

**UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ**

**Colegio de Administración y Economía**

**Crisis institucional y dolarización**  
**Proyecto de investigación**

**Christopher Arroyo Lasso**

**Economía**

Trabajo de titulación presentado como requisito  
para la obtención del título de  
Economista

Quito, 10 de mayo de 2016

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ  
COLEGIO DE ADMINISTRACIÓN Y ECONOMÍA

**HOJA DE CALIFICACIÓN  
DE TRABAJO DE TITULACIÓN**

**Crisis institucional y dolarización**

**Christopher Arroyo Lasso**

Calificación:

Nombre del profesor, Título académico

Franklin Maiguashca, M.A.

Firma del profesor

---

Quito, 10 de mayo de 2016

## Derechos de Autor

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Firma del estudiante: \_\_\_\_\_

Nombres y apellidos: Christopher Arroyo Lasso

Código: 00133998

Cédula de Identidad: 1713214789

Lugar y fecha: Quito, mayo de 2016

## RESUMEN

El presente trabajo de titulación intenta en primera instancia conceptualizar la importancia que tiene en la vida de un Estado el respeto a las instituciones, ligando este concepto al desarrollo económico. En este sentido, argumentaremos sobre motivos por los que el Estado ecuatoriano ha implementado algunas normas y cuerpos legales. El trabajo pretende explicar el fracaso económico desde una óptica distinta a la tradicional.

En el pasado, aquellos candados legales que se suponían existentes como sostén de la economía fueron desapareciendo a medida que las necesidades de grupos de poder iban cambiando. Resulta inconsistente con la evidencia histórica asumir que la ley ha impedido que los gobiernos favorezcan a grupos específicos, en realidad, más que un obstáculo se convirtió en el instrumento perfecto para respaldar a la élite. El tema planteado es relevante. Primero, porque involucra deducir el alcance que tiene en una economía la creación de instituciones políticas extractivas. Segundo, y relacionado con el punto anterior, porque la creación de instituciones perniciosas para la mayoría ha afectado a la generalidad de la población y al Estado.

La inclinación de Daron Acemoğlu y James Robinson es explicar que la política es lo más destacado y base de la economía y como está compuesta de otros componentes que resultan más importantes que esta misma. Como en el modelo de dichos autores, durante el desarrollo se evidenciará como las instituciones extractivas consumieron al Estado y lo llegaron a limitar tanto que en el presente no cuenta con las armas de defensa necesarias contra posibles altercados.

Palabras Clave: Institucionalidad, desarrollo, instituciones extractivas, instituciones inclusivas, sucretización.

## ABSTRACT

This thesis tries to demonstrate the importance that institutions have nations, especially speaking about progress, particularly in economics. Explaining this, the work will try to clarify why governments have decided approve different laws for the profit of a little group. This tries to validate ecuadorian economic failure from a different perspective.

In the past, laws that were supposed to look after certain institutions disappeared when the priorities of different backing groups changed. In Ecuador, seems absolutely inconsequent to historical evidence to consider that the law has been an obstacle to governments to help specific people, in fact, more than an impediment, was the perfect instrument to abolish progress. The subject is relevant. First, because it involves an evaluation of the magnitude that has in an economy creation of extractive institutions that restraint social progress. Second, related with the first idea, because the formation of abusive institutions have affected the majority of the population.

Daron Acemoğlu and James Robinson try to explain how economical science is made by many other different components that appear to have more importance. As in the authors model, throughout this work we would evidence how extractive institutions consumed the entire nation; limiting the population considerably and producing a problem because the State does not have the essential instruments to confront potential problems.

**Key Words:** Institutions, development, extractive institutions, inclusive institutions, sucretization program.

## **TABLA DE CONTENIDO**

<b>1. Introducción .....</b>	<b>7</b>
<b>2. ¿Qué son las instituciones? ¿Para qué sirven? .....</b>	<b>12</b>
<b>3. La era democrática: dos décadas perdidas .....</b>	<b>17</b>
<b>3.1 La primera década perdida .....</b>	<b>17</b>
<b>3.1.1 Endeudamiento agresivo .....</b>	<b>17</b>
<b>3.1.2 Sucretización de Osvaldo Hurtado .....</b>	<b>19</b>
<b>3.1.3 Sucretización de León Febres-Cordero .....</b>	<b>21</b>
<b>3.1.4 Fomento de instituciones extractivas .....</b>	<b>22</b>
<b>3.1.4.1 Devaluación acelerada .....</b>	<b>23</b>
<b>3.1.4.2 Incremento del gasto público .....</b>	<b>25</b>
<b>3.1.4.3 Instrumentalismo legal .....</b>	<b>25</b>
<b>3.1.4.4 La norma en la administración pública .....</b>	<b>28</b>
<b>3.1.4.5 Triunfo de instituciones extractivas .....</b>	<b>39</b>
<b>3.2 Segunda década perdida .....</b>	<b>30</b>
<b>3.2.1 Dolarización informal .....</b>	<b>30</b>
<b>3.2.2 Paquete normativo aprobado .....</b>	<b>32</b>
<b>3.2.2.1 Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado .....</b>	<b>32</b>
<b>3.2.2.2 Ley General de Instituciones del Sistema Financiero .....</b>	<b>33</b>
<b>3.2.2.3 Constitución de 1998 y Disposición Transitoria 42 .....</b>	<b>35</b>
<b>3.3 Crisis bancaria .....</b>	<b>36</b>
<b>3.4 Crisis cambiaria .....</b>	<b>39</b>
<b>3.4.1 Un intento de liberalismo .....</b>	<b>41</b>
<b>3.4.2 Flotación dirigida de bandas cambiarias .....</b>	<b>42</b>
<b>4. La llegada de la dolarización .....</b>	<b>44</b>
<b>4.1 La ausencia de instituciones .....</b>	<b>46</b>
<b>5. Conclusión .....</b>	<b>50</b>
<b>Referencias Bibliográficas .....</b>	<b>52</b>

# 1. INTRODUCCIÓN

En un estudio elaborado en América Latina por Transparencia Internacional, Ecuador ha sido catalogado como la segunda nación más corrupta de América del Sur, el índice de libertad económica ubica al país en el puesto 126 entre 155 países y en una investigación realizada en diez países sobre transparencia presupuestaria, Ecuador aparece en el último lugar (Pedro Romero, 2008). Para nuestro propósito, resume tres posicionamientos: i. no existen instituciones que apliquen reglas idénticas para todos los individuos; ii. las instituciones no facilitan la estabilidad de reglas; iii. no constan instituciones garantes del cumplimiento normativo establecido (Pedro Romero, 2008). Lo mencionado deja estipulado que Ecuador es una nación desprovista de instituciones sólidas, que busquen el bienestar general.

Históricamente, las naciones han buscado conocer cuál es la forma adecuada para promover un desarrollo que le permita perdurar en el tiempo. Resulta incomprensible observar todo el espacio académico que se ha dedicado a esta incógnita y que los resultados conseguidos hayan sido tan confinados. La “ciencia” económica es de las pocas donde todos los años las preguntas son iguales y las respuestas distintas. Ninguna tendencia puede ser examinada a cabalidad porque nunca otorga respuestas irrefutables. En este marco nos enrumbamos a tratar de analizar uno de los problemas más graves de la historia republicana ecuatoriana, la creación de instituciones extractivas como medio de gobierno.

DARON ACEMOĞLU y JAMES ROBINSON, en su tratado, *Why Nations Fail*, mencionan sobre el origen del poder, de la prosperidad y la pobreza. Concluyen que para hablar de desarrollo, es esencial entender la imposibilidad de sostener que este descende únicamente de parámetros económicos. Al explicar el bienestar, variables económicas juegan un papel fundamental pero

najo ninguna circunstancia el principal; ya que existen otros parámetros como los sociales, religiosos, culturales, éticos y muchos más, que van formando la manera de actuar de la gente y la capacidad de prosperar de la misma.

Sobre el manejo administrativo de un Estado se han pulido diversas tendencias, unas menos moderadas que otras; todas enfocadas en dilucidar cómo manejar una economía e implantar progreso. Cada vez más, los economistas muestran mayor tendencia a tener respuestas categóricas y diagnósticos irrefutables sobre el manejo del Estado a pesar de los problemas que en el presente han sido comprobados. En medio de tan polarizada visión de la economía, el trabajo intenta entender, más allá de pura teoría económica, si algunas instituciones económicas fueron adoptadas con sostén en una tendencia o responden únicamente a intereses de grupos de poder que se vieron patrocinados, tomando en cuenta que nuestra posición es que las instituciones políticas son las que aparecen inicialmente y generan las económicas.

La obra *Why Nations Fail* intenta explicar el origen de la pobreza, entendiendo primero algunos eventos ocurridos en un Estado, para dirigir este razonamiento hacia el progreso o el enfrentamiento. El modelo expuesto, sostenido en enorme evidencia histórica, muestra como la base institucional resulta en resumidas cuentas la plataforma sobre la que se sostiene todo el proceso de desarrollo. Mediante evidencia empírica expone que una vez consolidada la base institucional adecuada, difícilmente se pueden instaurar instituciones abusivas ya que el mismo sistema las rechaza.

Se ha pensado mucho sobre los motivos que originan la pobreza de las naciones. Algunos tratadistas consideran que es ocasionado por razones geográficas, otros la atribuyen a rasgos culturales, educación, herencia histórica; podrían ser mencionados decenas de motivos. Nuestro objetivo, amparado en los planteamientos conceptuales de Acemoglu y Robinson, es demostrar



que Ecuador es una nación pobre porque los grupos de poder han delimitado el sistema en su favor, prolongando su mandato y beneficiando a grupos concretos. La minúscula clase dominante ha aprobado leyes, modificado instituciones y desarrollado todo un sistema en beneficio propio, deteriorando la calidad de vida de la mayoría.

Acemoğlu y Robinson son claros al establecer que las instituciones fracasan cuando los pueblos no generan la fortaleza necesaria para limitar el poder de quienes ambicionan servirse de este. Gran Bretaña, por ejemplo, logró auténtica independencia de la élite destructiva en 1688 con la *Revolución Gloriosa*; su pueblo reivindicó derechos políticos, sociales y económicos que se les había negado, transformando su realidad y la economía del país (Acemoğlu, Robinson, 2012). A diferencia de lo ocurrido en la región europea, múltiples luchas ecuatorianas para la reivindicación de los derechos de los ciudadanos, como la revolución juliana, conquistaron destacados cometidos en principio pero perdieron fuerza a medida que transcurrían los años. Nuevas élites llegaron a dominar el Estado y se favorecieron del mismo. Latinoamérica en general, ha vivido algunos de estos procesos en diferentes etapas históricas, no obstante, las transformaciones realizadas por el nuevo liderazgo han derivado en procesos similares a los que rechazaban.

Ecuador, como algunas otras naciones latinoamericanas, ha sufrido, sufre y continuará sobrellevando los estragos causados por el populismo, clientelismo y la opresión de grupos de poder. Para justificar lo antedicho, el trabajo relata algunas de las decisiones tomadas por algunos gobiernos en el período democrático moderno. La idea principal es demostrar la importancia de las instituciones en un Estado, ver como la influencia hace que se vaya perdiendo el direccionamiento correcto y al desviarse, empieza una cadena de malas decisiones que dan legitimidad y legalidad a instituciones extractivas.

