacción.

En segundo lugar, los procesos de intercambio deben estar basados en relaciones de mercado. Cuando las relaciones económicas son personalizadas, estas dependen de lazos de parentesco o están determinadas por lealtades subjetivas, se restringe la conducta de los agentes y reduce la necesidad de conocer en detalle el contenido de las transacciones. Buena parte de la actividad empresarial del Ecuador se desenvuelve en torno a lazos de parentesco, a vinculaciones de crédito y a intercambios personalizados. La estructura de los grupos económicos se sustenta en este conjunto de relaciones.

Es común que la administración y la gerencia de las empresas sea encomendada a ejecutivos cuya principal característica es su pertenencia al conjunto de familias propietarias del grupo económico respectivo.

En tercer lugar, es necesaria la existencia de mecanismos coercitivos, pues toda sociedad demanda de un tercer agente que dirima las disputas en forma imparcial y sin costo, otorgando compensaciones a las partes afectadas por las eventuales infracciones a los contratos. Contar con un sistema judicial imparcial, que garantice el cumplimiento de los contratos, es condición imprescindible para definir la ruta del desarrollo económico. En nuestro país este sistema deja mucho que desear.

La permanencia en el tiempo de una dolarización oficial supone conductas de los agentes económicos acordes con las características señaladas. La convergencia hacia ese tipo de conductas demanda de un

firme consenso social siguiendo las reglas de una economía de mercado, que permita e induzca a los empresarios a responder a los incentivos mejorando sus conocimientos, que alienten a las empresas al riesgo y a otras actividades innovadoras, de manera que abandonen la presión política.

El comportamiento económico de los agentes debe fundamentarse en el espíritu de empresa, la productividad, la creatividad, la competencia, y no la búsqueda de ingresos ajenos a las reglas del mercado. A largo plazo, las instituciones dotan a los agentes de estabilidad y continuidad, desanimando los efectos de cambios en los precios relativos.

Un escenario fiscal como el presentado entre 1998 y 1999 en el Ecuador, con supresión del impuesto sobre la renta, la instauración de un impuesto sobre la circulación de capitales y posteriormente con la restauración del primero, contradice el sendero de estabilidad y continuidad requerido por los inversores.

Es urgente contar en el Ecuador con actividades de exportación auténticamente competitivas. La perdurabilidad de la dolarización supone explicitar que, a partir de su operación, el sector exportador tendrá necesariamente que generar competitividad gracias a incrementos de los rendimientos de capital, trabajo y tecnología. En definitiva, la viabilidad de la dolarización exige la presencia de un marco institucional estable que genere confianza y promueva el crecimiento.

▪ **La aplicación de la dolarización oficial en el Ecuador**

La aplicación del nuevo sistema significa la promoción y estudio de profundas reformas económicas y jurídicas, especialmente en los campos de las finanzas públicas, de la política monetaria y cambiaria, de la política salarial, de la inversión extranjera en telecomunicaciones, electricidad e hidrocarburos y del sector financiero.

La dolarización oficial no solo ha implicado una modificación del régimen cambiario, sino que significó el establecimiento de al menos tres pilares sustanciales para la estabilidad y el crecimiento: cambio del sistema monetario; promoción del equilibrio macroeconómico y puesta en práctica de reformas estructurales.

En el orden jurídico, la dolarización oficial del Ecuador tiene como base legal a la Ley de Transformación Económica (llamada por la población Trolebús 1) que introduce cambios en el ámbito financiero, fiscal y en otros cuerpos legales. Dicha ley permite la ejecución del sistema de dolarización al Banco Central del Ecuador, suprimiendo la potestad que esta Entidad tenía de ser prestamista de última instancia, así como su actuación directa en la economía a través de la política monetaria y cambiaria.

En el orden económico, el nuevo sistema, basado en el uso del dólar como unidad de cuenta, medio de cambio y reserva de valor, significó una alternativa válida a la crisis que vivía el país.

El hecho fundamental es que una vez puesto en marcha el mecanismo de dolarización, el país debe fijar la atención y aprovechar las ventajas que presenta este nuevo esquema como es la posibilidad de transitar en una economía real, en la que sea la producción y no la especulación la que contribuyan al desarrollo del país.

Al mirar retrospectivamente el manejo de la política monetaria y cambiaria, esta se caracterizó por continuas emisiones inorgánicas de dinero y devaluaciones de la moneda, con lo cual se disimulaba la ineficiencia del aparato productivo. El nuevo esquema monetario acabó con la emisión inorgánica de dinero que originaba el círculo vicioso de la inflación, devaluación y altas tasas de interés.

▪ **Crisis, dolarización y desarrollo: reflexiones**

La dolarización en Ecuador ha logrado consolidarse en su crítica etapa inicial, principalmente por el resultado de condiciones externas altamente favorables, como los elevados precios del petróleo, las elevadas remesas de divisas de los que emigraron desde 1998 y la inversión extranjera para la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP); sin embargo, las perspectivas para el crecimiento económico futuro se ven limitadas por la sobre valoración del tipo de cambio, los problemas actuales del sector externo, así como por factores estructurales como la deuda externa y las condiciones institucionales y de desarrollo tecnológico en el país.

Con el esquema monetario de la dolarización, el país todavía no ha logrado aún la estabilización económica, al contrario han aparecido nuevos desequilibrios como son el déficit fiscal y en la balanza de pagos y tipo de cambio sobrevaluado. En este contexto las perspectivas económicas de corto y mediano plazo son poco alentadoras, agravadas por la magnitud de la deuda externa.

Las perspectivas favorables en los albores de la dolarización no pudieron aprovecharse porque la reconversión productiva demandaba una amplia disponibilidad de crédito, y el sistema financiero nacional, debilitado por la crisis bancaria, no pudo responder. El campo internacional actual es menos favorable, como resultado del deterioro en el tipo de cambio real, y un contexto incierto en los mercados internacionales de los productos de exportación, principalmente el petróleo. La vulnerabilidad externa del país se acrecienta por la rigidez generada por el tipo de cambio fijo.

La rigidez del dólar ha perjudicado duramente la competitividad del país. En efecto, al permitir a los socios comerciales del Ecuador devaluar sus monedas en relación al dólar, prueba de ello es el sostenido deterioro

del índice de tipo de cambio real, principal indicador de competitividad. Al respecto, los problemas de fondo que afectan a la competitividad del país demandan una sólida institucionalidad pública para su superación.

Al cabo de más de seis años de dolarización, se puede decir que ésta ha generado algunos desequilibrios macroeconómicos difíciles de superar. El desajuste en los precios internos condujo a una prolongada inflación residual, afectando el tipo de cambio real, y generando un desequilibrio crónico en la balanza de pagos, que ha sido superado gracias al alto precio del petróleo y sus exportaciones.

La escasez y el alto costo del crédito han agravado la situación, ya que el debilitado sistema financiero no ha permitido la canalización del ahorro nacional hacia la reconstrucción de la estructura productiva.

En el mediano plazo, la vulnerabilidad del país ante eventuales crisis financieras internacionales, los avatares en los mercados de productos primarios en particular el petróleo o desastres naturales y climáticos es alta. En este punto es difícil vislumbrar una contribución positiva del tipo de cambio fijo al desarrollo humano en el largo plazo.

Sin embargo de los efectos antes citados, la dolarización ha creado cierto grado de estabilidad económica y se han fortalecido en parte las finanzas públicas como lo demuestran algunas cifras macroeconómicas que son positivas, lo que convierte a la estabilidad económica en un bien público a precautelar.

Por otro lado, se ha visto fortalecido de alguna manera el poder de compra y consecuentemente han aumentado los volúmenes de venta de las empresas que expenden productos de consumo masivo. También ha facilitado la planificación a largo plazo, lo que hace eficaces las decisiones económicas a tomar reduciendo la incertidumbre y los riesgos.

Si bien la dolarización no ha cumplido con las expectativas creadas, muestra una situación mejor por lo que vale la pena preguntarse ¿de que instrumentos adicionales hubiéramos dispuesto para mejorar la economía? y la verdad es que la respuesta es casi inevitable: ninguno, porque los dos instrumentos que diferencian a la dolarización de un sistema con moneda propia no hubieran aportado nada adicional en estos años: la devaluación y la creación monetaria por parte del Banco Central.

Acaso ¿ se hubiera ganado algo con devaluar el sucre aun mas de lo que ya se devaluó en dos años al pasar de 5.000 a 25.000 sucres por dólar ? no se lo cree; nadie lo puede creer.

En el mejor de los casos se hubiera mantenido un clima de incertidumbre, desconfianza y riesgo que aportaba menos recursos reales a la economía y el crecimiento hubiera sido menor. No habría ninguna presión hacia trabajar con eficiencia, promover cambios estructurales, entre otros.

La vigencia de la dolarización ha incidido en el comportamiento de los ecuatorianos, pues en primer lugar se ha reducido la incertidumbre en las relaciones comerciales, los agentes económicos realizan transacciones con una moneda que va a mantener su poder de compra en el futuro; en segundo lugar el mercado esta dando sus primeros pasos para consolidar una estructura eficiente que permita funcionar al sistema de precios y por ultimo el proceso de dolarización viene asociado con un creciente grado de transparencia y desregulación.

5.3 La Emigración

Migración es el movimiento de personas a través de una frontera específica con la intención de adoptar una nueva residencia. Junto con la fecundidad y la mortalidad, la migración es un componente del cambio

poblacional. Los términos inmigración y emigración son utilizados para referirse a los movimientos de población entre países.

La emigración, que hasta hace algunos años fue un fenómeno esporádico, tomó importancia crucial para el país como consecuencia de la crisis financiera, antes ya se había registrado la salida de pobladores provenientes especialmente del austro, concretamente de las provincias del Azuay y Cañar. Actualmente se calcula que viven en el exterior más de 2.5 millones de ecuatorianos, principalmente en los Estados Unidos de Norteamérica, España e Italia.

De un acto aislado, concentrado principalmente en algunas ciudades del austro, se convirtió en una estrategia social de supervivencia a nivel nacional. Así, la emigración se presenta como un proceso nuevo, que afecta a todos los niveles de la sociedad ecuatoriana.²⁰ Este fenómeno no aparece exclusivamente en el Ecuador sino que se expande en varios países como elemento de un proceso aún más complejo, que es la globalización del sistema capitalista.

Dada la magnitud que el proceso migratorio ha adquirido en el país, no basta con examinar solamente sus efectos sino también sus causas.

- **Crisis económica, causa de la emigración**

Al año 1.999 se le recordará por haber registrado la mayor caída del PIB, que disminuyó de 19.710 millones de dólares en 1.998 a 13.769 millones en 1.999. El PIB por habitante se redujo en casi 32% al bajar de 1.619 a 1.109 dólares. El país experimentó el empobrecimiento más acelerado en la historia de América Latina; entre el año 1.995 y el año 2.000, el número de pobres creció de 3.9 a 9.1 millones equivalentes en

²⁰ Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales-ILDIS, Cartillas sobre Migración, enero 2.003, N.3. Págs. 2 - 4.

términos porcentuales del 34% al 71%; la pobreza extrema dobló su número de 2.1 a 4.5 millones.

La consecuencia lógica de esta evolución fue el masivo desempleo y subempleo; la caída de los ingresos; la reducción de las inversiones sociales: salud, educación, desarrollo comunitario, vivienda; inseguridad ciudadana; deterioro de la calidad de vida; y, la caída vertiginosa de la confianza en el país.

El país sumido en una espiral de deterioro económico y social, que produjo una grave inestabilidad política, originó un proceso inédito de emigración, cuyas consecuencias sociales son impredecibles.

Las cifras sobre la emigración varían sustancialmente, a pesar de ello según datos del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior y el INEC, un millón y medio de ecuatorianos, más del 10% de la población, habrían salido entre 1999 y el año 2.000 y se radicaron en el exterior, un récord en América Latina.

Es importante resaltar que en el Ecuador no se produjo una emigración de las personas con la peor instrucción y preparación, sino de sectores medios empobrecidos por la crisis.

Según el INEC, se calcula que en el exterior viven más de 2.5 millones de ecuatorianos y ecuatorianas. Las cifras expuestas demuestran la gravedad de una situación dramática, que se explica por una serie de factores coyunturales tales como: el fenómeno de El Niño, la caída del precio del petróleo, la desestabilización financiera internacional, el salvataje bancario, el ajuste fondo monetarista, la corrupción galopante y la inestabilidad política.

Para la mayoría de países, es difícil disponer de información exacta sobre la emigración, solo existen aproximaciones estimadas.

Frente a la crisis, los ecuatorianos reestructuraron sus estrategias de reproducción social, integrando como factor de base la emigración; así resolvieron aprovechar los beneficios de los países industrializados tales como: mayores posibilidades de conseguir trabajo, remuneraciones superiores, horizontes culturales más amplios, entre otros. De esta forma, la emigración dejó de ser una aventura individual y se convirtió en un objetivo familiar e incluso colectivo.

▪ **El componente Psicológico en la emigración**

A pesar de que el factor económico es sin duda alguna un elemento esencial del proceso emigratorio, no hay que dejar de lado otras variables determinantes para la comprensión de cualquier proceso social. Cada decisión tomada constituye un acto conciente, determinado entre otras cosas por su percepción de la realidad, su estabilidad emocional y expectativas; es decir el ser humano enfrenta la realidad de la forma como percibe los hechos a su alrededor, de la interpretación que les da y, de las conclusiones que saca para sí.

Este conjunto de percepciones y expectativas en torno a la crisis desatada en 1.999, conformó una visión negativa del país, como un escenario sin oportunidades para el desarrollo de un proyecto de vida, estableciendo un nuevo motor para las decisiones migratorias.

▪ **Afectación de la crisis en el pensamiento de los ecuatorianos**

La crisis causó en el país cierto pesimismo colectivo con relación al futuro; pues solo el 8% de la población durante la crisis creía en la posibilidad de un futuro mejor para sí; en menos de 3 años desapareció la imagen del país como un espacio de oportunidades para el desarrollo social y laboral, se deterioran las bases políticas, económicas e institucionales.

Vale recordar que hace apenas seis años atrás, la decisión migratoria provenía de la voluntad individual de progresar; sin embargo a partir de la crisis de finales de los 90, con la pérdida de la fe en el futuro del país, la emigración se convirtió en una estrategia de supervivencia. Al transformarse la decisión migratoria, de un deseo individual de superación en una estrategia familiar de subsistencia, se conformó una característica clave del proceso emigratorio traducido en la supervivencia y bienestar de la familia.

Los ecuatorianos vieron a la crisis como una drástica reducción de oportunidades para la producción de los planes de vida y como un espacio de innovación de estrategias familiares para la reproducción social y subsistencia.

En lo que se refiere a empleo y salario, apenas el 10% de ecuatorianos consideraba posible encontrar empleo, debido a la incertidumbre, y el cierre de muchas empresas y fábricas. Además la precariedad de las relaciones contractuales, la desvalorización social de la fuerza de trabajo, la flexibilización de las relaciones laborales y la depreciación acelerada del ingreso real, acentuaron las condiciones de informalidad, inestabilidad y vulnerabilidad individual y grupal. Estos factores, sumados a los problemas de subsistencia, impulsaron la decisión de emigrar.

En otro aspecto la ética política, asociada con la corrupción, es considerada como una importante causa de la disminución del conjunto de posibilidades de supervivencia de la sociedad.

En cuanto a la renovación de estrategias se refieren a la reducción de la confianza en su país como espacio de oportunidades para el desarrollo, los ecuatorianos vieron deteriorada su imagen de lo laboral (empleo, salarios, legitimidad, credibilidad en la gestión del gobierno, políticas económicas, etc.).

Por ello, observaron la necesidad de que se cambien las estrategias y acciones para alcanzar bienestar, lo que proyecta la acción colectiva hacia la emigración. Esta práctica se propaga dentro de la sociedad y pasa a formar parte de las estrategias para alcanzar un desarrollo individual y colectivo. Así, la emigración se ha convertido en un instrumento de supervivencia y reconocimiento social.

▪ **Expectativas sobre la emigración**

Al ser la emigración una decisión drástica, por todo lo que ella implica aventurarse en un país extraño dejando atrás familiares, es lógico pensar que el beneficio esperado es alto. Esta se sustenta entre otros elementos, en un imaginario social como lo es el mito del emigrante triunfador. Se tiene la idea de que el emigrante automáticamente encuentra trabajo en el exterior, accediendo a un nivel de salario ampliamente superior al doméstico. Así mismo supone que el proceso de socialización, adaptación e integración es inmediato; es raro que un emigrante acepte que atraviesa graves problemas, aún cuando los tenga.

Existen otros imaginarios alternativos que nacen como respuesta a condiciones adversas y están vinculados a la búsqueda de otros horizontes donde proyectarse. Imaginario que es alimentado por la visión que llega a través de los medios de comunicación sobre la vida en los países desarrollados.

Otros mitos se relacionan con los países de destino y en general, son concepciones relacionadas con desarrollo, progreso y bienestar. Los emigrantes conocen las diferencias salariales entre su país de origen y el de destino, y esperan beneficiarse de estas así como de una mejor calidad de vida. Las ideas señaladas operan como mecanismos de atracción.

