

Sucretización, ¿un atraco al alimón?

Oswaldo Hurtado Larrea y León Febres Cordero

Alberto Acosta

Durante la bonanza petrolera, el Estado se convirtió en el instrumento repartidor de los cuantiosos ingresos percibidos -divisas del petróleo y del endeudamiento externo-, para fortalecer, sobre todo, el proceso de reproducción y acumulación del capital. Luego, cuando el país -a inicios de la década de los ochenta del siglo pasado- se vio afectado por el doble choque exógeno, producido por la caída de los precios del petróleo y la elevación de las tasas de interés que condujo a la reducción de los flujos financieros, el Estado comenzó a asumir el peso del estrangulamiento y lo difundió hacia el resto de la sociedad. No en forma equilibrada, por supuesto.

En estas condiciones, el proceso de reajuste, que apareció como inevitable, afectó a toda la economía. Sin embargo, el sistema financiero y un número apreciable de empresas privadas, encontraron en la acción estatal su salvación.

- La naturaleza fraudulenta de la "sucretización"

El gobierno del doctor Oswaldo Hurtado Larrea, al que le tocó inaugurar los ajustes de inspiración neoliberal, convirtió las deudas en dólares de algunas decenas de agentes económicos privados, libremente contratadas fuera del país, a deudas en sucres con el Banco Central del Ecuador. Así el instituto emisor asumió el compromiso de pago en dólares frente a los acreedores internacionales. De esta manera, (¿al margen de la ley?) las deudas externas privadas pasaron a engrosar la deuda pública externa. Este proceso es el que se conoce vulgarmente como "la sucretización de la deuda externa privada": conocido también como "créditos de estabilización" o a secas "sucretización". En realidad fue un proceso de socialización o estatización de deudas privadas.

Como muchas otras medidas aplicadas en torno al endeudamiento externo, la "sucretización" no fue el resultado de una reflexión propia del gobierno ecuatoriano. Como consecuencia del proceso de negociaciones de la deuda externa, iniciado el año 1982, los acreedores plantearon la transformación de las deudas externas privadas en deuda pública. Así se cumplió una de las condicionalidades del FMI y del Banco Mundial, que argumentaban -no sólo para el caso ecuatoriano- que el Estado es mejor garante para atender estos créditos que los particulares. Esto configura otro ejercicio de colusión abusiva y dolosa, en beneficio de los acreedores privados.

Además, presionado internamente por la situación económica y por los grupos de poder, Hurtado Larrea, quien no contaba con un sólido respaldo político, decidió que el Estado asuma la deuda del sector privado. Este mecanismo permitió que las obligaciones en dólares de los deudores privados se conviertan en obligaciones en sucres. La “sucretización” benefició a un reducido número de personas naturales y jurídicas, muchas de las cuales han sido actores de primera línea en un complejo y añejo proceso de “privatización” del Estado. Recuérdese que en el Estado, como parte de este proceso social de larga data, han intervenido directa o indirectamente, en calidad de actores y de beneficiarios, los grupos financieros más poderosos.

El discurso oficial rezaba que esta medida estaba pensada en función de salvar al aparato productivo, ante la incapacidad (coyuntural) del sector privado para pagar su deuda externa. Con esta decisión, además, se pretendía proteger el empleo, al impedir la quiebra de aquellas empresas que se encontraban extranguladas por su deuda externa. Y por cierto se deseaba prevenir el colapso de los bancos nacionales, al tornarse irrecuperables los créditos que había concedido. Según Abelardo Pachano, quien fuera gerente del Banco Central cuando el gobierno de Hurtado inauguró esta medida, “el objetivo principal (...) fue el de asistir al sector privado, evitar quiebras no justificadas, estabilizar el sistema financiero y el comportamiento del mercado libre de cambios del país que estaba distorsionando fuertemente la política de ajuste gradual establecida por el programa de estabilización que buscaba la actualización del tipo de cambio real cuyo retraso era mayor a once años”.¹

