



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
COMISIÓN DE AUDITORIA INTEGRAL DEL CREDITO PÚBLICO
SUBCOMISIÓN DE AUDITORÍA DE LA DEUDA INTERNA PÚBLICA

AUDITORIA DE LA DEUDA INTERNA PÚBLICA DEL ECUADOR

INFORME FINAL

María Rosa Anchundia P.
Comisionada Suplente
Subcomisión Deuda Interna

Septiembre 2008
Quito - Ecuador

AUDITORIA DEUDA INTERNA PÚBLICA

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN

2. METODOLOGÍA

- 2.1. Criterios de ilegitimidad
- 2.2. Base legal

3. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA

- 3.1. Objetivos generales y específicos
- 3.2. Alcance de la auditoria

4. LA AUDITORÍA DE LA DEUDA INTERNA PÚBLICA

4.1. Análisis del ámbito de la auditoria

- Antecedentes
- Deuda interna pública: causas de su crecimiento
- Servicio de la deuda interna pública: evolución
- Bonos del Estado: principal componente de la deuda interna pública

4.2. Fundamentos para la selección de casos

5. RESULTADOS DE LA AUDITORIA

- 5.1. Emisiones de bonos para pagar deudas
- 5.2. La banca: principal tenedora de bonos en épocas de elevadas tasas de interés
- 5.3. Bonos AGD para un nuevo salvataje a la banca

CONCLUSIONES RECOMENDACIONES

AUDITORÍA DE LA DEUDA INTERNA PÚBLICA DEL ECUADOR

I. INTRODUCCIÓN

El pago del servicio de la deuda pública se convirtió en el principal objetivo de la política económica a partir de los años 80. Este mecanismo de extorsión de los pueblos instaurado por la banca acreedora internacional a través de la aplicación de las “Cartas de Intención” al Fondo Monetario Internacional (FMI) ha representado en los años más críticos alrededor de la mitad de los egresos del presupuesto nacional. Esto en desmedro de recursos para el desarrollo nacional y en el cumplimiento de los derechos humanos.

Mientras se cumplía religiosamente los pagos del servicio de la deuda pública, tanto interna como externa, los recursos para el desarrollo nacional, para educación y salud de ecuatorianos y ecuatorianas se reducían. En estas condiciones se trasladaba a la población y especialmente a las mujeres el cumplimiento de tareas que eran obligatorias del Estado.

Una muestra de los impactos de estas políticas la podemos ver claramente en los meses que se realizaban estos funestos pagos a los acreedores internacionales; mientras se canalizaban rápidamente los recursos a la banca acreedora internacional; a nivel nacional, no se pagaban sueldos, no se destinaban recursos para materiales y equipos en salud y educación, se reducía el acceso de la población a los servicios públicos, por lo que coincidían con movilizaciones populares que demandaban justa atención a sus derechos.

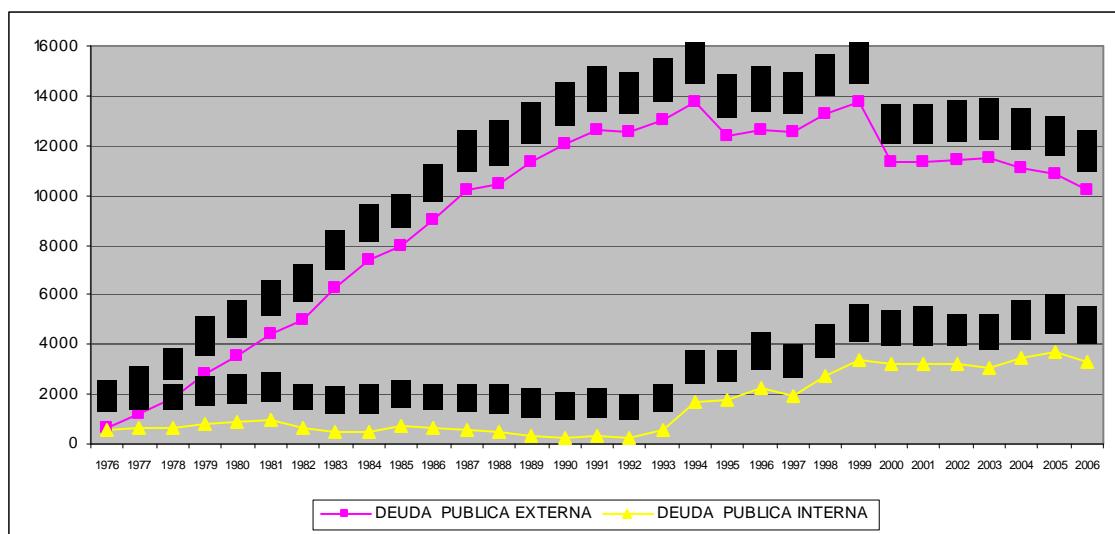
El endeudamiento interno: la estrategia oculta del capital financiero.

Los mecanismos impulsados por el capital financiero internacional con el fin de acumular sus ganancias y cobrar cumplidamente su servicio, no se ha limitado al endeudamiento externo para que paguemos su deuda, sino que en las últimas décadas también se ha impulsado con fuerza el **endeudamiento interno**, especialmente a través de la **Emisión de bonos del Estado y Certificados de Tesorería (CETEs)** que han sido adquiridos en épocas de elevadas tasas de interés por la banca privada nacional e internacional cobrando en este caso jugosos intereses por su tenencia, mientras que cuando dichas tasas se reducen y los banqueros se alejan, se acude rápidamente a los fondos de los trabajadores y trabajadoras custodiados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Es decir siempre se encuentra alguna fuente para pagar el servicio de la deuda, ahora con los dineros de la seguridad social.

Veamos el comportamiento de los montos de la deuda externa y deuda interna pública.

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA EXTERNA Y LA DEUDA INTERNA PÚBLICA

Período 1976- 2006
En millones de US dólares



Fuente: Banco Central del Ecuador. 75 años de información estadística. 2002
BCE. Boletín mensual No. 1874 de Abril 2008 (desde año 2000-2006)

Como se aprecia en el gráfico, mientras la deuda externa tiende a un estancamiento, **el SALDO de la deuda interna pública tiene una tendencia creciente**, constituyéndose entonces el endeudamiento interno en fuente de segunda instancia cuando se cierran los créditos externos.

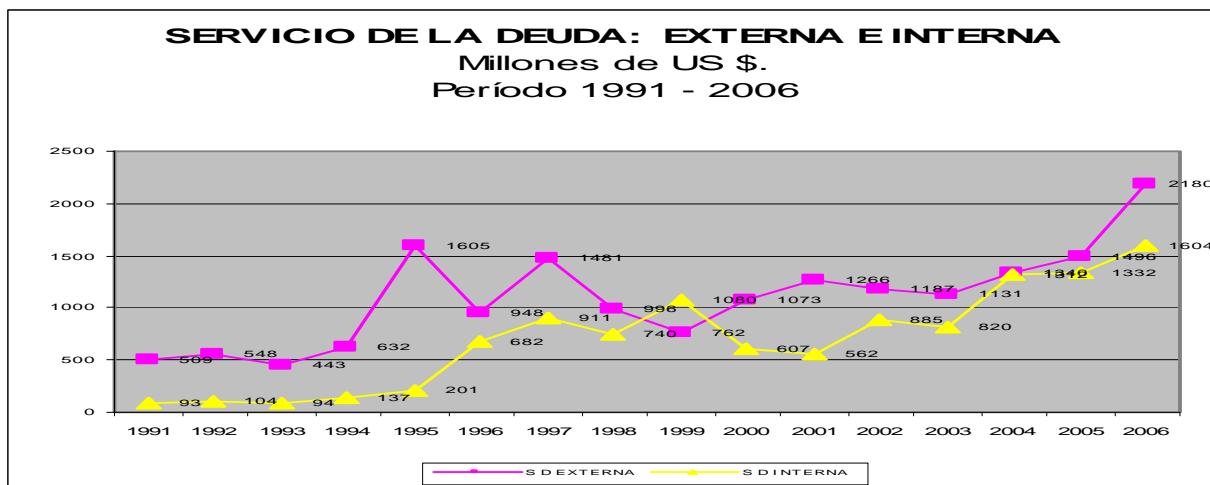
La deuda interna pública pasó de tener un saldo de US \$ 539 millones en 1976, hasta llegar a US \$ 3.277 millones en el año 2006, lo que significó un crecimiento de alrededor de 7 veces en tres décadas.

Si tomamos los porcentajes de participación de la deuda interna pública en el total del endeudamiento observamos también que ésta da un salto en el período 1993-1994, cuando pasa del 4% al 11% del total, luego de lo cual continuará con su ritmo ascendente.

Elevación de las tasas de interés y crecimiento del SERVICIO

La magnitud del crecimiento de la deuda interna pública y su impacto en el presupuesto lo podemos observar también en la evolución de su servicio. Al realizar emisiones de bonos del Estado o Certificados de Tesorería (CETES) al corto, mediano y largo plazo también se tuvo que pagar elevadas tasas de interés. Si bien este aumento no se refleja totalmente en el saldo, si lo podemos observar en el de su servicio (pago de amortización e intereses)

Veamos las tendencias entre el servicio de la deuda interna y externa



Fuente: Banco Central del Ecuador. 75 años de información estadística. 2002
 BCE. Boletín mensual No. 1874 de Abril 2008 (desde año 2000)

El gráfico nos señala una **tendencia creciente en el SERVICIO de la deuda interna**, la misma que pasa de US \$ 93 millones en 1991 a US \$1.604 millones en el año 2006, es decir se incrementa en 16 veces en un período de 16 años, lo que nos muestra un ritmo superior al de su saldo. Este crecimiento se debe entre otras razones a las elevadas tasas de interés pagadas en la década de los 90.

De la misma manera si tomamos la estructura porcentual del servicio total de la deuda, tenemos que ésta da un salto brusco desde un 11% de participación en 1995 al 42% en 1996, llegando en 1999, año de bonos AGD para salvatajes bancarios a constituir el 57% del total y superando por primera vez en el período al servicio de la deuda externa.

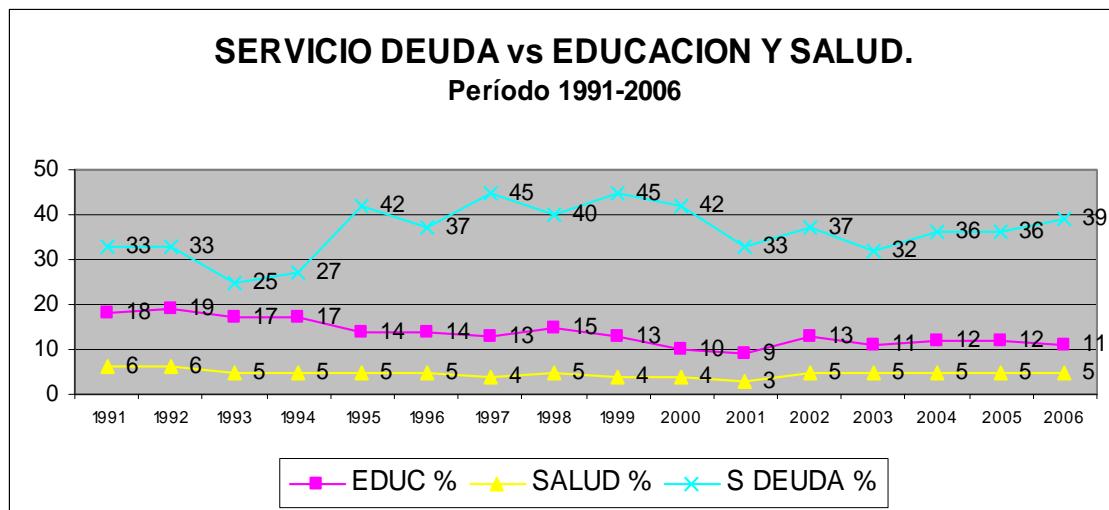
Luego del cobro de los intereses elevados, crisis y SALVATAJE

Es necesario señalar además, que luego de beneficiarse con las elevadas tasas de interés en el período 92-96, la banca privada nacional, quien ya había abierto sus oficinas off shore en Bahamas, Islas Cayman y Panamá, no pudo pagar el dinero a sus depositantes, entró en crisis y el gobierno de ese entonces, tal como antaño, en el año 1999 no dudó en acudir rápidamente a su salvataje, para esto emitió bonos AGD que fueron adquiridos en su mayoría por el Banco Central a tasas de interés del 12%, inicialmente, por lo que **el servicio de la deuda interna de dicho año superó al de la deuda externa**. En los años posteriores especialmente en el 2004 este servicio llegó a estar a la par que el de la externa.

El incumplimiento de los derechos humanos como contrapartida

Frente a estas generosas concesiones a los acreedores internacionales y a la banca nacional, es lógico que no se disponga de recursos para el cumplimiento de los derechos de ecuatorianos y ecuatorianas, derechos a los que se han comprometido a través de Pactos Internacionales estos mismos gobiernos.

Veamos cuáles han sido las prioridades del Estado en el uso de los recursos.



Fuente: Banco Central del Ecuador. 75 años de información estadística. 2002
BCE. Boletín mensual No. 1874 de Abril 2008 (desde año 2000)

El gráfico nos muestra cómo el servicio de la deuda pública total ha constituido en el período 1991 – 2006 más del doble de lo destinado a educación y salud juntas. En el año de la crisis -1999- el servicio de la deuda pública en general significó el 45% del total del presupuesto y lo destinado a educación y salud no llegaron a constituir ni siquiera el 20% del total.

Al mantenerse los niveles de endeudamiento y la aplicación de políticas destinadas a cumplir el servicio de esta deuda antes que la deuda pendiente con hombres y mujeres del Ecuador, actores y actoras económicas que no sólo aportamos diariamente con trabajo sino tributando permanentemente para financiar el presupuesto del Estado, las organizaciones sociales, especialmente las que estamos luchando porque se privilegie la vida antes que la deuda comenzamos a demandar la necesidad de vigilar los procesos de endeudamiento e iniciar procesos de auditoría integral de la deuda pública, con el fin de contar con soportes fácticos para declararlas como ilegítimas.

El Decreto Presidencial

En ese contexto es que recogiendo estas demandas, con fecha 9 de julio de 2007, el Presidente de la República Rafael Correa Delgado, mediante **Decreto Ejecutivo No. 472**, creó la Comisión para la Auditoría Integral sobre el Crédito Público (CAIC), donde se define “*como Auditoría Integral a la acción fiscalizadora dirigida a examinar y evaluar el proceso de contratación y/o renegociación del endeudamiento público, el origen y destino de los recursos y la ejecución de los programas y proyectos que se financien con deuda interna y externa, con el fin de determinar su legitimidad, legalidad, transparencia, calidad, eficacia y eficiencia, considerando los aspectos legales y financieros, los impactos económicos, sociales, de género, regionales, ecológicos y sobre nacionalidades y pueblos*” (Art. 2)

Al mismo tiempo que destaca entre sus funciones primordiales la de “*auditar el proceso de contratación de los convenios, contratos y otras formas o modalidades contractuales para la adquisición de créditos, obtenidos por el*

sector público del Ecuador, provenientes de gobiernos, instituciones del sistema financiero multilateral o de la banca y sector privado, nacional o extranjero, desde 1976 hasta el año 2006” (Art. 3)

Con estos antecedentes es que esta subcomisión tuvo el encargo de AUDITAR LA DEUDA INTERNA PÚBLICA, cuyos resultados se detallan en las páginas siguientes.

II. METODOLOGÍA

1. CRITERIO DE ILEGITIMIDAD

La aplicación del programa neoliberal que se inicia desde los años 80 donde se privilegió el pago de la deuda como principal política económica de los pueblos del sur y consecuentemente se generó la transferencia de cuantiosos recursos desde los países subdesarrollados a los desarrollados y especialmente a la banca transnacional, tuvo como base reducir o eliminar recursos para el desarrollo de los pueblos, con lo cual los gobiernos incurrieron en el incumplimiento de los principales derechos económicos sociales y culturales, al tiempo que renunciaban a su soberanía accediendo a las imposiciones de los acreedores.

Priorizar el pago del servicio de la deuda, generó por un lado la concentración del capital, y por otro, excluyó a los pueblos de sus más elementales derechos.

En ese marco es que se fortalece la organización y coordinación de los movimientos sociales a nivel mundial siendo una de las principales demandas la construcción de una nueva arquitectura financiera mundial. Pero esta nueva arquitectura financiera, así como la constitución de Tribunales de la deuda con personas que no pertenezcan a deudores ni acreedores, o la determinación de las deuda ilegítimas a ser anuladas, requieren de procesos de auditoría realizados ya no solamente por las oficinas de Contraloría de los gobiernos sino por las organizaciones sociales desde una perspectiva integral.

Al mismo tiempo, desde los acreedores se señala que la aplicación de los programas neoliberales fueron realizados en un marco de “legalidad”, es decir que crearon y adecuaron todo un marco legal para la extracción de nuestros recursos. Frente a esto es que las organizaciones sociales recogemos **el criterio de ilegitimidad** para calificar como tales a todos los mecanismos legales e ilegales utilizados por el capital financiero para el saqueo de nuestros recursos con el pretexto del pago de la deuda.

En esas condiciones se recoge tanto el debate de las organizaciones, como de juristas comprometidos, las definiciones de ilegitimidad para realizar el análisis.

Por esto como señala Hanlon se considera que deuda ilegítima es:

Deuda por la cual no se puede obligar al prestatario a repagar porque el préstamo original o las condiciones que conlleva el préstamo violaron la ley o el bien

público, o porque aquellos fueron injustos, deshonestos, o impugnables por otra razón. (Joe Hanlon)

En cuanto a la argumentación de esta definición se ha retomado algunos criterios e incorporado otros. Existe **ilegitimidad** en las deudas públicas:

- *Cuando estas fueron contraídas con fraude o falsedad. Por lo que debe aplicarse las legislaciones nacionales respectivas, civiles y penales, para que luego del correspondiente juicio se declare la nulidad de esos contratos. En este caso está la socialización de deudas privadas.*
- *Cuando se emiten bonos del Estado que incrementan los niveles de endeudamiento y que sirven para el pago o repago de deudas tanto públicas como privadas consideradas ilegítimas. Sostener deuda externa ilegítima con deuda interna es ilegítimo.*
- *Cuando se establecen incentivos perversos para los banqueros nacionales e internacionales a través de legislaciones internas que permiten “libre flotación de intereses”, es decir acelerada elevación de las tasas de interés de los bonos, que los beneficia con jugosas ganancias. Convirtiendo a la banca privada internacional no sólo en una de las principales acreedoras de la deuda externa, sino también de la deuda interna.*
- *Cuando el endeudamiento haya servido para beneficiar a un sector privilegiado en desmedro de la mayoría de la población y violando de esta manera sus derechos fundamentales.*

El derecho internacional público nos proporciona también algunas herramientas que nos permite ver cómo los procesos de endeudamiento externos e internos no han tomado en cuenta los principios del derecho aceptados universalmente, como los de justicia, equidad, así como el ***rebus sic stantibus***, que en el Derecho Internacional, se rige por el Art. 62 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. Según él, si se produjera un cambio fundamental en las circunstancias preponderantes en el momento de la celebración del tratado y ese cambio conlleva un cambio radical de las obligaciones que en virtud del tratado todavía quedan por cumplir, la parte perjudicada puede alegar el cambio para desvincularse del tratado o suspenderlo. Este principio aceptado a nivel internacional consideramos que también es factible aplicarlo a nivel nacional, en vista de la acelerada elevación de las tasas de interés en la década del 90, lo que cambió las circunstancias con respecto al momento en que se vendieron los bonos.

Al mismo tiempo que los Pactos Internacionales de Derechos Económicos Sociales y Culturales a los que se han comprometido los gobiernos a cumplirlos luego de las respectivas ratificaciones realizadas por los Congresos y Tribunales Constitucionales tampoco han sido tomados en cuenta a la hora de la firma de los convenios.

2. BASE LEGAL

- Constitución Política de la República del Ecuador (1978 y 1998)
- Ley de Instituciones del Sistema Financiero (1994)
- Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado
- Ley Orgánica de Administración Financiera y Control
- Ley Orgánica y Reglamento de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.
- Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario Financiera. (1998)
- Ley de Mercado de Valores
- Decretos ejecutivos para emisión de bonos (Desde 1984-2006)
- Regulaciones de Junta Monetaria
- Normas Técnicas de Control Interno
- Declaración Universal de Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, Culturales.

III. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA AUDITORIA DEL CRÉDITO PÚBLICO

OBJETIVOS GENERALES DE LA AUDITORÍA CONSTANTES EN EL DECRETO N° 472.

1. Los antecedentes, estudios, la calificación de viabilidad técnica, económica, financiera, social y otros documentos que sirvieron de soporte para justificar la solicitud del crédito.
2. El monto del crédito y la unidad monetaria en la que se obtuvo, así como las sumas de incrementos o ampliaciones posteriores.
3. Las condiciones económicas, financieras y comerciales que se pactaron y las que aplicaron efectivamente.
4. Los condicionamientos.
5. El destino programado de los recursos y la utilización real de los mismos.
6. Los impactos integrales del proyecto.
7. Las personas que, a nombre de las partes, tramitaron y/o suscribieron el compromiso contractual.
8. Cualquier otra circunstancia e información que se considere pertinente.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEFINIDOS POR LA SUBCOMISIÓN DEUDA INTERNA PÚBLICA

- Identificar la magnitud de las emisiones de bonos del Estado y en que medida ésta contribuyó a **sostener el pago del servicio de la deuda**.
- Analizar la coherencia de los decretos ejecutivos de emisión de bonos que sustentan la deuda interna **con la Constitución**.
- Determinar quienes fueron los principales tenedores de los bonos de la deuda pública interna en el período de **elevadas tasas de interés**.

- Establecer los mecanismos y beneficiarios de la emisión de bonos AGD para el **salvataje bancario**.

ALCANCE DEL ANÁLISIS

La deuda interna pública ha cumplido el papel de subsidiaria del sistema de endeudamiento, asumiendo en gran medida el pago del servicio de la deuda externa con los recursos provenientes de los bonos colocados, cuando no lo ha podido realizar con los recursos del presupuesto.

La deuda interna pública se compone de: las emisiones de bonos del Estado, emisión de Certificados de Tesorería (CETES) y préstamos que solicita a otras instituciones del Estado. En este marco, el trabajo se concentró en la evaluación de las emisiones de bonos del Estado porque representan en promedio, alrededor del 85% del total del saldo de la deuda interna pública.¹

El Banco Central del Ecuador, luego de varias reuniones con la Comisión de Auditoría (CAIC), entregó información, que permitió iniciar esta auditoría, respecto de emisiones de bonos desde el año 1984 hasta 2006, sobre lo cual se realizaron investigaciones complementarias para determinar emisiones de bonos que financiaron pagos de la Deuda Pública (sucretización, la deuda externa y la deuda pública en general), los tenedores de bonos en épocas de elevadas tasas de interés y aspectos relevantes de la emisión y uso de los bonos AGD.

La investigación y el análisis técnico se efectuó sobre documentos legales, como leyes vigentes en el correspondiente período, decretos ejecutivos, resoluciones de la Junta Monetaria, actas del Congreso nacional y escrituras públicas donde se formaliza la emisión; también comprobantes del servicio de bonos y cupones de la deuda pública interna del Banco Central, estadísticas de tasas de interés y más datos oficiales y de centros de estudios.