- **Factores culturales y emocionales**

La decisión migratoria toma fuerza en otros elementos culturales, como son las creencias religiosas, las dudas y temores de los emigrantes y de sus familias encuentran consuelo en la fe religiosa, en la que se depositan sus esperanzas de un mejor futuro.

Un factor importante en la decisión migratoria es el miedo de los ecuatorianos al desempleo y a la inestabilidad laboral, lo que les impulsa a emigrar. También está el temor, de decepcionar la confianza y las expectativas de la familia lo que constituye un incentivo para permanecer fuera del país, aceptando condiciones laborales desfavorables con el fin de salir adelante y pagar sus deudas de viaje.

De esta manera, la acción simultánea de ambos miedos genera una suerte de retroalimentación, la misma que impide el regreso. El miedo a la situación del país se conjuga con el temor a fracasar al emigrar, y se fortalece la voluntad de permanencia en el exterior.

El fenómeno emigratorio ecuatoriano adoptó características particulares, dando lugar a un verdadero sistema migratorio. El gran número de emigrantes mantiene lazos permanentes con sus familiares en el país de procedencia gracias a los avances en las telecomunicaciones, creando un nuevo vínculo social como lo es las familias transnacionales. Además los emigrantes contribuyen a la colocación laboral de nuevos individuos, disminuyendo los riesgos ligados a la emigración.

- **España destino de los emigrantes**

Con ocasión de la crisis financiera, la reciente ola migratoria presenta cambios en cuanto al destino de los emigrantes. España que hasta 1.995 recibía apenas el 15% de los emigrantes ecuatorianos, hoy se estima que acoge a más del 50%, convirtiéndose en su principal destino.

La Organización Caritas-España, calcula que son más de 500.000 los ecuatorianos que han migrado en busca de trabajo hacia España, de los cuales 150.000 legalizaron su situación en verano del 2.002, la diferencia vivía en territorio español en situación irregular.

Este cambio de tendencia migratoria puede explicarse por diversas razones, entre ellas, el incremento general de bienestar, aumento de nivel educativo y de las expectativas de movilidad social entre los españoles que ha dado lugar a que estos no ocupen ciertos trabajos como son los de servicios y la construcción. Lo señalado junto con el incremento del mercado informal y de trabajos atípicos, brindan una gran oportunidad para los emigrantes, quienes van en busca de trabajo de cualquier tipo. Se estima que el 30.4% se ubicaba en el servicio doméstico, 23.66% en servicios en general y el 19.2% en la construcción.²¹

Otros elementos que impulsan la emigración a España son:

- El idioma que posibilita la integración de los emigrantes en la sociedad.
- La herencia de tener similar cultura y religión lo que agiliza la adaptación de los emigrantes.
- Las diferencias salariales entre Ecuador y los países donde emigran los ecuatorianos constituyen otro aliciente del flujo migratorio.

El número de ecuatorianos en España es tan elevado que ha hecho que los dos países aumenten sus relaciones bilaterales en cuestión de política migratoria, con el objetivo de crear instrumentos jurídicos para regular, dirigir y limitar la afluencia migratoria.

²¹ Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales-ILDIS, Cartillas sobre Migración, enero 2.003, N.3. Pág. 15

Es importante señalar que dentro de este marco legal, nuestro país no ha priorizado a la persona en su política de migratoria, pues no precautela los intereses de los emigrantes, al contrario, fomenta políticas absurdas que ponen en riesgo su estabilidad y seguridad.

▪ **Las remesas de los emigrantes y sus efectos en la economía Ecuatoriana**

El aumento de la emigración fue pilar fundamental en Ecuador para la reactivación económica y la disminución del desempleo, y ese escenario podría repetirse en otros países de América Latina. Las remesas enviadas a Ecuador por los emigrantes sumaron 1.415 millones de dólares en el año 2.001, 100 millones más que en 2.000 y 400 millones más que en 1999; 1.432 millones en el 2.002; 1.540 millones en el 2.003; 1.604 en el 2.004; 1.705 millones en el 2.005, que a pesar de no ingresar a la economía formal, inyectan recursos al mercado nacional de bienes y servicios y sistema monetario y fortalecen varios proyectos de las PYMES; ayudan al sostenimiento del modelo económico dolarizado, aportes de divisas sólo superados por las exportaciones petroleras, según datos emitidos por el Banco Central.

En el plano macroeconómico, el impacto de las remesas coadyuvan al mantenimiento de gran parte de la oferta monetaria del país, apoyan al equilibrio de la balanza de pagos y compensan la volatilidad del sector externo. Las remesas también han favorecido al aumento de la inversión de los hogares en educación y salud contribuyendo al incremento del bienestar de sus familias.

El dinero remitido por los ecuatorianos residentes en el exterior representó un papel importante en la relativa estabilidad económica lograda y, en la actualidad es fundamental en la marcha de la economía

del país más aún si está por sobre el monto de la inversión extranjera directa.

Por último es importante señalar que las remesas han promovido el crecimiento económico pero su impacto se podría multiplicar a través del sistema financiero al movilizar los ahorros y promover inversiones en educación, salud, microempresas, vivienda y servicios financieros rurales e inversiones en proyectos productivos apoyados por emigrantes y sus comunidades de origen.

▪ **Ventajas y Desventajas de la emigración**

Dentro de los beneficios de la emigración se pueden mencionar:

- Permitir perfeccionar las Políticas de Gobierno y de Estado para optimizar la atención que el Gobierno debe proporcionar a la población en general, de manera que se reduzcan los índices de emigración y lograr una sociedad más justa y equitativa.
- Mejorar las oportunidades y la situación económica personal y familiar del emigrante, con lo cual se elevan los niveles de ahorro y consumo y se dinamiza en el mercado nacional, el círculo vicioso del dinero.
- Al tratarse de emigración masiva, la cantidad de población a la que el Estado Ecuatoriano está en la obligación de atender es menor, con lo cual tiene la oportunidad de satisfacer de mejor manera las necesidades básicas que han sido descuidadas.
- Constituye una oportunidad para el intercambio y el enriquecimiento cultural, tecnológico y de conocimientos, en base al interrelacionamiento con otras culturas de manera que se cualifica la mano de obra.
- Reduce para el Estado la presión e inestabilidad social derivada de la falta de empleo y elevados niveles de pobreza.

En cuanto a las desventajas se señalan las siguientes:

- Las relaciones internacionales con los países receptores se han deteriorado por el ingreso masivo ilegal de emigrantes ecuatorianos.
- La ineficiencia del sistema judicial y los vacíos legales existentes, han facilitado el aumento masivo de actividades ilícitas relacionadas con el tráfico de personas, que inducen a la conformación de verdaderas mafias dedicadas a: usura, coyoterismo, falsificación de documentos, entre otros.
- La emigración masiva, ha provocado que mano de obra calificada y no calificada, catalogada como la Población Económicamente Activa, se ausente del país incidiendo en el proceso de desarrollo productivo nacional.
- La emigración masiva ha fraccionado considerablemente a la sociedad ecuatoriana y trastocado los elementales rasgos de identidad y cultura nacionales.
- Las generaciones de niños, adolescentes y jóvenes, están siendo afectadas psicológicamente en la medida en la que están creciendo sin ningún tipo de control de parte de sus progenitores, con propensión a conformar pandillas delincuenciales con altos niveles de consumismo de alcohol y droga y responsabilidades por educarse a la espera para emigrar.

5. 4 La Inflación

A la inflación se la define como el aumento persistente del nivel general de precios de los bienes y servicios de una economía con la consecuente pérdida del valor adquisitivo de la moneda.

Resulta preocupante el crecimiento de la inflación cuando implica mayores subidas de precios, con medias anuales entre el 10 y el 30% en algunas naciones industrializadas, e incluso del cien por cien en varios países en vías de desarrollo. La inflación crónica tiende a perpetuarse, aumentando aún más a medida que las distorsiones económicas y las expectativas pesimistas se van acumulando. Para hacer frente a esta inflación crónica se frenan las actividades normales de la economía: los consumidores compran bienes y servicios para evitar los precios futuros; la especulación sobre la propiedad se aumenta; las empresas se centran en inversiones a corto plazo; los incentivos para ahorrar, adquirir pólizas de seguros, planes de pensiones o bonos a largo plazo son menores, puesto que la inflación erosiona su rentabilidad futura; los gobiernos incrementan sus gastos corrientes anticipándose a menores ingresos en el futuro; los países que dependen de sus exportaciones pierden ventajas competitivas en el comercio internacional, lo que les obliga a emprender medidas proteccionistas y controles de la unidad monetaria arbitrarios.

Cuando la subida de los precios sigue una tendencia gradual y lenta, con una media anual de unos pocos puntos porcentuales, no se considera que la inflación sea una amenaza seria para el progreso económico y social. Puede incluso llegar a incentivar la actividad económica: la sensación de que la renta personal está creciendo por encima de la productividad estimula el consumo; la inversión en la compra de viviendas aumenta al anticiparse la apreciación futura de los precios; la inversión de las empresas de negocios en fábricas y maquinaria crece, puesto que los precios se incrementan por encima de los costos, y los individuos, las empresas y los gobiernos que piden prestado descubren que pagarán los préstamos con dinero que tendrá un menor poder adquisitivo, por lo que habrá un mayor incentivo para obtener créditos.

La inflación en sí constituye el peor azote para los más pobres y los que reciben ingresos fijos; la devaluación encarece todo producto importado más aún si tomamos en cuenta que tanto la industria ecuatoriana como el sector agrícola son importadores netos de materias primas y bienes de capital.

La inflación en sucres llegó a niveles nunca vistos desde hace más de 20 años, en el año 1.999 al 60.7% y en el 2.000 al 91% por el periodo de ajuste fuerte e inevitable al aplicar la dolarización.

Como consecuencia de factores como los desequilibrios acentuados en los precios relativos al momento de la dolarización, la capacidad de los oligopolios y otros agentes económicos para elevar los precios, el estímulo a la demanda proveniente de las remesas internacionales y la parcial reducción de algunos subsidios, el país mantuvo tasas altas de inflación, a pesar de la eliminación de la emisión monetaria. La inflación en el primer año de funcionamiento de la dolarización fue elevada, se ubicó en el 91% originada por la gran devaluación producida en el año 1.999, en donde los precios del productor subieron más que los precios al consumidor. Así la inflación en términos de precios fue del 60% para el consumidor y del 187% para el productor, a pesar de la diferencia del 120%, los empresarios no elevaron los precios en el mismo porcentaje que subieron los insumos. La dolarización no produjo un rápido descenso de la inflación como se esperaba, por la gran cantidad de dinero en circulación, la elevada devaluación producida en 1.999, la alta tasa de conversión de la una moneda por la otra y las postergaciones y los reajustes de precios, lo cual contribuyó a mantener vivas las expectativas inflacionarias.

La expansión del gasto público y los incrementos salariales produjeron un aumento de la demanda interna, que al no recibir una adecuada

respuesta de la oferta, sobre todo en el caso de los servicios prestados por ineficientes empresas públicas, impidió que el ritmo de reducción de la inflación fuera más rápido.

La inflación en el año 2000 se atribuye al efecto retardado de la emisión inorgánica que el Banco Central realizó en 1999 para impedir la quiebra de bancos, lo que significó una transferencia masiva de recursos desde el conjunto de la población afectada por la devaluación y la inflación hacia el sector bancario financiero y los propietarios del capital golondrina que fugaron capitales antes del congelamiento de los depósitos de marzo de 1999. Se pensaba que, una vez eliminado el poder de emisión monetaria por parte del Banco Central y la moneda nacional, estarían de hecho abolidas la devaluación y la inflación atribuidas a un mal manejo de la política monetaria; sin embargo, la experiencia del año 2000, muestra que si bien se eliminó el poder de emisión del Banco Central, continuaron realizándose transferencias hacia el sistema financiero, ahora desde el Ministerio de Economía y Finanzas, el mismo que pasó a compartir con el Banco Central, la función de prestamista de última instancia, que se creía eliminada. Las transferencias masivas realizadas desde el Ministerio de Economía y Finanzas dieron lugar al aumento del déficit fiscal, el mismo que tuvo que ser financiado con el aumento de los ingresos fiscales vía aumento de los precios de los combustibles, impuestos indirectos como el IVA, contracción del gasto público o endeudamiento externo, trasladándose en consecuencia su costo al conjunto de la población, vía inflación para aumentar los ingresos públicos o vía recesión.

A pesar de lo manifestado, la inflación ha ido descendiendo paulatinamente, tal es así que en el 2001 llegó al 22.4 %; 9.4 % en 2002; 6.07% en el 2003; 2 % en el 2004 y 4.36% en el 2005; y en lo que va de enero a marzo de 2006 esta se ubica en el 4.23% %, sin embargo hay

que señalar que a pesar de su reducción, la inflación en el Ecuador continúa siendo substancialmente superior a la internacional (3 % anual).

La situación presentada se encuentra influenciada por una estabilidad de los precios regulados por el Estado en las tarifas eléctricas y la gasolina, que a diferencia de años anteriores no pusieron presiones nominales sobre los bienes de consumo y bienes intermedios. Luego de 6 años de dolarización, podríamos aseverar que por fin esta converge a niveles internacionales y este proceso es más lento y costoso de lo que se esperaba.

El comportamiento de la inflación con tendencia a la baja se debe en gran parte al manejo disciplinado de las cuentas fiscales, que han venido registrando recurrentes superávits primarios. Al mes de diciembre de 2004 la tasa anual de inflación estuvo en el orden de 2% esto es 4 puntos menos que el nivel de inflación registrado en diciembre de 2003 (6.07%).

Es importante mencionar que durante los meses de mayo, junio, julio y diciembre de 2004, las tasas de variación del IPC registraron valores negativos; dicha reducción en el nivel de precios fue causada principalmente por descensos sostenidos en los precios de alimentos, vestido, electrodomésticos y ciertos bienes y servicios.

El informe publicado en septiembre de 2005 por el World Economic Outlook del Fondo Monetario Internacional, en el que se ofrece informes políticos y económicos de todo el mundo, indica que la inflación del 2005 en Ecuador fue del 4.36%, y constituye la más baja en 25 años, esto a partir de la dolarización aplicada en el año 2000.

La persistencia y magnitud de la inflación no solamente ha eliminado las ventajas temporales alcanzadas por el sector externo en el tipo de cambio real durante los meses posteriores a la dolarización, sino que ha

revertido la situación, afectando gravemente la competitividad internacional del país. El índice de tipo de cambio real descendió de 207 en enero del 2000 a 90.1 en febrero del 2003, su valor más bajo en 10 años; y en los últimos meses se ha recuperado hasta 94.4 como resultado de la devaluación del dólar norteamericano frente al Euro. El tipo de cambio desfavorable limita las perspectivas de crecimiento y diversificación de las exportaciones no petroleras. Si la inflación ecuatoriana continúa siendo superior a la internacional, el panorama se tornará más difícil, configurando una situación similar a la de Argentina durante la segunda mitad de los años noventa. El crecimiento abultado de la importación de bienes de consumo en los últimos años, confirma los efectos desfavorables de la política de dolarización. Las perspectivas para compensar las desventajas en los precios relativos de los bienes no transables mediante incrementos en la productividad del trabajo son limitadas, debido a la frágil situación del sistema bancario, las altas tasas activas de interés, y un contexto institucional desfavorable.

El año 2.005 cerró con una inflación anual del 4.36%, valor que refleja una importante aceleración del ritmo de crecimiento de los precios. La evolución de la inflación anual evidenció un repunte sostenido a partir de abril, en el cual el país atravesó una fuerte inestabilidad política.

Otro factor importante que incidió en la escalada inflacionaria en el año 2.005, fue la inyección de liquidez a la economía, producto de la devolución de los fondos de reserva la cual se inició en el mes de septiembre, y que sumada a los incrementos recurrentes de las pensiones de la enseñanza primaria y secundaria en los establecimientos educativos de la región sierra, contribuyeron al fuerte incremento de la inflación.

Adicional a las dificultades políticas y los impactos de la devolución de los fondos de reserva, el país atravesó durante el último trimestre del

2.005 malas condiciones climáticas. En la Sierra, se presentaron fuertes heladas que afectaron a varios cultivos; mientras que la Costa, atravesó una larga temporada de sequía que no solo impidió la siembra de varios productos, sino que incluso causó la muerte de ganado. Debido a esto, la inflación experimentada por el sector agrícola mostró una importante y creciente contribución a la tasa de inflación anual.

Es importante resaltar que, de acuerdo con el Informe Mensual de Inflación del Banco Central del Ecuador de octubre del 2.005, la entrega de los fondos de reserva habría provocado un incremento de la demanda con un mayor impacto en la canasta de bienes no transables.

Un factor adicional que pesó en el resultado final de la inflación es la depreciación del dólar que ejerció presiones inflacionarias por el incremento de precios que provoca en los bienes importados (bienes de consumo, materias primas y bienes de capital). Este indicador, desde enero a diciembre del 2005, acumuló un crecimiento del 4.36%, resultado superior al 2.7% anual registrado en el 2.004; señal que debería ser considerada con suficiente responsabilidad por las autoridades, sobre todo si el nivel de precios no se ha reducido sustantivamente en el 2.006. El repunte inflacionario agrava la frágil situación de la competitividad del aparato productivo.