En la práctica, fue una garantía de crédito en favor de los acreedores externos y una garantía de cambio para los deudores en moneda extranjera. La “sucretización” determinó que, a partir de 1983, **la mayoría de la deuda externa del sector privado se convirtiera en forma indiscriminada deuda del sector público, es decir de toda la sociedad.**

En este punto conviene tener presente la liberalidad con que operaban las finanzas internacionales en la época del reciclaje de los petrodólares. Walter Spurrier, en julio de 1983, describía este manejo poco cuidadoso: “La mayor parte del crédito externo vino en forma de avales. (...) Para la banca externa, lo fácil y conveniente era abrir una línea de crédito a nombre de un banco o compañía financiera. Poco le importaba a quien le conceda el préstamo el banco local; a fin de cuentas, es la entidad crediticia local la que respondía. Por cierto, hubieron créditos directos tomados por la banca nacional para sus propios fines: i) construcción de sedes sociales, ii) vender divisas en el mercado libre para prestar el monto en sucres, a una tasa superior de interés. Además ciertos créditos externos fueron concedidos sin aval directamente a las tradicionales y fuertes empresas ecuatorianas, sobre todo aquellas que exportan”.²

¹ Ver Spurrier, Walter, **Sucretización**, Foro nacional Económico y Social, ILDIS, Quito, 28 de junio de 1983 (mimeo).

² Ver Pachano, Abelardo; **Endeudamiento global y requisitos de la intervención estatal: experiencias y perspectivas**, Apunte Técnico N° 8, CORDES, pp. 42-44.

Cuestionable fue que no se previeron mecanismos para saber si las deudas declaradas estaban realmente pagadas: los registros del Banco Central, que eran incompletos, sólo consideraban su ingreso y no su pago. Algo que se explicaría por la ineficiencia burocrática del Banco Central y en gran medida también porque las deudas no registradas no tenían que pagar impuestos; este fue el caso de las empresas de la construcción. Spurrier anotaba, entonces, que “la deuda no registrada sigue siendo un enigma”. El mismo Abelardo Pachano afirmó posteriormente que no debería sorprender pues, que pueda haberse **“sucretizado” más de un crédito ficticio y también créditos de otra manera irrecuperables.**

Adicionalmente no se investigó si los deudores tenían reservas en dólares. Era fácil suponer que muchos agentes económicos privados tenían reservas en dólares y otras divisas, dentro e incluso fuera del país, para atender el servicio de sus deudas externas. El propio ex-presidente Hurtado, reconocería esta realidad en un libro que escribió sobre la deuda³, en el que asevera que **las personas naturales y jurídicas, para protegerse de las presiones cambiarias, “aumentaban sus provisiones en moneda extranjera”**. Otras personas endeudadas quizás no pudieron acceder a los dólares necesarios para pagar sus obligaciones, pero debían haber estado en capacidad de entregar los sures equivalentes al Banco Central. Y por cierto las empresas exportadoras no debían tener dificultades en acceder a los dólares, que los recibían como resultado directo de sus operaciones comerciales.

Tampoco se averiguó sobre la existencia de garantías y menos aún sobre el destino real de los fondos. Se “sucretizó” casi toda la deuda privada, sin importar el destino que se dio a los créditos contratados libremente en el exterior.

Una lectura de cómo se distribuía la deuda es conveniente en este punto. En 1981, poco antes de la “sucretización”, la deuda del sector privado, con un monto total de 1.543 millones de dólares, se dividía de la siguiente manera: 31,7 por ciento en la industria, 18,9 por ciento en el comercio, 15,7 por ciento en deudas de individuos particulares y un 14,3 por ciento en la construcción. El resto de sectores tenían participaciones inferiores: el sector financiero un 7,4 por ciento, los servicios 6,2 por ciento, mientras que la agricultura recibió apenas un 1,7 por ciento.

