

UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR
Sede Ecuador

Mención: Relaciones Internacionales

Programa: Estudios Latinoamericanos

**“Las Intermediaciones del Banco Central del Ecuador en
Las Crisis Bancarias y sus Relaciones con el Sistema Financiero Privado”.**

Milton Reyes Herrera
Tutor: Economista Marco Romero

Quito, Agosto del 2004

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.



Milton Reyes Herrera

Quito, agosto de 2004

UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR
Sede Ecuador

Mención: Relaciones Internacionales

Programa: Estudios Latinoamericanos

**“Las Intermediaciones del Banco Central del Ecuador en
Las Crisis Bancarias y sus Relaciones con el Sistema Financiero Privado”.**

Milton Reyes Herrera
Tutor: Economista Marco Romero

Quito, Agosto del 2004

Resumen

“Las Intermediaciones del Banco Central del Ecuador en Las Crisis Bancarias y sus Relaciones con el Sistema Financiero Privado”.

Esta investigación desarrolla, en su primera parte, el cómo ha variado la intervención del Estado a través del Banco Central del Ecuador en la economía y, especialmente frente al Sistema Financiero Privado después del llamado proceso de modernización, aplicado por el gobierno de Durán Ballén-Dahik, hasta llegar a las causas económicas y políticas del colapso financiero.

Como antecedente al tema concreto de estudio, se analizan las reformas del mencionado gobierno que terminaron produciendo pérdida de control, más que desregulación o liberalización de la actividad financiera en el Ecuador.

Esta entrada analítica, como el resto de la investigación, planteó la necesidad de abordar el problema desde una dimensión política, económica y legal; así como el reto de realizar un análisis histórico-estructural e institucional que no permite solo entender al Banco Central, sino a la compleja relación entre el estado ecuatoriano, las fuerzas sociales, los niveles productivos, y el orden internacional.

En ese sentido, el estudio aborda teóricamente la problemática desde varias visiones que pretenden construir una explicación que pueda abordar la complejidad del Estado Ecuatoriano, a través de una de sus instituciones; así se toman varias perspectivas como las provenientes de la Teoría Crítica, análisis Institucionalistas y de materia económica.

La segunda parte, analiza los primeros indicios de las nefastas consecuencias de la política desreguladora y la directa relación de la crisis y colapso financiero con una trama política, institucional y económica compleja que supera los análisis tecnocráticos e instrumentalistas.

La investigación plantea que la crisis y colapso son herederos de varios elementos: una pérdida de control y supervisión por parte del estado; prácticas de bailing out expresados en constantes salvatajes que incrementaron el riesgo moral en sectores financieros y especulativos, un escenario político donde los sectores hegemónicos no han podido instrumentalizar, pero sí colonizar sectores concretos en la toma de decisiones estatales (también gracias a una eficiente articulación entre distintas fuerzas sociales y actores en torno a un discurso que se presentaba como un proyecto político económico liberal), y las debilidades de las fuerzas subalternas en la identificación de los escenarios donde se decidía y se ejecutaba la forma de regulación de acumulación.

El estudio también hace un balance de la crisis políticas y económicas, que atraviesan el tema de la investigación, y deconstruye dos percepciones contrarias pero permanentes en el debate público: la de la asepsia tecnocrática, que plantea a los problemas y al colapso financiero como productos mecánicos de la inestabilidad política y de factores exógenos; y la que proviene de visiones instrumentalistas, donde se sobreestima el papel de las elites y se les atribuye la virtud de manejar a su antojo al conjunto del estado.

Finalmente, es pertinente señalar que esta investigación también estudia como opera el poder en múltiples dimensiones, y espera efectivamente en convertirse en un aporte a la discusión pública sobre los asuntos de lo público, a la vez que motivo de debate, crítica y, por supuesto, de nuevas posibilidades.

AGRADECIMIENTO

Con mi sincero agradecimiento a funcionarios de las instituciones estatales que, con su valiosa colaboración, apertura y buena disposición, contribuyeron al desarrollo de esta investigación.

Mi profunda gratitud para todos los profesores de la Universidad Andina Simón Bolívar y personal administrativo, especialmente a Wilma Salgado por sus consejos oportunos; y a Marco Romero por las precisas observaciones y correcciones y, por su natural paciencia.

Mi reconocimiento y agradecimiento para Alexey Paez, por su aporte con sus críticas y sugerencias, así como al personal de la FIAAM que permanentemente colaboraron en el debate de este trabajo.

Agradezco especialmente a Tania Barahora y a mis verdaderos amigos.

Finalmente, a más de agradecer, dedico este esfuerzo a mi Madre, amiga, socia y cómplice por todo su amor, paciencia y confianza, a mi Hermano, a mi familia, así como a la memoria de mi Padre y Abuelo por su lucha y honestidad.

Indice

Introducción	3
Capítulo 1:	
Análisis de las funciones e intermediaciones del Banco Central del Ecuador antes de las Crisis Bancarias.	
1.1. Antecedentes Históricos del BCE.....	15
1.2. Las reformas en el gobierno Durán Ballén - Dahik (1993-1995) ¹	20
1.2.1. La Intermediación del Estado a través de la restructuración de las funciones económicas del BCE.....	21
1.3. Cambios desde la perspectiva del nuevo modelo económico: “La Liberalización Financiera”.....	37
1.3.1. Antecedentes.....	37
1.3.2. La intermediación del Estado y del BCE en la Liberalización Financiera.....	40
1.4. Conclusiones del capítulo.....	54
Capítulo 2:	
De la Crisis al Colapso	
2.1. Antecedentes.....	59
2.2. La primera crisis (finales 1995 –1996).....	61
2.2.1. La caída de la euforia financiera.....	61
2.2.2 El Proceso del Rescate Financiero.....	66
2.2.3 Reformas, e interpretaciones legales para superar la crisis.....	69
2.2.4. Los créditos del BCE como prestamista de última instancia.....	72
2.2.5. Consideraciones finales del Subcapítulo.....	75
2.3. Planteamiento de la convertibilidad: intento fallido por acabar con el gran casino.....	77
2.4. El retorno a las conductas rentistas: el interinazgo de Alarcón.....	82
2.5. El Colapso Financiero.....	91
2.5.1. Antecedentes.....	91
2.5.2. Intentando que la nueva crisis no se transforme en colapso: Rescatando al SFP.....	96
2.5.3. Colapso Financiero: Alcances, y traslado al conjunto de la economía vía intermediación del BCE.....	102
2.6. Conclusiones del capítulo.....	112
Conclusiones	116
Lista de siglas	121
Bibliografía	122

¹ Se toma en cuenta al período 92-95, en tanto en éste es efectivo el co-gobierno. Es necesario recordar la enorme carga de responsabilidades y capacidad de ejecución del vicepresidente Dahik, hasta su renuncia por problemas de corrupción en Octubre de 1995)

Introducción

El presente estudio se basará en el tema **“Las Intermediaciones del Banco Central del Ecuador en Las Crisis Bancarias y sus Relaciones con el Sistema Financiero Privado”**. Es necesario señalar que las intermediaciones serán entendidas a través de los cambios en los servicios y en las funciones, así como de prácticas normativas (elaboración, interpretación e incumplimiento). Para el propósito de esta investigación se analizará cómo ha variado la intervención de esta institución en la economía después del llamado proceso de modernización, aplicado desde el gobierno de Durán Ballén-Dahik. que intentaba la reducción máxima del papel del estado desde la óptica liberal.

Así, se debe señalar que pese a la anterior afirmación, el tema de la modernización del Estado en Latinoamérica, sus relaciones con otras instancias económicas, y sociales han sido analizadas desde diferentes perspectivas teóricas. En primer lugar haremos referencia a la formación del Estado Moderno en América Latina, que habría nacido como:

Un Estado de compromiso, es decir hace su aparición a una doble demanda: por un lado el avance de la industrialización substitutiva de importaciones requiere de liberalización de fuerza de trabajo y una ampliación del mercado interno, y por otra el declive de la oligarquía exige la movilización del apoyo popular².

Es justamente este tipo de Estado, y más concretamente “el aparato estatal el que se constituyó en uno de los mecanismos básicos para la exclusión política y económica de la población subordinada”³.

De esta manera, a diferencia de las teorías clásicas del Estado como transfiguración política de la sociedad civil existente, esa exclusión permitió otro tipo de condiciones donde la sociedad civil no se sintetizó idealmente en el Estado.

Por otro lado, la CEPAL, planteó, desde su fundación, la necesidad de “modernizar” a los países latinoamericanos, sin embargo la misma concepción de lo que se entiende por

² Norberto Lechner, *Estado y política en América Latina*. México, siglo XXI, 4ta edición, p. 304

³ Guillermo O'Donnell, *El aparato estatal del tercer mundo y su relación con el cambio socioeconómico*. Revista Internacional de Ciencias sociales, Volumen XXXII, n.4, París,

modernización ha sufrido transformaciones. Este organismo mantuvo al menos dos posiciones principales:

-Primera: La que acompañó desde su fundación hasta la etapa del denominado ajuste estructural, y que básicamente esta sustentada por dos diferentes planteamientos: a) Una que va a estar fundamentada teóricamente por el Pensamiento de Raúl Prebisch; y b) posteriormente, por la “teoría de la dependencia” de Enzo Faletto y Fernando Enrique Cardoso.

-Segunda: La que coincide cronológicamente con los planteamientos del ajuste estructural, del neoliberalismo y los del desarrollo del Banco Mundial (BM), que tienden a confluir y se retroalimentan mutuamente.

En la primera posición anotada, la modernización empata con ciertos principios de Keynes, en cuanto a la necesidad de un Estado fuerte, promotor del desarrollo económico de los países; aunque difiere del mismo, y he aquí las influencias de las teorías de Raúl Prebisch y de la teoría de la dependencia, al anotar que una liberación del comercio mundial, bajo el esquema clásico de división internacional del trabajo, reproduce el carácter centrípeto del capitalismo, el cual favorece claramente a las economías del centro y debilita sistemáticamente a las economías de los países periféricos, como son las de los países Latinoamericanos. Es así, que se plantea que:

En el esquema clásico de división internacional de trabajo a América Latina venía a corresponderle, como parte de la periferia del sistema económico mundial, el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales.⁴

En consecuencia, esta relación entre centro y periferia sería desfavorable completamente a los países pertenecientes a la segunda, por que estos constantemente sufrían el deterioro de los precios de sus productos en el intercambio. Hecho que reproducía el fenómeno cada vez mas acentuado de la dependencia.

UNESCO, 1980, p. 789.

⁴ Raúl Prebisch, *La evolución del pensamiento de la CEPAL*, De Universitaria S.A., 1969, p.16

Así en términos generales, lo que propone **la CEPAL** para mejorar las condiciones económicas, y por lo tanto sociales, de la región es: a) la creación de una industria fuerte (política de sustitución de importaciones) a través de: subsidios a las industrias nacionales, protección arancelaria, creación de bloques económicos regionales, en donde se garantice un mercado de mayor escala que permita el consumo de los bienes producidos por las industrias nacionales; b) la creación de un mercado interno fuerte, a través de ese proceso de industrialización; y c) las propuestas apuntan, en último caso, a modernizar las relaciones de producción, con la intención manifiesta de reducir la diferencia económica, tecnológica y política entre nuestros países y los del llamado primer mundo.

La segunda posición, por el contrario planteaba algunos fundamentos para criticar a la primera, y que tienen que ver con fallas eminentes del proceso de industrialización, como por ejemplo:

- La dependencia se acentuó en lo tecnológico, ya que los insumos necesarios para la producción, dependían de su disponibilidad de los mercados internacionales.
- El Estado, para mantener su rol de promotor del desarrollo, contrajo mayor deuda externa, lo que propiciaba directamente desajustes fiscales y una alta tasa de inflación
- El mercado interno se atrofió, pues los incentivos múltiples del Estado, en muchos casos propiciaron la creación de monopolios que controlaban los mercados, determinando los precios, mientras la calidad de sus productos decrecía.

De esta manera, en esta coyuntura histórica, se planteó la necesidad de un Estado pequeño, pero fuerte; es decir capaz de asumir un rol mediador entre los diferentes sectores económicos privados, que se convierten en los motores del desarrollo de las economías latinoamericanas. Este planteamiento se basaba en las fallas señaladas, que demostraban innegablemente, el agotamiento de las propuestas de la primera etapa, y facilitaban la entrada de la CEPAL a una nueva fase de análisis, en una tendencia que coincidía con los planteamientos del BM y del Neoliberalismo.

Así, para finales de la década del setenta, cuando se produce la crisis de la deuda externa en Latinoamérica, se plantea la necesidad **del ajuste estructural**. Esta problemática, junto

a la **visión neoliberal**, replantearon la necesidad de una reducción del tamaño del Estado, como uno de los elementos principales para su modernización.

Precisamente por que la crisis económica afecta a las distintas dimensiones de la sociedad y particularmente al Estado, en tanto principal centro de poder de la sociedad, por lo que la economía de mercado requiere que éste transforme sus políticas, especialmente:

a) Su política económica orientada hacia el mercado interno, en políticas favorecedoras de la creación de una oferta competitiva a nivel internacional. b) Su política intervencionista en la economía; en una política de liderazgo del sector privado, en cuyo marco se modernice la infraestructura que requieren las nuevas condiciones económicas; y c) Su vieja política social basada en el gasto público, necesaria para el crecimiento de la demanda interna; en una política con participación activa de la sociedad civil en la solución de sus problemas.⁵

Desde nuestra perspectiva, si bien estas concepciones aparentemente tomaron fuerza en las últimas décadas, estas se derivan de las concepciones ideológicas del liberalismo, principalmente del enunciado “menos Estado, menos burocracia, por lo tanto menos gobierno, y mas participación”⁶.

Así se proponía la necesidad de una reducción de la burocracia, lo que significaba la consolidación de un pequeño aparato burocrático, eficiente, y que no intervenga en la esfera de lo económico. Por que tanto el *Estado Moderno*, como su sistema administrativo, esta delegado “solamente de la facultad instrumental de proteger los derechos fundamentales mediante la ley coactiva en su caso de la ley”⁷; para lo cual era necesario romper con toda forma patrimonialista (lo que implicaba, también, con el aparato de un gran número de funcionarios burocráticos) que asista a los individuos; y por lo que se argumenta que “se debe plantear una posición liberal individualista en donde el hombre es, a la vez , actor y beneficiario directo de un determinado sistema económico”⁸ -el Capitalista-.

⁵ Haydeé Ochoa, *Tendencias tecnocráticas del aparato público latinoamericano*. Ponencia XX Congreso del ALAS, Comisión de trabajo: Reforma del Estado, Políticas Públicas y gasto social, México, 1995 (Mimeo.), p. 4.

⁶ Clase tutorial, Patricia de la Torre, Junio de 1995

⁷ Rafael Termes, *Antropología del Capitalismo*. Barcelona, Plaza y Janes Editores, 1992, p.100

⁸ *Ibid.*, p. 230.

Este análisis, sin embargo debe ser profundizado, pues la concepción liberal de Termes no es la única que debe ser discutida; por lo tanto, desde este análisis se tratará de hacer una síntesis de las concepciones liberales del Estado. Para dicho propósito serán útiles ciertas concepciones que muestran la idea de liberalismo respecto a la relación del hombre y la sociedad, lo que nos lleva a la siguiente afirmación:

Liberalismo significa compromiso en favor de la máxima libertad posible del hombre individual y concreto y salvaguarda de la dignidad humana, en cualquier situación, actual y futura de la sociedad, sean cual fuere los cambios que se produzcan, el liberalismo no se atiene a ningún modelo específico de sociedad.⁹

Es necesario también anotar que, como ya se había planteado, el liberalismo reivindica por una parte la libertad máxima del individuo, “oponiéndose a que el Estado limite la libertad natural del espacio de arbitrio de cada individuo, si no conciliando el máximo de ese arbitrio con la base de un principio jurídico”¹⁰; y por otra parte defiende, contra el Estado, las libertades naturales del mercado, pues históricamente los liberales lucharon, en el capitalismo naciente, “a favor de las libertades económicas, donde el Estado no debería intervenir en el libre juego del mercado, aceptando al Estado solamente como una figura guardián”¹¹.

Después de haber realizado un primer acercamiento a la definición de modernización y señalado los intentos de modernización del Estado en Latinoamérica; es necesario analizar la categoría Estado, para lo cual nos remitiremos a la concepción de *Estado Racional Moderno* planteada por Weber, como un *tipo ideal* que solo se da en Occidente, precisamente porque consideramos como tal al ecuatoriano, dada la eminente preeminencia de las relaciones capitalistas y la dominación del mercado. Por otra parte este Estado Racional es “el único en el que puede prosperar el Capitalismo Moderno, pues se funda en la burocracia profesional y en el derecho racional”¹².

⁹ Kart Hermann Flach, *El futuro de la libertad*. Madrid, Union Editorial, FUNDACIÓN FRIEDRICH NAUMANN, 1971. p. 15

¹⁰ Norberto Bobbio, *Diccionario de la Política*. Editora Universidad de Brasilia, terceira edicao, 1991. p. 693. Traducción Milton Reyes Herrera

¹¹ Ibid.

¹² Max Weber, *Economía y Sociedad*. México, Fondo de la Cultura Económica, 1era edición, 1942, p. 1056.

Así, Weber, al plantear la forma pura del Estado Moderno, señala que “desde el punto de vista de consideración sociológica, una asociación política y en particular el Estado no se pueden definir por el contenido de lo que hacen”; sin embargo lo que define en sí al Estado es la concepción de “aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio -el concepto de territorio es esencial a la definición- reclama para sí con éxito el monopolio de la coacción física legítima”¹³, siendo que la coacción no es el medio normal ni único del Estado, pero sí su medio específico.

Definido, de esta manera, el Estado se hace necesaria la anotación complementaria de sus vínculos con la burocracia, precisamente porque la burocracia es parte fundamental de la constitución del Estado Racional, debido a que es el espacio en donde se garantiza plenamente la dominación legal como “un sistema de reglas aplicado judicial y administrativamente según principios verificables y válidos para todos los miembros de toda la comunidad”¹⁴; cualquier tipo de transformación no planteará su destrucción, sino la reestructuración de ciertos elementos jurídicos.

La Burocracia Moderna al ser la forma más pura de la dominación legal “se rige bajo el principio de las atribuciones oficiales fijas, ordenadas, mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo”¹⁵. Por lo tanto esa racionalidad aplicada en la esfera oficial y en las formas avanzadas del capitalismo alcanza un éxito sin precedentes, lo que, a su vez, permite al Estado Moderno, en realidad al gobierno a través de éste, trasladar la decisiones desde el ámbito público hacia *la seguridad, certeza y sabiduría de los especialistas*.

Así, los burócratas que dejan de lado la consideración personal y que cuentan, como respaldo, con la ventaja del pequeño número “usurpan el proceso de decisión política de acuerdo con la tendencia fundamental a convertir a todos los problemas de la política en problemas de administración”¹⁶.

Se debe señalar, que el tipo puro propuesto por Weber sobre el carácter de la Burocracia, es decir regida por leyes, normas, e impersonalización, está también atravesada por la problemática de los grupos de interés, en tanto ella misma se convierte en una máquina

¹³ *Ibid.*, p.1056.

¹⁴ Patricia de la Torre, *El Poder en Foucault y Weber*. Brasilia, Dpto. de Sociología, Universidad de Brazil, 1992 (Mimeo.), p. 11-12.

¹⁵ Weber, M.; 1942: 717.

¹⁶ De La Torre, P.; 1992: 11-12.

autónoma que como fin último, y por supuesto del Estado, busca su supervivencia, reproducción y la defensa a toda costa de la legalidad que la constituye jurídicamente.

Para este autor la concepción de grupos de interés parte de la concreción del problema de la dominación por constelación de intereses, que se basa “en su aspecto puro, principalmente en las influencias que, a causa de cualquier posesión o de los precios fijados en el mercado, se ejercen sobre el tráfico formalmente *libre* de los dominados”¹⁷.

En un intento de conceptualización, de aquí en adelante entenderemos a los mencionados grupos como económicos y/o políticos, que mantienen intereses particulares a través de todas sus relaciones, y que por supuesto están atravesados por la dominación. Por otra parte, para complementar lo ya anotado señalemos que por grupo de interés podremos conceptualizar a todo grupo que dentro de una relación de dominación, y en su concepción mas general, pretendan la posibilidad “de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena”¹⁸. Desde una visión contemporánea crítica también podremos considerarlos como fuerzas sociales hegemónicas (FSH).

Recordemos además, que la dominación implica un como sí “los dominados hubieren adoptado por sí mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato (voluntad manifiesta del dominador)”¹⁹; por lo tanto no es que efectivamente lo acepten, se presenta un cierto grado de resistencia que convierte a cualquier relación de dominación finalmente en una relación activa.

En este punto, debemos señalar que a pesar de la riqueza de los conceptos descritos, el carácter de esta investigación plantea la necesidad y el reto de articular diferentes niveles explicativos como lo son las visiones política, económicas, históricas y de relaciones internacionales; motivo por el cual se ha escogido a concepciones provenientes de la Teoría Crítica; las cuales no excluyen la posibilidad de comprender la realidad tomando en cuenta visiones institucionalistas, como las de Weber.

¹⁷ Weber, M.; 1942: 696.

¹⁸ *Ibid.*, p. 696

¹⁹ *Ibid.*, p. 699

Sin embargo, se debe anotar que, a diferencia del marxismo estructural, la Teoría Crítica no asume como único fundamento y base a la economía, y que también critica a los realistas por plantear la autonomía radical de la política. Así por ejemplo, Robert Cox propone una versión política económica que toma conceptos como **producción, fuerzas sociales, hegemonía y estado, y los integra dentro de un análisis del orden internacional**

Es así que, esta perspectiva teórica, que se enmarca en una tradición emancipatoria, reconoce la existencia de relaciones de poder en las relaciones internacionales, precisamente porque éstas “son parte de un continuo de actividades de lo político-económico, que se extiende desde las relaciones de poder experimentadas directamente por la cotidianidad de la gente, y atraviesa a las formas del Estado, y a las estructuras del orden mundial”²⁰.

Esta teoría tiene sus raíces en el iluminismo y en escritos de autores tales como Kant, Hegel y Marx, incluyendo “la influencia del pensamiento clásico griego sobre autonomía y democracia, considerado tan bueno, como el pensamiento de Nietzsche y Weber”²¹. Así desde un método estructural e histórico se propone la emancipación por sobre la legitimación y el orden existente en la sociedad.

La Teoría Crítica también aportará en la medida en que propone un mayor esfuerzo para acercar la atención entre conocimientos y valores (sabe de sus propios valores pero no los niega). Pretende proveer explicación histórica estructural de las relaciones de poder que construyen el orden mundial prevaleciente. Así Cox “dirige su atención a las relaciones de dominación y subordinación, las cuales atraviesan el globo”²².

El **Estado** para Cox “is thought to be absolutely inseparable from civil society as together they constitute and reflect the hegemonic social order”²³, “...The account of the state offered by Cox is based on an analysis of social forces”²⁴. “...The state plays an

²⁰ Robert Cox, *Production, Power & Change in World Order*, New York, Columbia University, 1987, p.37, Traducción: Milton Reyes Herrera

²¹ Richard Devetak, *Critical Theory*, p.147, Traducción: Milton Reyes Herrera.

²² *Ibid.*, p.156; Traducción: M.R.

²³ *Ibid.*, p.160

²⁴ *Ibid.*

intermediate though autonomous role between, on the one hand, social forces, and the other hand, a world order which embodies a particular configuration of power determined by the states-system and the global economy”²⁵.

Por otro lado, Cox aportará con su perspectiva a la visión crítica y al análisis sobre los discursos tecnocráticos y *objetivistas* argumentados en la última década que niegan su bagaje teórico y político. Así, precisamente el autor reconoce que la teoría actúa a favor de alguien y a favor de un propósito específico. No cabe duda entonces que toda teoría representa una perspectiva. “Las perspectivas provienen de una posición en el tiempo y en el espacio, particularmente en el tiempo y espacio social y político... En consecuencia, no existe alguna teoría ajena a un punto de vista ubicado en tiempo y espacio. Cuando cualquier teoría se expone bajo tales condiciones, se impone examinarla en calidad de ideología, y pone al descubierto su perspectiva oculta”²⁶.

De esta forma, sobre el campo de las **ideas** Cox reconoce dos tipos: a) “los significados intersubjetivos, o sea, aquellas nociones compartidas con respecto a la naturaleza de las relaciones sociales que tienden a perpetuar tanto hábitos como expectativas de conducta” y b) los que competen a “una estructura histórica, y que se refieren a imágenes colectivas de un orden social detentado por distintos grupos de gente”. Así se rompe con la visión de instrumentalización del Estado porque se plantea que “el choque de imágenes colectivas rivales es prueba del potencial de caminos alternativos de desarrollo, y plantea interrogantes concernientes a la posible base material institucional para el surgimiento de una estructura alternativa”²⁷.

Cox también reconoce que si bien la categoría de ideas es componente de una estructura, también las son otras categorías de fuerzas, expresadas como potenciales: las capacidades materiales y las instituciones.

“**Las capacidades materiales** representan potenciales productivos y destructivos. Estos en su forma dinámica, existen como capacidades tecnológicas y organizativas, y en sus

²⁵ Ibid.

²⁶ Robert Cox, Fuerzas Sociales, Estados y Fuerzas Sociales: más allá de la teoría de las relaciones internacionales, en Vasquez, Jhon, Relaciones Internacionales, el Pensamiento de los Clásicos”, Editorial Linusa, 1997, p.150.

formas acumuladas, como recursos naturales susceptibles de transformación mediante la tecnología, como concentraciones de equipo (por ej: industrias y armamentos) y como la riqueza que puede disponer de los anteriores”²⁸.

“**Las instituciones** representan amalgamas muy peculiares de ideas y de poder material que, a su vez, ejercen influencia en el desarrollo de ideas y de capacidades materiales”²⁹. Por otro lado el autor señala que *la institucionalización* se ha convertido en un medio de estabilización y perpetuación de un orden en particular. Las instituciones son el reflejo de relaciones de poder en su origen aunque pueden cobrar vida propia, éstas se pueden convertir en un campo de batalla de tendencias contrarias. Incluso en la sociedad se pueden estimular la creación de instituciones rivales que reflejen tendencias distintas.

También se puede señalar que existiría una estrecha relación entre institucionalización y hegemonía (concepto tomado de Gramsci y redimensionada por Cox), incluso “las instituciones pueden adoptar la función de ancla de una estrategia hegemónica, dado que se prestan tanto a la representación de intereses diversos, como a la universalización de la política”. “...Sin embargo es imposible limitar la hegemonía a una dimensión institucional”³⁰. Las instituciones pueden ser medios de regulación de conflictos (función hegemónica) pero esto solo es una expresión de hegemonía, no su sinónimo.

De esta manera, en esta tesis, para analizar la presente configuración de poder en el Estado ecuatoriano, se deberá señalar el concepto de **hegemonía**, en tanto “is represented as a fit between material power, ideology and institutions... It’s a form of domination where a particular interes parades itself as universal”³¹. De ahí precisamente su aporte porque, en el estudio de las reformas del Banco Central del Ecuador (BCE), nos permitirá entender como ha operado el Estado, desde una visión que pretende aprehender la relación estructural histórica *estado- fuerzas sociales- sistema productivo- orden internacional* en el período señalado.

²⁷ *Ibid.*, resumen p.158.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*, p.159

³⁰ *Ibid.*

³¹ Devetak, R.: p.160

Anotado lo anterior, se debe señalar que este estudio nació de la necesidad de continuar con una investigación producida en el periodo 1992-1996³²; en la cual ya se percibía la posibilidad de que las reformas propuestas, por el gobierno Sixto Dahik en el Estado ecuatoriano y específicamente en el BCE, intentaban establecer una nueva relación entre sectores económicos nacionales con el Orden Económico Internacional (OEI), con una intermediación mínima del Estado. En un plano más específico, esta perspectiva podía llevar, en el ámbito monetario, a una política de convertibilidad, como en el caso argentino, o a un proceso más radical, tal como ocurrió con la dolarización.

En ese sentido la importancia de estudiar el BCE radica en que, históricamente, ésta ha sido la institución principal en el manejo de la política monetaria, cambiaria y financiera del Estado ecuatoriano, e incluso ha sido delegado, especialmente en las últimas tres décadas (no siempre de forma legal), con la obligación de ser *el prestamista que en última instancia* ha solucionado y/o asumido los problemas económicos de los Sectores Privados Nacionales (ej. sucretización, créditos vinculados al Banco Continental 1996, Salvataje Bancario y ser ratificado jurídicamente como prestamista de última instancia en la constitución de 1998).

Más aún, es en el BCE, donde se pretenden materializar las visiones y decisiones económicas del gobierno, a través de funciones y normativas jurídicas que reglamentan las relaciones Estado – nivel productivo – OEI; así como, es el espacio institucional en el cual se resuelven los conflictos, entre las diferentes fuerzas sociales, referidos a formas cruciales de regulación del modelo de acumulación.

Finalmente, recordemos que desde la visión weberiana, es en las instituciones, donde se materializa el Estado. Por lo tanto, al estudiar al caso del BCE (también desde la Teoría Crítica) en el fondo, **estudiaremos el problema del Estado ecuatoriano**, a sus instituciones, las formas de resolución de conflictos entre fuerzas sociales, la forma de vinculación con el OEI, las formas de regulación de la acumulación; en un intento por superar a las explicaciones instrumentalistas del Estado, así como a los análisis tecnocráticos que han reducido el problema de lo público a resoluciones administrativas.

³² “La modernización del Estado Ecuatoriano: El caso del Banco Central del Ecuador”,

Para lo cual, se ha escogido una pregunta central: **¿Cómo se ha producido la intermediación del BCE, frente al Sistema Privado Financiero, desde la liberalización al colapso bancario?**

Siendo nuestro **objetivo principal**, el estudiar la forma en que el Estado a través del BCE ha intermediado entre las disitintas fuerzas sociales (FS) y El sistema financiero (SF). **Su unidad de análisis** será la reestructuración de las funciones y normativas económicas del BCE.

En consecuencia, también se realizará un breve análisis histórico estructural en el primer capítulo respecto de los cambios producidos por el Gobierno Durán Ballén-Dahik En el segundo, se analizarán detalladamente los desarrollos de la primera crisis financiera de 1995 hasta llegar al colapso del sistema financiero privado.

Capítulo 1

Análisis de las intermediaciones, funciones y normativas del Banco Central del Ecuador antes de las crisis bancarias.

1.1. Antecedentes Históricos del BCE

Antes de analizar las reformas económicas en el BCE desde el Gobierno de Sixto Durán Ballén es necesario, realizar una revisión histórica sobre las funciones asumidas por el Banco desde su fundación. Así en su fundación es necesario recordar que “en 1927 el BCE nace como caja de conversión, y no tenía herramientas anticíclicas hasta 1932”³³. La política del Banco apuntaba principalmente, “al mantenimiento de la estabilidad de la moneda nacional”³⁴; también se pudo mantener, aproximadamente hasta 1932, “una independencia honrosa con relación al gobierno”³⁵; y “su status de entidad privada, al mismo tiempo que colaboraba con el Estado con el propio afán de mantener la estabilidad de la moneda en términos de oro”³⁶.

Para 1932, múltiples circunstancias externas e internas como la gran depresión de 1929, la dependencia creciente de nuestra economía, la emergencia de un sector industrial prácticamente incipiente hasta entonces, determinan que el BCE adopte nuevas iniciativas que parten “de la política del Estado por intervenir de modo decisivo en la política de la institución, no solo quebrantando la propia Ley y Status jurídico que se diera al Banco al momento de fundarlo”³⁷, así, también “Con las primeras crisis se obligó al BCE a realizar expansión monetaria, lo que trajo inflación”³⁸; sin embargo se percibe la existencia de una relación dinámica entre Estado, sistema productivo, fuerzas sociales y orden internacional que gestiona de manera diferente la forma de regulación de la acumulación.

³³ Entrevista al economista Julio Oleas, Septiembre del 2003. Ex funcionario del BCE, Dpto. de Investigaciones Económicas. Actualmente investigador, consultor de la revista Gestión, Catedrático de FLACSO, ha escrito varios artículos sobre el BCE, y la dolarización.

³⁴ Eduardo Larrea Stacey, *Evolución de la política del Banco Central del Ecuador, 1927-1987*. Quito, Banco Central del Ecuador, 1990. p. 53. Lo que significaba “ preservar la convertibilidad y el tipo de cambio, y de servir de banco de bancos, o banco de reserva de las instituciones asociadas (Ibid., p.68).