A continuación se señala las actividades realizadas por cada uno de los resultados:

Para las emisiones de bonos que financian pagos de la Deuda Pública

Identificación y revisión de los Decretos Ejecutivos y Registros Oficiales que autorizaron las emisiones de bonos destinados a financiar la Deuda Pública en el período 1976-2006

Revisión de las escrituras donde se estipulan las condiciones en las que se emitieron los bonos, tales como plazos y tasas de interés.

¹ Ver Tabla: Composición de la Deuda Interna Pública. Período 1988-2006

Clasificación del total de las emisiones, las destinadas específicamente a financiar la sucretización, la deuda externa y la deuda pública en general, así como una clasificación de las emisiones por gobierno.

Identificación de los actuales tenedores de bonos de los Decretos cuyos recursos se han destinado a pagar servicio de deuda.

Para identificación de los tenedores de bonos en épocas de elevadas tasas de interés

Revisión de las regulaciones de Junta Monetaria referidas al establecimiento de las tasas de interés.

Elaboración de una serie histórica de las tasas de interés que rigieron a nivel nacional en el período 1976-2006 y establecimiento del período 1992-1996 como el de mayor crecimiento tanto de tasas de interés como del saldo de la deuda interna pública.

Revisión de los comprobantes de servicio de la deuda pública interna archivados en la Casa de la Moneda del Banco Central en el período 1992-1996.

Tabulación de la información obtenida e identificación de los principales tenedores en el período.

Para establecer los mecanismos y el uso de los bonos AGD

Revisión de la Ley 98-17 “Reordenamiento en Materia Económica en el área Tributario – financiera” y comparación con la Constitución Política de la república del Ecuador de 1998 y la Ley Orgánica de la Función Legislativa

Obtención de las actas del Congreso Nacional para identificar las posiciones en la emisión de dicha Ley

Revisión de resoluciones de la AGD donde se establecen los procesos de negociación y destino de los recursos provenientes de los bonos AGD.

Límites en el proceso de auditoría

Durante la revisión de la documentación señalada, la subcomisión de Auditoría de la Deuda Interna, debió enfrentar permanentemente, limitaciones y trabas para acceder a la información, se encontró registros incompletos, archivos en desorden y contó con un equipo profesional reducido y de carácter temporal.

IV. LA AUDITORIA DE LA DEUDA INTERNA PÚBLICA

IV.1. Análisis del ámbito de la auditoria

1. ANTECEDENTES

Desde los inicios de la república los grupos de poder llámense terratenientes, luego banqueros nacionales y extranjeros concedieron préstamos al Estado ecuatoriano a cambio de prebendas y jugosos intereses que contribuyeron a la acumulación de sus capitales en desmedro del desarrollo económico y social de ecuatorianos y ecuatorianas.

La deuda interna pública ha sido también uno de los mecanismos que contribuyeron a dicha acumulación. El Estado ecuatoriano frente al continuo déficit fiscal acudió al endeudamiento primero de los particulares y luego de la banca privada que tenía la potestad de emitir moneda.

En épocas de crisis y especialmente en los años 20, dos fueron los bancos que realizaron cuantiosos préstamos al gobierno, uno es, el Banco del Ecuador y el otro, el Banco Comercial y Agrícola. Tanto era el poder de éstos que algunos de sus gerentes fueron los que posteriormente asumían los principales cargos públicos y en algunos casos hasta la presidencia de nuestro país.

DEUDA INTERNA PÚBLICA CON EL BANCO COMERCIAL Y AGRÍCOLA **Período 1914 – 1930** En sucres

AÑOS	DEUDA INTERNA	DEUDA CON BANCO COMERCIAL Y AGRÍCOLA		%
1914	15'229.458,60	6'247.045	41	
1920	25'449.148,83	9'636.347	38	
1925	38'500.680,23	27'262.496	70	
1930	10'836.977,83			

Fuentes:

1. Luis Napoleón Dillon. Crisis económica y financiera del Ecuador. Editorial Artes gráficas.
2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Elaboración: Linda Alexander Rodríguez. Las finanzas públicas en Ecuador 1830-1940

Como podemos observar el Banco Comercial y Agrícola llega a convertirse en el mayor acreedor de la deuda interna pública para 1925, siendo además uno de los bancos que planteó años antes la Ley Moratoria, instrumento legal a través del cual el Estado salvó a la banca, frenando con la Ley, la demanda de la población de convertir en oro los billetes que habían sido emitidos por los bancos, sencillamente porque no disponían de ese respaldo.

Antaño como ahora la banca privada ha sido la beneficiaria del endeudamiento interno público². En épocas de crisis y de reducción de fuentes externas se ha acudido a la emisión de bonos del Estado y desde mediados de los 90 a Certificados de Tesorería (CETES), con lo que se ha elevado la deuda interna.

² Ver anexo. Tabla: La Deuda Pública Interna del Ecuador. Período 1896-1945

En los Decretos Ejecutivos para la emisión de bonos cuyos montos son los más elevados, se señala claramente que estos recursos se destinan para “preservar capital vía amortización de la deuda pública”³ o para “refinanciar la deuda pública externa”⁴. Es decir la deuda interna pública ha sostenido principalmente el pago de la deuda externa pública. Una deuda que en alguno de sus tramos es considerada deuda ilegítima. Pero además ha beneficiado permanentemente a la banca privada nacional, siendo una de sus mayores expresiones la emisión de los bonos AGD para su salvataje en el año 1999.

2. DEUDA INTERNA PÚBLICA: CAUSAS DE SU CRECIMIENTO

La deuda interna pública que se eleva en tiempos de crisis y precisamente cuando se cierran algunas de las llaves del endeudamiento externo ha sido utilizada para subsidiar a los otros tramos de la deuda y atender especialmente el déficit del Estado. En las últimas décadas este déficit ha sido provocado, principalmente, por los elevados montos del pago del servicio de la deuda pública interna y externa.

DEUDA INTERNA PÚBLICA Y TASAS DE INTERÉS LEGAL

Saldos en millones de US dólares. Tasas en porcentajes

AÑO	SALDO	% CREC	% Tasa Interés *
1988	464,1		23,00
1989	298,0	-36	32,00
1990	278,2	-7	35,00
1991	323,8	16	49,00
1992	256,8	-21	49,00
1993	533,2	108	33,57
1994	1.701,9	219	44,88
1995	1.766,8	4	59,41
1996	2.224,5	26	46,38
1997	1.937,3	-13	37,46
1998	2.754,9	42	61,84
1999	3.371,9	22	64,38
2000	3.201,1	-5	13,16
2001	3.208,8	0	16,44
2002	3.181,1	-1	14,55
2003	3.016,0	-5	11,80
2004	3.489,0	16	9,86
2005	3.686,0	6	9,61
2006	3.277,0	-11	9,22

Fuente: Banco Central del Ecuador:

Boletín de la deuda del Ecuador 1988-2002. Página 309 (hasta año 2002)

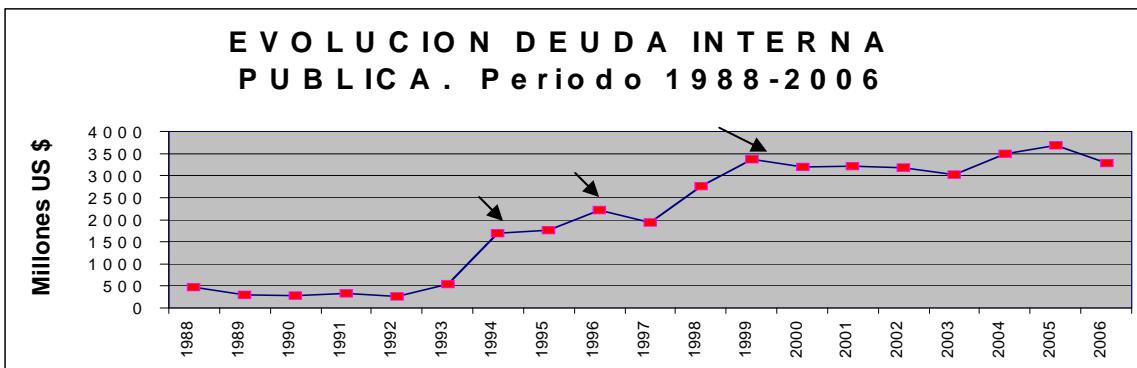
Información estadística mensual. Julio del 2007. (hasta año 2006)

* Tasa de interés legal en sucre desde 1988 hasta 1999

Desde el año 2000 la Tasa de interés legal es en dólares

³ Ver Decreto 1788 publicada en Registro Oficial No. 361 de Junio 22 del 2004.

⁴ Ver Decreto 2817 publicado en Registro Oficial No. 801 de Agosto 6 de 1984



Fuente: Banco Central del Ecuador

Como se ha visto, los procesos de renegociación de la deuda externa suceden a profundas crisis económicas y financieras, **en que se recurre al endeudamiento interno para atenuar esta situación**. De US \$ 256 millones en 1.992, esta deuda crece a US \$ 2.224 millones de dólares en 1996 y luego vuelve a subir en 1999 (año de un nuevo salvataje) a \$ 3.371 millones hasta llegar a la cifra de \$3.277 millones en el 2006.

Pero no solamente la necesidad de recursos para pagar deuda es la causante de la emisión de bonos que elevan el endeudamiento interno, hay otros factores ligados a los programas de ajuste impuestos desde el exterior, como es la “liberalización”⁵ de las tasas de interés a nivel nacional las que contribuyeron al crecimiento de esta deuda. La consecuencia de aquello se puede observar en el rápido crecimiento de la tasa de interés legal que en el año 1995 llegó al 59% y en 1999 al 64%⁶, lo que estimuló aún más la codicia de la banca privada nacional e internacional, quienes al adquirir bonos del Estado (deuda interna) recibieron cuantiosos rendimientos debido a los elevados intereses. Por otro lado, ésta resultó una deuda muy onerosa para el financiamiento público y al tener que pagar un elevado servicio, se redujeron recursos para el desarrollo de la población ecuatoriana.

3. EL SERVICIO DE LA DEUDA INTERNA PÚBLICA

Otra de las consecuencias de esta acelerada emisión de bonos y de la elevación de las tasas de interés va a ser el crecimiento del servicio de la deuda pública interna. Como se advirtió, la desregulación del sistema financiero aplicada en el gobierno de Sixto Durán Ballén y la elevación de las tasas de interés, volverá atractiva la adquisición de estos títulos valores que con 0 riesgo serán adquiridas especialmente por la banca nacional y transnacional.

⁵ Regulación de Junta Monetaria No. 837-93 del 20 de Enero de 1993 establece la liberación de todas las tasas de interés para operaciones activas y pasivas.

⁶ Banco Central del Ecuador. 75 años de información estadística 1927-2002. Tasas de interés. Página 101

SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA INTERNA
Millones de US dólares

AÑOS	INTERESES	AMORTIZACION	TOTAL
1981	56,1	65,0	121,08
1982	33,0	36,8	69,83
1983	36,9	45,1	82,00
1984	38,9	52,6	91,46
1985	73,7	64,0	137,73
1986	77,0	58,9	135,89
1987	55,6	52,4	108,04
1988	41,8	26,8	68,57
1989	47,8	55,1	102,96
1990	52,2	65,9	118,10
1991	52,6	40,8	93,40
1992	63,5	40,6	104,10
1993	55,4	38,9	94,30
1994	67,7	68,9	136,60
1995	88,6	112,5	201,10
1996	121,4	560,2	681,60
1997	185,1	725,7	910,80
1998	151,7	588,0	739,70
1999	261,3	818,2	1079,50
2000	191,8	415,6	607,40
2001	135,2	426,9	562,10
2002	294,0	590,9	884,90
2003	261,2	559,0	820,20
2004	233,2	1079,1	1312,30
2005	242,6	1089,2	1331,80
2006	235,0	1369,4	1604,40
TOTAL	3.153,4	9.046,4	12.199,9

Fuente: Banco Central del Ecuador. Información estadística mensual
Boletín 1671 de Enero de 1992 (Datos del período 1981-1989)
Boletín 1787 de Enero del 2001(Datos del período 1990-1999)
Boletín 1871 de Enero del 2008 (Datos del período 2000-2006)

Estos datos muestran el creciente servicio de la deuda pública interna que pagó el Estado y la espiral ascendente que se inicia a mediados de la década del 90.

En la tabla se puede apreciar además que en determinados años el pago de los intereses llega a ser superior a la amortización y en otros constituye el 50% del total del servicio.

De la misma manera, a manera de ejemplo, si comparamos el año 1996 vemos que mientras para inversión en salud se destinó US \$230 millones del presupuesto del Estado, al pago del servicio de la deuda interna pública fueron \$681 millones, lo que nos muestra las prioridades de la política económica de entonces.

4. BONOS DEL ESTADO: PRINCIPAL COMPONENTE DE LA DEUDA INTERNA PÚBLICA

El endeudamiento interno del Estado, comprende, de acuerdo con la clasificación oficial: la emisión de bonos y de Certificados de Tesorería (CETES), los préstamos a entidades como el Banco Central, el IESS, Banco del Estado para inversiones y los valores que se encuentran en fideicomisos.

COMPOSICIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA INTERNA

Saldo al final del período

En millones de US dólares

AÑO	BONOS	CETES	BANCO CENTRAL	IESS	BANCO ESTADO	FIDEICOM	TOTAL
1988	292,4		34,8	70,0		66,9	464,1
1989	180,9		22,9	46,3		47,9	298,0
1990	166,1		14,9	32,3		64,9	278,2
1991	210,9		9	21,0	11,1	71,7	323,7
1992	161,5		4,9	12,4	14,3	63,7	256,8
1993	364,4		3,9	11,7	30,0	123,3	533,3
1994	1320,1		2,9	9,5	102,3	267,1	1.701,9
1995	1312,7	16,4	1,7	6,7	140,5	288,8	1.766,8
1996	1551,0	131,0	8,9	4,9	167,7	361,1	2.224,6
1997	1485,1	16,8	7	3,3	146,0	279,1	1.937,3
1998	2239,6	66,5	1,6	1,1	125,8	320,3	2.754,9
1999	2892,8	67,7	0,6	0,3	53,2	357,3	3.371,9
2000	2758,9	19,0		0,1	54,5	368,6	3.201,1
2001	2732,2	0,0		0,1	69,1	407,4	3.208,8
2002	2547,2	122,5		0,1	101,5	409,8	3.181,1
2003	2611,9	301,6	102,7				3.016,2
2004	2983,1	414,6	91,4				3.489,1
2005	2831,1	680,6	174,6				3.686,3
2006	2824,6	292,7	160,4				3.277,6

Fuente: Banco Central del Ecuador:

Boletín de la deuda del Ecuador 1988-2002. Páginas 315-320 Años 1988-2002
Información estadística mensual. Enero del 2008. (Años: 2003-2006)

Los datos de la tabla nos muestran el salto dado desde el año 1992 cuando los bonos tenían un saldo de US \$161,5 millones, hasta los US \$1.551 millones en 1996. Es decir que en apenas cuatro años, durante el gobierno de Sixto Durán Ballén la emisión de bonos creció diez veces. Estas emisiones cuantiosas de bonos, serán las que incidan en la posterior crisis bancaria de 1998-1999, período en que se acudirá a nuevas emisiones, para un nuevo salvataje de la banca privada. Es decir, endeudamiento interno para pagar deudas privadas.

En el caso de los CETES éstos aparecen en las estadísticas a partir de 1995 llegando al valor de 131 millones en 1996, para luego decaer y volver a subir en el 2002. Éstos han sido adquiridos en su mayoría por el IESS y sus recursos servirán también para financiar déficit del presupuesto del Estado.

BONOS Y CETES EN LA DEUDA INTERNA PÚBLICA

Con estos antecedentes es que consideramos necesario analizar de qué manera el Estado a través de emisiones de bonos, es decir con endeudamiento interno, se ha convertido en las últimas décadas en el sostén para poder cubrir pagos del servicio de la deuda externa e interna.

Para esto hemos acudido a la revisión de los decretos que sustentaron la emisión de bonos de deuda interna y su cuantía.

De esta revisión tenemos que los diferentes gobiernos han realizado emisiones de bonos y CETES, tanto en sucre (hasta el 2000) y en dólares desde los años 80 hasta la actualidad.

EMISIÓN DE BONOS DEL ESTADO EN SUCRES, UVC Y DÓLARES

CONCEPTO	PERIODO	SUCRES	UVC	DÓLARES
Emisión de bonos	1984-1998	3.149.114.922.342	2.000.000	
Emisión de bonos	1984-2006			9.060.783.052
Emisión de CETs	2002-2006			7.233.196.467
TOTAL				16.293.979.519

Fuente: Banco Central del Ecuador. Oficio DSF-628-2007 del 21 de Noviembre,2007

En el caso de la **emisión de bonos en sucre** es de destacar que el mayor porcentaje corresponde a lo destinado a liquidación y pérdidas del Banco Central del Ecuador, siendo uno de los Decretos que lo sustenta el 3614 del Registro oficial 995 de Agosto 7 de 1992, emitido por el gobierno de Rodrigo Borja.

En la **emisión de bonos en dólares** los mayores montos están ubicados en el gobierno de Sixto Durán Ballén (1992-1996) destinados a reestructurar Deuda Externa, luego en el gobierno de Jamil Mahuad quien con la Ley 98-17 aprobada por el Congreso en 1998 emitió los Bonos AGD para el salvataje bancario, culminando con la emisión de bonos para “Preservación del capital vía amortización de la deuda pública” en el 2004 en el gobierno de Lucio Gutiérrez.

Otro mecanismo para obtener recursos ha sido desde los 90, el de la emisión de Certificados de Tesorería (CETES) que al ser de corto plazo no necesariamente se reflejan como saldo de deuda interna al finalizar cada año, aunque se dan importantes movimientos en el transcurso de éste y en el pago de su servicio.

Los Certificados de Tesorería (CETES)

Los CETES son emisiones revolventes en dólares, con un saldo máximo en circulación por un equivalente al 1% del PIB, del año inmediato anterior, publicado por el Banco Central del Ecuador, para colocaciones en el sector privado; y, sin ningún límite para negociaciones en el sector público.

La emisión de estos CETES que también buscan superar el déficit fiscal tiene como principal inversionista al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), pero también está la banca privada.

CERTIFICADOS DE TESORERÍA (CETES) – Emisiones de corto plazo

Período: Enero 1 de 2002 a Diciembre 31 de 2006

Cifras en US \$

1% del PIB s. privado	AÑO	SECTOR		TOTAL COLOCADO
		PRIVADO	PUBLICO	
21.249.577.000	2002	71.830.000	284.872.000	356.702.000
24.899.481.000	2003	72.020.000	511.470.000	583.490.000
28.635.909.000	2004	325.574.000	1.336.326.772	1.661.900.772
32.642.225.000	2005	292.154.000	1.980.396.155	2.272.550.155
37.186.942.000	2006	118.382.000	2.240.171.540	2.358.553.540
		879.960.000	6.353.236.467	7.233.196.467

Fuente MEF. Subsecretaría de Crédito Público

Los tenedores de Certificados de Tesorería

En los últimos años los Certificados de Tesorería tienen un mayor peso y de esta manera se obtiene recursos que sirven para cubrir déficit del presupuesto. A continuación presentamos los tenedores cortados según los vencimientos a Noviembre y Diciembre del 2006

**VENCIMIENTOS DE CERTIFICADOS DE TESORERÍA (Nov y Dic)
PÚBLICO Y PRIVADO. AÑO 2006**

INVERSIONISTA	Nov-06	Dic-06	TOTAL GENERAL	%
ADFINSA		200000	200000	0,02
ANALYTICA SECURITY	100000		100000	0,01
APG		33412100	33412100	3,58
BANRIO	530000	1080000	1610000	0,17
BEDE	20200000	18068000	38268000	4,10
CAE		11780000	11780000	1,26
CITITRADING	2900000		2900000	0,31
CNCF	23511000	28576000	52087000	5,58
CONELEC	1533000		1533000	0,16
DAC	3436000	3446000	6882000	0,74
DIRECCION DE MOV		2007000	2007000	0,21
FONSAL		18185000	18185000	1,95
FUERZA TERRESTRE EJ EC		3509000	3509000	0,38
IESS	290.200.000	330.850.000	621.050.000	66,51
ISSFA	23267000	24451000	47718000	5,11
ISSPOL	9044000	17751600	26795600	2,87
PRODUVALORES	6297000		6297000	0,67
STANFORD GROUP	2000000	200000	2200000	0,24
FONDO DOTAL	10900	2931000	2941900	0,32
HJDN	10100000	25097000	35197000	3,77
VIAMAZONAS		400000	400000	0,04
TAME		3547040	3547040	0,38
MUNICIPIO DE GUAYAQUIL	15122000		15122000	1,62
TOTAL	408.250.900	525.490.740	933.741.640	100,00

Fuente: MEF. Subsecretaría de Crédito Público. Operaciones financieras. Dic. 2006

La estructura porcentual de los tenedores de CETES muestra que al igual que en el caso de los bonos a partir del 2002, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) se constituye en uno de los principales tenedores de estos Certificados.

IV.2. SELECCIÓN DE CASOS PARA EL ANÁLISIS

Como se anotó antes, en la estructura de la deuda interna el mayor componente es la emisión de bonos pues representan entre el 80% y 90%, en los últimos años.

Veamos las cifras:

ESTRUCTURA DE LA DEUDA INTERNA PÚBLICA Período 2001 – 2006 En Millones de US dólares

AÑOS	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%
DEUDA INTERNA PUBLICA	2801,4	100	2771,1	100	3016,2	100	3489	100	3686,3	100	3278	100
Bonos del Estado	2732,2	97,53	2547,1	91,9	2611,9	86,6	2983	85,5	2831,1	76,8	2825	86,18
Certificados Tesorería	0	0	122,4	4,42	301,6	10	414,6	11,9	680,59	18,5	292,7	8,93
BCE, IESS, B d E	69,2	2,47	101,6	3,67	102,7	3,4	91,4	2,62	174,62	4,74	160,4	4,89

Fuente: Banco Central del Ecuador Boletín No. 1865 de Julio del 2007

Con estos datos, se han definido los casos de análisis partiendo de los siguientes criterios:

2. El endeudamiento interno que sirve **para pagar deudas ilegítimas y no para el desarrollo nacional**.
3. El período de **elevadas tasas de interés a nivel nacional** (1992-1996) durante el cual se benefició especialmente a la banca privada nacional e internacional es ilegítimo porque fueron los intereses particulares, beneficiarios de la liberalización, los que presionaron las alzas de tasas de interés y del tipo de cambio, factores que generaron la crisis posterior de 1998.
4. El endeudamiento interno generado por la emisión de los **bonos AGD**, favoreció una vez más a la banca, generó nuevas obligaciones al Estado y contribuyó a agravar la pobreza de millones de ecuatorianos y ecuatorianas, sin lugar a dudas, también es ilegítimo.

