

Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Junio del 2001

20

II Epoca

Las condiciones globales de la seguridad y las políticas de defensa

Pablo Celi

La crisis financiera de América Latina y la nueva arquitectura financiera internacional:

implicaciones para el Ecuador,
Manuel Chiriboga

La inclusión de los pobres en la agenda de desarrollo internacional

César Montúfar

El ajuste en Argentina: lecciones para el Ecuador

Larry Sawyers

Municipios, gobernabilidad y participación ciudadana en América Latina: situación actual y perspectivas

Rafael Quintero

Movimiento indígena ecuatoriano: la constitución de un actor político

Pablo Dávalos

El sistema político y la descentralización: una lectura desde la cultura política ecuatoriana

Gloria Ardaya y Luis Verdesoto

Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Director:

Julio Echeverría

Conité Asesor:

Hans Ulrich Bünger

Leonardo Espinoza

Joaquín Hernández

Nicanor Jácome

César Montúfar

Alejandro Moreano

Rafael Quintero

Carlos Tutivén

Consejo Editorial:

César Albornoz

Natalia Arias

Milton Benítez

Alfredo Castillo

Pablo Celi

Manuel Chiriboga

Mauricio García

Daniel Granda

Gonzalo Muñoz

Alicia Ponce

Napoleón Saltos

Mario Unda

Silvia Vega

Marco Velasco

Fundada en 1976

por Rafael Quintero

Las ideas vertidas en los artículos de esta publicación son responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente a los criterios de esta Revista. La Revista Ciencias Sociales no se compromete a devolver los artículos no solicitados.

Para correspondencia dirigirse a:

Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Universidad Central del Ecuador

Ciudadela Universitaria

Teléfono (5932) 558847

Fax (5932) 565822

Correo electrónico: jechever@uio.satnet.net

Esta Revista se publica con el auspicio del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS

Impreso en:

EDITORIAL
UNIVERSITARIA

La crisis financiera de América Latina y la nueva arquitectura financiera internacional:

Implicaciones para Ecuador ¹

Humberto Campodónico
Manuel Chiriboga²

Sumario

Este artículo examina la lógica del sistema financiero internacional como una característica central de la globalización. Las políticas de liberalización de los mercados de capital y financiero impulsadas por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y promovidas por los gobiernos de los países "en vías de desarrollo" han generado escenarios de alta inestabilidad financiera y de volatilidad de los flujos de capitales de corto plazo. La ausencia de estructuras de regulación adecuadas propician los aspectos especulativos de los mercados financieros, lo que conduce a las economías de los "mercados emergentes" a recesiones periódicas, que desembocan en un agravamiento de las condiciones de pobreza de la población. La crisis financiera ecuatoriana es mirada bajo estos parámetros, brindando una nueva perspectiva que rebasa las explicaciones restringidas al análisis de los elementos internos al fenómeno.

En 1998 y 1999, buena parte de los países de América Latina entraron en una recesión económica severa, la que motivó quiebras de empresas con el consecuente cierre de muchas de ellas, deterioro de la situación financiera de los bancos acreedores de estas empresas, despidos masivos que aumentaron el desempleo existente, desembocando en la pérdida del poder adquisitivo de grandes sectores de la población. En este año 2001, el fenómeno parece reproducirse. La crisis financiera de Ar-

1. Una primera versión de este trabajo apareció en la revista *Resurgence*, publicada por el Third World Network, Malasia, 2000. Para esta versión se ha trabajado la sección sobre Ecuador, a cargo de Manuel Chiriboga y se han actualizado algunos datos.

2. Humberto Campodónico era investigador de DESCO en Lima, Perú cuando escribió este artículo. Manuel Chiriboga es secretario ejecutivo de ALOP y profesor de la Escuela de Sociología.

gentina y la expansión de la onda de inestabilidad financiera denominada "Mate", han tenido repercusiones en toda la región. Ello parece señalar que la inestabilidad financiera y los flujos de capitales de corto plazo son una característica central de la globalización.

La mayoría de los analistas coincide en afirmar que el detonante de las crisis recientes han sido, en lo fundamental, el enorme peso que ha tomado el capital financiero de corto plazo en la estructura financiera de los mercados emergentes, incluida América Latina, como parte del proceso de globalización. La preponderancia de estos capitales fue al mismo tiempo el resultado de políticas del FMI, que propició entrada de estos capitales mediante la apertura de la cuenta de capitales de la Balanza de Pagos de la mayoría de los mercados emergentes.³ Como lo ha mencionado repetidamente Joseph Stiglitz, el anterior economista principal del Banco Mundial, "el impulso hacia la liberalización de los mercados de capital y financiero, sin adecuada atención al diseño y ejecución de estructuras de regulación adecuadas a las circunstancias, se basó más en la ideología que en la ciencia económica".⁴ Ello fue el resultado de la presión ejercida por el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos y del FMI.⁵

Así, de 1990 a 1995, los capitales de corto plazo triplicaron su ingreso a estos países (ver cuadro). Mientras este flujo fue positivo, las economías de los países en desarrollo pudieron experimentar un crecimiento pues estos capitales financiaron importaciones, créditos al sector privado, créditos de consumo y los pagos de la deuda externa. Sin embargo, estos capitales de corto plazo tienen un carácter especulativo, volátil y errático, lo que puede apreciarse en la abrupta disminución de los flujos a partir de 1996, continuando en 1997 con la crisis asiática, profundizándose en 1998 con la crisis rusa y en 1999 con la crisis brasileña. Esta

3. "Desde el inicio del despegue de Asia hasta principios de la década del 90, el crecimiento de la Región fue financiado principalmente sobre la base de proyectos específicos, con el pago inmediato de las deudas, mediante el ahorro de cada país. El nivel de endeudamiento era bajo. Buena parte del capital extranjero ingresaba como inversión extranjera directa, o sea, empresa que construían fábricas, generalmente para atender los mercados de exportación. Si hubo alguna fiebre especulativa —y la hubo—, ésta se manifestó más tarde, y no compromete la realidad del crecimiento anterior" (Paul Krugman, *The Return of Depression Economics*, WW Norton & Company, 1999, p. 48). La liberalización de la cuenta de capitales de estos países comenzó a principios de 1990.