Resulta revelador observar que en el listado de “sucretizados” aparecen entidades que no tienen nada que ver con actividades productivas. Algunos nombres a modo de ejemplo: el Quito Tennis y Golf Club, el Guayaquil Tennis Club, los equipos de fútbol Barcelona y Emelec, el hipódromo Buijo, Club Ballenita, Club del Banco del Pacífico, Club de Automovilismo y Turismo de Guayaquil, Club Deportivo PIN S.A. y el Club Ecuéstre La Herradura. Aquí cabe preguntarse por la utilidad productiva de estas “empresas” que se beneficiaron de la “sucretización” otorgada generosamente por el doctor Hurtado Larrea. En la lista de beneficiados asoman también grandes casas comerciales, que fueron

³ Ver Hurtado Larrea, Oswaldo; **Deuda externa y desarrollo en el Ecuador contemporáneo**, PLANETA, Quito, 2002.

instrumentos para el auge consumista de la bonanza petrolera. Igualmente habría que destacar en la lista a personas vinculadas con medios de comunicación, personalidades de la política. La lista incluye a un gran número de empresas constructoras y lotizadoras. También habría que incorporar a los bancos que se beneficiaron directamente de este *salvataje*: Banco del Pacífico, Banco Continental, Banco de los Andes, Banco del Progreso, Financiera Andina, Banco de Descuento, Banco del Pichincha, incluso el City Bank asoma entre los beneficiarios. También se habría “sucretizado” deudas de viajes de turismo o para adquirir departamentos en el exterior, a más por cierto de deudas que ya estaban pagadas...

Lo cierto es que no hubo un análisis minucioso de cada una de las personas que “sucretizaron” sus deudas externas. Unas pocas fueron los que se endeudaron en el exterior, mientras les resultó cómodo y beneficioso. El rato de pagar, todos fuimos convocados a hacerlo.

Por aquí, entonces, aparecen argumentos sólidos para demostrar lo que León Roldós Aguilera, ex-vicepresidente de la República en el gobierno de Hurtado, calificó como la “**naturaleza fraudulenta**” de la “sucretización”.⁴ Según Roldós, lo que pudo justificarse para ciertas actividades productivas, “se convirtió en **un mecanismo de impúdico beneficio para decenas de personas** dada la falta de control del Banco Central una vez que se procedió a su aplicación”.

Lo concreto es que, frente a las dificultades que se presentaron en esos años, el gobierno de Hurtado Larrea instrumentó este mecanismo para salvar a los “**amantes del riesgo, agresivos en la captación de una mayor porción del mercado, proclives a intermediar con moneda extranjera y poco cuidadosos en la selección del portafolio**”, como caracterizó posteriormente el mismo Pachano a los diversos agente económicos beneficiarios de la “sucretización”.⁵

En este punto se podría comparar lo sucedido en Ecuador con prácticas similares en el exterior, también como resultado de presiones por parte de los organismos internacionales. En Venezuela se procedió a realizar una operación similar; la gran diferencia fue que luego de las correspondientes averiguaciones en el exterior, realizadas por el Banco Central de dicho país, el monto de la deuda privatizada quedó en apenas 6 mil millones dólares frente a un planteamiento inicial de los deudores privados de 14 mil millones. Otros países de la región también pusieron en marcha esquemas similares, como la Argentina y Chile, pero que no son comparables al proceso ecuatoriano, en donde primó **la generosidad y la ingenuidad**, al decir de León Roldós Aguilera. El proceso de sobreendeudamiento privado en México fue también parecido al registrado en nuestro país, mas no así la forma en que el Estado ayudó a los deudores privados; en dicho país, el gobierno se negó desde el principio

⁴ Son varios los trabajos que se pueden consultar en los cuales Roldós aborda el tema de la deuda y, en particular, el de la “sucretización”: **El abuso del Poder - Los decretos-leyes económicos urgentes aprobados por el gobierno del ingeniero León Febres Cordero**, Editorial El Conejo, Quito, 1986; *El decenio perdido*, en varios autores, **Ecuador: La democracia esquivada**, ILDIS-UNESCO-CERG, Quito, 1991; *Dos conductas de pato: La conversión y el Toolling Agreement*, en varios autores, **Deuda externa y renegociación**, Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo (FONDAD), Quito, 1993.