La inflación acumulada del 2005 (4.36%%) superó a la alcanzada en el año 2.004, 2% también por efecto de la presión del alza de los bienes transables que representan aproximadamente un 40% de la canasta utilizada para medición del índice de precios al consumidor. En los años anteriores se notó ya una clara diferenciación de la tendencia de la inflación entre bienes transables y no transables. Los segundos experimentaron un proceso desinflacionario mucho más lento que los transables, alcanzando niveles altos. Esta realidad ocasiona nuevos conflictos al aparato productivo en la medida que los precios de los

servicios se mantienen en niveles elevados, incrementado los costos de producción, mientras que las empresas nacionales deben competir con productos importados abaratados por efectos de la rigidez cambiaria y también de la apertura comercial.

En lo referente a la inflación mensual de diciembre de 2005, 0.46%, los grupos que mayor presión ejercieron fueron los servicios relacionados con alquiler y vivienda, de hecho, solo el rubro de alojamiento explica casi la mitad de la inflación de dicho mes.

Según el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos. INEC, el costo de la canasta familiar básica, (75 artículos considerados) fue de 437.41 dólares, mientras que el ingreso mínimo mensual de una familia con 1.6 perceptores alcanzó los \$ 280, lo que implica una restricción de consumo de \$157.41, es decir un déficit del 36% del valor de la canasta, como se demuestra en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 7

Costo Canasta Familiar

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Costo Canasta Básica	253	314	353	378	394	437
Ingreso Familiar	164	201	221	253	266	280
Restricción de Consumo	35%	36%	37%	33%	33%	36%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos

Elaborado por: Eco. Efraín Orozco

Dado que los datos de la canasta familiar básica de ingresos del INEC se publica en dólares corrientes lo que no permite identificar el poder adquisitivo real de los ingresos por efecto de la inflación se utilizó el índice de precios al consumidor para expresar todos los meses en cifras reales de enero de 2004, cuyo resultado consta en el siguiente cuadro:

Cuadro No 8

**Ingreso Laboral y Canasta familiar básica en cifras reales de enero
2004***

Meses	Canasta Familiar Real Brechas	Ingreso Familiar Real	
Ene-04	361.75 95.80	265.95	
Jun-04	381.92	261.95	119.98
Dic-04	388.36	261.84	126.51
Ene-05 149.07	410.55	261.48	
Jun-05	411.80	271.24	140.56
Dic-05	412.68	264.17	148.51

Fuente: INEC, Boleta de resumen de Canasta básica y vital.

(*) Deflactor: Índice de precios al consumidor, enero 2004 = 100

Los resultados permiten observar que, en cifras reales, la brecha entre el ingreso y la canasta básica ha evolucionado negativamente desde el 2004 hasta el 2005 y esta tendencia se mantendrá mientras no se produzca un sostenido crecimiento de la economía, no se generen empleos suficientes y de calidad y aplique una adecuada política salarial.

Hay que recordar que los ingresos de los trabajadores están desagregados entre la remuneración sectorial unificada, o salario mínimo

equivalente a US\$ 150; y, el décimo tercer y cuarto sueldos, ambos de US\$ 12, y a partir del 1 de enero de 2005 la remuneración sectorial unificada se incrementó en US\$ 8.8. Si se considera solo los US\$ 150 mensuales del salario mínimo vital el déficit se acerca a las dos terceras partes.

Hay que tener presente que la cobertura de los salarios en relación a la canasta básica experimentó un estancamiento desde el 2004, situación que eleva la precariedad de amplios sectores de la sociedad y demuestra que la política salarial ocupa el último puesto de la política económica.

Al igual que en otros años al iniciar el año 2006, se repitió el tira y afloja del alza de los salarios; para los empleadores les es difícil aceptar un incremento con el argumento de que las condiciones de la economía no le permiten, perderían competitividad y que un salario más alto provocaría un mayor desempleo o una mayor informalidad. Por otro lado los dirigentes sindicales buscan un alza que les permita adquirir la canasta básica familiar, para terminar aceptando un aumento que apenas cubre el deterioro del ingreso por efecto de la inflación y en no pocas ocasiones aún menos²².

▪ Efectos de la inflación

Los efectos de la inflación y la deflación son varios y cambian a lo largo del tiempo. Normalmente, la deflación se debe a una caída en la producción y a un aumento del desempleo. Los menores precios producidos por la deflación pueden llegar a aumentar el consumo, la inversión y el comercio exterior, pero sólo si se corrigen las causas fundamentales que provocaron el inicio de la deflación.

²² Análisis de Coyuntura económica año 2005, p.27

Al principio, la inflación provoca un incremento de los beneficios, puesto que los salarios y los demás costos se modifican en función de las variaciones de precios, y por lo tanto se alteran después de que los precios hayan variado, lo que ocasiona aumentos en la inversión de capital y en los pagos de dividendos e intereses. Puede que el gasto de los individuos también se eleve debido a la sensación de que es mejor comprar ahora porque después será más caro; la apreciación potencial de los precios de los bienes duraderos puede atraer a los inversores. La inflación nacional puede, de forma temporal, mejorar la situación de la balanza comercial si se logra vender la misma cantidad de bienes a mayores precios. Los gastos del Gobierno también aumentan, porque suelen estar explícita, o implícitamente relacionados con las tasas de inflación para mantener el valor real de las transferencias y servicios que proporciona el Estado. Los funcionarios pueden prever la inflación y por lo tanto establecer mayores necesidades presupuestarias previendo unos menores ingresos impositivos reales debido a la inflación.

Sin embargo, a pesar de estas ganancias temporales, la inflación distorsiona la actividad económica normal; cuanto menos regular sea la tasa de inflación, mayores serán estas distorsiones. Normalmente, los tipos de interés reflejan la tasa de inflación esperada; cuanto mayor sea ésta, más altos serán los tipos de interés y los costos de las empresas, además de disminuir los gastos de consumo y el valor real de los bonos y las acciones.

La inflación disminuye el poder adquisitivo de los ingresos y de los activos financieros, por lo que reduce el consumo, sobre todo si los consumidores no pueden, o no quieren, acudir a sus ahorros o aumentar el volumen de sus deudas. La inversión de las empresas disminuye a medida que la actividad económica se reduce, y los beneficios son menores porque los trabajadores demandan un aumento de sus salarios mediante cláusulas que obligan a los empresarios a defender a los

trabajadores de la inflación crónica mediante subidas salariales automáticas en función del aumento del costo de vida. Los precios de casi todas las materias primas responden rápidamente ante señales inflacionistas.

Los mayores precios de los bienes que se exportan pueden disminuir las ventas en el exterior, creando déficit comercial y problemas en los tipos de cambio. La inflación es uno de los factores determinantes de los ciclos económicos que provocan distorsiones en el nivel de precios y de empleo, así como una incertidumbre económica a nivel mundial.

Los efectos de la inflación sobre el bienestar individual dependen de muchas variables. Aquellas personas que tienen ingresos relativamente fijos, sobre todo cuando pertenecen a los grupos de menores ingresos, están muy afectadas por la creciente inflación, mientras que aquellas que tienen ingresos flexibles pueden mantener su nivel de bienestar e incluso mejorarlo. Las personas cuyos ingresos provienen de activos con valores nominales fijos, como las cuentas de ahorro, las pensiones, las pólizas de seguros y los instrumentos financieros a largo plazo, padecen una pérdida de riqueza real; sin embargo, aquellos activos cuyo valor es variable, como la propiedad inmobiliaria, las obras de arte, las materias primas y los bienes duraderos pueden experimentar subidas de precios iguales o superiores al alza del nivel general de precios.

De otro lado, los prestatarios suelen beneficiarse de los efectos de la inflación, mientras que los prestamistas pierden dinero, ya que los préstamos personales, hipotecarios, comerciales y públicos se pagarán con un dinero que tendrá menor poder adquisitivo y los tipos de interés aumentarán después de que los precios se hayan incrementado. La toma de decisiones económicas, tanto públicas como privadas, puede depender de un factor psicológico inflacionista.

5.5 El Desempleo

Al definir al desempleo se dice que éste es la situación en la que se encuentran las personas que teniendo edad, capacidad y deseo de trabajar no pueden conseguir un puesto de trabajo viéndose avocados a una situación de paro forzoso.

Al desempleo se lo concibe también como la parte proporcional de la población económicamente activa (PEA) que se encuentra involuntariamente inactiva.

La tasa de desempleo no es sino el porcentaje de la población laboral que no tiene empleo. Las tasas de desempleo varían considerablemente por cambios del volumen de movimiento del mercado de trabajo, resultado del cambio tecnológico, lo que conduce al cambio de empleo de una empresa a otra, de un sector a otro y de una región a otra; además también según la edad, sexo y raza. La tasa global de desempleo es uno de los indicadores más frecuentemente utilizados para medir el bienestar económico global, pero dada la dispersión del desempleo, debería considerarse que es un indicador imperfecto de dicho bienestar.

▪ Consideraciones generales acerca del desempleo.

En todo el mundo, pero aun más en América Latina, el desempleo ha sido un tema de la vida diaria. Aunque las depresiones más profundas parecen haber dejado de ser una amenaza para las economías, el desempleo sigue acosando a las economías de mercado modernas.

Una de las principales preocupaciones de los gobiernos es combatir el desempleo o por lo menos mantenerlo a niveles bajos, ya que con ello se asegura que el bienestar económico vaya paralelamente con el bienestar social.

▪ **Causas del Desempleo.**

Entre las principales causas que ocasionan el desempleo se pueden mencionar:

- Descenso temporal que experimenta el crecimiento económico caracterizado por la disminución de la demanda, de la inversión y de la productividad y por el aumento de la inflación. La actividad económica tiene un comportamiento cíclico, de forma que los períodos de auge en la economía van seguidos de una recesión o desaceleración del crecimiento.
- El número de personas que demanda empleo sobrepasa las ofertas de trabajo existentes, debido a que los elevados salarios reales atraen a un mayor número de desempleados a buscar trabajo e imposibilitan a las empresas ofrecer más empleo.
- En ciertas regiones o industrias la demanda de mano de obra fluctúa dependiendo de la época del año en que se encuentren.
- Cambios en la estructura de la economía, como aumentos de la demanda de mano de obra en unas industrias y disminuciones en otras, que impide que la oferta de empleo se ajuste a la velocidad que debería. Adicionalmente esta situación se puede presentar en determinadas zonas geográficas y por la implantación de nuevas tecnologías que sustituyen a la mano de obra.
- Causas ajenas a la voluntad del trabajador impide su incorporación al mundo laboral.

▪ **Efectos del Desempleo**

Sin duda alguna, el desempleo tiene efectos tanto en el individuo como en la sociedad en la que vive, lo que tiene repercusión directa en la economía de un país.

El desempleo impone un costo en la economía como un todo, debido a que se producen menos bienes y servicios. Cuando la economía no genera suficientes empleos para contratar a trabajadores, ese servicio de la mano de obra desempleada se pierde para siempre.

En un sistema económico, uno de los factores fundamentales es el suministro de recursos humanos (trabajo). Para determinar con precisión, se pone frente a frente los dos agentes más importantes de la actividad productiva: unidades familiares que incluyen a todos los individuos que, directa o indirectamente, participan de las actividades productivas y consumen los bienes y servicios finales elaborados y las unidades de producción que están representadas por las empresas y son las encargadas de dinamizar la actividad económica de un país.

Esta relación existente se deteriora cuando el número de unidades familiares que participan de las actividades productivas es menor (desempleo), lo que conlleva a que la presencia de compradores que están dispuestos y pueden comprar algún producto o servicio al precio que se les ofrece no dispongan de ingresos suficientes por cuanto no tienen empleo, lo que ocasiona que las unidades productivas bajen sus niveles de producción y no se pueda continuar con el ciclo económico normal por cuanto se da una brecha en la demanda.

El desempleo trae consigo una pérdida en el nivel de ingresos en los gobiernos, por cuanto deja de percibir impuestos que el trabajador y la empresa aportan normalmente mientras desempeña éste su trabajo y existe producción.

Si bien es cierto el costo económico del desempleo es alto, el social es mayor aún. Ninguna cifra monetaria puede suplir la carga humana y psicológica de desempleo involuntario. La tragedia personal del desempleo ha dado lugar a la descomposición de la sociedad.

La pérdida de un ingreso fijo es la causa de un sin número de problemas tanto en el individuo como en la sociedad y trae entre sus efectos los siguientes:

- Deterioro de la salud física y psicológica.
- Pérdida de la autoestima.
- Destrucción del núcleo familiar.
- Descuido de las habilidades para el trabajo.
- Inseguridad para buscar un nuevo trabajo.
- Altos índices de deserción estudiantil (en los hijos).
- Incremento de los índices delincuenciales.

Algunos estudios realizados por expertos en salud pública indican que el desempleo deteriora tanto la salud física como la psicológica: mayores niveles de alcoholismo y suicidios. Los estudios psicológicos indican que el despido es por lo general tan traumático como la muerte de un íntimo amigo o el fracaso escolar.

- **Tipos de desempleo.**

Para interpretar de una mejor forma el desempleo hay que establecer los tipos de desempleo que existe en un mercado, la distinción entre los tipos de desempleo ayuda a determinar el mercado de trabajo. En forma general esta división presenta tres clases fundamentales de desempleo, como son:

- Friccional,
- Estructural, y
- Cíclico.

- **Fundamentos Macroeconómicos del Desempleo**

A primera vista, la causa del desempleo parece clara: excesivo número de trabajadores en pos de pocos puestos de trabajo. En todas las economías de mercado, se observan síntomas similares de fallos del mercado de trabajo.

Los economistas han recurrido a la microeconomía para comprender la existencia del desempleo y muchos análisis comparten la observación común de que las tasas de desempleo se deben a que los salarios no son suficientemente flexibles para vaciar los mercados.

- **El Desempleo en el Ecuador.**

En cualquier economía, la oferta de trabajo está condicionada por varios factores: el sistema productivo, el entorno legal, la riqueza natural, el crecimiento demográfico, la población económicamente activa (PEA), migración interna y externa y crecimiento del sector informal.

Las características de la oferta de trabajo pueden dar pautas sobre los indicadores del tipo de economía, su desarrollo y la constitución de la sociedad.

- **Evolución del Desempleo.**

En el Ecuador de la década de los noventa el desempleo se incrementó por dos factores fundamentales:

- En primer lugar por la restricción de la demanda de empleo en el sector moderno de la economía, que refleja la poca o ninguna capacidad del mercado para generar fuentes de trabajo acordes con la necesidad del mismo.
- En segundo lugar debido al crecimiento de la población en edad de trabajar.

Para la década de los noventa la PEA presentó un crecimiento

considerable, el mismo que responde al constante agravamiento de la crisis económica que afecta al Ecuador, por lo que cada vez un mayor número de personas buscan ingresar a la actividad económica.

Por otro lado, la falta de competitividad del Ecuador, en el transcurso de la década de los noventa, constituyó un factor fundamental en el incremento del desempleo. Es conocido que la economía ecuatoriana depende de muy pocos productos de exportación: petróleo, camarón y productos del mar, banano, flores, cacao y café, así por ejemplo en 1999, estos representaron el 81.7% de las exportaciones totales del país.

Para nadie es desconocido que la concentración de la producción en el Ecuador, se encuentra en la Costa, pues el 92.8% de las empresas que exportan productos están ubicadas en esta región y principalmente en Guayas.

La caída del precio del barril de petróleo, la aparición de plagas en las plantaciones adicionadas a otros factores, han sido determinantes en el aumento del desempleo.

Durante esta década, existió una tendencia al estancamiento de la demanda de los productos de exportación en el mercado internacional: el petróleo ha tenido un crecimiento promedio de 2.63%, el banano de 4.23%, el cacao de 2.5% y el café de 1.12%; como consecuencia de este estancamiento para 1999, la participación en el PIB, con excepción del petróleo y en la generación de empleo, ha sido muy poca.

La inestabilidad económica y la recesión producidas en el primer año de gobierno del Presidente Mahuad, ocasionaron un severo deterioro de las condiciones de vida de la población. Al respecto, en 1.999 los salarios reales se depreciaron en 10.7%, la pobreza urbana subió al 46% y la

indigencia al 10.8% a los que se sumaron aumentos del desempleo y del subempleo, el empobrecimiento de la clase media y una mayor concentración de la riqueza.

A noviembre de 1.999, el desempleo urbano producido por la contracción de la economía durante 1.998 y 1.999, llegó al 14.4%, el subempleo a 56.8%; el 46.6% de la población urbana estaba bajo la línea de pobreza y el 20% más rico de la población acumuló el 61.2% de la riqueza del país.²³

Como producto del descalabro económico producido en el año de 1.999, el nivel de desempleo y subempleo fueron alarmantes, llegando a afectar al 14.4% en el primer caso y al 49.3%²⁴ en el segundo caso, de la población económicamente activa del país.

La falta de empleo ha afectado más a la población muy joven (entre 12 y 24 años de edad) y a los mayores de 50 años. Por ejemplo, en noviembre de 1999, la tasa de desempleo de la población económicamente activa de 18 a 24 años de edad fue alrededor de dos veces la tasa promedio (26% y 14%, respectivamente).