Con estos criterios se ha escogido los siguientes casos:

a) Bonos emitidos para pagar deuda pública

Para el análisis se formuló la matriz con el detalle de las emisiones destinadas a pagar o refinanciar deuda pública y cuyos datos son los siguientes:

BONOS DESTINADOS A PAGAR DEUDA EXTERNA

DECRETO	MONEDA		Año	Plazo	Destino
	Sucre	Dólares			
3545	153.616.000		1996	1	Cancelación de colocaciones temporales de títulos del Estado
2817		350.000.000	1984	9	Refinanciamiento de la deuda
3615		853.900.000	1992	1	Cubrir saldo de la Deuda Externa Privada refinaciada al 31 de 12
1349		909.429.669	1993	16	Reestructuración Deuda Externa
3545		70.000.000	1996	1	Cancelación de colocaciones Temporales de títulos del Estado
302		250.000.000	1997	3 y 5	Reestructura deuda pública interna
1273		250.000.000	1998	3-5 y 7	Financiamiento para el proyecto de inversión y reestructuración deuda
484		440.000.000	1999	2 a 7	Reestructura decretos 1273
992		241.000.000	2000	7	Reestructuración Deuda Pública
1788		1.035.000.000	2004	3 a 6 y 10	Preservación capital Deuda Pública (vigente)
2621		145.000.000	2005	2 y 3	Preservación capital deuda pública
19		700.000.000	2006	3 a 5, 7 y 10	Preservación capital deuda pública
TOTAL	153.616.000.000	5.244.329.669			

Fuente: Banco Central del Ecuador. Oficio DSF-628-2007 del 21 de Noviembre,2007

Según se observa, varias emisiones de bonos se realizaron para pagos de deuda externa.

Para el análisis se han tomado las siguientes:

1. La emisión de bonos del Decreto 1349 del año 1993 en vista de su elevado monto y además porque está en el período de alto crecimiento de la deuda interna pública
2. La emisión de bonos del Decreto 1788 del año 2004 porque su monto de US \$ 1.035 millones de dólares también está entre los más elevados.

b) Tenedores de bonos en épocas de elevadas tasas de interés 1992 - 1996

La identificación de los principales tenedores de bonos en el período 1992-1996 (de los mayores niveles de tasas de interés) en base a los comprobantes de servicio de la deuda que reposan en la Casa de la Moneda del Banco Central, permite identificar a beneficiarios de disposiciones legales, como la Ley de Instituciones del Sistema Financiero y Regulaciones de Junta Monetaria que aseguraron la “flotación” de las tasas antes que su control.

TASAS DE INTERÉS: LEGAL Y MÁXIMA CONVENCIONAL
Período 1976 – 2006

AÑO	Regulación No.	Fecha	TASAS	
			LEGAL	MÁXIMA CONVENCIONAL
1976	755-75	16-En-75	8,00	12,00
1977	755-75	16-En-75	8,00	12,00
1978	755-75	16-En-75	8,00	12,00
1979	755-75	16-En-75	8,00	12,00
1980	755-75	16-En-75	8,00	12,00
1981	755-75	16-En-75	8,00	12,00
1982	755-75	16-En-75	15,00	15,00
1983	1170-82	7-Ene-82	19,00	19,00
1984	125-83	18-oct-83	23,00	23,00
1985	214-84	11-dic-84	23,00	23,00
1986	214-84	11-dic-84	23,00	23,00
1987	419-87	5-may-87	23,00	28,00
1988	419-87	5-may-87	23,00	28,00
1989	607-89	6-jul-89	32,00	36,00
1990	693-90	6-jul-90	35,00	39,00
1991	747-91	18-jul-91	49,00	49,00
1992	747-91	18-jul-91	49,00	49,00
1993	837-93	20-ene-93	33,57	50,36
1994	837-93	20-ene-93	44,88	67,35
1995	837-93	20-ene-93	59,41	89,12
1996	837-93	20-ene-93	46,38	69,57
1997	837-93	20-ene-93	37,46	56,19
1998	837-93	20-ene-93	61,84	92,76
1999	837-93	20-ene-93	64,38	96,57
2000	60-200	11-abr-00	13,16	19,74
2001	60-200	11-abr-00	16,44	24,66
2002	60-200	11-abr-00	14,55	21,83
2003	60-200	11-abr-00	11,80	17,70
2004	60-200	11-abr-00	9,86	14,66
2005	60-200	11-abr-00	9,61	13,43
2006	60-200	11-abr-00	9,22	13,83

Fuente: BCE. 75 años de información estadística. (Datos hasta 1999)
BCE. Boletines mensuales (Datos desde 2000 al 2006)

c) Emisión de bonos AGD para salvataje bancario

Durante los años 1998 y 1999 que corresponden a la crisis bancaria, el Estado ecuatoriano acudió una vez más a socorrer a la banca. Esta vez lo hizo a través de la emisión de los bonos AGD, sustentada en la Ley 98-17, conocida como la del Salvataje a la banca privada.

Bonos destinados a capitalizar BCE y salvataje bancario

Decreto	MONEDA		AÑO	Plazo años	Destino recursos
	Sucre	Dólares			
1503	2.700.000.000		1986	10	Incrementar capital social de La Previsora
3614-405	1.333.755.922.342		1992	100	Liquidación y pérdidas BCE
1350	17.813.000.000		1993	2	Recapitalización BCE
1350	450.225.000.000		1993	100	Recapitalización BCE
			1998	5	Capitalizar al BNF
3544		40.000.000	1996	1	Capitalización del Banco nacional de Fomento
Ley 9817 (AGD)		1.410.224.240	1999		 SALVATAJE BANCARIO (AGD)
Ley 9817 (CFN)		424.914.000	1999	7 y 10	Capitalizar BNF
1517		300.000.000	2001	2 a 6	Capitalizar FILANBANCO
SUBTOTAL	2.027.558.922.342	2.175.138.249			

Fuente: Banco Central del Ecuador. Oficio DSF-628-2007 del 21 de Noviembre,2007

Los salvatajes realizados por el Estado a la banca no son nuevos en la historia económica del Ecuador como se ha señalado en los antecedentes. En el período 1976-2006 se observa que en 1986 se procedió a la emisión de bonos por S/. 2.700'000.000 para salvar al Banco La Previsora, apoyo que finalmente no fructificó porque fue otro de los bancos quebrados.

Otras emisiones se han realizado para el salvataje de la banca pública como es el Banco Nacional de Fomento y para sustentar las liquidaciones y pérdidas del Banco Central.

Sin embargo, del total de la emisión de bonos destinados al salvataje, la más cuantiosa y por supuesto de mayor impacto en la economía nacional fue la de los bonos AGD, bonos que están vigentes hasta el año 2014 y por los cuales todavía se están pagando intereses al Banco Central, principal tenedor de estos bonos y a los tenedores privados.

5. RESULTADOS DE LA AUDITORIA

Introducción

La auditoría de la deuda interna pública busca dar cuenta de las condiciones de legitimidad o no que se haya dado en los procesos de endeudamiento.

Al estar articulada íntimamente al proceso de endeudamiento global, la deuda interna ha sostenido gran parte de la deuda externa que es considerada ilegítima en algunos de sus tramos. Por lo tanto en las páginas siguientes identificaremos las **relaciones** que se establecen entre la deuda interna y el endeudamiento global, así como con la aplicación del modelo neoliberal en Ecuador.

El endeudamiento interno, ha respondido tanto a las políticas impulsadas desde la banca internacional a través de las Instituciones financieras internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial) así como de los grupos financieros locales. Esto se expresa en las políticas económicas impulsadas en los últimos 30 años, las mismas que han contribuido a la consolidación de un modelo económico que ha permitido el permanente flujo de recursos financieros, vía emisiones de bonos del Estado y últimamente de los Certificados de Tesorería (CETES) hacia el capital financiero internacional y local.

Veamos como se evidencian estas relaciones a partir de la documentación obtenida.

1. Las emisiones de bonos del Estado como parte de las estrategias planteadas al Fondo Monetario Internacional (FMI) para pagar el servicio de la deuda.

A partir de 1982 cuando se da la crisis de la deuda los diversos gobiernos comenzaron a aplicar lo que se conoce como las políticas de ajuste las mismas que respondían a lo planteado en las cartas de Intención con el Fondo Monetario Internacional y que tenían como principal objetivo lograr que los países dispongan de recursos para pagar servicios de la deuda externa atrasados así como acceder a préstamos internacionales con el mismo objetivo. En este afán no se vaciló en cambiar la estructura legal y el sistema financiero en general como lo señalan explícitamente sus autoridades a través de informes y memorias.

Estos cambios se expresaban en 1983 en la primera carta de Intención suscrita con el FMI por Abelardo Pachano, Gerente General del Banco Central del Ecuador y Pedro Pinto, Ministro de Finanzas y dice así: “*el gobierno está en proceso de reformar el sistema cambiario, reacondicionar las finanzas públicas y la utilización de instrumentos monetarios y establecer controles y normas adecuados sobre el endeudamiento externo del sector público. Para lograr los objetivos antes mencionados el gobierno ha formulado un programa... para cuyo propósito desea contar con el apoyo del Fondo Monetario Internacional. Por lo tanto solicita un acuerdo de crédito contingente*”

Para disponer de mayores recursos que permitan financiar el pago del servicio de la deuda uno de los mecanismos fue las emisiones de bonos del Estado, y esto

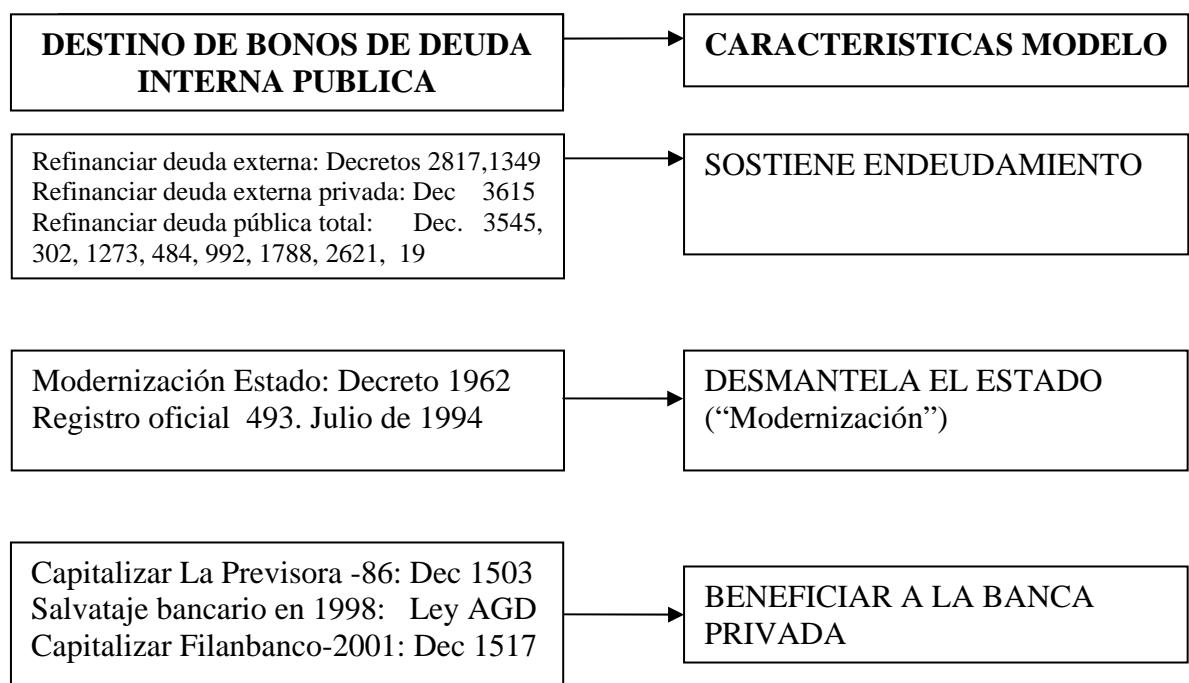
se expresa en algunos de los informes presentados al FMI. Así tenemos que la carta de 1990 dice: “*El Banco Central incrementó sus ventas de bonos a corto plazo, aumentó el encaje y redujo el crédito a las instituciones financieras durante el segundo semestre de 1990*”

Asimismo, en la décimo tercera carta y la última presentada al FMI en el 2003 y suscrita por Mauricio Pozo, Ministro de Finanzas, se expresa que: “*Se ha programado que las necesidades de financiamiento se atenderán mediante el superávit fiscal de \$ 500 millones; la renovación de aproximadamente US \$400 millones de deuda interna que vence durante el año....*”. Posteriormente se cumplió lo señalado, el gobierno firmó el Decreto No. 1788 autorizando emisión de bonos por US \$1.035 millones con la finalidad de refinanciar la totalidad de la deuda pública.

2. Emisiones de bonos para consolidar el modelo neoliberal

Con este antecedente, las emisiones de bonos del Estado estuvieron dirigidas a subsidiar el modelo, el mismo que se caracteriza por: endeudarse para pagar deuda, desmantelar el Estado y beneficiar a la banca. Veamos el destino de los recursos de los bonos y su coherencia con las líneas del modelo.

EMISIONES DE BONOS DE DEUDA INTERNA⁷ Y RELACIÓN CON MODELO NEOLIBERAL



A partir de los años 80 TODOS los gobiernos han emitido bonos en sucesos y en dólares para dirigirlos principalmente a estos objetivos. Veamos las magnitudes de esas emisiones de bonos por gobierno, que han sido tomadas de las publicaciones de los respectivos Decretos en los Registros Oficiales.

⁷ Ver en anexos los Registros Oficiales con los Decretos señalados

EMISIONES DE BONOS DEL ESTADO SEGÚN GOBIERNOS (1981-2006)
GOBIERNO **BONOS SUCRES** **BONOS DOLARES**

O HURTADO (1981-1984)		
Número de Decretos emitidos	5	1
Para pagar deuda		US \$ 350.000.000
Otros	S/. 8.539.270.000	
SUBTOTAL	8.539.270.000	350.000.000
L FEBRES CORDERO (1984-1988)		
Número de Decretos emitidos	7	
Para Salvatajes banca privada	S/. 2.700.000.000	
Otros	30.250.000.000	
SUBTOTAL	32.950.000.000	
RODRIGO BORJA (1988-1992)		
Número de Decretos emitidos	10	1
Para pagar deuda		US \$ 853.900.000
Para Salvatajes banca - BCE	S/. 1.336.755.922.342	
Otros	168.480.000.000	
SUBTOTAL	1.505.235.922.342	853.900.000
SIXTO DURÁN (1992-1996)		
Número de Decretos emitidos	16	14
Para pagar deuda	S/. 153.616.000.000	US \$ 979.429.669
Para Salvatajes banca - BCE	468.078.000.000	40.000.000
Otros	778.615.000.000	646.399.457
SUBTOTAL	1.400.309.000.000	1.665.829.126
FABIAN ALARCON (1997-1998)		
Número de Decretos emitidos	2	7
Para Pagar deuda		US \$ 500'000.000
Para Salvatajes banca (BNF)	S/. 233.065.000.000	
Otros	200.000.000.000	310'000.000
SUBTOTAL	433.065.000.000	810.000.000
JAMIL MAHUAD (1998-2000)		
Número de Decretos emitidos		4
Para Pagar deuda		US \$ 440.000.000
Para Salvatajes banca privada		1'835.138.249
Otros		88.887.000
SUBTOTAL		2.364.025.249
GUSTAVO NOBOA (2000-2002)		
Número de Decretos emitidos		5
Para Pagar deuda		US \$ 241.000.000
Para Salvatajes banca privada		300.000.000
Otros		36.166.000
SUBTOTAL		577.166.000
LUCIO GUTIERREZ (2003-2005)		
Número de Decretos emitidos		5
Para Pagar deuda		US \$ 1.180.000.000
Otros		450.000.000
SUBTOTAL		1.630.000.000
ALFREDO PALACIO (2005-2006)		
Número de Decretos emitidos		4
Para Pagar deuda		US \$ 700.000.000
Otros		109.862.677
SUBTOTAL		809.862.677

Los datos de la tabla nos permiten observar la magnitud de la emisión de bonos tanto en sucre como en dólares que se ha dado en el período 1981-2006, según cada uno de los gobiernos.

Las emisiones de Bonos del Estado, es decir endeudamiento interno ha contribuido al sostenimiento de un modelo que ha privilegiado el pago del servicio de la deuda, los salvatajes a la banca privada, especialmente en 1999 y a la del Estado (Banco Central y Banco Nacional de Fomento), así como el desmantelamiento del Estado a través de los proyectos de “modernización”, reduciendo los recursos para el desarrollo.

La magnitud de los montos destinados al pago de las deudas deja ver también las íntimas relaciones que se van estableciendo entre el pago de la deuda externa y los endeudamientos internos a través de emisión de bonos del Estado.

Con estos antecedentes, se ha revisado tres aspectos referidos a la emisión de bonos que consideramos ilegítimos:

1. En primer lugar está el haber destinado la mayor parte de recursos provenientes de emisiones de bonos al pago de la deuda pública, para lo cual analizaremos las emisiones de los Decretos: No. 1349 de 1992 y No. 1788 del año 2004.
2. En segundo lugar, el haber permitido el establecimiento de tasas de interés usurarias, que llegaron a niveles superiores al 50%, a través de Regulaciones que permitieron la liberación de éstas, al mismo tiempo que se emitían bonos de manera cuantiosa, en el período 1992 y 1996.
3. Finalmente, la emisión de bonos AGD para el salvataje de la banca privada, beneficiada anteriormente también con recursos del Estado, bonos cuyo principal tenedor continúa siendo el Banco Central del Ecuador.

a. Bonos del Estado para financiar pago de deudas

Partiendo de los criterios de ilegitimidad definidos al inicio consideramos que endeudarse para pagar deudas en general y mucho más si éstas han sido consideradas como ilegítimas es un acto también ilegítimo.

1. 58% de los recursos provenientes de los bonos se destinó a sostener el endeudamiento público.

Según la información proporcionada por el Banco Central con Oficio DSF-628-2007 de Noviembre 21 del 2007, en cuanto a la emisión de bonos del Estado podemos observar en la tabla cuál es el destino prioritario de esos recursos.

DESTINO DE LOS RECURSOS CAPTADOS A TRAVÉS DE LA EMISIÓN DE BONOS DEL ESTADO

Período 1984 – 2006

DESTINO RECURSOS	EN SUCRES	% S/	EN UVC	EN DOLARES	% US \$
Refinanciamiento y pagos deuda publica	153,616,000,000.00	4.88	2000000	5,244,329,669.07	57.88
Capitalización Banco Central y Salvatajes	2,027,558,922,342.31	64.39		2,175,138,249.09	24.01
Financiamiento Obras infraestructura	813,800,000,000.00	25.84		1,189,915,133.87	13.13
Déficit fiscal				135,000,000.00	1.49
Modernización del Estado				115,000,000.00	1.27
Gasto militar	50,000,000,000.00	1.59		95,400,000.00	1.05
Capitalización y pagos deuda Ecuatoriana de Aviación	28,140,000,000.00	0.89		31,000,000.00	0.34
Proyectos de interés social	76,000,000,000.00	2.41		75,000,000.00	0.83
TOTAL	3,149,114,922,342.31	100.00	2,000,000.00	9,060,783,052.03	100.00

Fuente: Banco Central del Ecuador. Oficio DSF-628-2007 de Noviembre 21, 2007

Los porcentajes de **bonos dólares** muestra que el 58% se lo destinó a refinanciar deuda y pagos de deuda pública. En cambio en las emisiones de **bonos sucre**s el principal destino ha sido la capitalización del Banco Central.

Una mirada más cercana a los decretos de las emisiones de bonos destinados a financiar deuda pública nos da la siguiente matriz

EMISIONES DE BONOS DESTINADOS A PAGAR DEUDA PÚBLICA

REGISTRO OFICIAL No.	DECRETO	Millones US dólares	AÑO	DESTINO DE LOS RECURSOS
801	2817	350	1984	Refinanciar Deuda Externa
995	3615	854	1992	Cubrir deuda externa privada
348	1349	909	1993	Reestructura deuda externa
896	3545	70	1996	Cancelar colocaciones títulos Estado
71	302	250	1997	Reestructura deuda pública interna
290	1273	100	1998	Reestructura deuda pública interna
107	484	440	1999	Reestructura decretos anteriores deuda
218	992	241	2000	Reestructura deuda pública interna
361	1788	1.035	2004	Preservación capital deuda pública
543	2621	142	2005	Preservación capital deuda pública
	19	700	2006	Preservación capital deuda pública

Fuente: Registros Oficiales y el Decreto 19 obtenido en el Banco Central.

Desde 1984 hasta el 2006 los gobiernos han emitido decretos que sustentaron emisiones de bonos para reestructurar deuda pública.

2. Deuda Externa es transformada en Deuda Interna, sin registro adecuado

De la revisión de los tres primeros Decretos (**2817, 3615, 1349**) destinados a pagar deuda externa, tenemos que a pesar de que se señala que el Ministerio de Finanzas y Crédito Público emitirá bonos, sin embargo no se lo realiza y en su reemplazo se emite solamente un Certificado del Ministerio que es entregado al Banco Central y que le servirá a éste de soporte para realizar los asientos contables.

Veamos con mayor detalle cada uno de estos Decretos

Decreto 2817.

Número	2817
Registro Oficial No.	No. 801 de Agosto 6, 1984
Monto	US \$ 350'000.000
Plazo	No se establece en el Decreto
Interés	No se establece en el Decreto
Destino	Posibilitar que el Banco Central del Ecuador asuma la calidad de prestatario en el Convenio de Prórroga y Refinanciación de una parte de la DEUDA PÚBLICA EXTERNA contraída con la banca privada internacional cuyos pagos de amortización fueron programados a vencerse, en los contratos originales entre el 1 de Enero y el 31 de diciembre de 1984
SUSCRIBEN:	
Ministro de Finanzas	Pedro Pinto R.
Presidente	Oswaldo Hurtado

Al mismo tiempo que se registraba la deuda que asumía el Banco Central en el pasivo, no se registraba en el activo el monto del crédito recibido por parte de los bancos internacionales.

Por esa razón los valores señalados en los Decretos no coinciden con las estadísticas de saldos ni de servicio de la Deuda Pública Interna, publicadas por el Banco Central

No se registraba el ingreso de esos valores, porque en el exterior mismo ese monto adeudado era transferido inmediatamente como pago a la banca privada internacional para liquidar las cuotas de los contratos originales de entidades públicas que estaban siendo refinanciadas.⁸

En 1983 ese mismo mecanismo se aplicó en el ERA 83 cuando se liquidó el monto de 700 millones en Pagares a su valor nominal.

Para compensar esta ausencia de registro del crédito recibido y cubrir balances del Banco Central del Ecuador fue creado el llamado "Mecanismo Complementario". En contabilidad solo se han registrado los certificados del Ministerio, pero no la adquisición de ningún bono.

⁸ Para mayor información remitirse al Informe de la Subcomisión de Deuda Comercial

Decreto 3615

Número	3615
Registro Oficial No.	995 de Agosto 7, 1992
Monto	US \$ 853'900.000
Plazo	No se establece en Decreto
Interés	No se establece en Decreto
Destino	Cubrir SALDO DE LA DEUDA EXTERNA PRIVADA refinanciada, asumida por el Banco Central, de conformidad con lo establecido en los Decretos No. 2085 y 2117 publicados en el Suplemento del Registro Oficial No. 585 de 23 de Septiembre de 1983 y en el Registro Oficial No. 596 del 11 de Octubre del mismo año
Suscriben:	
Ministro de Finanzas	Pablo Better
Presidente	Rodrigo Borja

En este caso el Decreto se refiere a la transferencia del saldo de la deuda externa privada que asumió el Banco Central del Ecuador desde 1983 a través de la sucretización.

El mecanismo de emisión de bonos fue utilizado una vez más para transferir ese saldo al Ministerio de Finanzas y Crédito Público y además cubrir el balance del Banco Central del Ecuador creando un activo que sirvió de preparación para el canje con los Bonos Brady (Diciembre 1992) cuyo acreedor era City Bank.