⁵ Ver Pachano, op. cit., 1987, p. 28.

a avalar dicha deuda, pues ello equivalía a absorber los riesgos comerciales de las empresas, frente a lo cual elaboró algunos programas de apoyo a dichas empresas para que puedan atender el servicio de su deuda externa, con algunos mecanismos para disminuir los riesgos de devaluación o de no disponibilidad de divisas.

Gran parte de los datos aquí brevemente descritos permanecieron en la penumbra por muchos años. Los nombres de empresas y personas, que se acogieron a esta medida, fueron guardados celosamente por las autoridades de los gobiernos del más variado tinte político, desde que empezó su instrumentación en 1983 hasta 1994, cuando fue posible publicarlos.⁶ La posibilidad de disponer de más informaciones sobre el tema, es uno de los mayores aportes del trabajo realizado por la Comisión de Auditoría Integral del Crédito Público en el 2008.

- La ampliación de los regalos de la "sucretización"

Al iniciar su gobierno, el ingeniero León Febres Cordero completó la faena de su antecesor al ampliar aún más las ventajosas condiciones de pago de la deuda externa "sucretizada", concedidas durante la administración precedente:

1. El período de gracia pasó de 1 año y medio a 4 años y medio.
2. Se extendieron los plazos de pago de 3 a 7 años.
3. Igualmente se congeló la tasa de interés en 16 por ciento, cuando las tasas comerciales vigentes superaban el 28 por ciento.
4. Se anuló la comisión de riesgo cambiario, congelando el tipo de cambio en 100 sucres por dólar.

"Estas modificaciones -según Hurtado Larrea- consagraron un costoso e injusto subsidio a favor del sector privado, contrario al interés público y al bienestar de la economía nacional".⁷ Aseveración válida para la operación que la inició el propio Hurtado Larrea, quien, a más de no haber sido selectivo en el beneficio otorgado, trató incluso de hacer realidad algunas de dichas modificaciones. Recuérdese que Hurtado Larrea quiso ampliar los períodos de pago. Esto se aprecia en el proyecto de decreto enviado por él el 5 de julio de 1983, al presidente de la Cámara Nacional de Representantes. En ese proyecto existe una notable similitud con el Decreto Ley Urgente N° 01 de Febres Cordero, con el que se introdujeron las reformas mencionadas.

La "sucretización" representó un enorme subsidio -mejor sería dejarse de eufemismos y nombrarlo por su nombre: un regalo- al sector privado. Inicialmente estimábamos este subsidio en unos mil trescientos millones de dólares, al tipo de cambio de mil sucres por dólar como promedio para el período de pago; esto si sólo se considera el efecto del diferencial cambiario. León Roldós Aguilera ha mencionado costos superiores a los cinco y

⁶ Acosta, Alberto; **Los nombres de la deuda - Sucretizadores, canjeadores y tenedores**, Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo - FONDAD, Quito, 1994.

⁷ Ver Hurtado Larrea, op. cit., 2002, p. 62.

seis mil millones de dólares. Los cálculos de la Comisión para la Auditoría del Crédito Público, dados a conocer en noviembre del 2008, son los siguientes: “Los US\$ 1.371 millones sucretizados en 1983 y 1984, se transformaron para el Estado en US\$ 4.462 millones, de los cuales US\$ 1.557 millones obedecen a pérdidas por diferencial cambiario en la conversión de la deuda contraída en divisa extranjera a sucres, moneda nacional de la época. US\$ 1.238 millones fueron pagados: US\$ 575 millones por amortización y US\$ 662 millones por intereses, durante el periodo 1983-94. Los US\$ 1.371 millones restantes correspondían al saldo de capital e intereses atrasados registrados en 1994.” Sea cual fuere el monto definitivo de esta operación, la “sucretización” representó uno de los mayores subsidios puntuales de la historia republicana a un grupo reducido de agentes económicos.