³⁵ *Ibid.*, p. 43.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*, p. 52.

El BCE asume “el recurso de suspender la convertibilidad y fijar los tipos de cambio, que implican la devaluación de la moneda”³⁹, medida que conjuntamente con otras pusieron en práctica “inconscientemente- teóricamente hablando- normas que tienen más sumisión a la escuela Keynesiana”⁴⁰. Por otra parte el BCE finalmente en su Ley Orgánica, expedida en 1932, promueve la nueva política, y asume como función, la de facilitar crédito y realizar operaciones con el público de una manera mucho menos selectiva que en la etapa anterior, y es obligado por medio de una de las reformas a la Ley Orgánica a “la apertura de sucursales a todo lo largo y ancho del país”⁴¹.

En 1936 el gobierno encarga al BCE una nueva función: la administración total de los giros; así se realiza la política que promueve “la total centralización de la divisas extranjeras en la institución, pero acompañada del control de las importaciones y exportaciones”⁴². Para los años 37-38 es contratado “Gomez Mesías (mexicano) bajo cuya administración se produce primera reforma del BCE de corte inorgánico y de corte desarrollista”⁴³.

En 1938 se plantea una nueva ley que aparte de proponer “el rescate de la autonomía y definición jurídica de la estructura del Banco”⁴⁴, propone como *nuevos objetivos*: el encargo privativo de la emisión de toda clase de monedas, no habiendo, por primera vez, regalías que pagar al gobierno en la acuñación de la moneda metálica.

Se plantean, también, las funciones de regulación de la circulación monetaria, los cambios sobre el exterior y el mercado del dinero; servir de banco de reserva de los bancos asociados, de cámara de compensación para dichas instituciones, ser agente financiero, “servir de tesorería del Estado, ser su intermediario y consultor en las operaciones de

³⁸ Entrevista a Ec. Julio Oleas, Septiembre del 2003

³⁹ *Ibid.*, p. 53.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*, p. 65.

⁴² *Ibid.*, p. 60.

⁴³ Entrevista a Ec. Julio Oleas.

⁴⁴ Larrea Stacey, E.; 1990: 68

crédito interno y externo; y, actuar como órgano de consulta del propio gobierno, respecto a las medidas legales de regulación del sistema monetario o de crédito de la República”⁴⁵.

Tras la etapa anterior, que se prolonga hasta 1947, se inicia una, que va desde este año hasta 1970, en la cual el Banco se convierte “en el pionero del desarrollo del país, desde la iniciativa para la creación de instituciones como la Junta de Planificación, Corporación Financiera Nacional, Museo de Antropología, establecimiento de becas, realización de censos, perfeccionamiento de censos, etc.”⁴⁶. Sin embargo, también aquí es necesario recordar que “la Junta Monetaria (JM) nace en 1948 con la segunda reforma del BCE (Ley de Régimen Monetario). Existió aquí una misión del FMI, presidida por Robert Triffin, la que establece políticas en el BCE de corte anticíclico. Con esa visión de Triffin se da un crecimiento sostenido muy interesante. El BCE intervenía en el mercado de forma activa (hasta la crisis de 1981); la inflación se mantuvo en un rango del 5%, emitiendo dinero y controlando el cambio”⁴⁷.

Si la anterior apreciación percibe logros y ventajas en este período, para una visión *autonomista*, la que contrasta a la de otros ex-funcionarios (y que confirma la existencia de una dinámica compleja y competencia entre discursos que representan a diferentes fuerzas sociales dentro de la burocracia), las funciones adoptadas en este período fueron muy distintas a las anteriores, cediendo a su vez a las presiones gubernamentales en el campo de lo económico, “para conceder créditos más allá de los linderos compatibles con la situación del país”⁴⁸; por lo que “se produce una pérdida de autonomía esencial del Banco Central, politización de funcionarios y de la propia institución”⁴⁹; así como desórdenes macroeconómicos producidos por la política económica adoptada por el BCE, de acuerdo al nuevo modelo de acumulación.

Por otro lado, en la década de los setentas las funciones del Banco y su estructura organizativa, van a seguir en la línea ya descrita anteriormente. Sin embargo en este período factores como la acumulación petrolera, la adquisición de “petrodólares”, la internacionalización de la economía, la deuda, los presupuestos Cepalinos, etc., van a

⁴⁵ *Ibid.*, p. 69.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 121.

⁴⁷ Entrevista a Ec. Julio Oleas.

⁴⁸ Larrea Stacey, E.; 1990: 122

influir en el proyecto de la construcción del Estado Nacional, lo cual a su vez planteará nuevos retos de transformaciones en las instituciones del Estado, y por lo tanto en el BCE.

En la década de los ochenta y más fuertemente en la de los noventa, se va a replantear las funciones que debe adoptar la institución, desde los planteamientos político-ideológicos del neoliberalismo; los cuales empatan con las concepciones más pragmáticas del ajuste estructural, que ya habían venido siendo puestas en práctica desde principios de la década de los ochenta, y que, se legitiman por el triunfo electoral de 1992.

Dicho ajuste estructural iniciado por el gobierno de Hurtado, que ya plantea la necesidad de una reducción del gasto público, es entendido en ese entonces, conjuntamente con otras medidas: alza del precio de los combustibles, de la tarifa de los servicios, de tasas de interés, etc., como “solución de los déficit presupuestales y de cuenta corriente, y no como parte de un cambio estructural necesario para la economía”⁵⁰. Así, complementariamente en este gobierno:

Durante los años 1983-84, cuando una serie de maxi-devaluaciones fueron tomadas después de 15 años de tipo de cambio fijo, el BCE absorbió la deuda externa del sector privado (programa de rescate llamado sucretización). Esto significó costos adicionales que el sector público acarreó, en relación con las obligaciones de la deuda de las firmas privadas. Costos que fueron enormes por todas partes debido a las devaluaciones sucesivas, cambios de la tasa de interés y amortizaciones postpuestas.⁵¹

Por otro lado, en segundo lugar, se debe señalar que en esta década nos encontramos con:

- a) La implementación de políticas económicas y concentración de decisiones por parte del poder ejecutivo en los gobiernos de León Febres Cordero y de Rodrigo Borja, en cuyo centro “desde 1983 estaba la estrategia de programación financiera (financial programming) promovida por el FMI⁵². Así, desde Marzo 24 de 1983 a Febrero 2 de

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Francisco Thoumi y Marilee Grindle, *La Política de la economía del ajuste: la actual experiencia ecuatoriana*. Quito, Flacso, 1992, p. 37.

⁵¹ Alejandro Izurieta, *Crowding Out or Bailing Out: Fiscal Deficits and Private Wealth in Ecuador, 1971-99*. The Haghe, Institute of Social Studies, 2000, p. 30., Traducción MRH.

⁵² La crisis de la deuda (traído a la palestra por México en octubre de 1982) y el dominio creciente del monetarismo entre los policy makers en los países en desarrollo permitieron a las *instituciones Bretton Woods* ejercer un rol más directo en el manejo de las políticas económicas (Izurieta, A.; 2000: 26). Así, según el mismo autor, los tres gobiernos:

1990, el Ecuador firmó siete cartas de intención con el FMI. Esto virtualmente substituyó el previo planeamiento keynesiano con el de carácter monetario para la balanza de pagos (MABP)⁵³; y

- b) el desgaste de las huelgas como medida de presión (a través de luchas que emprende el sector para enfrentar las constantes medidas de ajuste) de los sectores sindicales y por lo tanto la respectiva pérdida de iniciativa de estos en la vida política, habría producido el espacio político necesario para la elección de un gobierno que se declaró abiertamente neoliberal.

Así, la importancia de las políticas económicas de estos gobiernos para la coyuntura electoral en 1992, y para el Neoliberalismo, se da al lograrse romper, en esa década, “tabúes importantes respecto a reformas de política, por que anteriormente la sociedad y sus diferentes grupos se habían acostumbrado a que el gobierno proporcionara beneficios, sin exigir o imponer disciplina económica”⁵⁴; concepción que pudo ser aplicada para los sectores subalternos, pero, no para las fuerzas sociales hegemónicas, tal y como lo demuestran, por ejemplo, los diferentes rescates al sector privado de gran escala (grandes firmas).

En este punto es necesario señalar, que más allá de las reformas económicas para el Gobierno de Durán-Dahik, la modernización del estado fue discutida principalmente en lo que respecta a la reducción del tamaño de la burocracia. Si analizamos desde una visión proveniente de Weber los objetivos que se deberían alcanzar con la reducción de la burocracia eran:

- Racionalizar efectivamente a la burocracia
- Concretar la ventaja del pequeño número
- Concretar que los problemas de decisión pasen a ser problemas técnicos.
- Ejercer efectivamente la dominación de tipo legal, etc.

Hurtado, León y Borja percibieron la estabilización económica en términos muy similares (Hurtado se concentró en la estabilización, inducido por la exacerbación de los problemas económicos por el problema con Perú: 81, El Niño: 1982-1983)

⁵³ Ese acercamiento (aprouch) asume que la devaluación en el cambio de moneda y el control del suministro de moneda revierte los desbalances externos (external imbalances) e inflación (Izurieta, A.; 2000: 26-27).

⁵⁴ Thoumi, F., Grindle, M.; 1992: 33.

Es así, que el reduccionismo sobre el problema del aparato del Estado fue posible solo a través de trasladar esa discusión al plano de los profesionales, los que tienen conocimiento, quienes, según Weber, en el Estado Racional Moderno tienen poder. Desde la teoría crítica se podría argumentar que el intento fue trasladar la discusión a un plano donde se niega el carácter histórico de las relaciones del Estado, se establecen perspectivas inamovibles (ecuaciones técnicas), se oculta así la perspectiva teórica, política que sustenta las visiones y decisiones tecnocráticas.

1.2. Las reformas en el gobierno Durán Ballén - Dahik (1993-1995)⁵⁵.

En Latinoamérica ya se habían propuesto diferentes formas de modernización, cómo la desarrollista impulsada por la CEPAL, o la modernización autoritaria impulsada desde la década de los 60's, como solución al nacional populismo, en el Cono Sur. Así, en ese sentido, consideramos importante la siguiente visión: “es precisamente en los países sudamericanos que más se ha avanzado en la modernización donde se ha implementado e intentado consolidar una nueva forma de autoritarismo político, que propongo llamar *burocrática*”⁵⁶.

Así mismo teóricamente, autores como Huntington habían analizado el problema de la modernización y sus impactos sobre la esfera política; sin embargo, tal y como se planteó, desde la visión del proyecto neoliberal, el tipo de retórica y acciones denominadas modernizadoras, recuerdan a la reducción mecanicista de lo que O'Donnell caracteriza como *la ecuación optimista*: “mayor desarrollo socioeconómico igual mayor posibilidad de democracia política”⁵⁷, además sumándose el problema de que desarrollo no es igual a modernización; de esta manera encontramos, como ejemplo, que para analistas sobre el papel del Estado:

Modernizar o hacer eficiente la administración del Estado, significa para el Neoliberalismo transformar la administración sin consideración del gasto, en una administración que por un lado facilite los procesos

⁵⁵ Se toma en cuenta al período 92-95, en tanto en éste es efectivo el *co-gobierno* de las dos autoridades. Es necesario recordar la enorme carga de responsabilidades y capacidad de ejecución del vicepresidente Dahik, hasta su renuncia por problemas de corrupción en Octubre de 1995)

⁵⁶ Guillermo O'Donnell, *Modernización y Autoritarismo*, Paidós, Buenos Aires, 1972, p.9.

⁵⁷ *Ibid.*, p.18

económicos sin las mediatizaciones de las presiones políticas y sociales que la han caracterizado en las últimas décadas y por otro que reduzca los costos sociales, lo cual no obedece a una orientación perversa del Estado, sino a una concepción de solución mecánica de los problemas sociales a partir del crecimiento económico”.⁵⁸

Así, es a partir del aparente éxito de este modelo expresado en las cifras macroeconómicas en otros países de la región (ejemplos: incremento en las reservas por venta de empresas públicas, o la reducción de hiperinflación), y más aún desde la acelerada decadencia del mayor bloque del denominado *socialismo real* (URSS, países de Europa del este), que se dan las condiciones para la creación de un nuevo orden mundial y un proceso de expansión del modelo hacia otros países considerados del tercer mundo.

De esta manera, la visión de las FSH, en ese Nuevo Orden Mundial en construcción, habría planteado la necesidad de un consenso entre las grandes transnacionales mundiales, los grandes grupos económicos (dentro de cada país), y los grupos dominantes de carácter local, pero ante todo “these different prospects for a new order of production is the implication of a transformation of the social structure of acumulation”⁵⁹.

Por otra parte, se debe señalar que esas transformaciones, si bien partieron, de manera formal, directamente de los posicionamientos del Estado frente al OEI y a un nuevo orden de regulación en la acumulación, no se puede dejar de reconocer la existencia de diferentes fuerza sociales, y bloques históricos en disputa por la hegemonía en la toma de decisiones estatales, para lo cual los sectores predominantes plantearon la necesidad de transformaciones jurídicas normativas dentro del Estado que justamente minimicen la discusión pública, los conflictos y el accionar de fuerzas sociales antagónicas.

1.2.1. La Intermediación del Estado a través de la restructuración de las funciones económicas del BCE.

En el caso ecuatoriano las reformas emprendidas en el gobierno de Durán Ballén (1992-1996), habrían estado orientadas a una lógica en donde se pretendía transformaciones en el Estado y en el BCE con el fin de facilitar una vinculación entre los Sistemas Productivos Internos y el OEI, minimizando las intermediaciones de la discusión pública.

⁵⁸ Ochoa, H.; 1995, p.4-5.

⁵⁹ Cox, R.:1987, p.286.

Sin embargo, intentos por la tecnocratización de las decisiones pueden ser ya encontrados en antecedentes cómo en el caso de los tres presidentes de los ochentas (Hurtado, Febres Cordero, Borja); en cuyos gobiernos, la política económica fue en gran parte elaborada por el BCE, conjuntamente con la Junta Monetaria (JM) y el Ministerio de Finanzas; siendo ésta concentrada por las decisiones del ejecutivo y un pequeño grupo de funcionarios. Es así, que se observa ya “un estilo cerrado y tecnocrático del proceso de toma de decisiones de cada administración”⁶⁰.

Para el gobierno de Durán-Dahik, se plantea la necesidad de reformas en el Estado, pero principalmente se planteaba que en el BCE se debía conformar una burocracia e institución que cumplieran varios paradigmas de la modernización neoliberal como jerarquía, profesionalización y normatividad.

A nivel de la **jerarquía**, ésta se relacionaba a las funciones delegadas al BCEI, y era la siguiente: Junta Monetaria. Comisión ejecutiva. Gerencia general. Direcciones. Subdirecciones. Unidades.

Como se observa, la cabeza de la Institución era la JM; quien estaba conformada por siete integrantes, cuatro de los cuales debían ser elegidos directamente por el presidente de la República, quienes se mantendrían en sus funciones durante el período del mismo, y los tres restantes del sector privado, de la siguiente manera:

- Un Vocal por las Cámaras de Agricultura, Comercio, Industrias, Pequeña Industria, Construcción y Minería de la Costa y Galápagos
- Un Vocal por las Cámaras de Agricultura, Comercio, Industrias, Pequeña Industria, Construcción y Minería de la Sierra y Oriente.
- Un Vocal por los Bancos Privados Nacionales (BPN).

Lo anteriormente anotado permite conocer, conjuntamente con las repetidas declaraciones del arquitecto Sixto Duran Ballén, *que su Gobierno era un Gobierno de empresarios*; que jerárquicamente el BCE estaba, formalmente, debajo de la JM y de la presidencia; pero, en términos prácticos, la institución estaba supeditada a los criterios del sector privado inmersos en el gobierno nacional.

De esta manera, si tomamos en cuenta **análisis que provienen de teorías institucionalistas**, encontramos que en la estructura organizativa, aprobada para 1993, a

⁶⁰ Thoumi F., Grindle M.; 1992, p.80

pesar de haberse presentado como racional, no se minimizaba aunque si se ocultaba, especialmente en su cabeza, la posibilidad de que grupos de interés, ejerzan una dominación de tipo legal, en una institución que tiene un papel fundamental en la economía nacional.

Ese tipo de dominación, se puede encontrar de manera aún más evidente, cuando se analiza que la composición que se da al órgano de vigilancia y control del Sistema Financiero Nacional (SFN); en La Ley General de Instituciones del Sistema Financiero del año 1994, se establece que éste estará encabezado por el Superintendente y una Junta Bancaria.

En el primer caso, el Superintendente “será elegido por el Congreso acional en pleno, de la terna que presente el Presidente de la República y durará cuatro años en el ejercicio del cargo. En todo caso sus funciones concluirán con el período presidencial”, aunque “también podrá ser removido de oficio, o por petición del Presidente”⁶¹. Recordemos en la coyuntura política , el gobierno contaba con el apoyo del Congreso para estas reformas y porque se consideraba “necesario modernizar la legislación que rige el SFN”⁶²; y también para apoyar las iniciativas de las ternas presentadas por el Ejecutivo.

En el segundo caso, “la Junta Bancaria, estará conformada por cinco miembros: El Superintendente de Bancos, quién la presidirá; el Gerente General del BCE; dos miembros que serán designados por la JM de fuera de sus seno, con sus respectivos alternos; y un quinto miembro, y su alterno, que serán designados por los cuatro restantes...”(Art. 176; Inciso 1º). Y ejercerán sus funciones durante un período de 6 años. Es decir se conformaba una cabeza en el organismo de control, ligada íntimamente al poder ejecutivo, vía Presidente, y vía votos de las máximas autoridades del BCE, ligadas a la Presidencia y a grupos de interés concretos: empresariales y bancarios.

Por lo tanto se contradecía, a pesar de un discurso fundamentado en el liberalismo, con principios centrales de su pensamiento, como son que:

- El Estado debe intervenir lo menos posible en la economía

⁶¹ Artículo 174, Ley General de Instituciones del Sistema Financiero del año 1994.

⁶² *Ibid.* p.2

- La necesidad de dividir y controlar, sin llegar a destruir, el poder. Aquí se lo concentraba

Precisamente porque la ley permitía que la JM esté dirigida por un grupo de interés que, desde una institución del Estado, maximiza la posibilidad de injerencia de éste en la Economía. No posibilitándose el libre juego y competencia del mercado, máxima Neoliberal; y por que el organismo de vigilancia y control (Junta Bancaria), reproduce esa injerencia, pero desde el intento de desregulación del SF.

Así, también se rompe con el principio liberal de que el mercado es el único regulador válido de la economía, cuando se permite en este nivel (desde la visión weberiana), *la maximización de la posibilidad de dominación* de instituciones del Estado por parte de representante de grupos de interés ligados a un determinado sector privado de la economía como lo es el empresarial, y dentro del mismo, uno en específico, que estaba ligado al capital financiero tal como lo demuestran la liberalización financiera con bajos niveles de control, así como los créditos concedidos al sector bancario y financiero a finales de 1995 e inicios de 1996 (primera crisis financiera), y el salvataje de 1999 (la segunda gran crisis y colapso); como ejemplo, basta recordar que “los miembros de la Junta Bancaria deben tener título universitario o ser de reconocida **experiencia en el campo del derecho financiero, de la economía, las finanzas o la práctica bancaria**”⁶⁴. Reproduciendo, también así la posibilidad de la minimización de las intermediaciones de la discusión pública y su traslado hacia el campo y certeza de los especialistas; lo que a su vez trae peligro de *riesgo moral* por la posibilidad de vinculación de éstos con sectores financieros, a los cuales deberían vigilar.

Por otro lado, en este punto, **si retomamos la visión de la Teoría Crítica** se puede observar un claro intento de una fuerza social por resolver la forma en que el Estado transforme las relaciones de poder en torno a la producción, no solo hegemónicamente, sino además, desde un intento claramente de dominación. Intento cuya retórica también encontraba resonancia en sectores de FS, especialmente en los relacionados con un discurso tecnocrático económico heredado del ajuste estructural de los 1980's y que planteaba como preocupaciones centrales:

1.- El de los déficit fiscales en el Ecuador, pese a que desde el ajuste estructural hasta “...antes de 1999, éstos fueron estrictamente controlados. Considerando que un alto porcentaje de el presupuesto fue dirigido al pago del servicio de la deuda externa”, de tal

⁶⁴ *Ibid.*, Art. 176, inciso 2°

forma que “...tales bajos (o negativos) déficit fueron posibles por los drásticos cortes al gasto real”⁶⁵.

2.- Un fundamento de las visiones tecnocráticas de corte ortodoxo, que percibían la necesidad de “austeridad fiscal, la cual se basaba en la presunción que la expansión de crédito para el sector público, terminaba por afectar- reducir los accesos del sector privado al crédito”⁶⁶. Lo cual no pasaba de ser parte de un discurso ortodoxo, tomado y reconstruido, por parte de tecnócratas, sectores políticos y empresariales, organismos internacionales, etc., basados en análisis realizados en otras realidades y en base a otras estructuras históricas ajenas al Ecuador. Así tal como señala Izurieta,

En realidad los depósitos de las instituciones públicas (administración y empresas) dentro del BCE son (eran) lo suficientemente amplias como para compensar los créditos recibidos. **Esto se explica parcialmente porque los déficits fiscales en Ecuador fueron solo ocasionalmente extensos.** El balance primario (ingresos menos gasto corriente) ha sido sistemáticamente positivo, principalmente, pero no sólo, por las ganancias de las exportaciones petroleras. La otra razón para esta posición declara que la ventaja del sector público en el dinero circulante doméstico se da por la creciente dependencia de préstamos externos para financiar proyectos de inversión pública⁶⁷.

Siendo que la visión ortodoxa tampoco, tomaba en cuenta que el sector privado ecuatoriano tenía el mismo tipo de dependencia, y que muchos de los desbalances fiscales se debieron a procesos de *alivio de sus problemas* por parte del sector público (bailing out); tal y como demuestra por ejemplo el caso del proceso de sucretización realizado en el gobierno de Hurtado y Febres Cordero, o los préstamos subordinados al Banco Continental a inicios de 1996. De esta forma, al analizar las distorsiones financieras durante los 1980's, que se agravaron durante la liberalización financiera nos encontramos, tal y como sugiere Alejandro Izurieta⁶⁸, que parecería que es más bien la sucretización de la deuda privada (y los costos adquiridos por el BCE) quienes estarían en la raíz de esas distorsiones, por que se habrían requerido grandes sacrificios en términos de restricciones fiscales. Así mismo sus análisis sugieren que **la inflación**, otra preocupación de la ortodoxia heredada de la anterior década, y una de los principales indicadores que sustentaban la necesidad del

⁶⁵ Izurieta, A.; 2000: 38

⁶⁶ *Ibid.*, p.27.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Izurieta, A.; 2000: ver p. 30-3, Resumen y Traducción Milton Reyes Herrera.

modelo de ajuste, tiene que ver más con los préstamos acumulados durante la sucretización que con el déficit fiscal *per se*, o, de igual forma, con la deuda pública externa.

Por otro lado, y en otro nivel, si retomamos los **análisis intuituionalistas** (Weber) y revisamos las concepciones sobre **la profesionalización**, nos encontramos que ésta era entendida como:

- a) Especialización de la Institución al realizar las funciones que le corresponden.
- b) Especialización de los departamentos de la Institución, al realizar funciones para las que fueron diseñadas.
- c) Pequeño número de profesionales involucrados en la toma de las decisiones en cuanto a las políticas económicas.

Sin embargo al recordar la directa relación entre ese *gobierno de turno* y los funcionarios de las instancias superiores de toma de decisiones, como son los miembros de la JM o el Gerente⁶⁹, se pudo deducir:

1.- La fragilidad de la autonomía de las decisiones profesionales de la institución, frente a la voluntad política de quienes ejercen el poder desde el gobierno; lo que indicaría una relación directa de tipo patrimonialista, desde la concepción Weberiana, entre quien ejerce el cargo de jefe de Estado y las diferentes instituciones del mismo.

2.- Que la Modernización del Estado en gran medida, en el caso ecuatoriano, fue entendida como esfuerzos particulares de sus instituciones, y no como un proceso global que involucre a éstas y a todas las instancias del Estado.

3.- Que los planteamientos de fortalecimiento del BCE, frente al resto de instituciones del Estado, no significaron tampoco un abandono total de la concepción liberal sobre el rol del Estado (dividir el poder de las instituciones), sino más bien que se optó por adecuar

⁶⁹ Lo que incluso había llevado ha proponer al propio Augusto de la Torre (ex-gerente del Banco Central en la mayor parte del período Sixto-Dahik): “la necesidad de fortalecer a la Institución frente a las presiones políticas de dichos gobiernos” (Entrevista a Fernando Moncayo, Funcionario del BCE, Recursos Humanos, Abril de 1996)

urgentemente a las instituciones públicas que actúan en el campo económico, a las aperturas, oportunidades y necesidades de la economía mundial.

4.- Que, los planteamientos de fortalecimiento del BCE, podrían cumplirse en el nivel de estructura organizativa institucional frente al resto de instituciones del Estado, pero no frente a los sectores que ejercen una dominación por constelación de intereses (Weber), ni frente a las FSH (Cox). Así por ejemplo, en un contexto más amplio, históricamente desde el ajuste estructural, el sector privado criticaba la dependencia del sector público por créditos externos, pese a que el primero compartía la misma característica; “la diferencia ha sido que éste estaba adicionalmente en demanda neta para obtener créditos del BCE. Así, **era el sector privado el que acumulaba créditos a expensas del sector público**”⁷⁰.

En otro nivel, y como hemos observado, desde el discurso o por lo menos desde la retórica, se planteó **la necesidad de recortar varias de las funciones que el BCE había asumido en décadas anteriores.**

De esta manera dicha reestructuración de funciones, a través de reformas normativas, como las que también estudiaremos en los siguientes capítulos, a pesar de haber sido presentadas como técnicas, tienen una importancia dentro del campo de lo político; justamente porque el Estado media entre los niveles de producción y el orden mundial, y porque “el conflicto político y el proceder del Estado provocan o preservan cambios en las relaciones de poder en torno a la producción”⁷¹; y viceversa. Es así, que las distintas fuerzas sociales también intentan provocar o paralizar cambios dentro del estado e incluso dentro del Orden Internacional, al ser justamente quienes ejercen las relaciones de poder en torno a la producción.

Las concepciones anteriormente señaladas rompen con las visiones sobre el carácter apolítico de toda decisión tecnocrática, por que evidencian que todo individuo inmiscuido en la decisión pública es un actor en la relación de poder en torno a la producción (esfera

⁷⁰ Izurieta, A.; 2000: p. 28.

⁷¹ Cox, R; 1997: p. 157.

de la política)⁷²; así como critican a las visiones instrumentalistas, por que es en el Estado donde también se resuelven conflictos entre diferentes fuerzas sociales, desde el problema de la hegemonía, y no desde la capacidad de una sola de ellas por instrumentalizarlo⁷³.

Así mismo, en esta etapa, se planteaba principalmente que el proceso era absolutamente necesario porque:

-En primer lugar, se debía reducir el tamaño del BCE, ya que, las **funciones desarrolladas por la institución en relación de la década de los ochenta eran menores**. “En 1980, el Banco realizaba operaciones de crédito, de control de cambios, y las áreas sociales y culturales estaban en su apogeo”⁷⁴;

-y, en segundo lugar, porque “la estructura orgánica funcional anterior, menos sistematizada que la aprobada con la reforma, se caracterizaba por una especialización temática, que si bien contribuyó a profundizar en conocimientos específicos para realizar determinadas funciones, en cambio en algunas áreas dio lugar a duplicación de actividades con el consiguiente incremento de personal”⁷⁵.

Se debía, por lo tanto, a través de un proceso más racional, lograr que el Banco “de **la década de los noventa redefina y circunscriba el ámbito de sus funciones a lo estrictamente monetario y bancario**” y, por otra parte, “alcanzar más fácilmente los objetivos de profesionalización y de mejora de política salarial institucional”⁷⁶, es decir eficiencia, en un campo más restringido de funciones.

De esta forma, las funciones específicas del BCE se definieron así:

⁷² Como se ha visto claramente, como ejemplo en la conformación de la JM, donde se intentó minimizar la posibilidad de la discusión pública y se aseveró que ese debía ser un cuerpo técnico ligada a la esfera económica y no política

⁷³ Lo cual queda demostrado cuando, a pesar de intentos como el control de JM, la minimización del número de funcionarios en toma de decisiones, o la separación del discurso técnico del político, la relación dinámica de poder entre fuerzas sociales dentro del BCE, no permitió la ejecución de todas las reformas planteadas por los sectores hegemónicos. Es decir, a pesar de un intento deliberadamente político, no se pudo instrumentalizar a esa institución.

⁷⁴ Revista informaciones de la gerencia general del BCE., enero de 1994, n.3, p. 2.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Que constituirían los puntos fundamentales hacia donde apuntaban las reformas. *Ibid.*, resumen, p.2.

- 1.- Asesorar a la JM en el diseño de políticas monetarias, financiera y cambiaria, para precautelar la estabilidad de precios y la solvencia financiera externa del país.
- 2.- Ejecutar las políticas monetarias, financieras y cambiarias, y servir como depositario oficial del sistema financiero del Estado, en concordancia con la base legal reglamentaria.

Funciones que se materializaban a través de la prestación de algunos servicios, y que a partir de la crisis y de la dolarización han sido objeto de debate, interpretaciones y cambios; así en primer lugar, señalemos que el Banco Central, en esta etapa, promovió la tecnificación de los procesos bancarios, con el fin de hacer más ágiles y eficientes los servicios prestados por la Institución; por lo que se propuso la delegación o la reestructuración de los mismos en dos áreas, la una relacionada al sector interno del país y la otra al externo (internacional).

1.- En el área relacionada al sector interno del país se habría pretendido hacer eficiente la prestación de servicios al sector público y privado, sin que esto signifique que estos cambios no repercutan en agentes económicos externos. Esto se concretizó a través de:

a) Delegación de funciones a la banca privada del manejo de las cuentas corrientes o de giro: en las que se realizó, según estudios técnicos, convenios con una veintena de instituciones bancarias debidamente seleccionadas bajo criterios de solvencia, liquidez y confiabilidad⁷⁷; lo que supuestamente, gracias a las ventajas de la tecnología, *permitiría conocer de manera detallada* “la información que corresponde a los egresos e ingresos diarios, definidos por conceptos, en las cuentas de las instituciones públicas del país”⁷⁸. Por otra parte dichas instituciones habrían sido beneficiadas, porque podrían recurrir, a hacer sus transacciones en cualquiera de las sucursales del Banco Privado designado⁷⁹, sin la necesidad de acercarse directamente a las ventanillas del BCE.

⁷⁷ La selección se realizó por subasta pública. Después de haber sido preseleccionados por cumplir con los requisitos de solvencia y liquidez, estos presentaban “sus ofertas con la rentabilidad que iban a reconocer a la cuenta y los costos por los servicios” (Revista informaciones de la gerencia general del BCE., enero de 1994, n.3).

⁷⁸ Jorge Hidrobo Estrada, *El nuevo Banco Central del Ecuador*, Quito, 1996. (mimeo), p.21

⁷⁹ Así por ejemplo, “Algunos municipios y universidades expresaron preocupación de que la asignación de los Bancos privados por parte del BCE -fuera un atentado contra su autonomía -, pero finalmente, entendieron que tanto el Banco como ellos tenían obligaciones legales que cumplir y que era mucho mas beneficioso para ellos tener acceso

Cabe señalar que, pese a la reforma mencionada, se argumentaba que el Banco seguiría teniendo el control de fiscalización directa sobre los fondos públicos, precisamente porque “aunque dichos fondos siguen depositados en la Cuenta Corriente Unica del Tesoro, la Ley de Presupuestos del Gobierno Nacional, aprobada a fines de 1992, permite que el Banco Central maneje solamente las cuentas de ejecución presupuestaria del sector público y establezca convenios de corresponsalía con los bancos privados para que sean estos los que manejen las cuentas de giro de las instituciones públicas”⁸⁰; así por ejemplo, se promocionaban los beneficios:

Una vez que el Ministerio de Finanzas informa al BCE los montos de gastos asignados a cada una de las instituciones públicas, éste debita a la Cuenta Corriente Unica del Tesoro y pasa el dinero a una cuenta de ejecución e informa a las instituciones públicas sobre la transferencia, éstas, a su vez, pueden girar sus cheques o realizar transferencias contra sus cuentas en los bancos privados y éstos proceden a los pagos correspondientes.⁸¹

Este replanteamiento, del servicio permitiría, desde esa visión: Agilizar trámites. Reducir costos, porque representaría ahorro de inversión por recursos y remuneración. Y controlar recursos de manera más eficaz y flexible

De esta manera se argumentaba cumplir las concepciones del neoliberalismo, porque se permitía que la Banca Privada maneje recursos de procedencia estatal en un juego de libre mercado que posibilita la inversión, el interés y la ganancia en la prestación de servicios. Así, se logra la eficiencia, pero no desde el mismo aparato burocrático, sino, desde la concepción de la Banca Privada Nacional, bajo el argumento de que *la empresa privada, sí es eficiente*.

directo a sus bancos mediante computadoras en sus oficinas o en las oficinas de los bancos en las mismas universidades, que tener que recurrir al Banco Central en el centro de la ciudad” (Revista informaciones de la gerencia general del BCE., enero de 1994, n.3.).