DECRETO 1349⁹

Número	1349
Registro Oficial No.	348 del 30 de Diciembre de 1993
Monto	US \$ 909'429.669
Plazo	No se establece en el Decreto
Interés	No se establece en el Decreto
Destino	Emisión de bonos del Estado denominados en divisas y pagaderos en sures, para ser entregados al Banco Central del Ecuador para su capitalización
Suscriben:	
Ministro de Finanzas y Crédito Público	César Robalino Gonzaga
Presidente	Sixto Durán Ballén

⁹ Decreto 1349 publicado en Registro Oficial 348 del jueves 30 de diciembre de 1993

En el marco de la aplicación de medidas neoliberales, el Gobierno de Sixto Durán Ballén y el Ministro de Finanzas expiden el Decreto 1349 en diciembre de 1993, a través del cual se entrega al Banco Central del Ecuador bonos por US \$ 909,4 millones como **garantía al saldo de la DEUDA PÚBLICA EXTERNA, cuyo servicio estaba a cargo del Banco Central del Ecuador.**

En su considerando se establece lo siguiente:

CONSIDERANDO	MONTO
Que el 12 de Octubre de 1983, El Banco Central del Ecuador como prestatario y el Estado Ecuatoriano como garante, celebraron con varias entidades financieras del exterior de las que actuó como agente coordinador el Lloyds International Corporation de Nueva York , un contrato de préstamo por el equivalente en varias monedas de hasta US \$ 431'000.000	US \$ 431'000.000
Con igual propósito, suscribieron el 14 de Agosto de 1985, un Convenio de Crédito por la suma de hasta US \$ 200'000.000 o su equivalente en divisas	US \$ 200'000.000
El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF, y el Estado Ecuatoriano, suscribieron el 29 de diciembre de 1987, el Contrato de Préstamo No. 2897-EC, por el monto de US \$ 100'000.000, para financiar el Programa de Ajuste al Sector Financiero, a cargo del Banco Central del Ecuador	US \$ 100'000.000
Con el mismo objeto, el Estado Ecuatoriano y el Export-Import Bank del Japón, EXIMBANK, celebraron el 31 de octubre de 1989, un Convenio de Préstamo por el equivalente en yenes de hasta US \$ 100'000.000	US \$ 100'000.000
Que mediante resolución No. 03509 del 2 de marzo de 1990, la Junta Monetaria autorizó al Banco Central del Ecuador para que celebre un convenio de préstamo con varios bancos extranjeros, por el monto de US \$ 96'400.000, destinado a refinanciar los anticipos sobre ventas de petróleo (ADVANCES) que en 1982 y 1983 fueron contratados por el BCE	US \$ 96'400.000
TOTAL	US \$ 909'400.000

La expedición del Decreto 1349 que tiene como objetivo emitir bonos para ser entregado al Banco Central del Ecuador para su capitalización muestra la serie de pagos por préstamos realizados desde 1983 por los gobiernos a la banca internacional y multilateral y que ahora es trasladada a las cuentas del Banco Central para sus ajustes contables.

Este ajuste contable sin embargo no se ve reflejado en las estadísticas que por concepto de emisión de bonos de deuda interna registró el Banco Central en el año 1993 y que ascendieron a US \$ 303 millones mientras que en el Decreto se señala un valor superior de \$909 millones.

Asimismo aunque el Decreto estipula la emisión de bonos y el Banco Central ha hecho los registros contables¹⁰ referidos a este Decreto, no hay evidencias de la emisión física de los bonos.

Como podemos apreciar en el considerando del Decreto, en estas negociaciones Lloyds Bank era el agente tanto en lo referido al monto de US\$ 431 millones de 1983 así como en el de US\$ 200 millones de 1985.

Este fue otro decreto que contribuyó a crear las condiciones para lo que posteriormente será la reactivación de la deuda externa o el surgimiento del Plan Brady.¹¹

En conclusión, esta transacción tuvo como objetivo transformar parte la deuda externa en interna, reducir el déficit cuasifiscal, sin registrarla debidamente en las estadísticas e indicadores para continuar procesos de endeudamiento.

3. Los bonos destinados a pagos de Deuda Externa son adquiridos con fondos del IESS

DECRETO 1788¹²: Pagar deuda externa con endeudamiento interno y fondos del IESS

DATOS DEL DECRETO

Número	1788
Registro Oficial No.	361 del 22 de Junio de 2004
Monto	US \$ 1.035'000.000
Plazo	3 y 10 años
Interés	7%
Destino	Financiar parcialmente las necesidades del Proyecto de Inversión “Preservación de capital vía amortización de la deuda pública como parte del Plan de Reducción de la deuda del año 2004”
Ministro Economía y Finanzas	Mauricio Yépez Najas
Gerente Banco Central	Leopoldo Báez
Presidente	Lucio Gutiérrez

Al año de haber asumido la presidencia y de haber firmado la última carta de intención con el FMI, el gobierno de Lucio Gutiérrez y su Ministro de Economía Mauricio Yépez expide el Decreto 1788 el 22 de Junio del año 2004, autorizando la emisión de bonos para financiar pagos de la deuda pública como parte del Plan de reducción de la deuda en el 2004.

¹⁰ Ver en Anexos Soportes contables del Banco Central del Decreto 1349

¹¹ Sobre los Decretos 2817, 3615 y 1349 remitirse a la Subcomisión de Deuda Comercial quien ha documentado debidamente en su informe sobre este tema.

¹² Ver en anexos el Decreto 1788 publicado en el Registro Oficial No. 361 del martes 22 de Junio de 2004

Los motivos de la emisión:

En el considerando del Decreto 1788 se señala:

“Que el Programa de Reordenamiento Económico y Desarrollo Humano, diseñado por el Gobierno Nacional, contempla la aplicación de diversas políticas tendientes a lograr entre otros objetivos, el cumplimiento de las metas de inflación y crecimiento económico del país, previstas para el período 2003-2007, para cuyo efecto, la política fiscal se ha orientado a la búsqueda de soluciones al problema de liquidez, al restablecimiento de la disciplina fiscal, a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, a la consolidación financiera del Estado y a la gerencia de la deuda soberana.

Que en el Presupuesto del Gobierno Central del vigente ejercicio económico aprobado por el Congreso nacional se han considerado como ingresos, tanto desembolsos de créditos a ser contratados con organismos multilaterales, como los que se obtengan por la colocación de bonos del Estado.

Que a fin de dar cumplimiento a los objetivos del Gobierno Nacional y al Plan de Reducción de Deuda, aprobado mediante Acuerdo Ministerial No. 106, publicado en el Registro Oficial No. 330 del 7 de Mayo del 2004, el Ministerio de Economía y Finanzas elaboró el Proyecto de “Preservación de Capital vía Amortización de la deuda Pública como parte del Plan de Reducción de la Deuda del año 2004”, el cual será financiado con desembolsos de organismos multilaterales y emisiones de bonos por el valor de US \$ 1.355 millones;...”

Las condiciones en las que se emiten los bonos del Decreto 1788:

Con estos antecedentes se expide el Decreto 1788, cuyos bonos emitidos inicialmente por un valor de US \$ 622'000.000 logran colocarse en el año 2004 por una cifra de US \$486'980.000 y posteriormente de una nueva emisión de bonos según Decreto 1788-2263, de US \$ 413'000.000 emitidos, se colocan solamente, un total de US \$ 17 millones.

DECRETO	Valor emisión en miles	Valor colocado en miles	Fecha inicio	Plazo años	Fecha Vence	Pago interés	Tasa
1788	622.000	486.980					
		135.000	30-Jul-04	4	30-Jul-08	Trimestral	6,6
		325.000	18-Ag-04	5	18-Ago-09	Trimestral	6,47
		6.010	26-Jul-04	6	26-Jul-10	Trimestral	6,72
		20.970	04-Nov-04	10	04-Nov-14	Trimestral	6,85
1788-2263	413.000	17.150					
		15.500	29-Dic-04	4	29-Dic-08	Trimestral	6,37
		1.650	17-Dic-04	5	17-Dic-09	Trimestral	6,55

Fuente: BCE. Decretos y tablas de amortización de la Deuda Interna Pública 30 de Mayo del 2008

La tabla nos permite apreciar que se colocaron alrededor de US \$500 millones, siendo el vencimiento más largo el de aquellos bonos que llegan hasta Noviembre del 2014 y manteniendo una tasa promedio del 6,6%.

Los tenedores de bonos del Decreto 1788.

Según información digitalizada proporcionada por el Banco Central del Ecuador con oficio No. DSF-368-2008 del 26 de Junio del 2008 se considera que el IEES es el principal tenedor de estos bonos y dispone a Enero del 2008 del 96% del total de bonos.

Veamos el servicio de la deuda pública correspondiente a este Decreto y el pago realizado en la primera alícuota

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR
SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA INTERNA
AMORTIZACION PRIMERA ALICUOTA Dcto. No. 1788

Cifras en: dólares

F. VENCIMIENTO	BENEFICIARIO	MONTO
04/05/2005	BANCO NACIONAL DE FOMENTO	833.500,00
14/01/2005	APP GENESIS FONDO ADMINISTRADO CESANTIA	66.800,00
14/01/2005	ANALYTICA SECURITIES C.A. CASA DE VALORES	31.730,00
14/01/2005	CIA. REASEGURADORA DEL ECUADOR	11.690,00
14/01/2005	CORP.CIVIL BOLSA DE VAL. GUAYAQUIL	10.020,00
14/01/2005	ELVA MARIÑO HIDALGO	8.350,00
14/01/2005	FONDO ADMINISTRADO DE INVERSION MASTER	16.700,00
14/01/2005	INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL (IESS)	22.394.700,00
14/01/2005	MOREANO BORJA CASA DE VALORES C.A.	1.670,00
14/01/2005	STANFORD GROUP. CASA DE VALORES S.A.	3.340,00
18/02/2005	CIA. REASEGURADORA DEL ECUADOR	5.000,00
18/02/2005	COMPANIA DE SEGUROS ECUATORIANO SUIZA S.A	10.000,00
18/02/2005	CORPORACION FINANCIERA NACIONAL (C.F.N.)	8.000,00
18/02/2005	EDUARDO CUCALON	5.000,00
18/02/2005	FINANCOOP	15.000,00
18/02/2005	FONDO ADMINISTRADO DE INVERSION CESANTIA	58.000,00
18/02/2005	FONDO ADMINISTRADO DE INVERSION MASTER	55.000,00
18/02/2005	HISPANA DE SEGUROS	4.000,00
18/02/2005	INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL (IESS)	18.720.000,00
18/02/2005	VAZSEGUROS S.A.	10.000,00
26/01/2005	B. DEL PACIFICO	3.360,00
26/01/2005	CORPEI	42.000,00
26/01/2005	FINANCOOP	12.600,00
26/01/2005	FONDO ADMINISTRADO DE INVERSION CESANTIA	201.600,00
26/01/2005	FONDO ADMINISTRADO DE INVERSION MASTER	130.200,00
26/01/2005	FONDO ADMINISTRADO DE INVERSION MAXIMO	88.200,00
26/01/2005	HISPANA DE SEGUROS	1.680,00
26/01/2005	STANFORD GROUP CASA DE VALORES S.A.	8.400,00
26/01/2005	STANFORD GROUP. CASA DE VALORES S.A.	16.800,00
30/01/2005	INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL (IESS)	16.875.000,00
	TOTAL:	59.648.340,00

Fuente: Sistemas Especializados Deuda Pública Interna

Elaborado: Dirección Servicios Financieros

En la amortización de la séptima alícuota tenemos a los mismos tenedores y el IESS se mantiene en el primer lugar.

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR
SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA INTERNA
AMORTIZACION SEPTIMA ALICUOTA Dcto. No. 1788
Cifras en: dólares

F. VENCIMIENTO	BENEFICIARIO	MONTO
04/05/2008	ATLAS COMPAÑIA DE SEGUROS S.A	37.000,00
04/05/2008	B. DEL LITORAL	15.000,00
04/05/2008	B. DEL PACIFICO	2.500,00
04/05/2008	BANCO NACIONAL DE FOMENTO	230.000,00
04/05/2008	BOLIVAR ELOY PRIETO CALDERON	5.000,00
04/05/2008	CASA DE VALORES BANRIO	1.500,00
04/05/2008	CASA DE VALORES BANRIO S.A	85.000,00
04/05/2008	COLONIAL	10.000,00
04/05/2008	CORPEI	80.000,00
04/05/2008	FIDEICOMISO DE CESANTIA ADICIONAL DEL MAGISTERIO	25.000,00
04/05/2008	FIDEICOMISO PROYECTO MULTIPROPÓSITO BABA	15.000,00
04/05/2008	FONDO ADMINISTRADO DE INVERSIÓN ESTRÁTICO	30.000,00
04/05/2008	FONDO ADMINISTRATIVO DE INVERSIÓN CESANTIA	115.000,00
04/05/2008	FONDO DE CESANTIA DEL MAGISTERIO ECUATORIANO	2.500,00
04/05/2008	INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL (IESS)	345.000,00
04/05/2008	PICAVAL S.A.	20.000,00
04/05/2008	PRIMA CIA DE SEGUROS	5.000,00
04/05/2008	SERVICIO DE CESANTIA DE LA POLICIA NACIONAL	25.000,00
18/02/2008	CASA DE VALORES MULTIVALORES B.G.S.A.	10.000,00
18/02/2008	CORPORACION FINANCIERA NACIONAL (C.F.N.)	8.000,00
18/02/2008	DECEVALE – ESPE	10.000,00
18/02/2008	DECEVALE-CRE	5.000,00
18/02/2008	FONDO ADMINISTRADO DE INVERSIÓN MASTER	30.000,00
18/02/2008	FONDO DE PREVISIÓN DE EMPLEADOS DE LA C.F.N.	14.000,00
18/02/2008	INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL (IESS)	32.330.000,00
18/02/2008	INSTITUTO SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICIA NACIONAL	83.000,00
18/02/2008	VAZSEGUROS S.A.	10.000,00
26/01/2008	B. DEL PACIFICO	1.680,00
26/01/2008	CORPORACION FINANCIERA NACIONAL (C.F.N.)	16.800,00
26/01/2008	DECEVALE CORPEI	45.360,00
26/01/2008	DECEVALE-CRE	4.200,00
26/01/2008	INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL (IESS)	142.800,00
26/01/2008	INSTITUTO SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICIA NACIONAL	277.200,00
26/01/2008	SEGUROS SUCRE S.A	8.400,00
26/01/2008	STANFORD GROUP CASA DE VALORES S.A.	8.400,00
30/01/2008	INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL (IESS)	16.875.000,00
	TOTAL:	50.928.340,00

Fuente: Sistemas Especializados Deuda Pública Interna

Elaborado: Subproceso Deuda Pública Interna.

Como podemos observar son las Instituciones del Estado y en este caso la de las trabajadoras y trabajadores quienes están sosteniendo la deuda pública que está compuesta en gran parte por la deuda externa. Le sigue en montos el Banco Nacional de Fomento que al ser una institución dedicada a fomentar la producción agropecuaria podría destinar estos recursos más bien a ese sector antes que a la teneduría de estos bonos.

La suscripción de los Decretos

Como se ha señalado se ha creado todo un marco legal que avaliza la emisión de Decretos por parte del Ejecutivo en base a dictámenes de la Procuraduría, del Banco Central, del CONADE, hoy SENPLADES y del Ministerio de Finanzas previo a la elaboración de los Decretos y si bien éstos dictámenes se han dado, sin embargo no han tomado en cuenta la magnitud en que la emisión de bonos destinados al pago de deuda han **reforzado el endeudamiento público antes que reducirlo.**

A continuación se presenta el listado de los Decretos dirigidos a pagos de deuda pública.

**PRESIDENTES Y MINISTROS QUE SUSCRIBIERON LOS DECRETOS DE
EMISIÓN DE BONOS PARA PAGAR DEUDA¹³**

AÑOS	DECRETO	MONTO Millones US dólares	PRESIDENTE	MINISTRO QUE SOLICITA EMITIR DECRETO Y EJECUTA
1984	2817	350	Oswaldo Hurtado	Pedro Pinto Rubianes
1992	3615	854	Rodrigo Borja	Pablo Better
1993	1349	909	Sixto Durán Ballén	César Robalino Gonzaga
1996	3545	70	Sixto Durán Ballén	Iván Andrade Apunte
1997	302	250	Fabián Alarcón	Carlos Dávalos Rodas
1998	1273	100	Fabián Alarcón	Marcos Flores T.
1999	484	440	Jamil Mahuad	Fidel Jaramillo Buendía
2000	992	241	Gustavo Noboa	Luis Iturrealde Mancero
2004	1788	1.035	Lucio Gutiérrez	Mauricio Yépez Najas
2005	2621	142	Lucio Gutiérrez	Mauricio Yépez Najas
2006	19	700	Alfredo Palacio	Armando Rodas Espinel

Fuente. Registros oficiales donde fueron publicados los Decretos

¹³ Anexo Registros Oficiales que publican Decretos destinados a pagar deuda pública

Como podemos observar todos los gobiernos del período estudiado han emitido Decretos tendentes a obtener recursos para pagar deuda pública.

Entre los Ministros de Finanzas podemos identificar el caso de César Robalino Gonzaga, actual integrante de la Asociación de Bancos Privados del Ecuador, lo que es una evidencia de las relaciones que se han dado entre algunos funcionarios con la banca privada nacional e internacional.

COMENTARIOS SOBRE LA EMISIÓN DE BONOS DESTINADOS AL PAGO DE DEUDA PÚBLICA

1. Desde 1984 hasta el año 2006, del total de emisiones de bonos en dólares, más de la mitad de los recursos, que equivale a más de US \$ 5.000 millones y representan el 58% del total, ha sido destinado al **refinanciamiento de la deuda pública**; siguiéndole el 24% dirigido al salvataje bancario, mientras que apenas el 18% se encauzó para obras de infraestructura y otros
2. Los principales tipos de deuda pagadas con estos recursos son:
 - Saldos pendientes de la deuda externa privada (sucratización)
 - Deuda pública externa
 - Saldos de la deuda pública interna
 - Pagos de la deuda pública total
3. En este período, todos los gobiernos han realizado emisiones de bonos en dólares para obtener recursos que se han destinado a este fin, lo que nos muestra las fuertes relaciones entre la deuda interna pública y la deuda externa pública.
4. Se observa que no se ha registrado en el Banco Central las transferencias de recursos señaladas en los decretos **2817, 3615, 1349** provenientes de acreedores internacionales y en las cuales el Banco Central ha actuado como prestatario.
5. Se ha determinado que a pesar de que los Decretos señalados establecen la emisión de bonos para ser entregados al Banco Central, no se realizó la emisión física de los bonos y solamente se emitió un Certificado del Ministerio de Finanzas que fue entregado al Banco Central.
6. De la comparación de las estadísticas del saldo y del servicio de la deuda interna pública con los montos establecidos en el Decreto, éstas no coinciden, ya que estos últimos son superiores a las estadísticas publicadas.
7. En los tres últimos decretos y especialmente en el No. 1788 se ratifica en el considerando que esta emisión es parte de la política de financiamiento para el pago del servicio de la deuda según lo señalado en el Plan de Reducción de la deuda del año 2004 en el gobierno de Lucio Gutiérrez. En este plan se

plantea explícitamente financiar el pago de deudas anteriores con fondos provenientes de multilaterales y con **bonos de deuda interna**.

8. Se ha determinado que en los tres últimos decretos destinados a pagos de deuda, los que corresponden a los números **1788, 2721 y 19**, el principal tenedor es el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
9. Mientras el Estado paga al IEES una tasa del 6,6% anual por los bonos del Estado, con cuyos recursos se financia el pago del servicio de deudas externas, al mismo tiempo está pagando una tasa superior por los Bonos Globales a los acreedores externos.

b. Tenedores de bonos y tasas de interés.

Ecuador asiste a una elevación acelerada de las tasas de interés desde fines de los 80 hasta fines de los 90, así tenemos que las tasas de interés legal pasan de 23% en 1988 hasta 46% en 1996, al igual que las tasas máximas convencionales que pasan de 28% en 1988 hasta 70% en 1996. Esta elevación significó un cambio radical de las condiciones en las que se emitieron bonos y todo el beneficio para aquellos tenedores que cobraron elevadas tasas en estos años.

Con la llegada al poder del gobierno de Sixto Durán Ballén, el modelo neoliberal se profundiza y a inicios de 1993, se decreta la “liberación” de las tasas que posteriormente conducirán a su alza, lo que incidirá notablemente en el pago del servicio de la deuda interna.

Esta medida no fue coyuntural, y para explicarlo es necesario tener en cuenta que desde los años 80 se inicia la aplicación del programa neoliberal, cuyas medidas constan en forma explícita en las Cartas de Intención al Fondo Monetario Internacional y entre las cuales la elevación de las tasas de interés es uno de sus pilares fundamentales.

Así tenemos que a partir de la década del 80, los gobiernos, cumpliendo fielmente los dictados del FMI iniciaron expidieron regulaciones de Junta Monetaria, iniciando así un proceso de elevación de las tasas de interés¹⁴. En diciembre de **1984** el gobierno social cristiano había decidido la flotación de las tasas de interés para las **pólizas especiales de acumulación** y una elevación de dos puntos en la tasas de interés para las demás operaciones. Este era un peldaño más en la ruta hacia la liberalización del manejo del dinero y del conjunto de la economía.

Posteriormente para 1986 subieron aún más los niveles de las tasas de interés y con una situación recesiva generalizada, el ahorro financiero altamente especulativo, recibió un espaldarazo, especialmente por el crecimiento de los depósitos a plazo mayor, los certificados financieros y las pólizas de acumulación. No sucedió lo mismo con el ahorro destinado a incrementar la producción.

En el período 1988-1992 la escalada inflacionaria y la de elevadas tasas de interés siguieron su curso ascendente.

¹⁴ Ver Tabla Tasa de interés legal y máxima. Período 1976-2006 en anexos.

El 3 de septiembre de 1992 el gobierno -que llegó al poder respaldado por una alianza conservadora- presentó su “Plan macroeconómico de estabilización: inicio de la reforma”, con el que pretendía aplicar de manera inflexible el programa neoliberal, teniendo como su principal objetivo: reducir la inflación, además de “corregir los grandes y crecientes desequilibrios macroeconómicos”.

Para lograr este objetivo, se plantearon dos etapas: la primera fue la aplicación del ajuste en septiembre de 1992 lo que produjo una aceleración del ritmo inflacionario la misma que llegó al 61%, la que luego comenzó a declinar. En la segunda etapa del ajuste se produjo una agudización de la recesión en base a tasas de interés elevadas que facilitaron el ingreso de recursos financieros y una marcada austeridad fiscal.

Este ajuste que logra bajar los niveles de inflación sin embargo va a tener otros impactos que afectan a la población en general. Para evidenciarlo hemos relacionado los datos de las tasas de interés nominal, las tasas reales, los niveles de inflación y su impacto en el tipo de cambio.

TASAS DE INTERÉS NOMINAL, REAL, INFLACIÓN Y TIPO DE CAMBIO
Período 1992-1996 (%)

AÑOS	TASAS NOMINALES		INFLACION %	TASAS REALES		TIPO DE CAMBIO
	ACTIVAS	PASIVAS		ACTIVAS	PASIVAS	
1992	49,00	49,00	60,22	-11,22	-11,22	1.576,9
1993	38,57	29,69	30,96	7,61	-1,27	1.989,4
1994	49,68	41,70	25,39	24,29	16,31	2.192,7
1995	59,92	47,72	22,80	37,12	24,92	2.552,1
1996	45,96	33,68	25,50	20,46	8,18	3.176,6

Fuentes: INEC. Variación anual del índice de precios
BCE. Tablas de tasas de interés referenciales.

