

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR**

**PROGRAMA DE COMUNICACIÓN  
MAESTRÍA ANDINA EN COMUNICACIÓN, POLÍTICAS PÚBLICAS E  
INTERNET**

**“El lugar de lo virtual en el proceso de cambio del Banco Central del Ecuador: De  
las reformas estructurales a la dolarización”**

**Lorena Herrera Montero**

**Agosto 2006**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR**

**PROGRAMA DE COMUNICACIÓN  
MAESTRÍA ANDINA EN COMUNICACIÓN, POLÍTICAS PÚBLICAS E  
INTERNET**

**“El lugar de lo virtual en el proceso de cambio del Banco Central del Ecuador: De  
las reformas estructurales a la dolarización”**

**Lorena Herrera Montero  
Director: Franklin Ramírez Gallegos  
Agosto 2006**

## **AGRADECIMIENTOS**

Ante todo quiero expresar mis agradecimientos a Franklin Ramírez Gallegos por su interés y apoyo en el tema de investigación y, especialmente, por su valioso aporte en las distintas etapas del desarrollo de esta tesis.

También quiero agradecer a Michel Rowland y a Isabel Ramos por sus observaciones, comentarios y sugerencias que posibilitaron una mayor profundización del tema y el enriquecimiento de la tesis.

Dedico esta tesis a mi mami y, muy especialmente,  
a mi papi por su cariño y apoyo durante tantos años.

## ÍNDICE

<b>RESUMEN .....</b>	<b>8</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>9</b>
<b>I LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN EN LA BANCA CENTRAL .....</b>	<b>24</b>
<b>1.1 Las tecnologías de la información y la comunicación en el contexto de la globalización .....</b>	<b>24</b>
<b>1.2 La integración de las tecnologías de la información y la comunicación y la estructura institucional: presupuestos teóricos .....</b>	<b>31</b>
1.2.1 Tecnologías de la información y la comunicación: perspectivas institucionales .....	32
1.2.2 Aspectos institucionales de la integración de la estructura institucional y la tecnología ...	37
1.2.3 Internet y los procedimientos burocráticos.....	44
<b>1.3 Las tecnologías de la información y la comunicación y los mecanismos de gobierno electrónico .....</b>	<b>46</b>
<b>II EL BANCO CENTRAL DEL ECUADOR: REFORMA INSTITUCIONAL Y LA INFLUENCIA DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN EN EL PROCESO DE CAMBIO INSTITUCIONAL .</b>	<b>49</b>
<b>2.1 El Banco Central del Ecuador: historia de su evolución institucional .....</b>	<b>49</b>
2.1.1 Antecedentes históricos.....	49
2.1.2 Fundación del Banco Central del Ecuador .....	50
2.1.3 Proceso de afirmación institucional .....	52
2.1.4 Banco Central del Ecuador: De la reforma estructural a la dolarización.....	54
2.1.5 Banco Central del Ecuador 1980-1999: Reserva Monetaria Internacional.....	57
<b>2.2 Ajuste estructural 1992 – 1996: Reforma institucional y transformación tecnológica del Banco Central del Ecuador .....</b>	<b>59</b>
2.2.1 Reforma institucional.....	59
2.2.2 Transformación tecnológica .....	62

<b>2.3</b>	<b>El Banco Central del Ecuador en el período de dolarización y el lugar de las tecnologías de la información y comunicación.....</b>	<b>65</b>
2.3.1	La crisis bancaria de 1999.....	65
2.3.2	Redefinición institucional.....	69
2.3.2.1	Definición del papel de la banca central bajo dolarización.....	71
2.3.2.2	Control del flujo financiero en dolarización .....	74
2.3.3	El lugar de las tecnologías de la información y la comunicación en el cambio institucional	76
2.3.3.1	Sistema electrónico de pagos .....	77
2.3.3.2	Otras aplicaciones on-line .....	82
<b>III</b>	<b>LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN EN LOS PROCESOS DE ‘RENDICIÓN DE CUENTAS’ DEL BANCO CENTRAL DEL ECUADOR .....</b>	<b>84</b>
<b>3.1</b>	<b>Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Ecuador .....</b>	<b>87</b>
3.1.1	Difusión de la Información Pública .....	88
3.1.1.1	A modo de síntesis .....	98
3.1.2	Banco Central del Ecuador: Independencia técnica y rendición de cuentas.....	100
<b>3.2</b>	<b>Nuevo propósito en los procesos de ‘rendición de cuentas’ .....</b>	<b>102</b>
<b>3.3</b>	<b>Las TIC y las Políticas Públicas en los procesos de ‘rendición de cuentas’ .....</b>	<b>105</b>
	<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>111</b>
	<b>ANEXO I. CODIFICACIÓN DE REGULACIONES DEL BCE .....</b>	<b>117</b>
	<b>PARTICIPANTES .....</b>	<b>122</b>
	<b>ANEXO II. PAGO DE LAS REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS A TRAVÉS DEL SISTEMA DE PAGOS INTERBANCARIOS DEL BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.....</b>	<b>132</b>
	<b>ANEXO III. DATAWAHOUSE DEL BCE 2004 .....</b>	<b>135</b>

<b>ANEXO IV. ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DEL BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.....</b>	<b>138</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>139</b>
<b>En Línea .....</b>	<b>141</b>
<b>Entrevistas .....</b>	<b>143</b>

### **ÍNDICE DE CUADROS**

Cuadro I.1: Reducción o Crecimiento del personal del BCE.....	16
Cuadro 1.1: Políticas promulgadas por el Consenso de Washington.....	28
Cuadro 2.1: Reserva monetaria internacional (1980-1999).....	58
Cuadro 2.2: Sistema Nacional de Pagos.....	79
Cuadro 3.1: Vigilancia y Supervisión: control de la estabilidad financiera.....	86
Cuadro 3.2. Remuneración Mensual por Puesto .....	91
Cuadro 3.3: Rangos de remuneración mensual unificada .....	91

## RESUMEN

Esta tesis es una investigación sobre la influencia e importancia de las tecnologías de la información y la comunicación en el proceso de cambio institucional del Banco Central del Ecuador (BCE) inmerso en las reformas estructurales del Estado promovidas por el Consenso de Washington y el esquema de dolarización. En este sentido explica de que manera la capacidad de evolución tecnológica de la institución, tanto en sus diseños como en sus usos, se adapta a las exigencias de la reforma estatal con respecto al BCE a partir de su definición institucional y su ámbito de acción. Es importante tener en cuenta, sin embargo, que si bien el proceso de reforma institucional del BCE obedece a presiones externas –poderes internacionales, nacionales y locales- existen también factores internos como la cultura organizativa, procedimientos y normativas internas de la institución que han influido en las reformas ocurridas.

Este trabajo propone la legitimación de la institucionalidad del BCE a través de los de los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia sobre las acciones y las decisiones del BCE. Se evalúa la situación actual de la difusión de la información pública de la institución con respecto la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) y el cumplimiento del principio de publicidad de esta Ley. En este segmento propositivo se define la rendición de cuentas y se describen los sistemas TIC a implementarse en el BCE que guíen en la toma de decisiones, en estrategias, en políticas económicas y en la definición de la información que debe ser transparentada por medio de mecanismos *'on line'*.



## Introducción

Esta investigación de tesis pretende estudiar la manera en que las nuevas Tecnologías de la información y comunicación (TIC) han incidido en la institucionalidad en el Banco Central del Ecuador (BCE). Mi propósito es analizar cómo el uso de Internet y de los mecanismos de gobierno electrónico han intervenido en el proceso de reforma institucional del BCE. Proceso que se sucede a partir de la definición institucional de banca central a través de las reformas estructurales tanto del Consenso de Washington como de la dolarización de la economía ecuatoriana.

Para cumplir con esos objetivos, el eje de investigación de la tesis se centra en el estudio de lo virtual / lo 'on line'<sup>1</sup> en los procesos de cambio institucional del BCE sucedidos durante los períodos 1992-1996 y 1999-2000. Para este análisis es necesario tomar en cuenta que el BCE es una institución financiera del Estado, la cual está profundamente relacionada con el mercado financiero internacional. Es decir, por un lado, estudio la influencia del uso de las TIC en la gestión y la organización del BCE y en la prestación de servicios de banca central. Mientras que por otro, analizo la manera en que el BCE se incorpora a la era de la información y la comunicación, resaltando tanto la importancia e influencia de las TIC en este proceso como las reformas estructurales del Estado promovidos por el Consenso de Washington y el esquema de dolarización.

En este sentido, para entender el papel de la banca central, esta investigación vincula los procesos de cambio en el BCE con la nueva economía mundial: los mercados financieros y de los flujos financieros del mercado global. En esta línea, recupero los aportes de Alain Touraine y los aplico para el caso ecuatoriano. En especial, me es útil la idea de flujos globales, los cuales se refieren a los movimientos de capital financiero, e información, mas que de otra índole, en el contexto de la economía global. Luego, complemento el concepto de flujos globales con el de red global diversificada que nos ofrece Manuel Castells en *La Era de la Información Vol. 3 Fin del Milenio*. Las redes

---

<sup>1</sup> 'on line' traducido al español significa 'en línea' o establecer conexión directa con una tecnología de telecomunicación.

globales son desarrolladas gracias a las nuevas posibilidades que brindan las TIC y, en este proceso se produce una flexibilización y diversificación en la economía global, las cuales trascienden las fronteras nacionales y vinculan negocios de toda clase.

En la relación de lo local y lo global, retomo las contribuciones del texto *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo y respuestas a la globalización* de Ulrich Beck. Este autor nos permite comprender las asimetrías que se producen en/con los procesos de globalización. Pensar la relación entre lo global y lo local nos exige entender los conflictos que se producen entre los dos ámbitos. Por un lado, tenemos presiones a nivel global que obligan a realizar reformas a los Estados nacionales en el ámbito local. Por otro, las dinámicas locales hacen que los procesos de reforma de las instituciones tengan determinadas características nacionales. Sin embargo, no podemos confundir este conflicto como un conflicto entre dos fuerzas iguales. Existe una asimetría entre los dos ámbitos donde lo local o nacional es forzado a adaptarse a las exigencias de la economía global.

Si bien el proceso de reforma institucional del BCE obedece a presiones externas, esto no significa que la cultura organizativa relacionada con el comportamiento organizacional y su normativa interna no tengan influencia en las reformas ocurridas.

Este conjunto de elementos constituye, además de un marco *normativo y regulativo*, un esquema *cognitivo* que, con cierto carácter *simbólico*, proporciona estabilidad y significado al comportamiento de los agentes, y se desarrolla a partir de la *cultura* organizativa, las *estructuras formales e informales*, y las rutinas y procesos (Scott, 1995)<sup>2</sup>.

En todo caso, las fuerzas de lo global y los grupos de poder local influyen profundamente en las decisiones técnico-profesionales de la institución, pero la reforma institucional no contempla únicamente la determinación de funciones por reformas de Estado y presiones globales, también incluye los procedimientos internos de carácter organizativo como por ejemplo, la normativa institucional, las regulaciones de Directorio, entre otros. Es evidente, que el proceso de cambio institucional del BCE depende de la relación asimétrica entre múltiples fuerzas, donde unas tiene mayor peso

---

<sup>2</sup> En Criado Grande, et al.; *La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta integradora* XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Gobierno Electrónico". Caracas, 2002, pp 20

que otras, en especial, el capital financiero internacional y los poderes económicos locales.

En todo este proceso, considero importante la influencia de las TIC en la tendencia mundial y, por ende, la problemática de lo virtual es uno de los ejes de mi investigación. Para ello, recupero el concepto de espacio virtual o ciberespacio de Pierre Levy y la idea de que la accesibilidad virtual alcanza distancias que la realidad no virtual no alcanza. Aquí interesa entender lo que sucede con el tiempo cuando las distancias geográficas se neutralizan y es el tiempo de conexión electrónica el que toma preeminencia.

Sin embargo, según Marcela Vio y Federico Fritzsche lo virtual no implica ausencia de territorio, sino que los territorios persisten y están presentes en geografías ocultas. Pero, más allá de situar las TIC en el contexto de la globalización identifiqué la necesidad de entenderlas como las herramientas e infraestructuras electrónicas, las cuales, por un lado, ayudan a mejorar la gestión y organización de las instituciones y administración pública del Estado; y por otro, producen procesos de reflexión y análisis –de deliberación a fin de conseguir desde las redes de intercambios y de comunicación una gestión pública más eficiente, democrática y participativa.