⁸⁰ Hidrobo, J.; 1996: 20

⁸¹ Así esta reforma, según el autor de las notas, p. 21, “permite que la responsabilidad de la ejecución recaiga en la institución ejecutora y no en el Ministerio de Finanzas, por que si el ejecutor no gasta el dinero asignado, el mismo se queda en la cuenta de ejecución, siendo que en la próxima asignación de fondos, el ministerio le asigne menos; así éste sería

Por otra parte y a pesar de que el control de los recursos públicos parecería más efectivo por parte del BCE, y por el propio Estado, no se propone y peor se logra, una real eficiencia dentro de la institución, sino que se pretende alcanzar la prestación de *el mejor servicio al menor costo posible*; posición que empata perfectamente con la visión ideal, de manejo empresarial, por parte de los sectores privados de la economía.

Así mismo la Banca Privada va a ser beneficiada por el manejo de ingentes recursos provenientes del Sector Público, lo cual le permite obtener ganancias, por un lado, en interés, liquidez e incluso en incrementos temporales de reservas, y por otro, nuevos clientes.

b) Transferencias interbancarias: Se recurrió al Sistema **SWIFT**, que es utilizado a nivel mundial desde 1981; así se argumentaba que se había logrado que los Bancos no necesiten “recurrir a las ventanillas, sino que simplemente envían un mensaje electrónico al Banco Central y éste hace las transferencias a las cuentas respectivas”⁸²; lo que nos lleva a deducir que estos procesos habían logrado mayor agilidad y por lo tanto eficiencia que en etapas anteriores, hechos que eran compatibles con las necesidades de una rápida movilización de capitales del sistema financiero nacional, en relación a los procesos de la economía mundial.

c) Cámara de compensación: Para 1996, ya se planteaba que:

Ahora la cámara de compensación es una cuenta del resultado neto (débitos y créditos) de las cuentas de ejecución del presupuesto administradas por el Banco Central y que se mueven por oficio y no por cheques y de las transferencias que se realizan electrónicamente entre las cuentas de los bancos en el Banco Central. El intercambio físico de los cheques tienen que hacerlo ahora los Bancos”⁸³.

Así, observamos un intento por reducir los procesos burocráticos que impliquen el manejo de documentos como los cheques, y elevar los niveles de control electrónico; es decir se confía en *los avances de la tecnología* por sobre cualquier intento de hacer más eficiente y ágil a *la forma tradicional de operación a través de funcionarios*; sin embargo, existe

un beneficio inevitable y enorme de la descentralización administrativa” Revista informaciones de la gerencia general del BCE., enero de 1994, n.3

⁸² *Ibid.*, p.22

⁸³ *Ibid.*

funcionarios privados, o públicos quienes ejecutan los procesos tecnológicos e informáticos, lo cual no garantizaría el *ideal de total asepsia* sobre el manejo de recursos, transferencias y documentos, al cual apelaban como ventaja indiscutible los discursos tecnocráticos.

2.- Área relacionada al sector externo: En este periodo y en esta área se puede observar, más claramente que en la anterior, las respuestas a las necesidades de la relación entre los sectores hegemónicos de nuestra economía y los del OEI; a través de las siguientes instancias:

a) **Comercio Exterior:** A pesar, de que desde mediados de los años ochenta retóricamente, y a través algunas políticas, se planteaba la necesidad de apertura y liberalización, y que desde 1989 se inicia un proceso de liberalización del comercio exterior, solo es a partir de **la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado de 1992** cuando **“muchas disposiciones son incorporadas en las regulaciones de la Junta Monetaria; hecho que hizo más flexible su aplicación porque la modificación de una regulación no requiere ser aprobada por el Congreso”**⁸⁴.

Así, desde una visión liberal, la institución intentaba cumplir con los objetivos de liberalizar la economía ecuatoriana sin *las mediaciones de las presiones políticas*, y a la vez permitir que las decisiones se remitan a un supuesto pequeño cuerpo técnico, como es la JM, cabeza del BCE.

Si nos remitimos a esa visión y a la óptica del mercado, se encuentra que esta disposición permitiría una mayor agilidad, en la toma de nuevas decisiones, que requieren las cambiantes condiciones de la economía mundial, y en las necesidades de los sectores nacionales vinculados al comercio exterior; así como una mayor eficiencia en la ejecución de las políticas de la institución.

Por otra parte, se debe anotar, que a esta área, le **correspondía el control de la política cambiaria**; pero, para finales de noviembre 1992, ya no existían incautaciones, por lo que “los exportadores podían vender sus divisas y los importadores comprarlas en el

⁸⁴ Hidrobo, J.; 1996: 22.

mercado”⁸⁵. Hecho que compagina con la óptica liberal, que la economía debe ser dejada al mercado; sin permitir un lugar, más que como regulador, al Estado.

A pesar, de que en discurso se cumplía con paradigmas neoliberales cuando se libera el mercado cambiario para el sector exportador, también existirían en este nivel **tres contradicciones con la ortodoxia sobre la absoluta no intervención en el mercado:**

1.- Cuando en éste período, se mantuvo un sistema de bandas, es decir siguió existiendo intervención directa en la economía y específicamente en el mercado de divisas.

2.- Se reformó al mercado de intervención del BCE, en el cual se efectuaban “las transacciones del sector público, aplicándose –por razones de disciplina fiscal– la cotización de 2000 sucres por dólar para la venta y 1700 sucres por dólar para la compra”⁸⁶.

3.- “El instituto emisor inició su participación continua en el mercado libre a través de las mesas de cambios, la que permiten monitorear y regular el mercado, ofertando o demandando dólares, con miras a reducir la volatilidad del tipo de cambio y a cumplir con el objetivo de reservas internacionales del programa monetario”⁸⁷.

Además en esta área, las reformas, también, llevaron a que el BCE dé el visto bueno a las declaraciones de importación y exportación que presentaban los agentes, a través del uso de la red de bancos privados, pero manteniendo la administración de esta responsabilidad. Así por ejemplo “un agente importador puede recibir un visto bueno en la ventanilla de un banco privado porque éste está autorizado a dárselo, está interconectado con el sistema del Banco Central y dispone de toda la información respecto a normas”⁸⁸.

De esta forma, la institución, a través de la delegación de funciones, había podido aprovechar la tecnología de punta de la red financiera privada, sin que esto le represente una mayor inversión. **Lo que empataba perfectamente, con la concepción de reducción del gasto público**, al prestar servicios que no demandan adquisición de mayores recursos materiales, más que los necesarios para la administración de la responsabilidad del control; **y con la óptica liberal:** al perseguir, pero no necesariamente alcanzar, que una de sus

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Informe: *Memorias del BCE de 1992*; Quito, BCE, 1993: Introducción, p.3.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ *Ibid.*, p.23

instituciones mantenga un rol de mediador de los sectores privados: máxima neoliberal de la idea del Estado pequeño pero fuerte.

Sin embargo cabe señalar que, si bien desde la retórica gubernamental, dichos trámites habían pasado a manos de la banca privada, no se podía asegurar que se había logrado plena eficiencia en los procesos bancarios, pues no se conocía los niveles reales de modernización y de eficiencia alcanzados por el sector privado ecuatoriano.

b) Emisión, distribución, almacenamiento y destrucción de la moneda: El Banco, a través de una evaluación “técnica” que incluyó la comparación estadística con otros países del mundo, concluyó que el número de piezas, en relación a la población, era demasiada alta lo que afectaba al manejo de las mismas, especialmente el almacenamiento por parte de los bancos privados. Así se planteó que:

El promedio por habitante era de 170 piezas, cuando lo normal es tener 30 o 40 piezas por habitantes. La gran cantidad de piezas implicaba un manejo y un costo tremendo porque se tenía una cantidad grande de billetes, que iba a la economía y regresaba al BCE con un costo implícito que hacía que el valor intrínseco de la moneda fuese más alto que el nominal⁸⁹.

Este problema llevó al Banco a “realizar estudios para optimizar el manejo de billetes y así el primer paso fue el de disminuir su número”⁹⁰. Tras algunos cambios como emisión de monedas de 100, 500, 1.000 sucres, emisión de billetes de 20.000 y 50.000 sucres, emisión de reserva de billetes de 100.000, en caso de emergencia, como una guerra, a partir del último trimestre de 1995 y el primer trimestre de 1996, se logró reducir el número de piezas por habitante de 170 a 70, lo que lleva a concluir, que si bien: “el volumen del número de piezas en circulación bajó de 700.000 a 350.000 millones. Si la inflación se llega a controlar y se acerca al 10 por ciento, el Ecuador debe en el futuro emprender una reforma monetaria que reduzca los ceros de las especies monetarias”⁹¹.

La conclusión, del autor de ese estudio técnico (Hidrobo), sugería emprender una reforma, que ya se había realizado en otros países de la región, y que principalmente había estado

⁸⁹ Hidrobo, J.; 1996: 24.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Ibid.

enfocada a mantener una relativa paridad al dólar; lo que había dolarizado de cierta manera la economía de Argentina, Brasil, Perú, por ejemplo. Fenómeno compatible con requerimientos de los sectores productivos hegemónicos de la economía mundial que planteaban su posición contraria a las devaluaciones constantes de las monedas nacionales de países periféricos a la economía central, ya que éstas se terminaban convirtiendo en instrumentos para incrementar sus propias exportaciones, y para disminuir las importaciones provenientes a los países con monedas más fuertes. Argumento que empataba con discursos tecnocráticos y monetaristas, al interior de los países, para los cuales las devaluaciones, como producto del aumento descontrolado de la masa monetaria, y debido al excesivo gasto fiscal, debían ser controladas, al ser éstas el mayor enemigo para la estabilidad económica y política al ser causante directo de la inflación.

Por otra parte, es necesario señalar la referencia directa del sucre directo al dólar no se daba en todo el mundo (Europa tenía ya su propio intento, a través del EURO, para hacer su economía menos dependiente de los factores económicos estadounidenses); pero se lo realizaba con enormes expectativas por parte de nuestros países, a partir de las propuestas estadounidenses de construir un continente con los mismos objetivos; lo que significaba *retomar*, por parte del *hegemón continental*, los mercados latinoamericanos que (desde su particular interpretación de las relaciones internacionales), pudiesen ser captados por *los intereses ajenos a los del continente*.

En conclusión, la visión hegemónica en el BCE argumentó que las reformas produjeron *el mejoramiento de los servicios prestados*, principalmente a través de la simplificación de trámites y procedimientos, y la suscripción de convenios con la banca privada; con lo cual los trámites lograban mayor agilidad. Sin embargo, en una investigación anterior sobre la modernización del BCE, ya se planteaba que “no se podía hablar de éxito porque no se había medido aún, que tan eficiente era el sector financiero nacional, especialmente al manejar servicios y recursos públicos, ni los grados de control que ejercía la institución sobre el mismo”⁹².

Más aún, cuando sumamos dichas percepciones con las dudas del grado de *riesgo moral*, que se podría producir por:

- El manejo de dineros públicos por parte del SFP, en el nivel de servicios, es decir delegaciones de manejo de recursos por parte el BCE realizadas a favor de la banca privada
- La restructuración de instituciones financieras públicas para servir como pools financieros para el sector privado (banca de segundo piso), como el caso de manejo de créditos de la Corporación Financiera Nacional;

nos encontramos que el resultado fue claramente negativo y totalmente contrario a los postulados del discurso tecnocrático ortodoxo, lo cual pudo ser concretamente observado sólo a partir de la crisis del 1995-1996 y especialmente en la gran crisis, salvataje bancario, colapso financiero de 1998-99. Se demostró así, que la realidad superaba al discurso *de la inmanente eficiencia del sector privado*.

Por lo tanto, se puede deducir de lo señalado, de otras nociones esbozadas en este subcapítulo, y principalmente tras la crisis bancaria de 1999, que los sectores concretos que habrían ser podido principalmente beneficiados (por delegación de servicios bancarios por parte del BCE, o por concesión de créditos, y salvatajes), fueron los sectores financieros.

En ese sentido, observamos que, desde que se implementaron las facilidades señaladas en los servicios, y la evidente reducción de requerimientos para la apertura a nuevos bancos y financieras (bajo el argumento de la libre competencia y bondades del mercado), el BCE ha tenido que asumir algunas responsabilidades, reducir funciones, cambiar servicios, etc.

El resultado de la intermediación en el conjunto de cambios en el Estado y principalmente de las funciones y sanción de regulaciones por parte del BCE puede ser sintetizado de la siguiente manera:

La pérdida de control del conjunto monetario en un contexto de liberación de cuentas de capital y desregulación del mercado financiero fue manifestada fuertemente en la inhabilidad de los bancos para mantener las reservas requeridas. Desde que los bancos privados también manejaron los depósitos de las instituciones públicas y podían apelar a los recursos del BCE, las reservas efectiva de la banca podían ser negativas, como ocurrió en 1998, cuando un gran número de instituciones financieras fueron amenazadas por riesgos de liquidez y solvencia⁹³.

⁹² “La modernización del Estado Ecuatoriano: El caso del Banco Central del Ecuador”, Tesis de Licenciatura, Facultad De CCHH, Departamento de Sociología, 1998

Es así, por lo tanto, que este subcapítulo ha planteado la relevancia de analizar a los servicios y funciones establecidos en el periodo Durán-Dahik; análisis que se complementará con la profundización en el estudio del proceso de la liberalización financiera (próximo subcapítulo); ya que este ejercicio, junto al análisis de la resolución de la crisis, que culmina con el proceso de dolarización nos van a permitir **deducir el carácter de la relación estructural - histórica del BCE, las estructuras sociales de acumulación**, y específicamente permitirá resolver: **la forma de intermediación del BCE frente al SFP; así como el grado de institucionalización en la toma de decisiones, y elaboración de regulaciones**. Precisamente porque a pesar de la aparente benevolencia señalada del sector público frente a la Banca Privada Ecuatoriana, esto no significa que ésta hubiera sido la única impulsadora de las reformas, o que éste u otro sector pudiera instrumentalizar al Estado; ya que el ecuatoriano como cualquier otro Estado: “juega un rol autónomo intermediador entre, por un lado, fuerzas sociales, y por otro, un orden mundial, el cual representa una configuración particular de poder determinada por el sistema-estados y la economía global”⁹⁴.

1.3. Cambios desde la perspectiva del nuevo modelo económico: “La Liberalización Financiera”

1.3.1. Antecedentes

La denominada Liberación Financiera, en el caso ecuatoriano, y como ya se ha anotado, no puede ser explicada por sí misma, como una fase aislada. Cabe recordar que desde el gobierno de Hurtado (1981), se había llevado a cabo el proceso de ajuste fiscal (estabilización ortodoxa), donde se argumentaba la necesidad de:

- disciplina y austeridad fiscal para superar la crisis,
- permitir el cumplimiento de las obligaciones de la deuda externa,

y de reformas que iniciaban un *lento, tortuoso y conflictivo desmontaje* del modelo de regulación económica anterior, cuya concepción otorgaba un fuerte papel al Estado en el impulso del desarrollo económico.

⁹³ Izurieta; 2000: p.37

⁹⁴ Richard Devetak, *Critical Theory*, p. 160. En biblioteca de la Universidad San Francisco de Quito.

El inicio de los procesos de ajuste estructural y de intentos de liberalización económica, a nivel político, pueden ser entendidos desde la recomposición del discurso de un proyecto oligárquico, alrededor de sectores de derecha, los que, posteriormente se articularan en las elecciones de 1984 en el Frente de Reconstrucción Nacional⁹⁵. Esos sectores eran los mismos que históricamente se había opuesto a un modelo *pro planeamiento del desarrollo* en los sesentas y setentas⁹⁶ (development planning); así como a diferentes procesos: los del gobierno de corte nacional popular (Rodríguez Lara), al plebiscito para la constitución de 1977 y a los 21 puntos programáticos del gobierno del retorno a la democracia.

Sin embargo, y a pesar del discurso del modelo, *la estabilización ortodoxa* que se implementó durante la década de los 80's (reducción del gasto fiscal y del crédito para el sector público), algunos patrones del papel del Estado en relación al impulso al sector privado fueron conservados, como se demuestra con el caso de la sucretización efectuada en el gobierno de Hurtado y complementada en el de Febres Cordero. Más aún, encontramos, que en la práctica, tal estabilización es tremendamente flexible, incluso en relación al gasto público cuando en el gobierno del Frente de Reconstrucción Nacional (1984-1988), se acentúa el carácter clientelar de la política ecuatoriana, cuando por ejemplo en el BCE se duplica el número de funcionarios.

Nos enfrentamos, por lo tanto, frente a prácticas concretas en *la toma de decisiones* dentro del Estado, que no obedecen mecánicamente, y peor de forma purista, a la aplicación de un determinado modelo. Observamos así:

⁹⁵ Los políticos Oligárquicos debían su longevidad en Ecuador a la peculiaridades en la estructura de clase que se cristalizó bajo el capitalismo dependiente liderado por la exportación” (Catherine Conaghan: *Democratization in Ecuador*, en Malloy, James & Seligson, Mitchel, *Authoritarianism and Democrats: Regime Transition in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1987, p.154). Aunque, para “los 1950's se empiezan a dar importantes fisuras en el sistema político oligárquico, como consecuencia de los cambios asociados al proceso de diferenciación social” (*Ibid.*, p. 155), los sectores oligárquicos que lideraban a los sectores de derecha pudieron retomar el poder con el gobierno de Febres Cordero., el cual se presentaba ya en campaña como “el incuestionable macho hombre de negocios que aplicaría los principios del manejo empresarial en el gobierno” (*Ibid.*, p.151)

⁹⁶ Sin embargo es necesario reconocer que ya desde los últimos años de los cincuenta, se encuentra “el ascenso de la ideología desarrollista, el poder del Estado se expande al crear nuevas agencias gubernamentales a cargo de las tareas de la modernización económica” (*Ibid.*, p. 155).

1.- **Un discurso a favor de un cambio de formas en la regulación del modelo de acumulación**, que producía *un choque de imágenes colectivas rivales* y que parecen plantear “interrogantes concernientes a la posible base material institucional para el surgimiento de una estructura alternativa”⁹⁷; pero que en, el caso ecuatoriano, se daba desde una visión vinculada a sectores hegemónicos.

2.- por otro lado, **prácticas y discursos que justificaban la necesidad de intervención estatal para por lo menos preservar a los sectores productivos privados y no permitir un colapso en el resto de la sociedad**⁹⁸. Y, que todo esto esta enmarcado dentro de un problema que supera una explicación unilateral instrumentalista por parte de las fuerzas hegemónicas dentro del Estado; porque nos encontramos también con articulaciones (o empates) a nivel de discurso entre esas y otras fuerzas sociales, especialmente aquellas vinculadas al Estado, quienes durante décadas compartieron imágenes y representaciones de un rol público benevolente y activo en la economía.

Es decir, desde la teoría crítica, esta conducta se referiría a dos tipos en el orden de la categoría de las **ideas**: “los significados intersubjetivos, o sea, aquellas nociones compartidas con respecto a la naturaleza de las relaciones sociales que tienden a perpetuar tanto hábitos como expectativas de conducta” y b) los que competen a “una estructura histórica, y que se refieren a imágenes colectivas de un orden social detentado por distintos grupos de gente”⁹⁹.

Estos patrones también pueden ser ejemplificados cuando, “en el gobierno de R. Borja, se dan intentos para contener los pagos de la deuda externa a niveles socialmente aceptables, (lo que) llevó a drásticos recortes provenientes del financiamiento internacional. Después de cerca de dos años de negociaciones entre funcionarios (policy makers) locales e instituciones internacionales, el consenso fue alcanzado acerca de reformas en el mercado financiero, liberalización del sector externo y re-animación del Pacto Andino”¹⁰⁰; y todo esto enmarcado en una retórica que reproducía la necesidad de disciplina fiscal (en este caso aplicando devaluaciones gradualistas), para alcanzar metas de inflación (alrededor del

⁹⁷ Cox, R.; 1997: 158.

⁹⁸ Este discurso se hace recurrente especialmente desde los argumentos presentados para conceder prestamos subordinados al Banco Continental 95-96 (ver capítulo de crisis), y durante el colapso.

⁹⁹ Cox, R.; 1997: 158.

¹⁰⁰ Izurieta, A.; 2000: 33, Traducción Milton Reyes Herrera

30%) y lograr el pago de la denominada *deuda social*, con lo cual se pretendía lograr consensos, por lo menos retóricamente, con otras fuerzas sociales.

1.3.2. La intermediación del Estado y del BCE en la Liberalización Financiera

Para el inicio del Gobierno de Durán Ballén se plantea el Plan Macroeconómico de Estabilización, y el “proceso de modernización”, lo que representaba la profundización de las reformas económicas estructurales, dentro de las cuales una de las principales era la de la liberalización financiera.

El marco donde se justificaba el plan estaba ligado a problemáticas concretas, especialmente al mayor énfasis del problema de la inflación como resultado del déficit fiscal pese a que:

Parece que el proceso inflacionario en Ecuador no estuvo directamente relacionado al déficit fiscal, como se asumía en el modelo de *programación financiera* (financial programming)... éstos se mantuvieron en niveles manejables (con unas pocas excepciones). Más aún los crecientes déficit fiscales durante los 1980's no fueron independientes de los costos financieros asociados con las deudas del sector privado.¹⁰¹

Y todo esto, en un entorno político, en donde el discurso oficial economicista y monetarista era hegemónico dentro de las instituciones de toma de decisiones y en la opinión pública. Así se puede observar que “se reproducen en los 1990's, las políticas de austeridad, que fueron seguidas en Ecuador en los 1980's, a través de concepciones que percibían que los déficit fiscales podrían desalentar la actividad privada (inversión y consumo)”¹⁰².

Ese déficit, que para 1992 era uno de los poco no controlados (alrededor del 7% del PIB), era visto desde esa perspectiva como *producto de la mala administración e ineficiencia estatal, producida por el carácter estructural asistencialista del proyecto de estado de bienestar heredado de décadas anteriores*. Por lo tanto se planteaba un nuevo modelo de regulación, donde el Estado mantenga una intermediación mínima con el desarrollo de los sectores productivos, para lo cual era necesario la reducción de controles y la liberalización financiera.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 3.

¹⁰² *Ibid.*

De esta forma, para el inicio del gobierno se diagnosticaba que existía “la configuración de un escenario poco propicio para la reactivación: Proceso inflacionario persistente, déficit fiscal, la pérdida acelerada de las reservas internacionales, fuertes variaciones en el mercado cambiario y financiero, expectativas sesgadas de los agentes económicos”¹⁰³.

Elementos que eran percibidos como:

Restricciones coyunturales que agravaban las tradicionales dificultades estructurales que caracterizan la economía ecuatoriana desde hace décadas. Así, el deterioro de la calidad del crecimiento económico, evidenciada en fuertes disparidades sectoriales; y, la aguda concentración de los ingresos, agravada por la inflación, eran consecuencias lógicas de una equivocada concepción de la regulación macroeconómica, que privilegiaba la asistencia estatal, los subsidios y transferencias públicas, en desmedro de la eficiencia y productividad, únicas condiciones que garantizan el desarrollo económico.¹⁰⁴

En resumen el Plan propuesto para superar el déficit, la inflación y recuperar la reserva monetaria, y para alcanzar los paradigmas de esa denominada nueva visión de la política económica (eficiencia, productividad y transparencia de la gestión del Estado), en lo que se refiere a los cambios de funciones, servicios y políticas del BCE, contempla los siguientes aspectos:

- Reorganización del BCE, y corrección de distorsiones “bajo una lógica y concepción distinta”, con el supuesto de que debía superar los problemas que dificultaban “la puesta en práctica de una política monetaria eficaz, que se adapte al juego de mercados competitivos”¹⁰⁵, en los que se trata de crear una base de reglas claras y definidas para que exista competencia de muchos agentes.
- Mejora de prestación de servicios, y readecuación de las estructuras operacionales (del Banco y del Estado)
- Saneamiento de la posición fiscal y de las cuentas de las entidades públicas.
- Implementar una “política cambiaria que se oriente a la posición externa del país, a restaurar la competitividad de la producción exportable y a reducir las expectativas de devaluación, con el fin de facilitar la disminución de las tasas de inflación”¹⁰⁶.

¹⁰³ Informe: *Memorias del BCE del año 1992*; noviembre de 1993. Introducción: p.1

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ *Ibid.*, p.2

¹⁰⁶ *Ibid.*, p.3

- Lograr el aumento de los depósitos en el BCE, a través de alcanzar la meta de que el sector público sea sometido a una rigurosa disciplina, lo que supondría efectos anti-inflacionarios. Lo que concordaba “a su vez, con las operaciones de mercado abierto del Banco, que se convertiría en el principal instrumento de regulación de liquidez”¹⁰⁷.
- “Intervenir en el mercado financiero a través de la denominada mesa de dinero, cuyo objetivo era adaptar la liquidez de la economía a las necesidades del aparato productivo y de la inversión; y reducir la volatilidad de corto plazo en la evolución de las tasas de interés”¹⁰⁸.
- Reducir el encaje bancario
- Introducir profundas reformas en el diseño e instrumentación de la política monetaria
- Fortalecer el diseño, seguimiento y evaluación de la programación monetaria y financiera
- Operativizar las mesas de cambio y de dinero y las subastas semanales de Bonos de estabilización Monetaria, considerados por esta visión como “mecanismos idóneos para regular la liquidez y los mercados financieros”¹⁰⁹.

Así, entonces se producen cambios legales que permitan alcanzar dichas condiciones. En el caso del BCE, durante este gobierno, se observa una clara tendencia para “acelerar y profundizar las reformas de liberalización”¹¹⁰, especialmente la bancaria y financiera, la cual se da gracias a que “primero se reforman leyes como:

- la de 1992: Ley de régimen monetario y Banco del Estado,
- y la de 1994 Ley de instituciones financieras,
- y después se reforma el estatuto del Banco”¹¹¹.

Reformas del estatuto que también pretendían apuntalar a lo que Izurieta llama “los intentos por corregir desbalances y promover crecimiento económico vía el modelo de liberalización financiera”¹¹². Estos van a incidir en “los performances económicos de esta fase: **la Euforia, y el Colapso Financieros**”¹¹³.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Izurieta, A., p.33.

¹¹¹ Entrevista a economista Pedro Páez, Agosto del 2003: funcionario del BCE, Dpto. de Investigaciones Económicas. Ha escrito varios artículos sobre BCE, y dolarización.

¹¹² Izurieta, A., p.19.

Así, en el contexto de las nuevas políticas que iban a ser implementadas, se esperaba desde la visión ortodoxa que:

La liberación financiera, y la flexibilidad de las tasas de interés en particular, podrían incentivar el ahorro. Más aún, tasas de interés más altas (que en primer momento fueron controladas por debajo de los niveles de inflación) podrían alentar el flujo de capitales hacia el Ecuador (de dos formas: inversión internacional y la repatriación de activos domésticos en el extranjero). Adicionalmente, considerando la conocida adherencia de la administración de Durán Ballén a la ortodoxia, se pensaba que se podría lograr financiamiento externo (de dos formas: nuevos préstamos y renegociaciones de la deuda en el marco del plan Brady).¹¹⁴

Al éxito de la renegociación que aplazó por 2 años los pagos de la deuda, se deben sumar los hechos concretos de que se alcanzó un control de la inflación y de los desequilibrios fiscales, especialmente durante la primera mitad del periodo. Además los principales indicadores económicos presentados se basaban en políticas que empataban, por lo menos teóricamente hablando, aunque con problemas, con la ortodoxia de liberalización y libre competencia.

Desde la perspectiva económica de Izurieta se puede resumir logros en el apego a la liberalización, pero también preocupaciones, los cuales principalmente se refieren a que:

- “la implementación del programa al principio fue sumamente disciplinada; por ejemplo los créditos directos al sector público y al privado fueron recortados. Aunque, de todas formas, una revisada Ley de régimen Monetario (1992) requirió que las instituciones del sector público depositen sus fondos en los bancos privados”¹¹⁵.
- “adicionalmente, los bancos públicos de desarrollo fueron reestructurados para servir como pools financieros para el sector privado (una construcción llamada banca de Segundo Piso), así los bancos privados podrían extender créditos a sus clientes usando fondos pertenecientes al sistema financiero público”¹¹⁶. Lo cual podría llevar al riesgo de utilización de recursos, por parte de los banqueros, sin la cautela que se aplicaría si esos fondos fueran propios o pertenecieran a socios grandes o estratégicos.
- “La austeridad fiscal fue acompañada por la privatización de un número de empresas”, que “fue contabilizada como una ganancia de circulante”. Y por lo tanto “el excedente registrado alivió momentáneamente la demanda por crédito, mitigando así las presiones

¹¹³ *Ibid.*, p.18.

¹¹⁴ *Ibid.*, p.34.

¹¹⁵ *Ibid.*, p.35-36

¹¹⁶ *Ibid.*

inflacionarias”¹¹⁷. Lo cual también nos puede indicar un manejo de indicadores en la contabilización, desde una concepción política que pretende presentar a los resultados desde una asepsia técnica y que contradice su propio carácter al presentar los fondos de privatización como logros en las cifras macroeconómicas.

- “Al contrario del modelo anterior, la regulación monetaria se basó en el control de la emisión, a la vez que la tasa de interés fue dejada a la acción de las fuerzas del mercado”¹¹⁸; lo cual aparentemente empataba con la óptica de liberalización, y se contenía la inflación al restringir el circulante desde una visión monetarista.
- Presumiblemente “se atrajo la inversión extranjera debido a que las tasas de interés se dispararon y se mantuvieron elevadas a través de la década, aliviando de esta manera la tarea de anclar el tipo de cambio nominal sin la necesidad del sistema de bandas”¹¹⁹.
- Se implementó una nueva ley de flujos de capital (Ley de Instituciones Financieras de 1994) que “liberó restricciones sobre los movimientos de capital, y redujo los requerimientos sobre reserva mínima para la banca”, para superar el problema de que “los negocios inicialmente no fueron incentivados por el alto costo de los préstamos”¹²⁰; lo que podría traer la desregularización de todo el sistema, más aún cuando se podía observar una gran discrecionalidad en la Superintendencia de Bancos (SB).

Debido al optimismo proveniente de la visión de liberalización, se percibió en los agentes de gran escala, **un escenario de euforia financiera**. El cual tampoco puede ser medido como exitoso, ya que este no se basó en una fortaleza anticíclica; si no en regulaciones que terminaron por debilitar los organismos y mecanismos de control de todo el sistema financiero, tal y como se evidencian en los presupuestos anteriores; y más aún cuando se pueden observar graves peligros *de riesgo moral*.

Como plantea Julio Oleas “Con la ley del 94, se otorga a la Superintendencia de Bancos y los organismos de control, gran discrecionalidad. Y más importante que **con la modernización económica se dan dos factores 1) la creación de grupos financieros, 2) y**

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 35

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ *Ibid.*

más importante y peor se da la capacidad de vincular crédito. Estos dos factores *no son precisamente Neoliberalismo*".

Se puede observar, así que no se logra una aplicación purista a un modelo determinado, a pesar de la ortodoxia de la visión de las autoridades a cargo del gobierno; esto se explica por la complejidad de las relaciones y contradicciones de las fuerzas sociales al interior del Estado, el carácter corporativista de los actores hegemónicos, y una larga tradición estatal ecuatoriana de asistencia a los agentes económicos, aunque, en estas dos últimas décadas, principalmente a los de larga escala.

Por otro lado, y con respecto a que los **bancos privados podían extender créditos a sus clientes usando fondos pertenecientes al sistema financiero público**, (banca de segundo piso), por ejemplo "se puede argumentar que la totalidad del crédito no pudo necesariamente crecer, pero la situación podría conducir a una creciente vulnerabilidad debido a que los banqueros podrían ser menos responsables con fondos públicos que con aquellos pertenecientes a sus propios clientes o shareholders (socios)"¹²¹.