Como podemos observar, en el período se reduce la inflación desde el 60% al 25%, logro que responde al retiro de circulante de la economía, vía adquisición de bonos del Estado a lo que se suma la “liberación” decretada por la Junta Monetaria, que llevó al elevamiento acelerado tanto de éstas como de las tasas reales. El principal impacto: el tipo de cambio inicia una escalada que llegará a sus máximos niveles en los años siguientes. Esta medida, estimulante para las actividades especulativas, generó de otro lado desinversión productiva.

La restricción de la demanda a través de una contracción del gasto público y del consumo privado apuntó también a frenar la inflación. Mientras por otro lado como parte del programa se emitía de manera cuantiosa decretos autorizando emisión de bonos y pagando elevadas tasas de interés nominal a los tenedores.

La aplicación de este programa significó entonces el fortalecimiento de un modelo rentista en desmedro de una economía productiva. Cumplida la meta de bajar la inflación, las tasas de interés elevadas se mantendrían durante el período, mientras que por otro lado se vislumbraba una creciente elevación del tipo de cambio.

¿Cómo se propiciaron los cambios?

Eliminando los controles a las tasas de interés como política de Estado desde los años 80.

Desde la primera Carta de Intención dirigida al Fondo Monetario Internacional los gobiernos se comprometieron a eliminar controles y posteriormente expidieron un marco legal tendente a la “liberalización” de las tasas de interés.

En las Cartas de Intención

En Marzo 24 de 1983 el gobierno señala que para prevenir el deterioro de la Balanza de Pagos se están impulsando medidas como la devaluación, incremento de las tasas de interés y restricción de crédito por parte del Banco Central.

Luego en las 12 Cartas de Intención restantes se informa y se compromete a aplicar medidas para la liberalización de las tasas de interés. Veamos las palabras textuales tomadas de las Cartas al FMI:

Tasas de interés en las Cartas de Intención

AÑO	Citas textuales sobre las tasas de interés en Cartas al FMI
1983	<i>“Con el objeto de acercar las tasas de interés a niveles lo suficientemente atractivos para generar ahorro interno adicional, La Junta Monetaria decidió incrementar la tasa máxima a corto plazo al 16% y unificó las tasas de varias operaciones”</i>
1984	<i>“La política de tasas de interés del gobierno continúa en su objetivo de proporcionar incentivos adecuados al crecimiento del ahorro financiero y al establecimiento de las tasas de interés positivas en términos reales. Es así como en el afán de cumplir con ese objetivo, las tasas de interés activas y pasivas serán pronto elevadas en 2 puntos porcentuales hasta un nivel del 21% y 18% respectivamente”</i>
1985	<i>“El gobierno cree que se debe proporcionar incentivos al crecimiento del ahorro financiero a través de políticas de tasas de interés más flexibles y realistas. Consecuentemente a partir del 1 de Junio de 1985 se permitirá al sistema bancario emitir certificado de depósitos a plazo a tasas de interés de mercado y a conceder préstamos con los recursos provenientes de la colocación de tales certificados, a tasas de interés igualmente libres. Adicionalmente las tasas de interés activas y pasivas establecidas por el Banco Central serán elevadas en 2 puntos hasta alcanzar el nivel del 23 y 20%, respectivamente antes de finales de 1984”</i>
1987	<i>“En 1986 se consiguió un progreso significativo para ampliar la flexibilidad de las tasas de interés. A partir del 11 de Agosto de 1986, se permitió a los intermediarios financieros ofrecer tasas de interés que reflejen en todo tiempo las condiciones del mercado para los depósitos de ahorro y también cobrar tasas de interés determinadas por el mercado por los préstamos financiados con estos recursos.... El Banco Central tiene el interés de continuar con su política de tasas de interés flexibles para incentivar el crecimiento del ahorro financiero”</i>
1989	<i>“En agosto de 1988 el nuevo gobierno introdujo un nuevo sistema de tasas de interés basado en la fijación de un margen máximo entre las tasas de depósito de ahorro y las tasas activas de cada institución financiera”.</i>
1990	<i>“En abril de 1989 el sistema de tasas de interés fue modificado para</i>

	<i>incorporar al mecanismo de determinación de las tasas activas de interés que se pagan en pólizas de acumulación haciendo de esta manera más flexible el sistema”</i>
1993	“La liberación de tasas de interés tuvo un cambio progresista en 1993 basado en el mercado (incluyendo aquellos documentos del Banco Central que se subastan semanalmente)”
2000	“La ley de transformación económica impone un techo a las tasas de interés internas calculado como la suma de la tasa LIBOR más un margen operativo de los bancos de hasta un 4% más un margen por el riesgo país”

Cambiando el marco legal para su desregulación

En enero de 1993 en el Gobierno de Sixto Durán Ballén, a través de la Junta Monetaria expide la Regulación No. 837-93 donde en su artículo 1 dice:

“Sustituyese el Título Sexto (Sistema de Tasas de interés) del Libro I (Política Monetaria-Crediticia) de la Codificación de Regulaciones de la Junta Monetaria por el siguiente:

CAPITULO I TASAS DE INTERÉS REFERENCIALES

Art. 3. Tasa Activa referencial

Será igual a la **tasa promedio** ponderada de operaciones de crédito de entre 84 y 91 días otorgadas por los cinco bancos con mayor capital pagado y reservas, al sector corporativo”

Este fue el primer paso para la liberalización definitiva de las tasas de interés donde no cabía ningún techo para evitar su crecimiento.

Es así que desde enero de 1993 se adoptó un sistema de tasas de interés referenciales basadas en las condiciones del mercado (incluyendo aquellas aplicables a los bonos del Banco Central) con el objeto de incrementar la “transparencia” de los mercados financieros.

Una “liberalización” anunciada

Ya desde el inicio, el gobierno de Sixto Durán Ballén había planteado como uno de sus objetivos reducir la inflación, para lo que utilizó como una de las medidas la liberación de éstas, estableciendo como referenciales del Banco Central, las mismas que las del mercado. En ese marco se aprueba la Resolución No. 837-93 de la Junta Monetaria.

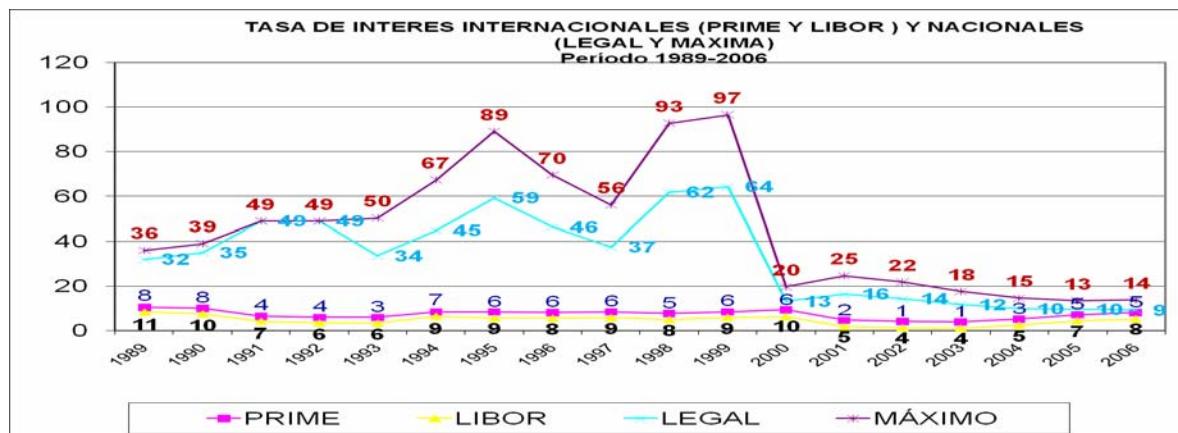
Integrantes de la Junta Monetaria en la promulgación de la Resolución 837-93 sobre liberación de tasas de interés

CARGO	NOMBRE
Presidente de la Junta Monetaria	Ec. Roberto Baquerizo Valenzuela
Vocales del sector público	Sr. Mario Ribadeneira Traversari Ministro de Finanzas y Crédito Público
	Ing. Gonzalo Sevilla Naranjo Representante del Presidente de la república
	Ec. Rodolfo Baquerizo Alvarado

	Representante del Presidente de la República
Vocales del sector Privado	Dr. Alfonso Trujillo Bustamante, principal Ing. Ricardo Palau Jiménez, suplente Cámaras de Agricultura, Comercio, Industrias, Pequeña Industria, construcción y Minería de la Costa y Galápagos
	Sr. Ing. Diego Gándara Pérez, principal Sr. Ing. Benigno Sotomayor Jaime, suplente Cámaras de Agricultura, Comercio, Industrias, Pequeña Industria, Construcción y Minería de la Sierra y Amazonía
	Ec. Raúl Guerrero Andrade, principal Sr. Mauricio de Wind, suplente Bancos Privados Nacionales
Vocales consejeros	Ec. Ana Lucía Armijos, Gerente General del Banco Central del Ecuador
	Dr. Ricardo Muñoz Chávez Superintendente de Bancos
	Dr. Pablo Lucio Paredes Secretario General de Planificación del CONADE
	Dra. Martha Zorrilla de Durán, Secretaria General de la Junta Monetaria

Esta regulación creó las condiciones para el crecimiento de las tasas de interés en la década del 90 y se vaya constituyendo una economía especulativa.

Los resultados de la aplicación de estas regulaciones los podemos ver en la serie histórica de las tasas de interés, éstas suben aceleradamente en el período, llegando **en 1995 a ser de 59,41% la tasa legal y de 89,12% la tasa máxima convencional**.



Este crecimiento observado a partir de 1993, junto con emisión de bonos para diferentes objetivos, estimuló al capital especulativo para su adquisición.

Si bien los montos más elevados se referían a los bonos en dólares destinados al pago de la deuda pública, también se emitían bonos en sures y dólares, destinados a financiar la “modernización” del Estado, pagar saldos atrasados a las constructoras de la obra pública, entre las que se contaban AGROMAN de España, quien realizó parte de las obras en el Proyecto de Trasvase Daule-Peripa; así como para las constructoras de las carreteras como la Cuenca – Azogues y la Méndez Morona, entre otras.

Los tenedores de bonos luego de la liberación de las tasas de interés

Lo señalado, estimuló tanto a la banca nacional como internacional a la adquisición de bonos de deuda interna, que junto con tener riesgo 0 por ser bonos del Estado, pagaban trimestralmente tasas de interés elevadas. Veamos a los principales tenedores de bonos en el período 1992 – 2996

TENEDORES DE BONOS EN SUCRES: PERIODO 1992-1996¹⁵

Montos en millones de sucre

TENEDORES/AÑOS	1992	1993	1994	1995	1996
BANCO POPULAR	3.035	460	11.762	27.589	109.199
PROINCO	629	1.720	1.161	1.267	318
BANCO DE GUAYAQUIL	1.855	1.371	1.558	1.490	144
BANCO AMAZONAS	3.238	75	1.322	1.947	1.284
FILANBANCO	305	1.026	391	128	621
BANCO DEL PICHINCHA	31	231	6.223	7.125	7.372
BANCO DEL PACIFICO	1.490	951	8.974	9.671	5.782
BANCO CONTINENTAL	120	210	4.682	2.239	2.520
BANCO DEL PROGRESO		148	651		
HIDALGO & HIDALGO		1.176	1.178	1.259	916
CITIBANK	301	1.421	3.713	2.655	1.743
LLOYDS BANK	508	1.159	2.285	5.443	939
TOTAL	11.512	9.948	43.900	60.813	130.838

Fuente: Banco Central del Ecuador. Comprobantes de servicio de la deuda 1992-1996 (anexo)

La tabla nos permite observar cómo entre los principales tenedores de bonos se encuentra la banca que anteriormente fue beneficiada con la sucretización, la banca internacional que al mismo tiempo ha sido acreedora externa, ahora también lo es de los bonos de la deuda interna y también empresas constructoras como Hidalgo & Hidalgo que junto con los jugosos contratos que lograba con el gobierno de esa época también era una de las principales beneficiarias de bonos en épocas cuando las tasas de interés por estos bonos superaban el 50%.

Ahora, observemos los tenedores de bonos en dólares en los años 1994 y 1995

TENEDORES DE BONOS EN DÓLARES: Período 1994-1995

TENEDORES	1994	1995
BANCO DE PRESTAMOS	217.821	452.499
BANCO AMAZONAS	368.488	1.614.911
BANCO DEL PACIFICO	907.040	711.034
BANCO POPULAR	1.752.251	1.146.225
BANCO DEL PICHINCHA	911.599	1.033.537
PROINCO	21.510	71.441
BANCO DE GUAYAQUIL	26.852	3.750
CONSTRUCTORA ANDRADE GUTIERREZ	345.563	243.563
JULIO HIDALGO	518.175	844.754
IVAN ANDRADE APUNTE	83.252	
CITIBANK	152.907	542.726
LLOYDS BANK	2.287.053	3.322.952

¹⁵ Anexos Tablas de Tenedores de Bonos en sucre. Período 1992-1996

Fuente: Banco Central del Ecuador. Comprobantes servicio de la deuda pública (1994-1995)

Los datos de los tenedores en dólares nos dan nuevas pistas para establecer relaciones y aquí podemos observar que junto con la banca también las empresas constructoras y determinados personajes vinculados al Ministerio de Finanzas también han sido tenedores en esas fechas. Las tasas de interés cobradas por ser tenedor de estos bonos fluctuaban entre el 7% y 9%.

Al contrario, a partir del año 2001 cuando debido a la dolarización y a la ley de Desagio las tasas de interés nacional en dólares se reducen, es el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social quien adquirirá la mayoría de los bonos.

SERVICIO DE LA DEUDA PAGADO POR EL BCE SEGÚN DECRETOS

Alícuotas pagadas a los vencimientos del año 2008

En US \$

BENEFICIARIO	DEC 1788		DEC 2621		DEC 19	
	MONTO	%		%	MONTO	%
INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL (IESS)	49.347.800	98	124.190.000	86	12.831.550	100
INSTITUTO SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICÍA NACIONAL	360.200	1	11.560.000	8		
BANCO NACIONAL DE FOMENTO			9.250.000	6	17.500	0
OTROS	1.220.340	1				
TOTAL DEL SERVICIO DE LA DEUDA ENBONOS	50.928.340	100	145.000.000	100	12.849.050	100

Fuente: Banco Central. Versión digital de tenedores de bonos a Mayo 2008

Estos bonos permanecen con tasas de interés que están entre 6% y 7%.

Es necesario resaltar que los recursos provenientes de estos bonos han sido destinados a pagos del servicio de la deuda pública.

Son estas constataciones que nos muestran los cuantiosos beneficios obtenidos por la banca a través de mecanismos como la elevación de la tasa de interés, que elevaron el pago del servicio de la deuda y por otro lado redujeron los recursos que se debían dirigir para atender los derechos a salud y educación de la población, lo que consideramos ilegítimo.

COMENTARIOS SOBRE TENEDORES DE BONOS Y TASAS DE INTERÉS:

1. El proceso de “liberalización” de las tasas de interés se inicia con la aplicación de los programas de ajuste y es planteado explícitamente en todas las Cartas de Intención que suscribe el gobierno con el Fondo Monetario Internacional
2. La regulación de Junta Monetaria que establece en Enero de 1993 la liberación de las tasas de interés era la conclusión de una serie de alzas en las tasas de interés que venían desde los años 80.
3. La banca privada nacional e internacional aprovechó la coyuntura y adquirió bonos correspondientes a decenas de decretos tanto de los destinados a financiar pagos de deuda como los de salvatajes anteriores y de obras de infraestructura, lo que le permitía cobrar elevados montos trimestrales por ser tenedora de bonos.
4. Entre los principales tenedores observamos que están la banca que anteriormente se benefició de la sucretización, la banca acreedora internacional (City Bank, Lloyds Bank) y empresas constructoras como Hidalgo & Hidalgo y Andrade Gutiérrez, esta última con bonos dólares especialmente.
5. La “liberalización” de las tasas de interés que derivó en la elevación acelerada de las tasas abonó para que se vaya constituyendo una economía basada en la especulación, volviendo caro el crédito necesario para las actividades productivas. Es decir que se fortaleció un modelo rentista en desmedro de una economía dirigida a la producción, al tiempo que gran parte de los recursos obtenidos de los elevados intereses de los bonos en suces, sirvieron para la adquisición de divisas, lo que elevó el tipo de cambio.

c. Bonos para salvataje a la banca privada nacional.

Históricamente hemos visto cómo el Estado ecuatoriano ha acudido a “salvar” a la banca en sus momentos de crisis.

Los salvatajes desde el Estado, se los ha realizado tanto a la banca pública como a la banca privada. En el caso de la banca privada vemos que dentro del período, éstos se inician en **1983**, cuando frente al endeudamiento del sector privado y su incapacidad de pago, el gobierno llevó adelante el proceso de **sucretización** de la deuda privada, que permitió salvar a la banca del elevado endeudamiento en el que había incurrido y éste va a constituir uno de los

antecedentes a futuros salvatajes. Posteriormente en **1986** con Decreto 1503¹⁶ se emitirán bonos por Dos Mil Setecientos Millones de sures (S/.2.700'000.000) para compra de acciones por parte del Estado con el fin de **aumentar el capital social al Banco La Previsora**.

Finalmente en **1998**, asistiremos al más grande de los salvatajes de la banca y que tuvo su expresión en la expedición de la **Ley 98-17**, Ley que avalizó la emisión de los bonos AGD por un monto de 1.410 millones de dólares, pero que posteriormente fue creciendo con nuevos decretos y emisiones de bonos.

En el año 1998 la banca privada nacional beneficiaria de bonos con elevadas tasas de interés en el período 1992-1996, se declara en quiebra y el Estado acudirá en su ayuda. A continuación analizaremos las implicaciones de esta ley con la Constitución y la forma cómo se dio su manejo en las instituciones públicas responsables.

Con los bonos AGD el Estado ecuatoriano se transformó de acreedor de la banca privada a deudor del Banco Central

A fines de la década del 90, luego de un período de desregulaciones y de fuerte acumulación por parte de la banca privada nacional, ésta se declara en quiebra, teniendo el Estado que asumir la responsabilidad con sus acreedores.

El campanazo se da con la quiebra del Banco Continental en 1996, a la que luego seguirán otros bancos.

Frente a esto y a una coyuntura donde bajan los precios del petróleo y por consiguiente los ingresos del Estado, al tiempo que los capitales golondrinas que acudieron el período anterior en búsqueda de países con elevadas tasas de interés ahora se retiran, desde los diversos organismos del Estado ecuatoriano se aprueban cambios en las leyes, uno de esos fue la disposición transitoria 42 en la Asamblea Constituyente, luego, se aprueba la Ley AGD en el Congreso Nacional, a través de la cual el Estado se comprometía al pago ilimitado a los depositantes inclusive de la banca off shore y de esta manera se inicia una serie de emisiones monetarias con el fin de capitalizar y dar liquidez a una banca en crisis.

La emisión de bonos AGD destinados al salvataje de la banca, fue el mecanismo utilizado durante los años 1998 y 1999 para transferir una vez más recursos del pueblo ecuatoriano hacia la banca. Con este propósito no se vaciló en cambiar el marco legal existente, emitir moneda sin ningún respaldo e inclusive irse en contra de leyes que ellos mismos crearon. Los recursos de los bonos AGD no sirvieron solamente para pagar a los depositantes nacionales, sino también a los extranjeros y sobre todo a “capitalizar” a esa banca responsable de la crisis.

En ese marco, como señala Wilma Salgado, ex gerente de la AGD y ex - Ministra de Finanzas, se transformó al Estado de acreedor en deudor.

¹⁶ Ver en Anexos Decreto 1503 publicado en el Registro Oficial 359 del 21 de Enero de 1986

La emisión de bonos del Estado para dicho salvataje que sirvió para cubrir las deudas de la banca, no han sido recuperados totalmente hasta la fecha por la AGD y finalmente, siendo el Estado acreedor de esas deudas, luego se convirtió en deudor del Banco Central, institución declarada autónoma y acreedora de los intereses de esos bonos.

Se crea la AGD y con ella los bonos AGD que significaron duros impactos en la población ecuatoriana. El costo de esta macrodevaluación como señala Wilma Salgado¹⁷ es la siguiente:

1. *“Mediante la devaluación se trasladó automáticamente a la población el costo de la reducción de sus salarios, devaluados,*
2. *Reducción del gasto público devaluado*
3. *Reducción de sus ahorros congelados en los bancos, devaluados automáticamente,*
4. *Elevación de las deudas de las empresas que fueron artificialmente concedidas con denominación en dólares, antes de la devaluación y que luego se multiplicaron en su valor en sucre, mientras el valor de los activos de las empresas se desplomaba por la recesión, con la consecuente quiebra masiva de empresas”*

En este marco es que vamos a analizar las inconstitucionalidades de la Ley 98-17, así como el papel cumplido por las instituciones protagonistas del proceso.

De la inconstitucionalidad de la Ley 98-17

1. Antecedentes.

La Ley 98-17 “Reordenamiento en materia económica en el área Tributario Financiera”, aprobada por el Congreso Nacional, fue publicada en el Registro Oficial No. 78 del 1 de diciembre de 1998. Esta Ley incorpora dos Títulos:

- Título I: Impuesto a la Circulación de capitales.
- Título II: Garantía de Depósitos.

El análisis se realizará estableciendo relaciones entre la Ley 98-17 y la Constitución Política de la República del Ecuador y la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

2. Constitución Política de la República del Ecuador.

El título XIII. De la Supremacía, del control y de la Reforma de la Constitución Capítulo 1. De la Supremacía de la Constitución, establece como preceptos fundamentales de la Constitución los siguientes:

¹⁷ Salgado Wilma. El juego de papeles y la auditoría de la deuda interna y externa. Publicado en la Revista No. 72 de Ecuador Debate en Diciembre del 2007

Art. 272.- La Constitución prevalece sobre cualquier otra norma legal. Las disposiciones de leyes orgánicas y ordinarias, decretos-leyes, decretos, estatutos, ordenanzas, reglamentos, resoluciones y otros actos de los poderes públicos deberán mantener conformidad con sus disposiciones y no tendrán valor si, de algún modo, estuvieren en contradicción con ella o alteraren sus prescripciones.

Si hubiere conflicto entre normas de distinta jerarquía, las cortes, tribunales, jueces y autoridades administrativas lo resolverán, mediante la aplicación de la norma jerárquicamente superior.

Art. 273.- Las cortes, tribunales, jueces y autoridades administrativas tendrán la obligación de aplicar las normas de la Constitución que sean pertinentes, aunque la parte interesada no las invoque expresamente.

Art. 274.- Cualquier juez o tribunal, en las causas que conozca, podrá declarar inaplicable de oficio o a petición de parte, un precepto jurídico contrario a las normas de la Constitución o de los tratados y convenios internacionales, sin perjuicio de fallar sobre el asunto controvertido.

Esta declaración no tendrá fuerza obligatoria sino en las causas en que se pronuncie. El Juez, Tribunal o Sala presentará un informe sobre la declaratoria de inconstitucionalidad, para que el Tribunal Constitucional resuelva con carácter general y obligatorio.