El trabajo tiene justificación ya que analizar el pasado puede en algunos casos demostrar el motivo del recurrente irrespeto hacia las instituciones en la actualidad. Las instituciones extractivas no permitieron que quienes involuntaria o premeditadamente abusaron del poder paguen el daño causado y eso concibió que con mayor impulso repitan sus equivocaciones. El Estado en más de una ocasión respondió por la inoperancia y corrupción del grupo exportador y financiero. A su vez, y conectado con la idea inicial, se intenta demostrar como una vez establecida una institución extractiva, esta habilita el fomento de otras peores, formando una cadena de equivocadas medidas repetidamente.

En su origen, la dolarización, por ejemplo, fue una respuesta a la situación económica respaldada por un reducido grupo doctrinario; en el presente es favorecida por la inmensa mayoría de la población. El objetivo del trabajo no es crear debate sobre lo beneficioso o perjudicial de la sucretización, la devaluación premeditada o la dolarización; únicamente se profundizará en el tema central que es la degradación de las instituciones y ver como dicho deterioro ocurrió por presiones de grupos económicos de poder, probando una vez más la teoría de Acemoğlu y Robinson.

En general, la nueva era democrática ecuatoriana se ha caracterizado por gobiernos que irrespetaron el Estado de Derecho, abusaron del poder, centralizaron funciones del Estado y respondieron a intereses de particulares. Como medio probatorio de la existencia de ausencia de consecuencias derivadas del uso defectuoso de las instituciones, algunos involucrados todavía ejercen cargos públicos, otros fueron exiliados y regresaron al país, la deuda nunca fue cancelada y la justicia nunca llegó.

Durante el desarrollo del presente trabajo trataremos de demostrar con evidencia histórica como el detrimento de las instituciones ecuatorianas fue perjudicando distintos ámbitos de la vida del Estado pero muy principalmente el económico.

Para sustentar nuestro estudio hemos dividido el trabajo en la siguiente forma:

La primera parte explicará qué son las instituciones y cuál es la importancia de estas. La explicación encuentra cuales han sido las que han predominado en el país y las consecuencias de su existencia. Principalmente basamos nuestra explicación en el trabajo desarrollado por Acemoğlu y Robinson, *Why Nations Fail*.

A continuación, se expondrán algunas decisiones controversiales tomadas en la historia “democrática” del Estado. Se desarrollarán principalmente cinco temas: endeudamiento agresivo, sucretización, crisis bancaria, crisis cambiaria y dolarización. Cada uno de estos será manejado como sustento del tema central del trabajo, la crisis institucional y la falta de liderazgo político.

Trabajaremos sobre la historia política del Ecuador, enfocándonos principalmente en el gobierno de León Febres-Cordero, Sixto Durán Ballén y Jamil Mahuad porque de manera clara se podrá evidenciar el empleo de instituciones políticas extractivas para fomentar instituciones económicas extractivas. El análisis histórico de los principales eventos nos permitirá comprender como el uso de instituciones extractivas maltrataba las condiciones del Estado a medida que mejoraba las de grupos de poder. A esta etapa dentro del trabajo se las denomina década perdida que en el caso ecuatoriano fueron dos, la primera en los años ochenta y la segunda en los años noventa.

El estudio de los principales eventos políticos en la historia moderna demostrará que el Estado ha sido redundante en sus decisiones y los favoritismos todavía ejercen autoridad sobre las funciones del mismo. La pérdida de institucionalidad y la falta de liderazgo nos lleva al

desenlace del camino, revelando la existencia de un Estado con pocos instrumentos de reacción ante las variaciones de la economía y la ausencia de instituciones que permitan salvaguardar sus intereses.

## 2. ¿QUÉ SON LAS INSTITUCIONES? ¿PARA QUÉ SIRVEN?

*Jean-Francois Champollion* dedicó su vida a la búsqueda de respuestas sobre la cultura egipcia. Para lograr su cometido utilizó la *pedra Rossetta*, descifrando escritura jeroglífica que consintió un entendimiento adecuado de la historia. Al igual que en las misiones napoleónicas, el estudio de las instituciones resulta ser la piedra angular para deducir la realidad de un Estado. En la historia, comprender el por qué de ciertos eventos es un cuestionamiento difícil de resolver. ACEMOĞLU y ROBINSON construyen un modelo donde el sistema político es la base de un sistema económico próspero. Bajo esta idea, el bienestar de una nación puede ser analizado observando su solidez política; esta puede consolidar el bienestar general o convertirse en un medio por el cual grupos reducidos obtienen réditos sin merecerlo (Acemoğlu, Robinson, 2012).

A pesar de la aparente conveniencia de fomentar instituciones inclusivas, existen grupos de poder habitando toda región y época que se encontrará en mejores condiciones al implementar instituciones extractivas. En el afán de mantener su posición dominante y generar ganancia adicional, la política resultó el instrumento perfecto para contaminar el sistema. Si la división de poder es restrictiva e ilimitada, las instituciones políticas serán absolutistas y representantes de dichos gobiernos establecerán instituciones económicas para enriquecerse, beneficiar a sus conocidos y perpetuarse en el poder; por el contrario, las instituciones que fragmentan y limitan el poder estatal son pluralistas y aprueban la competencia por sobre los monopolios (Acemoğlu, Robinson, 2012). A medida que el poder logra encontrar el camino adecuado para sostenerse en el tiempo, la autoridad se convierte en círculo vicioso, donde la política requiere de la élite para

ejercer el control del sistema y la élite busca continuamente adentrarse en procesos políticos para crear un entorno favorable a sí mismo.

Los procesos políticos resultan la vía rápida que encamina a un conjunto de personas para obtener beneficios económicos y evitar que otros lo consigan. La diferencia entre prosperidad o fracaso se encuentra en nociones como el respeto hacia las reglas de juego y la capacidad de estas de perdurar en el tiempo, también en el compromiso estatal de impedir que las expropiaciones se adueñen de la riqueza de las personas que trabajan para tenerlas y en paralizar el lucro de personas que generen fortunas en segundos sin haber hecho algo para obtenerlas (Acemoğlu, Robinson, 2012).

Los autores consideran que la respuesta a un problema tan complejo está en que es posible prosperar siempre y cuando el poder se encuentre dividido y limitado; sin abusos ni patrocinos injustos. Las sólidas instituciones económicas de países como EE.UU., por ejemplo, resultaron de instituciones políticas venturosas consolidadas a partir de 1619; consintieron que la sociedad busque el bienestar por sí misma, sin favoritismos, sin impedimentos de progreso y principalmente sin violencia (Acemoğlu, Robinson, 2012). En la historia, la limitación institucional es el peor enemigo del poder, marcando diferencia entre las buenas acciones del gobierno o la capacidad del poder para modificar el régimen en beneficio de pocos. En África, por ejemplo, las naciones no logran independizarse a pesar de una lucha histórica por aproximadamente 50 años, ya que fundaron instituciones económicas y derechos de propiedad inseguros, empobreciendo su población. Al principiar procesos revolucionarios sus caudillos no consintieron el cambio, no lo hicieron porque asumieran que fuera sano para sus mandantes, sino porque podían hacerlo y salir ilesos en su intento (Acemoğlu, Robinson, 2012).

En países desarrollados, la población reconoce el beneficio de la educación, del trabajo; existen incentivos por aprender y destacarse en una o varias materias, por educar y se empoderó a la ciudadanía para que adopte libremente el destino de su vida (Acemoğlu, Robinson, 2012). Una institución primordial es y continuará siendo la propiedad privada. Esta concepción permite que la gente emplee estrategia y creatividad para generar progreso, entendiendo la importancia de innovar, emprender, endeudarse y tomar riesgos que si no proveerían los réditos económicos suficientes, nunca hubiesen sido tomados.

En el mundo real coexisten dos tipos de instituciones, políticas y económicas, estas a su vez pueden ser inclusivas y extractivas. Instituciones políticas inclusivas viabilizan y fomentan la participación de toda persona en actividades económicas que fructifiquen mejor su talento y habilidad, haciendo que los individuos solventen su conveniencia (Acemoğlu, Robinson, 2012). Para considerar a una institución política como inclusiva, esta debe defender la propiedad privada, garantizar un sistema jurídico imparcial y proporcionar servicios públicos en igualdad de condiciones; esto consigue que la población firme contratos e intercambie bienes; además, permitir libremente la entrada de nuevos productos y empresas en el mercado y consentir en que las personas decidan libremente sobre el uso de cada uno de estos (Acemoğlu, Robinson, 2012). Las instituciones inclusivas fomentan la participación e inserción de cualesquier individuo en actividades económicas y políticas, aprovechan su talento, incrementando de manera significativa su nivel de productividad (Acemoğlu, Robinson, 2012).

Con el tiempo, instituciones económicas inclusivas generan instituciones económicas inclusivas que fomentan mercados inclusivos, no solo suministrando libertad para ejercer una profesión, a su vez, proporcionan igualdad de condiciones para tener la oportunidad de hacerlo (Acemoğlu, Robinson, 2012). Esto lleva a entender por qué países como Canadá y Estados

Unidos lograron instaurar un progreso económico sostenido al incrementar el bienestar general y la participación ciudadana y, naciones latinoamericanas siguen ansiando el desarrollo. En todo, la política juega un papel estelar ya que es el proceso mediante el cual una sociedad elige las reglas que la gobernarán y el respeto hacia las mismas (Acemoğlu, Robinson, 2012).

Los grupos de poder normalmente son los perjudicados de que las instituciones funcionen, de que la justicia sea independiente y de que los gobiernos representen de forma adecuada el interés de su población.

JOSEPH SHUMPETER menciona el crecimiento económico no es únicamente un proceso de más y mejores máquinas, incluye más y mejores personas, educadas, con raciocinio, capaces de contradecir aquello con lo que se encuentran en discrepancia, llevando a un proceso transformador del modelo con “destrucción creativa” generalizada, en una indisoluble mejora de los instrumentos y las instituciones (Acemoğlu, Robinson, 2012). El proceso que incentiva la educación y el crecimiento sostenido es opuesto a cualquier forma aristocrática o dictatorial de gobierno y se contrapone a toda la amalgama de intereses que juegan dentro del mismo.

Un Estado de Derecho consolidado es inimaginable bajo instituciones políticas absolutistas y extractivistas; cuando todos son escuchados y considerados en igualdad ante la ley se robustece un sistema democrático real; solo conociendo que la norma limita el poder y no lo fortalece se puede esperar que este no abuse de su población (Acemoğlu, Robinson, 2012). De este concepto nace otro más significativo, el círculo virtuoso. Si la ley es aplicada con igualdad, ningún grupo o individuo podría violarla y la gente común, acusada de delinquir o atentar contra el sistema accedería a un juicio justo donde se garantizarán sus derechos (Acemoğlu, Robinson, 2012). Cuando el sistema respalda a la población aparecen sistemáticamente evidencias de evolución como la redistribución de la renta, realidad que empodera a cada uno de su futuro. El



círculo virtuoso al que se refieren ACEMOĞLU y ROBINSON no solo permite que la población tenga instrumentos de lucha contra la injusticia, con el tiempo, incrementa la probabilidad de mayor inclusión, creando acción e intervención de sus habitantes.