4. Joseph Stiglitz hablando la reunión de primavera de los Miembros del Instituto de Finanzas Internacionales, Abril 25-26 de 1999.

5. Joseph Stiglitz, "What I learned from the Economic Crisis", *The New Republic*, April, 2000.

disminución fue verdaderamente espectacular: de US\$ 31,200 a US \$ 4,900 millones de 1996 a 1998. Para el caso de América Latina, también se aprecia su carácter errático y volátil: entre 1997 y 1998, casi US\$ 9,000 millones salieron de la Región.

Cuadro 1
Países en desarrollo - Flujos de capital de corto plazo 1990-1998
(en US\$ miles de millones)

	1990	1995	1996	1997	1998
Asia del Este y Pacífico	11.9	43.1	19.1	2.7	-6.1
América Latina y el Caribe	9.1	5.6	0.8	10.3	0.9
Medio Oriente y Africa del Norte	1.7	-0.6	0	-1.5	0.4
Asia del Sur	1.6	2.1	1.2	-2.1	1.4
Africa Sub-Sahara	2.3	2.8	2.4	3.3	1.5
Europa y Asia Central	-7.0	8.2	7.7	8.4	6.9
Total	19.5	61.1	31.2	21.1	4.9

El Banco Mundial ilustra el problema cuando se refiere a Corea del Sur: "En Corea del Sur, la práctica de tomar un excesivo riesgo financiero doméstico –en un contexto de patrimonio poco significativo y fuerte endeudamiento bancario– era una costumbre arraigada. Lo que podría haber inclinado la balanza en la crisis de 1997, sin embargo, fueron los flujos de capital externo. Cuando, al ingresar a la OCDE, Corea del Sur liberalizó las reglas para que los bancos puedan tomar préstamos de corto plazo en el exterior (en lugar de ajustar las salvaguardias), hubo una entrada masiva de dichos flujos. Posteriormente, la salida de estos flujos precipitó la crisis".⁶

En 1996, cinco economías asiáticas (Corea del Sur, Indonesia, Malasia, Tailandia y Filipinas) recibieron flujos netos de capital privado equivalentes a US\$ 93,000 millones. Un año después (en 1997), experimentaron una salida de capitales estimada en US\$ 12,000 millones, lo que significa que salieron US\$ 105,000 millones en un solo año, equivalente a más del 10% del PBI de estos países tomado en su conjunto. En 1998, las economías de Indonesia, Tailandia y Corea del Sur estaban atravesando severas crisis económicas, cuya magnitud hubiera sido inconcebible, hasta sólo unos meses antes, incluso para los observadores más conocedores e intuitivos de la Región".⁷

6. Banco Mundial, citado en Barry Eichengreen, *Toward a new financial architecture: A practical Post-Asia Agenda*, Institute for International Economics, 1999, p. 41.

7. Dani Rodrik 1999, *The New Global Economy and Developing Countries: Making openness work*, Policy Essay # 24, Overseas Development Council, Washington. D.C.

La crisis asiática contagió vía Rusia rápidamente a Brasil y por medio de él al resto de América del Sur. Brasil utilizó medidas parecidas a las asiáticas, manteniendo altas tasas de interés para atraer capitales, con la finalidad de defender el tipo de cambio fijo pegado al dólar. El resultado fue el ingreso masivo de capitales volátiles. Ello aumentó su vulnerabilidad a problemas financieros externos, como los que se producirían a raíz de la crisis asiática. Durante el verano de 1998, la crisis rusa aumentó los temores sobre la salud de la economía brasileña y 20,000 millones de dólares salieron del país. A pesar de la negociación de un paquete de respaldo organizado por el Departamento del Tesoro y el FMI, el drenaje continuó y Brasil tuvo que devaluar, luego que el gobierno dejara flotar el real, abandonando la vinculación al dólar.

La crisis brasileña contagió rápidamente a la mayor parte de países de América del Sur que vieron salir miles de millones de dólares en pocos meses y dificultó el intercambio comercial con el poderoso vecino. Como consecuencia, los países del continente han tenido uno de sus peores recesiones económicas, han cerrado múltiples empresas lanzando al desempleo a miles de personas y la pobreza ha aumentado. El impacto de la crisis fue particularmente violento en las economías más pequeñas de la región, como Bolivia, Ecuador y Uruguay, pero no se libraron de ella países como Argentina, Colombia y Chile.

Efectos de la crisis

La salida de capitales de corto plazo llevó a una recesión generalizada en la región. Si América Latina había crecido al 5.3% en 1997, para 1998 bajó al 2.3% y en 1999 el crecimiento del PIB regional fue del 0.3%. En algunos países la crisis fue particularmente fuerte, tal como se puede ver en el cuadro. Para asegurar un mínimo de estabilidad económica, los países contrajeron préstamos de "salvataje" otorgados por los organismos multilaterales, los mismos que ascendieron a más de US\$ 10,000 millones en 1999. En consecuencia, se ha incrementado la deuda externa de los mercados emergentes y, también, de los países de la Región, la misma que ahora asciende a US\$ 750,000 millones.