El Título I, De los Principios Fundamentales,

Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado:

Numeral 4.- “Preservar el crecimiento sustentable de la economía y el desarrollo equilibrado y equitativo en beneficio colectivo”.

El Título III De los Derechos, Garantías y Deberes.

Capítulo 1. Principios Generales,

Art. 18 inciso cuarto: “Las leyes no podrán restringir el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”.

El Título III. De los Derechos, Garantías y Deberes,

Capítulo 2. De los Derechos Civiles

Art. 23, en los numerales 3 y 7 señalan lo siguiente:

“3. La igualdad ante la Ley. Todas las personas serán consideradas iguales y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin discriminación en razón de nacimiento, edad, sexo, etnia, color origen social, idioma, religión, filiación política, posición económica, orientación sexual, estado de salud, discapacidad o diferencia de cualquier otra índole...

...7. El derecho a disponer de bienes y servicios públicos y privados, de óptima calidad, a elegirlos con libertad, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características...”

Por otro lado, la Ley 98-17 señala:

El Título II. Garantía de Depósitos,

Art. 22 de la Ley de Ordenamiento en Materia Económica, en el área Tributario Financiera señala “....Se crea la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), entidad de derecho público, autónoma, dotada de personalidad jurídica propia gobernada por un Directorio compuesto por el Superintendente de Bancos quien lo presidirá, el Ministro de Finanzas y Crédito Público, un miembro del Directorio del Banco Central del Ecuador elegido por éste y un representante de la ciudadanía designado por el Presidente de la República...”.

Mientras que la Constitución dice:

El Título V. De las instituciones del Estado y de Función Pública,

Capítulo 2, de la Función Pública,

Art. 123 de la Constitución menciona:

“No podrán ser funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses o representen a terceros que los tuvieran en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas.

El funcionario público deberá abstenerse de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad a los que preste sus servicios”.

El Título VI. De la Función Legislativa,

Capítulo 5. De las Leyes, Sección Primera. De las Clases de Leyes,

Art. 148 de la Constitución Política de la República del Ecuador señala: “Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y será presentado al presidente del Congreso con la correspondiente exposición de motivos. Si el proyecto no reuniere estos requisitos no será tramitado”.

El Título VII. De la Función Ejecutiva,

Capítulo I. Del Presidente de la República,

Art. 171, de la Constitución dice:

“serán atribuciones y deberes del Presidente de la República los siguientes:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los tratados y los convenios internacionales y demás normas jurídicas dentro del ámbito de su competencia....”

El Título XII. Del Sistema Económico.

Capítulo 1. Principios Generales, en los siguientes artículos de la Constitución señala:

Art. 242.- La organización y el funcionamiento de la economía responderán a los principios de eficiencia, solidaridad, sustentabilidad y calidad, a fin de asegurar a los habitantes una existencia digna e iguales derechos y oportunidades para acceder al trabajo, a los bienes y servicios, y a la propiedad de los medios de producción.

Art. 243.- Serán objetivos permanentes de la economía,

“...2. La conservación de los equilibrios macroeconómicos y un crecimiento suficiente y sostenido....”.

Art. 244.- Dentro del sistema de economía social de mercado al Estado le corresponderá:

“...4. Vigilar que las actividades económicas cumplan con la ley y regularlas y controlarlas en defensa del bien común. **Se prohíbe el anatocismo en el sistema crediticio....**

2. Mantener una política fiscal disciplinada; fomentar el ahorro y la inversión; incrementar y diversificar las exportaciones y cuidar que el endeudamiento público sea compatible con la capacidad de pago del país....”.

El Título XII, del Sistema Económico,
Capítulo 5. Del Banco Central,

Art. 265 de la Constitución dice: “El Banco Central **no concederá créditos a las instituciones del Estado ni adquirirá bonos u otros instrumentos financieros emitidos por ellas**, salvo que se haya declarado estado de emergencia por conflicto bélico o desastre natural.

No podrá otorgar garantías, ni créditos a instituciones del sistema financiero privado, salvo los de corto plazo que hayan sido calificados como indispensables para superar situaciones temporales de iliquidez”.

Sin embargo en la **Asamblea Constituyente** se aprobó las siguientes **Disposiciones Transitorias**

Cuadragésima Primera: El directorio del Banco Central asumirá los deberes y atribuciones que le corresponden a la Junta Monetaria, sin perjuicio de lo que disponga la ley.

Cuadragésima Segunda: *Hasta que el Estado cuente con instrumentos legales adecuados para enfrentar crisis financieras y por el plazo no mayor de dos años contados a partir de la vigencia de esta Constitución, el Banco Central del Ecuador podrá otorgar créditos de estabilidad y de solvencia a las instituciones financieras*, así como créditos para atender el derecho de preferencia de las personas naturales depositantes en las instituciones que entren en proceso de liquidación.

3. Ley orgánica de la función legislativa.

3.1. El Capítulo VI. De los Dignatarios del Congreso Nacional, Sección Primera, del Presidente, Art. 17.- Son atribuciones y deberes del Presidente del Congreso Nacional:

“...2. Velar por la observancia de la Constitución Política de la República, en el ámbito de sus funciones, de esta Ley y sus reglamentos:

.....11 Someter al trámite correspondiente los proyectos de ley, decretos, acuerdos, resoluciones y más actos legislativos, así como los informes y mociones que se presentaren....”.

- 3.2. El capítulo VII. De las Comisiones, Sección Segunda. De las Comisiones Legislativas, Art. 40 señala: “Compete a las Comisiones Especializadas Permanentes del Congreso Nacional, estudiar e informar sobre los proyectos de ley relacionados con las materias de su especialización.
- 3.3. **El Título III, Capítulo I.** De los Proyectos y Actos Legislativos; **Art. 92.** señala lo siguiente: Los informes de las comisiones especializadas permanentes se referirán obligatoriamente tanto a la **constitucionalidad como a la conveniencia de los proyectos de leyes, decretos o asuntos sometidos a su estudio**, expresando las observaciones que juzguen necesario introducir y síntesis de los criterios y las impugnaciones o enmiendas planteadas por los legisladores.
- 3.4. **El Título III, Capítulo I.** De los Proyectos y Actos Legislativo, **Art. 93.** señala lo siguiente: “El Presidente ordenará que se imprima y entregue a los legisladores el informe de la comisión respectiva y las observaciones que, posterior al informe, se hubieren formulado, por escrito con anticipación de por lo menos 24 horas, a la sesión en que deben ser tratados los proyectos en primer o en segundo debate. (anexo J-2)

Comentarios.

En cuanto se refiere a la Constitución Política de la República

La Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el área tributario – financiera No. 98-17, publicado en el Registro Oficial No. 78 del 1 de diciembre de 1998, **no guarda conformidad con los preceptos fundamentales de la Constitución, principalmente con el mandato contenido en los Arts. 272 y 273.**

La Ley 98-17, no consideró uno de los deberes primordiales del Estado consagrado en la Constitución, que es el de preservar el crecimiento sustentable de la economía, y el desarrollo equilibrado y equitativo en beneficio colectivo, referencia **Art. 3, numeral 4**, puesto que **su aprobación generó más adelante endeudamiento público**, al asumir el Estado obligaciones de aquellas instituciones financieras privadas que pasaron al proceso de saneamiento en la Agencia de Garantía de Depósitos o de liquidación a cargo de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

Al haber dado un marco legal especial a través de la promulgación de la Ley 98-17, se privilegió a las instituciones financieras, que no fueron manejadas de una manera eficiente por sus administradores, contrariando expresamente lo que señala el Art. 23, numeral 3 de la Constitución, que menciona que todas las personas gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin discriminación.

El Estado no garantizó el derecho a los ciudadanos, de recibir información adecuada de la situación real de las instituciones financieras como lo estipula el numeral 7 del Art. 23 de la Constitución.

El Art. 123 de la Constitución, señala que no podrán ser funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses o representen a terceros que los tuvieren en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas. Señala además que el funcionario público deberá abstenerse de actuar en los casos en que sus intereses estén en conflicto con los del organismo o entidad a los que preste sus servicios.

En estos procesos participaron como miembros del Directorio de la AGD y al mismo tiempo con las funciones de Superintendente de Bancos, los señores Dr. Jorge Egas Peña, período: 10 de agosto de 1998 a 9 de junio de 1999; Ab. Jorge Guzmán Ortega, período: 10 de julio de 1999 a 31 de enero de 2000; y, Dr. Juan Falconí Puig, período: 04 de abril a 13 de noviembre de 2000.

El Presidente del Congreso nacional, señor Juan José Pons, al haber tramitado para debate y aprobación el proyecto de Ley incluyendo dos materias la Tributaria¹⁸ y Financiera¹⁹, no dio atención a lo señalado en el artículo 148 de la Constitución, que menciona que **los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia** y serán presentados al Presidente del Congreso con la correspondiente exposición de motivos.

Por su parte el Presidente de la República, señor Jamil Mahuad, con el envío de dicho proyecto no cumplió con lo señalado en el **Título VII, de la Función Ejecutiva**, Capítulo I, del Presidente de la República, Art.171, de la Constitución que dice:

“serán atribuciones y deberes del Presidente de la República los siguientes:

1. ***Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los tratados y los convenios internacionales y demás normas jurídicas dentro del ámbito de su competencia...***

La Ley 98-17 que aprobó el Congreso Nacional, cubrió la ineficiencia de aquellas instituciones financieras que ingresaron al proceso de saneamiento en la Agencia de Garantía de Depósitos, **provocando un impacto importante en las finanzas públicas, al efectuarse una emisión de bonos del Estado por un valor de US \$ 1.410 millones para cubrir la garantía de depósitos.**

¹⁸ Derecho Tributario: Estudia las normas jurídicas a través de las cuales el Estado ejerce su poder tributario con el propósito de obtener de los particulares ingresos que sirvan para sufragar el gasto público en áreas de la consecución del bien común

¹⁹ Derecho Financiero. Disciplina que tiene por objeto el estudio de las normas que regulan los bienes económicos del Estado, que pueden emplear para el cumplimiento de sus fines, y el procedimiento jurídico de la persecución, los ingresos y ordenación de los gastos y pagos que se destinan al cumplimiento de los servicios públicos.

Esta acción provocó que los objetivos económicos que persigue el Estado y que se encuentran definidos en los artículos 242, 243 y 244 de la Constitución, hayan sido afectados con esta decisión.

El Banco Central del Ecuador, incumplió lo que establece el **Artículo 265** de la Constitución al haber recibido bonos del Estado por parte de la Agencia de Garantía de Depósitos y de las instituciones financieras bajo su administración producto de las operaciones de reporto que realizaron en mesa de dinero, cuyos títulos no fueron objeto de recompra.

En cuanto se refiere a la Ley Orgánica de la Función Legislativa

El Presidente del Congreso, ingeniero Juan José Pons, debió haber rechazado el Proyecto de Ley “Reforma Tributaria y Financiera” por inconstitucional y en cumplimiento a sus atribuciones y deberes estipulados en el Art. 17 de la Función Legislativa.

El informe de mayoría tramitado mediante oficio No. 0200 CEPTFB CN de noviembre 24 de 1998, suscrito por el señor Simón Bustamante Vera, con el respaldo de los señores diputados: Elizabeth Ochoa, Carlos Falquez, Alvaro Pérez, Pedro Pinto y Luis Mejía, no observaron la inconstitucionalidad del proyecto de Ley (referencia Art. 148), no así el informe de Minoría presentado por el Diputado Iván López Saud en oficio No. 073-HILS-98 de 11 de noviembre de 1998, en el que indica la inconstitucionalidad del proyecto y recomienda al Presidente del Congreso nacional, la devolución del mismo al Presidente de la República.

El informe de mayoría contenido en el oficio No. 0200 CEPTFB CN de 243 de noviembre de 1998, sobre el cual se trató el proyecto de Ley “Reforma Tributaria y Financiera”, fue ingresado a la Secretaría General del Congreso el día 24 de noviembre de 1998 a las 22h20 y tratado en sesión permanente el 25 del mismo mes y año, a las 11:35, sin haberse cumplido el tiempo establecido para el efecto (es decir con 24 h de anticipación), como prevé el Art. 93 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Del manejo de los bonos AGD²⁰

Para el análisis de los bonos AGD la subcomisión se remitió al proceso seguido en las instituciones que participaron en la emisión de bonos del Estado, entrega de recursos y en la garantía de depósitos. Para esto se ha realizado análisis de la gestión realizada por la AGD, el Ministerio de Finanzas y Banco Central.

Análisis de las negociaciones de bonos en la AGD.

²⁰ Los cuadros y algunos de los comentarios sobre los bonos AGD, se sustenta en el informe preparado por los auditores Gonzalo Lima, Gisella Salgado y Franklin Robles que se adjunta

Con la promulgación de la Ley 98-17, **17 instituciones financieras privadas domiciliadas en el Ecuador, algunas con licencia off shore en el exterior pasaron a la administración del Estado** a través de la Agencia de Garantía de Depósitos, como se indica en el cuadro siguiente:

No.	IFI	INGRESO SANEAMIENTO JB	OFF SHORE	OFICINAS	REVOCATORIA DE LICENCIA
Bancos					
1	Tungurahua	29-Dic-98	The Internacional Finverbank	BAHAMAS	27-Nov-03
2	Financorp	12-Enr-99			
3	Azuay	18-Enr-99			
4	FINAGRO	18-Enr-99	FINAGRO Internacional Bank & Trust	BAHAMAS	27-Nov-03
5	Occidente	02-Mar-99			
6	Progreso	13-Jul-99	Banco del Progreso	CAYMAN	05-Mar-04
7	Bancomex	30-Jul-99	Lincon Bank & Trust Co.	MONTSERRAT	01-May-01
8	Crédito	01-Oct-99			
9	Préstamos	08-Sep-99	Banco de Préstamos Banco de Préstamos	PANAMÁ CAYMAN	03-Abr-03 25-Jun-04
10	Unión	01-Oct-99			
11	Solbanco	11-Nov-99			
12	Popular	26-Sep-99	Popular Internacional Bank The Jersey Private Bank & Trust	Bahamas Bahamas	11-Nov-03 24-Agt-05
Mutualistas					
13	Mutualista Previsión y Seguridad	07-Dic-98			
Financieras					
14	Fineber	09-Dic-99			
15	America	23-Feb-99			
16	Valorfinsa	10-Feb-00			
17	Necman	16-Nov-99			

Según la información proporcionada por la AGD, el Directorio autorizó al Gerente General solicite al Ministerio de Finanzas, la emisión de bonos del Estado para cubrir las necesidades de las instituciones financieras bajo su administración, con base en el Art. 31 de la Ley 98-17, por un valor de US \$1.611 millones, según consta en actas resolutivas. Anexos TF-2 A y TF-2B.

Administración AGD			Solicitud de Bonos Ley 98-17		
IFI	Fecha	Directorio	Acta	Fecha	Valor USD
SANEAMIENTO					
America	AGD-99-010	25-feb-99	41	29-dic-99	3,089,366
Azuay	AGD-99-007	8-ene-99	9	18-ene-99	10,000,000
			18	14-abr-99	58,000,000
Bancomex	AGD-99-032	30-jul-99	37	16-nov-99	26,503,796
Crédito	AGD-99-037	1-oct-99	34	1-oct-99	15,000,000

Finagro	AGD-99-008	18-ene-99	18	14-abr-99	51,000,000
Financorp	ADG-99-006	13-ene-99	18	14-abr-99	28,000,000
Occidente	AGD-99-012	2-mar-99	14	3-mar-99	12,000,000
Popular	AGD-99-035 AGD-00-016	26-sep-99 10-abr-99	33 34 39	26-sep-99 1-oct-99 16-dic-98	60,000,000 35,000,000 30,000,000
Mutualista Previsión y Seguridad	AGD-98-001	29-dic-98	6	30-dic-98	10,000,000
Progreso	AGD-99-031	13-jul-99	29 32 34 37 41	4-ago-99 18-ago-99 1-oct-99 16-nov-99 29-dic-99	48,200,000 37,935,392 225,350,000 77,550,124 7,685,857
Tungurahua	AGD-98-002	30-dic-98	6 13	30-dic-98 25-feb-99	10,000,000 30,000,000
Unión	AGD-99-036	1-oct-99	34	1-oct-99	20,000,000
REESTRUCTURACIÓN					
Filanbanco	JB-98-085	2-dic-98	1 11 28	2-dic-98 1-feb-99 3-ago-99	540,000,000 100,000,000 176,000,000
Total General Aprobado por Directorio					1,611,314,535

Sobre informes que sustentan resoluciones de AGD

De la revisión efectuada a la información de la AGD, se constata que no todos los responsables presentaron los informes que sustentan las resoluciones del Directorio, sobre la solicitud de Bonos Ley 98-17 al Ministerio de Finanzas, y que debían ser realizados por las siguientes instancias: Gerencia General, Asesoría Legal, Asesoría Técnica y Administración Temporal, realizados al interior de la AGD. Anexos TF-2 A y TF-2B.

Institución Financiera	AGD				Informes externos
	Informe de Gerente General	Informe Jurídico	Informe Asesoría Técnica	Administrador Temporal IFI	
Amerca	Informes AGD-GT-99-052 DE 10-11-1999 y AGD-GG-99-055 DE 09-12-1999. (Bruno Leone Pignataro)	No	No	Informe del administrador temporal, Jaime Alarcón Repetto, de 25-11-1999.	Oficio de Procuraduría 07771 de 29-09-1999 Informe Auditoría Externa Deloitte & Touche
Azuay	No	No	No	No	No

Azuay	AGD-GG-99-018 31-03-1999 (James McPherson Febres Cordero)	No	No	Informes del Administrador Temporal, Antonio Bejarano Trujillo periodo entre enero 19 y marzo 19 de 1999	No
Bancomex	Memorando GT-AGD-050 de 09-11-1999. Bruno Leone Pignataro	No	No	Informe presentado por el Administrador Temporal, José Gómez Pereira, el 28-09-1999	No
Crédito	No	No	No	No	No
Filanbanco	No	No	No	No	Programa Reestructuración JB 98-085 del 02-12-1998 y Análisis situación financiera elaborado Superintendencia de Bancos.
Filanbanco	Informe AGD-001-99 de 25-01-1999 de James McPherson Febres Cordero	No	No	No	No
Filanbanco	AGD-GG-99-030 03-08-1999 Bruno Leone Pignataro	Oficio s/n de 02-08-99, Ab. Luis E. García Plaza	No	No	No
Finagro	AGD-GG-ST-99-023 DE 13-04-1999 DE James McPherson Febres Cordero	No	No	Informe s/n 26-03-1999 César Rumbea de enero 18 a marzo 19 de 1999	No
Financorp	AGD-GG-ST-99-024 de 13-04-1999 James McPherson Febres Cordero	No	No	Presentación Administrador Eduardo Meléndez Jaramillo, en Directorio de 14-04-99	Informe de auditoría externa Deloitte & Touche. (al 13-01-1999)
Occidente	No	No	Ayuda Memoria 03-03-1999 Emilio Uquillas Secretario Técnico AGD	No	No

Cuadro (continuación)

Institución Financiera	AGD				Informes externos
	Informe de Gerente General	Informe Jurídico	Informe Asesoría Técnica	Administrador Temporal IFI	
Popular	AGD-GT-1645-99, de 26-09-1999 de Bruno Leone Pignataro Gerente General de la AGD. Bonos apor tes futura capitalización.	No	No	Informe BP-AT-001-99 del 26-09-99, Administrador Temporal BPE, Miguel Dávila Castillo.	No

Popular	No	No	No	Oficio s/n de 30-09-1999 de Miguel Dávila Castillo. Bonos para capitalizar	No
Popular	Informe AGD-GG-99-053 de 15-11-1999, Walter Valarezo, Informe AGD-GG-99-057 09-12-1999 Bruno Leone Pignataro	No	No	Informe Administrador Temporal 10,24 noviembre (AT-042-99) y 7 diciembre 1999. Miguel Dávila Castillo	No
Mutualista Previsión y Seguridad	No	No	No	No	No
Progreso	AGD-GD-99-031 de 04-08-1999. Bruno Leone Pignataro	Oficio 4-08-1999 Ab. Luis E. García Plaza (Banco Puent)	No	Oficio de 3-06-1999. Ec. César Rumbea	No
Progreso	AGD-GG-99-044 de 20-09-1999 del Gerente General de la AGD, Bruno Leone Pignataro	Pronunciamiento del abogado Eduardo Carmignani de 29-09-99	No	Documentación sobre presentación del Administrador temporal Oficio CRT-225-99 (09-09-1999) César Rumbea	No
Progreso	Informe AGD-GG-99-054, 15-11-1999 Walter Valarezo	No	No	Informe Administrador Temporal al Directorio, 16-11-1999, César Rumbea	Informe de Auditoría, Deloitte & Touche, noviembre 1999
Progreso	Informe AGD-GG-99-054, 15-11-1999 Walter Valarezo	No	No	Informe Administrador Temporal al Directorio, 16-11-1999, César Rumbea	Informe de auditoría Deloitte & Touche noviembre 1999
Progreso	Informe AGD-GG-99-061,03-12-1999, Bruno Leone Pignataro	No	No	No	Oficio de 20-07-1999, CAF-99-0655
Tungurahua	No	No	No	No	No
Tungurahua	AGD-99-009, 25-02-1999 James McPerson Febres Cordero	No	No	No	No
Unión	No	No	No	No	No

Sobre la base del artículo 31 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario-Financiera y lo resuelto por el Directorio de la AGD, el Gerente General de dicha entidad solicitó la emisión de bonos del Estado por US \$ 1.611 millones, fijando las condiciones financieras para cada una de las instituciones inmersas bajo administración de la AGD. En atención a tal requerimiento **el Ministerio de Finanzas y el Banco Central del Ecuador suscribieron escrituras por US \$ 1.569 millones, de las cuales la AGD registra haber recibido la suma de US \$ 1.410 millones, como consta en las respectivas actas de entrega-recepción, firmadas entre la Subsecretaría de Crédito Público y la Agencia de Garantía de Depósitos.** Sin embargo es necesario señalar que no se ha podido localizar en los archivos de la AGD ni en el Ministerio de Finanzas el acta de entrega-recepción correspondiente al banco Popular por US \$60 millones. Anexo TF-3.

Institución financiera	Monto aprobado	Escrituras MF BCE	Actas entrega recepción MF
Amerca	3.089.366		
Azuay	10.000.000 58.000.000	58.000.000	58.000.000
Bancomex	26.503.796		
Crédito	15.000.000	15.000.000	15.000.000
Filanbanco	540.000.000 100.000.000 176.000.000	140.000.000 400.000.000 100.000.000 176.000.000	140.000.000 400.000.000 100.000.000 176.000.000
Finagro	51.000.000	51.000.000	51.000.000
Financorp	28.000.000	28.000.000	28.000.000
Occidente	12.000.000	12.000.000	12.000.000
Popular	60.000.000 35.000.000 30.000.000	60.000.000 35.000.000 30.000.000	60.000.000 35.000.000 30.000.000
Mutualista Previsión y Seguridad	10.000.000	10.000.000	10.000.000
Progreso	48.200.000 37.935.392 225.350.000 77.550.124 7.685.857	48.200.000 37.935.392 214.800.000 75.000.000 7.685.857	7.383.000 7.383.000 7.383.000 7.383.000 11.283.000 37.935.392 8.181.000 33.997.000 27.795.000 3.815.000 75.000.000 7.685.857
Tungurahua	10.000.000 30.000.000	10.000.000 30.000.000	10.000.000 30.000.000
Unión	20.000.000	20.000.000	20.000.000
TOTAL	1.411.314.535	1.569.171.248	1.410.224.248

Los US \$ 1.410 millones de Bonos Ley 98-17 que la Agencia de Garantía de Depósitos recibió del Ministerio de Finanzas, más los intereses recuperados de los títulos del portafolio de la AGD (US \$11 millones), es decir un total de US \$1.421 millones se destinaron para los siguientes conceptos. Anexo TF-4.