Además el programa va a tener repercusión sobre la producción, y el carácter de los capitales: La producción pierde incentivos, por que los fondos prefieren ganancias a corto plazo. Así se podría afirmar que "el BCE fue actor de la crisis financiera cuando libera las tasas de interés. También buscó detener la inflación con encaje bancario, así que generó **conducta rentista** (detrimento de la inversión); por lo que en los años 90's se da esa conducta especulativa que *convirtió al Ecuador en una especie de casino*"¹²².

Así, si el modelo proponía que el BCE desde su política monetaria, cambiaria y financiera favoreciera al fortalecimiento del sector financiero y a la actividad exportadora, en última instancia se terminó favoreciendo a flujos, que más allá de su origen (nacional, internacional, excedentes por exportaciones, etc.), se convertían en depósitos de corto plazo, eran volátiles a los shocks externos; y, por ello, no representaban una liquidez estable para incentivar la inversión en producción.

¹²¹ Izurieta, A., p.35.

¹²² Entrevista a Economista Marco Naranjo, Agosto del 2003: funcionario del BCE, Dpto. de Investigaciones Económicas. Ha escrito varios artículos sobre BCE, y dolarización.

Por otro lado, y volviendo a la pérdida de control, se puede observar que La Ley General de Instituciones Financieras de 1994, otorga gran discrecionalidad a las autoridades reguladoras, así como favorece al surgimiento de nuevas entidades, y la creación de grupos financieros. Debido a que esta investigación no tiene un carácter técnico jurídico, bastará señalar algunos ejemplos de cómo el Estado (en realidad la aplicación del modelo por parte de este gobierno) a través de estas regulaciones, minimiza la intermediación en el control del sector financiero existente:

Podemos encontrar **discrecionalidad** en la Superintendencia; cuando no encontramos normas claras y precisas, sino regulaciones que otorgan la potestad de buena fe a la institución, como **ejemplos**¹²³ podemos citar:

Art. 14. Las instituciones financieras deberán notificar a la superintendencia la fecha en que iniciarán sus operaciones: Si la institución no inicia las operaciones al público en el transcurso de seis meses ... será causal de liquidación de la sociedad; **salvo que, por causas debidamente justificadas,** la Superintendencia antes del vencimiento del plazo lo amplie por una sola vez hasta por 6 meses”; este también podría ser uno de **los ejemplos donde se facilita creación de nuevas instituciones financieras.**

Art. 34. “No pueden ser Directores de una institución del sistema financiero privado:

...g)El cónyuge o el pariente dentro del cuarto grado de afinidad y el padre e hijo adoptivo..., **salvo que cuente con la autorización expresa de la Superintendencia**”; pero no se cita cuales son los reglamento que considerará la Superintendencia.

Art. 43. “Sin perjuicio de que la institución del sistema financiero privado contabilice el aumento del capital suscrito o pagado, la Superintendencia, podrá realizar **las investigaciones que considere del caso,** para verificar la legalidad del pago de dicho aumento y la procedencia de los fondos.

Como ejemplos de creación de Grupos Financieros, lo que puede llevar a la vinculación de crédito, podemos citar, que en el título VI, se establece la conformación de los grupos financieros, así:

Art. 57. “Para efectos de esta ley, se entenderá por grupo financiero al integrado por:

- a) Una sociedad controladora que posea un banco o una sociedad financiera privada, una compañía de seguros y reaseguros, sociedades de servicios financieros o auxiliares previstas en esta ley..., y
- b) Un banco o una sociedad financiera privada, una compañía de seguros y reaseguros, sociedades de servicios financieros o auxiliares previstas en esta ley...

Salvo lo previsto en el Artículo 147 de esta ley, un grupo financiero cualquiera que sea su conformación, no podrá estar integrado por más de un banco, ni por un banco y una sociedad financiera, ni por más de una compañía de seguros....”.

La salvedad se refiere en el Art. 147, donde se abre la posibilidad a préstamos subordinados de **una Institución Financiera Pública o Privada**, hacia otra institución, ya que las primeras “...**podrán**, previa autorización de la Superintendencia y acuerdo a su directorio, **suscribir acciones representativas de un aumento de capital a otras que se encuentren en la situación** prevista en los Art. 145 y 146 (**problemas de patrimonio técnico**); que –resumiéndolas- permiten, “la posibilidad de fusiones entre entidades, captación de acciones, o posibilidad de venta de la institución en problemas”.

Además de que la ley posibilita creación de grupos y el peligro de créditos vinculados, este título (VI), y especialmente el artículo 147, permiten que las instituciones financieras públicas concedan préstamos subordinados, lo cual abrió la ventana jurídica para la intervención del BCE en el Banco Continental, ya que no había las herramientas legales para rescatar los depósitos legales. Más aún, lo paradójico es que, pese a que los grupos financieros (con esta ley) poseían compañías de seguros y reaseguros, estos nunca aseguraron los depósitos de sus clientes.

Finalmente como ejemplos donde **se facilita la creación de nuevas instituciones financieras**, a través de requisitos mínimos, se puede citar el mismo Art. 14; o el Art. 6: “Las instituciones del sistema financiero privado pueden constituirse, por convenio entre los que otorguen la escritura en un solo acto, o en forma sucesiva, por suscripción pública de acciones... El capital suscrito no podrá ser menor del 50% del capital autorizado y por lo menos la mitad del capital suscrito deberá pagarse antes del inicio de las operaciones.

Las operaciones de capital deberán pagarse totalmente en dinero efectivo, salvo que la superintendencia autorice que se capitalicen obligaciones por compensación de créditos...

¹²³ Ver también, otros ejemplos, Art. 16, 45 (inciso 6°), 48; y capítulo sobre liquidación

Los suscriptores del capital deben comprometerse a entregar los aportes no pagados en efectivo, en el plazo máximo de un año contado desde la suscripción, o en cualquier tiempo en el que sea necesario subsanar cualquier deficiencia de patrimonio técnico de la institución...”.

Por otro lado, se facilita términos legales de promoción de la apertura, cuando en el Art. 10, se brinda solo 20 días para objetar a los promotores.

En relación a plazos, se facilita los inicios de operaciones cuando en el Art. 11 se dispone que “concluida la promoción (que no podrá exceder el plazo de 6 meses), los interesados deberán constituir la institución financiera en un plazo que no podrá exceder los seis meses, para lo cual deberán solicitar a la Superintendencia la autorización respectiva” que debe acompañarse con requisitos mínimos, a partir de la cual “la superintendencia en un plazo de treinta días, aprobará la constitución de la institución financiera mediante resolución”.

Como se ve en estos ejemplos, es clara la **desregulación**¹²⁴ del SFP. Así, y como ya se ha mencionado en los ejemplos, y, a través de este subcapítulo, las reformas en el cambio de regulación del sistema financiero, terminan minimizando la capacidad de control del Estado, lo que **llevó a peligros y vulnerabilidades** que pueden ser descritos incluso por diferentes perspectivas de análisis a través de tres ejemplos:

a) Desde una visión que empata con las concepciones de los policy makers de las reformas ecuatorianas y con los organismos de crédito internacional, el INTAL asegura que: “El sistema financiero ecuatoriano se había expandido fuertemente durante la década pasada, en parte estimulado por las importaciones de flujo de capital externo que ingresaron atraídos por altas tasas de interés y la relativa estabilidad de tipo de cambio real que

forzosa

¹²⁴ Pese a que para 1997 se reconocía que: “En las décadas de los 70 y 80, la mayoría de países del mundo adoptó mecanismos para desregular el sistema bancario y financiero, debido a la influencia que había adquirido la teoría de la represión financiera y al avance de la teoría de mercado; Sin embargo, las continuas quiebras de instituciones financieras y los efectos provocados por éstas en las economías, alertó a la ciencia económica a profundizar en el tema, discutiendo los medios más oportunos y eficientes para prevenir las crisis bancarias. **En los últimos 10 años, de los países que conforman el Fondo Monetario Internacional, más del 70% enfrentaron crisis bancarias restringidas o generalizadas**” (Informe: *Memorias del BCE*, año 1996; publicada en 1997, p. 55).

proveía la banda cambiaria”¹²⁵. (todos estas producto de las políticas emprendidas en el gobierno de Sixto); sin embargo, también reconoce (tardíamente) que la crisis producida por la liberalización se debió en parte a que “**La débil supervisión bancaria** no advirtió las crecientes debilidades del sistema, las que fueron exacerbadas por aspectos tales, como los **créditos vinculados y operaciones extraterritoriales no controladas**”¹²⁶, y, a que para 1998, se dieron varios choques externos; sin embargo se debe señalar que los síntomas anotados ya fueron detectados, en la crisis del sector financiero de 1995-1996.

b) Desde la visión retrospectiva de los técnicos del BCE, para 1997 en el caso del Banco Continental, el cual se da un entorno de crisis bancarias y financieras, se admite la existencia de “errores en la administración que le llevaron a padecer de problemas, primero de liquidez y luego de solvencia, que se debieron a una **estrategia riesgosa de crecimiento...**”, además factores como: “un inconveniente manejo operativo, un **incremento ficticio del capital**, la **concentración de préstamos a deudores relacionados**, la baja calidad gerencial y difusión de mala imagen pública”; a lo cual se suman los problemas que provienen de “**los choques externos y en asociación a un proceso de liberalización financiera y una débil supervisión bancaria**”¹²⁷. Se admite así, que de todas formas, sea por fallas de la administración del Banco o por la débil supervisión bancaria, existía un *riesgo moral* propio del bajo control propiciado por la desregulación financiera, la misma que fue ejecutada desde la visión del Gobierno Durán-Dahik. Ese *riesgo moral* se incrementó más aún cuando se concedieron créditos de solvencia a dicha institución financiera.

c) Así, para Marco Naranjo, su hipótesis es que “la política del BCE fue conducente a la crisis cuando se concedió un crédito al Banco Continental, que fue un préstamo de solvencia y no de liquidez, por lo que se dio un mensaje indirecto al resto de la banca que el BCE iba siempre a responder por sus errores o falta de responsabilidad (aumento de moral hazard)”¹²⁸.

¹²⁵ Juan Taccone, Uziel Nogueira, Informe Andino, Año 1, N° 1, Buenos Aires, BID-INTAL, 2002, p.47.

¹²⁶ *Ibid.*, p.40

¹²⁷ Informe: *Memorias del BCE del año 1996*; Oct. 1997, p.77.

¹²⁸ Entrevista a Ec. Marco Naranjo

Y es que a los problemas propios de la desregulación, se suma la discrecionalidad otorgada a altos funcionarios; así:

Con el propósito de atender casos de emergencia de liquidez, mediante Regulación No. 956-95 de 5 de diciembre de 1995, **se autorizó al Gerente General del Banco Central del Ecuador para que, de manera discrecional e inmediata**, atienda las solicitudes presentadas por las entidades financieras privadas controladas por la Superintendencia de Bancos que se hallan sujetas al requerimiento de encaje, bajo el mecanismo de Operaciones de Tesorería y con cargo al cupo remanente.¹²⁹

Contrariando así, el espíritu de las reformas liberales del modelo, plasmadas en el Estatuto y que argumentaban la necesidad de autonomía; más aún cuando, como se ha dicho, los préstamos no fueron de liquidez, sino de solvencia (préstamos subordinados). Una vez más se puede observar que no se puede hablar de un solo modelo económico, tal y como lo reconoce Alejandro Izurieta; precisamente porque nos enfrentamos a la reproducción de la práctica de *bailing out*; es decir a la práctica de desembarazar de los problemas a los grandes sectores privados, en desmedro de las finanzas públicas y de las pequeñas firmas.

A la problemática de los riesgos señalados (moral hazard), se deben además sumar el problema de una liberación, que en el caso ecuatoriano, mantenía **contradicciones con la aplicación del modelo ideal**; así nos encontramos que existían factores críticos heredados desde el abandono del modelo keynesiano:

“1.- Que la teoría de la liberalización financiera presume que la economía debe estar estabilizada como un prerequisite para el crecimiento económico. En la práctica, esto implica o que la estabilización ortodoxa fue aplicada exitosamente, o esta incluida como un ingrediente del paquete. 2.-la liberalización financiera requiere de la eliminación de restricciones en todos los mercados (no solamente en el sector financiero)”¹³⁰. Requisitos que se cumplieron solo parcialmente, precisamente porque sumado a las prácticas clientelares de los sectores políticos a cargo del gobierno, se suman los problemas de unas FSH que no han podido implementar todos sus proyectos, especialmente de

¹²⁹ Informe: *Memorias del BCE del año 1995*, capítulo 7; p. web BCE Página: www.bce.fin.ec/docs.php?path=../documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Memoria/1995/indice.html

¹³⁰ Izurieta, A.; 2000: 18

privatizaciones, debido a la resistencia de otros sectores sociales, incluso dentro del Estado (ej. maestros, burócratas, etc.).

Además esas contradicciones se reproducen cuando se compara que en el purismo ortodoxo “esta estrategia niega el racionamiento de crédito, subsidios gubernamentales, precios protegidos socialmente, comportamiento de precios monopólicos (usualmente de las empresas propiedad del estado), y -en general- cualquier instrumento a veces considerados en los modelos de welfare-state”. Mientras que en la práctica, dichos requisitos tampoco se cumplieron, como se observa en varios casos como: subsidios, noventa de sectores públicos estratégicos (a través de la resistencia de fuerzas sociales subalternas), o el mantenimiento de una visión de asistencia y salvataje (bailing out) a las grandes firmas.

Así, se puede observar que por presiones, provenientes de diferentes fuerzas sociales, no se pudo aplicar un único modelo: el de liberalización; aunque sí ciertas políticas, como las de la desregulación (perdida de control), el traspaso de recursos provenientes del sector público al sector privado (ej. Bancas de segundo piso, depósitos que antes se realizaban en el BCE, etc.), y el recorte de gasto en el sector público (especialmente con el proceso de desburocratización).

En este punto, es necesario señalar que, si bien la implementación del modelo produjo la vulnerabilidad de la supervisión, y de la economía, lo que contribuyó a las dos crisis financiera de la década, es necesario señalar que a esos problemas estructurales se sumaron dos hechos que también son claves para explicar el colapso:

1. El que los actores privados **incumplieron las normas que pretendían ejercer algún control**, como puede ser ejemplificado por el caso del Banco Continental.

Así por ejemplo a pesar de que estaba expresamente prohibido en La ley General de Instituciones Financieras de 1994, “el Banco Continental había realizado actividades de alto riesgo, particularmente con grupos relacionados”¹³¹; así como la comúnmente denominada: *escandalosa piramidación financiera*. Lo cual demuestra que la

¹³¹ Memorias del BCE del año 1996; Oct. 1997, p.76

liberalización, a pesar de mantener reglas dentro del proceso de desregulación del sistema, conllevaba una debilidad intrínseca y tardía en el control de las instituciones financieras

2. Los intentos de las autoridades gubernamentales, a través de instancias del mismo Estado, **por dotar e incluso forzar instrumentos legales para salvar instituciones financieras bajo el argumento de la posibilidad de un efecto dominó** en todo el sistema.

Así por ejemplo, en el caso Banco Continental¹³², las Autoridades Monetarias, “haciendo **uso de la única figura jurídica y herramienta de política monetaria y financiera** con la que contaba el estado ecuatoriano en caso de una posible crisis sistémica, autorizaron al Banco Central para que en el mes de marzo de 1996 otorgue un crédito subordinado con el propósito de incrementar su patrimonio y evitar su insolvencia”¹³³.

La justificación se basaba en que la liquidación de un Banco tan grande “podría representar un alto riesgo sistémico que causaría una súbita erosión de la confianza del público y ocasionaría la quiebra en cadena de otras instituciones financieras”¹³⁴, las cuales se mantenían débiles **a pesar del otorgamiento de créditos desde Finales de 1995**, lo que además produciría “el colapso del sistema de pagos, con graves perjuicios económicos y sociales¹³⁵, tales como “la pérdida de empleo y su efecto multiplicador sobre la producción y el consumo, la elevación del costo del dinero como consecuencia de la reducción de oferentes de crédito y una potencial desintermediación financiera”¹³⁶.

Se argumentaba, desde el BCE¹³⁷, que “estimaciones hechas por el SBC Warburg en julio 26 de 1996 determinaron que la potencial liquidación del Banco Continental implicaría una serie de costos directos e indirectos sobre la actividad económica y el resto del sistema

¹³² Institución que era señalada por el BCE como “el quinto banco privado más grande del Ecuador, manejaba alrededor del 9% de los activos, pasivos y patrimonio del sistema bancario privado y registraba alrededor de 240.000 depositantes” (Memorias del BCE del año 1996; Oct. 1997, p.74).

¹³³ *Ibid.*, p. 74.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid.*, p.75.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 76.

¹³⁷ *Ibid.*

financiero consolidado. Los costos directos de rescatar el sistema financiero podrían haber alcanzado, por lo menos, 3.5% del PIB, equivalente a USD 600 millones¹³⁸.”.

Por otro lado, y retomando la noción de euforia financiera, finalmente, en este capítulo, es necesario señalar, que en este periodo, si se puede hablar de logros (más que de éxitos) en la aplicación del modelo de Liberación Financiera (Financial Liberalization), nos deberíamos referir a: que sobre todo **“el relato (story) del éxito de corta vida de 1993-94 no es independiente de la reducción de las obligaciones de la deuda** que resultaron de postponer los pagos en 1993 y su reestructuración (plan Brady) en 1994”¹³⁹.

Así, para 1995, cuando parecería que se inicia el agotamiento del Plan, los pagos de los intereses de la deuda renegociada deben ser pagados, lo que produce “una alta proporción de gasto sin precedentes (mayor al 40%) para el pago de la deuda pública”¹⁴⁰. Lo cual también contribuirá a las crisis de 1995-96 y a las de 1998-99.

De esta manera, como corolario del capítulo, podemos citar el ambiente al final de la administración:

La posibilidad del modelo para contener la inflación, al reducir el déficit fiscal, pareció ya alcanzar sus límites para mediados de los 1990’s. La acelerada depreciación del tipo de cambio y la explosión de crédito para el sector privado, por un lado, y la constricción de la oferta (doméstica derivada del modelo de orientación hacia las exportaciones), en el otro lado, desató nuevamente el proceso inflacionario.

La combinación de pánico financiero, inflación descontrolada, presiones sobre el tipo de cambio, inestabilidad política, y tensión social, etc., configuró un ambiente macroeconómico inestable desde 1996.¹⁴¹

Crisis que, tal y como ya se ha mostrado en el caída del Banco Continental, y como se verá con la concesión de préstamos al SFP (crisis de 1995-1996), desembocaron en el Colapso Económico de 1998-99, temas principales que serán abordados en el capítulo 2.

¹³⁸ Lo cual es infinitamente inferior al costo producido por el Colapso y Salvataje Bancario estimado en por lo USD 2600 millones (20% del PIB de 1999, según indica el FMI, sin considerar los procedimientos del rescate emprendidos por la AGD”, etc. (Informe Andino, INTAL-BID; 2002: 40).

¹³⁹ Izurieta A., p. 38

¹⁴⁰ Ibid.

1.4. Conclusiones del capítulo:

Si en términos estrictamente técnico económicos “**la estrategia de Durán Ballén** fue un intento más radical para controlar la inflación, para alcanzar una posición de balance externo y para incrementar los ahorros a través de la liberalización financiera”¹⁴²; en un escenario más amplio de análisis encontramos que **para el inicio de ésta, se podría hablar de dos niveles:**

1. - Un nivel discursivo de modernización denominada neoliberal, a la que aquí llamaremos de corte autoritario tecnocrático, (más que burocrático); el cual articulaba a múltiples sectores, desde:

- Imágenes de la existencia de toma de decisiones, en el sector público, asépticamente técnicas, no políticas, en los especialistas de las instituciones públicas y privadas,
- Retóricas monetaristas, reproducidos por actores internos e internacionales, que miraban a su propia propuesta como el único camino para alcanzar el orden fiscal, prerequisite fundamental para la “modernización del Estado”
- Visiones e intereses de FSH. Fuerzas que no solamente pueden ser conceptualizadas como sectores económicos privados concretos (como el financiero o el exportador, etc.), si no que representan más allá de la dimensión material, también a realidades culturales, políticas, sociales e identitarias.
- Reapropiaciones y reconstrucciones del discurso oficial y de la opinión pública, realizadas por parte de actores de otras fuerzas sociales; lo cual no implica que éstos realicen una reproducción mecánica del discurso originado desde el poder, sino que más bien, existe una lectura dinámica por parte de los actores, la misma que esta atravesada por:

a) formas concretas de poder (formas que se encuentran materializadas en instituciones y en estructuras reproductoras de ideas), aquellas que construyen el orden mundial prevaleciente, es decir las que se refieren a “las relaciones de dominación y subordinación, las cuales atraviesan el globo”¹⁴³.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² *Ibid.*, p. 35.

¹⁴³ Devetak, R., p. 156.

y b) articulación – exclusión con múltiples formas de discursos, símbolos, e imágenes producidas por una serie de relaciones y afectividades con realidades materiales, culturales, políticas, sociales e identitarias.

2.- Otro nivel, en donde se reproducían prácticas para alcanzar, la denominada por el gobierno, Liberalización Financiera¹⁴⁴, y sobre todo a la desregulación (perdida de control, más específicamente). Estas propuestas se implementaron en el ámbito legal, vía reformas jurídicas en organismos de control y diseño de políticas del Estado.

Lo que diferencia a muchas otras reformas propuestas por el Plan Macroeconómico de Estabilización, y por el “proceso de modernización”, es que las primeras fueron posible de ser implementadas por que:

- Las instituciones reproducen los intereses de FSH como si fueran universales, más aún si varios sectores económicos hegemónicos logran consensos entre sus intereses, y/o si un discurso ha podido articularlos (exportadores, sector financiero, sectores especulativos, sectores económicos hegemónicos internacionales)
- La articulación de ideas entre varios sectores, y entre actores provenientes de diferentes fuerzas sociales
- La debilidad de sectores políticos organizados a nivel interno, que pudieran presentar un proyecto alternativo (ejemplo: debilitamiento de huelgas como medida de presión), y un todavía incipiente papel de movimientos sociales indígenas en las tomas de decisiones político-económicas; todo lo cual también se relacionaba dinámicamente con el contexto internacional: la caída del socialismo real, el debilitamiento del discurso del Estado de Bienestar, el reforzamiento de EEUU como hegemón continental y de su modelo de regulación de acumulación frente a su área de influencia.
- La reducción sistemática de representación en las esferas de toma de decisiones económicas por parte de la discusión pública (política); como se observó en la conformación de la JM, reducción del aparato estatal, etc.
- La concentración de conocimientos del manejo concreto del poder dentro del Estado por parte de los especialistas, abogados, técnicos, etc. inmiscuidos en las reformas; lo cual trae riesgo moral porque permite acceso privilegiado de información, y la

¹⁴⁴ Entendida aquí como una de las propuestas del Plan de Gobierno, y de la visión neoliberal; y no como fase o modelo explicativo, como lo utiliza Izurieta.

elaboración de reformas con dedicatoria¹⁴⁵ (recordemos que varios miembros de la JM y Gerentes del BCE provenían del sector bancario privado); a la vez que se impide o entorpece cualquier fiscalización.

Por otro lado, y **con el transcurrir del mandato de Sixto**, nuevamente se va evidenciando, específicamente con la crisis de 1995-96, un marcado apego a la visión de que el Estado debe asistir a los sectores en problemas.

Si bien se puede discutir largamente ¿si hubo un intento instrumentalista por parte de la administración?, O ¿qué solo se reprodujo las ideas de un estado ecuatoriano, tradicionalmente asistencialista (especialmente con los sectores hegemónicos), en las cabezas de la administración?; desde la perspectiva de esta investigación se concluye que esta última reproducción de ideas también empató con las visiones de varios sectores burocráticos y profesionales (al interior del Estado) y por supuesto con sectores pertenecientes a la esfera privada (propietarios, empleados, técnicos, etc.).

Y, es que esa articulación de imágenes y discursos, no únicamente defendía la liberalización, sino que también reproducía, en un contexto más amplio, la necesidad del Estado por evitar colapsos que traerían mucho más problemas (que solamente) a los sectores económicamente más favorecidos.

En otro nivel, al hacer un balance de la implementación de la “Modernización” también es necesario señalar que, si bien se concretaron reformas tendientes a alcanzar la desregulación del sistema financiero, a lograr la apertura de nuevas entidades financieras, y a una vinculación al Sistema Económico Internacional, no todo el Plan pudo ser concretizado. Este factor se da a pesar de la existencia de FSH; ya que al interior del Estado existen lógicas incluso contrarias (como plantea Cox), las cuales, en *el caso ecuatoriano*, se enfrentan desde diferentes orientaciones, para regular la intermediación del aparato público, en la forma de la relación sector económico interno y Economía Internacional (parte del orden internacional).

¹⁴⁵ Ver por ejemplo (próximo capítulo) como se supera la crisis financiera del 95-96, al no haber prestamista de última instancia; y la transitoria cuadragésima segunda de la constitución de 1998, donde se otorga la obligación de otorgar créditos de estabilidad y solvencia a la banca, por el periodo de 2 años, cuando en el artículo 265 se lo prohíbe.

Y es que, además, en el Ecuador, podemos hablar de la existencia de articulación de discursos, representaciones, imágenes e ideas, a lo cual debemos también sumar el hecho de que: “históricamente ha primado (según Conaghan) el pragmatismo de los grupos de interés, lo que supera al débil ejercicio de la política partidista, ya que han sido los intereses de grupos los que asumieron la tarea de la representación, especialmente desde el proceso de la expansión del sector público de los 1960’s y mayormente desde la proscripción de partidos en 1972”¹⁴⁶.

Aparentemente, al no poder imponer o institucionalizarse el conjunto de reformas, provenientes de la visión de una de las FSH vinculadas al proyecto Neoliberal más ortodoxo, lo que se produjo (como fruto de complejidad de las dinámicas sociales e institucionales), **fue una especie de cambios institucionales quirúrgicos**; los que especialmente se refirieron a:

- El cuerpo legal y organización de los órganos de control (ej. Superintendencia de Bancos)
- La ejecución de la política monetaria, cambiaria y financiera (BCE).
- La apertura para lograr una relación más directa entre el sector financiero (visto entonces como el más moderno) y el sistema económico internacional

En ese sentido, se debe reconocer que esos cambios se habrían dado, dentro de un marco, que esta atravesado por prácticas de poder e intento de dominación, por parte de FSH concretas; aquellas que se visibilizan principalmente en:

- Lo económico (grandes firmas)
- Lo político (partidista, o clientelar)
- Lo comunicacional (medios de comunicación, vinculados a los principales grupos financieros)
- E incluso en la tradición (familias de notables que ostentan honor social, vinculadas al manejo del Estado).

¹⁴⁶ Catherine Conaghan: *Democratization in Ecuador*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1987, Traducción: Milton Reyes Herrera, ver p. 152-155.

Fuerzas que, desde la aplicación de las concepciones del Gobierno Durán-Dahik, intentaron minimizar la discusión de lo público (espacio para todas las fuerzas sociales), al ámbito cerrado de pocos funcionarios vinculados al proyecto hegemónico:

- Especialistas – vía disciplina de los cuerpos de conocimientos-, (Ej. Reclutamiento directo por parte del Gerente del BCE, de cerca de 21 graduados de escuelas de economía y negocios de EEUU en este período)
- O profesionales y empresarios provenientes de grupos de interés concretos relacionados al proyecto (ej. El mismo presidente declaró que el suyo iba a ser gobierno de empresarios; así efectivamente se involucró a profesionales provenientes del sector bancario y empresarial)

Para concluir este capítulo, se debe recordar que todo lo anotado, especialmente los choques externos, el proceso de liberalización financiera y una débil supervisión bancaria contribuyeron al surgimiento de la primera crisis, y a que las reformas para superarla sean en la práctica menos apegadas al modelo Neoliberal. Así, por ejemplo se demuestra que, “conjuntamente con la administración y gestión del Banco Continental, los factores señalados determinaron que en el mes de marzo de 1996 esta entidad presente una aguda crisis financiera que la condujeron a un estado de insolvencia”¹⁴⁷. Insolvencia que a pesar de la inexistencia de un marco legal, fue resuelta a través de préstamos otorgados por el BCE.

Sin embargo, debido a la complejidad de estos temas, éstos serán abordados en el próximo capítulo.

¹⁴⁷ Informe: Memorias del BCE del año 1996, p. 77.

Capítulo 2

De la Crisis al Colapso

2.1. Antecedentes

Como antecedente a este capítulo que abordará los temas de la crisis de Finales de 1995 y 1996, y el colapso de 1998-99, es necesario señalar que también se analizará la forma en que los gobiernos a cargo, y varios sectores hegemónicos, plantearon soluciones a través de reformas en las instituciones a cargo del diseño y ejecución de la política monetaria como el BCE, en los órganos de control; e inclusive en el más alto nivel: el constitucional (1998). Sin embargo, será necesario también reconocer que mecanismos para superar la crisis se dieron, incluso a través de interpretaciones de leyes y regulaciones, dentro de un marco político institucional que, bajo la óptica del nuevo modelo de regulación de acumulación, minimizaba la posibilidad de apertura hacia la discusión pública; maximizando, así, la posibilidad de consensos entre FSH nacionales e internacionales, y excluyendo a las subalternas.

En ese sentido, se debe argumentar que varios de los factores que permitieron la construcción del marco político y económico del modelo, así como las fallas estructurales, que desembocaron en la primera crisis, ya fueron analizados en el capítulo anterior; por lo que el estudio aquí será más puntual, aunque mantendrá una perspectiva histórica que nos permita contextualizar la problemática planteada.

Y es que, el estudio de una década tan compleja a nivel político y económico no puede ser reducido a un análisis que excluya a ninguna de las dos esferas, y peor las separe de los contextos locales e internacionales. Solo así se logrará superar las visiones instrumentalistas del Estado, y a la *asepsia tecnocrática* del discurso ortodoxo Neoliberal.

En un primer intento, podemos citar un ejemplo, de cómo la visión gubernamental, reducía la problemática; de esta forma, encontramos que, en el mandato de Sixto, las reformas de liberalización se profundizaron y se aceleraron; así como que “la orientación de las políticas durante este periodo permaneció inalterables a pesar del aparente hecho de que

los logros eran seguidos por fallas”¹⁴⁸. Fallas que no eran admitidas como productos del carácter estructural del modelo.

Así, y debido a que la visión ortodoxa del gobierno, planteaba las bondades del modelo, la *asepsia técnica* de las reformas; y recurría a la retórica de que el crecimiento económico solo era posible dentro de un marco legal e institucional estable, sin los contratiempos de:

- *La política*, refiriéndose a los partidos, y *políticos profesionales*
- *La politización*; la de la oposición a las reformas por parte de movimientos sociales y sectores subalternos, como la burocracia, indígenas, etc.

Se concluía que estos causaban una *visión perjudicial* del país frente al contexto internacional, y no permitían atraer inversiones.

Por lo tanto, se terminaba reduciendo el problema de lo económico a la forma en que se debían tomar las decisiones públicas, a lo cual se sumaba el hecho de que “a través de declaraciones oficiales, fue claro que los éxitos eran vistos como resultado de la elección de esas políticas (las suyas), a la vez que las fallas eran explicadas por los problemas de los shocks externos”¹⁴⁹.

De esta manera, vemos que, a pesar de que la ortodoxia lograba la articulación de varios sectores, medios de comunicación, etc., a favor de la retórica que impulsaba esta forma de regulación de acumulación durante esta década, numerosas crisis políticas se produjeron a inicios la segunda mitad de los 90’s:

- Salida de Dahik, hombre fuerte de la política económica del gobierno en octubre de 1995,
- Varias acusaciones de corrupción a familiares y colaboradores cercanos del presidente.
- Escándalo del Banco Continental.

entre otras; por lo que, es necesario señalar que dichas crisis no pueden ser descritas sólo como producto del rechazo a la corrupción; sino que también se inscriben dentro de un proceso de construcción de percepciones en las fuerzas sociales subalternas (FSS), en las que se argumentaba que las reformas estructurales de modernización, privatización¹⁵⁰ y liberalización financiera estaban acompañadas de un intento por instrumentalizar el Estado a favor de grandes intereses (privatizar las ganancias, socializar la pérdidas)

¹⁴⁸ Izurieta, A., p. 33.

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ “Nuevas privatizaciones fueron suspendidas por el referéndum de 1995” (*Ibid.*, p. 51).

A lo cual, sin embargo, se deben sumar otros factores a nivel material como:

- La pérdida de bienestar de sectores medios, como burócratas (por separación, terciarización de servicios, aumento de desempleo, etc.).
- Concentración acelerada de la riqueza, ampliada por la especulación financiera
- Vulnerabilidad de pequeñas firmas y agentes productivos por los grandes costos de los intereses en la Banca Privada
- Recorte en la inversión en instituciones que brindaban servicios de corte social, etc.