Además de ello, los préstamos de salvataje fueron orientados, esencialmente, a producir el rescate ("bail out", en inglés) de los grandes bancos de la región, muchos de los cuales tienen importantes inversiones extranjeras, incrementando así el llamado "riesgo moral". En efecto, los inversionistas prosiguen sus actividades especulativas, a sabiendas de

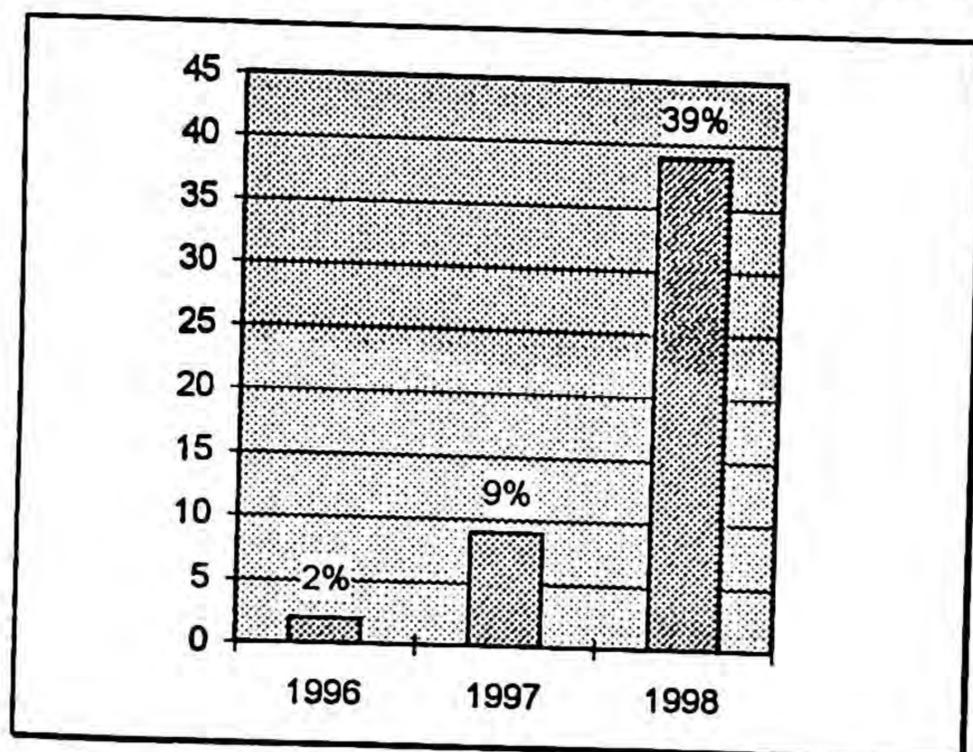
Cuadro 2
Evolución del PIB per capita, países sudamericanos

País	1998	1999	2000
Argentina	2.6	-4.5	0.0
Bolivia	2.1	-1.3	2.0
Brasil	-1.4	-0.9	4.0
Chile	1.7	-2.7	5.5
Colombia	-1.2	-6.9	3.0
Ecuador	-0.9	-9.0	2.0
Paraguay	-3.2	-2.5	1.5
Uruguay	3.8	-3.2	-1.0
Venezuela	-2.2	-8.8	3.5

los problemas que atraviesan las economías de mercados emergentes, porque tienen la seguridad de que, una vez que estalle la crisis, los organismos multilaterales proveerán los fondos necesarios para su rescate.

Otro efecto nocivo de esta crisis es que disminuyó la capacidad de los organismos multilaterales de financiar préstamos para fines sociales y para las reformas de segunda generación. En efecto, como se aprecia en el gráfico, los préstamos de ajuste estructural del Banco Mundial, que casi habían desaparecido en 1996, se incrementaron hasta el 39% del total en 1998 (ver cuadro), llegando a cifras superiores en 1999 (ver gráfico). En el caso del BID, los préstamos de ajuste pasaron de un promedio de 15.6% de la cartera total entre 1961 y 1999 al 24.3% en 1999.

Gráfico 1
Préstamos de ajuste estructural como porcentaje de los préstamos totales



Fuente: Banco Mundial

Cuadro 3
Banco Mundial - Composición de los préstamos

	BIRF	(%)	IDA	(%)	BIRF+IDA	(%)
Ajuste estructural (*)	13.9	62.6	1.5	21.7	15.4	52.9
Inversión	8.2	36.9	5.4	78.3	13.2	45.4
Total	22.2	100.0	6.9	100.0	29.1	100.0

(*) Los préstamos de ajuste para el sector social representaron 25 a 30% de este total.