Adicionalmente hay que considerar que, desde 1984 hasta 1994, el monto de la deuda “sucretizada” subió de 1.371 millones de dólares a 1.579 millones: 806.5 millones corresponden a capital y 762,5 millones a intereses vencidos. Y esa deuda, como parte del festín del endeudamiento externo, en 1995, fue transformada en los Bonos Brady, distribuidos de la siguiente manera, según la Comisión para la Auditoría del Crédito Público: “Bonos IE, US\$ 97,73 MM; Bonos con Descuento, US\$ 596,40 MM; Bonos PDI US\$ 515,93 MM, lo que da un total de US\$ 1.210 MM”.

Esto demuestra, una vez más, que los mejores garantes de los intereses de los acreedores de la deuda externa y de los grupos económicos de poder criollos fueron los gobernantes ecuatorianos. Hurtado Larrea y Febres Cordero, cual toreros experimentados, asiendo un solo capote -el de la “sucretización”-, cada uno a su tiempo, se burlaron del pueblo. Discursos más discursos menos, sus acciones organizaron la economía para garantizar el servicio de la deuda, trasladando el peso de su pago a toda la sociedad...

Sin embargo no han faltado personas, que opinan que la “sucretización” no tuvo costos para el Estado. Hay quienes dicen que apenas tuvo un impacto contable. Otros han sido más audaces, aseguran que los “sucretizados”, al haber pagado sus deudas en sucres al Banco Central, y éste al no haber cancelado simultáneamente la deuda en dólares a la banca internacional, serían los verdaderos sacrificados. El promotor de este costoso salvataje de un grupo selecto de empresarios y banqueros, el ex-presidente Hurtado, en el libro mencionado, hace verdaderas piruetas para tratar de convencer que la “sucretización” no produjo pérdidas al Estado...

Lo cierto es que, a pesar de todos los privilegios mencionados, grupos de beneficiarios de la “sucretización” siguieron presionando para obtener aún mayores plazos para su pago. Así, al finalizar la década de los ochenta, se manifestaron en este sentido varios representantes de la banca, quienes, según sus palabras, habían recibido con júbilo la medida de Hurtado Larrea, por “correcta, adecuada y sabia”.⁸

⁸ Expresiones vertidas en un debate realizado en la Universidad Católica de Quito, sobre el tema de la "sucretización", el 8 de junio de 1989, con el auspicio del Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo-FONDAD. En concreto, para los representantes del gran capital, como Danilo Carrera Drouet, máximo personero del Banco de Guayaquil -el segundo banco "sucretizado" y un importante intermediario en este proceso- ésta "fue la solución de fondo que se dio en ese momento" frente a los problemas económicos. Véase

Al inicio de su gobierno, Rodrigo Borja Cevallos, quizás por las presiones de los grupos empresariales interesados, resolvió refinanciar el pago de los intereses de la comisión de riesgo cambiario, ampliando de alguna manera los subsidios a quienes se endeudaron en el extranjero y que ya se habían beneficiado con la “sucretización”. Sin embargo, es preciso reconocer que no se dio paso a las pretensiones de quienes buscaban conseguir una ampliación en los plazos para el pago de los compromisos adquiridos con el Banco Central entre 1983 y 1984.

Como complemento de lo anterior, simplemente para refrescar la memoria pública, aquí cabe mencionar otro generoso apoyo brindado por el ingeniero León Febres Cordero, durante su gobierno, a los mimos grupos de beneficiarios de la “sucretización”. Partiendo del principio básico del mercado secundario, o sea del descuento existente en él, el Banco Central del Ecuador autorizó, durante su gestión, la compra de cuentas especiales en divisas, sobre todo al sistema financiero. Los agentes económicos, que habían comprado papeles de la deuda ecuatoriana con un considerable descuento en dicho mercado, luego los convirtieron en sucres al valor nominal de dichos papeles, es decir al 100%. Así, por ejemplo, si alguien había comprado un pagare de deuda ecuatoriana, nominalmente valorado en 100 mil de dólares, con un descuento de un 70%, tuvo que desembolsar 30 mil dólares al acreedor internacional, pero lo redimió en el Banco Central al 100% de su valor nominal, en sucres. Todo el descuento iba en beneficio de un grupo reducido de persona, como sucedió con la “sucretización”.