Woodrow Wilson, presidente de Estados Unidos, incesante combatiente contra el sistema organizado por los *robber barons*, empresarios que buscaron adueñarse del país afianzando monopolios permitidos hasta ese momento por la ley, comentaba: “*Si el monopolio persiste, siempre querrá sentarse en el timón del gobierno. No espero ver que el monopolio se limite a sí mismo. Si hay hombres en este país lo suficientemente grandes para poseer el gobierno, lo van a poseer*” (Acemoğlu, Robinson, 2012). El líder continuó un proceso iniciado por Theodore Roosevelt que demolió monopolios de J.P. Morgan, Du Pont, American Tobacco Company y Standard Oil Company. Instituciones económicas inclusivas exigen mercados inclusivos, capaces de promulgar reglas de juego equitativas y oportunidades para la mayoría; los monopolios al ser respaldados por el poder político pueden considerarse una amenaza contra la estabilidad del sistema (Acemoğlu, Robinson, 2012). Instituciones políticas inclusivas permiten el desarrollo de medios de comunicación, dichos medios incrementan la probabilidad de que las amenazas contra el régimen sean conocidas y salvaguardan el sistema democrático (Acemoğlu, Robinson, 2012).

En líneas posteriores veremos que las instituciones políticas extractivas, facilitan los abusos del poder; encontraremos que *lord Acton* tenía razón al mencionar que el poder absoluto corrompe absolutamente (Acemoğlu, Robinson, 2012). El inconveniente significativo de establecer instituciones extractivas es que el sistema auspicia su continuación; el control sobre quienes manipulan el poder es tan limitado que por putrefacto que sea el ejercicio de su actuar nunca se conoce su naturaleza y alcance; a medida que progresa es cada vez más complicado de sosegar. Al crear poder ilimitado aumenta la apuesta potencial del juego político; quien controle

el Estado se convierte en beneficiario del poder excesivo y la riqueza en detrimento de la mayoría (Acemoğlu, Robinson, 2012).

### **3. LA ERA DEMOCRÁTICA: DOS DÉCADAS PERDIDAS**

Para sustentar nuestra idea inicial, donde tratamos de defender como la influencia sobre la política genera subdesarrollo y violencia, procederemos a explicar algunos de los eventos más “destacados” en la historia contemporánea nacional, hechos que dieron paso a una crisis de liderazgo que se agudizaría. Como veremos, responsabilizar a la inflación y devaluación de los problemas más críticos del país no fue más que una maniobra disfrazada para consolidar instituciones extractivas que iban de a poco destruyendo cada una de las instituciones. Los procesos inflacionarios y la pérdida de valor de la moneda fue el resultado premeditado de una forma de gobernar. En 1999 el sucre terminó por ser una institución esgrimida de chivo expiatorio, incriminándolo de un desastre económico que en cualquier circunstancia se habría desatado.

#### **3.1 Primera Década Perdida**

##### **3.1.1 Endeudamiento agresivo.**

Durante mucho tiempo el país no fue sujeto de crédito por deudas contraídas para la independencia y la construcción del ferrocarril, generando que el Estado no acceda a préstamos del sector internacional durante mucho tiempo. Arribado el petróleo, el panorama macroeconómico del país cambió. Paradójicamente, mientras el excedente de la renta petrolera incrementaba, la deuda iba día a día acrecentando y de a poco consumía las finanzas públicas. A

pesar de la bien conocida volatilidad del precio internacional del barril de petróleo, el Estado destinó todas sus fichas a la extracción de este recurso, olvidando otros sectores estratégicos y necesarios de otras industrias. La era petrolera acarrea algo antes desconocido, el endeudamiento agresivo y desvergonzado. Este padecimiento no fue admitido exclusivamente por el Estado, el sector privado lo acogió incluso con mayor irresponsabilidad.

Entre 1971 y 1983 la deuda externa ecuatoriana se multiplica por treinta (Banco Central del Ecuador, Memoria Anual, 1983). Los recursos de los países beneficiados por el aumento momentáneo de precios en el crudo exportado por miembros del cártel de la OPEP, nunca fueron entendidos como transitorios ni tomaron en cuenta la capacidad de pago a sus acreedores; viendo las reducidas tasas de interés se invitaron a sí mismos a endeudarse, con el tiempo, la economía en general se veía plenamente comprometida con el sistema financiero externo (Marco Naranjo, 2004).

La liquidez del sistema financiero internacional trajo gran inversión, esta generó déficit fiscal permanente e infraestructura en muchos casos inútil. Latinoamérica contrató deuda para la compra de armamento, financió guerras, préstamos a dictaduras corruptas, burocracia e incluso para el pago del propio servicio de la deuda (Marco Naranjo, 2004). ALBERTO ACOSTA destaca: *Hay casos paradigmáticos (...) la construcción de una planta termonuclear por un valor de USD 2,500 millones en Filipinas sobre terreno sísmico, no funciona; la fábrica de papel de Santiago de Cao en Perú que no pudo operar por no tener suficiente agua; el inconcluso tren eléctrico de Lima; la refinería de estaño en Karachi pampa, Bolivia, la cual, por ubicarse a 4,000 metros de altura no tiene suficiente oxígeno para trabajar; la procesadora de basura guayaquileña que se pagó pero que se nunca instaló y cuyos restos se incendiaron; etc.* (Alberto Acosta, 2001).

Los años setenta fueron el escenario perfecto para que la deuda, el populismo y el petróleo unan fuerzas para no generar estabilidad ni desarrollo y crear naciones más vulnerables y dependientes de recursos internacionales. Cada día se dependía más del mundo desarrollado. El problema imperante fue que nadie admitía la temporalidad de la bonanza petrolera por lo que los ajustes nunca llegaron. El grueso del inconveniente se encontraba en el sector privado. En poco tiempo el aprieto se salió de control. El actor más perjudicado por las malas decisiones encontraba a los principales bancos del país y el sector exportador de manera primordial.

### **3.1.2 Sucretización de Osvaldo Hurtado.**

FRIEDRICH HAYEK considera que *“el poder centralizado no se vuelve inofensivo por las buenas intenciones de quienes lo crearon”*. La frase cobra vida de manera significativa en la sucretización ecuatoriana. El camino que nos llevará a entender la crisis de liderazgo tiene como prólogo los dos procesos de sucretización de los años ochenta. Brevemente abordaremos la idea inicial de sucretización, ensamblando dicho proceso con la formación de las instituciones extractivas en Ecuador.

En 1983 por presión del Fondo Monetario Internacional y del Comité de Gestión, el Banco Central asume el rol de deudor de elevadas obligaciones públicas y privadas (CAIC, 2007). En aquel momento, el 65% de la totalidad de la deuda tenía aval bancario que comprometía en siete veces el patrimonio del sistema financiero; la quiebra del sector productivo arrastraría a la banca ya que los productores se declararían imposibilitados de pago en poco tiempo (Osvaldo Hurtado, 2002). El fenómeno de El Niño complicaba más el panorama. El mercado de cambios quedaba sometido a presiones originadas por la búsqueda de dólares (Osvaldo Hurtado, 2002). En esta condición se acepta la sucretización siendo esta un conjunto de

operaciones financieras mediante las cuales, los créditos en dólares recibidos por el sector privado se convertían en deuda en sucres con el Banco Central y este se comprometía a realizar pagos en dólares en el exterior (Osvaldo Hurtado, 2002).

Las condiciones para obtener deuda sucretizada eran las siguientes; i. la conversión en sucres debía realizarse al tipo de cambio de la fecha de vencimiento del crédito en dólares recibido; ii. el plazo para cancelar la deuda al Banco Central era de tres años y un año y medio de gracia; iii. la tasa de interés debía ser la vigente en el mercado; iv. los deudores debían cancelar 4% adicional mensualmente para que el Banco Central esté protegido frente a posibles devaluaciones (Osvaldo Hurtado, 2002). La tasa de riesgo cambiario pudo ser calculada con precisión porque el gobierno realizaba un programa de minidevaluaciones diarias pronunciadas, donde, tanto el presidente de la Junta Monetaria José Correa como el gerente del Banco Central Abelardo Pachano, concordaron en la congruencia de la fórmula de cálculo (Osvaldo Hurtado, 2002).

A pesar de que el Estado asumía un salvataje que no le correspondía sobre grupos que no merecían ser amparados ya que debían salir del mercado por mal uso de recursos, en el fondo, el sector privado asumía los altos costos de la operación financiera puesto que pagaban deuda, tasa de interés de mercado y tasa de riesgo cambiario (Osvaldo Hurtado, 2002). El Estado decidió dar la cara por una deuda que no era de su incumbencia para generar tiempo en el sistema financiero, otorgándole la oportunidad de cancelar la deuda reformulando los plazos de cancelación de sus obligaciones con el sector internacional. En principio, el monto de USD 1,300 millones a los que ascendía dicha deuda parecía no ser condonación ni subsidio.

El experimento fue exitoso. En 1984, transcurrido el primer año, el Banco Central obtiene réditos equivalentes al 0.8% del PIB, siendo un porcentaje superior incluso al originalmente esperado (Osvaldo Hurtado, 2002). Ese mismo año llega a Carondelet León Febres-Cordero.

### **3.1.3 Sucretización de León Febres-Cordero.**

Con el arribo del Partido Social Cristiano al poder las condiciones inicialmente planteadas cambian drásticamente. El gobierno de forma inmediata decide modificar el escenario inicial, extiende a siete años el plazo para que el sector privado cancele el crédito y el año de gracia a cuatro años y medio; se decide mantener fija la tasa de interés y se resuelve suprimir la tasa de riesgo cambiario<sup>1</sup> (Osvaldo Hurtado, 2002). A diferencia de lo originalmente planteado, la modificación origina que la deuda sea adjudicada al Estado sin ningún sentido económico, en detrimento de los intereses la nación, beneficiando de manera exclusiva a deudores privados.

Tras dichas reformas, en el primer año los deudores sucretizados pagaron una tasa de interés congelada al 16% anual; otros ecuatorianos pagaban por sus créditos un interés superior al 40% al final del gobierno de Febres Cordero, 52% a finales de 1990 y 60% para diciembre de 1992 (Banco Central del Ecuador, Boletín Estadístico Mensual). La supresión de la tasa de riesgo cambiario deja al Banco Central desprotegido en caso de devaluación y con el compromiso de un costo mortífero, puesto que a partir de 1987 el dólar se depreció en grandes proporciones (Osvaldo Hurtado, 2002).

A partir de ese momento la pérdida generada por la sucretización le representó al Estado un 0.37% del PIB en promedio durante el mandato de León Febres-Cordero, para el gobierno de

---

<sup>1</sup> Registro Oficial No 41 del 9 de octubre de 1984 y Suplemento del Registro Oficial No 44 del 25 de octubre de 1984.

Rodrigo Borja una ganancia promedio de 0.6% durante los dos primeros años y 0.15% del PIB durante los últimos dos (Bayas Santiago, Somensato Eduardo, 1994). El cambio de condiciones ocasionó que desde 1988 apareciera el llamado *déficit cuasi-fiscal* en la cuenta del Banco Central, tuvo que incrementar la base monetaria por sobre la inflación, acrecentando de manera significativa los precios (Luis Jácome, 1997).