Fuente: Banco Mundial

La crisis por la que atraviesan nuestros países incrementó el llamado riesgo país, lo que incide directamente en el encarecimiento de las tasas de interés a las cuales nuestros países contraen préstamos en los mercados de capital internacionales. Según la CEPAL, “tras la moratoria de Rusia de agosto de 1998, el costo del financiamiento externo regional se elevó considerablemente, a casi un 15% anual, que paulatinamente fue disminuyendo hasta llegar al 10.5% en abril de 1999; luego se incrementó a una tasa del 12%. Estas tasas reflejaron una percepción de alto riesgo de realizar inversiones en la Región y en los últimos meses también el alza de las tasas de interés internacionales. En cuanto a los plazos de las emisiones de bonos de la Región, cabe mencionar que se deterioraron hasta un promedio de 5 años en el III Trimestre de 1999”.⁸

Asimismo, otro de los efectos de la crisis se da en el plano fiscal, pues la recesión disminuyó los ingresos tributarios lo que, a su vez, incide en los recortes de los programas de apoyo social, así como de reducción del tamaño del Estado (despidos de servidores públicos y aumento del desempleo). El Banco Mundial afirma en un informe reciente sobre la pobreza en la región que: “En principio, los programas de protección social deben ser anti-cíclicos, pero en la práctica es difícil proteger a los programas focalizados de atención a la pobreza durante las crisis porque durante una recesión varias fuerzas se unen para presionar hacia abajo las transferencias hacia los pobres.”⁹ En Brasil por ejemplo, a raíz de la crisis, se produjeron recortes en el presupuesto para reforma agraria, protección social, medio ambiente, ayudas alimentarias y de ingresos a las familias más pobres.

8. CEPAL 1999, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago p. 12.

9. Quentin Woodon, editor, *Poverty and Policy in Latin America and the Caribbean*, draft, February 15, 2000, pg. 19.

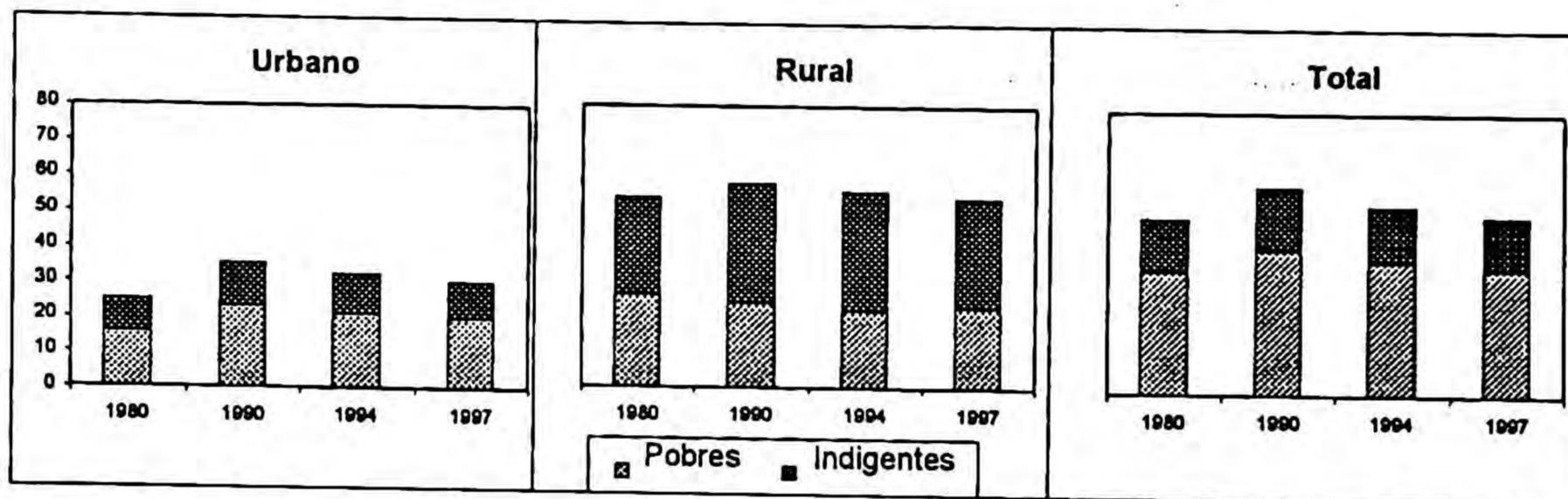
En el plano social, la variación del Producto Interno Bruto por habitante disminuyó de 3.3% en 1997 a 0.4% en 1998, continuando su caída en 1999, cuando la tasa de disminución fue de -1.6%. Según CEPAL (1999), la creación de empleos se contrajo en la mayoría de países sudamericanos. El desempleo urbano también aumentó, de 6.3% en 1995 a 8 y 8.7% en 1998 y 1999, respectivamente; este último porcentaje representa la tasa más alta registrada desde que se dispone de información sobre un número significativo de países.

Este deterioro de las condiciones sociales agrava la situación de la población en pobreza y extrema pobreza, así como la desigualdad en la distribución del ingreso, la misma que, incluso durante los años de crecimiento que caracterizaron al período 1990-97, no pudo revertirse, lo que apunta a fuertes deficiencias del modelo neo-liberal que se viene aplicando en muchos países de la Región.

En efecto, el crecimiento económico experimentado en el período 1990-97, contribuyó muy poco a la erradicación de la pobreza. Como se aprecia en el gráfico, si bien los niveles totales de pobreza bajaron de 41 a 36% de 1990 a 1997, en ninguno de los casos se ha llegado a los niveles de 1980, previos al inicio de la "década perdida".¹⁰