Antes de analizar el rol de las TIC en el BCE, estudio la reforma institucional para luego relacionarla con la implementación de las nuevas tecnologías en esta institución. Más tarde, procedo a estudiar el proceso de reforma institucional del BCE en el marco de dos procesos relacionados: el ajuste estructural implementado en los países latinoamericanos a la luz de los imperativos del Consenso de Washington, y la dolarización de la economía ecuatoriana<sup>3</sup>. Esta parte de la investigación incluye las explicaciones del profesor Joseph Stiglitz en relación con el funcionamiento del mercado, de que las políticas derivadas del Consenso de Washington eran incompletas y a veces equivocadas.

---

<sup>3</sup> Aporte de Isabel Ramos en la lectura de esta tesis.

En relación con los resultados económicos de la liberalización comercial y la estabilidad macroeconómica, la perspectiva del profesor J. Stiglitz explica que el buen funcionamiento del mercado requiere aspectos no tratados en el Consenso de Washington como la regulación fiscal y las políticas orientadas a promover la competencia, la transparencia y otros.

Para ampliar la fuente de información sobre las reformas estructurales y la dolarización en Ecuador y no perder la objetividad en el análisis al BCE, el análisis combina fuentes primarias con secundarias, y de perspectivas internas y externas del BCE. Es más, los contenidos de las fuentes seleccionadas, entre las cuales se prestó especial atención a “Ecuador: del ajuste tortuoso al ajuste dolarizado” de Alberto Acosta, tienen un enfoque riguroso para el análisis del ajuste neoliberal y resaltan el rezago que tiene el Ecuador en su desarrollo económico en relación con los otros países latinoamericanos.

También recopilé la información sobre los aspectos del ajuste estructural y de la dolarización de la economía de las revistas del Banco Central del Ecuador de 1996 y 2004; las memorias anuales de 1999 y 2000; de artículos de Internet del sitio de Edufuturo y de la revista Debate, los cuales explican las consecuencias del ajuste estructural, del salvataje bancario a partir de 1996 y la crisis bancaria y financiera de 1999. Estas revistas y fuentes son útiles para la evaluación de situación económica del país.

En este contexto, investigué los cambios en las funciones del BCE e incluí al trabajo un recuento histórico descriptivo de la evolución del BCE; además, tomé datos del sitio web de Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) para analizar el manejo de la Reserva Monetaria, una de las funciones principales del BCE. Analicé la fluctuación de la reserva a partir de 1980 a 1999, período que abarca la imposición del mencionado Consenso de Washington, el salvataje del Banco Continental y la crisis bancaria que llevó a la dolarización de la economía ecuatoriana, además muestra los efectos de las políticas económicas ejecutadas durante ese período.

No basta con entender ni el lugar del BCE en el Estado ecuatoriano ni sus funciones durante los procesos de la reforma institucional (1992-1996) y de la dolarización, al mismo tiempo, es importante entender la teoría acerca de las instituciones del Estado para incorporar las TIC a las prácticas institucionales. Tal y como lo plantea Jane E. Fountain<sup>4</sup>, las TIC no son la causa directa del cambio institucional. Este planteamiento se opone al carácter TIC → Cambio Institucional de causa y efecto, el cual no contempla la estructura jerárquica funcional, la cultura de colaboración (compartir el poder para los mismos propósitos) y la permeabilidad organizacional; e, ignora los agentes del cambio: la acción institucional y a sus actores. De ahí que sobre la base de la reestructuración orgánico – funcional analizo a las TIC, cuya utilización no es solo soporte de las actividades y los procesos del BCE, sino que se convierte como parte integrante de dichos procesos. En 1993, la Junta Monetaria fue el organismo rector del BCE encargado de aprobar los principios del programa de desarrollo institucional y profesional del personal de la institución. Luego explico a profundidad estos principios. A partir de junio de 2002 la Junta Monetaria es sustituida por el Directorio del BCE.

Por otra parte, las instituciones del Estado poseen los elementos micro de la organización y los elementos macro de las estructuras del Estado y la sociedad. El nivel micro de la organización contempla el marco organizacional que se enfoca tanto en la eficiencia, eficacia, control sobre la producción como en el ordenamiento y administración de recursos. Mientras el nivel macro implica los preceptos institucionales que apuntan a la apropiación y legitimación de la Institución de acuerdo con procedimientos, presentación, símbolos, discurso y otros esquemas mentales y valorativos que la legitiman ante el resto de la sociedad ecuatoriana.

El abordaje descriptivo de dichos niveles, el institucional y el organizativo, se lleva a cabo con información de Joan Prats sobre la administración pública desde un enfoque neoinstitucionalista. Este enfoque considera que sin un Estado eficaz el desarrollo de un país es imposible:

---

<sup>4</sup> Fountain, Jane, Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change, The Brookings Institution, Washington DC, 2001.

Ese Estado eficaz ya no es ni el Estado megalómano de la sustitución de importaciones ni el Estado minimalista del radicalismo neoliberal.<sup>5</sup>

También considera un Estado como un sistema institucional y no solo como un sistema de organizaciones independientes.

Luego, el análisis de la reforma institucional del BCE (1992-1996), cuya base legal es la Ley de Régimen Monetario de mayo de 1992, se basa en las políticas monetaria cambiaria: el tipo de cambio, las tasas de interés y la reserva monetaria internacional. Mientras que su reestructuración a partir de la dolarización (2000), sobre la base de la Ley de Transformación Económica del Ecuador (TROLE I) de marzo 13 de 2000, se sustenta en la definición institucional de banca central, con soporte teórico de la Economía, y de la experiencia de los bancos europeos luego de la unificación monetaria. En dolarización el BCE no continuaría con la emisión de sucres pero si con el manejo de otros instrumentos de estabilización del sistema financiero, como las tasas de interés, de reciclaje de liquidez en materia de política monetaria y la reserva de libre disponibilidad. El estudio de esos dos procesos de cambio de la institución supone una adecuación del BCE al marco legal en 1992 y a la nueva estructura funcional en 2000. Además implica las transformaciones tecnológicas.

En el BCE, las bases del cambio institucional no solo han sido efecto de los conflictos políticos y las negociaciones, sino también han sido efecto de la historia, cultura e inercia estructural de las prácticas propias de la Institución. No necesariamente es resultado de una decisión racional, sino puede ser producto de influencias normativas, de coerción por los actores de poder (ejecutivo, legislativo) o de “isomorfismo institucional”<sup>6</sup>.

La historia demuestra que las funciones del BCE han estado supeditadas al «poder político» del gobierno de turno. En este punto, cabe señalar que ha habido una baja

---

<sup>5</sup>Prats i Catalâ Joan, Administración Pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista, CLAD Reforma y Democracia No. 11 (1998). pp.4. [en línea][consultado Jun. 2003]

<sup>6</sup> Imitación de formas institucionales basada en el experiencia de otros bancos centrales con unificación monetaria. En: Revista El Banco Central del Ecuador , Dirección de Imagen Corporativa del Banco Central del Ecuador, Quito, Edición febrero del 2004.

autonomía estatal frente a los poderes económico y militar que han constituido el verdadero «poder político» del país. Una muestra de ello, como se demostrará en el segundo capítulo, fue lo que sucedió durante la crisis de la deuda externa de los ochenta con la imposición del programa de ajuste estructural del Consenso de Washington. Entonces, el Banco Central debió asumir los saldos de las obligaciones en moneda extranjera del sector privado para evitar el descontento de este grupo de poder económico y el fracaso del gobierno. Otra muestra indiscutible de ello fue la crisis bancaria del año 99 durante la cual se favoreció a los banqueros a costa de perjudicar al resto de la población ecuatoriana incluyendo a productores y consumidores.

La evolución del BCE, sus cambios y reformas institucionales, han dependido, por un lado, de la ejecución las políticas económicas del país y presiones internacionales de organismos multilaterales (el Fondo Monetario Internacional FMI, el Banco Mundial BM, y otros); y, por otro, de las componentes de las estructura institucional: las normas formales, la regulación informal, los valores, las rutinas y los procedimientos. Estos elementos de la estructura institucional modelan la cultura organizativa del BCE y a nivel individual la de sus empleados. De ahí, la reforma institucional es quizás un componente más difícil de instrumentalizar o implementar; pues, requiere de la ardua tarea de reestructurar y reordenar a la institución por períodos largos de tiempo. Los obstáculos que se presentan en la reforma institucional son de carácter externo e interno.

Los obstáculos de carácter externo se dividen en dos: los de grupos de poder nacionales o regionales externos al banco y los del exterior como los de organismos multilaterales. Entre los del primer grupo se encuentran aquellos que impiden un proceso riguroso y de largo plazo en la reforma institucional se encuentran: por un lado, la inestabilidad política que rodea a la institución frente a la cual las autoridades tienen la tarea urgente de “apagar incendios”<sup>7</sup>; y por otro, la influencia de obtener réditos políticos a corto plazo. En su conjunto, estos elementos dificultan una reforma institucional que no da réditos políticos en el corto plazo: se trata de “revoluciones

---

<sup>7</sup>Hidrobo Jorge, El nuevo Banco Central del Ecuador, historia de su reforma .1992-1996, Publicaciones Económicas Banco Central del Ecuador, 1996, pp. v

silenciosas”<sup>8</sup>. Mientras que en el segundo grupo se encuentran los compromisos adquiridos con los organismos internacionales como el FMI, el BM y otros, que obligan a la institución a cumplir con funciones definidas en los plazos acordados.

Por otra parte, Hidrobo argumenta que la inercia institucional es la principal resistencia al cambio o el mayor obstáculo interno para el cambio:

La barrera de la inercia institucional, esto es la resistencia al cambio por parte de las burocracias que se aferran a sus privilegios o que, carentes de capacidad creativa, ven únicamente lo dictado por el hábito y la rutina.<sup>9</sup>

Así, los cambios en los procedimientos y normas del BCE enmarcadas en las prácticas de la Institución han demandado largos períodos de maduración para consolidar una nueva cultura organizativa. La legitimación de la reforma institucional ha requerido de la aprobación por parte del Congreso de la Ley de Régimen Monetario y del Banco del Estado pero, sobretodo, del respaldo de la opinión pública con el conocimiento acerca del cambio institucional sin anticipar de forma determinante la manera en que se llevaría a cabo su transformación.

La reforma institucional del BCE, como lo expone Hidrobo, se ha enfocado en: a) la modernización de la estructura administrativa; b) la reducción de su personal; y c) el aumento de la eficiencia y capacidad técnica del BCE. La reducción de personal (ver Cuadro I.1) deviene de estos parámetros de la institución y de las disposiciones legales de ellas derivadas:

**Cuadro I.1: Reducción o Crecimiento del personal del BCE**

Año	Empleados	Crecimiento   Reducción
1980	2739	
1988	5874	(crec.) 115%
1992	4300	(red.) 25%
1996	1800	(red.) 58%
2000	1200	(red.) 33%
2004	784	(red.) 35%

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: Autora

<sup>8</sup> Ibid

<sup>9</sup> Ibid



Efectivamente, en concordancia con la reforma institucional del 1992-1996 la reducción en un 58 por ciento del personal del BCE fue producto de la transferencia de ciertas operaciones del BCE a otras instituciones y del avance tecnológico en la automatización de ciertos procesos en el BCE. Mientras que a inicios de 2004 el BCE en el marco de la Reforma del Estado, redujo su personal bajo dos criterios de racionalización: el grado de especialización y la eficiencia. Estos criterios se convirtieron en los principios del profesionalismo profundamente institucionalizados como paradigma de la buena administración y del buen gobierno.

Debemos notar que la burocracia profesional<sup>10</sup> es parte fundamental del denominado “Estado racional”<sup>11</sup> y no es fácil de sustituir. En este sentido el BCE, pese a su baja autonomía y a la subjetividad de sus decisiones políticas a favor del poder económico, ha requerido independizarse de las imposiciones gubernamentales consolidadas, envueltas y respaldadas por ese poder. Por ello, surge “la necesidad de fortalecer a la institución frente a las presiones políticas de dichos gobiernos”<sup>12</sup>.