Al Banco Central no solo le resultó costosa la mala decisión sino que la experiencia fue desastrosa. Una idea predominante en materia económica es que quien comete errores debe afrontarlos para reducir las variaciones cíclicas del mercado causadas por malas decisiones de los agentes. El incentivo para no omitir de manera irresponsable o incluso mal intencionadamente responsabilidades, es que la factura sea cancelada por quien cometió el daño. A este principio se lo conoce como *cleansing effect* o selección natural corporativa y siempre que un tercero intervenga, se elimina la selectividad empresarial que expulsa agentes que la causan y no merecen continuar participando (Ricardo Caballero, Mohamad Hammour, 1994).

El recado para el sistema financiero y el grupo productivo exportador era claro, en Ecuador los beneficios son privados y la deuda es trasladable al Estado si quien gobierna no tiene la fortaleza para impedirlo. Como la banca no fue quien asumió el costo obtenido de la deuda en dólares, para 1992 su plan nuevamente era tomar riesgos endeudándose. La segunda sucretización ejemplifica una institución extractiva; aprovechando el poder político manipula la ley y se beneficia de la misma.

#### **3.1.4 Fomento de instituciones extractivas.**

La “reconstrucción neoliberal” del Ecuador empieza una serie de intrigantes e inicuas decisiones, deudas y favores que iría hábilmente delimitando el camino que enrumbaría al país en

un continuo proceso de medidas favorables para el grupo exportador y bancario. Como en la segunda sucretización, la búsqueda de obtención de rentas dominaría el escenario político ecuatoriano durante un largo período. El paquete de enmiendas neoliberales fue en resumidas cuentas la consolidación del ejecutivo por sobre las demás funciones, destruyendo el Estado de Derecho, limitando la participación ciudadana y ultrajando los derechos humanos.

Con el objetivo de mitigar el impacto de la crisis iniciada en el endeudamiento agresivo y disminuir la participación estatal dentro de mercado, el Banco Mundial y el FMI proponen no una separación completa entre Estado y mercado sino un rediseño en el ámbito de sus relaciones (César Montufar, 2000). La propuesta tenía sentido por un cuestionable manejo del país, hecho que no solo había extinguido la credibilidad del Estado sino que promovió la primera década perdida. Para THOMAS BIERSTEKER, los ajustes producirían cambios radicales predominantemente en cuatro áreas: i. devaluación y ajuste cambiario; ii. políticas antiinflacionarias y de manejo de la demanda; iii. desregulación para restaurar los mecanismos de mercado; iv. privatización en funciones estatales (César Montufar, 2000). Nada se cumplió.

#### ***3.1.4.1 Devaluación acelerada.***

A partir de 1984 el gobierno empieza dos años de devaluación apremiada de su divisa aunque gradual, modificando el sistema de minidevaluaciones implementado por el gobierno de Osvaldo Hurtado (César Montufar, 2000). Para su cumplimiento, el mandato encabezado por Febres-Cordero crea, paralelo al mercado intervenido, un mercado de cambios sin intervención (César Montufar, 2000). Se ajusta la tasa de interés del mercado financiero, se abren importaciones, se elimina el control de precios sobre determinados artículos, se busca comprimir el gasto público y atraer inversión extranjera (César Montufar, 2000). Posteriormente, el gobierno



desregulariza la tasa de cambio y la de interés y se crea un Fondo de Productos Agrícolas con el propósito de reemplazar el sistema de control de precios (César Montufar, 2000).

Dichas modificaciones avanzan en dos sentidos. Por un lado eliminan el requisito de los exportadores de depositar dólares en el Banco Central, por otro, se declara la libre flotación del sucre (César Montufar, 2000). Esto lograba que los dólares almacenados por el grupo exportador tenga la influencia para fijar el valor de la divisa debido a que el precio internacional del barril de petróleo cae drásticamente durante este lapso de tiempo, por lo que el Estado se encontraba deteriorado (César Montufar, 2000). Entre otras cosas, la medida transfería al sector privado obligaciones de la Junta Monetaria.

A pesar del planteamiento inicial, a partir del terremoto de 1987 el gasto público se disparó, las tarifas y aranceles fueron establecidas para ciertos productos importados, los precios oficiales de productos desregulados fueron restablecidos y se reintroducen controles al mercado cambiario (César Montufar, 2000). El incremento del gasto público se financió con deuda. La deuda pública se multiplicó por cuatro en un año, la inflación alcanzó el 100% y esto obligó a que el Banco Central corte el crédito a entidades del Estado y al sector privado (César Montufar, 2000).

El gobierno fortifica al Banco Central y delega a la Junta Monetaria atribuciones que la comprometían direccionar la economía nacional. Dichas entidades no gozaban de independencia y respondían a intereses de grupos empresariales; restándole al Estado la capacidad para controlar la liberalización cambiaria pero manteniendo la hegemonía del mismo en casi todas las actividades restantes (César Montufar, 2000). Se decide liberalizar la tasa de interés, con la incorporación de dicha medida se le entrega al sistema financiero la autoridad casi total en la asignación de crédito al sector privado (César Montufar, 2000).

El único agente beneficiado con la liberalización cambiaria y financiera era el grupo exportador (César Montufar, 2000). LUCAS PACHECO asegura que la política cambiaria del gobierno incrementó el ingreso de los exportadores en no menos de 10,000 millones de sucres durante los cuatro meses finales de 1984 (César Montufar, 2000). Inclusive, aquellos exportadores en mora en la entrega de divisas al Banco Central recibieron un desembolso de S/. 97 y no de S/. 65 por dólar; contrario a obligar al pago de penalidades por lo sucedido, obtenían una renta de 31 sucres por cada dólar entregado con retraso al Banco Central (César Montufar, 2000).

#### ***3.1.4.2 Incremento del gasto público.***

El recorte del gasto termina en 1986. En adelante, incluyendo inversión de capital y pago de deuda externa, el gasto público creció en términos nominales de USD 547 millones a USD 7,360 millones, siendo el clientelismo el máximo beneficiario del ensanchamiento (César Montufar, 2000). Tras cuatro años de régimen, el incremento del déficit fiscal del sector público consolidado sobre el PIB llegaba casi a 16%; al inicio de dicho mandato fue únicamente de 0.8% (César Montufar, 2000). El ajuste neoliberal fue discriminatorio, nunca existieron reglas de juego claras y similares para todos, siempre estuvieron orientadas a beneficiar a personas específicas y grupos reducidos (César Montufar, 2000). Contra la naturaleza del neoliberalismo que propone el albedrío de la gente, la reducción de obstáculos y la libre competencia del mercado, implementaron instituciones que beneficiaban a pocos en perjuicio de a la mayoría.

La “liberalización” del mercado fue en resumidas cuentas atarse la soga al cuello ya que consolidó el poder de exportadores y banqueros en detrimento de la de la población y le entregó a la función legislativa el poder para dirigir todo ámbito de la vida estatal (César Montufar, 2000).

### ***3.1.4.3 Instrumentalismo legal.***

MILTON FRIEDMAN considera que la mayor amenaza a la libertad individual es el proceso de concentración de ilimitado en el Estado; el Estado debe enfocarse de manera exclusiva al cumplimiento de la ley, a la garantía de contratos privados y promoción de mercados competitivos (César Montufar, 2000). La existencia del Estado moderno pierde sentido cuando utiliza el poder legítimo del que se encuentra investido en beneficio de unos y menoscabo de otros. La intervención estatal se justifica en aquellos casos donde el mercado no resuelve problemas de forma autónoma y requiere de un ente que lo haga. Las regulaciones deben buscar justicia, orden, equidad y beneficio generalizado. Incluso aquellas normas redactadas en búsqueda de bienestar no tienen importancia en sistemas irrespetuosos de los cuerpos legales.

Por la naturaleza de ciertas decisiones, en distintos países del mundo existen leyes de carácter económico urgente que tienen como objetivo resolver problemas de manera inmediata puesto que dichas cuestiones son inaplazables. Para contraponer de manera apremiada el asunto nacional, estas leyes son aprobadas en períodos cortos de tiempo y sin mayor debate. Resalta en este procedimiento lo fortuito y anómalo de la circunstancia para que sea justificable la modificación del proceso común establecido por la constitución.

Las normas de carácter económico-urgente se transforman en el medio idóneo para gobernar entre 1984 y 1988. Transcurridos 15 días sin respuesta de la función legislativa, el proyecto se aprobaba por *el ministerio de la ley*, es decir, automáticamente (César Montufar, 2000). Toda decisión tomada por la función legislativa contradictoria o modificatoria sobre lo planteado por el gobierno pasa a ser ilegal; lo propuesto por dichos cuerpos entraba en vigencia con o sin la debida aceptación (César Montufar, 2000). Para 1985 el presidente decidió que la

*verificación constitucional* de la ley era potestad ejecutiva; así se aprobó la ley de Minería, Vivienda, y la nueva ley de Hidrocarburos (César Montufar, 2000). Dichos cuerpos concedían al Estado la capacidad de otorgar concesiones para la explotación minera, incentivos tributarios a empresas contratistas con el Estado, la exoneración del 100% de aranceles en la industria petrolera, la condonación de la deuda al sector agrícola y el aumento del salario mínimo (César Montufar, 2000).

Aquellas decisiones que impedían profundizar el plan gubernamental no fueron autolimitaciones sino barreras que la oposición intentaba de manera fracasada imponer. Los ambiciosos intereses de los grupos de poder redefinían la normativa nacional; temas cruciales de la oferta liberalizadora como la política arancelaria, tributaria y el programa de privatizaciones debían ubicarse en fila de espera para que en algún momento, cuando los intereses del grupo financiero y exportador haya sido satisfecho, sean recordados; nunca llegaron, serían posteriores gobiernos quienes las implementarían en mayor o menor grado (César Montufar, 2000). Para 1986 la actividad liberal toma un giro, modifican el artículo constitucional que limitaba al ejecutivo decidir el destino económico del país.

Ahora, de ocurrir eventos que afecten el orden económico y social, el presidente podría declarar estado de emergencia nacional, lo que permitía a la función ejecutiva expedir decretos-ley que contrarresten los efectos causados por calamidad pública (César Montufar, 2000). Nunca en la historia de la nación se había propuesto algo semejante, lo asombroso fue que todo fue aprobado, el poder ejecutivo se robustecía con cada decisión y el abuso no demoraría en emprender. La definición de lo que debía entenderse por emergencia económica recaía en manos del presidente y a su vez, esta dignidad asumía el cargo de mitigarla.

En medio de un país convulsionado por permanentes protestas sociales, el gobierno afianzaba de manera definitiva el poder, manipulando el sistema de justicia del cual ahora se consideraba la cabeza y desmantelando cualquier manifestación opositora al régimen. La era democrática agonizaba en manos del “neoliberalismo” y bajo la presencia de todo un país. Lastimosamente, el proyecto que decía perseguir un mercado independiente, libre y autosuficiente, terminaba por fortalecer al Estado en todos sus frentes (César Montufar, 2000).