Gráfico 2

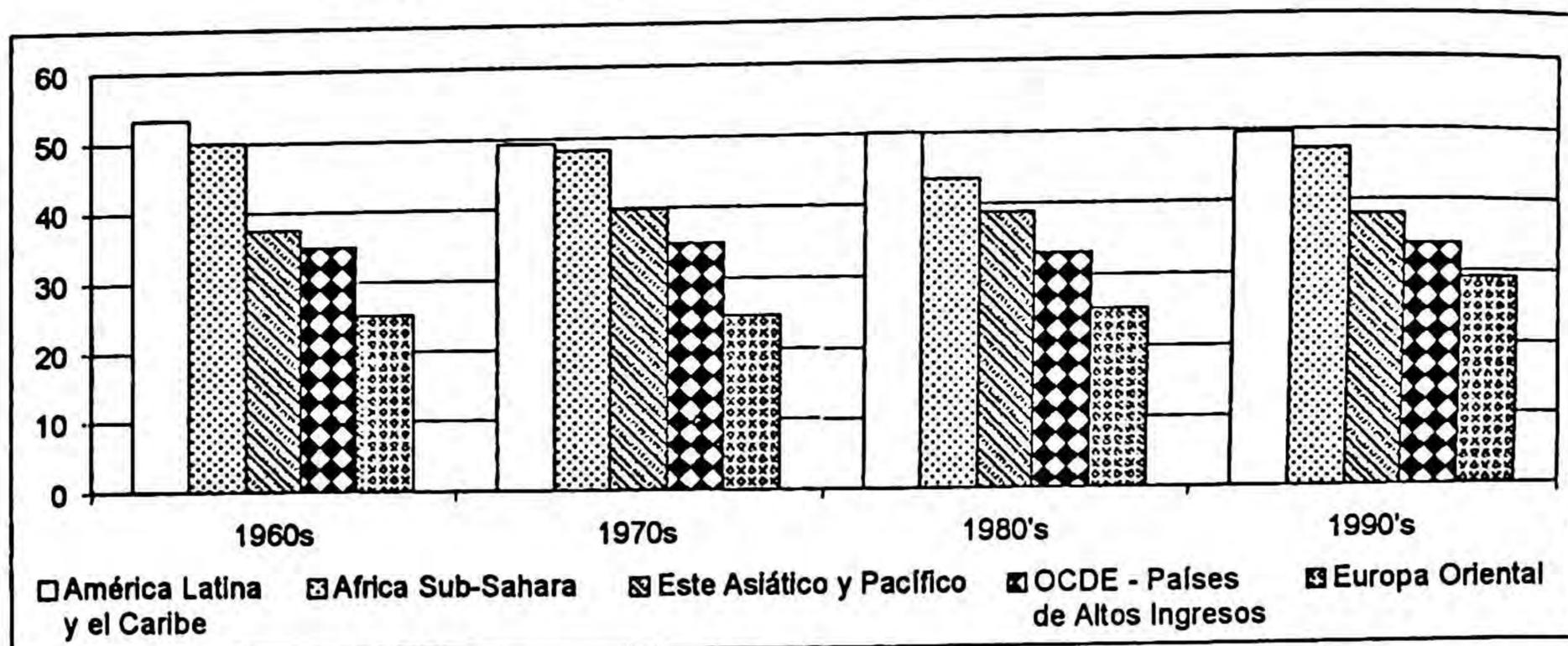
América latina: evolución de la pobreza y de la indigencia: 1984-1997



Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina, 1999.

10. En China, de 1975 a 1995, la pobreza descendió de 59 a 22%; en Tailandia, Indonesia, Malasia y Filipinas, las cifras fueron de 8 y 1, 64 y 11, 17 y 4, 35 y 25, respectivamente (Banco Mundial, *Social consequences of the Asian crisis*, 1998). Estas cifras indican una amplia generalización de los beneficios del crecimiento económico.

Gráfico 3
Desigualdad por regiones (Coeficiente Gini x 100)



Fuente: FMI, Staff Country Report 1998/97, septiembre de 1998.

La preocupación se agrava cuando se aprecian las cifras sobre la distribución del ingreso. El gráfico muestra cálculos recientes del FMI sobre la evolución del coeficiente de Gini (a coeficiente más alto, peor es la distribución del ingreso) en distintas regiones del mundo. América Latina tiene el vergonzoso privilegio de encabezar la desigualdad en todo el mundo, la misma que, tercamente, se mantiene en niveles del 50%.

La disminución del crecimiento en 1998 y 1999, ha agravado esta situación, como vimos líneas arriba.

La nueva arquitectura financiera internacional

A raíz de la crisis se multiplicaron las discusiones sobre la efectividad de los sistemas de gobernabilidad internacional del sistema financiero o arquitectura financiera internacional. La crisis puso en evidencia las limitaciones del sistema organizado en los años 40 y se han oído llamados a cambios desde muy diversos sectores. En efecto, a diferencia de los sistemas financieros nacionales, el sistema financiero internacional carece de instrumentos de regulación adecuados para evitar la especulación, volatilidad y el carácter errático de los capitales de corto plazo. Aun más, con la globalización y la apertura de las cuentas de capitales de la Balanza de Pagos, no existe reglamentación internacional para las transacciones de estos capitales en los mercados de divisas, en los mercados bursátiles y tampoco en los mercados financieros. Ni el Fondo

Monetario Internacional ni el Banco de Pagos Internacionales (BIS, con sede en Basilea) tienen esta atribución. Estos capitales se mueven en tiempo real y abarcan el conjunto del planeta, tanto en los mercados de divisas (más de US\$ 1,5 billones diarios, según el FMI), como en los mercados bursátiles y de bonos. Además, en los últimos años han aumentado las colocaciones en los mercados emergentes de los inversionistas institucionales (fondos mutuos, fondos de pensiones), los que se caracterizan por su mezcla de altos riesgos y ganancias, así como su alta volatilidad en función de estas apreciaciones. Igualmente, se han constituido empresas como los *hedge funds* que llevan al límite las consideraciones señaladas. Este es uno de los principales problemas que preocupan a la nueva arquitectura financiera internacional.