El carácter racional se establece por el conocimiento y las atribuciones oficializadas, fijas y ordenadas por reglas, leyes o disposiciones. Este modelo burocrático tal y como afirma Gascó “... que era el que caracteriza a las administraciones públicas, tuvo sus éxitos a la hora de gestionarlas debido a su focalización en la jerarquía, predictibilidad, específica división del trabajo y desempeño basado en los méritos”<sup>13</sup> es el que ha permanecido por mucho tiempo en las políticas del Banco Central del Ecuador (BCE). Un ejemplo de ello fue el proceso de desvinculación del personal de la reforma 1992-1996, como se explica en Enero de 1994 cuando:

La Junta Monetaria aprueba el sistema de separación concertada y selectiva del personal del Banco Central del Ecuador<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup>Nivel de especialización de la burocracia por especialización de funciones, especialización por funciones diseñadas por departamento y especialización por políticas económicas. En Reyes, Milton, *La Modernización del Estado. Caso Banco central de Ecuador*, PUCE,1997, pp 61.

<sup>11</sup> Reyes, Milton, *La Modernización del Estado. Caso Banco central de Ecuador*, PUCE,1997, pp 28.

<sup>12</sup> entrevista Fernando Moncayo, Abril de 1996, ex subdirector de la Dirección de Recursos Humanos. En Reyes, Milton, *La Modernización del Estado. Caso Banco central de Ecuador*, PUCE,1997, pp 61.

<sup>13</sup>Gascó, Mila, “Impacto Organizacional e Institucional de Proyectos de gobierno”, [en línea][consultado Ene 17 2005]. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia.*, pp. 2

<sup>14</sup> *Revista Información de la Gerencia General del Banco Central del Ecuador Nro. 3*, pp 1, en Reyes, Milton, *La Modernización del Estado. Caso Banco central de Ecuador*, PUCE,1997, pp 49.

Ello con el propósito de alcanzar eficiencia por el nivel de especialización:

alcanzar más fácilmente los objetivos de profesionalización y de mejora de política salarial institucional, es decir eficiencia <sup>15</sup>

Los principios que orientaron la reforma a partir de 1993 a alcanzar el profesionalismo de la institución se explican a continuación:

El primer principio establece que todas las unidades deben aportar la cumplimiento de la función básica de la institución. El segundo establece que el BCE debe distinguir entre unidades sustantivas y unidades de apoyo para el cumplimiento de su función básica. El tercero determina que las unidades del BCE deben identificar y definir sus productos o resultados finales de sus procesos técnicos. El cuarto principio establece que se debe distinguir la carrera profesional de los puestos administrativos y aquella debe contribuir al desarrollo del personal y a la eficiencia de la institución.<sup>16</sup>

Este tipo de burocracia profesional de la administración pública tradicional Gascó observa:

Anteriormente a este reconocimiento de la necesidad del cambio, tal y como afirma Prats (1989), eran el derecho público y el administrativo los entronizados como los propios de *la Ciencia de la Administración por excelencia, porque el predominio de sus técnicas es el que proporciona más seguridad para moverse en el mundo de las organizaciones burocráticas.*

Sin embargo, las exigencias de una sociedad de creciente complejidad y en cambio constante han convertido en inadecuado al modelo burocrático. La supervivencia de la burocracia en contextos para los cuales no fue pensada, como los actuales, ha generado disfunciones. A pesar de que la necesidad de administración pública va a más, pues según Prats (1989) *cuanto más rica, más compleja e interdependiente se hace una sociedad, mayor es la necesidad de acción de los poderes públicos*, la administración burocrática va a menos.<sup>17</sup>

En el campo de lo económico, esta administración racional, como lo explica Reyes, actúa según la óptica de los funcionarios de carrera de las organizaciones estatales y, esto no constituye una garantía plena de ser puramente técnica puede estar atravesada por la política de gobierno, debido a que las decisiones a través del conocimiento son selecciones subjetivas de políticas existentes. Por ello no es de extrañar que las decisiones racionales hayan sido influenciadas por los dictámenes del Consenso de Washington y de la globalización.

---

<sup>15</sup> Ibid. pp50

<sup>16</sup> Hidrobo Jorge, *El nuevo Banco Central del Ecuador, historia de su reforma ,1992-1996*, Publicaciones Económicas Banco Central del Ecuador, 1996, pp. v

<sup>17</sup>Gascó, Mila, “Impacto Organizacional e Institucional de Proyectos de gobierno”, [en línea][consultado Ene 17 2005]. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia.*, pp. 2

La administración pública de los países en desarrollo, como Ecuador, podría decirse que se ha interesado, en el modelo burocrático, por el diseño de la estructura jerárquica en las instituciones estatales; es decir por el diseño de la autoridad oficial y el diseño de las relaciones funcionales. No obstante, desde la reforma institucional de 1992-1996 se puede observar que el organigrama estructural del BCE no se ha basado plenamente en una estructura jerárquica rígida, así pues se organiza por procesos según la especialización y estandarización de sus tareas. De esta manera el BCE se conduce de manera consistente, racional y coordinada.

Entre los flujos de procesos del BCE, la toma de decisiones es una actividad sustancial e inherente del comportamiento político-administrativo de la institución, el cual está sujeto a la normatividad organizacional e institucional. En cuanto a las normas de la organización son normas internas que se encargan del ordenamiento y administración de los recursos de la institución. En cambio, el marco institucional articula la interacción de los actores que intervienen en las relaciones de poder en la sociedad; en este sentido, la institucionalidad se expresa de acuerdo con las relaciones, y con la competencia de los esquemas mentales y valorativos que la legitiman.

Este proceso de decisión se compone de cuatro fases: a) de la provisión de información y del análisis financiero del personal especializado; b) del conocimiento y operación del personal institucional; c) de la interrelación de las autoridades, personal especializado y de los grupos interdependientes de la institución en el proceso, es decir del trabajo mancomunado y multidisciplinario de la institución; y d) del marco regulatorio a nivel nacional e internacional, es decir, de la competencia interinstitucional y de lo que sucede en el mundo globalizado.

En lo relacionado con los procedimientos, en el BCE existe una dependencia mutua de la tecnología y de la reestructuración institucional. Entonces, la tesis contempla, además, una parte ‘aplicada’. En ella se incluye una reseña de los sistemas TIC más relevantes del BCE y una propuesta de nuevas iniciativas TIC. Entre las aplicaciones TIC más relevantes se encuentran aquellas de mecanismos “*on line*” tendientes a conseguir la estabilidad económica y del sistema financiero. El BCE administra el

sistema de pagos; implementa controles en las actividades financieras de los agentes económicos para evitar riesgos financieros y operativos; o, guía en la toma de decisiones en la definición de estrategias y políticas económicas. Ha implementado aplicaciones o sistemas basados en los usos y diseños de las tecnologías Internet, Intranet, arquitectura Data Warehouse, entre otras.

En este sentido la concurrencia de la tecnología informática y la reestructuración institucional de BCE se observa en: el Sistema de Pagos del BCE (SNP) con tecnología Internet; el sistema de administración documentaria (SAD) con tecnología Intranet; el sistema de información gerencial con arquitectura Data Warehouse; y otros sistemas especializados como el sistema general integrado de información contable con distintas tecnologías de la información.

Los sistemas del BCE cuentan con las definiciones de orden legal-normativo, operativo y técnico-informático consideradas en el marco teórico de esta investigación, a través, de las siguientes fuentes secundarias del BCE: las regulaciones del Directorio, el Libro Amarillo de los Sistemas de Compensación y Liquidación de pagos y Valores en Ecuador (Banco Mundial, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos CEMLA). Para entender el componente técnico-informático recopilé información de la Dirección de Informática del BCE de las ayudas memorias de las aplicaciones estudiadas.

Para la implementación de estos sistemas he tomado como referencia modelos de otros bancos centrales en los siguientes aspectos: el legal, el campo de acción de la banca central, el soporte técnico y tecnológico. Por todo lo expuesto en esta parte del texto se puede concluir que el cambio institucional en el BCE ha sido efecto de un proceso que arrancó en 1925 y bajo el cual el BCE estuvo bajo control de las elites políticas y económicas del país. La inercia estructural del modelo burocrático del BCE enfocado al ordenamiento y administración de los recursos de la institución es más notable en el proceso de cambio de la institución que la resistencia a éste como parte de la cultura organizativa, debido a que la organización por procesos y estandarización de las tareas rige frente a la forma en la que los actores desempeñan sus funciones.

Este trabajo de campo, también, identifica los mecanismos de gobierno electrónico en las técnicas informáticas para la prestación de servicios de banca central; en la aplicación de los procedimientos internos de la institución y organizativos; y en los procesos electrónicos de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas que un Estado moderno y democrático requiere. En el campo de las nuevas tecnologías en la gestión pública y de gobiernos electrónicos se ha reunido algunos artículos del Internet y de la revista CLAD de Gascó y de Criado. También se realizó un cuadro con muestras del crecimiento y reducción del personal en el BCE durante el período 1980 – 2004 con datos de la reforma administrativa de Hidrobo.

En el análisis del caso del BCE relacionado con los procesos de rendición de cuentas, retomo el concepto rendición de cuentas horizontal de Guillermo O'Donnell, quien la define de la siguiente manera:

La rendición de cuentas horizontal es la existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados, y de hecho dispuestos y capacitados, para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado que puedan calificarse, en principio o presuntamente, como ilícitos<sup>18</sup>.

El concepto de O'Donnell complementé con la idea central de Juliana Martínez de tener unos gobiernos más transparentes y responsables, y unas Administraciones Públicas más receptivas. En este sentido, incorporé el aporte sobre la representación democrática la legitimación institucional ante la sociedad de Gabriela Fernández, funcionaria del BCE, a la rendición de cuentas. Asimismo, el concepto apertura democrática de Fernández lo complementé con observaciones y comentarios del profesor Stiglitz, quien explica que el BCE además de informar técnicamente sobre la orientación de la actividad económica, debe juntar a los agentes económicos del más diverso interés con el objeto de ayudar a formar el consenso sobre la política económica.

---

<sup>18</sup> O'Donnell Guillermo, Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías, Revista Nueva Sociedad, Noviembre- Diciembre 1997, pp. 147

A partir de la teoría de rendición de cuentas definida realicé una evaluación del cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP). Esta Ley garantiza el principio de publicidad o apertura, transparencia y rendición de cuentas de las instituciones del sector público. Para ello realicé dos entrevistas y seleccioné al Subgerente General (encargado) por su conocimiento en asesoría legal del BCE y en vista de que el tema, en nuestro país, requiere de soporte legal. El Subgerente argumenta que por medio legal, la Ley de Acceso a la Información Pública, cualquier persona puede participar y coadyuvar al proceso de rendición de cuentas, obteniendo así mayor democratización del sistema.

Luego seleccioné al Director de Servicios Corporativos quien está a cargo de la administración del presupuesto de la institución aprobar los requerimientos de ella en los campos administrativos, financieros e informáticos. También se encarga del cumplimiento de las normas contables, financieras, de las normas y resoluciones de inversiones que ha emitido la propia Superintendencia de bancos para el manejo de las instituciones financieras como el BCE.

Con el propósito de tratar el tema de la incidencia de las TIC en la reforma institucional del BCE, esta tesis ha sido dividida en tres capítulos. El primer capítulo corresponde al debate global sobre las teorías del cambio institucional y el rol de las TIC en tal proceso. Explica el entorno económico de la globalización, los elementos teóricos de la integración de las TIC y la estructura institucional, y la definición de gobierno electrónico.

En el segundo capítulo se describe los procesos de ajuste estructural y dolarización de la economía ecuatoriana y su influencia en los cambios institucionales del BCE. Luego de la descripción de estos procesos se explican los cambios tecnológicos necesarios para cumplir con los cambios institucionales.

El tercer capítulo realiza una propuesta de nuevas iniciativas TIC en los procesos de rendición de cuentas del BCE. Se evalúa la situación actual de la difusión de la información pública de la institución con respecto la LOTAIP y el cumplimiento del

principio de publicidad de esta Ley. En este segmento propositivo defino la rendición de cuentas y describo los sistemas TIC a implementarse en el BCE que guíen en la toma de decisiones, en estrategias, en políticas económicas y en la definición de la información que debe ser transparentada por medio de mecanismos *'on line'*.

# **I Las tecnologías de la información y la comunicación en la banca central**

Este capítulo describe la importancia de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en instituciones financieras como el Banco Central del Ecuador (BCE) y analiza los cambios institucionales y la influencia tecnológica de las TIC en los mecanismos de gobierno electrónico.