Saldos cortados al 30 de abril del 2008

CONCEPTO	VALOR US \$	% DISTRIBUCIÓN
Pago garantía de los depósitos		
Garantía de depósitos AGD	268.286.951	
Convenios Marco Banco Pacífico	121.846.773	
Emergencias médicas	6.182.949	
Operaciones comercio exterior	28.654.115	
Intereses bonos Ley 98-17 (1)	11.179.534	

Bonos liquidez y capital de operación IFIS	436.150.322	30.68%
* Filanbanco	571.330.490	
* Popular	125.000.000	
	696.330.490	48.99%
Capitalización IFIS		
Filanbanco	140.000.000	
Popular	49.541.406	
Pacífico	55.028.104	
	244.669.510	17.21%
Costos de realización		
Diferencial cambiario (2)	40.064.387	
Costo financiero BCE	1.621.585	
Gastos saneamiento	2.313.110	
Diferencias contables	254.379	
	44.253.461	3.11%
TOTAL	1.421.403.783	100%

- (1) Intereses de bonos Ley 98-17 usados en pago derecho preferente Banco de Préstamos a través del BCE.
- (2) Diferencial cambiario originado en la conversión de los bonos Ley 98-17 emitidos en dólares y efectivizados en sures, asumido por los acreedores de la banca cerrada.

Los bonos del Estado recibidos del Ministerio de Finanzas, según constan en las actas de entrega – recepción destinados para instituciones financieras en particular, fueron registrados en la Contabilidad de la AGD en la forma que se detalla en el siguiente cuadro (anexo TF-4)

Saldos cortados al 30 de abril del 2008

Institución financiera	Acta entrega recepción MF-AGD	Asignado contabilidad AGD	Diferencia
Amerca	-	548.157,59	-548.158
Azuay	58.000.000	51.132.938,59	6.867.061
Bancomex	-	6.983.019,19	-6.983.019
Crédito	15.000.000	12.011.704,10	2.988.296
Filanbanco	816.000.000	711.330.490,00	104.669.510
Finagro	51.000.000	34.924.788,00	16.075.212
Financorp	28.000.000	27.536.462,26	463.538

Occidente	12.000.000	9.317.108,07	2.682.892
Popular	125.000.000	183.579.639,62	-58.579.640
Mutualista Previsión y Seguridad	10.000.000	5.300.000,00	4.700.000
Progreso	235.224.249	207.804.044,02	27.420.205
Tungurahua	40.000.000	34.448.665,41	5.551.335
Union	20.000.000	25.865.644,53	-5.551.335
Solbanco		3.070.881,67	-3.070.882
Préstamos		47.273.866,32	-47.273.866
Ecuacambio		220.341,49	-220.341
FINIBER		9.680,00	-9.680
Valorfinsa		172.053,54	-172.054
Pacífico		55.028.104,00	-55.028.104
Filanfondos		255.000,00	-255.000
TOTAL	1.410.224.249	1.416.812.588,40	-6.588.339

Al 30 de abril del 2008, las instituciones financieras adeudan a la AGD, el valor de US \$ 2.022,4 millones, sin considerar el costo financiero que representa principalmente el servicio de la deuda que la AGD ha contabilizado en US \$ 2.540 millones, conforme se determina de los saldos que registra la **cuenta de ejecución** proporcionada por la Unidad de Contabilidad de la AGD (anexo TF-5)

Bonos Ley 98-17	1.410.224.249	Certificados provisionales emitidos por el MF
Intereses bonos	11.799.718	Intereses devengados del portafolio de AGD
Efectivo MEF	322.380.839	Valor efectivo aportado por el MF
Fondo Garantía AGD	343.322.564	Aporte del 6.5 por mil del fondo de la garantía realizado por la IFIs abiertas a la AGD
Compensación CDRs y CPGs	131.014.422	Pago de garantía a través de la recepción de certificados de depósito por venta de activos y recuperación de cartera
Total	2.218.741.792	
Abonos	-196.311.625	Abonos efectuados por las IFIs por la realización de sus activos
Cuenta de ejecución	2.022.430.167	

Comentario:

No todas las resoluciones tomadas por el Directorio de la Agencia de Garantía de Depósitos, en las cuales se autoriza al Gerente General de la AGD solicitar la emisión de bonos del Estado al Ministerio de Finanzas, **cuentan con informes técnicos, jurídicos, y del Administrador Temporal, que sustenten en forma previa la toma de decisiones del nivel directivo.**

Para las instituciones financieras en saneamiento, el literal b) del artículo 24 de la Ley 98-17, establecía que en el plazo de 60 días contados a partir de la fecha de la designación del Administrador temporal éste debía presentar un informe sobre la situación económica financiera de la misma y no todos lo hicieron.

La solicitud de los bonos del Estado al Ministerio de Finanzas y la fijación de las condiciones financieras para cada una de las instituciones bajo administración de la Agencia de Garantía de Depósitos **fueron establecidas por el Gerente General de la AGD, con la aprobación de su Directorio, sin que medie la participación de la Procuraduría General del Estado, el Directorio del Banco Central y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, por existir una exclusión expresa en el artículo 31 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el área tributario financiera.** Este procedimiento constituyó una

excepción al trámite previsto en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control que en su artículo 134 señala que se requiere contar con los dictámenes de las instancias en referencia para que sea factible que el Gobierno emita bonos.

Se observa que las condiciones financieras que planteó la Agencia de Garantía de Depósitos al Ministerio de Finanzas, y por las que se suscribieron las escrituras públicas varía de una institución a otra, en cuanto a tasa de interés se refiere (2%, 5%, 8% y 12%) y plazo de vencimiento (15 y 50 años).

Las instituciones que fueron merecedoras de un interés menor al 12%, según consta en las escrituras de emisión de bonos son: Filanbanco, con tasas del 2%, 5% y 8%; el Banco Tungurahua y la Mutualista Previsión y Seguridad con una tasas del 2%. Cabe resaltar que en forma posterior fueron unificadas las condiciones financieras de todas las entidades beneficiarias a una tasa del 12% y un plazo de 15 años, modificándose las escrituras públicas originales.

Los requerimientos de bonos del Estado por parte de la AGD por US \$ 1.611 millones fueron atendidos parcialmente por el Ministerio de Finanzas, de manera tal que a pesar de que las escrituras públicas de emisión de los bonos del Estado representaban US \$ 1.569 millones, éste entregó certificados provisionales a la AGD por US \$ 1.410 millones, sin que hasta Abril del 2008 la Subsecretaría de Crédito Público haya explicado la diferencia de US \$ 158,9 millones entre las escrituras públicas y los certificados provisionales.

Del análisis de la documentación que respalda el destino de los bonos del Estado Ley 98-17, se establece que solamente el 30.68% se destinó para el pago de la garantía de depósitos, **el 48.99% fue para liquidez y capital de operación de las instituciones financieras en saneamiento, el 17.21% para capitalización de las instituciones financieras** y el 3.11% se computó como costos de realización en el BCE y de saneamiento. En definitiva, el 66.20%, se destinó para liquidez y capital de operación y capitalización de las instituciones financieras, que equivale a más de 2.15 veces el monto entregado al pago de garantía de depósitos, esto es a depositantes.

La mayor cantidad de recursos, por **un valor total de US \$ 696 millones, se destinó para liquidez y capital de operación de los bancos Filanbanco en Reestructuración y Banco Popular del Ecuador en Saneamiento**, los mismos que estaban abiertos al público en la fecha en que éstos fueron asignados. Frente a esto la AGD no llevó un registro ni control sobre el uso de los recursos que aportó al Estado en los referidos procesos.

Cabe señalar que Filanbanco en Reestructuración tuvo como Presidente Ejecutivo y Gerente General al señor Daniel Cañizares Aguilar, quien a la vez estuvo designado como Intendente General de la Superintendencia de Bancos y Seguros. Con el propósito de avalizar lo actuado por el referido funcionario, el Superintendente de Bancos y Seguros eleva consulta a la Procuraduría.

El doctor Leonello Bertini Arbeláez, Procurador General del Estado subrogante, mediante Oficio No. 2456 de diciembre 29 de 1998, fundamentando su

pronunciamiento en la Ley 98-17, señala que debido a que esa ley deroga todas las normas generales y especiales, así como las reglamentarias que resulten incompatibles con su contenido se pronuncia sobre la legalidad de todo lo actuado por el señor Daniel Cañizares Aguilar, sin que concurra en este caso las prohibiciones de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero.

En el caso del Banco Popular en Saneamiento Abierto, su administrador Temporal fue el economista Miguel Dávila Castillo de septiembre de 1999 al 19 de enero del 2000, período durante el cual el Banco Popular del Ecuador recibe créditos de liquidez por parte del Banco Central del Ecuador. En forma previa ocupó las siguientes funciones en el Banco Central del Ecuador, Director General Bancario del 1 de enero de 1998 al 16 de septiembre de 1998, Subgerente General encargado, del 17 de septiembre de 1998 a 16 de septiembre de 1999, Gerente General del 10 de enero del 2000 al 31 de marzo del 2000. Posteriormente es designado Superintendente de Bancos y Seguros por el Congreso Nacional, su período de gestión fue desde el 9 de abril del 2001 al 31 de enero del 2003.

Se destinaron US \$ **244,7 millones entre diciembre de 1998 y agosto de 1999**, para capitalizar 3 bancos privados que se presumieron viables, con la intención de su inmediata recuperación a través de su venta.

Hasta abril del 2008, ésta es la situación de dichos bancos:

BANCO	SITUACIÓN
Filanbanco S.A.	En liquidación, bajo supervisión de la Superintendencia de Bancos y seguros. En el segundo semestre del 2008 se inicio la incautación de bienes inmuebles de este banco por parte de la AGD.
Banco Popular del Ecuador	En saneamiento cerrado, administrado por la AGD
Banco del Pacífico S.A.	Operativo, bajo propiedad del Estado.

Por otro lado, el Estado colocó recursos para capitalizar a Filanbanco S.A., asumiendo un riesgo de \$ 929 millones hasta diciembre 31 del 2007 por dicha inversión accionaria, como se desprende del siguiente cuadro:

CONCEPTO	VALOR EN US \$ DOLARES
Bonos asignados al Filanbanco	
Total bonos Ley 98-17	816'000.000
Bonos Decreto 1517 para capitalizarlo	300'000.000
Total Bonos recibidos	1.116'000.000
Bonos destinados a capitalización	
Aportes AGD	
Capitalización y emisión de acciones de Filanbanco (1)	140'000.000

Compensación acreencias de AGD para aporte capital (2)	326'000.000
Bonos objeto de fusión por absorción Previsora (3)	37'131.877
Sub total para capital (Ley 98-17)	503'131.877
Aportes Ministerio de Finanzas	
Capitalizar Filanbanco, bonos Decreto 1517	300'000.000
Total aportes de capital entregados por el Estado (a)	803'131.877
Bonos destinados para pago créditos de liquidez y operación de Filanbanco S.A. (Ley 98-17)	312'868.123
Total bonos recibidos	1.116'000.000
SITUACIÓN PATRIMONIAL 31/Dic/2007	
Capital pagado (1)	36'736.000
Reservas revalorización patrimonio	69'166.886
Otros aportes patrimoniales	358'918.292
Pérdidas acumuladas	-589.265.954
Pérdidas del ejercicio 2007	-1.435.743
DÉFICIT PATRIMONIAL FILANBANCO (b)	-125.880.519
RIESGO ASUMIDO POR INVERSIÓN EN ACCIONES (a+b)	929.012.395

(1) La capitalización de Filanbanco prevista en el Programa de Reestructuración elaborado por la Superintendencia de Bancos y Seguros y aprobado por la Junta Bancaria con resolución No. JB-98-085 de diciembre 2 de 1998 de **US \$ 140 millones**, se lo hizo con la emisión de acciones por el equivalente a S/. 918.400 millones de sures, calculados a la cotización de S/. 6.560, los mismos que se convirtieron luego en **US \$ 36,7 millones** a una cotización de S/. 25.000 por US \$, generando una pérdida por diferencial cambiario contabilizada en la AGD en **US \$ 103,3 millones**. La Ley de Transformación Económica del Ecuador 2000-4 reguló la libre circulación de la divisa y la NEC 17 reguló el mecanismo de conversión.

(2) El Directorio de la AGD en sesión llevada a cabo en agosto 3 de 1999 (acta 28 en anexo TF-4), resolvió incrementar el patrimonio de Filanbanco S.A. a través de dos operaciones, que se citan textualmente:

“....El traslado de acreencias a favor de la AGD por US \$ 326'000.000 (trescientos veinte y seis millones de dólares) a la cuenta de aportes para futuras capitalizaciones.

La emisión de bonos del Estado, para cuyo efecto se autoriza al Gerente General de la AGD, solicitar al Ministerio de Finanzas y Crédito Público dicha emisión, por el siguiente monto y condiciones:

Monto:	Ciento setenta y seis millones de dólares
Plazo:	Quince años
Tasa de interés:	Doce por ciento fija
Pago de capital:	Al vencimiento
Pago de intereses:	Anual

Mediante el mecanismo adoptado se posibilitará a **Filanbanco S.A. el otorgamiento de préstamos subordinados a los bancos: Pacífico, Popular, Previsora y Cofiec...**”

Los US \$ 326 millones a ser registrados como aporte para futura capitalización se convirtieron a sures a las cotizaciones históricas en las fechas de asignación, las cuales fluctuaron de S/. 6.361

a S/. 11.905 por US \$, según detalle de las operaciones de reporto realizadas en el BCE. En abril del 2000 dichos valores convirtieron en US \$ a una cotización de S/. 25.000 por US \$ dólar, generando una pérdida por diferencial cambiario contabilizada en la AGD en US \$ 230,6 millones.

Los US \$ 176 millones no fueron destinados a capitalización de Filanbanco, sino que se concedieron préstamos subordinados mediante la entrega de bonos del Estado 98-17, computables como patrimonio técnico en las entidades receptoras, conforme las disposiciones del artículo 145 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. El remanente de US \$ 27,7 millones, Filanbanco lo utilizó como dación en pago de crédito de liquidez en el BCE.

Las inversiones con recursos públicos se originan luego de que la auditoría internacional realizada por KPMG con saldos cortados al 31 de marzo de 1999, y el informe del asesor del BID Eugenio Pendás de mayo 30 de 1999 revelaban ajustes patrimoniales por 3.698 billones de sures, lo cual comprometía la totalidad de la inversión privada, por lo que se estimó la existencia de un déficit patrimonial del Filanbanco S.A. por 1.782,5 billones de sures.

(3) El préstamo subordinado del Banco La Previsora por US \$ 37 millones, se consolidó con los saldos de Filanbanco S.A., por efecto de la fusión por absorción de dicha institución financiera, de manera que se incorporan a los recursos aportados por el Estado, cuyo destino final era la capitalización.

Los remanentes de los bonos del Estado Ley 98-17 que mantuvo la AGD en su portafolio, resultante de la diferencia entre el valor original que consta en las escrituras públicas de emisión suscritas entre el BCE y el Ministerio de Finanzas y el valor realmente utilizado para cada institución financiera, fueron aplicados por dicha agencia, para distintas instituciones financieras, a pesar de que en su origen los bonos del Estado debían destinarse a una institución financiera específica. En consecuencia dichos remanentes en títulos no fueron devueltos al Ministerio de Finanzas.

En relación a este asunto, el Procurador General del Estado mediante oficio No. 3260 de septiembre 4 de 2003, emite un pronunciamiento en el sentido de que la Agencia de Garantía de Depósitos solicite al Ministerio de Finanzas la modificación de las escrituras públicas, de modo que dichos contratos evidencien la real y efectiva utilización de los bonos del Estado, criterio que es ratificado por dicha Procuraduría mediante oficio No. 07242 de marzo 15 de 2004.

El saldo de la cuenta de ejecución que ha representado para el Estado **mantener las instituciones financieras bajo la administración de la AGD** al 30 de abril del 2008, sin considerar el costo financiero inherente al servicio de la deuda, asciende a **US \$ 2.022,4 millones**. La AGD adicionalmente ha registrado un costo financiero por el uso de los recursos públicos de **US \$ 2.540 millones**

El valor de US \$ 327 millones entregados por el Ministerio de Finanzas a la AGD, y que han sido utilizados para el pago de la garantía de depósitos y cancelación de operaciones de comercio exterior, no consta registrados por dicha cartera de estado como deuda pública, al haber sido desembolsados por la Subsecretaría del Tesoro de la Nación. Se debe indicar que de este total solamente US \$ 322 millones se encuentran justificados en las cuentas de ejecución, existiendo una diferencia de US \$ 5 millones pendiente de descargo por parte de la AGD.

Los administradores de la AGD que participaron en el proceso inicial inherente a la emisión de los bonos AGD en el período 1998 2000 fueron:

GERENTE GENERAL	PERIODO DE LA ADMINISTRACION		
	INICIO	TERMINO	Tiempo en semanas
Ing.James McPherson Febres Cordero	02/12/1998	20/06/1999	28 semanas y 4 días
Ing. Bruno Leone Pignataro	21/06/1999	28/12/1999	27 semanas y 1 día
Ec. Walter Valarezo Andrade	29/12/1999	16/03/2000	11 semanas y 1 día

Fuente: Memoria AGD. Quito, Diciembre del 2006.

Análisis sobre bonos AGD en el Ministerio de Finanzas

Mediante Memorando N° 170 de febrero 29 de 2008, la Comisión de Auditoría, solicitó al Subsecretario general Jurídico, Abogado William Váscone, se sirva facilitar el informe del Ministro de Economía y Finanzas, acompañado de todos aquellos **estudios jurídicos** que fueron elaborados al interior de esa cartera, inherentes al contenido de la Ley 98-17 **en forma previa a su promulgación**.

En respuesta a lo solicitado el Subsecretario General jurídico, en oficio 347 MF-SGJ-2008 de marzo 27 de 2008, pone en conocimiento de la Comisión, dos documentos dirigidos a su atención, el Memorando MEF-SG-AG-2008-1100 de marzo 14 de 2008, suscrito por el ingeniero Xavier Orellana P. Secretario General y oficio No.001-SPA-2008 de marzo 20 de 2008, suscrito por la señora Susana Pérez Aguirre, funcionaria de la Subsecretaría General Jurídica, Anexo TF-7.

A continuación se cita en forma textual el texto de estos documentos:

Memorando MEF-SG-AG-2008-1100.

“...Cabe informarle, que el señor Marco A. Guerrero N; líder del Archivo General, manifiesta que revisada la documentación registrada en esa época por la Secretaría General de este Ministerio, no existen informes sobre la materia que trata la Ley 98-17...”

Oficio No. 001-SPA-2008

“...me permito informar a usted que, la documentación que reposa en el Archivo de la Subsecretaría General Jurídica es desde el año 2000, por esta razón no es posible atender dicho requerimiento, ya que se refiere al año 1998....”.

Mediante Memorando No. 169 del 29 de febrero del 2008, la Comisión de Auditoría solicitó a la Subsecretaría de Crédito Público, economista Paula Salazar, facilite los informes técnicos elaborados por dicha Subsecretaría, previo la emisión de bonos y certificados provisionales, originados en la Ley 98-17, para destinarlos a programas de reestructuración y saneamiento de las entidades del sistema financiero nacional. En atención al requerimiento formulado el economista Roberto Murillo Cavagnaro, Subsecretario de Crédito Público en oficio No. MF-SCP-2008-0483 de marzo 24 de 2008 señala en forma textual lo siguiente:

“....Al respecto debo señalar que la mencionada Ley, en su artículo 31, dispone que: Las emisiones de los Bonos del Estado a los que se hace referencia en esta Ley, salvo los del artículo 18, se realizarán en las monedas, plazos, tasas de interés y más condiciones que el Directorio de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) solicite al Ministerio de Finanzas y Crédito Público **y no requerirán de ninguna otra autorización o requisito adicional**. Los recursos necesarios para el servicio de estos Bonos se presupuestarán en cada ejercicio fiscal a partir del año 1999.

Por lo cual, **no se elaboró informes técnicos previos a la emisión de Bonos para cada uno de los bancos que la AGD solicitaba**, sino que la Subsecretaría de Crédito Público, como Unidad Operativa, atendía cada una de las solicitudes sustentada en la Ley referida en este documento y en la solicitud del señor Gerente General de la AGD quien en sus comunicaciones establecía las condiciones de los títulos...” **(anexo TF-8)**.

Mediante memorando MEF-CAIC-No. 078 de enero 29 de 2008, la Comisión de Auditoría solicitó a la Subsecretaría de Crédito Público, facilite un reporte de la emisión de bonos del Estado realizados por el Ministerio de Finanzas, que incluya las condiciones financieras por decreto y el destino de los recursos, y un reporte de los certificados de tesorería que incluya las condiciones financieras.

Al respecto la Subsecretaría de Crédito Público encargada señora Virginia de Nicolais M. en oficio No. MF-SCP-2008 0191 de febrero 1 del 2008, remite un reporte de la deuda pública interna, en el cual consta el registro de la emisión de bonos AGD, por el valor de US \$ 1.410.224.249,09, con un plazo de 15 años y una tasa de interés fija anual de 9.35 por ciento, para el caso de los tenedores particulares, y 3,9 puntos porcentuales para el Banco Central del Ecuador **(Anexo TF-9)**

Mediante memorando No. 0166 de febrero 28 de 2008, la Comisión de Auditoría solicitó a la Subsecretaría de Crédito Público, economista Paula Salazar de Nieto, un detalle de los bonos y certificados provisionales, emitidos por el Ministerio de Finanzas, que incluya los montos, condiciones financieras, tenedores de los documentos, costo del servicio de la deuda desde la fecha de la emisión de los bonos del Estado y certificados provisionales, así como las fechas en que el Ministerio procedió a la recompra de los títulos, correspondiente a la Ley 98-17. En atención a nuestro pedido, la Subsecretaría de Crédito Público, en oficio No. MF-SCP-2008-0388 de marzo 4 de 2008, remitió a la Comisión de Auditoría la siguiente información **(anexo TF-10)**.

- Certificados provisionales entregados por el Ministerio de Finanzas y que actualmente se encuentran en el Banco Central del Ecuador. (US \$ 1.087.641.394,82)
- Certificados provisionales que se encuentran colocados en el mercado. (US \$ 105.578.970,20)

- Certificados provisionales recomprados por el Ministerio de Finanzas (US \$ 168.566.884,07)
- Bonos definitivos emitidos (US \$ 48.437.000)
- Intereses pagados en concepto de servicio de la deuda, desde el año 2000 hasta el 31 de diciembre de 2007, AGD y Banco Central del Ecuador (US \$ 793.372.505,24)
- Reporte total de la emisión de Bonos de la Ley 98-17 (US \$ 1.410.224.249,09)

El servicio de la deuda correspondiente a la Ley 98-17, se viabilizó con la suscripción de escrituras públicas de emisión de bonos del Estado entre el Ministerio de Finanzas y el Banco Central del Ecuador. Es importante indicar que esta acción se concretaba cada vez que una entidad financiera bajo la administración de la AGD, requería de liquidez para pagar la garantía de depósitos, capital de operación y eventualmente su recapitalización.