Tampoco existe en el sistema financiero y monetario internacional un prestamista de última instancia, lo que sí sucede en el ámbito nacional. En efecto, los Bancos Centrales de los países tienen como uno de sus objetivos el de fortalecer y evitar la crisis de los sistemas financieros nacionales. En caso de crisis financiera o monetaria, el Banco Central está facultado para tomar las decisiones correspondientes. No existe, sin embargo, un Banco Central Internacional, que cuente con la legislación y los recursos adecuados para intervenir en las crisis que se desaten en uno o más países. Es por ello que los países del Grupo de los 7 recurren al FMI y a los organismos multilaterales para que, por su intermedio, se pongan en marcha las medidas destinadas a salir de la crisis, así como los recursos para las mismas. En este caso, lo que está en cuestión son dos cosas: de un lado, la no-idoneidad de estos organismos para cumplir dichas funciones y, de otro, la receta de políticas económicas que dictan los organismos internacionales, las mismas que, en muchos casos, contribuyen a agravar las crisis y no a superarlas.

Este debate ha cobrado la más alta importancia desde 1997. Sobre él se han pronunciado los Presidentes del G-7 y sus Ministerios de Hacienda y Finanzas, los Bancos Centrales, los organismos multilaterales como el FMI, el Banco Mundial y el BID. Más recientemente, la comisión Meltzer del Congreso de Estados Unidos pidió un cambio significativo de FMI y del Banco Mundial, limitando su rol y vinculándoles más fuertemente al mercado internacional de capitales. También el Secretario de Estado Summers hizo varias propuestas. También lo ha hecho las Naciones Unidas y numerosos organismos regionales como la Comisión Económica para América Latina, de Naciones Unidas (CEPAL) y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), entre otros. Asimismo, existen propuestas que provienen de sectores académicos, como la Propuesta

Tobin de poner un impuesto a la circulación de capitales de corto plazo. Es de especial importancia el rol que vienen cumpliendo las asociaciones ATTAC en diferentes países. También se han formulado propuestas por parte de las ONGs y de organizaciones laborales.

Recuadro

Sobre la nueva arquitectura financiera internacional

Declaración de las Naciones Unidas, enero de 1999

Por último, la reciente crisis ha puesto de manifiesto un problema fundamental de la economía global: la enorme discrepancia que existe entre un mundo financiero internacional cada vez más sofisticado y dinámico, con rápida globalización de las carteras financieras, y la ausencia de un marco institucional capaz de regularlo. En pocas palabras, las instituciones actuales no son las adecuadas para enfrentar la globalización financiera. Lo dicho vale para las instituciones del plano internacional, que han mostrado importantes deficiencias en cuanto a la consistencia de las políticas macroeconómicas, al manejo de la liquidez, y a la supervisión y regulación financieras. Vale también para las instituciones nacionales, incluso en los países industrializados, cuando se trata de enfrentar la globalización. La deficiencia sistémica, y la consiguiente amenaza de nuevas crisis futuras, han puesto de relieve, por lo tanto, la necesidad de reformar de manera integral el sistema financiero internacional, con miras a evitar costosas crisis y a poder manejarlas mejor cuando se produzcan. De esta forma, se lograría mejorar las perspectivas económicas y sociales en todo el mundo.

La reforma financiera internacional: Una agenda ampliada
José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de CEPAL, 2000

La CEPAL es crítica del carácter incompleto y asimétrico de la globalización tal como se da hasta el momento, particularmente de la agenda de políticas que la acompaña y de la "arquitectura financiera global" de instituciones asociadas con ella. Se requiere con urgencia la creación de mecanismos que garanticen la coherencia global de las políticas macroeconómicas de las economías centrales, la movilidad internacional de la mano de obra así como de los capitales, bienes y servicios, la movilización de recursos para compensar a los países y sectores sociales que han sido dejados atrás, y el establecimiento de códigos de conducta para las corporaciones transnacionales.

La participación de las ONGs en este debate se ha limitado a aquellas localizadas en los países industrializados. Así, por ejemplo, OXFAM América y la Overseas Development Centre, conscientes de la importancia de este debate para el desarrollo económico y social, así como de

sus efectos en los países del Sur, organizaron diferentes conferencias para ocuparse del tema. También grupos como CAFOD, Christian Aid, y las diversas plataformas que participaron recientemente en las manifestaciones en Washington o en los debates en torno a las reuniones de primavera del FMI y del Banco Mundial han hecho pronunciamientos que van desde la abolición del FMI hasta su reforma radical.

Los debates principales sobre la necesidad de una Nueva Arquitectura Financiera Internacional se pueden organizar en torno a los siguientes temas principales:

- a. El papel del FMI y el tipo de créditos que puede entregar a los países y sus plazos; su papel en torno a los impactos sobre la pobreza: necesidad o no de mecanismos como el PRSP y su rol de supervisión sobre la economía de todos los países
- b. Papel de los Bancos Multilaterales o regionales en relación tanto a los países más pobres como a los de mediano desarrollo. Relación de dichos organismos y especialmente del IFC, del MIGA y de la CFI, con el mercado privado de capitales.
- c. El tema de la deuda de los países en desarrollo, tanto de los más pobres cubiertos por el HIPC, como los de mediano desarrollo.
- d. Los mecanismos de control y supervisión de los capitales especulativos internacionales, el tema de los paraísos fiscales, y la necesidad de establecer impuestos sobre los capitales especulativos
- e. Relación entre los mecanismos de regulación financiera y la OMC
- f. Nivel de transparencia con que operan estos organismos, peso de los países en desarrollo en sus directorios, relación con el sistema de las Naciones Unidas, participación de la sociedad civil en ellos.