## **1.1 Las tecnologías de la información y la comunicación en el contexto de la globalización**

El BCE al ser el agente financiero del Estado está inmerso en la tendencia de la nueva economía mundial basada en los flujos financieros del mercado global, los cuales reúnen grandes cantidades de dinero de distintas procedencias y cuyo movimiento es incierto e incontrolable. Esto debido a que la liberalización de los movimientos de capital ha incrementado el crecimiento de la actividad financiera, de la que a su vez derivan los avances tecnológicos: las TIC<sup>1</sup>. Al mismo tiempo, las TIC son el principal medio de la integración mundial de los mercados, no solo por la velocidad de transmisión sino por la difusión de pautas de consumo. Por eso, aunque las TIC no son funcionales solo al capital, han aumentado sus movimientos y su velocidad de transmisión.

El dinero global fluye a través de la “...red global diversificada que trasciende las fronteras y vincula negocios de toda clase”<sup>2</sup>; este dinero proviene del cualquier clase de negocio de la economía global incluso de la economía criminal (quizá en trillones de dólares). Tal y como lo describe Castells:

Aunque el tráfico de drogas es el segmento más importante de esta industria mundial, el de armas representa un mercado de alto valor. Además está todo lo que recibe valor añadido precisamente por su prohibición en un entorno institucional determinado: contrabando de

---

<sup>1</sup> La visión amplia de TIC ha sido sintetizada por Banegas (2000): “incluye el conjunto de actividades de investigación, desarrollo, fabricación, integración, instalación, comercialización y mantenimiento de componentes, subconjuntos, productos y sistemas físicos y lógicos, fundamentados en la tecnología electrónica, así como la explotación de servicios basados en dichas tecnologías, la producción y difusión de contenidos soportados electrónicamente y las aplicaciones de Internet”. ( En Criado et al. ,2002:3)

<sup>2</sup> Castells, Manuel, La Era de la Información Vol. 3 Fin del Milenio, Alianza Editorial S.A., Madrid, 1998-1999, pp.4



todo de cualquier sitio a otro, incluimos material radioactivo, órganos humanos, e inmigrantes ilegales; prostitución; juego; usura; secuestro; fraude y extorsión; falsificación de objetos, billetes bancarios, documentos financieros, tarjetas de crédito y carnés de identidad; asesinos de alquiler, tráfico de información delicada, tecnología u objetos de arte; ventas internacionales de objetos robados; o incluso vertidos de basura ilegales de un país en otro. ...En el núcleo del sistema está el *blanqueo de dinero* por cientos de millones (quizá trillones) de dólares.<sup>3</sup>

El «dinero negro» introducido en la economía global es blanqueado por distintos medios, pero el más seguro de ellos es la ejecución de transferencias electrónicas inmediatas de una institución financiera a otra. Este proceso se extiende a nivel internacional a velocidades sorprendentes, lo que hace cada vez más difícil para los estados controlar los flujos financieros y el comercio globalizado.

La economía criminal se vincula con la economía formal a través de complejos planes financieros y redes comerciales internacionales, penetrando así profundamente en los mercados financieros y constituyendo un elemento crítico y volátil en una frágil economía global.<sup>4</sup>

Aquí el gran desafío para los Estados – nación es resolver el problema de cómo controlar lo global desde lo local; sobre todo en una economía global tan volátil no solo por la influencia del blanqueo de dinero a gran escala, sino también por la tendencia del mercado mundial a la concentración y a la centralización del capital financiero. Pero, del mismo modo que se produce la centralización, se puede producir la descentralización en la medida que los Estados nacionales ganen espacios más locales y menos globales, es decir, colocar más fuerzas de movilización en lo local. El exceso de apertura a los flujos globales desestabiliza a los Estados nacionales y, al mismo tiempo, el cierre los margina de la comunidad de naciones. Así:

...la globalización y la localización no solo son momentos o caras de la misma moneda; son al mismo tiempo fuerzas impulsoras y formas de expresión de una nueva polarización y estratificación de la población mundial en ricos globalizados y pobres localizados.<sup>5</sup>

Ahora bien, es importante notar que la población mundial se divide en socios múltiples pero no necesariamente iguales, sobre todo, si se considera cómo se concentra

---

<sup>3</sup> Ibid

<sup>4</sup> Ibid

<sup>5</sup> Ulrich Beck, ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo y respuestas a la globalización, Ediciones Paidós Iberica S.A., Barcelona, 1998, pp. 88.

la libertad de acción: “Lo que para unos es libre elección para otros es destino implacable”<sup>6</sup>.

El principal medio de expansión de la globalización es el comercio mundial sin olvidar la importante contribución de las TIC en este proceso. En efecto, el carácter ‘*on line*’ de las TIC implica la accesibilidad virtual a distancias que en la realidad no virtual son inalcanzables. En este sentido la virtualización significa desterritorialización. Tal y como lo explica Levy:

Cuando una persona, una colectividad, un acto, una información se virtualizan, se colocan «fuera de ahí» se desterritorializan. Una especie de desconexión los separa del espacio físico geográfico ordinario y de la temporalidad del reloj y calendario.<sup>7</sup>

Por su parte las tecnologías han incrementado de tal manera las fuerzas del mercado que los gobiernos no son ya capaces, sobre todo los estados más débiles en términos institucionales y políticos, como los de los países dependientes, de controlar los mercados financieros internacionales. Por supuesto, las TIC son el principal medio de integración mundial de los mercados y, por tanto, propician el proceso de globalización. Pero esto no es suficiente para que todos los países se beneficien de la globalización. También es necesario considerar el nivel de conectividad y la accesibilidad a la información de los países. Entonces, si ocurre la dimensión del espacio virtual – ciberespacio- toda distancia puede neutralizarse, entonces lo fundamental es: ¿qué sucede con el tiempo? Y es el tiempo de conexión electrónica el que toma preeminencia. Si bien hay países que se benefician plenamente de la accesibilidad virtual y, por tanto, viven en el tiempo, hay otros a los que solo les resta esperar ya que en su tiempo no sucede nada a sin poder acceder a la conectividad.

Entonces queda claro que la «desterritorialización» es intrínseca al proceso de globalización de la economía, esta última considerada fundamentalmente un producto del modelo neoliberal. Cabe señalar que el neoliberalismo reduce la complejidad de la globalización al aspecto económico de la sociedad mundial del mercado, ya que todos los demás aspectos se consideran subordinados.

---

<sup>6</sup> Ibid

<sup>7</sup> Levi Pierre, ¿Qué es lo virtual?, PAIDÓS, Barcelona, 1998, pp 21

En este punto es importante aclarar que, si bien la globalización tiene sus raíces en la antigüedad y en el comercio mundial, hoy en día se presenta con características distintas: se establece, en primer lugar, en función de un nuevo sistema mundo -que supone nuevos espacios y relaciones sociales a partir del extraordinario desarrollo del transporte y de los medios comunicación e información al final siglo XX- y, en segundo lugar, está orientada hacia el consumo globalizado antes que hacia la producción globalizada.

Sin embargo, Marcela Vio y Federico Fritzsche afirman que esto no implica la ausencia del territorio

En ese caso las distancias geográficas han sido neutralizadas en tanto no afectan el tiempo de la comunicación, pero pensar a partir de esto que el territorio no cuenta como factor de importancia en este proceso comunicativo es falso y simplista.

... muchos de los análisis que sostienen el debate sobre TIC's omiten su relación de éstas con el territorio. Sin embargo, esta omisión no implica la ausencia de una concepción del territorio. Más bien, se trata de "geografías ocultas" que subyacen a estas perspectivas. Se las denomina de esta manera, porque consisten en supuestos territoriales que no se explicitan pero que condicionan fuertemente el análisis.<sup>8</sup>

En efecto, la globalización incluye conceptos como producción globalizada (capital transnacional, las empresas que se ubican en otros países para utilizar mano de obra barata, las maquiladoras, etc.); pero también de un consumo globalizado que, se basa en el comercio y consumo de artículos menos "locales" y más marcas internacionales. Además, los medios de comunicación que han dejado de ser locales para ser cada vez más globalizados – Internet, cable, entre otros- tienen un impacto significativo sobre ese consumo. A este respecto, la difusión de pautas de consumo e imágenes del mundo global a través de las TIC procuran interiorizar en los individuos cierta relación de pertenencia por medio de una identidad mundializada que contrarreste los efectos de exclusión que el propio sistema produce.

Ahora bien, lo que se consume no son solamente bienes materiales: hay información, tecnología, cultura, arte, etc. que también se consume cada vez de manera

---

<sup>8</sup> Vio, Marcela, Fritzsche, Federico; Estado del arte en el debate TIC's- territorio: Las TIC's en el territorio: en el umbral de una ciudad sin fin , pp 2, [en línea] [consultado May. 17 2005]

más globalizada. En todo eso, Internet juega un papel cada vez más importante, especialmente, en lo que tiene que ver con la información. En este sentido, el flujo de información, bienes y servicios que se da a través de las TIC propician una mayor centralización del capital financiero según la tendencia de los mercados financieros mundiales.

La nueva tendencia globalizadora en América Latina a finales de los 80s, se inició con la imposición de las medidas del Consenso de Washington (ver Cuadro 1.1) que indican una política agresiva de liberalización y desregulación de la economía. Estas medidas son promovidas por las instituciones financieras internacionales y se presentan como condición para la prolongación de préstamos, proyectos y programas, que incrementan la deuda externa, y forjan la economía latinoamericana.

**Cuadro 1.1: Políticas promulgadas por el Consenso de Washington**

1. Eliminación del déficit fiscal a través de imposición de disciplina en las finanzas públicas.
2. Modificación de las prioridades del gasto público, eliminando subvenciones.
3. Reforma fiscal: ampliación de la base tributaria y eventual aumento de tasas impositivas.
4. Tipos de interés determinados por el mercado.
5. Tipos de cambio determinados por el mercado.
6. Liberalización del comercio y orientación hacia el exterior.
7. Eliminación de restricciones a la inversión directa extranjera.
8. Privatización de empresas estatales.
9. Desregulación de actividades económicas.
10. Garantías para los derechos de propiedad.

**Fuente:** Breser Pereira y otros (1995)

**Elaboración** Fernández Gabriela<sup>9</sup>

El profesor J. Stiglitz explica:

El Consenso de Washington sostuvo que el logro de unos buenos resultados económicos requería de la liberalización comercial, la estabilidad macroeconómica y la correcta fijación de precios (Williamson 1990). Una vez que el gobierno haya tratado satisfactoriamente estas cuestiones – especialmente, una vez que ‘el gobierno es apartado del camino, se asume que los mercados privados distribuirán eficientemente los recursos y generará un fuerte crecimiento.’<sup>10</sup>

Según la perspectiva del profesor Stiglitz, se debe ir más allá del enfoque del Consenso de Washington, para orientar la política hacia el buen funcionamiento del

<sup>9</sup> Fernández Gabriela, La reforma institucional en el Ecuador Una perspectiva poco ortodoxa. Cuestiones Económicas Vol. 19-nº1, Banco Central del Ecuador, Quito, Primer cuatrimestre 2003, pp. 89

<sup>10</sup> Vilas, Carlos, ¿Más allá del Consenso de Washington?, Revista CLAD No. 18, octubre 2000, pp. 1[en línea] [consultado Mar. 21 2005]

mercado: esto requiere algo más que la estabilidad macroeconómica y la fijación de precios. Así advierte que:

...las políticas derivadas del Consenso de Washington son incompletas y a veces equivocadas. Hacer funcionar bien los mercados requiere algo más que una baja inflación; requiere regulación fiscal y políticas para la competencia, políticas que faciliten la transmisión de tecnología y promuevan la transparencia, por sólo citar unos aspectos no tratados en el Consenso de Washington.<sup>11</sup>

Al igual que el resto de América Latina, durante la crisis fiscal del Estado de los años 80, el Ecuador, mediante programas de ajuste estructural promulgados por el Consenso de Washington, encausó la acción del Estado hacia reducción del gasto público y hacia las reformas del mercado. Sufrió por ello inmensos niveles de endeudamiento y agotó el modelo de sustitución de importaciones por un proteccionismo al sector privado.

El Ecuador, sin haber salido plenamente de la crisis fiscal del Estado, a finales de los 90, sufrió una nueva crisis, esta vez del sistema financiero, a consecuencia, sobre todo, de los intermediarios de los mercados financieros en el país no pudieron sostener los desequilibrios internacionales. Esto a su vez supone que, en la época de la globalización, un desorden del mercado en un país determinado se trasmite más rápidamente a través de la economía mundial que en épocas anteriores; ello, fundamentalmente, a consecuencia de los flujos de salida de capital repentinos e inmediatos de una institución financiera a otra, propiciados por las TIC mediante transferencias electrónicas instantáneas.