#### ***3.1.4.4 La Norma en la administración pública.***

Nunca constó dentro del plan gubernamental la transformación del Estado como entidad reguladora y no intervencionista del mercado; se reformularon distintos objetivos, pero la instrumentación legal seguía auspiciando el monopolio estatal (César Montufar, 2000). Unidades Ejecutoras fue el nombre con el que se bautizó a la cúpula máxima del gobierno. Elaboraban obras emergentes, asesoraron en vivienda, deporte, alimentación, es decir, en todo (César Montufar, 2000). Camilo Ponce Gangotena, presidente del Partido Social Cristiano y cabeza de las Unidades Ejecutoras distribuyó cifras indeterminadas mediante el empleo de órganos encargados de ejecutar funciones en distintas áreas, sin que se dé explicación a representantes de la población sobre las mismas (César Montufar, 2000). La acción de inconstitucionalidad presentada contra la Unidad Ejecutora fue defendida por el gobierno argumentando que la Constitución permitía una “*zona reservada para la administración*”; esta, según el gobierno, no solo consideraba la capacidad del ejecutivo de suprimir ministerios, crearlos, reestructurar empresas públicas; además, según el gobierno incluía un vínculo entre el Estado y su población para profundizar una campaña política permanente (César Montufar, 2000). Únicamente dos

Unidades Ejecutoras cesaron sus funciones, todas las demás, según dicha decisión, eran competencia del presidente (César Montufar, 2000).

Dinero de otras instituciones como el IESS, CEPE, BEDE, Banco Central, fue empleado para financiar el presupuesto del Estado (César Montufar, 2000). En el Banco Central se desviaron fondos para financiar propaganda política, Carlos Julio Emanuel, entonces presidente de dicha institución destinó aproximadamente USD 64.5 millones dentro del rubro donaciones para el fortalecimiento político (César Montufar, 2000).

#### ***3.1.4.5 El triunfo de las instituciones extractivas.***

Las decisiones del poder ejecutivo llevaron a un enfrentamiento permanente entre la función ejecutiva y legislativa buscando atribuirse la competencia sobre distintos aspectos de la vida institucional del Estado. Esta pugna fue mostrando poco a poco las verdaderas intenciones del gobierno, quedaba claro que los intereses de los grupos de poder estaban altamente custodiados en manos del presidente. En la misma forma, el rol del Congreso, más allá de la aprobación de leyes parecía ser bloquear todo tipo de acción emitida por parte del presidente de la república. Sin embargo, por el fortalecimiento de la función ejecutiva, el ganador de la contienda era sin mayor esfuerzo León Febres-Cordero; casi todas las demás entidades del Estado estaban intervenidas.

La transición democrática ambicionó encontrar una fórmula para limitar el poder y demarcar las funciones arrojadas a cada una de las instituciones. En un intento tanto del gobierno central como del congreso por arrogarse funciones según interpretaciones que siempre favorecían sus intereses, olvidaron el balance que debe existir entre estas y la necesidad de trabajo conjunto que beneficie a quienes representan. Este manejo de facto de ciertos grupos de poder a los que

claramente se intentaba beneficiar nos lleva a otro capítulo: la segunda década perdida. Los años ochenta traen consecuencias difíciles de superar, las instituciones extractivas lograron con el tiempo arraigarse y los grupos de poder cometerían el mismo error, no dudaban que el Estado intervendría a su favor llegado el momento.

El Banco Central tuvo que respaldar, en cumplimiento de la ley, las malas decisiones de los gobernantes. El gobierno central jugaba cada vez un rol más destacado en todas las áreas de la sociedad: economía, educación, salud, comunicación, abarcaba cada día más sectores y su predominio se robustecía en casi todos los campos de la sociedad. Las instituciones extractivas iniciadas en 1984 se perfeccionan casi una década más tarde, aunque con una cara distinta, la liberalización del sistema financiero.

## **3.2 Segunda Década Perdida**

### **3.2.1 Dolarización informal.**

FRANKLIN LÓPEZ, uno de los principales ideólogos de la dolarización en Ecuador, consideraba que en 1999 el país sufría de cuatro problemas que resultaban excesivamente onerosos en la economía: i. falta de inversión productiva de largo plazo; ii. incapacidad de compra, todo se indexó al dólar menos el salario; iii. inflación por discrecionalidad del Banco Central y; iv. alta tasa de interés (Franklin López, 1999). A pesar de que el sucre era la moneda oficial de curso legal, el dólar empieza a adentrarse y ser la divisa con las que se realizaban las principales transacciones. Históricamente el dinero ha tenido tres funciones: i. medio de cambio; ii. reserva de valor y; iii. unidad de cuenta (Malcom Sawyer, 2006). Si la moneda deja de cumplir una de los lineamientos, según FRANKLIN LÓPEZ, se puede considerar que ha perdido su sentido natural.

A partir de 1992, el sucre rápidamente perdió su valor como medio de cambio ya que las personas optaron por no aceptarla; como reserva de valor la divisa no podía continuar operando ya que no servía para ahorrar sino exclusivamente para desahorrar; finalmente, había malogrado como unidad de cuenta, llegado un momento, era imposible estimar precios y costos del futuro en sucres (José Luis Cordeiro, 1999).

Ante la carencia de instituciones constructivas la población empleaba cualquier medio como escudo para sobrevivir la débil realidad del sucre. La especulación jugará un rol estelar en la economía ecuatoriana durante la década de 1990. Cuando la ley posibilita el proceso de dolarización formal, la dolarización informal había triunfado en las calles mucho tiempo atrás (Franklin López, 1999).

Al margen de la posición de los partidos políticos, para 1995 la dolarización informal era una realidad. La mayor parte de transacciones significativas tomaba al dólar como referencia. El problema con el sucre fue que nunca se trabajó para fortalecerlo, contrario a esto, las medidas agregadas prácticamente lo sentenciaban. El nuevo cuerpo normativo, Ley de 1994, asentía abrir cuentas bancarias en dólares, haciendo que las transacciones dolarizadas sean cada día más comunes. Es necesario reconocer que la dolarización avanzaba no solo porque la ley lo permitía sino que la poca credibilidad política y la costosa inestabilidad de la divisa generaban reacciones desesperadas en la ciudadanía pero también se debe admitir que el Estado no hacía algo para evitarlo.

Según el Fondo Monetario Internacional, una economía se encuentra dolarizada cuando las transacciones económicas realizadas por los agentes superan el 30%. En Ecuador, hasta 1993, aproximadamente el 13.4% de las operaciones eran ejecutadas en dólares, para 1995 estas superaban el 28% y hasta 1999 alcanzaron el 66.5% (Banco Central del Ecuador). Los depósitos,



aunque no con la misma intensidad, alcanzaban un incremento en cifras dolarizadas de 15.6% en 1994 a 53.7% en 1999 (Banco Central del Ecuador). Según la lógica establecida por el FMI, Ecuador se convierte en una economía dolarizada a partir de 1996.

A pesar de que la divisa nacional perdía largamente la carrera, las modificaciones realizadas para el manejo de dólares no solo comprometería el destino de la moneda sino que todo el sistema financiero quedaba jugado. En medio de una situación caótica se aprueban un conjunto de normas que desestabilizarían aún más al sucre. El deficientemente manejo de la política nacional ocasionado por la influencia sobre las instituciones locales toma fuerza nuevamente a partir de 1994.

### **3.2.2 Paquete normativo aprobado.**

#### ***3.2.2.1 Ley de régimen monetario y Banco del Estado.***

Con el objetivo de emprender un giro en la economía se aprueba la ley de Régimen Monetario y Banco del Estado durante el gobierno de Rodrigo Borja. Se considera añadir jerarquía a instrumentos indirectos y restar la categoría de instrumentos directos; se buscaba independencia del Banco Central para orientar el tipo de cambio, la tasa de interés, consiguiendo bajos niveles de inflación y principalmente limitando la capacidad de dicha entidad de otorgar crédito al fisco (Banco Central del Ecuador). Así el país inicia un régimen de flotación controlada del tipo de cambio y se convierte al Banco Central en prestamista de última instancia del sistema financiero.

El conjunto de reformas efectuadas buscaba modernizar el Banco Central; se eliminaba el programa de subsidio a la exportación, se prohíbe anticipos directos al sector público, se introducen operaciones de mercado abierto y REPOS, en general, se añaden nuevos

procedimientos de operación de liquidez y préstamos a bancos así como nuevas técnicas de política monetaria (Pedro Romero, 2008). La normativa transfería deuda del Banco Central a la tesorería. Esta incluía deuda externa originada por la sucretización.

Aun con el conjunto de reformas implementadas, quien regía la política monetaria era todavía la Junta Monetaria; en líneas resumidas, mantenía la estructura monetaria original, lo cual era poco conveniente desde el punto de vista político puesto que podría continuar el ajuste permanente y manipulación que favorezca a intereses económicos y electorales (Pedro Romero, 2008). La aprobación de este cuerpo normativo es el primer intento del Estado por separar el control político en la economía.

### ***3.2.2.2 Ley general de Instituciones del Sistema Financiero***

El régimen impulsado a partir de 1992, en 1994 requería mayor profundización en el “direccionamiento del mercado”, especialmente sobre determinadas industrias. Uno de los objetivos principales de esta codificación fue unificar conjuntos de leyes que fueron aprobadas y se encontraban dispersas, en algunos casos incluso contradictorias unas con otras (Pedro Romero, 2008). Para lograr el direccionamiento del mercado, el conjunto normativo elimina la intervención de la Superintendencia de Bancos y Seguros sobre las entidades financieras, otorgando dicha función a cada institución bancaria en sí misma (Banco Central del Ecuador).

Como se notará, en la práctica el cuerpo legal sería de aplicación incluso sobre la norma 265 de la Constitución de 1998, que estipulaba que el Banco Central no concederá créditos a las Instituciones del Estado ni adquirirá Bonos u otros instrumentos financieros (...) salvo declaratoria de estado de emergencia por conflicto bélico o desastre natural (Constitución 1998). Una ley que originó controversia en la propuesta fue la capacidad entregada a las entidades del

sistema financiero para otorgar el 60% del patrimonio técnico como crédito vinculado; hecho que fue altamente aprovechado por la mayor parte de los bancos que terminarían quebrando en 1999 (Vanessa Brito, 2002). Como era de esperar, la medida impulsó operaciones con entidades relacionadas pero el concepto fue degradándose hacia la fundación de empresas fantasma.

El cuerpo en mención oficializaba la tenencia de depósitos en dólares, dejando al Banco Central con la responsabilidad de responder ante cualquier altercado pero sin la autoridad suficiente para dirigir el destino económico de la nación. La historia del Banco Central demostraba la fragilidad y poca credibilidad de la entidad por lo que la medida en un principio parecía no ser tan descabellada. Como es de suponer, la decisión dispara los depósitos en dólares, el crédito vinculado pasa a ser el mayor rubro en algunas entidades y la falta de control gobernaba el escenario financiero. Los programas de crédito dirigidos por el gobierno finalizaban, se redujo y racionalizó el encaje bancario, se termina el control explícito de la tasa de interés, se permite que la banca realice transacciones de crédito y depósitos en dólares en moneda extranjera y en unidad de cuenta, se elimina la prohibición de bancos extranjeros captar recursos locales en depósitos de ahorro y a plazo y se tolera a bancos ecuatorianos realizar operaciones off-shore fuera del país (Pedro Romero, 2008).

Lo que parecía un intento por internacionalizar la banca y limitar la acción del Estado hábilmente fulminaba el uso del sucre y dejaba un sistema financiero sin control, asumiendo que este podría auto-limitarse. En aquel momento se justificaba la decisión ya que el gobierno lo expuso como un proyecto vital para que las organizaciones financieras ofrezcan mayor variedad de productos y servicios financieros (Pedro Romero, 2008). Motivados por un impulso del gobierno la banca otorga préstamos a ciertas personas con tasas por debajo de las otorgadas en el

mercado, es decir, se empezaron a generar préstamos subsidiados por los depositantes (Pedro Romero, 2008).