Los réditos para los beneficiarios de este mecanismo se estiman entre 260 y 300 millones de dólares, si se calcula que los títulos de la deuda se habrían adquirido con un descuento promedio que pudo haber oscilado entre 60 a 70%. Adicionalmente, los recursos necesarios -los sucres- para realizar estas operaciones -sobre todo por parte de la banca privada- fueron proporcionados por el Banco Central. Algunos bancos -por ejemplo, Filanbanco y Banco de Guayaquil, como se desprende de los “contratos de mutuo”, suscritos el 29 y 31 de marzo de 1988, respectivamente- obtuvieron créditos del Banco Central, en forma de anticipos ordinarios, que “solventarían al momento su problema de liquidez”; con estos recursos financiaron la adquisición de fracciones de la deuda, que eran convertidas, sin descuento alguno o sea a su valor nominal, a sucres por el Banco Central. Mientras que otros bancos simplemente se sobregiraron en el Banco Central para financiar este lucrativo negocio.

Con el producto de esta operación destinada a la compensación de pasivos, se procedió a cubrir sobregiros de la banca, desencajes, pagos de cartera vencida y de intereses de anticipos, así como prepagos de redescuentos en el Banco Central; igualmente se permitió el pago de las multas a la Superintendencia de Bancos. Y, en algunos casos, se dice que les sobró dinero...

No sólo interesa conocer y analizar el monto del regalo que se otorgó con la “sucretización” y la “compra de cuentas especiales en divisas”, o el nombre de sus beneficiarios. Es importante analizar los efectos perniciosos de estas operaciones. Si por un lado estas medidas aliviaron las presiones sobre un grupo selecto de personas naturales y jurídicas, mientras la mayoría de la población recibía el impacto de la crisis económica, las dos operaciones provocaron nuevas presiones inflacionarias, por ejemplo el canje de deuda impactó directamente sobre el tipo de cambio. Por otro lado, el cada vez más acelerado aumento de los precios se convirtió en un mecanismo para licuar la deuda externa privada transformada en obligaciones en sucres, en tanto permitió que los “sucretizados”, que tenían que cumplir estas obligaciones con tasas de interés y un tipo de cambio fijos, se beneficien de este proceso inflacionario que dejó montado sobre todo el febreoscorderato.

Por lo expuesto, la sociedad ecuatoriana debería convertir el trabajo de la Comisión de Auditoría en el punto de partida para aclarar no sólo estos manejos lesivos al interés nacional, sino otros casos concomitantes, que no se explican aisladamente, como son la firma del "Toolling Agreement" y la renegociación de los Bonos Brady en el gobierno de Sixto Durán Ballén; la renegociación de los Bonos Global durante la administración de Gustavo Noboa Bejarano; así como los anteriores procesos de renegociación de la deuda. Todos estos manejos tienen un origen casi común en la deuda contratada en los años setenta por la dictadura militar, considerada como “deuda odiosa” por la jurisprudencia que define la ilegitimidad de las deudas, y que, a partir de la doctrina del delito de ejecución continuada, puede ser el punto de partida para ventilar y juzgar la deuda externa ecuatoriana.

Igualmente, una socialización forzada de las deudas privadas, como fue la “sucretización”, desde la jurisprudencia de las deudas ilegítimas e ilegales, debería ser declarada nula y sin valor. Y si esto es un acto penado en el país acreedor, se debería aplicar el código penal.

Sin perdernos en mayores discusiones sobre cómo se produjo el manejo de la deuda externa y sobre sus consecuencias, lo cierto es que el Estado, como ha sucedido una y otra vez dentro y fuera del país, actuó como “empresa de reparaciones” del sistema capitalista, al socializar las pérdidas y los problemas del sector privado.-