Sobre cada uno de estos puntos es posible reconocer diferencias importantes entre los países del norte, los países en desarrollo, las representaciones del sector privado y las ONGs y organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, es visible el poco peso que en estas discusiones tienen las organizaciones del sur, en nuestro caso las de América latina, a pesar de que la discusión trata sobre temas cruciales para nuestros países.

El caso de Ecuador

Ecuador no se salvó de la lógica financiera internacional que acabamos de describir. Por el contrario la salida de capitales de corto plazo que

ocurrió en 1998-1999 fue uno de los factores que contribuyó a la dramática crisis que se inició entonces. En efecto, y como puede verse en el cuadro siguiente, desde 1998 se produce una caída significativa en la inversión externa directa y un incremento en la salida neta de recursos hacia el exterior. Obviamente, ello refleja tanto la salida de capitales de corto plazo que habían sido invertidos en Ecuador, como también la salida masiva de capitales privados nacionales hacia los centros financieros internacionales.

Cuadro 4

Ecuador: Indicadores de Inversión extranjera y transferencia de recursos

	1996a	1997a	1998a	1999a	2000a	2001b
Inversión externa directa (*)	0.49	0.63	0.81	0.69	0.71	1.00
Transferencia neta de recursos	-1185	-375	231	-2306	-2520	-

(*) Como porcentaje del PIB. a. Datos definitivos. b. Datos estimados.

Fuente: CEPAL. *Balance preliminar de las economías de América latina y el Caribe, 2000*. Santiago 2000.

Dicha salida, junto con el impacto del fenómeno del Niño, el impacto fiscal de los enfrentamientos bélicos con Perú y la caída del precio del petróleo, frenaron drásticamente el crecimiento que se había observado entre 1993 y 1997. Este se había sustentado fundamentalmente en los flujos de inversión extranjera, en flujos de capital de corto plazo y en el endeudamiento externo. Los capitales de corto plazo se canalizaron por medio de la banca, la que a su vez prestó al sector privado, que lo destinó en buena parte a consumo y a riesgosos negocios o a créditos vinculados.

La entrada de capitales entre 1993 y 1997 se sustentó en la liberalización del mercado financiero, incluyendo la autorización al establecimiento de un mayor número de bancos y financieras, así como en la liberalización de las tasas de interés, al tiempo que se debilitaban los sistemas de regulación financiera y las autoridades de control monetario y bancario. Las altas tasas de interés se convirtieron en importante atractivo para los capitales de corto plazo. Ecuador, aun cuando en proporción menor que el resto de países de la región, se integró así al mercado financiero internacional y sus prácticas especulativas.

En este contexto, las propias entidades bancarias y financieras nacionales se integraron al nuevo sistema financiero globalizado. Ellas establecieron sus propios fondos de inversión, atrayendo sus clientes entre los

ahorristas nacionales, sobre la base de altas tasas de interés. Dichos fondos no solo invirtieron en el exterior, sino también en el país y se convirtieron en uno de los agentes principales de colocación de créditos de corto plazo.¹¹ Una práctica más o menos generalizada fue un sistema de triangulación entre la banca local y sus sucursales *off shore* en los paraísos fiscales del Caribe, que les permitió esconder sus prácticas financieras riesgosas.

Cuando se inició la crisis en 1998, no solo que los capitales de corto plazo se retiraron, sino que los bancos nacionales entraron en crisis. En un período de algo más de 1 año, cerca de 14 bancos tuvieron que ser cerrados o estatizados, incluyendo cuatro de los cinco bancos más grandes del país. El Estado ecuatoriano intentó frenar la caída inyectando recursos en los bancos privados, pero ello resultó insuficiente. La historia posterior es conocida: incremento de la inflación, incautación de los depósitos en el sistema bancario, aumento de la emisión monetaria, suspensión de pagos de los Bonos Brady, devaluaciones continuas, etc. La salida encontrada a la crisis, vigorosamente empujada por los sectores productivos, fue la dolarización. Esta, sin embargo, lejos de constituir un elemento de regulación, puede facilitar las transferencias financieras de corto plazo al exterior. De hecho, a raíz de la dolarización y a pesar de una leve recuperación económica en el año 2000, se mantuvo la salida de capitales hacia el exterior.¹²

El Estado ecuatoriano tuvo que responder a la estrategia del sector financiero ecuatoriano frente a la globalización, inyectándole considerables recursos y profundizando el ajuste económico. Para ello, debió negociar con las instituciones financieras internacionales, incluyendo el FMI y los Bancos Multilaterales de Desarrollo: el Banco Mundial, el BID y la CAF, las que a su vez demandaron mayores ajustes económicos. Un análisis de los préstamos contraídos por el país con el Banco Mundial y el BID desde 1998 demuestra que dichos recursos se dirigieron a financiar el programa de ajuste. Si bien, los préstamos y la carta de intención con el FMI ayudarán a fortalecer los sistemas nacionales de regulación del sector bancario, entre otros promoviendo reglas en cuanto a la composición del capital de acuerdo a las reglas de Basilea, dichas obligaciones implicarán en lo fundamental mayores niveles de apertura

11. Pedro Paéz, "Apertura financiera, crisis bancaria y dolarización en Ecuador", ponencia presentada en el seminario ALOP / OXFAM, *Nuevas Reglas para el Sistema Financiero Internacional*, Lima, Septiembre del 2000.