En la Memoria anual 1999 del Banco Central del Ecuador se indica que la inestabilidad macroeconómica del país en 1999 fue potenciada por un entorno internacional adverso, especialmente por las crisis asiática y agravada por la brasileña que tuvieron como resultado la reducción de las expectativas de inversión en los países emergentes, el Ecuador entre ellos:

Sin haber resuelto el problema fiscal, el país tuvo que hacer frente, desde el primer semestre de 1999, al embate de la crisis financiera internacional, que se tradujo en una reducción de las fuentes externas de financiamiento. Esto agudizó las dificultades de la balanza de pagos, por el lado de la cuenta de capitales, y precipitó la frágil situación del sistema financiero doméstico hacia un problema de solvencia, en el marco de una insuficiente supervisión bancaria. En la práctica, 1999 fue un año marcado por la inestabilidad del sistema financiero, en medio de acciones dolosas de algunos

---

<sup>11</sup> Ibid

administradores de bancos y financieras. El feriado bancario y el congelamiento de los depósitos en la banca, decretado por el Gobierno en marzo, reflejaron la gravedad de la crisis, causando a su vez un mayor deterioro de la confianza de los agentes, y exacerbando así la incertidumbre.<sup>12</sup>

Los nuevos instrumentos técnico-financieros (subastas en Internet, provisión de fondos, transferencias electrónicas de pagos y cobros, registros de información, mensajería, entre otros) transmiten información en tiempo real a través de mecanismos 'on line' potenciando cualquier trámite sin límites de espacio-tiempo - con sus avances tecnológicos en la producción, procesamiento y almacenamiento de información - a través de canales de traslado de información de las TIC como Internet.

Así, las transacciones se realizan sin límites de espacio y tiempo: se genera y se transmite información en tiempo real alrededor del mundo. Por eso, cualquier política económica sin la previsión acertada del "riesgo sistémico" puede castigar con dureza a las naciones con crisis financieras irreversibles, si en las decisiones no se considera la mitigación de riesgos financieros por la dinámica de los mercados internacionales y su propagación sistémica.

El riesgo de sistema está ligado a la posibilidad de colapso del sistema financiero privado debido a variables exógenas al instituto emisor como son: la concentración de crédito de instituciones financieras importantes, el endeudamiento externo, el riesgo país, el nivel inflacionario, la composición básica de la cartera del sistema financiero, etc. factores que obligarían, más allá de cualquier alternativa, a capitalizar el banco central para hacer frente a la crisis.<sup>13</sup>

El avance tecnológico es un proceso irreversible que presenta grandes desafíos para los responsables de la estabilidad de los mercados financieros. Para ello, es necesario evaluar beneficios y riesgos a fin de sugerir políticas y estrategias económicas que detengan consecuencias adversas previsibles y tener un conocimiento profundo de los mercados –intermediación financiera – y de los clientes a los que sirven. Más allá de la estabilidad económica, los bancos centrales requieren crear sistemas financieros seguros y sólidos. Por eso, los bancos centrales para evitar el aumento del riesgo sistémico y la

---

<sup>12</sup> La Economía Ecuatoriana en 1999, Memoria Anual del Banco Central del Ecuador correspondiente al año 1999, Banco Central del Ecuador, Quito, 1999, Cap. 2

<sup>13</sup> ¿Cuánto requiere de capital un Banco Central? Propuesta del Nivel del Capital desde la Perspectiva; en V Reunión sobre aspectos contables y presupuestales de Banca Central; CEMLA, México D.F. 1998, pp.11

corrupción en los usos de la tecnología, están obligados a garantizar las operaciones y a vigilar su desempeño con infraestructura de seguridades informáticas.

Por su parte el BCE, desde su inicio, ha consolidado un poder estratégico en materia política económica, regulando la economía del país. En la actualidad, mantiene las funciones de promover y coadyuvar a la estabilidad económica, contribuir en políticas y estrategias para el desarrollo nacional, administrar el Sistema de Pagos, invertir la “Reserva Internacional de Libre Disponibilidad”<sup>14</sup> (RILD) y, actuar como depositario de los fondos públicos y como agente fiscal y financiero del Estado.

En lo que específicamente se refiere a la estructura jurídica, la dinámica económica imperante en el mundo, la unificación de los sistemas monetarios, la globalización, entre otros, son factores que motivan una modernización de tal estructura, y una aproximación a las exigencias técnico financieras.<sup>15</sup>

En este sentido, la reforma institucional del BCE se enmarca en factores como la estructura jurídica del país, la globalización y la dinámica económica imperante en el mundo, la dolarización y otros.

## **1.2 La integración de las tecnologías de la información y la comunicación y la estructura institucional: presupuestos teóricos**

Aquí se realiza un análisis de la contribución de las TIC a las evoluciones organizativas e institucionales de los estados contemporáneos. Este análisis se sitúa desde una perspectiva sociológica, económica y política para describir mejor el comportamiento de la burocracia en las instituciones del gobierno. Para entender las políticas burocráticas, la formación de redes interorganizacionales y el cambio tecnológico, se relacionan las TIC, las organizaciones, el proceso de integración y las instituciones.

---

<sup>14</sup> A raíz de la dolarización se elimina el concepto de reserva monetaria internacional, RMI, y se define la metodología de cálculo de la **Reserva internacional de libre disponibilidad**, RILD es el monto neto de recursos en moneda extranjera que son disponibles de manera inmediata para la autoridad monetaria. Los componentes de la RILD son: posición neta de divisas; oro; derechos especiales de giro (DEGs); posición de reserva en el Fondo Monetario Internacional; posición con ALADI; y, otros activos externos netos (Banco Central del Ecuador, BCE). Fuente Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS

<sup>15</sup> ¿Cuánto requiere de capital un Banco Central? Propuesta del Nivel del Capital desde la Perspectiva ; en V Reunión sobre aspectos contables y presupuestales de Banca Central; CEMLA, México D.F. 1998 ,pp.11

### **1.2.1 Tecnologías de la información y la comunicación: perspectivas institucionales**

Los procesos de integración de las TIC a la estructura de las instituciones del Estado pueden ser analizadas desde las siguientes perspectivas: a) determinismo tecnológico; b) perspectiva actor-racional; c) incrementalismo; d) perspectivas de análisis de sistemas y, e) perspectiva individualizada y por roles. Jane Fountain califica a estas de teorías débiles debido a que resultan ineficientes a la hora de explicar el cambio en la integración de las TIC y la estructura institucional, pero que ayudan en el análisis de las propuestas de integración TIC-estructura institucional.

La perspectiva del determinismo tecnológico sostiene que la tecnología es autónoma o actúa independientemente de los individuos, de los acuerdos sociales y de las instituciones. Esta perspectiva asume que las tecnologías trabajan solas; es decir, que las nuevas tecnologías de la información y comunicación se encargan del crecimiento de la productividad de las organizaciones sin considerar ajustes estructurales o cambios organizacionales para la integración y el uso de esas nuevas tecnologías. Siguiendo a Fountain, ésta es considerada una teoría débil porque no considera a quienes usan la tecnología, los actores de la organización, como agentes del cambio tecnológico y supone que la tecnología de la información y comunicación (TIC) degrada a la sociedad reduciendo a las comunidades a entes pasivos. Según entendemos, es importante colocar nuevamente a los actores como los verdaderos agentes del cambio; pues el cambio institucional es algo más que sólo un cambio tecnológico. La tecnología es el conjunto de herramientas e infraestructuras que se encargan del ingreso, almacenamiento, procesamiento y transmisión de la información. Por lo tanto, por sí sola no puede ser considerada un agente de cambio ya que, en definitiva, es el medio que permite la coordinación entre redes de actores.

Por su parte, las teorías de la perspectiva actor-racional, o de selección natural, idealiza una acción racional para explicar la adopción y difusión de las TIC, asume que las organizaciones elegirán en el tiempo la mejor tecnología sin ningún norte definido y no considera ningún nivel de error. Es posible considerar que esta es una perspectiva débil porque ignora la dimensión del riesgo tecnológico en el proceso de selección y el



margen de corrección. De ser así, resultaría muy fácil elegir la opción menos adecuada debido al grado de incertidumbre que hay en las nuevas tecnologías.

Several rational-actor theories –including functionalism, natural selection, and other frameworks that assume idealized rational action– have been used to explain the adoption and diffusion of new technologies. Implicit in these accounts is the assumption that, over time and through some degree of trial and error, organizations will choose the “best” technological offerings and learn to use information technologies in better and better ways.<sup>16</sup>

La perspectiva del incrementalismo utiliza instrumentos y políticas para hacer pequeñas desviaciones de cambio antes que un cambio efectivo porque se prefiere aquello que es más fácil de analizar, monitorear y corregir. Pese a que el incrementalismo tiene un nivel de protección en las decisiones de cambio tecnológico no previene a los actores del gobierno de seguir la dirección equivocada sin contar con la pérdida costo-tiempo y de energía. Por todo ello, este proceso incremental dificulta la configuración de un gobierno electrónico.

Charles Lindblom and others argued that in practice policymakers take small, incremental steps or deviations from the status quo because small policy adjustments are easier to analyze, monitor, and correct than comprehensive, large-scale changes. ... In the case of large, complex information systems, the economic sunk costs are enormous and each subsequent decision is highly path dependent. It is costly and difficult to reconfigure, rebuild, modernize, or otherwise substantially change information systems. Thus incrementalism offers only limited guidance for constructing a digital government.<sup>17</sup>

La perspectiva de análisis de sistemas adapta los diseños y los usos de la tecnología informática en las organizaciones complejas. Desde esta perspectiva, se propone que la estructura social se adapte rápida -a tiempo- a dicha tecnología por medio de la implementación e implantación de sistemas. Ello implica cambios normativos que los actores y estructuras deben efectuar de manera más rápida y eficientemente para dar lugar al avance tecnológico; al mismo tiempo implica que nuevos desarrollos técnicos deben ser implementados también lo más rápidamente posible. Pero el seguir esta tendencia a cualquier costo puede producir varios retrasos sociales en la adaptación al cambio drástico. Es decir, en un esfuerzo por retener un balance cognitivo, el hombre requiere un nivel de estabilidad y tiende a quedarse rezagado frente a la velocidad del desarrollo tecnológico. Políticamente, la sociedad se resiste al cambio que pueda alterar el control de los agentes sobre el medio. Es por todo ello que el cambio en la malla

---

<sup>16</sup> Ibid, pp. 84

<sup>17</sup> Ibid, pp. 85

interinstitucional es complejo y necesariamente lento. En este sentido el análisis de sistemas ignora los procesos de la estructura social exponiendo su análisis a una tasa de error excesivamente alta, lo que finalmente demuestra la imperiosa necesidad de atender a las estructuras sociales y políticas, a las organizaciones y a las redes.

The high failure rate of business process reengineering –a management movement that direct rapid , deep structural change to leverage new technological potential - exemplifies the need to attend to social en political structures, organizations and networks<sup>18</sup>

Adicionalmente, el establecimiento de tecnologías como las TIC en las instituciones públicas es un asunto de Estado; luego el gobierno tiene que proveer, mediante legislación, políticas públicas claras que definan una línea de incorporación o transformación tecnológica. Sin embargo, hay que considerar que la escasez de recursos (de los países en desarrollo como Ecuador) hace difícil la innovación tecnológica. Al no considerar factores de este tipo, la perspectiva de sistemas falla en explicar la integración de las TIC al cambio organizacional.

La perspectiva individualizada y por roles, por su lado, explica los efectos de las TIC en la estructura organizacional desde la psicología y la comunicación social. Desde esta perspectiva se explican los efectos tecnológicos sobre dos tipos de variables: la individualidad y las relaciones entre roles funcionales. En un primer momento, esta teoría mide las tecnologías, tanto por la satisfacción del empleado, el rendimiento y la discreción, como por el nivel en que el empleado se encuentra involucrado en la implementación de nuevos sistemas, y el grado de éxito. De ahí, plantea modelos tecnológicos sobre los actores organizacionales, que no se relacionan con el cambio estructural de la organización. En este primer momento, esta teoría es contradictoria, pues pretende confrontar tecnologías no comparables como si fueran similares. Lo más grave, no obstante, es que el modelo no considera cómo el cambio ocurre o debe ocurrir: se asume que la tecnología trabaja sola.