Todo lo cual configuraba un escenario donde la *euforia financiera*, como producto de las políticas de liberalización y el ajuste fiscal, iniciaba un proceso de agotamiento político, que sumado a dichos factores económicos llevarían a una primera crisis y luego al colapso del sistema.

2.2 La primera crisis (finales 1995 –1996).

2.2.1. La caída de la euforia financiera

Para 1995, la relativa disciplina fiscal fue sujeta a una aspera prueba; así resumiendo los problemas a los que había conducido la implementación de las reformas para modernizar al estado – en realidad la forma de (des) regulación de la acumulación- nos encontramos con el siguiente escenario:

Con persistentes altas tasas de intereses, los créditos bancarios podrían tender a mudarse hacia préstamos de corto término, los cuales son preferentemente volátiles. Cualquier signo adverso del mercado podría provocar una estampida de depositarios, lo que conduciría a una crisis de liquidez o a un ahogo en la solvencia. Ese fue el caso en 1995 (con el pánico creado por el conflicto con el Perú, agravado posteriormente con los escándalos de corrupción y la inestabilidad política). Algunos bancos fueron incapaces de tratar con las demandas de liquidez y requirieron desembolsos urgentes del BCE.¹⁵¹

El panorama para el propio BCE, resultaba preocupante, pero el gobierno seguía insistiendo en la aplicación del modelo, planteando los errores también se debían a la no completa ejecución de las políticas de liberalización y privatización; así no existía decisión

¹⁵¹ Izurieta; 2000: 36.

política del gobierno para fortalecer efectivamente los controles sobre el mercado financiero. Para esta institución, “esta crisis se debía principalmente a los efectos de choques adversos que sufrió la economía como fueron:

- **el efecto tequila** con sus consecuencias sobre la reducción en el flujo de capitales de corto plazo,
- **el conflicto fronterizo con Perú** que obligó a introducir cambios en la pendiente que fija la paridad del tipo de cambio y presionó por un incremento en las tasas de interés;
- **la crisis política por la destitución del Vicepresidente de la República**, que influyó adversamente sobre las expectativas de los agentes económicos; y,
- **la crisis en la provisión energía eléctrica**, que redujo el crecimiento de la economía.

Además se debe sumar el hecho de que las previsiones de crecimiento económico para 1995 eran optimistas; el Banco Central del Ecuador había estimado que el PIB se tendría una expansión de alrededor del 5%. Por la ocurrencia de tales shocks, el ingreso nacional aumentó solamente en 2.3%, **con crecimiento negativo (recesión) en los últimos trimestres de 1995 y los primeros de 1996**¹⁵²; lo cual coincide con la crisis del sistema financiero nacional.

Es así que, para entonces, “la información indicaba claramente que las condiciones que prevalecieron en 1995 redujeron el dinamismo que estaba experimentando el sector en esos años¹⁵³”, el que había creado el escenario de *euforia financiera*.

En este punto es necesario analizar, dos de los denominados efectos de los choques adversos:

En primer lugar, con respecto a la reducción de los depósitos de corto plazo, la situación se tornaba grave, precisamente por que se consideraba que desde inicio del programa “hasta 1994 nunca antes se habría registrado ese volumen de tales capitales en la economía ecuatoriana”; flujos que eran vistos como “factores que determinaron el fortalecimiento de la Reserva Monetaria Internacional, y la sostenibilidad del modelo basado en la defensa del tipo de cambio, y que además contribuían a la significativa expansión del fondo de recursos prestables por el sistema bancario y financiero nacional”¹⁵⁴. En la práctica, estos eran flujos tremendamente especulativos, lo cual se

¹⁵² Memorias del BCE del año 1996; resumiendo p. 64-66.

¹⁵³ *Ibid.*, p. 65. También se debe anotar que: “Entre enero y diciembre de 1994, el crédito concedido por las instituciones financieras creció en 80.8% y los depósitos en 62.5%. En cambio, en 1995 se experimenta un descenso en la actividad del sector, pues la cartera solamente aumentó en 41.4%, mientras que los depósitos lo hicieron en 40.2%” (*Ibid.*).

¹⁵⁴ *Ibid.*, resumen: p. 64 y 65.

comprueba cuando, por ejemplo, se observa que la huida de este tipo de capitales, a más de los factores externos, coincide con la reducción de las tasas de interés¹⁵⁵; y por lo tanto de la rentabilidad.

Además cabe recordar que el contexto internacional era desfavorable, por lo que la crisis desatada en México terminó afectando especialmente a países Latinoamericanos, con el retiro masivo de capitales, e incluso a otras economías mundiales con mayor poder de control sobre sus mercados financieros; lo cual demostró que la apertura y la desregulación financiera de la región hacía mucho más dependiente a nuestras economías frente al OEI y especialmente frente a uno de los sectores hegemónicos: el capital especulativo; mientras que, a nivel político, las decisiones de corte económico cada vez más dependían de los programas y visiones del FMI.

Por otro lado, **en segundo lugar, la crisis de la salida de Alberto Dahik**, (considerado el hombre fuerte del régimen en el diseño y ejecución del programa económico; así como actor decisivo en la estrategia política para implementarlo, y sostener coherentemente el discurso del régimen), bajo acusaciones de corrupción en gastos reservados, representó un duro golpe a la credibilidad de la continuidad económica del gobierno. Esto se debía al hecho de que actores internos y externos (*más modernos*) expectaban que bajo la supervisión del vicepresidente, un hombre con un alto perfil tecnocrático y una visión pragmática, el Ecuador podría superar favorablemente las pruebas del ajuste fiscal.

En realidad, a pesar de que la salida de Dahik, pudo representar una condición desfavorable para la evolución económica del modelo, fue a nivel político donde el régimen tuvo que recomponer consensos (entre fuerzas sociales hegemónicas) para superar esta crisis y la de acusaciones de corrupción de familiares y allegados al gobierno; consensos que suponen también concesiones en materia de política económica; debilitando así la ya frágil pureza del modelo¹⁵⁶ (aunque discursivamente se seguía manejando una retórica ortodoxa).

¹⁵⁵ Pese a que se redujo la inflación, y se mantenía la meta principal de la estabilidad en el tipo de cambio.

¹⁵⁶ Lo cual no niega el papel que tuvieron las FSS en la salida de Dahik, ni su capacidad de resistencia al programa económico; lo que aquí se enfatiza, sin embargo, es la afirmación de que históricamente los consensos son posibles entre las élites, especialmente cuando se refiere a las grandes decisiones económicas o a reorientaciones del modelo.

Por otro lado, además de todos los choques externos, ya señalados, se debe revisar la evolución de los indicadores económicos internos; así encontramos, según el BCE, que:

En 1994 el promedio de la tasa activa de interés fue del 44.3%, mientras que en 1995 el sistema financiero captó recursos a una tasa promedio de 44.0%. Allí radicó, precisamente, el descalce de las tasas de interés, lo cual se vería agravado porque en 1994 el crédito creció en 80.8%, mientras que en el siguiente año el crédito y las captaciones crecieron en similares porcentajes (41.4% y 40.2% respectivamente). Ello implicó un drenaje en la liquidez de las instituciones del sector y justificó el incremento del margen de intermediación financiera que se elevó de un promedio de 9.6% en 1994 a 13% en 1995.¹⁵⁷

Y, es que si la *euforia financiera* producida por la desregulación (liberalización y una reducción en el encaje bancario), había propiciado un marcado optimismo entre el gobierno y los agentes financieros, hasta el año 1994¹⁵⁸; mientras que para 1995, el panorama había cambiado debido a que no se habría logrado el cumplimiento de las metas previstas de crecimiento económico. En términos cronológicos la problemática se da de la siguiente manera:

1.- “A partir de enero de 1995 la tendencia decreciente de las tasas de interés se revierte” (según el BCE, *debido a la incertidumbre provocada por el problema fronterizo*)¹⁵⁹; lo cual condujo a ese incremento en los márgenes de intermediación y de equilibrio, lo cual “se puede explicar por la política seguida por los bancos a fin de recuperar su situación financiera antes del conflicto”¹⁶⁰.

Todo lo anterior, demuestra que en situaciones graves de conflicto y de una crisis energética, el Estado a través del BCE y la SB, no tenían capacidad de dar una respuesta preventiva anti-crisis y anti-catástrofes. Pese a que estaban claramente especificadas en la constitución sus funciones específicas, la intermediación de esas instituciones estatales

¹⁵⁷ Memorias del BCE del año 1996; p. 68.

¹⁵⁸ Aquí sin embargo se debe hacer una diferenciación de performance; ya que según el BCE: “mientras la evolución de los bancos fue positivo, las sociedades financieras pese al contexto macroeconómico favorable mostraron en forma agregada algunos signos de pobre desempeño” (Memorias del BCE, del año 1996; p. 10).

¹⁵⁹ Memorias del BCE, del año 1995, Capítulo 5, en:
www.bce.fin.ec/docs.php?path=./documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Memoria/1995/indice.html

¹⁶⁰ Ibid.

para salvaguardar al sistema productivo en general, y mantener la estabilidad macro y macroeconómica, fue nulo.

La desregulación en la práctica había superado a la propia normatividad institucional para casos de excepción; así, era el mercado quien solucionaba los problemas económicos a través de una sola fuerza económica hegemónica: la financiera.

2.- Sin embargo de ese incremento, ya para “julio de 1995 se registra nuevamente un descenso en los niveles de tasas de interés así como una reducción en los márgenes de intermediación financiera”¹⁶¹, pero esta vez probablemente debido a que se produjo el incremento de la cartera vencida y la morosidad, hecho vinculado al siguiente problema:

3.- Si para 1994 la expansión de créditos se habían orientado a validar las positivas perspectivas de evolución económica del próximo año, es decir los planes empresariales de expansión y el consumo de los individuos. en 1995 lo que se da es que: “las condiciones macroeconómicas no fueron favorables, lo cual provocó que el sistema bancario y financiero debió soportar el incremento de la cartera señalada; indicadores que crecieron aún más en 1996”¹⁶².

4.-Para 1995, se dio un “incumplimiento constante del encaje por parte de varias instituciones financieras”¹⁶³, lo que llevó a algunos intermediarios a profundizar prácticas tremendamente riesgosas, “sobre todo en aquellos nuevos y pequeños intermediarios, se pagaba altas tasas de interés para atraer o mantener ahorristas, o para operar en el mercado interbancario”¹⁶⁴. Sin embargo, también es necesario recordar que esas prácticas ya estaban *legitimadas* en varios sectores, demandantes y oferentes de créditos, y por varios actores y agentes que no tenían autorización de operar financieramente (caso familia política del presidente); lo cual demuestra que la *euforia financiera* había contagiado de optimismo, de apertura a posibilidades de negocios poco regulados y de prácticas concretas al resto de la sociedad, tal y como lo demuestra también el siguiente punto.

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² Memorias del BCE, año 1996; p. 67.

¹⁶³ Ibid., p. 69.

¹⁶⁴ Ibid.

5.- Quiebre en diciembre de 1995 de “dos Casas de Valores que no estaban autorizadas para recibir dinero de los inversionistas y una sociedad financiera”¹⁶⁵.

De esta manera, estos acontecimientos cuyas causas estaban enmarcadas principalmente en el nivel interno de la economía, nos permiten: a) superar a la retórica del régimen y los análisis del BCE, acerca de que los fallos del sistema estaban ligados exclusivamente a los choques externos, y b) proponer que los desequilibrios se encontraban en el carácter (des)regulador estructural (minimización del control) del proceso de liberación financiera. Así, según la misma institución se reconoce que fueron precisamente estos hechos los que:

Redujeron drásticamente el financiamiento interbancario y provocaron retiros masivos de depósitos sobre todo de las sociedades financieras que habían estado ejecutando prácticas bancarias con elevados riesgos de crédito y de mercado, **por lo que la liquidez llegó a niveles críticos sobre todo entre diciembre de 1995 y marzo de 1996**. En el caso de los bancos privados, la situación de liquidez fue menos preocupante y se localizó en ciertas instituciones que habían estado operando durante el último año en el mercado interbancario.¹⁶⁶

Bancos que, como ya se ha anotado (y se puede observar en el caso Continental) también reproducían prácticas riesgosas y no siempre apegadas a la poca normatividad producida por la (des)regulación financiera.

2.2.2. El Proceso del Rescate Financiero

En este punto, se observa que la crisis esta ligada a un problema de intermediación del Estado, la cual se minimiza fuertemente, como en el caso de los cambios de funciones y servicios del BCE y la Junta Bancaria. Este patrón no solo se da a nivel de regulación, sino también en la mediación política del Estado frente a las diferentes fuerzas sociales y niveles productivos; por lo que la retórica de que “la incertidumbre política que imperó en el país durante 1996”¹⁶⁷, contribuyó para que se produzca “una importante contracción de la actividad financiera, incluyendo a la banca privada”¹⁶⁸, aparece una vez más como fruto de un discurso dogmático.

¹⁶⁵ *Ibid.*, 69-70.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 70.

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ *Ibid.*

Discurso que no reconocía que (a pesar de haberse institucionalizado un importante desplazamiento de las decisiones desde la esfera pública hacia unos cuantos funcionarios tecnócratas), la crisis política que llevó a esa *supuesta incertidumbre* (salida de Dahik, baja aceptación del gobierno, elección entre dos populismos opuestos a la retórica oficialista) fue producida por el modelo político-económico; y no viceversa.

En este punto es necesario, plantear un análisis más amplio, en donde el gobierno intentaba, al menos discursivamente, producir la siguiente mediación:

- del **Estado**, a través de las instituciones estatales, especialmente BCE y JM, con
- **el contexto económico adverso internacional** (des)orden –que se ejemplificaba con el caso efecto tequila-, aunque el régimen no reconocía otro factor en el OEI, con graves repercusiones en la economía ecuatoriana: desde 1994 existía una creciente presión para que el Ecuador cumpla con el pago de servicios de la deuda que había sido renegociada y aplazada por dos años
- **el sector financiero nacional y el nivel productivo**
- **y las fuerzas sociales** (hegemónicas y subalternas); las cuales se articulaban al mismo objeto de preocupación: la crisis, pero desde diferentes intereses.

Para lo cual se argumentó la necesidad del rescate a las instituciones financieras, debido a que si se profundizaba la crisis, habría una inmediata repercusión negativa con elevados costos financieros y sociales.

Posteriormente al revisar los estudios producidos por los funcionarios del BCE, encontramos que la justificación partía del análisis de que “las crisis financieras siempre han sido muy costosas y **cuando éstas se desatan el Gobierno no tiene otra alternativa que rescatar al sistema financiero**”¹⁶⁹; lo cual demostraba un discurso de corte fundamentalista, que en el fondo expresaba “no había otra opción, cualquier otra, es inviable, irreal”, y que reproducía la visión expresada en declaraciones de Dahik, durante la campaña de 1992,: “El que está en contra de las privatizaciones, la apertura liberal y la modernización del Estado está en contra de la historia”¹⁷⁰.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p.76

¹⁷⁰ A Páez Cordero, *Democracia y Ajuste Estructural en Ecuador: Del Orden Mundial a los Actores Sociales*, Ponencia para el Instituto Francés de Estudios Andinos y Universidad Nacional de Bogota, 1994, p. 13, mimeo.

Además, se relacionaba el caso ecuatoriano con otros, para apuntalar la necesidad del rescate; y es que “los costos han sido extremadamente altos, en otros países; así por ejemplo en el caso de Chile (1982) representó el 18% del PIB, en Venezuela (1996) alcanzó el 17% del PIB, en Argentina (1989-1990) el 13% del PIB y en México (1995) el 6.5% del PIB”¹⁷¹; *costos que para el Ecuador hubieran sido igual o más catastróficos.*

Finalmente **el rescate llegó en forma de préstamos de liquidez, y subordinados (que incluso eran de solvencia)**; sin embargo para cuando se los planteó y más aún cuando se los implementó, la intermediación política se tornó más compleja; así varios discursos entraron en competencia principalmente entre los que provenían de visiones que percibían:

- Que las causas de la crisis provenían de factores macroeconómicos debido a que no se había logrado concretizar todo el plan de ajuste, reducción del aparato y gasto público, liberalización, apertura, y privatización

- Que la Banca manejaba intereses particulares, oscuros, y funciones no propias de una entidad financiera (ejemplo Abdalá Bucaram en campaña, y sectores hegemónicos no vinculados al poder, y varios subalternos); pero la solución estructural era percibida también de diferentes formas como: a) la fusión entre bancos, y su especialización, y b) (casi desapercibida) la liquidación de las entidades para evitar mayor colapso, y el riesgo de que se emitan señales de permisividad ante agentes económicos poco responsables.

- Que se debía ayudar a la banca, y aquí también desde varias perspectivas, como: a) los que planteaban el rescate con créditos, pero sin sacrificar el programa económico, y b) los que argumentaban la necesidad de que el “BCE debe ayudar efectivamente a los bancos con crédito, bajando el interés de redescuento y, aumentando el plazo para que reestructuren sus deudas con sus productores; pero flexibilizando el cambio, con el fin de que no compren con esos fondos dólares baratos y liquiden la reserva monetaria, como sucedió en México”¹⁷².

¹⁷¹ Memorias del BCE, año 1996; p. 76.

¹⁷² A. Gangotena, editorial de periódico el Comercio, 15 de septiembre de 1995: A5

Lo cual terminó debilitando aún más el apoyo a la administración; aunque de todas formas lo que se implementó fue: Por un lado, el sostenimiento de la desregulación financiera; y por otro un rescate (a través de reformas e interpretaciones legales para superar la crisis) que reproducía las prácticas de un Estado que, desde los años de preeminencia del proyecto de Sustitución de Importaciones, tradicionalmente había apoyado al sector privado, y que desde 1982 (bajo el contexto de ajuste) habría propiciado el bailing out (desembarazo de problemas) a grandes firmas.

2.2.3. Reformas, e interpretaciones legales para superar la crisis

Frente a los riesgos de la economía, y **con el fin de dotar de mayor liquidez al sistema financiero durante 1995**. La JM adoptó varias disposiciones, entre las cuales podemos citar como ejemplo las siguientes:

- Con Regulación No. 919-95 de 9 de marzo de 1995, se modifica la base para el cálculo del monto de crédito por retiro de depósitos, sustituyéndose "capital pagado y reservas de los bancos privados y cooperativas" por "el total del patrimonio técnico de la respectiva institución"¹⁷³.
- “Mediante Regulación No. 946-95 de 28 de septiembre de 1995, se sustituyen algunas disposiciones emitidas a través de la Regulación No. 909-94 de 20 de diciembre de 1994 sobre **la facilidad de crédito de liquidez**. El propósito de esta Regulación fue simplificar el sistema de acceso para aquellas instituciones financieras que cumplen con las disposiciones relacionadas a su patrimonio técnico y a lo establecido por la JM. Adicionalmente, **se redujeron de cuatro a tres segmentos el cupo de facilidad de crédito de liquidez, se redefinió sus condiciones de plazo y se especificó más ampliamente los títulos valores o documentos de cartera que deberán respaldar estas operaciones**”¹⁷⁴.

E incluso ya se empieza a fortalecer al dólar como referente cuando:

- con Regulación No. 933-95 de 20 de junio de 1995 se **introdujo la metodología de cálculo de las tasas activas y pasivas referenciales en dólares**. Con la intención de ofrecer una información ágil y oportuna que permita orientar a los agentes económicos y fomentar la saludable competencia entre las diferentes instituciones financieras.

Por otro lado, y debido a que se describía el siguiente escenario: “en la legislación ecuatoriana no están presente el seguro de depósitos, no existía inspección in situ, las

¹⁷³ Memorias del BCE, año 1995, en www.bce.fin.ec/docs.php?path=./documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Memoria/1995/indice.html

¹⁷⁴ *Ibid.*, resumen

instituciones de supervisión y control muestran cierta debilidad, el sistema judicial es poco confiable y **no existen instrumentos claros y precisos para enfrentar problemas de solvencia particulares o sistémicos**¹⁷⁵; **el gobierno, a través de las autoridades de BCE y amparados en una interpretación de los artículos 147, 145, 146 (vínculos al 57) de la Ley de Instituciones Financieras de 1994**¹⁷⁶, plantearon que frente a una crisis financiera que se podría convertir en sistémica, se debían adoptar las siguientes medidas para evitar el colapso del sistema de pagos y preservar la estabilidad del sistema financiero:

- “Mediante Regulación No. 952-95 de 27 de noviembre de 1995, **se sustituyó el sistema de Facilidad de Crédito de Liquidez por el de Operaciones de Tesorería**, facilitando su acceso a los recursos del Banco Central del Ecuador a través de **la flexibilización de la entrega de garantías**. Adicionalmente se redujo el piso de la tasa de interés para estos créditos. En síntesis, **las operaciones de tesorería otorgan recursos hasta por un monto igual al 50% del patrimonio técnico de cada institución**”(Memorias del BCE, año 1995).

Además se dió

- “**Acceso inmediato a los créditos de liquidez del BCE (Operaciones de Tesorería y Créditos de Emergencia) a aquellas instituciones financieras que cumplían ciertas condiciones básicas**, tales como mantener una relación entre el patrimonio técnico y los activos ponderados por riesgo no inferior al 9%, no incurrir en atrasos de pagos frente al Instituto Emisor y proporcionar puntualmente al BCE y a Superintendencia de Bancos la información solicitada, la cual en el primer caso es de orden monetario y en el segundo de carácter financiero”.¹⁷⁷

Aunque como ya se ha señalado, según el especialista Marco Naranjo, en el caso del Banco Continental, se demostró que muchos eran créditos de solvencia; y todo esto dentro de un marco de peligro de *riesgo moral* producido por la:

- “Regulación No. 956-95 de 5 de diciembre de 1995, la cual **autorizó al Gerente General del BCE para que, de manera discrecional e inmediata**, atienda las solicitudes presentadas por las entidades financieras privadas controladas por la

¹⁷⁵ Memorias del BCE, año 1996, p. 61.

¹⁷⁶ Recordemos que en este artículo Art. 147, se abre la posibilidad a préstamos subordinados de una Institución Financiera Pública o Privada, hacia otra institución, ya que las primeras “...podrán, previa autorización de la Superintendencia y acuerdo a su directorio, suscribir acciones representativas de un aumento de capital a otras que se encuentren en la situación prevista en los Art. 145 y 146 (problemas de patrimonio técnico); además –resumiendo- permite, “la posibilidad de fusiones entre entidades, captación de acciones, o posibilidad de venta de la institución en problemas”.

¹⁷⁷ Memorias del BCE, del año 1996, p.71.

Superintendencia de Bancos que se hallan sujetas al requerimiento de encaje, bajo el mecanismo de Operaciones de Tesorería y con cargo al cupo remanente”¹⁷⁸.

Así, esa discrecionalidad, conjuntamente con el control ejercido en la JM, y en la SB (vía las reformas para la constitución de sus directorios) demuestra la tremenda concentración de poder por parte del ejecutivo. Por lo tanto nos enfrentamos, en este nivel, a un proceso de minimización de la relativa autonomía de las instituciones del Estado (encargadas de la elaboración y control de la política monetaria y financiera) frente a las fuerzas sociales; y a un intento de institucionalización hegemónica concreta, que paradójicamente, promueve la (des)regulación.

Por otro lado, además de las medidas mencionadas y en un intento por promover un mayor orden y control en el sistema financiero, se suman las tomadas por las autoridades económicas durante 1996, con los siguientes fines:

“Crear incentivos para la fusión de instituciones financieras, congelar la concesión de nuevas licencias para la constitución de bancos, elevar las exigencias de capital y mejorar los estándares de control de riesgos y de supervisión del sistema financiero, estableciendo límites a las posiciones abiertas en divisas y niveles mínimos de liquidez”¹⁷⁹.

Aunque, al parecer gran parte de esos fines se concretaron sólo como declaración de intenciones. Así, por ejemplo cuando se analiza que adicionalmente a las medidas señaladas “se creó en la Corporación Financiera Nacional, la Línea de Reactivación al Sector Productivo con recursos de encaje y fondos propios de ese organismo”¹⁸⁰; y recordamos el papel otorgado por el programa económico a ésta como banca de segundo piso, nos encontramos con un aumento del peligro de que la banca privada nacional utilizara recursos provenientes del sector público sin la prolijidad necesaria. Es decir nos encontramos con un riesgo moral convertido en patrón.

¹⁷⁸ Memorias del BCE, del año 1995

¹⁷⁹ Memorias del BCE, año 1996, p. 71

¹⁸⁰ Ibid.

2.2.4. Los créditos del BCE como prestamista de última instancia

Durante esta crisis los créditos concedidos por el BCE, como prestamista de última instancia (2 últimos meses de 1995 y durante 1996), se dieron de la siguiente forma:

Cuadro n. 1
Forma de rescate al Sistema Financiero al inicio de crisis

	Concesión de créditos a:	Porcentaje de representación frente a respectivos sectores	Tipo de créditos recibidos	% de créditos, que podrían alcanzar en relación a patrimonio técnico
Bancos	12	31%	Liquidez* y de emergencia	200%
Financieras	30	58%	Liquidez	100%

* *Operaciones de Tesorería*

Fuente: Informe: "Memorias del BCE", año 1996, Publicado en Octubre de 1997, p.74

Elaboración: Milton Reyes H.

Aunque se debe reconocer que las facilidades de crédito se otorgaron principalmente durante el mes de diciembre de 1995.

Por otro lado, según el BCE, ya durante el primer semestre de 1996, se superan los problemas de liquidez de la mayoría de bancos privados, mientras que unas pocas sociedades financieras, "siguieron requiriendo del apoyo crediticio a lo largo de ese año"¹⁸¹. Este hecho reafirmaba el patrón de este sector: el más pobre desempeño del sistema, como se había demostrado en su rendimiento del año 1994; sin embargo, de lo cual, y a pesar de que el BCE planteaba la necesidad de mejorar los estándares de control de riesgos y de supervisión del sistema financiero, se seguían reproduciendo prácticas benevolentes con esas sociedades, e incluso permisivas con los bancos, como en el caso Continental.

El balance de la evolución de **las sociedades financieras**, después de la crisis presentado por el BCE, arrojaba los siguientes resultados:

- Gran número de procesos de fusión, absorción o transformación de entidades de este sector con bancos privados"¹⁸².

¹⁸¹ *Ibid.* p. 74

¹⁸² *Ibid.*

- Una, “Intermil, quebró al inicio de los problemas (11 de diciembre de 1995), por lo que la crisis de confianza sobre este sector recrudesció y generó masivos retiros de depósitos.

- Las restantes financieras, a excepción de aquellas que formaron el Banco Mercantil Unido, optaron por procesos de fusión y transformación”¹⁸³.

Para 1997, fecha de publicación memorias de 1996: “13 de estas 30 instituciones han continuado operando, **aún cuando algunas de ellas están inactivas o registran obligaciones vencidas que las colocan en situación de insolvencia y quiebra**”.

En lo que se refería al **desempeño de los bancos privados** que solicitaron créditos de liquidez del Banco Central durante la crisis de 1996, el balance sería el siguiente:

Cuadro n.2
Desempeño de los Bancos

Bancos	12
Se fusionaron con SF	1
Se fusionaron con SF	2
liquidados	1
quebró	1
continuó requiriendo operaciones de Tesorería del Instituto Emisor	1
nota	Los restantes operaron con normalidad, aunque algunos de ellos y otros que en esa ocasión no requirieron créditos del Banco Central, evidenciaron signos de fragilidad por lo que se adoptaron nuevas medidas para sanear y fortalecer el sector financiero.

Fuente: “Memorias del BCE”, año 1996, Publicado en Octubre de 1997, p.74

Elaboración: Milton Reyes H.

Aunque algunos de las 30 instituciones financieras no requirieron créditos del Banco Central, “evidenciaron signos de fragilidad por lo que se adoptaron nuevas medidas para sanear y fortalecer el sector”¹⁸⁴; en ese contexto se da el **caso del Banco Continental**, el cual requirió de la concesión de un Préstamo Subordinado en marzo de 1996.

¹⁸³ Ibid

¹⁸⁴ Ibid.

Debido a que se han realizado numerosas investigaciones sobre el caso, y que el objetivo de este estudio no se centra en él caso, sino en los patrones de intermediación del Estado en la crisis, bastará recordar que (para las autoridades económicas) las condiciones de dichos préstamos, se basaban en **evitar la posibilidad de riesgo sistémico**; por lo que:

- “En el contrato de fideicomiso, a través del cual se transfirieron al BCE aproximadamente el 76% de las acciones del Grupo Financiero Continental y del Banco Continental; en forma simultánea, el BCE fue designado como administrador fiduciario”¹⁸⁵.

Así, las cláusulas de ese contrato y “del préstamo subordinado, a su vez, estuvieron determinadas por la regulación y resolución de JM”¹⁸⁶, lo que nos permite una vez más comprobar el ejercicio del gobierno: reformas que como resultado, permiten que instituciones de decisión económica rebasen a la esfera de la discusión pública (reducción del rol relativamente autónomo del Estado en la intermediación con fuerzas sociales y el nivel productivo) a favor de sectores hegemónicos, vinculados al gobierno

- Además, y en base a dicho contrato “el Instituto Emisor asumió el control efectivo de la Junta General de Accionistas y de organismos directivos y de administración del Banco Continental, removió a los principales administradores y contrató una firma internacional especializada para diseñar la estrategia de rehabilitación, saneamiento y venta”¹⁸⁷.

Todo lo cual generó una serie de discusiones, incluso en la opinión pública, frente a lo cual la visión que primaba en el manejo tecnocrático del BCE aseguraba que “Bajo este esquema fue posible capitalizar la entidad, tomar el control del Grupo Financiero Continental, evitar que se amplíen las actividades de alto riesgo, particularmente con grupos relacionados, y efectuar una evaluación integral de la situación financiera y operativa tanto local como en el exterior.”¹⁸⁸.

Aseveraciones que claramente evidencian un intento discursivo maniqueo que pretendía articular a diferentes actores, sectores productivos y agentes económicos internacionales, ya que sino se implementaba “el mecanismo de salvamento que fue transparente, oportuno y equitativo”¹⁸⁹; Los costos directos de rescatar el sistema financiero podrían haber

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 75.

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 75 y 76

¹⁸⁸ *Ibid.*, p.76.

¹⁸⁹ *Ibid.*

alcanzado, por lo menos, 3.5% del PIB, equivalente a USD 600 millones; lo que habría sido más grave en el caso ecuatoriano por que “la posibilidad de riesgo sistémico es mucho más alta, y esto debido a que:

- Existe concentración de la riqueza,
- iliquidez en el mercado de capitales que restringe las fuentes alternativas de recursos,
- alta volatilidad en las tasas de interés y en los recursos que ingresan al circuito financiero;
- bajas tasas de profundización financiera;
- y, preeminencia de depósitos y captaciones a corto plazo”¹⁹⁰.

Problemas que paradójicamente, y como se ha comprobado, se agravaron o fueron producto de la liberalización financiera iniciada por este régimen (pérdida de control).

2.2.5. Consideraciones finales del Subcapítulo

Finalmente, es necesario hacer una relación de la crisis económica con la política, pues ésta nos permitirá entender el complejo escenario de conflictos producidos a partir de la segunda mitad de los 1990’s y a las articulaciones construidas dentro del Estado; y superar así, el escenario de instrumentalización que se pudiera deducir de la actuación del BCE y de la JM.

Así, se debe recordar que a parte de las causas ya señaladas, y que influyeron para la salida del vicepresidente, también se encuentran las articulaciones discursivas producidas entre las fuerzas sociales hegemónicas, lideradas por el caudillo León Febres Cordero, y otras subalternas, para las cuales Dahik representaba la encarnación del enfoque de la reestructuración llevada a cabo por el gobierno, que a “un mes después, de su ascenso al poder decretó una serie de medidas de shock, que incluyeron una devaluación masiva, aumento del precio de combustibles en un 150%, recortes profundos al presupuesto estatal... eliminación de subsidios...”¹⁹¹, entre otras ya citadas.