12. FMI, Ecuador, Letter of Intent, May 14, 2001, Washington.

de la economía, mayor privatización de las empresas públicas y desregulación de los mercados.

En ese marco, cabe preguntarse si dichas medidas por si solas ayudarán a Ecuador a protegerse de un nuevo período de inestabilidad financiera, una característica que parece estructural del sistema financiero internacional. Si bien, las medidas dirigidas a fortalecer el sistema bancario ecuatoriano pueden ayudar, es muy posible que el país sufra el efecto en forma directa. El impacto sin embargo, no se limita a los grupos financieros del país. Por el contrario, tal como lo demostró la crisis de 1998-1999, dichos sectores han tenido una enorme capacidad de distribuir la carga entre toda la población.

Cuadro 5
Préstamos aprobados a Ecuador por la Banca Multilateral

	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Banco Mundial	46.7	60.0	65.0	41.3	193.5	406.5
BID	65.0	252.0	106.5	-	186.4	609.9
Total	111.7	312.0	171.5	31.3	679.9	1016.4
% para ajuste o privatizaciones	0.0	12.8	34.11	0.0	82.0	40.3

Fuente: Informes anuales y páginas electrónicas de las dos instituciones.

En efecto y tal como puede observarse en el cuadro siguiente, el impacto de la integración del país al sistema financiero globalizado fue desastroso: todos los indicadores de bienestar sufrieron un importante deterioro. No solamente que la pobreza aumentó, sino que los niños y niñas del país dejaron las escuelas y optaron por el trabajo o fueron abandonados. Adicionalmente, el acceso al cuidado de la salud se redujo, como resultado del deterioro del sector público encargado del mismo, como también del encarecimiento de la atención médica.

A manera de conclusión

Si bien resulta difícil vincular la crisis ecuatoriana exclusivamente al impacto de los movimientos de capitales de corto plazo ocurridos en 1998, ésta indudablemente amplió el impacto de los factores internos. La ausencia de mecanismos internacionales de regulación a dichos flujos y de control de los así llamados paraísos fiscales, incrementó la vulnerabilidad de la economía ecuatoriana. En efecto, los grupos financieros nacionales intentaron utilizar la mayor disponibilidad de recursos

Cuadro 5
Impacto de la Crisis en los Indicadores Sociales

Indicadores (porcentajes)	1998	1999
Tasa de pobreza (ingresos)	37.9	43.8
Tasa de pobreza extrema (ingresos)	14.3	17.5
Tasa de Desempleo entre 15-28 años (mayo)	15.3	27.8
Tasa de Desempleo entre 29-44 años (mayo)	5.4	11.0
Niños entre 10-15 años trabajando y fuera de la escuela (urbana)	4.5	4.5
Niños 10-15 trabajando y fuera de la escuela (rural)	20.9	23.3
Postergación de atención médica debido a costos	51.5	72.0
Niños de menos de 5 años que recibieron "Alimentos Gratuitos"	1.9	1.9
No inscritos en escuela debido a costos (6-15 años)	49.5	64.4
No atienden a la escuela debido a costos (respecto a inscritos 6-15 años)	4.6	6.2

Fuente: Banco Central de Ecuador, y LSM5 98 y 99, tomado de University of Cornell, *Ecuador Informe Económico Semestral*, Abril del 2001, <http://instruct1.cit.cornell.edu/Courses/crp522/ecse0401.pdf>.

financieros de corto plazo y la ausencia de regulaciones internacionales sobre los paraísos fiscales, para aumentar sus utilidades. Para ello crearon nuevos instrumentos financieros, como los fondos de inversión, pero también la contratación de préstamos de este tipo en el mercado financiero internacional.

La estrategia especulativa de buena parte de la banca pudo darse justamente por la ausencia de regulaciones, tanto en el ámbito internacional como nacional. Adicionalmente, el hecho de que dichos créditos fueron utilizados para préstamos vinculados o para consumo suntuario, hizo que, cuando esos fondos salieron del país, la estrategia especulativa de los Bancos los llevara a encarar serias dificultades y a la postre su quiebra y cierre. El Estado ecuatoriano, al intervenir para intentar parar el derrumbe del sistema financiero, inyectó considerables recursos, que finalmente ampliaron la crisis y la convirtieron en una de tipo nacional.

Buena parte de la lectura ecuatoriana de la crisis se ha centrado en los elementos nacionales y los comportamientos de los diversos grupos económicos; sin embargo, se ha puesto poca atención a la dimensión internacional. Una mejor comprensión de las articulaciones entre lo externo y lo interno, resulta fundamental, para explicar el comportamiento de dichos grupos, pero también para discutir las estrategias políticas y sociales frente a la crisis. Como ha señalado recientemente Manuel Castells:

“Su expresión (la de la globalización) más determinante es la interdependencia global de los mercados financieros, permitida por las nuevas tecnologías de información y comunicación y favorecida por la desregulación y liberalización de dichos mercados. Si el dinero (el de nuestros bancos y fondos de inversión, o sea, el suyo y el mío) es global, nuestra economía es global, porque nuestra economía (naturalmente capitalista, aunque sea de un capitalismo distinto) se mueve al ritmo de la inversión de capital. Y si las monedas se cotizan globalmente (porque se cambian dos billones de dólares diarios en el mercado de divisas), las políticas monetarias no pueden decidirse autónomamente en los marcos nacionales.”¹³

13. Manuel Castells, “Globalización y Anti-Globalización”, *El País*, 24 de Julio del 2001.