La baja regulación en el sistema financiero estaba influenciada por dirigentes bancarios; en la práctica, el sector financiero decidió la creación de leyes e implementación de las mismas y patrocinó la ausencia de control estatal sobre los depósitos (Pedro Romero, 2008). Uno de los artículos más controversiales manifestaba que cuando una institución del sistema financiero no cumpla con el nivel de patrimonio técnico, 9% de activos y contingentes, la Superintendencia obligaría a que dichas instituciones inviertan en activos de alta liquidez, REPOS o bonos de estabilización monetaria con el Banco Central, por lo que se convertía al Banco Central en garante y agente de rescate de aquellos bancos con niveles ínfimos de liquidez, olvidando el capítulo que desarrolla el proceso de cierre de la banca e instaurando una serie de obligaciones que debía ejecutarse para salvaguardar el interés del sistema financiero (Pedro Romero, 2008).

### ***3.2.2.3 Constitución de 1998 y Disposición Transitoria 42.***

La Asamblea Nacional Constituyente aprueba en 1998 una constitución anunciando cambios trascendentales para el país. El artículo 261 declaraba al Banco Central como persona jurídica de derecho público con autonomía técnica y administrativa (...) tendrá como funciones establecer, controlar y aplicar política monetaria, crediticia y cambiaria del Estado, como objetivo, velar por la estabilidad de la moneda (Constitución 1998). Por su parte, el artículo 265 de la constitución elevó a rango constitucional lo propuesto por el artículo 84 de la ley de Régimen Monetario, donde el Banco Central no podría participar en salvamentos bancarios.

Ante dichas restricciones constitucionales se decidió emplear recursos del Banco Central para adquirir papeles de la Agencia de Garantía de Depósitos; con la misma intención, se aprobó

la garantía ilimitada de depósitos por parte de la misma institución. La disposición Transitoria 42 a la Constitución añadía que hasta que el Estado disponga de los instrumentos legales adecuados para afrontar las crisis financieras, y por un período de dos años o más a partir de la entrada en vigor de la constitución, el Banco Central podía conceder préstamos de estabilidad y solvencia a las instituciones financieras (Disposición Transitoria 42 de la Constitución). La presente norma alteraba en su totalidad lo planteado por el texto constitucional.

Sustentado en la disposición transitoria 42 de la Constitución, el Congreso crea la Agencia de Garantía de Depósitos con el respaldo de Luis Jácome, presidente del Banco Central y Jorge Egas Peña, Superintendente de Bancos, buscando “precautelar, fortalecer y preservar el sistema financiero”. Apenas cuatro meses más tarde la AGD daba su primer golpe, obligando al Estado a cubrir el 100% de los depósitos sin límite de importe, incluso de los depósitos off-shore; ante este subsidio, al día siguiente de emitida la resolución, Grupo Filanbanco, la mayor entidad financiera del sistema bancario ecuatoriano declaraba bancarota, representándole al Estado un salvataje de más de USD 700 millones (Gestión, 2015).

### **3.3 Crisis Bancaria**

El tiempo demostró que la autorregulación de la banca no fue más que un sistema decididamente desregulado. Solo en total ingenuidad se podía asumir que la propuesta de regulación autónoma buscaba un modelo de mercado. Una vez aprobados los cuerpos normativos en mención, no solo que la ausencia de reglas dominaba el mercado bancario, sino que además no existían órganos competentes para ejercer control en el sistema financiero. Las instituciones financieras habían logrado lo necesario para hacer y deshacer con los depósitos.

La liberalización acarreó en tiempo record un sistema financiero caótico. A pesar de los diferentes problemas bancarios en los que se había enrumbado el país anteriormente, nunca se había solidificado un sistema que pueda obtener problemas tan serios. Distintas entidades financieras casi de manera inmediata mostraban sus falencias. Para 1996 los principales bancos del sistema tenían problemas en su calificación de liquidez. La actividad corrupta en el manejo de las finanzas involucró rápidamente a decenas de implicados, incluso, la sociedad financiera Flores y Miel destapa un problema que envolvía a la familia del presidente quienes plácidamente escapan en el avión presidencial. Los bancos más importantes demostraban debilidad pero nunca se tomaron los correctivos necesarios, las enmiendas ejecutadas fueron escuetas y no atacaban la médula del problema.

Al tratar el sector financiero es de notorio conocimiento que es un sistema sensible y poderoso en la economía; maneja medios de cambio, información, disponen sobre inversión, etc. Es necesario tener en cuenta que por la naturaleza de la actividad realizada el sector financiero se encuentra colmado de riesgo. La base institucional resulta forzosa ya que utiliza el ahorro de los hogares y transforma el destino de las familias. La discusión es sobre cuánto y cómo regular la banca y no sobre si debería ser regulada. En cualquier caso, la inestabilidad del sector es un hecho concluyente y la necesidad de crear un marco normativo por donde pueda conducirse parece una consecuencia indefectible. La supuesta liberalización del mercado lleva a instituciones bancarias a tomar decisiones equivocadas y mal intencionadas, deteriorando apresuradamente el horizonte financiero del país.

En 1998 la deuda privada alcanzó USD 3,160 millones. Se estimó que el 80% del crédito concedido al sector productivo privado era irrecuperable, la inversión extranjera disminuyó en 16% originando el cierre de 3,000 empresas y posterior despido de una cifra superior a 200,000

trabajadores (Marco Naranjo, Luis Naranjo, 2012). En medio de una recesión económica abrupta el M1 y la base monetaria crecieron en 94% y 199% respectivamente; el futuro cercano pronosticaba hiperinflación (Marco Naranjo, Luis Naranjo, 2012). Una vez conocida la mala situación de unos pocos agentes del sistema financiero no transcurrió mucho tiempo hasta que se conocieron las falencias de toda la industria de intermediación.

Finalizando el mes de abril de 1996 se otorga un crédito subordinado al Banco Continental como parte de un paquete de préstamos necesarios para impedir el cierre de la entidad (Gestión, 2015). El Banco Continental triunfaba en la primera batalla decisiva. A esto le siguió el cierre de varias casas de valores, ante esto, el Banco Central intervino con altos préstamos que devolverían liquidez y un préstamo subordinado al Banco Continental y al Banco Mercantil Unido; esto, junto con la pérdida ocasionada por la estafa de las entidades Ecuacorp e Intermil generaría un elevadísimo costo fiscal (Vanesa Brito, 2002). Se descubre piramidación de capitales en el Banco Continental pero el Estado estaba atado de manos para sancionarlo, asimismo, existía una amalgama de normas que respaldaban la posición del banco (Vanesa Brito, 2002).

La peor muestra de la crisis institucional tiene como escenario el puerto principal. El alcalde León Febres-Cordero organiza una marcha movilizando a diferentes grupos no por oponerse al injusto salvataje que promovió el Estado sino respaldando a Fernando Aspiazu dueño del Banco del Progreso, por no haber recibido la misma ayuda que otros banqueros ecuatorianos (Gestión 2015). La crisis bancaria y política era general. La contratación de auditorías internacionales muestra resultado en julio de 1999. En aquel momento el estudio arroja que 19 bancos mantenían un patrimonio técnico superior a 9% y podían continuar sus operaciones; 4 conservaban patrimonio positivo pero menor a 9% por lo que debieron capitalizarse; 2 patrimonio

negativo por lo que debían terminar sus operaciones; de los bancos capitalizados, las entidades Pacífico, Popular y La Previsora terminan en saneamiento estatal (Gestión, 2015).

Semanas después la crisis se agudiza. En total, 32 entidades financieras terminan su operación, Fernando Aspiazu es recluido, desde su encarcelamiento declara injusto su encierro por haber contribuido con más de USD 3 millones para la campaña de Jamil Mahuad (Gestión, 2015). Ecuador es el primer país en el siglo XXI que debe anunciar la cesación de pago de intereses de la deuda externa; al declararse en default el país se aleja de los mercados internacionales y se desborda el modelo hacia una crisis sistémica (Gestión, 2015). En el gobierno de Gustavo Noboa se decide que la banca estatal absorba la deuda de la Previsora y Continental mediante fusiones con Bancos que habían sido previamente absorbidos por el Estado (Gestión, 2015).

A este manejo irresponsable de los fondos públicos y a la serie de favores y deudas que se habían instituido en el país se debe aumentar la aprobación de una ley promovida por Jaime Nebot cuya idea primaria fue la eliminación del impuesto sobre la renta (María de la Paz Vela, 2000). Como parte del proyecto se aprueba el cobro del 1% a la circulación de capitales, hecho que obliga a la población a retirar los ahorros de los bancos, anexando esto a la interminable salida de divisas que inició años atrás, la suerte del país estaba echada. Esta medida considera ser un intento oficial por terminar de decapitar el sistema financiero que estaba ya deshecho. Cuando se aprueba la reforma, la normativa local prohibía que el AGD pueda confiscar bienes de los bancos quebrados y el único rol de la institución era la cobertura del 100% de los depósitos en todas las entidades (María de la Paz Vela, 2000). En medio de este confuso grupo de normas que precautelaban al sistema financiero se aprueba el feriado bancario. La medida intentaba frenar el desmedido retiro de fondos cuando se conoció la verdadera situación de los principales bancos.



El Estado justificó la decisión argumentando que era la forma de prevenir una hiperinflación. De manera inicial se anunciaba que los depósitos superiores a 2 millones de dólares quedarían inmóviles por un año. Como parte del programa se dio el mayor salvataje estatal en la historia del país.

### **3.4 Crisis Cambiaria**

Durante una de las peores crisis de la historia ecuatoriana, donde coexistía desequilibrio fiscal, insolvencia y moratoria en el pago de la deuda, corridas de liquidez y salida de capitales, quiebra parcial del sistema financiero y desequilibrio en la balanza de pagos, monetarización inorgánica, inflación aguda, depreciación incontrolable del tipo de cambio, incapacidad de pago del sector productivo por altas tasas de interés, desmedido desempleo, subempleo y pobreza; el indicador que más evidenciaba la dimensión de la catástrofe en la que se encontraba el país fue la subida del tipo de cambio y su descontrol (Fernando Pozo, 2000). Esto únicamente expresaba algo que dada la situación resultaba evidente, nadie quería tener moneda nacional.

En estas condiciones el país tenía dos caminos; por un lado podía preparar una recesión duradera y por otro una inflación elevada (Fernando Pozo, 2000). Se podía pensar en un caso de hiper inflación ya que como resultado de la depreciación del tipo de cambio se pronosticaba que el Banco Central reaccione como siempre lo ha hecho, con alta emisión inorgánica (Fernando Pozo, 2000). La emisión monetaria creció al 140% en un año y la depreciación del tipo de cambio llegó a 200%, no obstante, la inflación únicamente era de 60% (Fernando Pozo, 2000). La especulación jugaba un papel importante en el sistema económico nacional. Por el contrario, la hiper recesión iba a ser ocasionada por modificaciones del Banco Central: alza sucesiva del

encaje y de la tasa de interés para desacelerar la inflación a cambio de la quiebra del sector productivo y del segmento sano del sistema bancario (Fernando Pozo, 2000).