De todas formas, la resolución de la crisis, en última instancia, articulaba (no sin confrontaciones) al conjunto de los sectores hegemónicos, e intentaba minimizar las

¹⁹⁰ Ibid.

propuestas de sectores subalternos, porque en el caso ecuatoriano los problemas de democracia en contextos de ajuste estructural históricamente:

Son de carácter profundo: a más de las carencias de forma-ciudadano, la representación transformada sólo en “selección del personal gobernante” (Stokes, 1993: 7) y la imposibilidad de generar un sentido de “accountability” (Cfr. Menendez-Carrión, 1994), los vicios del patrimonialismo, cacicalismo y clientelismo (Menendez-Carrión, 1986: 25-189), el ajuste desorganiza los pocos sectores subalternos que se habrían articulado de manera débil durante los años de preeminencia del proyecto Cepalino de Industrialización Sustitutiva”.¹⁹²

Además de todos los choques adversos y de la salida de Dahik en octubre de 1995 y debido:

- al carácter personalista, característica de la política ecuatoriana, que dejó huérfano al régimen
- la aceleración del bajo apoyo, y rechazo a las propuestas del gobierno (ejemplo: pérdida de sus propuestas en el plebiscito en el mismo año),

podemos señalar que la forma de intermediación del Estado entre fuerzas sociales –nivel productivo –orden internacional, se recompuso; así, los resultados recurrentes durante el resto de la década fueron los siguientes:

- mayor debilitamiento de las bases que sustentaban el apoyo al proyecto del gobierno de Sixto, por lo tanto varios proyectos de privatización fueron abandonados o “dejados para el próximo gobierno”
- Fortalecimiento del proceso de liberación (mayor des-regulación¹⁹³); y del proceso de bailing out (desembarazo de problemas) de diferentes sectores privados con fondos provenientes del sector público. Práctica ya producida con la sucretización (Hurtado y León), reproducida en la crisis financiera de 1995-96, y denominada abiertamente salvataje bancario en el colapso de 1998-99

Por otro lado, y ya para finales de este gobierno se había consolidado el ascenso de discursos de movimientos sociales subalternos (especialmente los de la burocracia perteneciente a los sectores estratégicos) y emergentes, como el indígena (al escenario

¹⁹¹ Páez, A; 1994: 12.

¹⁹² *Ibid.*, 14

¹⁹³ Especialmente con la Ley de Promoción de Inversiones (1996), Nueva ley de Mercado de Valores y la Constitución Política de 1998. (entrevista a economista Pedro Páez, Agosto 5 del 2003)

permanente y nacional¹⁹⁴), el antiglobalizador (influenciado por el FZLN), y en menor medida el ecologista. Dicho ascenso supera la descomposición de las organizaciones que había producido el ajuste estructural; y permite hablar de un nuevo escenario donde existe mayor capacidad de resistencia de las FSS frente a las políticas de ajuste (percibidas como *paquetazos*, y *co-firmados con el FMI*), y de aperturismo.

Para el final del régimen, y a pesar que la visión tecnocrátizante argumentaba que *la crisis política llevó a la incertidumbre, agravada por el año electoral* y sugería la continuidad ortodoxa en el manejo económico; la sucesión presidencial tuvo como aspirantes a dos corrientes de populismos: uno de derecha y otro identificado con un discurso anti-hegemónico.

Más allá de las causas para el triunfo del último (que serán analizadas en el próximo subcapítulo), lo cierto es que el resultado favoreció a una retórica que articulaba a varias FSS y a sectores contrarios al proceso de desregulación; la cual, por su condición estructural, había llevado a la crisis financiera.

2.3. Planteamiento de la convertibilidad: intento fallido por acabar con *el gran casino*

Si hasta agosto de 1996, el BCE había aplicado, una política cambiaria basada en el sistema de bandas, dentro del proceso de liberación, en realidad de desregulación; el gobierno de Abdala Bucaram en el último trimestre del año, propuso una política de convertibilidad. El régimen, a pesar de su retórica populista anti-hegemónica¹⁹⁵, no criticaba a la liberalización financiera en sí, sino al exceso de instituciones financieras, y de funciones en que la banca privada nacional había incursionado; desde un intento sustentado por la recomposición de alianzas inter-hegemónicas de viejos y nuevos sectores orientado a producir nuevas formas de acumulación dentro del modelo de regulación existente

¹⁹⁴ Es decir este movimiento ya se habría activado, desde la visión de O'Donnell (en "Modernización y Autoritarismo").

¹⁹⁵ Desde un discurso que reproducía "oposiciones maniqueas, según Laclau: el pueblo versus la oligarquía; y también prácticas clientelares, entendidas como intercambio racional de votos por obras que superen exclusiones estructurales no solucionadas por el Estado, según Menéndez Carrión" (Ver Carlos de la Torre; "Populist Seduction in Latin America, The Ecuadorean Experience: p.12-27).

Así, se acusaba a los miembros del SFP de haberse convertido en todo, menos en instituciones profesionales y especializadas, por lo que se inició “el proceso del contexto para lo que debía ser la vigencia de una caja de conversión, lo que fue definido como el objetivo central de la política económica”¹⁹⁶, encargándose al BCE y específicamente a la gerencia “la preparación de una serie de leyes y reformas, así como acciones que se debían llevar a cabo en los primeros meses de 1997”¹⁹⁷.

Lo que se habría pretendido evitar era: 1.- Nuevas crisis producidas por los riesgos de una desregulación que había promovido altas tasas de interés, un cambio prácticamente fijo, y por lo tanto conductas especulativas y rentistas; y 2.- El riesgo moral de extender (mantener) el papel del BCE como prestamista de última instancia. Justamente porque “en convertibilidad no hay prestamistas de última instancia, ni préstamos siquiera para liquidez”¹⁹⁸, y peor de solvencia.

Por otro lado, a pesar de que se criticaba la pérdida del control por parte de los organismos del Estado, lo que había llevado a la crisis, se puede reconocer que el modelo de regulación de acumulación (basada en la *liberización*), y la visión política tecnocrática (que lo fundamentaba), no estaban siendo cuestionados; si no revisados. Así encontramos, los siguientes ejemplos que lo confirman:

En lo referente a la liberalización, en el sector cambiario: a) se suprimió en el BCE las mesas de cambio y el sistema de bandas; y b) bajo un esquema que argumentaba “sincerar” el tipo de cambio (el sucre estaba artificialmente sobre valuado), se planteó un tipo de cambio fijo de 4000 sucres por dólar al momento de efectuar la convertibilidad. Todo lo cual, intentaba apuntalar al *ideal* de disciplina fiscal (por lo menos retóricamente), y a la minimización de cualquier intervención institucional estatal en el mercado, que pudiere terminar favoreciendo a agentes *ineficientes*.

En lo referente a la visión política tecnocrática, su continuidad estaría garantizada, cuando se dio: 1:- La ratificación de Augusto de la Torre como Gerente del BCE, lo cual pretendía dar continuidad a la política económica y a las reformas organizacionales

¹⁹⁶ Informe: “Memorias del BCE”, año 1996, introducción, p. 1

¹⁹⁷ *Ibid.*: p.1-2.

¹⁹⁸ Entrevista a Economista Julio Oleas, Septiembre del 2003: Ex funcionario del BCE.

(estabilidad institucional que garantice la confianza); y, 2.- La contratación, con el fin de asesorar al presidente en el proceso de convertibilidad, del tecnócrata y argentino Domingo Cavallo (ex ministro de economía y cabeza visible de la política económica en Argentina).

Así, si bien estos ejemplos parecerían demostrar que en la política económica a cargo del BCE se estaba materializando una relación de poder, fruto de una alianza entre FSH nacionales e internacionales concretas (aquellas que coincidían en la necesidad de un modelo ortodoxo –y único- de liberalización) y el OEI; fue en el nivel institucional organizacional donde se podía observar intentos de clientelismo por parte del régimen (ejemplo: contratar nuevos funcionarios), los que “fueron *contenidos* por parte del gerente”¹⁹⁹.

A esto se debe sumar que en otras instituciones estatales, la imagen de *la lógica aséptica tecnocrática* no se estaba reproduciendo, como se puede observar en las múltiples denuncias de la opinión pública durante ese período, que criticaban a las prácticas clientelares, de nepotismo y de corrupción, e incluso al estilo político, que parecían caracterizar al régimen. Todo lo cual no contribuía a que el gobierno genere un clima de confianza en varios sectores y fuerzas sociales.

En este punto, se debe señalar que por el carácter de esta investigación, no se profundizará en la totalidad de las causas de la vertiginosa pérdida de credibilidad del gobierno y su posterior caída a inicios de febrero de 1997, pero sí señalará que la crisis política también tuvo que ver con el rechazo: a) de la convertibilidad y *sinceramiento* de la economía (ej: la eliminación de subsidios como el del gas) por parte de varios sectores (ejemplo: crítica, desde la visión desarrollista), y b) al peligro de concentración de riqueza, que representaba el modelo seguido en Argentina.

La crisis finalmente se resolvería políticamente por medio de una destitución sancionada por el congreso, pero con el respaldo de movilizaciones de varias fuerzas sociales (incluidos los hegemónicas y subalternas), sectores económicos (diversos intereses) e inclusive discursos identitarios (de clase e imágenes relacionadas con adscripciones sociales).

¹⁹⁹ Entrevista a Fernando Moncayo, funcionario del BCE, noviembre de 1996.

Sin embargo, de esa articulación entre varios sectores generadores de discursos y prácticas y de diferentes grupos de intereses, el saldo del golpe de estado, anunciado como destitución, fue favorable, con respecto al manejo del BCE, a la visión y a las políticas aplicadas por el gobierno anterior. Aquellas que, como se ha demostrado, favorecían plenamente a las instituciones del SFP vía desregulación, permisividad para la creación de grupos financieros, aumento del *riesgo moral*, y la inversión riesgosa de dineros de los clientes, etc. Todo esto dentro de un marco normativo al cual se lo forzaba como recurso supuestamente técnico para velar por el dinero de los ahorristas, y/o se le introducían reglamentos que permitían enorme discrecionalidad de los gerentes del BCE, para conceder préstamos de última instancia.

Es así, que los intentos para controlar la actividad financiera (y superar la práctica de brindar préstamos de liquidez e incluso de solvencia), propuestos por la administración de Bucaram, nuevamente pasaron a un segundo plano de la discusión pública, lo que favoreció ampliamente al ocultamiento de las ineficiencias y los peligros del modelo de (des)regulación y especialmente del SFP. Y, es que, de haberse seguido reproduciendo las mismas prácticas riesgosas, dentro de una nueva política monetaria y cambiaria donde “si hubiese habido convertibilidad, los Bancos hubieran quebrado 2 años antes (al colapso)”²⁰⁰. Así se puede argumentar que la convertibilidad hubiera también significado, para el SFP, un escenario contrario al excelente negocio de obtener voluminosas rentas, sin riesgo, y garantizado en última instancia por el BCE. Negocio que fue promovido por la aplicación el modelo (des)regulador de la administración Duran Ballén: que significaba ante todo, una pérdida de control sobre el SFP.

La anterior deducción, queda plenamente demostrada cuando se asegura que la convertibilidad “no se la aplicó por presiones de los Bancos”²⁰¹, y especialmente cuando se revisa que en el gobierno interino de Alarcón:

- “La política monetaria se apoyó en los instrumentos básicos de control monetario como son las operaciones de mercado abierto, las intervenciones en las mesas de cambios y la política de encaje”²⁰²,

²⁰⁰ Entrevista a Economista Julio Oleas, Septiembre del 2003: Ex funcionario del BCE.

²⁰¹ Ibid.

²⁰² Informe: “Memorias del BCE”, año1997, publicado en julio de 1998, introducción, p. 2.

- Se aplicó un control de los mecanismos cambiarios con el fin de evitar “saltos bruscos en la cotización del dólar”²⁰³
- No se continuó con la supresión del papel de prestamista de última instancia.
- Las tasas de interés volvieron a comportarse como antes del anuncio de convertibilidad

Todo lo cual terminaba reproduciendo un escenario que recuerda al que condujo a la crisis del sistema financiero de 1995-1996; especialmente si se observa que los motivos aducidos por el BCE para explicar las crisis económicas (nuevamente: factores exógenos e inestabilidad política),

Deterioró la capacidad de pago de un grupo de deudores, y puso en evidencia la alta exposición al riesgo del sistema financiero y las deficiencias en la supervisión bancaria, que se manifestaron en la quiebra del Solbanco, y Banco de Préstamos, a inicios y mediados de 1998, respectivamente... por lo que se inicia un deterioro de la desconfianza en el público, retiro de ahorros de los bancos percibidos como de menor desempeño, lo cual aumentó significativamente el número de entidades que requerían de préstamos de liquidez del Instituto Emisor²⁰⁴.

Préstamos que acrecentaban el *riesgo moral* por parte de los miembros del SFP al tener garantizado un prestamista de última instancia, siempre diligente para rescatar los problemas producidos por sus ineficiencias, y sus inversiones riesgosas.

Por otro lado, como conclusiones, podemos afirmar que el manejo del conjunto del Estado, y a pesar de las acciones concretas ejercidas por los vinculados a los bancos, no es producto de una instrumentalización por parte de un sector concreto, sino el resultado de relaciones de poder complejas. En el cual, además del problema de los intereses hegemónicos, también se reproducía un escenario donde la visión tecnocrática²⁰⁵, y la (des)regulación (*ideas* en el pensamiento de Cox) parecían ser incuestionables por parte de los sectores que accedían a la conducción política (instituciones como amalgama de ideas y capacidades materiales). Todo lo cual confirma que el ámbito de las decisiones públicas en materia económica había sido desplazado aún más al terreno de la discusión de los especialistas.

²⁰³ Ibid.

²⁰⁴ Informe: Memorias del BCE, año de 1998, publicado en julio del 200, resumen, p. 45.

Si en el proceso de modernización planteada por Sixto, parecería existir un intento para consolidar primero un modelo de toma de decisiones que iba desde la visión proveniente de un autoritarismo burocrático a uno tecnocrático, para este periodo nos encontramos con el entronamiento definitivo de este último, representado en un pequeño número de funcionarios, a cargo de una cada vez más, mayor toma de decisiones que competen a la esfera de lo público. Todo bajo un discurso de corte fundamentalista basado en *que la técnica y la especialización no tienen nada que ver con prácticas políticas*.

Además, se debe señalar que al articularse las visiones de dichos técnicos con la de las FSH en torno a un modelo de regulación de la acumulación: el de liberalización (también producto de una relación de poder entre las políticas de las economías nacionales periféricas con las dinámicas del OEI); se puede encontrar que aunque (finalmente) dicho modelo no era interpelado, en cambio, si era interpretado y reapropiado de diferentes formas, por parte de diversos sectores hegemónicos e intereses nacionales concretos (ejemplo: los que sustentaban a los gobiernos de Sixto, o Bucaram). Y todo esto a través del intento de construcción de políticas puntuales que también incidían en la distribución y acumulación de la riqueza, vía reformas en las funciones, servicios, y objetivos del BCE.

Lo curioso es que de haberse llevado a cabo la convertibilidad, sería justo un gobierno de corte populista, con claras tendencias a ampliar y construir redes clientelares, él que hubiera permitido (a través de la convertibilidad y la supresión de préstamos de última instancia) cumplir una de las máximas de una real liberalización económica, es decir el permitir que sean los agentes privados de la economía quienes jueguen por su propia cuenta y riesgo, por lo menos en el SFP.

2.4. El retorno a las conductas rentistas, más la Constitución de 1998, igual Colapso.

Como vimos en el subcapítulo anterior, la destitución de Bucaram y la elección de Fabián Alarcón como presidente interino significó en el campo de la política económica del BCE, el retorno a la visión del gobierno de Durán Ballén que se traducían (a través de las

²⁰⁵ Cabe recordar que Fidel Jaramillo, funcionario que también mantenía un alto perfil profesional técnico y colaborador cercano a Augusto de la Torre, fue elegido gerente del BCE, en Marzo de 1997.

políticas aplicadas de 1997 y prestamos de liquidez del primer semestre de 1998) en la reproducción del accionar rentista y riesgoso por parte del SFP

Al señalar que el ascenso del interinazgo también significó económica y políticamente:

1.- una re-conformación de alianzas entre los sectores hegemónicos, con una clara influencia del PSC

2.- una todavía pendiente resolución frente a las demandas de las FSS, quienes sin embargo consideraban como logro propio el haber sido partícipes de la no elevación del gas y co-partícipes principales (con el resto de la sociedad) de la caída del gobierno y la no implantación del modelo de convertibilidad.

Así, nos encontramos con un escenario donde en los sectores hegemónicos no se promovía la discusión sobre el fracaso del modelo desregulador que había llevado a la crisis (y en cierta medida a la necesidad de un mayor control, reducción de instituciones financieras y convertibilidad como métodos para terminar con los préstamos de liquidez y solvencia); mientras que entre los sectores subalternos, parecería ser que, la discusión de las dinámicas económicas-políticas no fue comprendida plenamente en su ámbito específico (modelo de regulación de acumulación, vía reforma y forzamiento de normativas en instituciones de intermediación claves), sino desde una visión que planteaba la necesidad de un cambio de las “macro” estructuras políticas económicas, el cual podría llegar vía reformas a través de una asamblea constituyente.

La forma de conformación y la propia posibilidad de realización de dicha asamblea, que fue discutida ampliamente con la participación de varios sectores hegemónicos y subalternos, incluida consulta popular, diseñada por las autoridades del nuevo régimen, demuestran claramente las formas concretas de acción del poder, justamente porque las demandas de las FSS fueron subordinadas a las de las FSH, dándose finalmente como resultado una asamblea constituyente que reproducía en gran parte de sus representantes a las mismas fuerzas políticas y sociales existentes en el congreso, elegido en el mismo periodo que el régimen anterior (incluso el parlamento seguía funcionando paralelamente).

Más allá del retorno a las prácticas rentistas reproducidas por las disposiciones del BCE y JM, y del ya reconocido accionar clientelar del gobierno de Alarcón, son justamente las transformaciones que resultan de la nueva constitución de 1998 quienes van a incrementar

los peligros de riesgo moral en el manejo de las instituciones del SFP, y del colapso financiero, a través de reglamentos disposiciones y transitorias que afectan y transforman directamente a las anteriores instancias institucionales (ver artículos 261,262,263,264,265 y transitoria cuadragésima segunda).

Así con relación al BCE, “podemos encontrar cambios de servicios y funciones; y se le da un estatuto constitucional, el cual no tenía antes de la Constitución de 1998”²⁰⁶.

Así se encuentra la definición de sus funciones y objetivos en el “**Art. 261.- Funciones del Banco Central del Ecuador**: El BCE, persona jurídica de derecho público con autonomía técnica y administrativa, tendrá como funciones establecer, controlar y aplicar la política monetaria, financiera y crediticia y cambiaria del Estado y, como objetivo, velar por la estabilidad de la moneda”²⁰⁷.

En cuanto a la función de **Emisión y unidad monetaria se expresa en el “Art. 264.-** La emisión de moneda con poder liberatorio ilimitado será atribución exclusiva del Banco Central. La unidad monetaria es el Sucre, cuya relación de cambio con otras monedas será fijada por el BC”²⁰⁸.

Disposición, que con lo que respecto a la unidad monetaria fue violada, lo que presupone la existencia de prácticas de construcción normativas e interpretaciones que superan incluso a la misma constitución (caso de la implementación del dólar). Lo cual también se hace evidente cuando se hace la pregunta ¿si se dio esos cambios de funciones para superar las crisis?. Vemos que: en la mencionada constitución “no hubo cambios para superar las crisis sino transgresiones legales y también se dieron trampas del mismo tipo. Por ejemplo: en el art. 265, se prohíbe los créditos, pero los legisladores introdujeron la transitoria 42 (que otorgaba 2 años hasta Agosto 2000), para otorgarlos. Ahí entonces existe una trampa constitucional”²⁰⁹.

²⁰⁶ Entrevista a Economista Julio Oleas

²⁰⁷ Constitución Política de la República del Ecuador: 1998, Capítulo V

²⁰⁸ Ibid.

²⁰⁹ Entrevista a Economista Julio Oleas.

Y es que, se expresa en el “**Art. 265.-(Prohibiciones del BC).**- El BC no concederá créditos a las instituciones del Estado ni adquirirá bonos u otros instrumentos financieros emitidas por ellas, salvo que se haya declarado estado de emergencia por conflicto bélico o desastre natural” además que “no podrá otorgar garantías ni créditos a instituciones del SFP, salvo los de corto plazo que hayan sido calificados indispensables para superar las situaciones temporales de iliquidez”²¹⁰.

Problema que se acentúa por que los créditos concedidas durante el Colapso “no fueron de liquidez sino de solvencia”²¹¹, y por que las demás normas no se cumplieron, o solo parcialmente. Así, también se ratifica, que si bien las leyes no se han respetado, existe también interpretaciones forzadas de las mismas, y lo que es peor, elaboración de regulaciones que permiten dejar abierta la posibilidad de contradicción de reglamentos secundarios frente a los principales.

De esta forma, se dicta **la ley transitoria Cuadragésima segunda:** “Hasta que el Estado cuente con instrumentos legales adecuados para enfrentar crisis financieras y por el plazo no mayor de dos años contados a partir de la vigencia de esta constitución (10 de Agosto de 1998), el BCE podrá otorgar créditos de estabilidad y de solvencia a las instituciones financieras, así como créditos para atender el derecho de preferencia de las personas naturales depositantes en las instituciones que entren en proceso de liquidación”²¹².

Todo lo que representa un marco legal contradictorio que propicia el riesgo moral del SFP, de sus actividades e inversiones, y no garantiza mayor cautela con los ahorros, porque en última instancia, será el Estado quien asuma las perdidas económicas frente a los depositantes. Se comprueba aquí el carácter de un modelo (des)regulador, que por un lado plantea el libre mercado, pero por otro reproduce (en el sentido más pro-salvataje) las visiones paternalistas heredados de la fallida implementación del Estado de Bienestar, con la agravante que el bailing out parecería ser destinado, en el ámbito de la retórica, a todos los actores, pero que se materializa específicamente a favor de las grandes firmas (especialmente el SFP).

²¹⁰ Constitución Política de la República del Ecuador: 1998, Capítulo V.

²¹¹ Entrevista a Economista Julio Oleas.

²¹² Constitución Política de la República del Ecuador: 1998, Transitorias.

De esta forma, lo señalado parecería ser el último eslabón que conforma el escenario donde el colapso: *esta anunciado, resuelto vía salvatajes a las FSH (bailing out), y pagado vía Estado por el conjunto de la sociedad ecuatoriana.*

Todo esto dentro de un marco conceptual y discursivo de tecnócratas y otras fuerzas sociales vinculadas a la Ortodoxia, que empata con los intereses de sectores hegemónicos internos; y con visiones, discursos e intereses predominantes en las relaciones de poder ejercidos en el Orden Internacional. Los que en el nivel económico promovían la liberalización comercial; y en el político (desde una visión minimalista institucional), los que impulsaban los discursos sobre la necesidad de mantener “*los sistemas democráticos latinoamericanos*”; aunque estos fueran más bien como lo denomina Amparo Menéndez Carrión, son tan solo regímenes civiles de corte electoral”²¹³.

Así, en este nivel, encontramos que en la práctica, en el Ecuador, los resultados son:

- 1.- Que el juego de libre mercado por cuenta y riesgo de las grandes firmas, especialmente en el caso del SFP, era fundamentalmente retórico, existiendo más bien la reproducción de prácticas de bailing out tan antiguas como la sucretización; y
- 2.- Que en el escenario político-institucional, se terminaba resolviendo el ejercicio de poder, vía diferentes canales: los electorales, los forzados legalmente (interpretaciones de las leyes), e incluso a través del rompimiento de marcos legales (otorgamiento de préstamos incluso de solvencia).

Por otro lado, **con respecto a la JM**, dentro de las mismas reformas constitucionales, se la suprime, y en su lugar **se instaura el Directorio del BCE** (DBCE), amparado en la transitoria “**cuadragésima primera.-** el DBCE asumirá los deberes y atribuciones que le correspondan a la JM, sin perjuicio de lo que disponga la ley”²¹⁴.

Aquí, nos encontramos con dos niveles de análisis: uno tienen que ver el objetivo y las funciones, y otro con la organización institucional como representación.

²¹³ Entrevista al Profesor - Investigador Alexei Páez, noviembre de 1993.

²¹⁴ Constitución Política de la República del Ecuador: 1998, Transitorias.

Así, con respecto al **objetivo**, si bien “el DBCE tiene un papel clarísimo, que es cumplir con velar por la estabilidad monetaria del país, el cual es similar al de la JM”²¹⁵, y **las funciones al DBCE** son similares a las que tenía la JM, la cual “era el órgano de decisión, básicamente el gestor de la política de la política monetaria, cambiaria y crediticia (desde la visión macro de la política económica); y era el gestor de los medios de pago (visión micro, y donde existe mayor relación BCE-SF), desde la determinación del encaje hasta la concesión de créditos de liquidez, y el monitoreo de la situación financiera de las sociedades del sistema bancario”²¹⁶, en lo que respecta al segundo nivel de análisis, se hace evidente una diferencia.

Y, es que en el nivel de la **organización institucional**, en “la JM se mantenía raíces sociales y políticas concretas donde en ésta se formulaban políticas y funciones con representación de la sociedad, mientras que los miembros del directorio nacen huérfanos, porque al hablarse de autonomía, no hay frente a quien reclamar”²¹⁷, es decir no hay responsables detrás de la toma de decisiones; porque bajo la extrapolación del discurso de la ascepcia tecnocrática se invisibiliza aún más (que en el estatuto orgánico funcional de 1993) a los sectores concretos que decidían, vía representantes reconocidos y legitimados, en la esfera de la discusión pública

En ese sentido, si en la forma de conformación de la JM²¹⁸ existía una representación evidente:

- del presidente (4 miembros designados por el propio ejecutivo),
- de las Cámaras y asociaciones de actividad privada (2 vocales: 1 por la Costa y Galápagos y 1 por la Sierra y Oriente),
- y de los BPN (1 vocal)

Bajo la normativa de la nueva constitución, “esa representación funcional, como cuerpo colegiado desaparece”²¹⁹ en la conformación del DBCE, justamente “porque sus miembros son elegidos por el congreso y hay sorteo”²²⁰.

²¹⁵ Entrevista Ec. Julio Oleas.

²¹⁶ Ibid.

²¹⁷ Ibid.

²¹⁸ Ver capítulo 1.2.1 de esta investigación.

²¹⁹ Entrevista Ec. Pedro Páez

²²⁰ Ibid.

Al respecto, se dicta en la transitoria “**cuadragésima.-** Dos de los vocales del directorio del BCE, elegidos por primera vez luego de que entre en vigencia esta Constitución y escogidos por sorteo, cesarán en sus funciones los tres primeros años de su elección. El presidente de la República propondrá los candidatos para remplazar a los cesados, y el Congreso Nacional designará a los reemplazantes, en la forma y por el período previstos en el artículo 262”²²¹.

En el **Art. 262.- Directorio del BCE** se plantea que éste “se integrará por cinco miembros propuestos por el presidente de la República y designados por la mayoría de los integrantes del Congreso Nacional. Ejercerán sus funciones por un periodo de seis años, con renovación parcial de cada tres años. El Congreso Nacional deberá efectuar las designaciones dentro de un periodo de diez días a partir de la fecha que reciba la nómina de candidatos. Si en este lapso, se entenderán designados quienes fueron propuestos por el Presidente de la República. Si el Congreso rechazare alguno de los nombres o la nómina entera, el Presidente de la República deberá proponer nuevos candidatos. Los miembros del directorio deberán elegir de su seno al presidente, quien desempeñará sus funciones durante tres años; podrá ser reelegido y tendrá voto calificado en las decisiones del organismo...”²²².

Así, si se analiza la transitoria y el artículo mencionados, se encuentra la representación del espíritu de la visión política hegemónica de la asamblea constituyente, la cual se basaba *en la necesidad de superar la inestabilidad política*; siendo el fin el alcanzar *la gobernabilidad*. Tal y como estaban planteada las reformas, concretaban la intención de dar más fuerza al ejecutivo, lo que también se evidencia en el anterior artículo. Dicho patrón, en el caso de las diferentes instancias del BCE, terminaba de consolidar, a nivel constitucional, el espíritu del estatuto orgánico funcional de 1993, donde ya de se daba gran poder y representación del presidente de la República en la institución, su órgano directivo, e incluso en los organismos de control²²³.

Es de esta manera, que se puede deducir que el problema de *gobernabilidad*, entendida como estabilidad política, era concebido como la necesidad de reducir el espacio de la

²²¹ Constitución Política de la República del Ecuador: 1998, Transitorias.

²²² Constitución Política de la República del Ecuador: 1998, Capítulo V.

²²³ Ver Capítulo 1.2.1. de esta investigación

discusión de lo público a un pequeño número de especialistas (en la administración del Estado), con lo cual, se reduciría *los conflictos políticos* y se aseguraría *la estabilidad y crecimiento económico*. Necesidad mucho más constante y acentuada en el BCE.

A esto se debe sumar que la concepción hegemónica de gobernabilidad que se instaaura tendría que ver con lo que Cesar Montúfar define como “un intento por transitar hacia un sistema presidencial”²²⁴ que, desde el punto de vista de este trabajo, tendría que ver más con una visión “de democracia delegativa”²²⁵; y también se puede asegurar que, como se muestra en el caso BCE, y transición de JM a DBCE, en lo que se refiere a materia económica lo que se produce (desde la teoría weberiana), es una maximización de la posibilidad de dominación de grupos por constelación de intereses.

Además, si se entiende que esa noción de gobernabilidad “realiza una inversión de la ecuación optimista criticada por O’donell (mayor desarrollo económico = mayor democracia) por la de mayor estabilidad política = mayor crecimiento económico”²²⁶, también se debe entender que este precepto hegemónico en la discusión ecuatoriana sobre democracia, termina subordinando (en las prácticas concretas del ejercicio de poder dentro de las elecciones, dentro de la constituyente y emisión de normativas) a los discursos sobre democracia planteados por las FSS, aquellas que paradójicamente habían creído poder realizar cambios estructurales cuando plantearon, al calor de la salida de Bucaram, la necesidad de una nueva constitución.

Por otro lado, al retomar la discusión, sobre los cambios en la organización desde un cuerpo colegiado (JM) a un ente supuestamente autónomo y técnico (el DBCE), se deben señalar que si bien existen las percepciones de que en la primera instancia se podía saber a que sectores pertenecían las responsabilidades mientras que al “ser los miembros del directorio, entes huérfanos”²²⁷, entonces ahí “no hay quien responda o quien pague, la estrategia política del directorio”²²⁸. Además que “por la forma de seleccionarse a sus miembros, se puede dar lugar a manipulación política”²²⁹, también se debe recordar que ya

²²⁴ Notas de clases, UASB, Quito, Sept-Dic. 2001.

²²⁵ Ibid.

²²⁶ Ibid.

²²⁷ Entrevista a Ec. Julio Oleas.

²²⁸ Ibid.

²²⁹ Entrevista a Ec. Pedro Páez.

en las reformas al estatuto orgánico de 1993 se imponía la visión de que todo lo actuado por los miembros de la JM era ascépticamente técnico, aunque sus miembros respondían directamente a sectores articulados política y económicamente al proyecto del régimen

En todo caso, si enunciamos que lo resuelto por el directorio en lo referente “al salvataje de octubre y septiembre de 1998 (Progreso y Filanbanco), y las presiones de Ana Lucía Armijos (autoridad económica) para un préstamo de 700 millones de USD (casi la mitad de la reserva) para el Filanbanco”²³⁰, se comprende la tentación de algunos actores políticos por interpretar las intermediaciones del Estado bajo una óptica instrumentalista.

Sin embargo, como se ha visto a través de esta investigación, dicha visión queda superada cuando se observa la complejidad de las relaciones entre Estado, Fuerzas Sociales, y Orden Internacional. Relaciones que arrojan como resultado una forma de intermediación en donde es claro que las políticas de modernización ortodoxa no pudieron ser implementadas en su totalidad, a pesar de las articulaciones de los discursos puristas con los de las FSH locales y del OI, y con los de otros sectores (incluso en el nivel de imágenes), justamente porque existieron trabas y/o competencias de poder promovidas por las FSS e incluso por intereses de los propios sectores hegemónicos nacionales, todo por lo cual es en las reformas del Estado, donde se puede observar la real dinámica y contrapeso de poder de los distintos actores.

Justamente, porque es en el Estado donde las FS y los discursos hegemónicos han tenido que realizar transformaciones jurídicas que promuevan y legitimen las formas de acumulación, dentro de un proceso aparentemente tortuoso e inestable producido por las FSS, pero que se han resuelto, más allá de cualquier escenario en que éstas últimas han creído llegar a alcanzar la disputa de la hegemonía, desde la práctica del poder real; aquel que en este periodo, al medir resultados y ganadores, ha sido ejercido por actores vinculados al SFP. Lógica que se reproduce como veremos en la intermediación estatal frente al colapso.

²³⁰ Entrevista a Ec. Julio Oleas.