El aumento del desempleo se presentó principalmente por la cesantía o pérdida de trabajo. La crisis financiera y el consecuente congelamiento de depósitos bancarios dio lugar a que muchas empresas despidan trabajadores. La cantidad de cesantes en las ciudades del país subió del 4,1% en noviembre de 1995 al 9,7% en noviembre de 1999.

La recesión fue de tal magnitud que prácticamente paralizó en unos casos (industria, pequeña industria, sector de la construcción, el comercio, etc) y en otros la quiebra, (sector financiero), originando el despido de miles de trabajadores, los mismos que la única salida que

²³ Hurtado Oswaldo Dr., enero 2.0006. Los Costos del Populismo.p. 78

²⁴ Vicepresidencia de la República. Op.cit,p.26

hallaron fue emigrar del país con destino a Europa, en especial España. Para afrontar esta grave situación, el país entró en un plan de estabilización, el cual en parte ha arrojado resultados positivos que permiten tener esperanzas en la reactivación económica.

Como efecto de la dolarización se tuvo que realizar importantes cambios en la legislación laboral, los mismos que están enfocados en la flexibilización laboral, en la que se elimina la rigidez que contenía el Código de Trabajo, como es el caso de la contratación por horas, lo cual posibilitaría la ampliación del empleo.

El aumento del desplazamiento interno y la falta de empleo, han ocasionado una proliferación del comercio informal y la venta ambulante, lo que genera pérdidas para el Estado, por la falta de pago de impuestos, limitando la inversión social.

A pesar de que la tasa de desempleo a diciembre de 2005²⁵ ha bajado con relación a 1.999 (14.4%), ubicándose en el 11.5 % de la población, el número de personas con estabilidad laboral y económica no ha crecido, el desempleo subió un poco en relación al año anterior del 11 % al 11.5 %.

El desempleo y subempleo bajaron, pero no por un aumento de la producción y más fuentes de trabajo sino más bien por la inmensa emigración. También hay que recordar que el desempleo fue mucho más alto que en 1995 (6.9%)

- **Tasa de desocupación y subocupación Quito, Guayaquil y Cuenca**

²⁵ Análisis y Coyuntura económica año 2005 p. 21

La tasa de desocupación en las tres ciudades, bordea el 10,2 % y se ubica un poco por encima de tasas correspondientes a países con economías más robustas que la ecuatoriana.

Los pronósticos sobre la tasa de desempleo en el país apuntan a su crecimiento y no a su disminución, debido en gran medida a la falta de dinamismo de la producción interna y a la desaceleración de la emigración internacional, entre otras. La OIT, manifiesta que en el caso del Ecuador existe una importante caída de la capacidad de la economía para generar fuentes de trabajo pese al crecimiento esperado del PIB.

El problema del desempleo afecta en mayor grado a Guayaquil, luego a Quito y en menor medida a Cuenca que tienen menores fluctuaciones. Esta situación tiene estrecha relación con el tipo de empleo predominante en cada una de las ciudades y las actividades principales que generan empleo.

El segundo indicador es más preocupante y refleja una aproximación más real a las condiciones del empleo en las ciudades analizadas. La subocupación total considerada como la sumatoria entre la subocupación visible y otras formas de subocupación, en promedio, llega al 49.86 %, es decir que cerca de la mitad de la población económicamente activa tiene un empleo no adecuado si no es por horas, por ingresos bajos. Este indicador refleja desde el punto de vista sociológico que se trata de una población que muestra insatisfacción con respecto al empleo actual y que de darse otra situación podría cambiar o modificar las condiciones de su actual trabajo.

En la ciudad de Cuenca el nivel de desempleo fue relativamente bajo en el año 2.005 y se encuentra con la tendencia a la baja, una realidad que se registra desde hace varios años y que se explica por el alto grado de emigración.

Si se analiza el desempleo en la ciudad de Guayaquil, se observa que en los tres últimos años no ha bajado del 10% de su PEA.

Finalmente, es necesario destacar que la ciudad de Quito mantiene mayores niveles de desempleo en relación a otras ciudades del país.

▪ **El desempleo de Ecuador en relación con el resto de países de América Latina luego del proceso de dolarización**

América Latina y el Caribe experimentó un crecimiento económico cercano al 1 % en el año 2000, significativamente menor a la previsto, que se esperaba sea del 4,5 %.

Pese a esta brusca caída de las expectativas económicas, el nivel de empleo se ha mantenido. La proyección del 2001 de la desocupación fue de 8,3 %, manteniendo el mismo nivel que el año 2.000.

En términos globales, la tasa de desempleo promedio se mantuvo como resultado de la caída de la tasa de participación (varía de 56,8 % a 56 %) en una proporción mayor que la reducción de la tasa de ocupación (disminuye de 52 % a 51,5 %) entre el 2000 y el 2001, respectivamente. Sin embargo, la desocupación aumentó en todos los países, excepto en Brasil y Ecuador, que explican por qué la tasa promedio de la región se mantuvo inalterada. Los datos muestran, por un lado, una reducción de la tasa de desempleo en Brasil (1.0 punto porcentual) y Ecuador (3.9 puntos porcentuales) entre ambos años y, por otro, un aumento de la tasa de desocupación en la mayoría de los países analizados: Argentina (1.%), Chile (0.1 %), Colombia (1.5 %), México (0.2 %), Perú (2.1 %) y Uruguay (2%). En estas condiciones, el hecho de que se mantenga el desempleo regional se debió básicamente a la reducción de la tasa de desocupación en Brasil.

CAPITULO VI

PROPUESTA: COMO ENFRENTAR UNA NUEVA CRISIS FINANCIERA

6.1 Diagnóstico de la crisis financiera

La crisis socio económica del país se caracterizó por la combinación de una crisis fiscal, monetaria, financiera, y del sector externo, las cuales configuraron un cuadro de recesión con una elevada tasa de inflación, en un proceso más grave que la de los años setenta; no se puede olvidar, el impacto de otros factores exógenos, muy importantes, como los efectos de el fenómeno de El Niño, la caída del precio del petróleo, deuda externa abultada, conflicto bélico con el Perú y crisis financieras internacionales, que contribuyeron a agravar la crisis.

La fragilidad del sistema financiero en el Ecuador presentó prácticamente las características de una verdadera crisis sistémica, por el gran número de las entidades bancarias y financieras afectadas, que se expresó inicialmente a través de graves dificultades de liquidez que se fueron transformando rápidamente en problemas de solvencia; y que les llevó a perder la mayor parte de la confianza del público.

Las cuentas externas del Ecuador muestran un claro deterioro en 1998, al registrarse un déficit de la balanza comercial, por primera vez desde 1987, y un déficit de cuenta corriente que se triplicó con respecto al de 1997, llegando a 2.120 millones de dólares.

Los ingresos por exportaciones perdieron dinamismo desde 1995; la profunda caída del precio del petróleo iniciada en 1997 y agravada en 1998, unida a la reducción de las ventas externas de los diferentes rubros primarios, no tradicionales e industrializados, determinaron una reducción superior al 20%, en 1998. Además del impacto del fenómeno de El Niño, que redujo la oferta exportable de los principales rubros que produce el Ecuador, las ventas externas fueron afectadas por la reducción de la demanda internacional, debido a los efectos de la coyuntura recesiva que se registró en importantes mercados, como secuela de las crisis financieras en Asia y en Rusia y sus repercusiones en algunas economías de América Latina, así como por la sobreoferta de algunos productos en el mercado mundial.

Paralelamente las importaciones siguieron creciendo en 1998, si bien con menores tasas que las de 1997, generaron un déficit de la balanza comercial, en términos FOB, cercano a los 870 millones de dólares (940 millones estimados en la balanza de pagos) en 1998, frente al superávit cercano a los 745 millones de dólares del año inmediato anterior.

De otra parte, en la cuenta de capitales se registraba tradicionalmente un saldo positivo, debido a la permanente contratación de préstamos externos. Por otro lado, la estimación del Banco Central determinaba que los ingresos por inversión extranjera directa superaba a fines del tercer trimestre de 1998, los 480 millones de dólares, lo que representó una reducción de casi 100 millones, frente a las cifras de 1997.

Cabe señalar que se destinó al pago de intereses de la deuda externa un monto superior a 1.000 millones de dólares, lo que agravó la evolución de las cuentas externas del país, y demostró la inviabilidad fundamental del sector externo.

El gran peso de la deuda externa sobre los sectores fiscal y externo, en todos los países latinoamericanos, demuestra que el problema no ha sido resuelto; muchos vaticinan que asistimos a una segunda gran crisis de la deuda; por lo tanto es imprescindible que los países más endeudados entre los que se encuentra el Ecuador, asuman un rol activo en el impulso de una gestión internacional, reconociendo la imposibilidad de pagarla, si se prioriza el mantenimiento de niveles mínimos de vida de su población, antes que a cumplir compromisos internacionales, que se han vuelto poco factibles; prueba de ello es que los precios de los papeles de la deuda en el mercado secundario reconocen esta ineludible realidad.

Desde otro ángulo, la crisis también evidenció la vulnerabilidad de la estructura de las exportaciones del Ecuador, ratificando que la apertura comercial, por si sola es insuficiente para propiciar la diversificación y el fortalecimiento de la inserción exportadora del país. Igualmente, puede preverse que el dinamismo del comercio del Ecuador con la Comunidad Andina y en particular con Colombia y Perú, se ha visto afectado por las modificaciones cambiarias introducidas en varios países miembros, así como por las medidas defensivas, explícitas o implícitas, adoptadas por varios de ellos, al igual que sucedió en 1982, luego de la crisis de la deuda por la moratoria de México.

Sin embargo, a más de los problemas fiscales y del sector externo, el aspecto sustancial que marcó la crisis en el Ecuador, fue la extrema fragilidad financiera, exacerbada simultáneamente en países industrializados y en desarrollo, de las diversas regiones del mundo.

Desde 1994, el saldo de la deuda externa contratada por el sector privado, de la cual se estima que un porcentaje alto correspondía al sistema bancario y fue de corto plazo, se expandió rápidamente, multiplicándose más de 5 veces hasta enero de 1999, llegando a la suma

de 3.160 millones de dólares. La crisis asiática y su contagio al resto del mundo, significó el brusco cierre de los flujos de capital y el endurecimiento de sus condiciones hacia los "mercados emergentes", peor aún de los que se dirigen a las economías más frágiles y riesgosas como la del Ecuador.

La cartera de la banca privada, de la cual un 60% estuvo pactado en dólares, se deterioró rápidamente, a pesar de que la práctica de renovar créditos, impedía que ese problema se reflejara en los índices de cartera vencida.

Igualmente y al amparo del sigilo bancario, desde agosto de 1998, el gobierno y especialmente las autoridades monetarias realizaron una masiva operación de salvataje de las entidades financieras que enfrentaban crecientes problemas, mediante los créditos de liquidez y solvencia, contemplados en la ley. La magnitud de dicha ayuda, representaba inyectar una gran liquidez en la economía, que daría lugar a las presiones especulativas sobre el dólar que se expresó en el crecimiento del crédito interno neto del Banco Central al sistema financiero (créditos menos depósitos), que entre agosto de 1998 y febrero de 1999 se multiplicaría más de 5 veces; sólo en el mes de agosto se inyectaron a los bancos más de 655 mil millones de sucres. A febrero de 1999, el crédito interno neto del Banco Central al sistema financiero superaba los 4 billones 873 mil millones de sucres, frente a una cifra negativa de algo más de 870 mil millones en agosto de 1998.

Estas cifras no muestran toda la magnitud de los recursos entregados a los bancos, ya que un monto importante de fondos se canalizó a través de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), creada a fines de 1998. Como ejemplo, en términos agregados, sólo para el salvamento del Filanbanco se entregaron más de 920 millones de dólares, equivalentes a

las tres cuartas partes del déficit fiscal sin financiamiento, previo a las últimas medidas adoptadas por el gobierno.

Frente al riesgo de un caos general de la economía, que podría llevar el dólar a niveles insospechados, desembocar en un proceso hiperinflacionario y, provocar graves problemas en otras entidades financieras, entre ellas al Banco del Progreso, la Ministra de Economía y Finanzas acordó con sectores empresariales y políticos de la costa decretar un feriado bancario y posteriormente proponer la congelación del 50% de los depósitos de ahorro y cuentas corrientes, en sucres y en dólares, así como de todas las pólizas de acumulación y fondos de inversión; medidas aprobadas por el Presidente de la República.

La medida señalada significó congelar, inicialmente por un año, recursos por una suma total que se estimó en cerca de 1.000 millones de dólares, en un movimiento sin precedentes en la historia dirigida a salvar al sistema financiero y cortar drásticamente las presiones sobre el dólar, retirando liquidez de la economía. Las operaciones de crédito pendientes se prorrogaron por un año en cumplimiento a la misma disposición.

Igualmente quedó demostrada en forma muy clara la ineficiencia y fragilidad de varias instituciones bancarias, frente a los movimientos de depósitos y retiros de los recursos financieros del sector público, que ha significado siempre un espacio de rentabilidad fuertemente disputado. Sin embargo de la dureza de las medidas señaladas, cuyas repercusiones deflacionarias se manifestaron progresivamente, en todos los sectores económicos, el feriado bancario y el congelamiento de los recursos no resolvieron ninguno de los problemas coyunturales del sistema financiero ecuatoriano.

En la práctica el feriado bancario y el congelamiento de los depósitos, otorgó a los bancos el tiempo y los recursos necesarios para completar el

saneamiento de sus empresas vinculadas, con las cuales históricamente han mantenido nexos privilegiados, ilegales en muchos otros países, poniendo a salvo sus capitales al sacarlos del país. Es conocido el ejemplo de la privatización de las ganancias y socialización de las pérdidas.

No fue extraño, entonces, que la reserva monetaria internacional haya seguido cayendo, en una defensa inoficiosa del sucre, que terminó con las bandas cambiarias y llevó a la flotación. En ese contexto, los informes negativos de algunas firmas consultoras internacionales especializadas en la calificación del riesgo país, cuyo poder y posibilidad de error se evidenció fehacientemente en la crisis asiática, complicaron aún más la presión sobre el dólar y, las expectativas negativas sobre la marcha de la economía ecuatoriana alcanzaron niveles históricos que ocasionaron que la cotización del dólar se ubique en los \$19.000 sucres a inicios de marzo.

La magnitud de los problemas del sistema financiero, evidenció con crudeza la inoperancia e incapacidad del Gobierno para definir un rumbo, que habría permitido enfrentarlos con una perspectiva clara, más allá de salvar a la bancocracia, que ha sido la gran beneficiaria del largo proceso de ajuste y reorientación de la economía en las últimas dos décadas. El Gobierno no llegó a plantear ninguna propuesta que apunte a la superación de la debilidad patrimonial del conjunto del sistema, derivado de las limitadas exigencias de la ley, como el único mecanismo capaz de lograr la reducción del número de instituciones bancarias que buscada la Ley General de Instituciones Financieras, que terminó propiciando el efecto contrario; el surgimiento de nuevos bancos débiles.

Por otro lado, la crisis del sistema financiero ecuatoriano también dio a conocer la extrema incapacidad de la Superintendencia de Bancos y Seguros y, de la Junta Bancaria, para regular las operaciones del sistema financiero; el funcionamiento de la Agencia de Garantía de Depósitos

(AGD), lejos de asegurar una mejor operación de los bancos, propició al extremo un manejo irresponsable y especulativo, generalizando el riesgo moral en su gestión, que se expresa en siete instituciones intervenidas, cuyos propietarios y ejecutivos entregaron a la AGD, verdaderos "esqueletos", con altas carteras vencidas, grandes créditos vinculados y, en suma, los resultados de una gestión no sólo ineficiente sino inmoral, que debería merecer la aplicación de penas drásticas.

Las dificultades que enfrentó la definición de respuestas válidas frente al déficit fiscal, se concentró en establecer a que sectores se les imputaría el ajuste; los empresarios se resistían al restablecimiento del impuesto a la renta, aplicado en la mayoría de países del mundo; el impuesto a los vehículos de lujo, entre otros. En contrapartida propuso y se implementó la elevación de la tasa del IVA del 10% al 12 %.

El sistema financiero demostró una relativa recuperación, así los depósitos bancarios se elevaron considerablemente desde el año 2.001 en adelante, aunque persiste la preferencia por los depósitos a la vista. Hay que resaltar que el 79% de las captaciones se concentran en los bancos privados, 6% en los bancos estatales. Igualmente se visualiza un aumento del crédito concedido al sector privado, con una mejor relación entre cartera vencida y cartera por vencer.

- **Evolución de la economía 2.000-2.006**

La conflictiva situación económica, social y política que muestra el país se deriva de aspectos tales como: tasas de interés elevadas, liberación del comercio, flexibilización laboral, desregulación del sistema financiero, reducción del tamaño del estado, privatización y el pago prioritario de la deuda externa.

El Ecuador a más de mostrar pobres niveles de crecimiento, su distribución es cada vez más injusta y desigual. Al país lo encontramos postrado en lo económico, convulsionado en lo social e inestable en lo político y con una democracia débil. Consecuentemente los capitales económico, político y cultural son escasos y reflejan desde todo punto de vista los efectos negativos de la implementación del modelo neoliberal.