Una inconveniente que germinó el sistema de altas devaluaciones pero fue creado para la reducir el exceso de liquidez fue la ampliación de la tasa de interés. La explicación coherente para el problema en el que se encontraba país era la ausencia de institucionalidad y una crisis penetrante de liderazgo. No fue la caducidad del sistema de flotación cambiaria la que lleva a una devaluación de 360% desde el 11 de agosto de 1998 hasta el 10 de enero de 2000, día en que se fijó el tipo de cambio en S/. 25,000, sino las permanente malas decisiones de quienes administraban el Estado (María de la Paz Vela, 2000).

Virginia Fierro, ex gerente del Banco Central, reconoció que la política monetaria se subordinó a la crisis financiera; cuando el Estado decide promulgar la ley de la AGD garantizando el 100% de los depósitos, se estaba entregando a la banca quebrada la reserva del Estado para que pueda mantener su funcionamiento; la banca actuó como lo hizo porque conocía que les iba a patrocinar (María de la Paz Vela, 2000).

### **3.4.1 Un intento de liberalismo.**

Para muchos, Alberto Dahik es el mayor impulsador del neoliberalismo en Ecuador. Alejándonos del éxito o fracaso de las decisiones implementadas, su proyecto buscaba transformar la economía ecuatoriana en base a un modelo que iba tomando forma y alta aceptación en el mundo. La carga estatal le resultó costosa a la nación y requería de ideas novedosas. En este contexto, la política de ajuste monetario adquiere coherencia por encontrarse atada al control de la inflación y el fortalecimiento del sector externo; logrando que encajen en un solo modelo la tasa de inflación, la tasa de interés y el tipo de cambio (Pablo Dávalos, 1999).

El modelo neoliberal vinculó la tasa de interés con el tipo de cambio. De esta manera, la tasa de interés doméstica se transformaba en un “ancla” del tipo de cambio, buscando hacer más rentable la inversión ejecutada en moneda nacional que la elaborada en dólares; para lograrlo, la tasa marginal de sustitución de la moneda nacional con respecto al dólar debía ser mayor (Pablo Dávalos, 1999). Al incrementar la tasa de interés activa resultaría atractivo invertir sures que especular sobre el tipo de cambio; simultáneamente se lograba que la tasa de interés mantenga estabilidad en el tipo de cambio; la tasa de interés atraería inversión extranjera especialmente sobre capitales extranjeros altamente volátiles, logrando reforzar la balanza de pagos; finalmente, el ensanchamiento de la tasa de interés controlaría la inflación por una contracción de la demanda nacional, dicha recesión frenaría la inflación (Pablo Dávalos, 1999). La idea no prosperó.

La propuesta transformadora incluía privatización en extensos sectores de la economía como la privatización del IESS y la transformación de los recursos de seguridad social en fondos de pensiones; el mismo destino correría el sector eléctrico, petrolero, telefónico y otros que una vez privatizados reforzarían la balanza de pagos (Pablo Dávalos, 1999). Con la misma concepción, se formulaba una reducción del aparato burocrático; recetando una estructura fiscal distinta donde el precio de la gasolina sería el principal mecanismo de recuperación fiscal (Pablo Dávalos, 1999). El gobierno creó una fórmula incomprensible para definir el precio de la gasolina. Por manifestaciones populares y los problemas bélicos de 1995, los cambios estructurales de todos los sectores nunca se dieron, aquellas ideas que resultaban primordiales en la propuesta del gobierno como privatizaciones, en especial la privatización de la seguridad social no prosperó pero el modelo se mantuvo uniforme (Pablo Dávalos, 1999).

### 3.4.2 Flotación dirigida de bandas cambiarias.

La autoridad monetaria defendió el esquema cambiario a través de venta de divisas en mercados cambiarios y elevó la tasa de interés local para no estimular el ataque contra el sucre (Fidel Jaramillo, 1996). Poco tiempo después el Banco Central se ve obligado a ampliar la banda y modificar la pendiente; la reforma cambiaria no devolvió la confianza a la población y el tipo de cambio de nuevo se pegó al techo cambiario, forzando al Banco Central a vender casi USD 300 millones en el último trimestre (Fidel Jaramillo, 1996). El corolario de la medida efectuada trajo inestabilidad de las variables monetarias ya que los permanentes bastonazos proporcionados a la economía hacía que el Banco Central defiende su esquema cambiario incluso desatando repentinas e imprevistas variaciones de los agregados monetarios y de las tasas de interés (Fidel Jaramillo, 1996).

La mayor preocupación del gobierno de Durán Ballén siempre fue el control de la inflación y fortalecimiento del equilibrio fiscal. Ecuador arrastró durante algunos años un promedio de 50% de inflación, el déficit fiscal era en promedio 2.5% del PIB y la pérdida de reservas internacionales era cada vez más acelerada (Karen Delgado, Sonia Zurita, Roberto Iturralde, 1999). La idea empleada fue la de *bandas implícitas*, dentro de las cuales se permitía flotar al tipo de cambio pero no abandonarlo por completo (Karen Delgado, Sonia Zurita, Roberto Iturralde, 1999). A esto se juntaba un ajuste fiscal cuya idea era una restricción inmensa del gasto, sin recurrir a impuestos como medio de financiamiento estatal (Karen Delgado, Sonia Zurita, Roberto Iturralde, 1999). Si bien la devaluación se mantuvo por debajo de la inflación haciendo que el tipo de cambio sea un ancla para la disminución de precios, el reajuste de los demás precios contrarrestó el efecto positivo de la apreciación real y del ajuste fiscal; en esencia la implementación de la medida no atacó al grueso de la problemática fiscal llevando a que la

propuesta inicialmente planteada deba ser modificada (Karen Delgado, Sonia Zurita, Roberto Iturralde, 1999).

Como se indicó, la Guerra del Cenepa obliga a cambiar el modelo. A esto se sumaba la crisis política ocasionada por los apagones y las graves acusaciones de corrupción que pesaban sobre Alberto Dahik. Para 1995 la pendiente de la banda cambiaria fue elevada a 16.5% anual con una paridad central de 2,720 sucres por dólar y un ancho de 5% en el límite inferior y superior (Karen Delgado, Sonia Zurita, Roberto Iturralde, 1999). El tipo de cambio nominal finalizó en 2,922, es decir, se consiguió una devaluación total del 27.2% (Karen Delgado, Sonia Zurita, Roberto Iturralde, 1999). Al siguiente año, por motivos eminentemente electorales, se reajustó la paridad central de la banda cambiaria en 8% fijando un techo de 3,500 sucres por dólar, manteniendo la pendiente en 18.5% para ser consistentes con la meta inflacionaria de 21% (Karen Delgado, Sonia Zurita, Roberto Iturralde, 1999). Las bandas cambiarias claramente no llegaron a ser una medida limitante como inicialmente se pensaba y fue modificada sin inconveniente cada vez que era necesario.

## **4. LA LLEGADA DE LA DOLARIZACIÓN**

MARX aseguraba que *en los sistemas de mercado las crisis son inherentes*. En Ecuador, el sistema de mercado nunca existió pero el país se hallaba en terapia intensiva por la falta de instituciones beneficiosas. Fue escasa la época de estabilidad económica de la era democrática pero a finales del siglo XX la combinación de malas decisiones tomadas a lo largo de las dos décadas perdidas confluía.

La dolarización se adentra cómodamente a la economía ecuatoriana porque es una alternativa de manejo monetario y cambiario que contiene el colapso de la demanda de dinero en el corto plazo (Fernando Pozo, 2000). En los sistemas dolarizados se elimina el riesgo de emisión

monetaria no deseada (inflación) y devaluación (riesgo cambiario); en teoría, ambas hacen que la inflación converja hacia un grado de inflación internacional (Fernando Pozo, 2000). La reducción de la tasa de interés resulta, el mayor beneficio de la dolarización; como se insinuó, es originado por la ausencia de moneda local, excluyendo, al menos en teoría, el riesgo de devaluación (Fernando Pozo, 2000). El engaño es que la devaluación no es el único componente que fija la tasa de interés, existe también la inflación esperada y el riesgo país y de no concurrir simultáneamente, con dificultad se logra dicha disminución (Fernando Pozo, 2000). Las medidas adicionales a la dolarización han hecho que hasta el presente el país no se haya podido beneficiar de la mayor ventaja de la dolarización, puesto que aunque la inflación haya disminuido a partir del año 2001 la inseguridad jurídica entorpece al resto de componentes.

Cuando la dolarización arriba como medida para limitar la capacidad del Estado de dirigir la política económica, el panorama enunciaba desempleo, crecimiento per cápita negativo y falta de credibilidad en las instituciones. El término *dos décadas perdidas* describía perfectamente el desastre. De 1980 hasta 1999 se vivieron procesos de retroceso, sin duda, el más grave era que el ingreso per cápita durante este lapso no creció; Ecuador empezó 1999 con un ingreso per cápita igual al de 1975, cercano a USD 1,600 (Marco Naranjo, Luis Naranjo, 2012).

Sobre la región latinoamericana, donde los procesos hiperinflacionarios parecían ser el denominador común, Ecuador estimaba no verse afectado directamente por este síndrome, todavía. Sin embargo, la era democrática tuvo alta inflación siempre, en unos momentos más que en otros. A pesar de la catástrofe política y económica durante algunas décadas, 1999 resulta ser el año clave para dolarizar y vislumbrar la crisis institucional en la que se enrumbó el Estado. Tomando datos de este año, la devaluación alcanzó 274%, el país revelaba la tasa de inflación más alta y la moneda con mayor devaluación del continente (Marco Naranjo, Luis Naranjo,

2012). El 18.2% de la población era desempleada y el subempleo rebasaba al 54% de la población económicamente activa (Banco Central del Ecuador, Información Estadística Mensual). Las importaciones caen aproximadamente en 45%; cerca del 80% del producto importado era materia prima, equipo de tecnología, insumos y combustibles para sectores productivos, es decir, la producción también se paralizaba (Marco Naranjo, Luis Naranjo, 2012).

La quiebra del sistema financiero provocó en 1999 un costo que superaba el 30% del PIB, 15 bancos, dos sociedades financieras y una mutualista declararon banca rota (Marco Naranjo, Luis Naranjo, 2012). El ahorro no solo había desaparecido por malas y cuestionables inversiones de la banca, la fuga de capitales que se agudizó en el gobierno de Jamil Mahuad dejaba demolidos inclusive a los bancos solventes. En total USD 1,300 millones en depósitos lograron escapar al feriado bancario (Banco Central de Ecuador, Información Estadística Mensual).

El proceso de dolarización se implementa sin existir evidencia empírica de su validez, todo se reclinaba sobre el éxito de la idea propuesta por el doctrinario ROBERT LUCAS. El autor, padre de la *Nueva Economía Clásica*, rechazaba postulados de la escuela monetarista y keynesiana, eliminado al Estado como timonel de la política económica y se convirtió en la inspiración del proyecto (Franklin López, 1999). A pesar del éxito alcanzado por la dolarización, desde un principio la idea vendió imágenes falsas. Cuando se propuso la desaparición del sucre se prometía estabilidad de precios, inflación mínima, incremento de productividad, alargamiento del empleo y la inversión. A esto faltó agregar que casi todos los ofrecimientos antedichos pueden ser logrados sin dólares, además, que la dolarización de forma automática no conquista lo ofrecido sino que deben confluír otros parámetros.