Como resultado de los problemas esta teoría, en un segundo momento, se enfocan los efectos de las TIC al análisis estructural de la organización; por ejemplo, de las relaciones de autoridad, la estructura de tareas y la autonomización del empleado. De

---

<sup>18</sup> Ibid, pp 86.

este modo, la teoría se aproxima a un diseño y uso más flexibles de sistemas de información sobre la organización. En este segundo momento, esta perspectiva asume que las tecnologías producen dinámicas sociales, las cuales a su vez pueden mantener o cambiar a la organización. En este sentido, se considera a las tecnologías de la información y la comunicación como habilitador del cambio organizacional y, por tanto, se cree que un mismo sistema implementado en contextos organizacionales similares contribuirían a la implementación de estructuras diferentes.

... Technologies are viewed as occasions that trigger social dynamics which, in turn, modify or maintain an organization's contours.(Barley, 1986:81) . Barley's account expanded on the popular reengineering theme that information technology in an "enabler" of organizational change. Thus the same information system implemented in similar organizational contexts may contribute to the implementation of different structures<sup>19</sup>

Si bien se redefinen los conceptos de tecnología y estructura; se considera a la tecnología como una entidad cuyas propiedades son en parte socialmente construidas y a la estructura como un flujo de procesos. De acuerdo con este modelo, la tecnología asumida como entidad modifica y refuerza las relaciones de los roles y, a través de estas relaciones, la estructura cambia o se mantiene. De cualquier manera quedan pendientes los detalles teóricos del cambio estructural, ya que no se entiende cómo cambia la estructura, ni se consideran los programas de rendimiento y operativos de la organización. Finalmente, la teoría ignora el comportamiento estratégico o político de los actores en el contexto de las nuevas tecnologías.

In focusing in roles and role relationships, the model left the examination of organizational mechanisms, such as performance programs and operating procedures, to other researches. ... the model ignore the political or strategic behavior of actors in the context of new technologies.<sup>20</sup>

Estas teorías omiten elementos críticos que se toman en cuenta en la definición de una nueva propuesta integradora. Fountain plantea una propuesta integradora que revierte la flecha causal TIC → Cambio Institucional para demostrar cómo influyen los aspectos cognitivos, culturales, sociales y estructurales de la institución integradamente en el diseño, percepciones, y usos del Internet y de TIC desde los actores del gobierno. Los individuos primero perciben un "entorno TIC" (los tipos y formas de

---

<sup>19</sup> Ibid pp. 87.

<sup>20</sup> Ibid pp. 88.

procesamiento y almacenamiento de información) y, de ahí, lo interpretan, lo definen y lo usan de distintas maneras.

En este sentido, como lo explica Fountain, muchos de los individuos y las organizaciones utilizan solamente una parte de la capacidad y de las características de las TIC. Las capacidades individuales y organizacionales se aprecian cuando éstas intervienen en los diseños y usos de esas tecnologías, dando sentido a las TIC, esto es, en términos de capacidad y funcionalidad de hardware, software, telecomunicaciones digitales<sup>21</sup>. Por eso, no es de extrañar que organizaciones similares con sistemas de información idénticos los utilicen de distintas formas. Son los usuarios de los sistemas quienes aprovechan el potencial estratégico de las TIC, aunque el porcentaje de rendimiento tecnológico empleado es casi siempre mínimo.

Las TIC son tecnologías de extraordinaria flexibilidad que, a diferencia de otras tecnologías más rígidas, tienen una inmensa capacidad de inserción en el mundo por su alto nivel de versatilidad. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación pretenden un funcionamiento análogo al conocimiento, formas de pensamiento, cálculo y comunicación humana. Poseen, por tanto, un alto grado de complejidad en términos de aplicación, usos y efectos en la institucionalidad.

En efecto, el modo de uso de la tecnología es el resultado de la fusión de los aspectos cognitivos, culturales, estructurales y políticos. El aspecto cognitivo se refiere a la percepción del individuo en el campo del conocimiento: esto supone el manejo de conceptos o significados que dan sentido a los usos y diseños de la tecnología. De cierto modo, las prácticas individuales influyen en el comportamiento organizacional. Al

---

<sup>21</sup> El hardware es el conjunto de máquinas de oficina, de equipos para el procesamiento y comunicación de datos, de dispositivos digitales de entrada y salida de datos; por ejemplo computadoras, computadoras portátiles, de tarjetas de red, de videodiscos digitales [DVD], de controladores, inalámbricos, etc. El software base es el conjunto de sistemas operativos, de manejadores de dispositivos de hardware, de herramientas de procesamiento de información, etc, que proveen empresas como Microsoft. El software de aplicaciones es el conjunto de servicios informáticos especializados al negocio, de aplicaciones basadas en usos y diseños de la información. Las telecomunicaciones digitales es el conjunto de infraestructuras como Internet, redes privadas, infraestructura de seguridades, infraestructura de comunicaciones (frecuencia de bandas radiodifusión, radionavegación, video-transmisión y exploración terrestre; comunicaciones móviles e inalámbricas, comunicación móvil-satelital). (Propia, Fuente Criado et al. ,2002)

estandarizarse las formas organizacionales de usos y diseños de tecnología se institucionalizan tales formas o procedimientos mediante normas que resultan del aprendizaje organizacional.. En este contexto las reformas institucionales no son reformas de papel, sino el marco normativo que formaliza las normas, las reglas, las rutinas y las relaciones en la organización. De ahí, las instituciones establecen nuevos sistemas de información para reproducir los procedimientos institucionales como la reglas, rutinas, normas y relaciones de poder, para dar sentido al diseño y usos de las nuevas tecnologías

The analytical framework details the ways the individuals in institutions tend to enact new information systems to reproduce existing rules, routines, norms, and power relations if institutional rules are clear and no salient alternative uses are visible in the environment. This conceptual framework illuminates the critical role played by social structural mechanism in organizational and institutional arrangements as public managers struggle to make sense of, design, and use new IT. <sup>22</sup>

A partir de esta última perspectiva estudio la reforma institucional del BCE.

### **1.2.2 Aspectos institucionales de la integración de la estructura institucional y la tecnología**

Las instituciones para adaptarse y mantenerse al entorno deben asegurar su legitimidad y los recursos organizacionales. La perspectiva de análisis institucional de Selznick<sup>23</sup> hace una distinción entre organizaciones e instituciones, mostrando la propensión de la organización a tomar un carácter particular o competencia definida; define el proceso de institucionalización como una emergencia de orden estable que integra los patrones sociales cambiantes y las actividades técnicas.

¿Cómo reconocer si un patrón ha sido institucionalizado? El reconocimiento de la institución introduce la idea de que lo organizativo no cambia más allá de sus límites institucionales. Según Joan Prats: “Las instituciones son normas y reglas que estructuran la acción social” <sup>24</sup>, es decir, son realidades abstractas que articulan la interacción entre actores distintos. Las organizaciones, por el contrario, son realidades

---

<sup>22</sup> Foutain, Jane, *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*; The Brookings Institution, 2001, pp 89.

<sup>23</sup> Institution Perspective: Philip Selznick, 1996. En Foutain, Jane, *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*; The Brookings Institution, 2001, pp 92.

<sup>24</sup> Prats Joan, *Administración Pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista*, CLAD Reforma democracia No. 11 (1998), pp 6

concretas: ordenaciones de los recursos concretos y discretos de orden humano, técnico y financiero. “Las organizaciones no son las reglas del juego, sino los equipos que participan en él” (Prats, 1998). Para que la aprobación de nuevas reglas formales sea efectiva se considera la influencia de las instituciones y cómo éstas producen el cambio modulando la percepción e interpretación de las iniciativas transformadoras.

Las instituciones surgen de la dinámica social a partir de normas abstractas, modelos mentales y valorativos, que la legitiman sin anticipar de forma determinante la manera en que se lleva a cabo su transformación. Estas reformas institucionales son más complicadas que las reformas meramente organizativas. Por ejemplo:

Si queremos que la Aduana haga más con menos, pero de lo mismo, nos bastaría una simple reforma de eficiencia. Pero si pretendemos que controle efectivamente el tráfico de mercancías, que desaparezcan las eventuales aduanas paralelas y el fraude, dando así seguridad a los compromisos comerciales internacionales del Estado o a los empresarios que no tienen ni quieren tener acceso al contrabando ..., en este caso la reforma de la Aduana es bastante más complicada. En el primer caso nos planteamos una reforma meramente organizativa., en el segundo caso nos estamos planteando una verdadera reforma institucional de la Aduana.<sup>25</sup>

Según la perspectiva de teoría institucional de Sharon Zukin y Paul DiMaggio, las condiciones y reglas que forman las instituciones se dividen en cuatro tipos de presupuestos teóricos interrelacionados –el cognitivo, el cultural, la estructura social y el sistema formal de gobierno–<sup>26</sup>. Estos presupuestos están altamente interrelacionados y se pueden distinguir solamente con propósitos analíticos.

Así, en el nivel más bajo se encuentran los instrumentos institucionales como procedimientos, hábitos y patrones cognitivos. Los elementos culturales incluyen las historias, los mitos, los símbolos, los rituales y la visión del mundo; funcionan con recursos de integración en la medida en que forman parte del sistema de creencias de los actores y configuran su comportamiento y preferencias, y las medidas de efectividad o eficiencia. En este sentido, la cultura, más allá de proveer un sistema de creencias, es un

---

<sup>25</sup> Ibid. pp.5

<sup>26</sup> Ibid pp. 93

*'tool kit'* (una caja de herramientas)<sup>27</sup> o conjunto de herramientas con símbolos, visiones, historias y rituales que las personas utilizan para la configuración de su mundo y para la solución de sus problemas.

En el nivel más alto se encuentran las redes interorganizacionales: cualquier colección de actores que mantiene relaciones de intercambio entre ellos. Este entorno interorganizacional consiste de redes de agencias de una organización que incluye a otras agencias de otras organizaciones. Además, involucra a diversos sectores: del gobierno, a los agentes económicos y a otros grupos de interés. Al funcionamiento interorganizacional de los cuatro elementos profundamente interrelacionados clasificados por Sharon Zukin y Paul DiMaggio –el cognitivo, el cultural, la estructura social y el sistema formal de gobierno– Granovetter citado por Fountain incorpora la acción económica inmersa en las relaciones sociales. En suma, el sistema interorganizacional incluye a las agencias de gobierno, los actores económicos, y otros grupos de interés.

Las redes mantienen cierta relación entre organizaciones que ocurren con las transacciones, los flujos de información y los enlaces, así como otros acuerdos intersectoriales. A este respecto, Mark Granovetter, cuyo argumento puede extenderse hipotéticamente a las redes tecnológicas, afirma que la acción económica está inserta en las redes sociales.

En este contexto, aparecen múltiples sistemas de creencias y competencia de versiones que, en ocasiones, se formalizan de modo menos “formal” en el curso de las relaciones sociales. Por lo tanto, quienes hacen políticas públicas y las organizaciones seleccionan y usan estratégicamente los múltiples sistemas de creencias integrantes en la hechura de sus políticas. Toda organización funciona o se inscribe dentro de un marco legal, normativo, de políticas y regulaciones que consisten en muchos sistemas de regulación, algunos de los cuales pueden incluso ser contradictorios.

---

<sup>27</sup> Ibid

Aquí, los comportamientos individual y colectivo resultan de la multiplicidad de complejos sistemas de reglas de las organizaciones. Entonces se debe reflexionar sobre cómo la estructura institucional restringe la acción, y cómo cambian estas restricciones en el tiempo. En este sentido, las instituciones y la estructura institucional, por un lado, están determinadas por el campo de acción de los actores sociales según el conocimiento, la selección y el tipo de acción que realicen; mientras, por otro lado, estas instituciones y estructura modelan el comportamiento mediante reglas formales. Esta dualidad define la relación entre acción y estructura: las acciones obedecen a la estructura y, al mismo tiempo, la mantienen y la modifican. Entonces podríamos decir que las instituciones reproducen prácticas simultáneamente flexibles y estables.

En este sentido, las instituciones podrían entenderse como simples prácticas que se reproducen. Pero la capacidad reflexiva de los actores siempre encuentra interrogantes que resolver y terminar con la continuidad de las normas regulares. Por ello, inclusive las formas más rígidas de hábitos y normas sociales y aparentemente inmutables están sujetas a la acción reflexiva y, por ende, al cambio. La rutina y el hábito son fundamentales en la vida social, pues, generalmente, se prefiere las repuestas rutinarias a las preguntas nuevas; pero las rutinas son frágiles y dependen de las contingencias. Para que una rutina sea institucionalizada se requiere de patrones de comportamiento socialmente construidos y adoptados repetidamente introduciendo un sistema de incentivos y sanciones. Las instituciones se componen de estos patrones sociales que se reproducen y se activan espontáneamente.