2.5. El Colapso Financiero

En este subcapítulo será necesario analizar tanto los alcances del colapso financiero, como describir y analizar los intentos para rescatar (bailing out) al SFP, dentro de un marco que continuará relacionando las dinámicas económicas con las políticas. Si hasta ahora se ha propuesto un estudio que analiza el proceso de liberación, entendido básicamente como un proceso desregulador, que debilitó los sistemas de control y que llevó a la primera crisis; también es necesario recordar que el colapso se fue conformando como resultado de toda la dinámica compleja que antecedió a la mayor catástrofe financiera del Ecuador.

Por lo tanto, todo lo ya planteado en esta investigación es lo que, como un gran antecedente, permite entender como se fue construyendo el escenario propicio para el colapso. Así, se podrá superar los discursos hegemónicos que priman en la opinión pública, aquellos que terminan desvinculando este período con el proceso histórico, político y económico planteado por la modernización de corte neoliberal (*a la ecuatoriana*).

2.5.1. Mahuad: La continuidad de la ortodoxia y del *gran casino*

La llegada al poder de Mahuad tiene tres antecedentes:

1.- El político- electoral, en el cual se enfrenta, en las elecciones de segunda vuelta, a Alvaro Noboa: empresario y heredero de una gran fortuna basada en la exportación bananera, en la gran producción harinera, y en la conformación de una gran red de empresas modernas y claves en la economía nacional; quien además era apoyado por el ex - presidente Abdalá Bucaram, en cuya administración había sido presidente de la Junta Monetaria.

Mientras, el populismo de Noboa reproducía redes clientelares del PRE, su discurso se basaba en una mayor liberalidad económica, criticando desde la ortodoxia, las trabas estatales y las ineficiencias de los partidos políticos y del sistema financiero como causas principales para que el Ecuador no despegue hacia una real modernización; por otro lado Mahuad, a pesar de mantener redes clientelares, especialmente en Quito, producto de su gestión como alcalde, mantenía un discurso menos ortodoxo, ubicándose en el espectro político denominado centro, con un perfil técnico acrecentado por su administración

municipal, y con un respaldo reconocido pero no plenamente visibilizado por los principales partidos políticos (especialmente el PSC).

2.- El político – normativo - administrativo, que se expresa con el nuevo marco constitucional producido por la asamblea constituyente, y que entra en vigencia al día siguiente de la posesión de Mahuad. Constitución que, como ya se ha mencionado, planteaba la necesidad de otorgar un mayor poder al ejecutivo.

3.- El político – normativo – económico, que en la transitoria cuadragésima segunda termina de otorgar el papel de prestamista de última instancia al BCE por dos años²³¹, reafirmando así el accionar de los préstamos de liquidez que se habían estado otorgando a raíz de la quiebra del Solbanco y el Banco de Préstamos.

Estos antecedentes parecen confirmar la conformación de un nuevo consenso entre las FSH especialmente aquellas vinculadas al capital financiero de los denominados grupos costeño y serrano, cuyos intereses eran representados principalmente por los partidos políticos PSC y DP respectivamente, quienes habían primado en la asamblea constituyente y quienes en el congreso inaugurado en Agosto de 1998 conformaban el bloque de “la aplanadora”.

Así, con la instalación del legislativo y ejecutivo, se excluye o se minimiza, la acción de otras fuerzas sociales (Hegemónicas, y aún más, la de las Subalternas) en el espacio de la toma de decisiones públicas (ejemplo: una mayoría absoluta que actúa unilateralmente sin espacios para la negociación), y en el institucional (elección de magistrados, tribunales electorales, etc.).

En el campo económico, la debilidad del sistema, tampoco se resuelve a través de las normativas, por lo menos que retóricamente intentaban frenar prácticas financieras especulativas; porque a pesar de que el BCE en Octubre de 1998, elimina la intervención intrabanda con el fin de dar mayor de la flexibilidad de la política cambiaria, en beneficio de mantener los niveles de reserva monetaria internacional”²³², lo que se reproduce en realidad son nuevas formas de especulación financiera (ver próximo subcapítulo).

²³¹ Ver subcapítulo 2.3., de esta investigación.

Además, desde dicha visión monetarista, si bien se pudieron “eliminar relativamente las presiones de liquidez en el mercado monetario, dichas calibraciones no fueron lo suficientemente orientadoras para los agentes económicos en el sentido de que no se vió reflejado en una disminución de las tasas de interés, la variable de ajuste del modelo”²³³. Así, se reproducía una vez más un escenario propicio para *esa especie de gran casino* en que se había convertido, desde la implementación del modelo desregulador, el sistema financiero ecuatoriano.

Si bien el final de la *euforia financiera*, y la primera crisis, hubieran podido aportar experiencias para prevenir las fragilidades que propiciaron en gran medida el colapso, las autoridades del BCE, seguían insistiendo que las crisis se debían principalmente a factores exógenos y a la inestabilidad política. Siendo el primer discurso fruto de la visión ortodoxa que no tomaba en cuenta el factor de mercados imperfectos como el ecuatoriano, y el segundo producto de un marco conceptual construido desde una visión tecnocrática y política que predominaba en el escenario del Orden Internacional, especialmente en el campo específico de la relación “hegemón continental – países latinoamericanos”.

De esta manera para la gerencia general del BCE, los problemas de la economía nacional de ese año simplemente reflejaban “los choques adversos que debió enfrentar el país, entre los que se destacan la caída del precio del petróleo, los efectos del fenómeno de El Niño y el impacto de la inestabilidad propia del proceso electoral”²³⁴. Mientras que la crisis del SF, visto como el principal problema que enfrentó la economía ecuatoriana, también era medida desde esa visión.

Así, el colapso se habría dado porque: “parte importante de los bancos e instituciones del país evidenciaron dificultades de liquidez como consecuencia de la acumulación de una serie de problemas estructurales de distinta naturaleza”²³⁵, como el marco legal vigente que tuvo que ser utilizado por el BCE, además de otros “factores derivados esencialmente de la

²³² *Ibid.* p.33.

²³³ *Ibid.*

²³⁴ *Ibid.* p. presentación.

²³⁵ *Ibid.*

economía internacional”. Todo lo cual, “conspiró contra la regulación financiera y macroeconómica”²³⁶.

Se reproducía, de esta forma, anteriores análisis sobre los orígenes de las crisis, pero también se olvidaban anteriores estudios realizados por la propia institución tras la crisis de 1995-1996, y por supuesto lecciones que ya eran reconocidas en las memorias institucionales del año de 1996 (publicadas en octubre de 1997), sobre la necesidad “de que tras una década de liberalización del sistema financiero, la ciencia económica ya se habría preocupado por perfeccionar las concepciones de supervisión y control óptimo”²³⁷.

En dichos estudios se proponían algunos elementos claves “que a nivel mundial se incluyen en la legislación sobre la intervención o regulación estatal de sistemas bancarios”²³⁸, siendo los principales:

1.- “A nivel macroeconómico, la función de prestamista de última instancia del BCE” Aunque se advierte claramente que este papel “puede generar *riesgo moral*, en tanto los administradores podrían adoptar posiciones extremadamente riesgosas”.

2.- “Los seguros de depósitos que, por su parte, facilitan los procesos de liquidación y disuade corridas o retiro masivo de depósitos...”.

3.- Normas prudenciales mínimas como: “calificación de activos, provisiones, límites a la concentración de crédito y al crédito a partes vinculadas, limitar riesgos de tasas de interés y exigencias de capital mínimo”.

4.- Inspección in situ

5.- Capacidad para hacer cumplir las normas prudenciales

6.- La liquidación de bancos insolventes, aunque se advierte que “pueden haber pérdidas para los dueños de los bancos y pueden generarse pérdidas para los depositantes”²³⁹.

Y finalmente se reconocía que existía la posibilidad de aplicar:

Instrumentos para la administración de problemas graves de solvencia en bancos importantes o segmentos importantes de bancos, que afecten la estabilidad del sistema. La concepción clave (que se puede reconocer en las legislaciones de España, EEUU, Colombia, Argentina, etc.) es que se admite que pueden haber razones sistémicas para que el Estado intervenga protegiendo a los depositantes, más allá del seguro de

²³⁶ Ibid.

²³⁷ Informe: Memorias del BCE, año 1996, p. 59

²³⁸ Ibid.

²³⁹ Ibid., Resumen p.60

depósitos, y evite la liquidación de un banco o bancos importantes (inclusive por medio de inyecciones de capital). Sin embargo, no hay razones para que dicha protección se extienda a los dueños de los bancos.²⁴⁰

Dichas previsiones, sumadas al hecho que para ese periodo ya se aceptaba que “en la legislación ecuatoriana no estaba presente el seguro de depósitos, no existía inspección in situ, las instituciones de supervisión y control mostraban cierta debilidad, el sistema judicial era poco confiable y que no existían instrumentos claros y precisos para enfrentar problemas de solvencia particulares o sistémicos”²⁴¹; no fueron consideradas luego de la crisis, tampoco fueron tomadas como experiencia por las siguientes administraciones (a excepción del intento de convertibilidad), ni debatido por la Asamblea Constituyente, ni considerado seriamente por el gobierno de Mahuad y las autoridades del BCE durante el colapso.

Y es que, para entonces los intentos de intermediación del Estado frente al SFP estaban más orientados a reproducir las prácticas del bailing out (salvataje), que procurar desarrollar una verdadera supervisión del sistema bancario y financiero en medio del proceso de liberalización.

Sin embargo también es necesario aclarar que, para cuando se inicia el colapso, el Estado más que instrumentalizado, “parecería estar efectivamente colonizado”²⁴² por la alianza inter – FSH, anteriormente descrita; en la cual no sólo se puede hablar de grupos económicos concretos, sino también de actores vinculados con el discurso hegemónico tecnocrático, y por supuesto materializada en una enorme representación política e institucional de corte excluyente.

Así, si en el nivel económico, y a pesar de las fallas estructurales del modelo desregulador, los sectores hegemónicos no plantearon un cambio inmediato de modelo rentista, sino que profundizaron prácticas de ajuste, e incluso de posibilidad de generar más riesgo moral cuando se delega el cobro a la banca privada del 1 por 100 a la intermediación financiera; en el escenario político dichas acciones no pudieron ser contenidas en lo inmediato por las

²⁴⁰ *Ibid.* p.60

²⁴¹ *Ibid.* p.61

²⁴² Entrevista a Alexei Paez.

FSS. Ineficacia, que se debió a la extremada concentración del poder por parte del nuevo régimen y sus aliados; la misma que permitió llevar a cabo el bailing out, pero a la vez, tensionó aún más la relación *sectores vinculados al proyecto hegemónico - actores comprometidos con los discursos subalternos*.

2.5.2. Intentando que la nueva crisis no se transforme en colapso: Rescatando al SFP

Como se ha visto, el colapso financiero tiene su origen en todos los elementos histórico-estructurales anotados durante esta investigación; sin embargo también existen fenómenos coyunturales que contribuyeron a acelerarlo.

Así, para el BCE la crisis que se inicia con la quiebra del Solbanco y el Banco de Préstamos en el primer semestre de 1998 tienen que ver con que durante ese año se produce “la caída del crecimiento económico, lo que incidió en el debilitamiento del SF. Además se dan problemas como la incertidumbre política y las presiones fiscales, agravados por la baja del petróleo, y los choques externos, principalmente la crisis asiática”²⁴³.

Esos elementos “restringieron el fondeo de los bancos a través de líneas de créditos del exterior, a lo cual se suma el fenómeno *de El Niño* que devastó especialmente el sector productivo de la Costa y deterioró la capacidad de pago de un gran número de deudores”; lo que, como se ha mencionado “puso en evidencia la alta exposición al riesgo del sistema financiero”²⁴⁴, pero sobre todo (y más allá del análisis del BCE), del conjunto de la economía e incluso del modelo concertado por las FSH. El mismo que basándose principalmente en la especulación de capitales, se presentaba como modernizador.

Y es que, en el caso ecuatoriano el modelo de modernización denominado neoliberal, al haber concentrado sus esfuerzos en la desregulación económica y en la vinculación de niveles productivos y FSH con el OEI, condujo principalmente a la pérdida de control de los organismos sobre la actividad financiera y la falta de previsión sobre los fenómenos

²⁴³ Informe: *Memorias del BCE del año 1998*, publicado en Agosto del 2000, Quito, BCE, resumen p.45

²⁴⁴ Ibid.

exógenos adversos; todo por lo cual se terminaban produciendo dichas coyunturas difícilmente de ser contenidas o minimizadas.

La resolución macro que intentaba superar la crisis, como ya se ha planteado, se da de la siguiente manera:

- En el nivel político: una alianza interhegemónica, de intereses y visiones, que se materializa institucionalmente en la asamblea constituyente, principalmente en los acuerdos PSC-DP, y posteriormente en la elección presidencial y captación del DBCE
- En el nivel normativo: La implementación de la transitoria cuadragésima segunda de la constitución de 1998; que otorga por dos años el papel de prestamista de última instancia al BCE y que configura, como se ha planteado, que el colapso: este anunciado, resuelto vía salvatajes a las FSH (bailing out), y pagado vía Estado por el conjunto de la sociedad ecuatoriana.

Además, se dan reformas en el manejo financiero, monetario, cambiario y de emisión, que no transforman al conjunto de la estructura político-institucional, ni al modelo de regulación de acumulación, sino más bien a formas concretas de intermediación del Estado frente a las FSH, que favorecen a la acumulación de éstas, y que terminan impactando al conjunto de actores económicos.

De esta manera, se aplica un *plan financiero* que “fue propuesto para rescatar (bailout) a los grandes sectores que mantenían altas proporciones de prestamos vencidos, que eventualmente significaba mejorar la crítica situación financiera de los bancos”²⁴⁵, y que estaba orientado a la inmediatez de promover la liquidez del SF.

En el último caso, tal como lo promovió el PSC, “el sistema de impuestos cambió a un único impuesto sobre las transacciones de capital (de resultado ambiguo en otros países)...” lo cual “podía proveer al sistema bancario privado (agente de retención en esta fórmula) liquidez adicional de corto plazo sin ningún costo”²⁴⁶.

El nuevo impuesto del 1%, sin embargo, también trajo desaveniencias con actores del OEI; así por ejemplo, “éste fue rechazado por instituciones como el FMI”. Y, como resultado:

²⁴⁵ Izurieta, A.; 2000: 261.

“pronto *perdió su brillo*, porque entre otras cosas los propios bancos abusaron su rol de intermediario y retuvieron esos fondos mas allá de lo acordado, o no lo pagaron en su totalidad”²⁴⁷. Lo cual, junto con las actividades riesgosas (al tener la seguridad de obtener préstamos de última instancia), termina de configurar un escenario en que el SFP era prácticamente incontrolable, y en donde sus acciones materializaban la confianza obtenida en años de desregulación financiera y en el conocimiento del poder propio como FSH.

A las acciones que pretendían superar la crisis y evitar el colapso (provenientes del modelo ortodoxo reapropiado por los intereses, contradicciones y competencias de las distintas FSH, tal como lo observado en este texto), se deben sumar algunos nuevos intentos; los mismos que no necesariamente concuerdan con los programas emprendidos desde el proceso de liberalización, o se contradicen mutuamente en corto tiempo, pero que de todas formas buscaban rescatar al SFP (bailing out), especialmente en el último cuatrimestre de 1998. Así, se dan por ejemplo los siguientes:

- A finales de septiembre, aduciendo que se “produjo una fuerte corrida de depósitos, que afectó a uno de los bancos más grandes del sistema, el Banco del Pacífico, las autoridades del BCE garantizaron de manera pública la estabilidad de esta entidad, con el fin de evitar una posible crisis sistémica y proteger el orden público”²⁴⁸.
- Con regulación N. 001-98 de 22 de septiembre, primera emitida por el DBCE, entre otras iniciativas, estipula que “éste podrá autorizar concesión de préstamos a las instituciones que se hallen sujetas a la obligación de encaje, y que cumplan con los requerimientos del patrimonio técnico establecido por el artículo 47 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero”²⁴⁹. Normativa que ya otorgaba discrecionalidad al propio DBCE (antes JM) para modificar el porcentaje que deben mantener las instituciones del SF con relación entre su patrimonio técnico y la suma ponderada de sus activos y contingentes. Es decir, se da la posibilidad de una intermediación del Estado favorable a los bancos, con el riesgo moral que los mismos actores que ejercen la discrecionalidad son quienes proponen, y a la vez juzgan.

²⁴⁶ *Ibid.* p. 261-262.

²⁴⁷ *Ibid.* p.267

²⁴⁸ Informe: Memoria del BCE, 1998, publicada en Julio del 2000: p. 45.

²⁴⁹ *Ibid.* p. 128

- En esa misma regulación también se establece que el DBCE podrá conceder crédito incluso a “las instituciones que se hallen sometidas previamente a un programa de estabilización”²⁵⁰; mientras que se produce inmediatamente una contradicción, cuando:
- el 30 de diciembre de 1998, con regulación N. 01098, se “elimina la facultad del BCE para que, al amparo del artículo 26 de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, pueda conceder un crédito especial a las instituciones financieras privadas, sujetas a encaje... cuya estabilidad se vea afectada”, así como a aquellas “sometidas previamente a un programa de estabilización...” y a las que “estén en proceso de liquidación forzosa”²⁵¹, lo cual como es de dominio público, fue acatada sólo parcialmente.
- En la anterior regulación también se sanciona que las instituciones que accedan a operaciones de crédito del BCE, como obligación “deben transferir y mantener permanentemente en el patrimonio autónomo de los activos que conforman el fideicomiso mercantil de garantía, no el 100 por ciento sino, como mínimo el 50 % del patrimonio técnico constituido de la entidad financiera o del grupo financiero al que se pertenezca”²⁵².

Por otro lado, cuando se observa el manejo del BCE al fijar del porcentaje para el encaje de todos los depósitos y captaciones en moneda extranjera de los bancos y demás instituciones del sistema financiero público y privado, nos encontramos con saltos abruptos que demuestran: a) no solo las contradicciones entre reglamentos, y b) el desapego de los paradigmas pro-estabilidad a largo plazo de las políticas, o por lo menos la evidencia de que ese purismo ortodoxo solo era tal en la retórica.

Así, si vemos que al final del año con la Regulación N. 011-98²⁵³, del 30 de diciembre de 1998, se fija que “a partir del 7 de Enero de 1999 el encaje único del 4%”; nos encontramos que esta normativa reduce en 8 puntos los requerimientos de encaje del 12% que habían sido resueltos en la regulación N. 1.015-98 del 23 de Marzo de 1998 Sin embargo, dicha norma es a la vez el resultado de múltiples cambios que se expresan en diferentes incrementos y reducciones del porcentaje.

²⁵⁰ Ibid.

²⁵¹ Ibid., p. 130.

²⁵² Ibid., p.131.

²⁵³ Ibid.

Como ejemplo de lo anterior, se puede observar las siguientes regulaciones y encajes:

- “La Regulación N. 00.2988 del 23 de septiembre que fija el encaje único del 12 % para todos los depósitos en moneda nacional y UVC, y asimismo para el período comprendido entre el 24 de septiembre y el 7 de Octubre, establece un encaje único del 10%; fijándose además al 8% para todos los depósitos en moneda extranjera a partir del 8 de octubre”²⁵⁴.
- Y finalmente, en la regulación N. 004-98 del 29 del septiembre “se reduce el encaje al 2% para todos los depósitos en moneda extranjera” justamente a partir del mismo 8 de Octubre.

Todo lo cual, demuestra no solo la existencia de contradicciones entre las normativas orientadas bajo una supuesta concepción técnica, sino, además: apremio en la toma de decisiones por parte de los miembros del DBCE, los que argumentaban que la reducción del encaje tenía “el fin de aumentar la liquidez en dólares de las instituciones sujetas a encaje”²⁵⁵. Comportamiento, que se puede explicar porque éstas y el resto de medidas aplicadas por el régimen conformaban (según el criterio del gobierno) una política coherente orientada a resolver la crisis.

Así, la administración Mahuad, basada en la creencia de que todo lo actuado empataba con la aplicación de la concepción ortodoxa, confiaba que “al apoyar financieramente al sector privado y al controlar el gasto fiscal, también podrían crecer las expectativas para realizar inversiones, el apoyo internacional y la entrada de flujos de capital externos”²⁵⁶. Al contrario, en la práctica, (debido al fundamentalismo de los tecnócratas vinculados el régimen, y por presiones de los bancos) no se observaba, ni tampoco se medía que los préstamos de última instancia concedidos por el BCE, no ayudaban para nada al control del gasto fiscal, y que, también debido a las devaluaciones monetarias para realizar los salvatajes, incluso miembros del SFP, colocaron sus recursos en agencias offshore

Por otro lado, en lo que respecta a **la política monetaria, y cambiaria** se observa (además de las variaciones en el encaje), el BCE en 1998 realizó en dos ocasiones ajuste a la banda

²⁵⁴ *Ibid.* , resumen p.129.

²⁵⁵ *Ibid.* p.38

²⁵⁶ Izurieta, A. 2000: 262

cambiaría con la finalidad de evitar “perdidas mayores de las reservas internacionales, al validar las expectativas de una depreciación nominal del sucre”²⁵⁷. Así:

- “El 25 de marzo de 1998 se desplazaron las bandas en 7.5% y se redujo la pendiente del 21% al 20% anual, como una medida de anticipo a probables ataques especulativos en contra de la moneda nacional...”
- “El 14 de septiembre, la autoridad monetaria subió el nivel de las bandas cambiarias en 15%, mantuvo la misma pendiente y aumentó la amplitud de las bandas en un +- 5.0% respecto al centro de la banda, a un +- 7.5%.”²⁵⁸

Si bien estas medidas, mantenían el mismo carácter de la política aplicada en el BCE desde la modernización neoliberal (basada en una concepción monetarista orientada a restringir las presiones de liquidez y producir una disminución de las tasas de interés); en la práctica los préstamos de liquidez al SFP terminaban produciendo una mayor circulación de masa monetaria, mayores tasas de interés, más devaluación y la pérdida de la confianza en la moneda nacional, lo cual significó mayor demanda por divisas, y debilitamiento de las reservas internacionales y por ende de la solvencia externa del país.

Para Octubre de 1998, se elimina “la intervención intrabanda con el fin de dar mayor flexibilidad a la política cambiaria, en beneficio de mantener los niveles de reserva monetaria internacional”²⁵⁹, por lo tanto, nos encontramos aquí ya con una práctica más compatible con los preceptos de juego de libre de la economía, en la que “las autoridades monetarias asumían que el mercado se ajustaría a sí mismo, y que si la inestabilidad persistía era debido a la débil política fiscal”²⁶⁰.

Así, con la eliminación del sistema de bandas controladas, se cumple con prácticas liberales pero que debido a la extremada fragilidad de sistema producida por las fallas estructurales desde la implementación de la desregulación, “exacerbó la estampida de agentes en contra los débiles portafolios de los bancos en orden de adquirir dólares, moneda cuyo costo se elevó prácticamente al doble, en pocos días”²⁶¹

²⁵⁷ Informe: Memorias del BCE, 1998, p. 33

²⁵⁸ *Ibid.* Resumen p.33

²⁵⁹ *Ibid.* p.33

²⁶⁰ Izurieta, A. 2000: 262

A lo anterior se sumaron dos elementos que contribuyeron a la pérdida de confianza en los depositantes:

- los problemas financieros durante todo el año; ya que 8 bancos y 30 intermediarios financieros “estaban en peligro de banca rota, o fueron asistidos o tenían que ser absorbidos por las instituciones públicas”. Produciéndose que “el promedio de la reserva de depósitos en el BCE fuera negativa”.
- Y, el anuncio, por parte de las autoridades, que “los bancos serían auditados en orden de calificar para apoyo financiero”.

Todo lo cual condujo “una corrida más agresiva hacia los depósitos en moneda extranjera, y que inclusive los bancos movieran recursos hacia agencias offshore”²⁶², “proceso caracterizado como un *ataque especulativo* contra la moneda local”²⁶³

En resumen, el resultado de los intentos por controlar la crisis fue:

Una presión mayor, que nunca antes, sobre el prestamista de última, que ahora, debía cubrir por a) la demanda de agentes por moneda extranjera, b) demandas de liquidez por parte de los bancos, c) pedidos de las firmas para acceder a soporte financiero, y d) demandas de fondos por parte del sector público; Las cuales, sumadas al estado ya debilitado del BCE, no podían sostenerse más²⁶⁴.

A pesar de que también se intentó resolver las demandas vía emisión monetaria, al final “un colapso financiero fue inevitable.”²⁶⁵

2.5.3. Colapso Financiero: Alcances, y traslado al conjunto de la economía vía intermediación del BCE

En este subcapítulo, realizaré un análisis cronológicamente inverso. Así, considero que para entender la dimensión del colapso financiero se debe conocer primero sus resultados y repercusiones sobre la economía ecuatoriana; y después el cómo se produjo la evolución del colapso relacionadas a las políticas concretas del BCE que intentaban resolverlo.

²⁶¹ Ibid.

²⁶² Ibid. resumen p. 262

²⁶³ Ibid. p. 268

²⁶⁴ Ibid. p. 262

a) Alcances:

Los costos del colapso no han sido plenamente cuantificados; sin embargo podemos encontrar al menos dos tipo de mediciones; como ejemplo señalaremos a éstas:

La primera más ortodoxa, más vinculada a sectores tecnocráticos, que se resume en el siguiente análisis producido por la INTAL (con fuente en el FMI y CEPAL). Esta no especifica todos los costos del colapso pero brinda una idea de su real dimensión, así como de todos los medios promovidos por la intermediación- prosalvataje del Estado a favor del SFP:

El costo fiscal de la crisis bancaria asciende a alrededor de 2600 millones (20% del PIB de 1999, según indica el FMI, sin considerar los procedimientos de rescate emprendidos por la AGD ni los costos derivados de la recapitalización de algunos bancos de la AGD ni del diferencial de las tasas de interés de los bonos del gobierno en poder del BCE y las tasas de mercado).²⁶⁶

La segunda. que proviene de sectores subalternos, que pareciera estar más cercano a una visión que interpreta el carácter del Estado como instrumentalizado por parte de las élites, propone montos totales. Así para Napoleón Saltos (Movimientos Sociales):

“El BCE entrega préstamos de liquidez; luego la AGD emite bonos de salvataje bancario: en total alrededor de 3.500 millones de dólares de las finanzas públicas. Pero eso no es suficiente. Los bancos absorben el ahorro de los depositantes privados, a través del asueto y el congelamiento del depósitos, decretado por el gobierno de Mahuad, en marzo de 1999; alrededor de 3500 millones de dólares más para los banqueros.²⁶⁷

Si bien, estos análisis permiten observar la dimensión del rescate financiero, sin embargo desde el punto de vista de esta investigación, ni las concepciones que desligan las decisiones técnicas de las visiones políticas e intereses concretas son adecuadas, ni las que proponen una explicación basada exclusivamente en el protagonismo de las élites, alcanza.

En realidad, si bien como se ha enunciado desde la desregulación promovida por Durán Ballén, se produce una maximización de la posibilidad de colonización del estado,

²⁶⁵ Ibid.

²⁶⁶ Informe Andino, Intal, Taccone y Nogueira, p.40

especialmente desde el pacto de “la aplanadora”; también es necesario señalar que existen funcionarios a cargo de decisiones públicas que se articulan al proyecto hegemónico no necesariamente desde intereses concretos, sino a través de concepciones políticas enunciadas como técnicas. De ahí el intento por comprender los intentos por evitar el colapso y rescatar al SFP.

b) Evolución del colapso y del rescate al SFP:

La caída hacia el colapso del SF se inicia con la quiebra del Solbanco (inicios de 1998) y con la corrida de depósitos, “especialmente contra el Banco del Progreso”²⁶⁸ (abril) y el cierre del Banco de Préstamos (mediados de año); sucesos que provocaron incertidumbre en el público, lo que influyó en mayores presiones para que el instituto emisor realizara préstamos de liquidez (que como ya se ha anotado, incluso fueron de solvencia).

Además “a finales de septiembre se produjo una fuerte corrida de depósitos, que afectó a uno de los más grandes bancos del sistema, el Banco del Pacífico... y para finales de 1998 se produjo la crisis del Filanbanco, la que desembocó en la transferencia de esta institución al Estado”²⁶⁹.

El hecho de que dicho Banco ya había recibido *en el salvataje de septiembre y octubre préstamos de alrededor de 700 millones de USD* (como lo plantea Oleas), y aún así termina pasando a manos estatales, nuevamente demuestra:

- La creciente colonización de la intermediación del Estado por parte de los miembros del SFP (interpretando la teoría de Cox),
- La maximización de la dominación de constelación de grupos de interés, (según la teoría institucionalista de Weber),
- Y, la inclinación a realizar rescates (bailing out, desde Izurieta), por parte de sectores al interior del Estado. Los mismos que material o idealmente estaban vinculados a las prácticas y discursos del proyecto hegemónico.

²⁶⁷ Saltos, Napoleón. “El pragmatismo del poder en la mitad del mundo”. *361 grados*, Quito, n. 0, 2004, p.30.

²⁶⁸ Informe: Memorias del BCE, año 1998, p. 45

²⁶⁹ Ibid.

Todo lo cual, sin embargo no representa una instrumentalización del Estado Ecuatoriano, sino la articulación de intereses e imágenes entre distintos sectores sociales y funcionarios; e incluso la reproducción de valores paternalistas.

Valores que eran propios de una institución, que como el BCE, se veía a sí misma como *promotor natural y tradicional del desarrollo del país*; y que bajo (en parte) las concepciones heredadas de la aplicación tardía del Modelo de Sustitución de Importaciones, se veía en obligación de impulsar y rescatar a los sectores privados *por el bien del conjunto de la sociedad*. Sin creer necesariamente que esa obligación era para con las grandes firmas.

Así, una vez más se argumentaba, tal como en la crisis de 1995-96, la necesidad de la intervención del instituto emisor *a favor del sector privado y el resto de la sociedad*: justamente por que “la quiebra de una institución que cómo el Filanbanco, manejaba alrededor del 20% de los depósitos del sistema y una gran parte de las cartas de crédito del exterior, podría haber causado la ruptura del sistema de pagos”,²⁷⁰ y por ende la afectación a los depositantes y al conjunto de la economía.

Finalmente, y pesar de los préstamos realizados a las instituciones financieras, durante 1998 y de los esfuerzos expuestos en el anterior subcapítulo, en 1999 se produjeron nuevas quiebras, “sumándose además nuevas instituciones financieras al control de la AGD”²⁷¹. La evolución del SFP durante este año puede ser resumida en el siguiente cuadro (próxima página):

²⁷⁰ Ibid.

²⁷¹ Memoria del BCE, del año 1999; 2001, p. 51

Cuadro n. 2

Evolución de los miembros del SFP en el primer semestre de 1999

Fecha	Institución	Proceso
En enero	Banco Financorp Banco Finagro Banco del Azuay	Pasaron a saneamiento y liquidación.
Febrero y marzo	Financiera Amerca Financiera Finannova Banco del Occidente	Pasaron a saneamiento y liquidación por parte de la AGD.
Marzo	Todas del SFP	Feriado bancario forzoso.
Finales de marzo	Banco del Progreso	Cierra unilateralmente sus puertas.
Durante Mayo	Banco Pacífico Banco Popular Banco La Previsora Banco Cofiec	Fueron sometidos a auditorías contratadas por el gobierno, lo que determinó que al tener un patrimonio técnico inferior al 9%, debían capitalizarse en el plazo de un año. A la vez que seguían operando a través de un crédito subordinado otorgado por Filanbanco.
Durante Mayo	Banco Unión Banco Crédito	Fueron sometidos a auditorías contratadas por el gobierno, lo que determinó que al tener un patrimonio técnico negativo eran inviables.
Durante Mayo	19 bancos restantes (no especificados)	Fueron sometidos a auditorías contratadas por el gobierno, lo que determinó que al tener un patrimonio técnico superior al 9%, por lo que no se les sometió a ninguno de los otros procesos.

Fuente: Memorias del BCE, del año 1999; 2001, p. 5.