Luego de seis años de la implantación de la dolarización, los resultados no son los esperados por cuanto las tasas de interés en dólares aún se mantienen en niveles elevados, la competitividad decrece progresivamente, las remuneraciones reales se deterioran, la concentración del ingreso y la riqueza en pocas manos no deja de aumentar y el poder económico mantiene su tendencia concentradora; sin embargo se puede decir que en el año 2.000 comenzó la recuperación de la economía ecuatoriana, pues el PIB crece al 2.8% debido a un mayor volumen de exportaciones de petróleo y remesa de los emigrantes. En sí la economía ecuatoriana presenta en general un desenvolvimiento favorable durante el periodo objeto de estudio, las tasas de crecimiento del PIB han sido superiores a las del crecimiento de la población; así en el año 2.001 el crecimiento del PIB alcanzó al 5.1%; en el 2.002 al 3.4%; para decrecer en el 2.003 al 2.7%; crecer en el 2.004 al 6.6% y nuevamente decaer en el 2.005 al 3.3%.

Merece comentario el crecimiento económico del año 2.004 que alcanzó al 6.6%, gracias al impulso de la actividad petrolera por parte de las empresas privadas con la operación del nuevo oleoducto de crudos pesados OCP; el incremento más alto registrado en los últimos 16 años.

Como se puede observar el incremento del Producto Interno Bruto no refleja una tendencia sostenible, lo que resulta preocupante al no permitir instrumentar estrategias empresariales a largo plazo.

Cabe señalar que la evolución de la economía ecuatoriana se la conoce a través del comportamiento de las variables macroeconómicas más importantes: Producto Interno Bruto, Inflación, Deuda Externa, Balanza Comercial y Desempleo.

Hay que recordar que el crecimiento económico no es un fin en sí mismo sino un medio; de que sirve el crecimiento económico si persisten la pobreza, el desempleo y la inequidad, a esto se añade que el país es dependiente del petróleo y no de una economía petrolera.

En cuanto a la inflación, luego de seis años de la crisis se puede aseverar que por fin se acerca a los niveles internacionales, proceso que ha sido más lento y costoso de lo que se esperaba; la inflación pasó del 91% en el 2.000 al 9.4% en el 2.002, 6.1% en el 2.003; 2% en el 2.004 y 4.36% en el 2.005. La situación presentada se encuentra influenciada por cierta estabilidad en los precios de las tarifas eléctricas y la gasolina regulados por el Estado; que a diferencia de años anteriores no pusieron presiones nominales sobre los bienes de consumo y bienes intermedios.

Para resolver el asunto de la deuda externa, el Ecuador ha realizado ingentes esfuerzos encaminados a reducir su posición deudora internacional y mejorar su perfil como deudor a costa de sacrificar el área social. A diciembre del 2.004 la deuda pública reflejó una reducción de aproximadamente 529 millones de dólares respecto a la del año 2.003, la misma que sumó US\$ 17.008 millones. Es importante destacar que se produjo una modificación estructural en la composición de la deuda por cuanto se vio incrementada la del sector privado por sobre los US\$ 5.000 millones.

La deuda externa a febrero del 2006 asciende a 17.513 millones de dólares, que representa al 48.5% del PIB, según las cifras del Banco Central del Ecuador.

Es preocupante que en los Presupuestos Generales del Estado se hagan constar elevados porcentajes para cumplir con el servicio de la deuda, lo que impide atender sectores prioritarios como la reactivación de la producción, la salud, la educación y la creación de fuentes de trabajo para reducir el desempleo.

Luego de que en el periodo 2.001 al 2.003 se produjeron déficit en la balanza comercial de 302.1 millones; 969.5 y 59.2 millones de dólares, la economía ecuatoriana registró solo a partir del año 2.004 y 2.005 una balanza comercial positiva de 262 millones y 242 (hasta mayo del 2.005), originadas por las exportaciones petroleras en volumen e incrementos de precios a nivel internacional, siendo importante indicar que en el 2.004 entró en operación el oleoducto de crudo pesado (OCP).

La Balanza Comercial petrolera alcanzó a 3.511 millones de dólares mientras que las exportaciones tradicionales alcanzaron 1.641.5 millones, de lo que se puede apreciar existió una relativa estabilidad entre el 2.003 y 2.004; dentro de este grupo encontramos al banano, al camarón, al cacao, atún, pescado, flores y café que mantuvieron sus máximos históricos en términos de volumen no así de precios.

Si bien es cierto la tasa de desempleo disminuyó en los años 2.001 y 2.002 a 10.4% y 8.6% respectivamente no es porque se crearon o aumentaron fuentes de empleo sino por los flujos migratorios. Preocupa sobremanera que las tasas de desempleo comiencen a incrementarse nuevamente en los años 2.003, 2.004 y 2.005 al 9.8%, 11% y 11.5% respectivamente.

Los indicadores macroeconómicos antes descritos y los datos cualitativos comentados, nos permiten opinar que estos tienen un apuntalamiento endeble en la economía y un equilibrio macroeconómico frágil sustentado únicamente por los altos precios del petróleo.

Si bien las tasas de inflación y niveles de crecimiento de la economía son aceptables, mal se puede pensar que la economía está saneada más aún si el país atraviesa nuevamente por el boom petrolero que ha provocado un estancamiento del sector no petrolero. A pesar de que el Producto Interno Bruto tiene tasas adecuadas de crecimiento, persiste un alto nivel de pobreza y desempleo en el país.

Respecto a la estabilización bancaria se puede mencionar que el incremento de recursos en el sistema financiero ha sido muy importante y hasta cierto punto inesperado, las cifras así lo demuestran, los depósitos que en 1.998 alcanzaron a 1.850 millones en 1.998, pasaron a 7.639 millones en el 2.005 con un incremento permanente, a pesar de ser en su mayoría a corto plazo, lo que demuestra la confianza en el sistema bancario.

- **Otros aspectos de importancia**

La constante histórica de inestabilidad política y la debilidad de las instituciones provoca serias dificultades en la gobernabilidad. Después del retorno a la democracia en 1979, el Ecuador entró en una etapa de crisis caracterizada por el aumento de su deuda externa, la corrupción, conflictos entre las funciones del Estado y la presión social a través de paros y huelgas de tinte político.

Los Gobiernos no son capaces de generar políticas que beneficien a la población y por ello se han producido rupturas sucesivas del orden constitucional, ocasionando un severo desgaste de la legitimidad del poder, de las instituciones y sobre todo, de los partidos políticos.

En 1998, la finalización diplomática del problema territorial con el Perú, lejos de impulsar el desarrollo nacional como se presagiaba, se vio precedido por el colapso de la banca, la quiebra del sistema económico del sucre, la irresponsabilidad en el manejo de las cuentas fiscales, el incremento de la extrema pobreza, producto de la ausencia de una

política social y consiguientemente el crecimiento de la inseguridad y la delincuencia; la emigración de aproximadamente 1.5 millones de ecuatorianos hacia los países europeos y la presencia de cinco presidentes en siete años.

Producto de un sistema presidencialista probablemente agotado, en el Ecuador se mantiene la práctica del condicionamiento político, en las cuales priman los intereses partidistas, el clientelismo y la cultura del escándalo.

Entre los hechos positivos en el primer semestre del año 2.006, se resalta la sólida estructuración de un frente económico que ha evidenciado la confianza en la economía, en medio de la incertidumbre política.

La presencia del movimiento ciudadano como reacción a la poca gobernabilidad, la falta de presencia política de las funciones del Estado, condujo a un nuevo gobierno que no ha respondido a los intereses y expectativas de la población, caracterizada por la inestabilidad de los funcionarios de niveles de decisión.

Los partidos políticos pese a ser seriamente cuestionados, continúan dirigiendo la política nacional en medio de componendas, clientelismo, tráfico de influencias, escándalos, etc., debilitando y deslegitimando la función fiscalizadora y legislativa del Congreso Nacional; en tanto que el Ministerio Público y la Función Judicial continúan siendo cuestionados, debido a las frecuentes denuncias sobre corrupción de sus magistrados.

El populismo y la exclusión social también constituyen obstáculos políticos para el progreso del Ecuador. Estos factores producen una preocupante fragilidad del sistema democrático en el Ecuador, un problema que no es superado a pesar de las experiencias recientes.

Frente a las próximas elecciones tenemos la presencia de 13 binomios calificados por el Tribunal Supremo Electoral para terciar en las

elecciones para ocupar la Presidencia de la República, precandidatos que en su mayoría se han lanzado a nivel personal o grupal, y recién comienzan a negociar para tener el respaldo político de partidos o agrupaciones políticas organizadas.

La ineficiencia administrativa y la corrupción pública y privada han permitido la evasión de impuestos, lo que repercute en una disminución de los ingresos fiscales; pese a lo señalado se establece que la recaudación del IVA ha registrado una tendencia al alza; de acuerdo con la proyección realizada por el Banco Central del Ecuador, en el 2006 sería de US\$214.011.5.

El incremento de actividades de la delincuencia común y organizada y su perfeccionamiento en tácticas y técnicas en el manejo de armas y dispositivos de última tecnología, afectan la seguridad individual y colectiva, que viene sintiendo el azote de esta amenaza.

Los problemas derivados de la pobreza extrema, corrupción, deterioro ambiental, desastres naturales, desempleo, falta de atención a los servicios de salud, educación, vivienda y baja calidad del nivel de vida de la población, incrementan el descontento popular y provocan situaciones que pueden ser aprovechadas por grupos de presión interesados en desestabilizar el sistema legalmente constituido.

La injerencia de organismos no gubernamentales internacionales y transnacionales, inciden de alguna manera en la toma de decisiones gubernamentales sobre la economía, DD.HH. y la explotación de los recursos naturales. La influencia de capitales provenientes del narcotráfico en la economía nacional, la inadecuada administración y capacidad de gestión del gobierno nacional, así como la evasión del pago de impuestos por parte de las empresas nacionales e internacionales, han aumentado los niveles de corrupción en el país.

La quiebra del sistema financiero, que perjudicó a un gran número de ahorristas e inversionistas privados, constituye el más grave caso de corrupción en el país que desembocó en la mayor crisis financiera y económica de la historia del Ecuador. Hay que mencionar que la corrupción no se limita a los actos individuales o esporádicos, sino debe ser vista como un sistema no formal y paralelo al ordenamiento jurídico, en el cual sus prácticas y actos están presentes en acuerdos políticos de carácter clientelar, negociación de esferas o reparto de cuotas de poder realizados en beneficio de grupos de presión, que afectan a los intereses nacionales a través de servicios públicos ineficientes y costosos. La falta de agilidad de la justicia ha impedido castigar a los involucrados en actos de corrupción; muchos procesos han quedado inconclusos, sufrido dilatorias o fueron evadidos a través de subterfugios legales.

Por otro lado, la pobreza en el Ecuador responde a factores de carácter estructural y tiene una gran incidencia difícil de enfrentar dentro de estrategias de desarrollo aisladas, parciales o coyunturales. Hay que recordar que luego de la crisis financiera en el año 2.001 la pobreza e indigencia afectaron al 61% y 28% de los hogares urbanos.

En conclusión la profundidad de la crisis y las limitaciones que enfrentaron los gobiernos de turno, exigieron soluciones muy difíciles; sin embargo, es importante plantear las siguientes propuestas tendientes a enfrentar una crisis financiera con mayores conocimientos de causa.

6.2 Propuestas

➤ En primer lugar, para enfrentar cualquier crisis el Gobierno tiene que definir un programa económico de largo plazo, que muestre a los diferentes actores el destino de sus esfuerzos y establezca una perspectiva clara para la marcha de la economía. Es posible construir ese programa en forma consensual y manteniendo formas democráticas.

- El Gobierno tiene que realizar en forma urgente una reforma financiera estructural que permita contar con una banca suficientemente sana y fortalecida. Se requiere acelerar los procesos de privatización de la banca que se encuentran en poder del Estado (AGD) que constituye más del 60% del sistema financiero nacional. Adicionalmente habrá que dar prioridad a la liquidación, al saneamiento y reingeniería del sistema financiero, incluyendo su privatización (venta del Banco del Pacífico), e ingreso de la banca transnacional.
- El Gobierno tiene que reconocer que la crisis financiera fue entre otras causas producto de una crisis fiscal, por lo que le corresponde al sector público reducir el gasto e incrementar sus ingresos para solventar el costo de la crisis, tomando en cuenta que la dolarización hace imposible el financiamiento de déficit fiscales o cuasi-fiscales a través de emisión de moneda doméstica por parte del Banco Central.
- Es imprescindible que el Gobierno a través de las instituciones pertinentes exija sanear el sistema financiero nacional, esto no significa que solo se demande el cumplimiento de las normas de Basilea, sino también combatir y desterrar la corrupción en la administración de los ahorros del público, requiriendo a los intermediarios financieros el cumplir sus funciones de intermediación, mejorando la eficiencia, democratizando el crédito y reduciendo sus márgenes, que castigan al ahorro y la inversión, obstaculizando el desarrollo económico del país.
- Hay que considerar que todos los organismos de control del Estado tales como: Superintendencia de Bancos y Seguros, Contraloría General del Estado, Superintendencia de Compañías, Defensoría del Pueblo, tendrán una verdadera autonomía administrativa, financiera y económica

e independencia total de las funciones del Estado para ejercer con probidad sus funciones.

➤ La Junta Bancaria en coordinación con la Superintendencia de Bancos y Seguros, desarrollarán un conjunto de indicadores de alerta temprana que permitan identificar situaciones de potenciales crisis financieras, que incluirán tanto aspectos macroeconómicos determinantes, como aspectos microeconómicos individuales acorde a cada tipo de institución en base a estándares internacionales y no limitándose a evaluar a cada banco frente a la media del sistema.

➤ Para evitar que el Estado continúe devolviendo con sus recursos depósitos que les correspondía hacer a los banqueros que los destinaron a sus empresas vinculadas; es urgente que la recuperación de los activos de los bancos en poder de la AGD o su transferencia de dominio hacia los depositantes perjudicados sea inmediata a fin de impedir que se continúe trasladando sus costos a los más pobres, perjudicando al gasto social en educación, salud, vivienda y desarrollo agropecuario así como frenando la inversión pública y privada con el deterioro de su infraestructura básica; situaciones que repercuten sobre la productividad y competitividad de la economía en su conjunto.

➤ Es imprescindible promover y participar en el diseño de un nuevo orden monetario y financiero internacional que fomente la inversión y el comercio, como fuentes generadoras de riqueza, impidiendo a toda costa la especulación financiera que ha ocasionado una mayor concentración del ingreso a través de mecanismos financieros y de mercado.

➤ Los Gobiernos de turno retomarán el control de la economía, adoptando políticas de crecimiento que tomen en cuenta las necesidades de la mayoría de la población excluida y la necesidad de conservación del medio ambiente, descartando la idea de que el Fondo Monetario

Internacional, aliado al capital financiero mundial, imponga recetas únicas que han llevado a profundizar la recesión en los países que ha intervenido.

➤ Ante el desmantelamiento y la inoperancia de los organismos de control, el Gobierno establecerá un plan que considere no solo la determinación de roles sino también un proceso que fortalezca los niveles de rendimiento y eficiencia en las entidades del estado, modernizándolas verdaderamente y racionalizándolas con el propósito de robustecer la democracia en el país. Es importante que el tamaño del Estado sea analizado y readecuado, dentro de un modelo pragmático y realista que supere posiciones simplistas, defina su papel y fortalezca sus funciones de control.

➤ Al Gobierno a través de la Superintendencia de Bancos y Seguros, le corresponde: establecer el registro de entidades financieras involucradas en hechos de corrupción; crear un registro de alerta de entidades financieras constituidas en países calificados como paraísos fiscales, atendiendo a la mayor o menor permisividad en la normatividad que aplicará para sus transacciones financieras; crear un fondo para la promoción de valores éticos en la lucha contra la corrupción; suscribir convenios multilaterales que permitan la repatriación de capitales producto de la corrupción pública y privada y; celebrar convenios multilaterales para la extradición de corruptos.

➤ La sociedad ecuatoriana tiene que avanzar hacia la definición de un modelo de largo plazo, que establezca líneas muy claras de acción para el Estado y el sector privado, definiendo responsabilidades y atribuciones de cada uno, así como sus formas de interrelación y complementación, superando un antagonismo primario, que no se

compadece con las exigencias de una lucha competitiva exacerbada en el mercado mundial.

➤ Es conocido que el sistema tributario ecuatoriano es demasiado complejo y con tasas excesivamente elevadas, tal es así que la tasa tope del impuesto sobre la renta individual es del 25% y la tasa tope de las empresas el 36%; en consecuencia se considera que el país tiene que simplificar el sistema tributario e introducir tasas de impuestos uniformes tanto personales como de las sociedades, debiendo fijarse una tasa entre el 15 y 20%, medida que suministraría mayores incentivos para trabajar, ahorrar e invertir; además se haría fácil el cumplimiento de las obligaciones tributarias para los contribuyentes y, aumentaría los ingresos generados para el fisco.

➤ Para evitar el alto grado de evasión tributaria de aproximadamente del 70% de la población, es preciso que el Gobierno por intermedio por el Servicio de Rentas Internas (SRI), propicie una reforma tributaria a fondo que reorganice su estructura y forma de funcionamiento, superando la adopción de medidas fiscalistas y corto placistas.