Sin embargo el proceso de reforma institucional no se puede atribuir, únicamente, a los procesos internos de la institución, sino también a los procesos externos que determina la reproducción de un proceso institucionalizado. En tanto haya períodos de estabilidad, las instituciones están seguras; pero si el entorno cambia; es decir, las instituciones son más frágiles al cambio, sobre todo, si ocurren “shocks”, crisis o revoluciones de tipo económicas, políticas o tecnológicas.



Existen algunos factores internos de las instituciones a los cuales se les puede atribuir el proceso de cambio institucional. Uno de ellos es el comportamiento de los actores sociales que actúan según su conocimiento y selección racional.

Un segundo factor es la capacidad de las personas de representación y negociación entre los individuos en búsqueda de acuerdos organizacionales que resultan de los conflictos, de las competencias y de los procedimientos establecidos.

Organization theorists have used the term *enactment* to refer to the selective attention paid by individuals to environmental stimuli; the propensity to represent, act out, or enact institutionalization ( or routinized) performance process and standardized organizational arrangements; and the construction or organizational life that results form conflicting, competing, and sedimented enactments.”<sup>28</sup>

Un tercer factor es el comportamiento organizacional influenciado, pero no determinado, por las normas institucionales y las redes implantadas.

Un cuarto factor es la relación entre acción e institución por el uso de procedimientos basados en formas gramaticales para determinar el comportamiento escrito. Ello se explica con el uso de patrones de acción a los que se los denomina procedimientos o rutinas:

“Members enact specific performances from among a constrained , but potentially large, set of possibilities that can be described by a grammar, giving rise to the regular patterns of action we labeled routines”.<sup>29</sup>

En este punto, los canales de comunicación, sobre todo en el ámbito burocrático, se conciben como elementos de la estructura formal que configuran la comunicación organizacional. Así, se considera que los repertorios de encuentros, formas, memos, correspondencias y otros formatos pueden restringir o permitir una acción determinada. Estos reflejan y reconstituyen el cumplimiento de la estructura. En fin, los comportamientos escritos basados en la fluidez de la estructura y en su naturaleza procesal preparan las pautas y directrices de estabilidad y de cambio en las organizaciones, en las redes y en las interacciones con la tecnología.

---

<sup>28</sup> Foutain, Jane, Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change; The Brookings Institution, 2001, pp. 89

<sup>29</sup> Ibid pp. 95

Un último factor es la manera en que la institucionalidad da forma y construye las relaciones sociales en el dominio de las redes mediante los mecanismos sociales o procesos involucrados en las relaciones sociales. A este respecto, Nee y Igram, citados en Fountain, sostienen que, por medio de la estructuración de las interacciones sociales, las instituciones producen grupos desde el nivel micro de la familia hasta la organización, y la economía como un todo:

Network of social relations are always in flux insofar as individuals respond to perceptions of costs and benefits in exchanges, and invest or divest themselves of particular social ties. The production and monitoring of norms, standards of expected behavior that enjoy a high degree of with a group or community are route in such elementary forms of social behavior.<sup>30</sup>

En este sentido, las normas se relacionan directamente a las estructuras de incentivos, las recompensas y las sanciones que, a la larga, influyen en el comportamiento social. Las normas formales operan explícitamente mediante reglas y se refuerzan mediante esfuerzo y control. En cambio, las reglas informales se adoptan o adhieren por grupo; pueden ser explícitas pero, por lo general, son implícitas y se ponen en práctica, en los mecanismos sociales, a través de la aprobación, aceptación, reprobación, evasión o separación.

Por otra parte la institucionalización de los elementos claves de la estructura organizacional –los patrones sociales, las actividades técnicas, diseños de tecnología, etc.– permite explicar la elasticidad de esta estructura en la incorporación de tecnologías de la información y comunicación. La estabilidad de las formas sociales fomenta un persistente determinismo tecnológico en la estructura. Pero, si bien la sociedad entra a la era de la información a partir de grandes cambios tecnológicos, sería erróneo atribuir a la tecnología un verdadero poder de cambio estructural. Por el contrario, podríamos decir que las redes organizacionales, los acuerdos institucionales y la integración de su comportamiento desempeñan un rol importante en el establecimiento de esa misma tecnología.

Aquellos que celebran el poder integrador de Internet no consideran la complejidad para desarrollar y manejar redes interorganizacionales, ni el balance entre confianza e

---

<sup>30</sup>Ibid pp. 96

intereses, ni entre cooperación y competencia. En sus discusiones sobre gobierno electrónico no consideran como parte de la investigación las redes sociales e interorganizacionales, ya que las consideran como una consecuencia lógica del establecimiento de tecnología.

Desde su perspectiva, los cambios organizacionales son catalizados por el Internet u otras TIC. A partir de esta afirmación, conectan la lógica de las redes de computación con las instituciones, sin proveer un esquema analítico real y produciendo un erróneo y simplificado punto de vista que desarticula al Internet de la composición: acción – institución.

El Internet crea posibilidades de largo alcance para las redes interorganizacionales; Mark Ackerman hace énfasis en su potencial para permitir nuevos tipos de redes:

Software can construct more flexible expertise networks than society could sustain previously. This new flexibility can change the way we produce, disseminate, and store society's knowledge. Within these networks, moreover, we have the flexibility to include information databases, documents, agents, and people together as resources. And as interesting, the same software allows emergent networks to be used for political action, hobbies, a sense of community and other forms of social life that we can barely imagine. The standard forms, and even the vocabulary we use to describe the forms, will blur even more.<sup>31</sup>

Pese a su determinismo tecnológico, como lo observa Fountain, Ackerman sostiene que nuestra habilidad para realizar un diseño técnico, sobrepasa nuestra capacidad de entendimiento e incorporación de las necesidades de los actores sociales en la red.

La estructura organizacional e institucional incluye las formas burocráticas -cuyas lógicas, como la estandarización de las reglas primarias y control, están sujetas a cambios debido al desarrollo tecnológico- y las redes organizacionales plasmadas en redes tecnológicas. Por otro lado, las redes interorganizacionales siguen diferentes lógicas internas: encuentran coherencia y gobernanza en las normas, la confianza, y la estructura de la red, en lugar de en la jerarquía y en el sistema de comando y control que sustenta la burocracia. Internet ofrece mayor flexibilidad, acceso al conocimiento y adaptabilidad más que crecimiento de estas burocracias.

---

<sup>31</sup>Ibid pp. 97

En resumen, las instituciones influyen y son influenciadas por las tecnologías y por las formas organizacionales predominantes. Las instituciones usan las tecnologías en forma cognitiva, cultural, socio-estructural y de integración formal de gobierno. Estos mismos elementos limitan su potencial de cambio y expansión.

### **1.2.3 Internet y los procedimientos burocráticos**

¿Cómo ven a Internet aquellos que hacen los procedimientos burocráticos y cómo interviene en los elementos estructurales de la organización? Estos procedimientos utilizan Internet como herramienta de trabajo para aportar al mejoramiento del proceso racionalización de la burocracia y conservar su predominio. Según Fountain, la administración pública burocrática gestiona, como punto central, el diseño de la organización orientado hacia la efectividad y, en parte, a la reorganización de los elementos estructurales -la coordinación, la función institucional y el flujo de procesos- y de los canales o sistemas a través de los cuales viaja la información y se efectúan actividades de producción y de toma de decisiones. Para ello, Internet a más de su potencialidad en lo relacionado con la actividad productiva, tiene gran potencialidad en la coordinación de los procesos.

One reason for the powerful potential effect of the Internet is its ability to affect not only production but also coordination. Therefore, this element of bureaucracy is of vital importance if we are a going to understand how the use of the internet by bureaucratic policymakers is mediated by existing structural elements.<sup>32</sup>

Internet es fundamental para uno de los ejes principales de la perspectiva administrativa: la coordinación. Si bien, sin conectividad la interoperabilidad (servicios de intercambio de procesos y datos) institucional falla, la coordinación se complica, la comunicación se retrasa y las oportunidades del gobierno de hacer políticas públicas para solucionar los problemas de acceso a la información disminuyen, es necesaria la participación del público. Por ello, una vez definidas la funciones institucionales, se procede a diseñar la interacción con el público aprovechando la comunicación, el control y la coordinación a través de Internet.

---

<sup>32</sup> Ibid pp. 51-52

La división de tareas y funciones en la gestión pública requiere de coordinación, de acuerdos mutuos, de supervisión y de estandarización. Analizamos, a continuación algunas modalidades de coordinación que resultan relevantes para este estudio:

Una primera forma de coordinación es el acuerdo entre las partes integrantes; esta forma es parte fundamental de la política y tiene incidencia sobre la racionalidad en los procesos de toma de decisión no jerárquicos. Sin embargo, el comportamiento de cada participante – cada ciudadano- en esos procesos está altamente controlado por reglas jurídicas y de autoridad que tienen efecto sobre el comportamiento. Ahí Internet no solo facilita la comunicación y el acceso a la información, sino flexibiliza la gestión personal canalizando y controlando los procedimientos.

Una segunda forma de coordinación es la supervisión directa del líder o jefe sobre la tarea y desempeño del grupo de quien es responsable.

Finalmente, una tercera forma de coordinación es la estandarización de procesos mediante mecanismos informáticos de procesamiento. Con la estandarización es factible extender la coordinación hacia niveles intergrupales bajo el establecimiento de normas y procedimientos en las entradas a los sistemas o ingreso de información, en las salidas del sistema o resultados de la información procesada, en las actividades y el comportamiento en las interacciones de los usuarios de los sistemas. Todo esto tiene el objetivo de regular la gestión del personal y conducirlo hacia la obtención de productos más efectivos y eficientes. De ahí, el interés de mejorar el rendimiento es un ejercicio en la estandarización de los procedimientos burocráticos mediante la coordinación y el control para obtener mayor productividad.

En este sentido, socializar las formas profesionales –racionales- fundamentales de la burocracia podría restringir y hasta impedir la solución de problemas sociales más complejos porque se estaría delimitando los procesos para ganar en estabilidad y en reducir la incertidumbre. La socialización de procesos estandarizados produce coherencia, estabilidad, certidumbre y coordinación, pero pierde en creatividad, pensamiento de grupo y produce resistencia al cambio porque se prefiere aquello que

confirma el saber antes de lo otro que lleva al cambio. En este sentido, la estandarización se puede exagerar en su nivel de aplicación en las burocracias estatales.

### **1.3 Las tecnologías de la información y la comunicación y los mecanismos de gobierno electrónico**

Las TIC son parte de las estrategias de modernización del Estado. Algunos de los usos de las TIC en estas estrategias son los mecanismos de gobierno electrónico. En este sentido, los mecanismos de gobierno electrónico integran estas nuevas tecnologías, como Internet, a las actividades de las instituciones públicas, con la finalidad de mejorar el rendimiento del empleado y la calidad en sus tareas y servicios al cliente.

Gobierno electrónico o gobierno en línea (en inglés e-government) es el uso que hace el Estado de las TIC, con el fin de simplificar procedimientos administrativos internos y ahorrar costos, otorgar transparencia a determinados trámites a ciertos procesos políticos, ampliar y hacer más eficiente y eficaz la prestación de servicios públicos y difundir información de interés para la comunidad, abriendo canales de participación ciudadana.<sup>33</sup>

Las nuevas tecnologías de la información por si mismas no crean cambio institucional, pero si son útiles a éste, resultan muy útiles e importantes para la transformación de la gestión pública. Internet, cuyo potencial es distribuir la información por su estructura de red, permite la implementación de aplicaciones que organizan la información distribuida, posibilitan la manipulación de símbolos en la red y facilitan la interoperabilidad entre sistemas heterogéneos .

De otro lado, la modernización del Estado requiere de la creación de gobiernos electrónicos; esto implica:

El papel del gobierno y de la administración es clave en cuanto a su influencia en la creación de un marco regulador de las telecomunicaciones que fomente la competencia y haga más asequible el acceso a los ciudadanos, en la formulación de medidas que fomenten la seguridad y generen la confianza necesaria para las transacciones electrónicas o en el establecimiento de la garantía de unos servicios de comunicación mínimos a disposición de la población y, en especial, de los grupos con fuertes dificultades económicas, geográficas y sociales.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup>Las tecnologi@s de la información y comunicación para el desarrollo humano , Informe sobre Desarrollo Humano Ecuador 2001, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pp. 179

<sup>34</sup>Gascó, Mila, Impacto Organizacional e Institucional de Proyectos de Gobierno Electrónico, [en línea]. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia.*, pp. 6

Es por ello que, en suma, el gobierno electrónico en su proceso de construcción requiere de los siguientes contenidos: los explícitos -como el marco normativo, planes de trabajo y sistemas desarrollados- y los implícitos relacionados con el campo cognitivo de la organización: el aprendizaje y el comportamiento.