Innegablemente la inestabilidad política y la falta de respeto a las instituciones tampoco la curó la dolarización. Entre el año 2000 y 2007 hubo cinco presidentes sin contar un triunviro que

gobernó pocas horas el Estado. En adelante, Rafael Correa ha sido el único gobernante hasta el presente, convirtiéndose en el presidente más popular de la historia democrática del Ecuador, quien más elecciones, plebiscitos, enmiendas ha ganado y el único que terminó su período desde Sixto Duran Ballén; pero esta estabilidad tampoco florece por la dolarización.

#### **4.1 La Ausencia de Instituciones**

En el presente, la dolarización resulta espinosa de defender y sostener ya que esta nos dejó sin algunas instituciones fundamentales como la tasa de cambio, Banco Central, moneda nacional y política monetaria. La dolarización únicamente resulta un sistema aplicable sostenidamente en aquellos modelos donde la productividad viabiliza la inclusión de productos nacionales en mercados internacionales. En base a la historia institucional del país resulta innegable que retirar al Estado la capacidad de influir sobre la economía es una idea adecuada, pero no deja de convertirse en un arma de doble filo.

La ausencia tasa de cambio muestra una tendencia progresiva de incremento sobre las importaciones. En el año 2000, las importaciones alcanzaban USD 3,500 millones, para el 2013 llegaban a 26,000 millones, siendo este crecimiento mayor al ensanchamiento de las exportaciones<sup>2</sup> (Mauricio Pozo, 2014). Lo que más creció fue la importación de bienes de consumo, de USD 762 millones a USD 5,230 millones hasta el 2013, la materia prima aumentó de USD 1,491 millones a USD 7,829 millones, sin embargo, la importación de bienes de consumo en el 2000 representaba el 22% y en el 2013 el 20%, por lo que no se evidencia mayor cambio en importación total (Mauricio Pozo, 2014).

---

<sup>2</sup> El crecimiento de las importaciones fue de 7.4 veces y el crecimiento de las exportaciones de 5 veces entre los años 2000 y 2014.



“La productividad es todo, el resto casi nada”, esas son las palabras con las que PABLO LUCIO-PAREDES empieza su explicación sobre la condición para que perdure la dolarización. Desde 1972 hasta 1999 Ecuador recibió más del doble del ingreso invertido en el continente europeo para su reconstrucción en el *Plan Marshall*, proyecto que sacó de la pobreza a más de nueve países en menos de quince años (José Luis Cordeiro, 1999). En dicho lapso de tiempo se lograron metas importantes como la cimentación de algunas instituciones sólidas, se fomentó la competencia, se promovió la educación, se trazaron metas y se propició la participación de la población. Estas instituciones lograron mejorar la productividad de las personas, extendieron la calidad del producto e incentivaron a la innovación y la creatividad.

El aumento de productividad resulta indiscutiblemente la mejor manera de dirigir la economía de un Estado, sin embargo, no aparece automáticamente cuando la moneda nacional desaparece. El Estado ha recibido un gran ingreso de dólares debido a la renta petrolera y el incremento de las remesas. Sin dichos rubros la dolarización hubiese sido un sueño que derivaba a pesadilla hace algunos años. El destino de la economía local se lo cedió al manejo centralizado de la moneda de otro Estado y, aunque hasta el presente parecía haber funcionado, el futuro muestra otra perspectiva. La ausencia de moneda nacional que viabilice el direccionamiento de la política monetaria es hoy, el problema más complicado de resolver ya que cualquier escudo que pueda ser implementado para sostener el problema crea otras dificultades que pueden ser incluso peores.

Si era posible pronosticar un problema como el que se avecina, cabe preguntarse por qué motivo se dolarizó la economía. Para esto es necesario conocer quiénes se habían endeudado y para esto, ver cómo se podían licuar dichas deudas. Esa misma pregunta debió surgir en el capítulo sobre la sucretización. Resulta por demás evidente expresar que al Estado no le convenía

sucretizar la deuda, fijando la tasa de cambio; es incuestionable también que el único beneficiado es el deudor. Incuestionablemente el beneficiado de liberalizar la banca fue el mismo sistema financiero que hizo y deshizo sin control alguno. El conjunto de leyes aprobadas beneficiaba a los exportadores, dio poderes discrecionales al Estado para actuar libremente y monopolizó funciones que no le correspondían, ayudando a pocos.

Más allá de lo destructivo o constructivo, beneficioso o perjudicial de las normas aprobadas, lo que interesaba en todo momento era salvaguardar los intereses de los grupos bancarios. Así llegó la dolarización, como medida aplastante para las finanzas públicas, pulverizando el ahorro quienes mantenían sus depósitos en sucres, disolviendo la deuda de aquellas personas que optaron por especular en los mercados cambiarios y se vieron comprometidos por fluctuaciones de la divisa, lo que introdujo de nuevo un endeudamiento agresivo, ahora en sucres; el abandono de la moneda nacional es el último intento de salvar los intereses de la banca. Así alcanzamos a la última implementación del gobierno como institución extractiva. La decisión no solo que destinó los recursos del Estado a proteger los bienes del grupo bancario sino que además desintegró cualquier instrumento del Estado que le serviría para reaccionar ante variaciones de la economía.

## 5. CONCLUSIÓN

La historia latinoamericana y concretamente la ecuatoriana demuestra que las instituciones políticas extractivas llevan a instituciones económicas extractivas. Resulta esencial reconocer que el desarrollo requiere modificaciones en todos los sistemas y el problema no es simplemente económico; si los inconvenientes fuesen puramente económicos serían más sencillos de resolver.

La economía juega un papel preponderante cuando las instituciones se encuentran consolidadas. El fomento de instituciones sociales, legales, políticas, culturales, religiosas, éticas que busquen la inclusión social y limitación del poder son la fórmula ineludible para el desarrollo. Como han manifestado importantes académicos de nuestra época como ACEMOGLU, SALAY MARTIN y SOLOW, el crecimiento económico ayuda a razonar sobre mecanismos de progreso pero, para efectivamente forjar desarrollo se precisa juzgar otros factores más importantes; la idea nos lleva a saber que para juzgar el rol de la economía, primero se debe considerar otros campos de la sociedad.

Es posible crear una tipología de instituciones para ver la historia de los pueblos. En el desarrollo del trabajo hemos ocupado algunas líneas con esa idea, consideramos que el fracaso económico ecuatoriano se debe a la incorporación de instituciones que patrocinan a grupos reducidos; a la falta de procesos objetivamente democráticos y a la ausencia de participación de la población en las decisiones perentorias del país, dicha forma de gobernar se mantiene viva y, en el presente resulta uno de los problemas que de mejor manera explica la situación del Estado.

Pensar que en Ecuador se ha tomado decisiones como soluciones técnicas y no políticas es no solo equivocado sino inocente. A este razonamiento FRIEDRICH NIETZSCHE lo llama *depravación de la razón*. El filósofo alemán considera que no existe error más peligroso que

confundir la causa con el efecto. Para la mayor parte de ecuatorianos la sucretización, la devaluación acelerada, la dolarización y otras tantas medidas políticas fueron ideas implementadas para enfrentar los nuevos retos de la economía; en el fondo, todo fue una obra que disfrazaba el favoritismo a los grupos de poder. Los efectos fueron desastrosos y afectaron a la mayoría pero el origen del problema, o la causa, utilizando la frase de Nietzsche, no fueron las medidas económicas sino que siempre fue el uso de instituciones extractivas que nunca buscaron mejorar las condiciones sociales sino únicamente las de grupos pequeños.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, Alberto (2001). *Breve Historia Económica del Ecuador*. Quito, Corporación Editora Nacional.
- Banco Central del Ecuador (1984). Memoria Anual 1983, BCE, Quito.
- Bayas Santiago y Somensatto Eduardo. *Programa de sucretización ecuatoriano: historia de los efectos monetarios de la conversión de la deuda externa del sector privado*, en: *Banco Central del Ecuador*. Cuestiones Económicas N° 23, diciembre 1994, p. 144. La versión original fue publicada en inglés por el Banco Mundial en septiembre de 1993.
- Blinder, Alan S., and María Esther Rabasco (1999). *El Banco Central: Teoría Y Práctica*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Brito, Vanessa (2002). *Quiebra bancaria masiva del 99 marcó la historia financiera del Ecuador*. Revista Gestión No. 100.
- Caballero, Ricardo J., and Mohamad L. Hammour. (1994). "The Cleansing Effect of Recessions". *The American Economic Review* 84 (5). American Economic Association: 1350–68. <http://www.jstor.org/stable/2117776>.
- Carolina Enríquez (2016). El comercio Online. Exportaciones cayeron USD 7366 millones en 2015.
- Crespo, Fernando (2000). Riesgos y oportunidades de la dolarización en Ecuador. Revista Gestión No. 68.
- CAIC, 2007
- Dávalos, Pablo (1999). *Boletín Mensual del ICCI. Neoliberalismo y Crisis Financiera en el Ecuador*. Boletín No. 1. <http://icci.nativeweb.org/boletin/abril99/davalos.html>
- Delgado, Karen, Zurita, Sonia, Iturralde Roberto (1999). *Análisis macroeconómico del tipo de cambio nominal y precios en el Ecuador*.
- Instituto de Altos Estudios Nacionales. Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional. *Diagnóstico, Evaluación y Control del Sistema Bancario y su Contribución a la Seguridad y el Desarrollo del País: Hacia un enfoque analítico complementario* (2001). <http://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/305/1/IAEN-013-2001.pdf>
- Jácome, Luis (1997). *El tortuoso camino de la estabilización en el Ecuador*. FESO.

- Jaramillo, Fidel. *Del Ancla Cambiaria a una Regla Monetaria: alternativas para un programa de estabilización*. Presentado en el simposio sobre políticas económicas en Ecuador. <http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=21684>
- López, Franklin (1999). Por qué y cómo dolarizar.
- Lucio-Paredes, Pablo (2004). *La dolarización. ¿un amor eterno?*. Grupo Santillana S.A. Quito, Ecuador.
- Montúfar, César. *La Reconstrucción Neoliberal: Febres Cordero O La Estatización Del Neoliberalismo En El Ecuador, 1984-1988*. Quito, Ecuador: Abya-Yala, 2000.
- Naranjo, Marco (1987). *Las inversiones extranjeras y el desarrollo económico del Ecuador*. Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito.
- Observatorio de la economía latinoamericana. *Crisis bancaria en Ecuador: causas y posibles soluciones*. Número 90, 2008. <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ec/2007>
- Oswaldo Hurtado, *Deuda y desarrollo en el Ecuador contemporáneo*, Planeta, Quito 2002.
- Parkin, Michael, Gerardo Esquivel, Mercedes Muñoz, and Martínez Gay Mónica Gabriela (2007). *Macroeconomía: Versión Para Latinoamérica*. México: Pearson Educación.
- Rebolledo Rivera, M., & Rodríguez Rodríguez, J. (2009). *Estudio de la enfermedad holandesa en el Ecuador*.
- Revista Gestión. Los Hechos Económicos Según Gestión. No. 252. 2015.
- Romero Alemán, Pedro (2007). *Crisis Bancaria en Ecuador: Causas y posibles soluciones*. Observatorio de la Economía Latinoamericana 90.
- Sawyer Malcom. *Kalecki, Keynes y el análisis poskeynesiano del dinero*. Ediciones Akal S. A. París, 2006.
- Vela, María de la Paz (2002). *El peligro de una dolarización a la ecuatoriana*. Revista Gestión No. 68. 2000.