➤ En el país se hace imprescindible una profunda reforma fiscal que contemple un planteamiento serio sobre el equilibrio fiscal o los márgenes tolerables de déficit en función de una crisis y nivel de inflación.

➤ Frente al reto de la competitividad y la convergencia que demanda la globalización, corresponde al sector privado crear y potenciar un dinámico espíritu empresarial acorde con los desafíos del siglo XXI sobre todo en el desarrollo del conocimiento. En este aspecto es vital la calificación de la mano de obra, la reconceptualización de la sindicalización, la reformulación de la organización obrera y campesina y el nuevo paradigma de una organización que sea flexible a los desafíos de la modernidad.

- En el país hay que potenciar el ahorro interno para no depender en alto grado del ahorro externo que esta sujeto a los shocks internacionales.
- Los intentos para un ajuste macroeconómico serán estériles si es que el Gobierno no da una solución profunda al lacerante problema de la deuda externa que hace imposible la recuperación y el crecimiento sostenido del aparato productivo, por lo cual requiere urgentemente refinanciar la deuda bajo un esquema de condonación y de rebaja sustancial del capital como un pre requisito para superar la crisis actual.
- Con respecto a la Deuda Externa es prioritario exigir a la Comisión Gubernamental de Auditoria de la deuda, investigar, esclarecer y presentar los resultados del endeudamiento agresivo de los últimos años; factor de mucha importancia que permitirá mejorar la gestión económica y financiera del país con el objetivo de que se identifiquen si los créditos otorgados cumplieron con los fines para los que fueron contratados y, de ser el caso determinar y aplicar sanciones a sus cómplices y encubridores.
- De otra parte, es necesario efectuar renegociaciones de la deuda externa en condiciones que favorezcan a la mayoría de la población y los costos sociales que éstas provoquen sean mínimos para los pobres, en procura de buscar el bien común nacional.
- Además se establecerá una planificación político-económica de largo plazo que permita un manejo coherente de la deuda, priorizando programas y proyectos orientados desarrollo armónico de todos los sectores del país, buscando las mejores condiciones financieras para el Ecuador.

- El Gobierno mantendrá una estrategia integral que permita reducir el monto de la deuda, a través de mecanismos y políticas como el canje de deuda para proyectos sociales y ecológicos, venta anticipada de petróleo; liberando recursos para inversión social.

- La superación de la crisis financiera exige la implementación por parte del Gobierno de una metodología que recoja la problemática esencial del país, planteándose varios objetivos fundamentales entre los que necesariamente tomará de base los Objetivos Nacionales Permanentes así como aquellos que demanden la sociedad civil, la comunidad en general y las organizaciones sin fines de lucro. Esta metodología demandará una selección objetiva sobre los instrumentos más adecuados para abarcar la realidad nacional.

- La nueva situación económica y social del Ecuador exige una inserción internacional con amplia apertura para el capital e inversiones extranjeras que definan las líneas fundamentales de la explotación de sus recursos, acogiéndose a modelos de desarrollo sustentable con una mínima participación del estado.

- La Constitución Política del Estado ecuatoriano, las Cámaras de la Producción y las Organizaciones Clasistas, deben definir una alternativa de apertura económica sin la participación de los modelos integracionistas regionales y orientarse al encuentro con los países del Asia Pacífico, que permita una nueva posición de la sociedad nacional.

- La economía ecuatoriana mantiene un equilibrio macroeconómico frágil sustentado únicamente por los precios altos del petróleo, por lo que el Gobierno tendrá que ahorrar los ingresos extraordinarios del petróleo y fortalecer su dolarización, situación que no se la está haciendo en un contexto internacional extremadamente bueno por los altos precios del

petróleo. La caída del precio del petróleo o una fuerte salida de capital provocaría una grave crisis en el país.

➤ El Gobierno debe propender a dinamizar urgentemente la producción no petrolera por cuanto no puede depender exclusivamente de esta; en consecuencia es necesario reactivar la producción que permita enfrentar y superar cualquier tipo de crisis.

➤ Otro aspecto fundamental que le corresponde al Gobierno, es el de promocionar y propiciar el apoyo al desarrollo tecnológico y científico del Ecuador que ha sido abandonado en casi todos los Gobiernos; pues la poca o escasa transferencia de ciencia y tecnología por parte de las empresas transnacionales que intervienen en la producción de bienes y servicios del país, disminuye la calidad de la oferta de productos y la generación de valor agregado, que vuelve muy difícil un mayor y mejor crecimiento y recuperación económicos para superar crisis económicas.

➤ El desarrollo del Turismo, transporte, comunicaciones y otros servicios entre otros, habrán de ser considerados por el Gobierno como actividades que mejorarán la situación económica y por ende la calidad de vida de la población a través de la creación de mayores y mejores fuentes de trabajo que aportarán en gran medida a la gestión económica del Ecuador.

➤ Instaurar una política fiscal, fundamentada en el ordenamiento del gasto sobre la base de ingresos reales, contribuirá a que el Gobierno permanentemente alcance una mejor distribución de los recursos e ingresos para proyectos sociales.

➤ El Estado conformará veedurías ciudadanas de rendición de cuentas, que verifique los destinos de los fondos entregados a las entidades financieras y el objetivo para los cuales fueron concedidas.

- El Estado en coordinación con el sector privado, diseñarán las estrategias necesarias orientadas al crecimiento armónico entre lo social y lo económico, ofreciendo créditos blandos, capacitación, acceso a tecnologías de punta; en los acuerdos internacionales se privilegie la equidad, para la generación de fuentes de empleo dignas y estables, que impulsen la recuperación del aparato productivo que ayude a enfrentar crisis de diversa índole.

- El Gobierno por intermedio de Petroecuador, aprovechando los altos precios del petróleo, y la recuperación del bloque -15 administrado anteriormente por la empresa Occidental Company de los Estados Unidos de Norteamérica, mantendrá un fondo para emergencias tanto por supuestas bajas del precio del crudo como para aliviar cualquier crisis que podría presentarse.

Todas las propuestas señaladas será posible de implementar siempre que exista la voluntad de las funciones Legislativa, Ejecutiva Y Judicial del Estado Ecuatoriano y de toda la sociedad en su conjunto.

CAPITULO VII

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1 CONCLUSIONES

➤ La liberalización de la legislación bancaria, catástrofes naturales, deuda pública alta, crisis financieras internacionales, devaluación, inestabilidad política, especulación y corrupción, fueron entre otros, los detonantes de la crisis financiera de 1999 que se inició en los años ochenta y se perfeccionó en los noventa, a través de la reforma a la Ley General de Instituciones Financieras de 1994, en la que se incluyeron dos elementos esenciales :

- El primero de ellos tuvo que ver con la eliminación de las regulaciones por las cuales las autoridades monetarias fijaban las tasas de interés y el destino del crédito, dejando a los banqueros en libertad de manejar según sus criterios la asignación del crédito y sus condiciones financieras, y;
- El segundo elemento fundamental fue poner en vigencia la libre circulación de capitales a nivel internacional, eliminando el control de cambios, por el cual, el Banco Central administraba la compra y venta de las divisas que ingresaban o salían del país, con un pequeño margen de participación del mercado libre de cambios.

➤ Al año 1994 se lo considera como el origen de la crisis financiera, debido a que permitió una concentración elevada de créditos en pocas personas o empresas vinculadas con los bancos en el 60% del patrimonio técnico, con un alto riesgo de iliquidez. La crisis financiera del Ecuador se caracterizó por la combinación de una crisis fiscal, monetaria

y financiera y una crisis del sector externo, que propiciaron una recesión con una alta tasa de inflación.

➤ La crisis financiera y la globalización han demostrado la importancia de que los sectores financieros se presenten sólidos para apoyar la estabilidad macroeconómica en un país. En ese contexto del análisis a los indicadores macroeconómicos y los datos cualitativos se concluye que, estos tienen un apuntalamiento frágil en la economía; la cual mantiene un equilibrio macroeconómico endeble sustentado en los altos precios del petróleo y las remesas de los emigrantes. Si bien las tasas de la inflación y niveles de crecimiento de la economía son aceptables, mal se puede creer que esté saneada más aún si se depende de los altos precios del crudo.

➤ Si bien es cierto que el Producto Interno Bruto presenta tasas adecuadas de crecimiento, persiste un alto nivel de pobreza y desempleo en el país.

➤ La banca off shore contribuyó a la fuga de capitales y a la defraudación de impuestos a través de la cual se llevó el ahorro interno al exterior; especialmente los grandes actores financieros usaron las agencias para sacar capital al exterior, con la consecuente defraudación de impuestos. Lo más crítico fue el permitir que se otorguen créditos a empresas vinculadas con los bancos, cuyo resultado constituyó una violación en la aprobación de los créditos.

➤ En el sistema financiero se hicieron evidentes las limitaciones del marco legal y regulatorio en los instrumentos de manejo de la crisis financiera, y la necesidad de fortalecer los mecanismos de supervisión bancaria, desnudándose la vulnerabilidad del sector financiero frente a los hechos imprevistos en el plano macroeconómico.

➤ La capacidad de supervisión por parte de la Superintendencia de Bancos y Seguros, disminuyó como consecuencia de las reformas introducidas que al mismo tiempo redujeron el tamaño del Estado, debilitando su poder de regulación. El limitado control permitió la aparición de nuevos productos bancarios especulativos, la entrega de créditos sin criterios selectivos ni garantías y el incremento de los activos improductivos; también se aumentó el número de instituciones financieras.

- Una de las consecuencias de la liberalización del sistema bancario fue el debilitamiento del control ejercido por parte de la Superintendencia de Bancos y Seguros, el cual dejó mucho que desear. Los bancos obtuvieron exceso de libertad para efectuar gastos en edificios de lujo y otros egresos excesivos. Las fallas en la regulación y supervisión fueron visibles en la falta de limitación y control de los riesgos de pérdida y en la suficiente constitución de provisiones o reservas para enfrentarlos. La ausencia de procedimientos de evaluación rigurosa de los riesgos posibilitó un anormal crecimiento de la cartera de crédito. Entre los componentes de cartera riesgosa están la concesión de créditos relacionados y la renovación de créditos de alto riesgo. Al respecto, se comprueba el cumplimiento de la hipótesis planteada en la presente investigación, esto es; que “la nueva Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, obstaculizó a la Superintendencia de Bancos y Seguros, ejercer eficiente y oportunamente las funciones de control” ; sin embargo esto de ninguna manera justifica el hecho de que no se hayan implementado controles más severos y oportunos para evitar la debacle de la banca , situación corroborada cuando auditorías internacionales intervinieron y determinaron resultados diferentes a los presentados por la Superintendencia de Bancos y Seguros.

- Si bien es cierto las Superintendencia de Bancos y Seguros ha realizado esfuerzos dirigidos a la emisión de regulaciones concordantes con los principios de una supervisión efectiva, sin embargo, falta mucho por hacer respecto del proceso de supervisión in situ, el mismo que presenta debilidades tales como cultura de planificación, importancia relativa al proceso de supervisión, escaso entendimiento de las políticas de supervisión, falta de aplicación de los manuales de proceso, subutilización de las herramientas diseñadas para la identificación y priorización de riesgos, entre otros.

- La crisis financiera en el Ecuador tuvo causas internas y externas:
 - Entre las internas el sector financiero fue un factor determinante, agravado por la inestabilidad política de los últimos años, la paralización y recesión del aparato productivo y la errática política económica del estado. Aunque el sistema financiero fue uno de los factores de la crisis, lo paradójico es que los banqueros fueron los grandes beneficiarios, en la medida que lograron transferir los costos al estado ecuatoriano.

 - Otro factor relevante dentro del campo interno constituyó la desintermediación financiera causada por el impuesto del 1% a la circulación de capitales (impuesto cascada), que obligó a que un gran número de instituciones bancarias tuvieran que cerrar y que para evitar su colapso demandaran la intervención pública.

 - El salvataje bancario se realizó con recursos internos, hasta fines de 1999 ascendió a un costo para la población ecuatoriana de alrededor de 6 mil millones de dólares, cifra equivalente al 43% del PIB de ese año: 13.769,4 millones de dólares, y fue otro factor interno causante de la crisis financiera.

- Los créditos del Banco Central en forma directa o vía canje con los bonos AGD, dieron lugar a una inyección masiva de sucres en el mercado, en un momento en que los ingresos de divisas eran escasos por la caída de las exportaciones y la restricción en el acceso a los mercados financieros internacionales; en consecuencia el Banco Central propició la devaluación monetaria mediante la emisión inorgánica de billetes entregados a los banqueros para evitar su quiebra. El costo de la devaluación monetaria fue trasladado a la población que perdió poder adquisitivo en la misma magnitud en que el sucre se devaluó.
- El congelamiento de los depósitos del público profundizó la recesión, al retirar capital de trabajo de las empresas y medios de pago de las familias. Las tasas de interés se elevaron tratando de retener la fuga de capitales, sin lograr resultados, lo que ocasionó la quiebra de las empresas, provocando el incremento del desempleo, la contracción del gasto público y la inflación-devaluación que disminuyó la capacidad adquisitiva de las familias.
- Entre las causas más importantes de origen externo que provocaron la crisis financiera que perjudicó al Estado y en especial a la clase media y baja están:
- El conflicto bélico con el Perú y la crisis eléctrica de 1995-1996, dieron lugar al estancamiento de la economía en 1996 y 1997 (tasas de crecimiento del PIB del 0,1% en 1996 y del 1,3% en 1997). El conflicto bélico con el Perú ocasionó gastos elevados, propició que el déficit fiscal se incremente sustancialmente, la demanda de capital crezca, aumente la deuda pública y, por lo tanto, los intereses se eleven, propiciando el desplazamiento de los inversionistas privados.

- Otro de los factores externos de la crisis fue el efecto del denominado fenómeno de El Niño, que destruyó gran parte de la producción y dañó las instalaciones. Las empresas sufrieron grandes daños y muchas quebraron; sus efectos se sintieron con intensidad desde el último trimestre de 1997 y durante 1998. El total de pérdidas por la presencia de este fenómeno, según estimaciones de la CEPAL, ascendió a 2.869 millones de dólares, que representó el 14,5% del PIB.
- La crisis financiera internacional que se inició en Asia a mediados de 1997 y se extendió a Rusia y a América Latina en 1998, es otro de los factores que influyó en la crisis del país, al igual que al resto de naciones de la región, vía restricción del acceso a los mercados financieros internacionales, en condiciones de un elevado peso de la deuda externa que obligaba a recurrir al financiamiento externo para poder cubrir los compromisos del servicio de la deuda acumulada.
- Producto de la caída del precio del petróleo en 1.998, los ingresos del gobierno se redujeron. La balanza comercial tuvo un alto déficit. que había que compensar con un exceso en la balanza de capitales, lo cual significó una importación de capital que obligó a la obtención de nuevos créditos.
- La deuda pública fue y es demasiado alta para el país y aún representa graves problemas para la economía. El endeudamiento del estado, significa que este se compromete a pagar capital e intereses, por lo tanto, cierta parte de los gastos públicos ya tienen su destino y no están disponibles para la ejecución de obras sociales en salud y educación, entre otros. El endeudamiento en dólares encarecía el crédito, la productividad del país se reducía y con ello también su competitividad.

- Por efectos de la Ley de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), el Ministerio de Finanzas emitió bonos del Estado que fueron canjeados en el Banco Central por sucres de emisión, por un monto de 1.400 millones de dólares, que la AGD destinó en su mayor parte para capitalizar a los Bancos del Pacífico y La Previsora, que más tarde se declararon en quiebra.

- El Banco Central desde agosto de 1.998 hasta febrero de 1.999 otorgó créditos en forma directa a los banqueros, por un monto aproximado a los 1.000 millones de dólares. Los créditos otorgados en forma directa o vía canje con los bonos AGD, dieron lugar a una inyección masiva de sucres en el mercado, en un momento en que los ingresos de divisas eran escasos por la caída de las exportaciones y por la restricción en el acceso a los mercados financieros internacionales.

- En marzo de 1999, se congeló los depósitos del público, por una cifra aproximada de 3.800 millones de dólares. Estos recursos significaron una segunda importante fuente de financiamiento para el sistema financiero, en particular los depósitos denominados en sucres, cuyos depositantes sufrieron una gran pérdida del poder adquisitivo frente a la magnitud de la devaluación monetaria registrada; la cotización promedio de 9.576 sucres por dólar, en el momento del congelamiento, pasó a 25.000 sucres desde enero del 2000.

- El detalle del costo de la crisis financiera se resume en : créditos directos concedidos por el Banco Central entre agosto de 1998 y febrero de 1999, por alrededor de 1.000 millones de dólares, los depósitos del público congelados por 3.800 millones de dólares, el costo fiscal, esto es con cargo al Presupuesto General del Estado alrededor de 2.700 millones de dólares y los créditos externos por alrededor de 600 millones de

dólares canalizados a la capitalización de bancos, lo que suma un gran total de 8.000 millones de dólares que está pagándolos la población.

➤ El costo fiscal de la crisis financiera continúa ascendiendo mientras la AGD no recupere los activos de los bancos bajo su control, estimados en cerca de 3.700 millones de dólares, de los cuales el 75% serían créditos vinculados, esto es concedidos a personas o empresas relacionadas con los accionistas de los bancos quebrados.