Con oficio MF-CAIC-2008-145 de 25 de marzo de 2008, la Comisión de Auditoría solicitó al Ministro de Finanzas, economista Fausto Ortiz de la Cadena, se sirva indicar cual fue el respaldo financiero del Ministerio de Finanzas para la emisión de los Bonos AGD, Ley 98-17, relativos a los valores entregados a la AGD y que sirvieron para el pago a los depositantes de aquellas instituciones financieras en reestructuración o saneamiento por un valor de US \$ 1.410 millones. En respuesta a tal requerimiento el Ministro con oficio No. MF-SCP-2008-0662 1874 de abril 22 de 208, señala en forma textual lo siguiente:

“...Al respecto, me permito citar el contenido de la parte pertinente de la Ley 98-17, contenido en su artículo 31, que establece:

Las emisiones de los Bonos del Estado a los que se hace referencia en esta Ley, salvo los del artículo 18, **se realizarán en las monedas, plazos, tasas de interés y más condiciones que el Directorio de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) solicite al Ministerio de Finanzas y Crédito Público y no requerirán de ninguna otra autorización o requisito adicional.** Los recursos necesarios para el servicio de estos Bonos se presupuestarán en cada ejercicio fiscal a partir del año 1999.

Con este antecedente, se sugiere que dada la particularidad de esta emisión, se requiera a la Agencia de Garantía de Depósitos, el sustento financiero que como antecedente deberá mantener en sus archivos, por cuanto su Directorio fue quien definió la moneda, montos, plazos y más condiciones financieras para la revisión de la emisión” **(anexo TF-11)**

En respuesta al pedido de la CAIC, el Subsecretario Administrativo en oficio MF-CRH-2008-0868 de marzo 4 del 2008, informa sobre los nombres de los Subsecretarios de Crédito Público que desempeñaron estas funciones durante el período de la emisión de los bonos del estado Ley 98-17, siendo los siguientes **(anexo TF-13)**

Nombre	Desde	Hasta
Baquerizo Barriga Armando	31/08/1998	31/08/1999
Calero Córdova Fabiola	01/09/1999	25/10/1999
Beltrán Vinueza Patricio	25/10/1999	27/06/2000
Calero Córdova Fabiola	25/06/2000	16/01/2001
Carrera Noritz Carlos	24/01/2001	17/10/2001
Calero Córdova Fabiola	16/10/2001	29/01/2002

Comentarios

De acuerdo a información proporcionada por el Subsecretario General Jurídico del Ministerio de Finanzas, dicha cartera de estado no elaboró informes jurídicos inherentes al contenido de la Ley 98-17 en forma previa a su promulgación.

La Subsecretaría de crédito público del Ministerio de Finanzas, **no elaboró informes técnicos previos a la emisión de bonos para cada una de las instituciones financieras que la AGD solicitaba**, que permita conocer el compromiso que asumía el Estado, **capacidad de pago de las instituciones financieras, control y seguimiento en el tiempo, situación que derivó en endeudamiento público**. Tampoco se evidencia la existencia de informes que permitan sustentar los motivos por los cuales no se atendieron todos los requerimientos de bonos solicitados por la AGD.

El Ministerio de Finanzas ha registrado como deuda pública interna la emisión de bonos AGD, por un valor de US \$ 1.410'224.249,09, la misma que tiene un plazo de 15 años y una tasa fija del 9,35% para tenedores particulares y 3,9% para el Banco Central del Ecuador.

Reformas a la Ley:

Es necesario señalar que el Congreso Nacional procedió a realizar una reforma al artículo 9 de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador agregando el siguiente inciso:

“...Los Bonos AGD en poder del Banco Central del Ecuador devengarán un interés equivalente del 3.9%...” (referencia Ley No. 2004-39 publicada en Registro oficial No. 387 de **julio 28 del 2004**) (**anexo TF-14**)

Posteriormente el 18 de Mayo del 2007 desde el Ejecutivo se envía un **Proyecto de Ley “De regulación del costo máximo efectivo del crédito y de optimización de la inversión pública”**, que plantea entre sus objetivos básicos: **“...La eliminación de los bonos AGD en poder del Banco Central, abre una puerta adicional de financiamiento para un importante sector del Presupuesto del Gobierno Central, el sector salud”**

Con esta ley se buscaba dar pasos para eliminar la carga de los intereses que el Estado debe pagar anualmente al Banco Central. Si bien esta ley no fue aprobada en el Congreso, los valores cobrados anualmente por el Banco Central, según la ley de Régimen Monetario deben ser entregados al finalizar el año al Ministerio de Finanzas para ser incorporados al presupuesto.

Esto se confirma con el oficio No. MF-SCP-2008 del 19 de Septiembre del 2008, del Ec. Pablo Huaipatin González, Subsecretario de Crédito Público, encargado, quien señala que para el año 2007 “en cumplimiento a la Disposición Tercera de la Ley No. 2007-81 “Ley de Regulación del costo máximo efectivo del Crédito” del 18 de julio del mismo año, se procedió a pagar una parte al Banco Central y otra a transferir al Presupuesto del Gobierno Central para su distribución de acuerdo a la mencionada Ley”.

De la misma manera con oficio MF-STN-CGEF-2008-6533, suscrita por el Sr. Oswaldo Arguello, Subsecretario de Tesorería de la Nación detalla que los montos pagados por el Ministerio de Finanzas al Banco Central del Ecuador de los intereses de los Bonos AGD, a una tasa fija del 3.9% anual son los siguientes:

AÑO	VALOR
2007	US \$ 50.308.433,39
2008 Enero Agosto	11.169.742,11
TOTAL	61.478.175,50

Frente a esta situación se considera que es necesario dar los pasos requeridos para la eliminación definitiva de los bonos AGD en poder del Banco Central, para que de esta forma el Estado disponga definitivamente de estos recursos.

Análisis del manejo de bonos AGD en el Banco Central del Ecuador

El valor que registra el Banco Central por la emisión de bonos AGD Ley 98-17, asciende a US \$ 1.410'224.249,09, valor coincidente con el que reporta el Ministerio de Finanzas, **sin que haya sido posible establecer el respaldo financiero que le permitió al Banco Central cancelar en efectivo las operaciones de reporto**, ejerciendo la opción de compra de los bonos del Estado, emitidos al tenor de la Ley 98-17.

El Banco Central no ha remitido los informes solicitados de programación monetaria cursados por la Dirección General Bancaria y Dirección General de Estudios correspondientes al período comprendido entre diciembre de 1998 a enero 31 del 2000, que permita establecer **si la planificación monetaria del Banco Central durante ese tiempo guardaba relación con las necesidades de liquidez durante el salvataje bancario**.

El Banco Central del Ecuador debió cumplir con la obligación constitucional de velar por la estabilidad cambiaria y monetaria, así como de vigilar el cumplimiento de la disposición transitoria cuadragésima segunda de la propia Constitución que establece un plazo no mayor de dos años contados a partir de la vigencia de la Constitución de 1998, para la concesión de créditos de estabilidad y de solvencia por parte del Banco Central del Ecuador a las instituciones financieras, así como créditos para atender el derecho de preferencia de las personas naturales depositantes en las instituciones que entren en proceso de liquidación.

Emisión monetaria

De la información presentada por el Banco Central del Ecuador, se observa un incremento sustancial y constante de especies monetarias emitidas desde diciembre de 1998 a diciembre de 1999, según se desprende de los balances generales consolidados proporcionados a la Comisión de Auditoría, situación que se originó principalmente durante el tiempo de la crisis bancaria, **pasando la emisión de 4.192 billones de sures a 10.568 billones de sures.**

En forma similar se observa un incremento de la cotización del US dólar durante el mismo período, la cual fluctúa desde S/. 6.765 a S/. 19.858 sures por dólar. Veamos las cifras.

ESPECIES MONETARIAS EN CIRCULACIÓN Y COTIZACIÓN DEL DÓLAR Diciembre 1998-Diciembre 1999

FECHA	ESPECIES MONETARIAS EN CIRCULACIÓN	COTIZACIÓN Sures por US dólar
31-Dic-98	4,192,127,547,518	6,765
31-Ene-99	4,293,885,188,401	7,245
28-Feb-99	4,453,925,840,612	9,252
31-Mar-99	5,556,351,968,717	9,971
30-Abr-99	5,556,363,800,684	8,994
31-May-99	5,781,671,455,766	9,312
30-Jun-99	6,274,931,407,572	11,124
31-Jul-99	6,864,590,653,000	11,590
31-Agt-99	6,429,325,575,900	10,831
30-Sep-99	7,169,220,829,880	13,637
31-Oct-99	8,121,950,698,710	16,428
30-Nov-99	8,461,585,625,159	16,867
31-Dic-99	10,568,128,866,921	19,858

El Banco Central recibió certificados provisionales representativos de los bonos del Estado, emitidos por el Ministerio de Finanzas al tenor de la Ley 98-17, como resultado de las operaciones de reporto realizadas en mesa de dinero por US \$ 1.060.942.833, al no haberse ejercido la opción de recompra de estos títulos, situación que derivó en un **incumplimiento del Título XII, Del Sistema económico, Capítulo 5 del Banco Central, Art. 265 de la Constitución Política del Estado**, que en forma textual señala lo siguiente:

“El Banco Central no concederá créditos a las instituciones del Estado ni adquirirá bonos u otros instrumentos financieros emitidos por ellas, salvo que se haya declarado estado de emergencia por conflicto bélico o desastre natural.

No podrá otorgar garantías ni créditos a instituciones del sistema financiero privado, salvo los de corto plazo que hayan sido calificados como indispensables para superar situaciones temporales de iliquidez”

Las tasas de interés aplicadas por el Banco Central del Ecuador en los contratos de recompra de los certificados provisionales en las operaciones de reporto en mesa de dinero, realizadas durante el período de diciembre de 1998 a enero del 2000, presentan una fluctuación importante, la cual oscila entre el 36,51% y el 120%.

Las tasas de interés por institución financiera fueron las siguientes:

INSTITUCIÓN FINANCIERA	TASAS DE INTERES	
	DESDE	HASTA
Azuay	46,83%	50,62%
Crédito	36,51%	47,92%
Filanbanco	69,00%	98%
FINAGRO	46,04%	50,62%
Financorp	46,50%	50,62%
Mutualista Previsión y Seguridad	68,85%	68,85%
Occidente	46,04%	47,42%
Popular	45,54%	47,75%
Tungurahua	46,50%	120%
Progreso	36,51%	72,93%
Unión	36,51%	72,93%

El Banco Central del Ecuador, además de las operaciones de reporto que realizó en mesa de dinero por US \$1.060'942.833, también recibió certificados provisionales por US \$ 217.703.007 en dación de las obligaciones que mantenían algunas instituciones financieras por créditos de liquidez u otros conceptos.

Aportes del BCE al Banco del Pacífico

Algunos de los títulos recibidos como recuperación de los créditos de liquidez fueron asignados para la capitalización del Banco del Pacífico, por lo que el Banco Central del Ecuador se obligó nuevamente a efectivizar los certificados provisionales representativos de los bonos del Estado en US \$ 109.444.445, según consta en el siguiente cuadro:

FECHA	INSTITUCIÓN FINANCIERA	CONTRATO	RECIBIDO IFIS	CAPITALIZACIÓN PACÍFICO	DESCUENTO
28-Dic-98	Filanbanco	4.648	155.000.000	84.444.445	8.444.445
27-Sep-99	Filanbanco	155	27.758.541		
24-Abr-00	Popular	560	5.000.000	5.000.000	0
24-Abr-00	Popular	561	10.000.000	10.000.000	0
24-Abr-00	Popular	562	10.000.000	10.000.000	0
10-Sep-02	Bancomex		974.000		
17-Oct-03	Préstamos		8.820.466		
14-Abr-03	Ecuacorp		150.000		
TOTAL			217.703.007	109.444.445	

El cambio de los certificados provisionales representativos de los bonos AGD por una inversión de riesgo en el capital accionario del Banco del Pacífico, le produce al Banco Central del Ecuador y a la Agencia de Garantía de Depósitos, es decir al Estado, los siguientes efectos:

Las inversiones con recursos públicos se originan luego que la auditoría internacional realizada por Arthur Andersen & Co., con saldos cortados al 31 de marzo de 1999, y el informe del asesor del BID Eugenio Pendas de Mayo 30 de 1999 revelaban ajustes patrimoniales por 1.182 billones de sures, lo cual comprometía la totalidad de la inversión privada, por lo que se estimó un déficit patrimonial del Banco del Pacífico por 349,5 billones de sures.

Los recursos invertidos por el Estado en el Banco del Pacífico, a través de: la Agencia de Garantía de Depósitos – Filanbanco S.A., Banco Central del Ecuador y Banco Continental deberían recuperarse cuando se produzca la venta del Banco del Pacífico. Un precio referencial al que se debería vender es: US \$ 292.040.749

Esto corresponde a los siguientes aportes realizados por el Estado

Aportes para capitalización Banco Pacífico	Monto en US \$
Inyecciones de capital AGD-Filanbanco	73.201.618
Banco Central del Ecuador	176.444.445
Valor patrimonial del Banco Continental a la fecha de fusión	34.782.406
Obligación aprobada por la Junta General de Accionistas del Banco del Pacífico de Junio 29 del 2001 de que la AGD aporte	7.612.280
TOTAL	\$ 292.040.749

Al 30 de abril del 2.008, el patrimonio del Banco del Pacífico asciende a US \$ 231.145.316, es decir que representa un valor inferior en US \$ 60.895.433 al que representan los aportes del Estado según consta en el siguiente cuadro:

CONCEPTO	DÓLARES
Aportes accionistas privados	-85.216.654
Aportes AGD (a)	73.201.618
Aportes BCE (b)	176.444.445
Aportes del Estado (a+b) = c	249.646.063
Patrimonio reportado por el Banco Continental (d)	34.782.406
Castigo aportes AGD-Junta Accionistas Banco Pacífico (6-01) (e)	7.612.280
PRECIO REFERENCIAL RECUPERACIÓN (c+d+e) = f	292.040.749
VALOR PATRIMONIAL B PACÍFICO AL 30 ABRIL DEL 2008 (g)	231.145.316
RIESGO ASUMIDO POR INVERSIÓN EN ACCIONES (g-f)	-60.895.433

El Banco Central capitalizó al Banco del Pacífico con BONOS AGD que fueron inmediatamente canjeados en el mismo Banco Central con recursos financieros líquidos procedentes de la Reserva Monetaria Internacional.

Banco Central como principal tenedor de bonos AGD

El principal tenedor de los bonos AGD a Marzo del 2008, es el Banco Central del Ecuador con el 78% del total emitido (US \$1.410 millones), el 12% ha sido recomprado por el Ministerio de Finanzas y el 10% se encuentra en el mercado.

Los tenedores de bonos al 31 de marzo del 2008 tanto del sector público como del privado que se señalan en el oficio y anexo remitido por la Dirección General Bancario del Banco Central del Ecuador No. DGB-3352008 de mayo 19 del 2008.

TENEDORES	Monto US \$
Tenedores sector público	
Banco Central del Ecuador	1.102'201.394,82
Agencia de Garantía de Depósitos	5.000.000
Andinatel	100.000
Autoridad Portuaria de Guayaquil	1206116,46
Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social	4502000
Instituto de seguridad social de las Fuerzas Armadas	340.000
Fideicomiso Andinatel Proveedores	2.544.408
Fondo complementario provisional cerrado FFAA	50.000
Fondo de solidaridad Clero Portoviejo	5.000
Fondo de solidaridad	2.724.000

Tenedores sector privado	
Banco del Pacífico	25.183.717
Banco de Guayaquil	2.880.000
Banco del Pichincha	10.285.499
Banco M M Jaramillo Arteaga	100.000
Banco Solidario	1.300.000
Banrio Casa de Valores	1.400.000
Compañía de industrias Guapán	1.463.000
Corpei	7.400.000
Decevale	16.910.973
Financiera Interamericana	17.000
Financorp	150.000
Fondo de desarrollo empresarial	1.900.000
Fondo administrativo de inversiones master	840.000
Fondo administrativo de inversiones máximo	1.550.000
Fondo administrativo de inversiones Cesantía.	18.627.000
Fondo administrativo de inversiones estratégico	3.290.439
Fondo de Cesantía del Magisterio	6.100.000
Fondo complementario provisional cerrado BCE	1.250000
Hidalgo & Hidalgo	1.478.000
Inmovalor S.A.	450.000
Junta de Beneficencia de Guayaquil	2.000.000
Santa Fe Casa de Valores	2.400.000
Seguro Especial SErv. Superintendencia de compañías	754.000
Stratega Casa de valores	6.250.000
Vazseguros	230.000
Clientes varios	4.358.000
Total bonos en circulación	1.236.810.549
Monto recomprado por el MEF	173.413.700
TOTAL BONOS EMITIDOS	1.410.224.249

Los integrantes del directorio del Banco Central en el período de Abril 1999 a septiembre del 2001 fueron: Luis Jácome H, Ana Lucía Coronel, Modesto Correa, Patrick Barrera, Joseph Montgomery A, Pablo Better, Enrique Chávez, Mauricio Pareja, Mario Prado, José L. Icaza, Eduardo Cabezas, Sixto Cuesta, Cornelio Malo y Julián García

A continuación presentamos el listado de los integrantes de los organismos que participaron en la promulgación de la Ley 98-17, así como en la etapa inicial de la emisión de bonos AGD.

RESPONSABLES DE LA APROBACIÓN DE LA LEY 98-17, EMISIÓN DE LOS BONOS AGD Y EMISIÓN MONETARIA				
CARGO	NOMBRE	PERÍODO	MONTO	Decreto Ejecutivo, Registro Oficial y Fecha
AÑOS 1998, 1999 Y 2000				
Presidente de la República	Jamil Mahuad	10 Ag/98- Enero 2000	1.410 millones de dólares	Ley 98-17 publicada en Registro Oficial No. 78 de
Presidente del Congreso	Juan José Pons	10/Ag/98-9/ag/02		

Ministro de Economía y Finanzas	Ana Lucía Armijos	15 Feb/99 - 01 Set/99	en bonos para salvataje a la banca	Diciembre 1 de 1998
Ministro de Economía y Finanzas	Alfredo Arízaga González	08/Set/99 - 24/Ene/00		
Ministro de Economía y Finanzas	Jorge Guzmán Ortega	01/Feb/00 - 23/May/00		
Ministro de Economía y Finanzas	Mauricio Dávalos Guevara	23/May/00 - 04/Jun/00		
Gerente Banco Central	Nelson Iván Ayala Reyes	9 Set/98 - 17 Oct/99		
Gerente Banco Central	Patricio Fernando Dávila Molina	17/Oct/99 - 28/Oct/99		
Gerente Banco Central	Elsa Fierro Renoy	11 Nov 99 - 10/En/2000		
Gerente Banco Central	Miguel Dávila Castillo	10/Enero/00 - 28/Feb/00		
Gerente Banco Central	Fernando Guzmán Miranda	18/Jul/00 - 1/Ag/00		
Gerente de la AGD	James McPherson Febres Cordero	02 Dic/98 - 20/06/99		
Gerente de la AGD	Bruno Leone Pignataro	21/Jun/99 - 28/dic/99		
Gerente de la AGD	Walter Aquiles Valarezo Andrade	29/12/66 - 16/03/00		
Gerente de la AGD	Ramiro Augusto Estrella Carreña	17/03/00 - 21/03/00		
Gerente de la AGD	Luis Wilfrido Villacis Guillén	22/03/2000 - 25/06/01		

Comentario

Habiendo significado una merma de cuantiosos recursos para el Estado y para el pueblo ecuatoriano la emisión de los bonos AGD, mientras por otro lado benefició a la banca privada que aún no restituye en su totalidad los valores adeudados al Estado, estos bonos resultan en una carga más el tener que pagar intereses y además proceder a su redención en el año 2014 tanto al Banco Central como a los tenedores privados, por lo que es necesario ver los mecanismos para su extinción.

CONCLUSIONES

- En el período 1976 al 2006 la deuda interna pública pasó de US \$539 millones a US \$ 3.277 millones. Asimismo su servicio creció de US\$ 121 millones en 1981 a \$1.604 millones en el 2006. Es en el período 1992-1996 donde se da uno de los mayores crecimientos, luego en 1999, fecha de la emisión de bonos para el salvataje bancario y en el 2004 cuando se realizan elevadas emisiones.
- Esta deuda ha crecido principalmente por la emisión de bonos del Estado y en los últimos años por los Certificados de Tesorería.

- Los recursos de la emisión de bonos del Estado han servido en más del 50% para pagar servicio de deuda pública tanto interna como externa en desmedro de recursos para el desarrollo.
- La liberalización de tasas de interés legales que se establecen en 1993 en el gobierno de Sixto Durán Ballén y que pasaron del 8% al 59% entre 1980 y 1996 incidieron en el aumento de la deuda interna así como en el servicio de la misma, mientras se reducía los recursos para atender derechos a salud y educación, trasladando a la población y especialmente a las mujeres el cumplimiento de tareas que eran obligatorias del Estado.
- Los principales tenedores de bonos en estas épocas fueron la banca internacional a la que no solamente le bastaba ser acreedora externa sino que también era acreedora interna. Otro grupo es la banca privada nacional, grandes empresas constructoras y algunos ex funcionarios públicos.
- La ley 98-17 de la AGD que benefició especialmente a la banca privada y a la off shore y por otro lado generó pobreza y violación de los principales derechos de ecuatorianas y ecuatorianos no guarda coherencia con los preceptos fundamentales de la Constitución, principalmente con el mandato contenido en los artículos 272 y 273.
- Los bonos AGD que sirvieron para el salvataje bancario transformaron al Estado, de acreedor de la banca privada en deudor de bonos al Banco Central, éstos continúan costando recursos al Estado por los intereses que debe pagar anualmente a tenedores privados quienes cobran un interés fijo del 9.35%.
- EL BCE al canjear bonos AGD por sucesos de emisión, dio lugar a la devaluación de la moneda nacional TRASLADANDO su costo en forma automática a la población, por lo tanto gran parte de la deuda pública interna es inconstitucional e ilegítima
- Asimismo medidas colaterales que se aplicaron en estos años como el congelamiento de los dineros de los depositantes generó elevados costos a la población y especialmente a jubilados y jubiladas que vieron esfumarse sus recursos depositados y logrados con el esfuerzo de años de trabajo

RECOMENDACIONES

- Diseñar políticas tendentes a reducir las emisiones de bonos de deuda interna, especialmente de aquella dirigida a sostener deuda externa y a fin de evitar altos costos en el mercado financiero local.
- Formular una política de reducción de costos del endeudamiento público interno que evite obligaciones onerosas para el presupuesto del Estado, tanto en la entrega de valores para la inversión pública cuantos en la colocación de bonos en el mercado.

- En cuanto a los Bonos AGD, diseñar una propuesta jurídica para que los bonos en poder del Banco Central del Ecuador sean EXTINGUIDOS y con los del sector privado debe procederse a la RECOMPRA para reducir el costo de su servicio que hasta el año 2014 llegaría a los US \$ 77 millones.
- Mantener los controles a la tasa de interés con el fin de reducir las prácticas especulativas y fomentar políticas crediticias que contribuyan a la producción real.