Elaboración: Milton Reyes Herrera

Por otro lado, a pesar que los informes del BCE aseguraban que “la difusión de las auditorías a principios del segundo semestre y el anuncio del Superintendente de Bancos de no cerrar otros bancos, generó cierta recuperación de la confianza del público en el SF”²⁷², en realidad esta sería una falacia porque más bien fue fugaz.; así lo demuestra el siguiente cuadro:

²⁷² Memorias del BCE, del año 1999, p. 52

Cuadro n. 4

Evolución de los miembros del SFP en el segundo semestre de 1999

Fecha	Institución	Proceso
Septiembre	Banco Popular	Fue sometido a saneamiento abierto.
Septiembre	Banco La Previsora	Fue fusionado por absorción del Filanbanco
A partir de Junio (fechas indeterminada por el BCE)	Banco del Pacífico	Recrudescimiento de los problemas

Fuente: Memorias del BCE, del año 1999; p. 52

Elaboración: Milton Reyes Herrera

En este sentido, sin embargo, también la institución reconoce que la caída del Popular y la Previsora, “cuestionó los resultados de las auditorías, pues éstas, solo recomendaron únicamente un proceso de fortalecimiento para dichas instituciones”²⁷³. Lo que nos permite deducir que los pronunciamientos públicos del Superintendente de Bancos, demuestran que en realidad el régimen (por lo sancionado en la Ley General de Instituciones Financieras de 1994, que otorgaba enorme influencia del ejecutivo sobre quien ejerciera ese cargo) creía ciegamente en las auditorías y en las bondades de sus políticas para superar el colapso, o que intentaba crear confianza basada únicamente en la retórica.

Al observar acciones como la del feriado bancario, el agravamiento de la crisis de confianza que se desata en junio, “el anuncio del gobierno que no pagaría parcialmente las obligaciones de los Bonos Brady y Euro bonos”²⁷⁴, y si se suman los rumores²⁷⁵ de *actores vinculados al gobierno que informaban a allegados sobre los bancos en riesgo*; la hipótesis señalada de acción retórica por parte del gobierno, parecería ser la más verosímil; precisamente porque en medio de un colapso como el ecuatoriano, el re(ordena) el conjunto del Sistema Financiero y la economía, y minimizar los conflictos políticos *precisan de estrategias para ganar tiempo* en medio de un escenario caótico. Escenario que queda comprobado cuando se revisan las políticas concretas.

²⁷³ Ibid.

²⁷⁴ Ibid.

²⁷⁵ Este rumor fue ratificado por dos informantes con relación confirmada a miembros de la administración Mahuad, quienes a pesar de preferir guardar reserva sobre su identidad, relataron que días antes de la caída de un banco, y el feriado, fueron informados, con la finalidad de precautelar sus depósitos y ahorros.

En ese sentido se puede encontrar que la evolución de los resultados de 1999 de la gestión monetaria y cambiaria, se puede sintetizar en el siguiente análisis:

En 1999, el tipo de cambio nominal (exchange rate), que flotaba libremente desde febrero de 1999 (que anteriormente era controlado por un sistema de bandas), se disparó a cerca de 3 veces del valor del año anterior. Un fenómeno típico de las crisis de circulante que sucede bajo los regímenes de tipo de cambio flexibles. Tal vez, el control drástico del sistema bancario (al congelar los depósitos del público) fue necesario para contener la crisis de circulación de dinero; lo cual sin embargo depreció el sucre a un factor de tres. De todas formas, con tal shock de desintermediación financiera, un porcentaje negativo en el crecimiento económico no fue una sorpresa.²⁷⁶

En lo que se refiere a **la política crediticia**, principalmente el BCE siguió concediendo durante todo el año préstamos, tanto a las instituciones financieras en saneamiento, como a las que habían sido asumidas por el estado; pese a que en la ley del BCE se había cancelado el otorgamiento de créditos a las primeras, en la práctica la norma no era cumplida. Queda además así demostrado que no hubo un proceso real de liberalización, por que éste presupone (como cualquier modelo de regulación de acumulación) un ordenamiento jurídico que garantice el control; mientras que en el caso ecuatoriano, la desregulación más bien significó la minimización (casi eliminación) de la posibilidad de supervisión sobre las acciones del SFP, y de sus propias instituciones.

Así, en lo que respecta en la política financiera, debido a que dicho tipo de desregulación había llevado al colapso, manifestado en “la tendencia de una aguda depreciación en el tipo de cambio, y erosión en las reservas del BCE, lo que puso severamente en peligro la capacidad de la economía para afrontar las obligaciones externas”²⁷⁷, el flamante DBCE, para marzo de 1999 “decidió cerrar provisionalmente el sistema bancario; y entonces congeló los depósitos por un año. Lo cual es equivalente a un bailout del sistema financiero por parte del público”²⁷⁸.

Nos encontramos aquí, ya en un nivel, donde la intermediación del Estado (vía BCE) frente al SFP, que se había caracterizado por rescatarlo a través de préstamos, reducción en los

²⁷⁶ Izurieta, A., 2000, p. 38-39

²⁷⁷ *Ibid.*, p.37

²⁷⁸ *Ibid.*

porcentajes de encaje, etc, (lo cual representaba una carga que afectaba y medraba al conjunto de la economía y sus actores), trasladaba directamente los costos del colapso a los depositantes e inversionistas de manera absolutamente visible.

Por otro lado, es necesario señalar dos elementos que terminan configurando el bailing out por parte del sector público al privado: la emisión y aceptación de documentos de agentes públicos (Bonos); y la creación y acciones de la Agencia de Garantías de Depósitos (AGD).

En lo que se refiere a **la emisión de bonos de sector público** para rescatar los desórdenes provocados por la banca privada, se puede observar que, además de la posibilidad que los bancos habían tenido de solventar un encaje reducido, a través de bonos emitidos por el sector público, “las medidas de ayuda a los bancos que fueron intervenidos por la AGD fueron financiadas por el Ministerio de Finanzas, quien emitió bonos para el saneamiento de los bancos y el pago de garantía de depósitos”²⁷⁹.

Lo anterior termina de trasladar la deuda al resto de la sociedad y afectar a la economía, especialmente cuando esos mismos documentos “fueron vendidos al BCE, lo que tuvo fuerte impacto expansivo”. De esta forma “ni la caída de las Reservas Internacionales Netas (RIN) ni la política de mercado abierto (Por medio de bonos de estabilización monetaria que se incrementaron en 236% entre dic. de 1998 y dic de 1999, según indica la CEPAL) fueron suficiente para compensarlo”²⁸⁰.

Aún así, las autoridades monetarias basadas en elementos teóricos liberales pero que en la práctica habían rescatado a agentes ineficientes, todavía se basaban “en la creencia de que la raíz de la crisis estaba en una severa crisis fiscal”²⁸¹, sin percatarse de que como plantea Izurieta, más bien los desajustes fiscales se han debido a los rescates de los agentes privados (sucretización y salvataje de 1995-1996)

²⁷⁹ Informe Andino, INTAL, Taccone y Nogueira; 2002, resumen, p.40.

²⁸⁰ *Ibid.*, resumen, p.40.

²⁸¹ Alejandro Izurieta; 2000: 263.

Con respecto a la AGD, se debe señalar que ésta fue creada en diciembre de 1998 como “una agencia oficial con el propósito de evaluar y controlar al sistema bancario”²⁸² por la ley de Reordenamiento Económico y Financiero, fue encomendada bajo “la misión de sanear las instituciones financieras que no podían honrar sus compromisos y garantizar, con ciertas excepciones, los depósitos de los ahorristas”²⁸³.

En realidad, la AGD también asumió, el papel de acreedor de deudores a la banca bajo su administración y supervisión. Papel que ha sido, como es de dominio público, sumamente tortuoso y con resultados aún polémicos. En cierta medida, y más allá de los escándalos de fideicomisos respaldados con bienes sobrevalorados, la escasa recuperación, y el haber tenido (por disposiciones legales creadas en la administración Mahuad) que haber tenido que aceptar al igual que el BCE, pasivos y bonos como forma de pago, quizá parte de su irregular accionar tuvo su origen en que debió intervenir “en 14 instituciones financieras, cuyas tenencias representaban 65% de los activos del sistema”. Sin embargo, de lo que no hay duda que su creación estaba directamente relacionada con la concepción de la necesidad de rescatar a las grandes firmas, bajo el mismo discurso de las autoridades del BCE que terminaba empatando con los intereses de las FSH, tal y como ya se ha anotado.

En este punto, debo señalar que, si bien he ejemplificado el papel que cumplieron la emisión de bonos y la AGD, no profundizaré en estos temas, porque aunque no niego la enorme importancia de éstos, también es necesario reconocer: primero, que ambos merecerían, por sí mismos, nuevos estudios, y segundo, que éstos ya han sido, en sus términos más generales, ampliamente difundidos por la opinión pública. Finalmente, precisaré que dentro del análisis estructural histórico hasta aquí realizado, ambos temas son considerados dos de los elementos, más no los exclusivos; y que tal como todos los demás, demuestran los comportamientos y las recurrencias de los bailing out realizados en el Ecuador, y de la relación Estado – Fuerzas sociales – OI, en el proceso de desregulación (pérdida de control), eje central de este estudio.

Eje, que obliga a realizar un balance de los resultados político económicos que propició el colapso; es así, que se puede señalar que el manejo de las distintas fases de éste, y debido a

²⁸² *Ibid.*, p.268.

²⁸³ Informe Andino, Intal, Taccone y Nogueira, P.40.

la creciente exclusión de otras fuerzas políticas económicas en la toma de decisiones, se da un recrudecimiento e incremento constante de la tensión entre las FSH y las subalternas.

Sin embargo, no es hasta cuando se produce una fisura entre los bloques hegemónicos regionales, encabezados institucionalmente por el PSC (costa) y la DP (Sierra), a raíz de la quiebra del Banco del Progreso y el encarcelamiento de su mayor accionista (Roberto Aspiazu), cuando se empieza a configurar un escenario propicio para la salida de Mahuad.

A lo anterior se sumarán dos fenómenos:

- El descontento de sectores de los mandos medios de FFAA, y la desconfianza sobre la política económica (ejemplo: el 1% de impuestos para la intermediación financiera);
- Pero también, el respaldo político de actores del OI (especialmente vinculados a los EEUU) desde su idea particular de concebir la institucionalidad.

Para cuando se plantea la dolarización como medida última para superar el colapso financiero, la dinámica política, ya ha producido la confluencia de todos los anteriores sectores, en la necesidad de la salida de Mahuad. Sin embargo la solución de la crisis política institucional tiene dos interpretaciones totalmente diferentes, que reproducen la creciente polarización entre el proyecto de las FSS y el de las FSH.

El primero encabezado por la enorme capacidad de movilización indígena, articula a mandos medios de las FFAA y a distintos sectores socio-económicos contra-hegemónicos, alrededor de un discurso que resalta la percepción de corrupción por parte del régimen, pero sobre todo el agotamiento de las estructuras político-económicas.

El segundo se da en base de una nueva alianza hegemónica, que reproduce el liderazgo una vez más del PSC, a la cual se articulan mandos altos de las FFAA, sectores tecnócratas, y actores vinculados materialmente, o en el nivel de imágenes, con las FSH. Este bloque reconoce la ineptitud (más que corrupción) del régimen, como causal válida para su destitución. Su discurso, sin embargo, se basa en la defensa de *la institucionalidad y la democracia* de corte minimalista, es decir de las mismas estructuras políticas que garantizan la continuidad del modelo de regulación de la acumulación.

Justamente, esa visión de democracia minimalista (régimen civil de corte electoral), es la que predomina, gracias también al respaldo del hegemon continental, para quien un golpe de estado sería geopolíticamente inconveniente. Así, se produce la sucesión presidencial, a favor del vicepresidente Noboa, quien como ha sido tradicional desde la liberalización económica, continúa con prácticas que incluyen desde la ejecución de políticas económicas provenientes del pragmatismo tecnócrata hasta concesiones clientelares y prebendales, especialmente con los sectores que encabezan las FSH.

Finalmente, la dolarización, uno de los puntos más criticados por las FSS: *única solución viable al colapso*, tal como lo había planteado Mahuad, solamente se ejecuta gracias a su sucesor. Una vez más, la crisis política, no se traduce en una posibilidad real de transformación estructural; el proyecto de las FSH, continúa con otro rostro.

2.6. Conclusiones del Capítulo

En primer lugar, debo señalar que en este periodo, se reproduce y se incrementa el modelo especulativo, especialmente de las bandas cambiarias controladas, un mantenimiento artificial del sucre y las altas tasas de interés.

Así, a la nueva forma intermediación, producida por el modelo de liberalización, del Estado frente a las SFP, que se había dado a través de cambios en las funciones y servicios y marcos legales, se le suman nuevas regulaciones y normativas, dentro y fuera del BCE; todo lo cual incrementa la pérdida de control por parte de las instituciones públicas del SFP.

Por ejemplo, durante la primera crisis y el colapso financiero, se da como factor recurrente un incremento constante de la dependencia de préstamos (que se hace extrema) para el fondeo de instituciones financieras nacionales, así como el incremento de riesgos producidos por factores externos.

Esta característica permite hablar de una intermediación del BCE que se concreta en desregulación y pérdida de control del SFP y también en una gran debilidad para prevenir factores propios de la liberalización característica del OEI.

Ese incremento de la pérdida de control constante que se da en este periodo, como característica de la intermediación del Estado, sin embargo no significa la existencia de una instrumentalización por parte de las FSH y el SFP. Lo que se produce es una maximización de la hegemonía de sectores bancarios y empresariales en el manejo del Estado, a través de diferentes leyes y normativas dentro y fuera del BCE, y de la constitución de 1998; todo lo cual, reproduce aún más espacios cerrados de toma de decisiones vinculados a una mayor capacidad del ejecutivo, y que termina empoderando aún más al pequeño número de funcionarios que se hacen cargo de la elaboración de las políticas económicas, desde una visión tecnocrática

De esta manera puedo argumentar que la primera crisis nunca fue resuelta, y que más bien, el colapso fue producto directo de ésta. Incluso, diferentes análisis al interior del BCE que prevenían de los riesgos recurrentes provocados por la pérdida de control, y por las acciones riesgosas de los miembros del SFP, nunca fueron tomados como lecciones.

Más aún, el intento por realizar otro tipo intermediación (que significaba otra forma de regulación de la acumulación, vía el redimensionamiento de las funciones, servicios y normativas), planteada por la articulación de otras FSH en disputa, y que intentaba reducir el peligro, a través de la convertibilidad (Bucaram), fue desmontada con la participación de varios sectores sociales, los que terminaron favoreciendo a la banca privada (*si hubiera habido convertibilidad los bancos hubieran cerrado dos años antes*).

A pesar del anterior intento fallido, y de la existencia de diferentes visiones y articulaciones de fuerzas políticas en la conducción del Estado, también se puede encontrar las políticas económicas impulsadas por los sectores tecnocráticos (e incluso funcionarios) de todas formas se mantuvieron en la conducción del BCE, y en el Ministerio de Finanzas.

Dichas políticas económicas, provienen de una visión ortodoxa, la cual empata con los requerimientos de FSH y del OEI, y hasta se convierte en prácticamente incuestionable cuando se materializa en el ejercicio concreto del diseño de programas y su aplicación. Nos encontramos así, con el entronamiento definitivo de un autoritarismo tecnocrático; el cual sin embargo, a pesar de ocultarlo, representa una posición filosófica política (liberalismo), pero no esta exento de las luchas políticas concretas que terminan por producir un empate con las prácticas e intereses de FSH, especialmente las ligadas al SFP.

Así; la lógica del conocimiento-poder se reproduce, se acrecenta, y se ejecuta más rápido en el accionar de los sectores técnicos públicos o privados, que en la posibilidad de contrarrestar (a través de elaboración de leyes, control y supervisión, e incluso aplicación) a las acciones que impliquen riesgo moral.

Lo anterior se demuestra en el caso privado, por ejemplo, con las actividades riesgosas del SFP; mientras que en el público, con las regulaciones que otorgan discrecionalidad al Gerente del BCE para otorgar préstamos inmediatos de liquidez (que incluso fueron de solvencia).

Por otro lado, si retomamos el accionar de los generadores de las políticas económicas durante este periodo, nos encontramos que es sólo en pleno colapso, donde se liberan las bandas. Así, lo que parecería una mayor profundización de la liberalización, en realidad es una mayor desregulación (pérdida de control), en un escenario caótico; lo que lleva a una catástrofe financiera, y que se traduce en un mayor bailing out del SFP, ya no solo por parte del sector público²⁸⁴ (préstamos de liquidez, etc), sino también directamente por el conjunto de la sociedad (feriado bancario, etc.).

Finalmente, debo señalar que en el nivel político, con la caída de Bucaram, y de Mahuad se crea la ficción de la posibilidad de una disputa real del poder por parte de las FSS frente a las hegemónicas. Lo que significaron ambas movilizaciones fue que:

- En el primer caso, la tensión FSS – FSH llevó a la consolidación del ascenso de sectores subalternos al escenario público, a través de *la contención* de políticas de ajuste e intentos de devaluación del sucre (convertibilidad),
- Mientras que en el segundo, un intento de las FSS por hacerse del poder (intento que no era viable por que la reconfirmación del poder se resolvió en un consenso entre FSH, sectores altos de las FFAA y actores hegemónicos del OI).

²⁸⁴ Se debe señalar que no se niega que este bailing out, por parte del sector público, en realidad fue a toda la sociedad, sino que éste no era percibido como tal; porque pese a que los recursos utilizados pertenecen a todos, es solamente cuando se congelaron los depósitos, que el bailing out se visibilizó directamente a nivel público.

El primero, se resolvió a través de la elección de un interinazgo que retomó las conductas rentistas del modelo, y posteriormente (re)formuló el planteamiento sobre la necesidad de una nueva asamblea constituyente, la misma que terminó siendo captada por los sectores hegemónicos. Asamblea que se tradujo en una mayor concesión de poder al ejecutivo, a sus políticas, y a la posibilidad de maximizar la dominación por constelación de intereses, y colonización del Estado por parte de FSH y sectores tecnocráticos. Todo lo cual creó mayor tensión frente a las FSS

El segundo, fue resuelto a través de la sucesión presidencial, la cual desarticuló el intento radical del 21 de enero a favor del cambio de estructuras. Tal como se vio con la caída del régimen de Bucaram, fue en los consensos de las elites donde se resolvió el poder real; así, se apela a *democracia* para nombrar al vicepresidente como primer mandatario, el cual continúa con lo que no pudo su antecesor: implementar la dolarización.

Conclusiones

Durante la década de los 90's, no podemos hablar de una Liberación Financiera *pura*, o la aplicación a un solo modelo económico. La intermediación del BCE producida desde la implementación de la modernización propuesta por el régimen Duran Ballén-Dahik, significó a nivel institucional, una reducción del espacio del debate de lo público (en los asuntos que son de su incumbencia), a un espacio mínimo.

Dicho espacio, implica se concentró el poder en la *toma de decisiones* en un pequeño número de funcionarios vinculados a la visión política del (neo)liberalismo, los que terminan minimizando el problema de lo público a ecuaciones técnicas y desligando el manejo de la economía de la esfera de la política.

De todas formas, el problema de la intermediación del BCE frente a los distintos sectores, incluidos el SFP, sin embargo, no puede ser explicado solo por una lógica economicista. Nos enfrentamos también a un problema político, de poder; en donde existen tanto encuentros como conflictos entre distintas fuerzas sociales. En dicho espacio han sido los discursos y prácticas los que han ido reformulando y reconstruyendo la institucionalidad estatal, las ideas y fuerzas materiales (desde Cox), pero siendo resueltas preminentemente por las visiones de las FSH, precisamente por ser éstas las que ostentan un mayor poder.

Dicho poder se representa en la concentración de esperticias en el manejo político (ej. clientelismo, constitución de 1998), técnico, legal y económico, y que en el caso ecuatoriano se ha reproducido y se ha recompuesto, en esa década, de manera cada vez más eficiente.

Así, lo demuestra la continuidad y profundización de las políticas económicas, a pesar de la crisis iniciada a mediados de los noventa. La cual no solo pudo realizar una intermediación del BCE frente al SFP, prácticamente libre de control; sino que además produjo que esa intermediación intente rescatar a los bancos durante toda la segunda mitad de la década, y las prácticas de *bailing out* de los grandes firmas por parte del Estado y finalmente por el propio público, sin que hasta ahora se avisore la recuperación de los dineros extraídos del fisco y de los depositantes, para rescatar al SFP.

Un ejemplo del comportamiento en la esfera institucional, tendiente a asignar un mayor poder al ejecutivo y a sectores económicos y tecnocráticos vinculados a la visión desreguladizadora (supuestamente a-política) puede ser encontrado, tan tempranamente, como cuando se dicta la Ley Banco del Estado de 1992, en la cual “muchas disposiciones son incorporadas en las regulaciones de la Junta Monetaria; hecho que hizo más flexible su aplicación porque la modificación de una regulación no requiere ser aprobada por el Congreso”²⁸⁵.

Dicho ejemplo, que gráfica el accionar de los intentos modernizadores, en realidad representa (desde una visión weberiana), la posibilidad de una dominación por constelación de intereses, y (desde Cox) el reducir el papel de intermediación autónoma del estado ecuatoriano a favor de un proyecto donde las decisiones oculten de donde provienen sus perspectivas políticas (como toda ideología).

Lo anterior nos lleva a reflexionar que incluso la institucionalidad misma del Estado ya no se inscribe dentro de una estrategia de ancla hegemónica, sino más bien que esta se encuentra en peligro creciente de ser colonizada; o por lo menos, de ser operativizada, vía transformaciones quirúrgicas que produzcan una relación directa (by pass) entre niveles productivos internos (vinculados a FSH), y el OEI, sin las intermediaciones de un Estado que ejerza un rol autónomo.

Por otro lado, al retomar el modelo económico, durante esta década es necesario señalar que si bien se hablaba de liberalización, y discursivamente el pensamiento ortodoxo primaba, es necesario reconocer que éste debía hacer concesiones por las propias dinámicas políticas del Ecuador; tal y como plantea Izurieta:

La inestabilidad política y los sucesivos cambios de gobiernos durante esta década hacen difícil poder describir las políticas de desarrollo económico desde un bien definido modelo económico, como sí se lo pudo hacer en las décadas previas. De todas formas, las políticas implementadas tuvieron fuertes denominadores comunes, de ninguna forma desvinculados de las presiones para fortalecer a las reformas del mercado. **Esa visión puede ser caracterizada como una combinación de elementos provenientes del modelo de programación financiera (financial programming) ya**

²⁸⁵ Hidrobo, J., p. 22

descrita, y por elementos de la so-called *Minimum Standards Model* (RMSM), identificado con el BM.²⁸⁶

Finalmente, esta investigación ha arrojado a manera de conclusión, los siguientes resultados puntuales:

- Los sectores concretos, que fueron beneficiados por la desregulación entendida como pérdida de control, los sucesivos salvatajes y el bailing out realizado en pleno colapso fueron principalmente los sectores financieros, y los vinculados a éstos.
- Las reformas a los servicios, funciones, normativas del BCE con el fin de producir una nueva intermediación entre el Estado y las SFP dentro del nuevo modelo de regulación económica (neo)liberal, no fueron impulsadas solo por los sectores anteriormente señalados; sino también por sectores políticos, tecnocráticos, sectores privados, etc. No desde una visión instrumentalista del Estado, sino a través a una articulación en el nivel de intereses (capacidades materiales), discursos e imágenes (ideas) de diferentes fuerzas sociales sobre el rol que debía tener el Estado (hegemonía).
- Quienes saben todas las reglas de juego, y están en capacidad de elaborar nuevas, tienen mayores ventajas que los que no. Es por esto, que muy difícilmente se podrá conocer a tiempo, o demostrar si se están cometiendo trampas legales, omisiones jurídicas o el forzamiento de las normas, así existiere toda la certeza. Más aún, en el ejercicio del manejo del derecho, se incrementa el *riesgo moral*, por que se pueden producir regulaciones anti-éticas, que aunque no sean legítimas, siguen siendo legales.
- El accionar de los técnicos y actores vinculados con el manejo de instituciones financieras, privada, y también dentro del estado, supera largamente a la capacidad de reacción a las normativas vigentes, y a la posibilidad de reconstruir marcos legales que permitan contener a políticas depredadoras.
- En esta década se dan dos factores recurrentes en la liberalización: por un lado, como se ha planteado, se reduce la capacidad de control y se construyen formas tipo bypass para maximizar la vinculación nivel productivo-fSH- OEI, via minimizar la intermediación del Estado (BCE); pero a la vez se garantiza que, en situaciones de

²⁸⁶ Izurieta, A., p. 33

riesgo, se pueda producir una maximización de la intermediación del Estado para garantizar el bailing out, a través de préstamos de última instancia, y el traslado de los costos al resto de la sociedad.

- Con la nueva forma de intermediación del Estado frente al SFP construido en ésta década, no se produce una instrumentalización; sino, una minimización del control, la cual no podía ser superada por el accionar de funcionarios que no estaban articulados a los discursos y prácticas del supuesto purismo ortodoxo.
- La intermediación del BCE, y del conjunto de organismos de control del Estado (Superintendencia de Bancos) frente al SFP puede ser observado a través del cambio de sus misiones, funciones y servicios, pero también en diferentes prácticas normativas. Así, encontramos que en el caso ecuatoriano, el proceso de liberalización, desregulación y pérdida de control, y aplicación de políticas concretas que llevaron al colapso estuvieron acompañados de elaboración de leyes, forzamiento de otras (interpretaciones), y formulación de normativas con dedicatoria (ejemplo: normas, en la Constitución de 1998, sobre préstamos de liquidez). Todo lo cual, desmantela el discurso de reformas técnicas, no políticas; porque para bajo esa nueva forma de intermediación se reproducen patrones tradicionales de la política ecuatoriana y el accionar de sus FSH, como la trasgresión de leyes.

Como conclusión, en el nivel político - económico, es necesario plantear las siguientes inquietudes:

Si con el interinazgo de Alarcón, se retoman conductas rentistas; con la sucesión de Noboa se continúa con la dolarización, como programa consensuado entre una nueva alianza de sectores de FSH (encabezadas siempre por el PSC). Lo cual demuestra que las crisis políticas producidas en esta década, no conllevaron reformas en la concepción de la política real, ni en las instituciones, y mucho menos en la concepción de la acumulación económica.

Nos encontramos así, con una cada vez mayor colonización del Estado, y además con el debilitamiento de los sectores subalternos frente a los hegemónicos, tal como se evidencia por ejemplo en las recientes movilizaciones fallidas de la CONAIE.

Dicha colonización, empata con el *entronamiento* de las visiones tecnocráticas, ya que éstas han venido a ser prácticamente incuestionables por quienes van accediendo al manejo del poder político.

Poder político, que hasta ahora ha sido solo una quimera para las FSS. Así, de no comprenderse el complejo rol del Estado, y por reducirlo a un papel de instrumento de las élites, se corre el peligro de que se reproduzca el siguiente escenario:

- Existencia, en sectores subalternos y no hegemónicos, de significados intersubjetivos;
- Existencia de una estructura histórica referida a imágenes colectivas de un nuevo orden social, que se pudiera articular solidamente,
- Pero, con una debilidad real de los sectores subalternos

Debilidad que parte de la no comprensión de las complejas dinámicas al interior del Estado, lo que hace prácticamente imposible que se realicen esfuerzos que puedan producir un choque con las visiones hegemónicas, y una base material institucional que conduzca al surgimiento de una estructura alternativa.

De mantenerse dicho escenario, la intermediación del Estado seguirá los mismos patrones señalados en este breve intento por explicarla. De ahí, nuevos rescates a los grandes sectores privados son una posibilidad real cuando hablamos de una economía dolarizada, que puede en cualquier momento agotarse.

Lista de Siglas

BCE: Banco Central del Ecuador

BM: Banco Mundial

BPN: Bancos Privados nacionales

DBCE: Directorio del Banco Central del Ecuador

FS: Fuerzas Sociales

FSH: Fuerzas Sociales Hegemónicas

FSS: Fuerzas Sociales Subalternas

JM: Junta Monetaria

OEI: Orden Económico Internacional

OM: Orden Mundial

SB: Superintendencia de Bancos

SFP: Sistema Financiero Privado

Bibliografía

BOBBIO, Norberto: "Diccionario de la Política". Editora Universidad de Brasilia, terceira edicao, 1991.

CONAGHAN Catherine: "Democratization in Ecuador", en Malloy, James & Seligson, Mitchel, "Authoriritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America", Pittsburg, University of Pittsburgh Press, 1987.

COX, Robert: "Production, power and World Order". N.Y. Columbia University, 1987.

COX, Robert: "Fuerzas Sociales, Estados y Fuerzas Sociales: más allá de la teoría de las relaciones internacionales", en Vasquez, Jhon, "Relaciones Internacionales, el Pensamiento de los Clásicos", Editorial Linusa, 1997.

DE LA TORRE, Carlos: "Populist Seduction in Latin America, The Ecuadorean Experience

DEVETAK, Richard: "Critical Theory", en Biblioteca de la Universidad San Francisco de Quito.

FLACH, Karl Hermann: "El futuro de la libertad". Madrid, Union Editorial, FUNDACIÓN FRIEDRICH NAUMANN, 1971.

HIDROBO Estrada, Jorge: "El nuevo Banco Central del Ecuador". 1996

IZURIETA, Alejandro: "Crowding Out or Bailing Out: Fiscal Deficits and Private Wealth in Ecuador, 1971-99". The Haghe, Institute of Social Studies, 2000

LARREA STACEY, Eduardo: "Evolución de la política del Banco Central del Ecuador, 1927-1987". Quito, Banco Central del Ecuador, 1990.

LECHNER, Norberto: "Estado y política en América Latina". México, siglo XXI, 4ta edición.

O'DONELL, Guillermo: "El aparato estatal del tercer mundo y su relación con el cambio socioeconómico". Revista Internacional de Ciencias sociales, Volumen XXXII, n.4, París, UNESCO, 1980.

O'DONELL, Guillermo: "Modernización y Autoritarismo". Paidos, Buenos Aires, 1972

PREBISH, Raúl: "La evolución del pensamiento de la CEPAL", De Universitaria S.A., 1969.

TACCONI, Juan – NOGUEIRA, Uziel: "Informe Andino", Año 1, N° 1, Buenos Aires, BID-INTAL, 2002

TERMES, Rafael: "Antropología del Capitalismo". Barcelona, Plaza y Janes Editores, 1992.

THOUMI, Francisco; GRINDLE, Marilee: “La Política de la economía del ajuste: la actual experiencia ecuatoriana”. Quito, Flacso, 1992.

WEBER, Max: “Economía y Sociedad”. México, Fondo de la cultura económica, 1era edición, 1942

Otras Fuentes:

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR DE 1998

LEY GENERAL DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS, año 1994, 12 de Mayo de 1994

PaEZ CORDERO, Alexey: *Democracia y Ajuste Estructural en Ecuador: Del Orden Mundial a los Actores Sociales*, Ponencia para el Instituto Francés de Estudios Andinos y Universidad Nacional de Bogota, 1994, p. 13, mimeo.

DE LA TORRE, Patricia: “El Poder en Foucault y Weber”. Brasilia, Dpto. de Sociología, Universidad de Brazil, 1992 (Mimeo.).

OCHOA, Haydeé: “Tendencias tecnocráticas del aparato público latinoamericano”. Ponencia XX Congreso del ALAS, Comisión de trabajo: Reforma del Estado, Políticas Públicas y gasto social, México, 1995 (Mimeo.).

GANGOTENA A., editorial de periódico el Comercio, 15 de septiembre de 1995: A5

Estatuto Orgánico Funcional del Banco Central del Ecuador de 1993.

Revista: “Informaciones de la Gerencia del Banco Central”. N. 3, Enero de 1994.

Informe: “Memorias del BCE”, año1992, Publicado en Noviembre de 1993

Informe: “Memorias del BCE”, año1995, Publicado en Octubre de 1996.

Informe: “Memorias del BCE”, año 1995en Página Web:

Informe: “Memorias del BCE”, año1996, Publicado en Octubre de 1997

Informe: “Memorias del BCE”, año1997.

Informe: “Memorias del BCE”, año 1998

Informe: “Memorias del BCE”, año 1999

Entrevistas:

Entrevista a Ec. Julio Oleas, Septiembre del 2003: Ex funcionario del BCE, Dpto. de Investigaciones Económicas. Actualmente investigador, consultor revista Gestión, Catedrático de FLACSO, ha escrito varios artículos sobre BCE, y dolarización.

Entrevistas varias a Fernando Moncayo, actual funcionario del BCE, Ex funcionario de

Recursos Humanos durante el proceso de modernización.

Entrevista a Ec. Marco Naranjo, Agosto del 2003: funcionario del BCE, Dpto. de Investigaciones Económicas. Ha escrito varios artículos sobre BCE, y dolarización.

Entrevista a Ec. Pedro Páez, Agosto del 2003: funcionario del BCE, Dpto. de Investigaciones Económicas. Ha escrito varios artículos sobre BCE, y dolarización.

Entrevistas varias a Sociólogo y Politólogo Alexey, Páez C: Profesor-Investigador de FLACSO