➤ La Deuda Pública interna se ha incrementado por la emisión de bonos y certificados de tesorería, destinados a captar recursos para la devolución de depósitos de la Banca cerrada, lo cual significa sacrificio para el gobierno y por tanto para el pueblo que ha visto frenadas sus aspiraciones de desarrollo.

▪ La política de los gobiernos en el manejo de la deuda, priorizando su pago, coadyuva a que la sociedad se encuentre cada vez más empobrecida e insegura, generando una reacción de insatisfacción y descontento que pone en riesgo la democracia.

➤ Los objetivos de la renegociación de la deuda externa no se han cumplido, continúan las obligaciones sobre los flujos de caja por el servicio de la deuda que no es atendida en función de la capacidad de pago, como tampoco disminuido la presión fiscal por concepto de la deuda sobre el presupuesto de gastos; situación que no permite liberar recursos para programas prioritarios que contribuyan al desarrollo del país.

▪ La economía nacional se sostiene y mantiene a flote gracias a los ingresos petroleros a pesar de que los precios del petróleo fueron los más afectados disminuyendo de US\$ 15.25 en 1.997 a US\$ 6.95 por

barril en 1.998. A la fecha los precios se elevaron considerablemente lo que significa una ayuda para la estabilización de la economía. Otro rubro importante son las remesas de los emigrantes, que se estima equivalen al 59 % de las exportaciones de crudo ecuatoriano.

- La crisis bancaria en sí empeoró la crisis económica, porque al colapsar este sector, muchas personas perdieron su dinero, se creó desconfianza y lo que quedaba de capital fue transferido al exterior. La competencia por el gran número de bancos dio lugar a que suban las tasas de interés perjudicando a la producción y en consecuencia a la economía.
- Otro elemento de gran impacto es que el acceso a los mercados financieros internacionales se restringió con mayor intensidad desde el último trimestre de 1998, contrayéndose los desembolsos de deuda privada en 2.694 millones de dólares en 1999 (caída del 44%), frente al nivel de 1998. La inversión extranjera directa también se comprimió en 23,5% en 1999 (636 millones de dólares frente a 831 millones de dólares en 1998).
- El uso del dólar como nuevo patrón monetario originó una corrección de los precios internos a los niveles internacionales que en términos concretos se tradujo en un alza muy fuerte de los precios del consumidor y una acentuación del proceso inflacionario. Esto último ha agudizado la crítica situación de la mayoría de la población del país, cuyo repliegue hacia formas de sobrevivencia comunitarias o familiares propias del momento de crisis, al parecer encuentra limitaciones insalvables, dado el nivel de pobreza de la población.

- La vigencia de la dolarización evidencia un sin número de efectos en la vida de los ecuatorianos. En primer lugar, reduce el elemento de la incertidumbre en las relaciones comerciales, ya que los agentes económicos saben que están efectuando transacciones en una moneda que va a mantener su poder de compra en el futuro, sin el riesgo de las frecuentes pérdidas experimentadas en el pasado con la moneda doméstica. En segundo lugar, el mercado ha dado los pasos para consolidar una estructura más eficiente que le permita funcionar al sistema de precios. En tercer lugar, el proceso de dolarización está asociado de manera ineludible con un alto grado de transparencia y desregulación.

- La dolarización no habría sido posible sin la crisis económica que sufrió el Ecuador. Las autoridades monetarias, en sus esfuerzos por controlar la crisis financiera de la banca, implementaron una serie de políticas erradas que llevaron al país al caos. Los súbitos incrementos en el encaje bancario, la elevación de la tasa de interés interbancaria a más del 200%, el congelamiento de los depósitos y el abandono de las bandas cambiarias fueron medidas insuficientes para contrarrestar la desmesurada emisión de dinero que había realizado el Banco Central. El país entró en una vorágine devaluatoria nunca antes vivida. De junio de 1998 a enero de 2000, la tasa de cambio había caído de 5 mil sucres por dólar a 25 mil, esto sin considerar la gran volatilidad que había sufrido esos meses. Las expectativas inflacionarias y devaluatorias condujeron a una espiral especulativa que hacía imposible la estabilidad con medidas ortodoxas por lo que el gobierno se vio obligado a tomar una medida drástica, como fue la implantación de la dolarización.

- A la fecha, es demasiado temprano establecer si la dolarización ha tenido los efectos benéficos que se anunciaban. Actualmente los beneficios son incipientes, hay escasas señales de una reactivación

económica, pues existe un flujo neto de capitales de alrededor de 300 millones de dólares. La inflación se ha reducido y se espera que disminuya más en los próximos meses. El gobierno, cautelosamente, va en la dirección correcta, pero, todavía queda mucho por hacer.

➤ La única reforma institucional que permite contener los desbordes presupuestarios de los gobiernos vía emisión monetaria es la adopción del dólar, por cuanto al perder el Banco Central la facultad de emitir moneda, desde el año 2.000, presidentes y ministros no han podido acceder a este mecanismo para financiar el déficit y expandir el gasto como era costumbre. La dolarización produjo la reducción de la inflación a tasas razonables y ha eliminado el riesgo de devaluaciones monetarias, contribuyendo todo esto a estabilizar la economía.

➤ En el sistema dolarizado, las todavía elevadas tasas de interés local constituyen un freno para una mayor reactivación del aparato productivo, pues, si bien existen algunos empresarios que se endeudan en el exterior, la mayor parte de ellos no está en la capacidad de hacerlo, toda vez que los requisitos son más exigentes.

➤ La dolarización no ha fracasado en gran medida gracias a las remesas enviadas por los emigrantes a sus familiares, por cuanto dan un soporte monetario adquisitivo sólido con miras hacia la estabilidad y bienestar económico de miles de hogares ecuatorianos. Igualmente, al incrementar el nivel de vida de los ecuatorianos, se aumenta el ahorro en las familias junto con la mayor movilidad monetaria en compra - venta de inmuebles y bienes patrimoniales.

➤ La balanza comercial tiene que ser equilibrada por la balanza de capitales (el consumo tiene que ser financiado de cualquier manera).

Esto quiere decir, que hay que traer capital al país, mediante créditos o transferencias de los emigrantes.

➤ Los datos oficiales proporcionados por el Banco Central del Ecuador (BCE) y otras entidades relacionadas con el tema de las remesas son escasos y en muchos casos no son del todo acertados, pues las remesas que obtiene el Ecuador por parte de sus emigrantes son mayores, esta novedad se presenta debido a que los métodos utilizados para éstos estudios no están aun desarrollados para medir, sobre todo las remesas de los habitantes ilegales en otras naciones.

➤ La emigración tiene sus factores negativos, tales como: el dolor del desprendimiento de los familiares afectados y sus consecuencias en el hogar, la desintegración de la familia, gran cantidad de emigrantes ilegales viven en malas condiciones y son explotados, algunos mueren en el intento de emigrar ilegalmente; adicionalmente baja la productividad del país perdiendo competitividad. De otra parte, éste sacrificio trae recompensas en cuanto a los múltiples beneficios y bienestar en términos económicos para las familias protagonistas de la emigración y para el Ecuador en general.

➤ En 1999, el número de pobres creció en 48%, 8,6 millones de personas, frente a 5,6 millones en 1998, tres millones adicionales, afectando al 69% de la población, mientras el número de indigentes se duplicó, afectando al 34% de la población, frente al 17% un año antes.

➤ Tanto el mecanismo de sucretización como el de dolarización (salvataje bancario) han dado lugar a profundizar la brecha existente entre ricos y pobres, frenando el desarrollo humano e incrementando la deuda.

- El 60.7 % de inflación en el año 1999, constituyó la más alta de los últimos diez años. La tasa de interés pasiva subió al 49%, y la activa al 56%. Las personas y empresas endeudadas con intereses flexibles recibieron una carga adicional por la elevación de los intereses, aparte de las ya graves circunstancias de la economía. Cada vez menos personas y empresas eran capaces de honrar sus créditos. El PIB sufrió una disminución de 19.710 millones de dólares a 13.769 millones de dólares. El desempleo en el año 1.999 subió al 15,1%, el más alto de últimos tiempos, y el subempleo llegó al 46%.

- Sin embargo de lo señalado, en los años 2.002 al 2.004, la inflación se redujo, el salario real mejoró, la tasa de desempleo bajó, la estabilidad generada por la dolarización y las consiguientes facilidades crediticias impulsaron al consumo, el ahorro y la inversión; la inversión y el consumo crecieron sobre el 7%, mientras que el ahorro doméstico creció un 17% en términos reales. Las empresas que obtenían una parte de sus utilidades especulando con el tipo de cambio e invirtiendo su liquidez a altas tasas de interés, debieron reorientar sus actividades comerciales e industriales a través de una eficiente gestión.

- De las conclusiones mencionadas, se desprende que:
 - Efectivamente, la hipótesis de que “la deuda externa, la fuga de capitales, el conflicto bélico con el Perú, entre otros, fueron factores determinantes de la crisis financiera”, queda demostrada fehacientemente, en la presente investigación.
 - Otra de las hipótesis a demostrar constituyó el que: “varias causas de origen interno y externo provocaron la crisis que perjudicó al Estado y en especial a la población de clase media y baja”. Al respecto en el presente estudio se detallan y analizan los principales factores

internos y externos que ocasionaron la crisis financiera y sus efectos, por tanto dicha hipótesis se cumplió a plenitud.

- En la presente investigación se planteó también la hipótesis de que “el cierre de empresas, el desempleo, la migración, la dolarización y la inflación fueron entre otros los efectos de la crisis financiera”. Sobre el particular a lo largo de la presente investigación y sus conclusiones se demuestra también que efectivamente los aspectos señalados fueron los principales rubros que se vieron afectados por causa de la crisis financiera.

- Como conclusión final y en base al cumplimiento de las hipótesis específicas, se puede afirmar que la hipótesis general “La crisis financiera provocó un estancamiento en la producción y ahondó la brecha entre ricos y pobres”, resulta verdadera y está demostrada a lo largo de todo el estudio, a pesar de que en los últimos años convalece la economía y se reactiva la producción aunque de manera paulatina.

7.2 RECOMENDACIONES

- Si bien la reformada Ley General de Instituciones Financieras cuenta con nuevas normas como el prohibir operaciones con personas naturales o jurídicas vinculadas con la administración o propiedad de una institución financiera, concesión de operaciones sobre los límites establecidos por la ley, prohibición de realizar operaciones activas y contingentes con una persona natural o jurídica por una suma que exceda, en conjunto, el 10% del patrimonio técnico de la institución, inclusión en el Código penal de una sanción de 4 a 8 años de reclusión para quienes hayan intervenido para obtener o conceder créditos vinculados violando expresas disposiciones legales, y establecer un sistema de calificación de riesgos entre otros, es necesario que la Superintendencia de Bancos y Seguros y Función Judicial contribuyan de manera efectiva para la aplicación de las sanciones contempladas en el

nuevo cuerpo legal. Adicionalmente deberá la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero ser sujeta de revisiones y reformas periódicas, tanto por el Ejecutivo como por el Legislativo.

➤ Dado que los avances efectuados por la Superintendencia de Bancos y Seguros en materia de principios básicos para una supervisión efectiva (Basilea I y II) están en una fase de implementación, se requiere que el Superintendente de Bancos la considere como política institucional, lo cual garantizará una supervisión bancaria efectiva a todas las Instituciones que conforman el Sistema Financiero. Se deberá intensificar la supervisión in situ y supervisión basada en riesgos. Para su mejor acción hay que fortalecer el marco de protección legal para el supervisor y lograr total independencia e ingerencia política.

➤ Dentro de los lineamientos de política de corto, mediano y largo plazo y acciones estratégicas para lograr el crecimiento sostenido de la economía deberá adoptarse las normas de Basilea para el funcionamiento del sistema financiero, por cuanto, los mecanismos de control y auto control se los considera elementos claves para la recuperación de la confianza de los agentes económicos e inversionistas extranjeros, por lo que deberá intensificarse en el mejoramiento de los procedimientos de análisis de riesgo crediticio, de mercado y riesgo operativo; fortalecimiento de la capacidad y control de la Superintendencia de Bancos y Seguros y del Sistema de Seguros y Reaseguros.

➤ Se hace necesario que la Superintendencia de Bancos y Seguros establezca requisitos más exigentes que garanticen una eficiente administración de las entidades financieras, entre ellos la presentación periódica de un plan de negocios que permitan efectuar una evaluación de la capacidad de los directivos y administradores de las diversas entidades. De otra parte es indispensable que la supervisión extra situ

basada en los estados financieros enviados por las entidades controladas sea combinada con las inspecciones in situ acorde a lo que determina las normas de Basilea.

- Se requiere que la Superintendencia de Bancos y Seguros profundice la investigación de nuevas y creativas maneras que le permitan identificar potenciales problemas en el sistema financiero a través del desarrollo de herramientas técnicas de análisis que consideren la dinámica en que se desenvuelve el sistema financiero.
- La crisis financiera y la globalización han demostrado la necesidad de que los sectores financieros sean sólidos para apoyar la estabilidad macroeconómica, por lo tanto se requiere que el organismo de control emita políticas destinadas a mejorar la supervisión de las instituciones financieras con tendencia a reducir y mejorar la gestión del riesgo así como a promover una acertada intermediación de flujos financieros.
- Como se mencionó en el estudio realizado, la deuda externa es una de las causas de la crisis y la emigración es una de las respuestas de la sociedad ecuatoriana ante ella, por lo tanto a los gobiernos de turno les corresponde implementar cambios y respuestas estructurales que permitan enfrentar el reto de la emigración y por cierto el peso del endeudamiento externo más aún si se considera que la deuda y emigración son dos caras de una misma moneda. Una de las medidas económicas que requiere impulso para consolidar la reactivación de la economía es que, el gobierno debe promocionar y estimular a la inversión extranjera para captar recursos financieros y dirigirlas al sector productivo, dando lugar a la generación de un mayor nivel de empleo y evitar la emigración.

- El país y sobre todo su población evitará caer en un ciclo vicioso de consumismo al poseer un mayor poder adquisitivo de la nueva moneda, cuidará acompañar dicho consumismo a través de inversión productiva canalizada por los respectivos Ministerios encargados de la producción y comercio exterior , mediante medidas de política económica adecuadas; caso contrario, el Ecuador se verá expuesto a un encarecimiento de los artículos y productos que nuevamente conllevarían a un proceso inflacionario y quizá a una crisis de mayores proporciones.

- Una de las características de un país "en vías de desarrollo", es que generalmente sus importaciones superan a sus exportaciones. Es por eso que se debe destinar las remesas de los emigrantes principalmente a la inversión productiva y cierto rubro consignarlo al ahorro interno como reservas para imprevistos futuros.

- En un proceso de globalización, es de vital importancia que los gobernantes de los países en vías de desarrollo tales como el Ecuador, consideren el fenómeno de la emigración en sus propuestas y sus acciones de estado, pues está en juego un alto porcentaje del ingreso nacional y el padecimiento de miles de sus pobladores ante tal situación. El Gobierno pondrá énfasis en la conformación de un fondo de garantía para los emigrantes y tomará en cuenta todas las problemáticas que abarca el extenso tema de las remesas.

- La interdependencia del Ecuador con la economía internacional, en lo comercial y financiero y la vigencia de la dolarización hacen inaplazable y urgente la modernización de la economía y búsqueda de una competitividad sistémica que favorezca el crecimiento de las exportaciones. Esta situación exige que el Gobierno Nacional dicte políticas que prioricen la regulación del mercado así como reglas transparentes para los inversionistas extranjeros, otorgándoles seguridad

jurídica más aún si sus capitales son fundamentales para la reactivación económica del país. El Estado, evitará asumir responsabilidades por la ineficiencia de la Banca u otros actores, para lo cual la Superintendencia de Bancos aplicará oportunamente las políticas sobre las responsabilidades que les corresponde a todos los actores financieros, precautelando los recursos y derechos de la mayoría de la población, así como vigilando se castigue el peculado y toda forma de corrupción.

- En la Constitución del Ecuador consta el derecho a tener un trabajo digno y la responsabilidad del Estado de proveerlo. Si existen tantos emigrantes, no se está aplicando ni respetando dicha Constitución; por lo tanto se sugiere al Honorable Congreso Nacional efectuar una reforma en la constitución enfocada a la actual realidad nacional.
- El Gobierno a través de los ministerios respectivos, pondrá énfasis en la salud y la educación de la población ya que, si el segundo ingreso nacional son las remesas de emigrantes que, en su gran mayoría no tienen una capacitación del todo competitiva, imaginémonos si nuestra gente tuviera la oportunidad de tener una capacitación que enfrente los retos de competitividad que exige el proceso de la globalización, los ingresos serían mayores y por ende sus condiciones de vida mejorarían.
- Las Cámaras de la Producción, buscarán nuevas fuentes de financiamiento individualmente y a través de Instituciones Financieras Públicas (BNF, CFN, Mercado de Valores y otras), en condiciones financieras accesibles a la mayoría del sector productivo, esto es bajas tasas de interés y largos plazos.
- La adopción de la dolarización, hace imprescindible que el Gobierno mantenga a toda costa una disciplina rígida en las finanzas

públicas y una mejor administración de la deuda, como pilar de la estabilidad macroeconómica.

➤ Al Gobierno, le corresponde el diseño una política fiscal, fundamentada en el ordenamiento del gasto sobre la base de ingresos reales, política que a nivel de país, coadyuve permanentemente a alcanzar una mejor distribución de los recursos e ingresos para proyectos sociales.

➤ El Gobierno, delineará políticas económicas de largo plazo que permitan un manejo coherente de la deuda, priorizando programas y proyectos orientados desarrollo armónico de todos los sectores del país, buscando las mejores condiciones financieras. Por otro lado, definirá una estrategia global que permita reducir el monto de la deuda y el pago de intereses y amortizaciones, cumpliendo lo dispuesto en la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal y preparando negociadores especialistas en el manejo de deuda.

➤ El Gobierno Nacional impulsará políticas socio-económicas que integren sus efectos sobre el capital humano y social, considerando su preservación y cumplimiento como elemento fundamental para el desarrollo de la sociedad en particular y del país en general.

➤ Si el país no quiere enfrentar otra crisis de similares o peores características, será necesario fomentar estabilidad y confianza ante los agentes económicos. Es necesario invertir más en infraestructura y tecnología para que la productividad del país pueda ser más competitiva; especialmente hay que apoyar a las empresas pequeñas y medianas, porque son ellas las que generan la mayoría de las fuentes de trabajo.

- El mantenimiento y consolidación de la dolarización demanda de una substancial inversión en capital humano y físico que eleve la productividad y conduzca a una diversificación de la oferta de bienes transables en condiciones internacionalmente competitivas; en consecuencia el país se encaminará a la adopción de un modelo económico acorde a su realidad priorizando la capacitación, investigación tecnológica y asignación de recursos; además tendrá que cambiarse la posición del Ecuador como proveedor de un grupo poco diversificado de bienes primarios, que lo ha conducido a un escenario de lento crecimiento, creciente inequidad social y deterioro de los recursos naturales, difícilmente compatible con un régimen democrático.

- Las medidas de estabilización anulan los efectos de la inflación y la deflación al restablecer el nivel normal de la actividad económica. Para que sean efectivas, el Gobierno cuidará que estas medidas sean permanentes y no solamente ajustes temporales que no consiguen más que agravar las variaciones cíclicas. El requisito indispensable para luchar contra la inflación implica que la cantidad de dinero y de créditos crezca a una tasa estable en función de las necesidades de crecimiento de la economía real y financiera.

- El Gobierno una vez que adoptó el sistema de la dolarización tendrá que evitar a cualquier precio el incurrir en déficit presupuestarios solamente por cumplir ofertas demagógicas, toda vez que la única forma de financiarlo sería vía endeudamiento con el consecuente aumento de la abultada deuda que luego se convierte en una carga para todos los ecuatorianos al tener que distraer ingentes recursos para su pago descuidando la parte social de la población y perjudicando al desarrollo.

- Para luchar contra la inflación y evitar los efectos del estancamiento económico es necesario emprender medidas desde el lado

de la oferta. Entre las posibles medidas a tomar desde el lado de la oferta se encuentran las medidas incentivadoras que fomentan el ahorro y la inversión; mayor gasto para el desarrollo y la aplicación de nuevas tecnologías; la mejora de las técnicas de gestión y de la productividad del trabajo a través de la educación y las prácticas laborales; mayores esfuerzos para mantener estable el valor de las materias primas y para desarrollar nuevos recursos; y la reducción de la excesiva regulación gubernamental.

➤ Algunos analistas recomiendan la aplicación de políticas de rentas para luchar contra la inflación, en consecuencia se hace necesario que el Ministerio de Economía y Finanzas, promueva e insista en una reforma fiscal, enmarcada en el control del gasto del gobierno y fortaleciendo el sistema de recaudaciones de tal manera que le permita impulsar proyectos sociales sin acudir a más endeudamiento; la intervención del Gobierno podría complementar las principales medidas económicas, monetarias y fiscales, procurando en lo posible que las medidas de estabilización se basen en coordinar éstas políticas, además de aumentar los esfuerzos desde el lado de la oferta para mantener la productividad y desarrollar nuevas tecnologías.

➤ El Ecuador está viviendo de sus ingresos petroleros, haciendo caso omiso de que algo grave pudiera ocurrir en cualquier momento como una catástrofe natural que dañe severamente los oleoductos, otra mancha blanca o la caída del precio del petróleo o una elevación vertiginosa de las tasas de interés que podrían dar lugar a la desaparición del medio circulante y por ende a la deflación, entre otras, lo que daría lugar a desembocar en una crisis financiera de incalculables proporciones, por lo tanto es necesario evitar que siga creciendo el gasto público, aplicar reglas de austeridad; reducir de manera significativa la dependencia del gobierno central de los ingresos por exportaciones petroleras; incrementar

los ingresos petroleros vía eliminación de subsidios o una mayor producción.

➤ Se hace necesario que el Gobierno Central a través del Congreso Nacional promuevan cambios legales para incentivar la inversión privada en generación eléctrica, lo que permitirá disminuir a mediano plazo el costo de la energía, mejorando la competitividad de las empresas; igualmente lo hará en el campo hidrocarburífero.

➤ Si bien es cierto el nivel de riesgo país disminuyó en los primeros meses del 2.006, posteriormente por problemas conocidos por todos como son las reformas a la Ley de Hidrocarburos y la no firma del TLC con Estados Unidos, incidieron negativamente en dicha percepción, siendo estos de índole político no pueden ser controlados por las autoridades económicas, por lo tanto el manejo disciplinado de las finanzas públicas tendrá que constituirse en un elemento importante que puede influir positivamente en las calificaciones del país a nivel internacional.

➤ Las políticas de reactivación económica deben enfocarse hacia todo el sector productivo y en especial a las micro, pequeñas y medianas empresas. Al respecto es necesario crear a través de la banca pública, líneas de crédito que financien proyectos factibles, capital de riesgo y planes de gestión de las empresas de menor tamaño.

➤ Se hace imprescindible perseverar en la ardua tarea de reconstruir instituciones de cuya existencia y buena operación dependerá que el desarrollo ecuatoriano no continúe ligado a los aleatorios precios internacionales del petróleo y a la suerte de que ocasionalmente se cuente con un buen gobierno.

- Al Estado le concierne garantizar la presencia de sólidas instituciones bancarias, ideas actualizadas, liderazgos modernos y ciudadanos honestos que harán posible la definición de políticas, la promulgación de reformas y la ejecución de programas que permitan convertir al desarrollo del Ecuador en una realidad y al mejoramiento constante del bienestar general de la población.

- El Estado juega un papel esencial en la medida que contempla los intereses de largo plazo por lo que si se aspira a una economía exportadora que incremente su productividad y competitividad, tiene que impulsar una mayor inversión en el capital humano, fomento de la producción, infraestructura, difusión tecnológica, promoción de la inversión y estabilidad de las políticas macroeconómicas entre otras.

- El Banco Central del Ecuador en cumplimiento del Art. 261 de la Constitución preparará las directrices macroeconómicas que permitan velar por la estabilidad de la moneda, al no controlar la emisión monetaria, modificará el reglamento de tasas de interés, dará apoyo al sector financiero mediante la creación de una red de seguridad financiera, con un fondo de liquidez (el cual podrá ser manejado directamente por la Asociación de Bancos Privados del Ecuador). A la par el Consejo Nacional de Competitividad deberá ejecutar todas las medidas que permitan reducir los costos de producción (energía y servicios) y, establecer un subsidio tecnológico a la producción como factor multiplicador de la competitividad.

- El Estado debe garantizar la estabilidad jurídica y dar muestras claras de lucha contra la corrupción, factores fundamentales que actualmente desalientan la inversión extranjera directa. Adicionalmente se otorgarán los incentivos adecuados de inversión a corto plazo,

elaborarán y aprobarán leyes antimonopolio; y establecerán niveles geográficos de competitividad regional, provincial y local.

➤ El Gobierno Nacional, las Cámaras de la Producción y universidades, deben establecer un programa en el que se brinde mayores oportunidades de trabajo, fortaleciendo una economía que dependa menos de la explotación petrolera y más de la mano de obra nacional, mediante una economía de servicios que involucre sectores de transporte carga, descarga, distribución en los puertos ecuatorianos, sector turismo organizado y participativo, manejo y control de vialidad mediante microempresas, para evitar la salida de personas y facilitar el retorno de aquellos que ya salieron.

➤ Es una prioridad el diseño de una nueva arquitectura financiera que corrija la estructura problemática de incentivos que provocó aquellos comportamientos perversos en el pasado reciente. En el área de la supervisión ha habido un esfuerzo muy importante de mejoramiento y fortalecimiento después de la crisis y de un nuevo diseño que debería incluir un enfoque institucional más comprensivo que supere los problemas de exclusión y concentración de los mercados financieros. El país tendrá que prepararse para tomar ventaja en su totalidad de una expansión del crédito pero excluyendo la posibilidad de repetición de una burbuja especulativa.

BIBLIOGRAFÍA

- Codificación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero (2.001, enero 23).Registro Oficial de la República del Ecuador, 250, enero 23, 2.001.
- Ley General de Instituciones del Sistema Financiero(1.994,mayo 12)
- Ley de ordenamiento en materia económica en el área tributaria y financiera (1.999, mayo).Registro Oficial de la República del Ecuador, 190, mayo 13, 1.999.
- Resoluciones de Junta Bancaria y de la Superintendencia de Bancos y Seguros del periodo 1.996 – 2.005.
- Ley de creación de la Agencia de Garantía de Depósitos (1.998, noviembre 9.
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (2.002).Registro Oficial Suplemento de la República del Ecuador, 595, junio 12,2.002.
- Hurtado Larrea, O. (2.006).Los Costos del Populismo, Quito, CORDES.
- Santos Alvite,E. (2.001).Ecuador, hacia el diseño de una teoría del Desarrollo Humano. Editorial e imprenta Delta.
- Paschoal Rossetti, J.(2.004).Introducción a la economía, México, Offset Visionary.
- Ricaurte, M. (1.998).Crisis financiera: El caso ecuatoriano 1.990 – 1.996, edición 1.998.
- Millán Valenzuela. (1.999). Las causas de la crisis en México.
- Vásquez, L. SaltosN. (2.006) Ecuador su realidad 2.005 – 2.006, Fundación José Peralta.
- Banco Central del Ecuador (2.004). Informe de seguimiento de las metas de convergencia macroeconómica.
- Banco Central del Ecuador (2.006). Evolución del crédito y las tasas de interés, junio, 2.006.

- Banco Central del Ecuador (2.006). Boletín cuentas nacionales trimestrales N. 55, Dirección General de Estudios.
- Banco Central del Ecuador (2.006). Información estadística mensual N. 1.847, enero 31, 2.006. Dirección General de Estudios.
- Banco Central del Ecuador (2.004). Cuestiones Económicas. 20 noviembre 20, 2.004.
- Superintendencia de Bancos y Seguros (2.005). Estatuto Orgánico por procesos, Resolución ADM – 2.005 – 7061, enero 13, 2.005.
- Superintendencia de Bancos y Seguros.(2.005).Plan estratégico 2.005 – 2.008.
- Comité de Basilea de Supervisión Bancaria. (1.999).Metodología de los Principios Básicos, octubre, 1.999.
- Verdesoto, M. (2.001). La dolarización y su incidencia socioeconómica en el Ecuador. Tesis de Maestría.
- Lucero, P (2.001) Diagnóstico, evaluación y control del sistema bancario ecuatoriano y su contribución a la seguridad y el desarrollo del país. Tesis Maestría.
- Espinoza, A. (2.003) Deuda externa: Oportunidad o amenaza para la economía ecuatoriana. Tesis Maestría.
- Espinosa, R. (2.000). La crisis económica financiera ecuatoriana de finales del siglo y la dolarización. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Gallardo, J. (2.001). Crisis financiera. Tesis.
- Araujo, M. (1.998). Gobernabilidad durante la crisis y políticas de ajuste, documento de trabajo N. 6, CORDES, 1.998.
- Spurrier Baquerizo,W. (2.006). Durará la dolarización?, abril 3, 2.006.
- Spurrier Baquerizo, W. (2.006), Rentabilidad en alza., abril 27, 2.006.
- Fondo Monetario Internacional (2.001) Solución y prevención de la crisis financiera: El papel del sector privado.
- Salgado, W. (2.001). Insostenibilidad del pago del servicio de la deuda en el presupuesto. Foro Deuda Externa y Presupuesto General del Estado.

- Salgado, W. Ecuador Debate N. 51, La crisis en el Ecuador en el contexto de las reformas financieras.
- Salgado, W. Ecuador Debate N. 55, Riesgos para la recuperación económica en dolarización.
- Delgado, D. (2.000). Atraco Bancario y dolarización, Banco Central del Ecuador.
- Plitman Pauker, R. (2.002). La crisis bancaria en el Ecuador.
- Ind.Marketing (2.006). Reporte macroeconómico, marzo, 2.006.
- Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales – ILDES, Cartillas sobre Migración N. 3, enero, 2.003.
- Proteger el futuro de las crisis financieras, Conferencia internacional sobre la financiación para el desarrollo, 1.998.
- Revista Cuestiones Económicas Vol. 17 No. 3
- Banco Central del Ecuador. Tercer Trimestre. 2001
- Robalino Gonzaga, C. (1.997). Algunas reflexiones sobre la Economía Ecuatoriana, Editorial Universitaria, Quito, 1.997.
- Banco Central del Ecuador (2.002) Revista Cuestiones Económicas Vol.18 No.2, segundo trimestre, 2.002.
- Constitución Política de la República del Ecuador
- Decretos Ejecutivos
- Correa, R. (2.005) Dolarización y desdolarización: Más elementos para el debate, Iconos N. 19.
- Arízaga, A. (2.005). Ventajas de la dolarización, 28 octubre, 2.005.
- Paredes P. (2.005). Que ha pasado en estos cinco años de dolarización?, Capítulo V.
- Bustelo, P. (2.001). Los orígenes de la crisis financiera de Argentina: una comparación con las crisis asiáticas. Boletín económico N. 2715, enero 13, 2.002.
- Acosta, A. (2002). Deuda externa y migración, una relación incestuosa (III), septiembre, 2.002.

- Análisis de Coyuntura económica del año 2.004: Una lectura de los principales componentes de la economía ecuatoriana durante el año 2.004.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de la Presidencia de la República Plan Plurianual de Gobierno 2.003 – 2.007.
- Revista Gestión (2.001). Remesas de los emigrantes mantienen a flote en Ecuador, marzo, 2.001.
- Revista Gestión N. 58 (1.999). Bancos: medicina para el enfermo., mayo, 1.999.
- Revista Gestión N. 66. (1.999). Los noventa otra década perdida. Diciembre, 1.999.
- Revista Gestión N. 45. (1.998). Quien es quien en los grupos financieros. Marzo, 1.998.
- Resumen de los Comités : Económico, Psicosocial, Internacional efectuados en el año 2.006 en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN

- **Páginas del Internet :**

- Villamar, P. (2.004). La economía ecuatoriana en las puertas del 2.005. http://www.lainsignia.org/2.004/diciembre/dial_001.htm.
- Rivera, M. (1.996). México: la transformación de la crisis financiera en crisis productiva y social. <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestión/num10/doc2.htm/03/01/2.006>.
- Salgado, W. (2.000). La crisis económica y el “Gran salto al vacío”.<http://www.dlh.lahoracom.ec/páginas/debate40.htm>.
- Crisis financiera en Argentina: el origen de la deuda. (2.002).<http://rcci.net/globalización/2.002/fg214.htm> /03/01/2.006
- La Banca Ecuatoriana Respira y goza de Buena Salud [www. Hoy.com.ec](http://www.Hoy.com.ec) / 09 -11-2005.

- La crisis del sistema financiero ecuatoriano
<http://dlh.lahora.com.ec/páginas/debate29.htm>
- Realidad Económica Ecuatoriana:
 - www.eumed.net/libros/2005/ggc/2a.htm
- La Crisis Bancaria en el Ecuador: www.ildis.org.ec/articulo/banca.htm
- Ecuador: Producto Interno Bruto:
www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloEconomico/8lcg2088/ecuador.htm
- La Revuelta Democrática del 20 de abril y las perspectivas para la Izquierda:
www.espacioalternativo.org/node/view/804
- Puentes entre el Comercio y el Desarrollo Sostenible:
www.ictsd.org/html/coverpuentes1-4.htm
- Romero Cevallos, M. Ecuador Debate N. 45, Crisis se profundiza por la fragilidad financiera y se agotan plazos en el tema fiscal, enero12, 1.998.
www.ladb.unm.edu/econ/content/ecodeb/1998/december/crisis2.htm
www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate58.htm
- La Crisis Financiera se extiende por toda América Latina:
www.cambiocultural.com.ar/actualidad/latinam.htm
- Ecuador: Economía la evolución reciente:
 - www.cideiber.com/infopaises/ecuador/Ecuador-03-01.htm
- Rocca,M. (2.000) Democracia, pobreza y exclusión social en el Ecuador.<http://www.pnud.org.ec/Publicaciones/Exclusiónsocial.html>.

AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículo para lectura seleccionada o fuente de investigación.

Quito, septiembre de 2.006

FIRMA DEL CURSANTE

ECON. GALO EFRAIN OROZCO GONZÁLEZ