En este sentido, los proyectos de gobiernos electrónicos se ven limitados por la normativa explícita, pero también por los valores y reglas informales y de resistencia a determinadas acciones. Por ello, la implantación de los gobiernos electrónicos aplica las normas o disposiciones formales -matizadas por los valores y los arreglos informales- genera una serie de rutinas y procedimientos que se reflejan en las estructuras y dinámicas de trabajo de la organización. Pese al potencial dinamizador del gobierno electrónico, si hay alteración del equilibrio, la efectividad de los resultados del gobierno electrónico es relativa.

El gobierno electrónico por definición incluye la aplicación de TICs y, en particular Internet, en la gestión pública, en la prestación de servicios al ciudadano y en la transparencia en las acciones del gobierno. Pero también incluye un nuevo tipo de relación entre Estado y sociedad. Aquí debemos notar que Internet favorece a la democracia al conectar múltiples relaciones en red que, a su vez, conectan múltiples actores interesados de definir el curso de las acciones del gobierno en igual condición, tanto gubernamentales, como no gubernamentales y del sector privado.

Esta nueva forma de interacción entre actores crea tratamiento distinto para resolver problemas complejos que no se reflejan en una estructura jerárquica de burocracias estatales. El nuevo estilo de 'gobernanza'<sup>35</sup> considera las agencias locales del Estado, sector privado, movimientos sociales, entre otros, para negociar e implementar soluciones, permitiendo flexibilidad en la gestión pública y cohesionando

---

<sup>35</sup> Gobernanza es la capacidad de hacer efectivas las decisiones del gobierno, a través de una reforma fiscal que devuelva autonomía financiera al Estado (superación de la crisis fiscal); de la reforma administrativa orientada a implementar una administración pública tipo gerencial (en lugar de burocrática) ; y la separación dentro del Estado –en el nivel de sus actividades exclusivas entre la formulación de políticas públicas y su ejecución ( desconcentración, descentralización, etc.) Fuente: Ramírez Gallegos, Franklin, Abril 2003.

múltiples lógicas en rutinas de operación, programas de rendimiento, políticas burocráticas, normas, redes sociales y creencias culturales.

Dentro de las perspectivas de la gobernanza, plantearse un proyecto de gobierno electrónico no es solo obtener información de la organización, se debe enfocar las resistencias sociales, corporativas, legislativas, procedimentales, interorganizativas siendo con frecuencia la tecnología la menos importante. Por supuesto, el gobierno electrónico es ante todo una cuestión política de voluntades, prioridades de actuación y capacidad de liderazgo más que de una cuestión meramente técnica, debe contar con una participación coordinada de actores con diferentes criterios, posiciones, intereses, percepciones y recursos.



## **II El Banco Central del Ecuador: reforma institucional y la influencia de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en el proceso de cambio institucional**

El propósito de esta parte es analizar el cambio institucional del Banco Central del Ecuador (BCE) en el contexto de la Reforma del Estado en el Ecuador (RE), y examinar, dado este contexto, la integración de las TIC al proceso de cambio institucional del BCE y el funcionamiento de los mecanismos de gobierno electrónico en la institución. La reforma estructural del Estado, que puede situarse entre 1983 y el año 2000, y la dolarización han sido la principal razón de los cambios institucionales y de las transformaciones tecnológicas en el Banco Central del Ecuador a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI.

En este sentido la reforma institucional como componente de la RE requiere del establecimiento de un marco legal. En el caso analizado, la reestructuración y la dimensión del BCE están determinadas de acuerdo con la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, y demás estatutos legales.

### **2.1 El Banco Central del Ecuador: historia de su evolución institucional**

#### **2.1.1 Antecedentes históricos**

El 8 de noviembre de 1831 el Congreso expedía la primera Ley de Monedas, con la que se creaba la Casa de la Moneda de Quito para solucionar la crisis ocasionada por la circulación de moneda foránea de mala calidad, la falsificación de la moneda y, sobre todo, para afirmar la Soberanía Nacional del Ecuador. Pero no fue posible expulsar la moneda extranjera y la falsificación llegó a niveles alarmantes. Por ello, la Casa de la Moneda fue desatendida por los gobiernos sucesivos hasta desaparecer con el Decreto Legislativo del 5 de diciembre de 1856, que establecía el sistema decimal francés como único y obligatorio en los campos monetarios y de pesas y medidas.

Ante la falta de un ente emisor del Estado, para 1900 toman las funciones de la Casa de la Moneda ciertos bancos privados: el Banco del Ecuador y el Banco Comercial y Agrícola. Estos bancos guayaquileños eran las dos únicas entidades bancarias

autorizadas para emitir moneda; de este modo aseguraban el control sobre el crédito y el tipo de cambio con lo que consolidaron un poder estratégico sobre la política económica del país.

En esa época el Estado se independizó de la iglesia pero se volvió dependiente de la banca comercial; esto condujo a un liberalismo burgués que produjo la crisis monetaria de 1912-1925. En 1914 el Gobierno de Leonidas Plaza dependía de la banca por el excesivo endeudamiento para financiar la represión en contra del levantamiento del liberalismo radical. Plaza decretó la Ley de Inconvertibilidad o Ley Moratoria que prohibió la exportación de oro y aplazó el canje de billetes por ese metal. Esta medida condujo a que el medio circulante aumentara y se depreciaran los billetes bancarios.

Con esta ley, Plaza protegía las reservas de oro de la Nación, pero simultáneamente ayudaba a los bancos emisores y en particular al Comercial y Agrícola. De haberse producido una corrida bancaria, esos bancos no hubieran podido respaldar sus billetes por la falta de oro en sus reservas. La medida dictada como provisional rigió durante un decenio y sentó las bases para la emisión inorgánica o fraudulenta de la moneda. En 1927 Luis Napoleón Dillon escribiría: " Los ecuatorianos pagamos el cupo (de la guerra mundial) para salvar al Banco Comercial y Agrícola y para engordar a sus accionistas y especuladores ".<sup>1</sup>

Toda esta situación suscitó gran malestar social y condujo al golpe de Estado del 9 de julio de 1925 conocido como Revolución Juliana que terminó con la excesiva libertad cambiaria y crediticia que ejercían por ese entonces los bancos privados emisores.

### **2.1.2 Fundación del Banco Central del Ecuador**

La Revolución Juliana de 1925 pretendía acabar con la Ley de inconvertibilidad de los billetes. En esa época la primera Junta de Gobierno Provisional propuso la creación del Banco Central del Ecuador y la liquidación del Banco Comercial y Agrícola con el propósito de garantizar la convertibilidad de los billetes depreciados. Para ello el Sr. Luis Napoleón Dillon, miembro de la Junta de Gobierno Provisional y encargado de la Cartera del Ministerio de Hacienda, planteó el proyecto de creación del Banco Central.

Solo con el Banco Central podremos ir derechamente a la abolición de la Moratoria, a la convertibilidad metálica del billete, a la estabilización de la moneda, a la regularización del

---

<sup>1</sup> Espinosa Simón, Leonidas Plaza Gutiérrez (1912-1916), [en línea] [consultado 12 Nov 2005]

cambio internacional, a la unificación del circulante, a la centralización total de la rentas públicas, a la nivelación del Presupuesto Nacional, al cobro efectivo y oportuno de los impuestos, a la reforma aduanera, a la economía cuantiosa de los gastos nacionales, al control efectivo de la vida bancaria, a la regularización del crédito, a la participación del Fisco en el utilidades bancarias, a la conversión y consolidación de la Deuda Externa y a la organización, de conformidad con el brillante programa de la transformación política del 9 de julio<sup>2</sup>.

De conformidad con el proyecto de Dillon, la Junta de Gobierno Provisional expidió el 9 de Octubre de 1925 el Decreto de Fundación del Banco Central del Ecuador publicada en el Registro Oficial Nro. 78 del 14 de Octubre de 1925. Pero la medida no se concretó por la inevitable oposición de ciertos intereses tanto políticos como bancarios. Así lo explica Dillon en un telegrama del 24 de noviembre de 1925 que circuló para todos los Gobernadores y Jefes de Zona de la República:

“Como algunos ciudadanos pertenecientes al núcleo de banqueros que en Guayaquil forman el centro de resistencia a la política económica del Gobierno se ha permitido calificar en un documento público de ANARQUICOS los planes del Ministerio de Hacienda, he creído conveniente dirigir a usted esta circular con el objetivo de que no se extravié el criterio público y de que se conozcan con la mayor y exactitud posibles las ideas directrices y las reformas fundamentales que la Junta de Gobierno Provisional tiene firme intención de llevar a cabo con el objeto de reorganizar la vida económica y financiera del país de acuerdo con los ideales proclamados el NUEVE DE JULIO...”<sup>3</sup>

El 10 de enero de 1925 dimitió la Primera Junta de Gobierno y con ella, Dillon. Pese a que los empeños de Dillon se dirigían al cumplimiento de los propósitos revolucionarios, la banca y la plutocracia empezaron una violenta campaña de prensa regionalista que abanderaba al Banco Comercial y Agrícola, como defensor de los intereses de Guayaquil y al Ministro de Hacienda como apasionado regionalista enemigo de la costa. En estas circunstancias, los militares disuelven el gobierno plural, y nombran de inmediato como Presidente Provisional de la República al Dr. Isidro Ayora.

Ayora se revela contra sus propios creadores (la plutocracia), suprime la Junta Central Militar, encarcela y persigue a los banqueros, que combatían las reformas, y clausura los periódicos que los defienden. Los conatos de rebelión política y militar, fueron castigados con energía, se establecen multas cuantiosas para los conspiradores ricos y el destierro en el Archipiélago de Galápagos para los revolucionarios contumaces.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Revista del Banco Central del Ecuador Que es el Banco Central del Ecuador, “Fundación del Banco Central del Ecuador”. Departamento de Documentación e Información Económica, Banco Central del Ecuador, Quito, Edición abril de 1992, pp. 15

<sup>3</sup> Ibid pp. 21.

<sup>4</sup> EDUFUTURO, Ciclo 1915 – 1928, Sección: » Historia » Artículos » Historia del Periodismo » 1915 – 1928, [en línea] [consultado el 13 de Nov. 2005]

Así, el 26 de junio de 1926 el presidente Ayora designó al doctor Pedro Leopoldo Núñez como Ministro de Hacienda, quien dió paso a la creación temporal de la Caja Central de Emisión y Amortización a la que se transfirieron todos los billetes y las reservas metálicas de respaldo de esos billetes de los bancos emisores privados. De esta manera el presidente Ayora logró efectivizar las reformas propuestas por la Revolución Juliana y continuó con la creación del Banco Central del Ecuador. Para ello, contrató el asesoramiento del profesor Edwin Kemmerer de la Universidad de Princeton y presidente de la Asociación Económica Americana quien encabezó la misión denominada con su mismo nombre.

La misión Kemmerer llegó a Quito el 19 de octubre de 1926 y el 11 de febrero de 1927 presentó al Gobierno el proyecto de la Ley Orgánica del Banco Central del Ecuador. El 4 de marzo de 1927 el presidente Isidro Ayora decretó la Ley Orgánica del Banco Central del Ecuador publicada el 12 de marzo de 1927 en el Registro Oficial Nro. 283. Finalmente, de acuerdo con el Decreto Supremo del 9 de Agosto de 1927, y conforme a la Ley Orgánica del 4 de marzo, fue inaugurado oficialmente en Quito el Banco Central del Ecuador el 10 de Agosto de 1927.

### **2.1.3 Proceso de afirmación institucional**

El Banco Central del Ecuador fue creado en 1927 y uno de sus objetivos fundamentales era ejecutar la política monetaria nacional. Para cumplir con este objetivo debía crear y regular las condiciones monetarias, crediticias y cambiarias más favorables al desarrollo ordenado de la economía nacional. En este sentido según la Ley Orgánica del Banco Central del Ecuador, el banco actuaba sin la influencia de ningún tipo de interés, ni del gobierno ni del sector privado.

El BCE se creaba como única entidad responsable de la emisión de moneda y debía sujetarse a la emisión de la moneda en relación directa con el respaldo en oro, de acuerdo con los planteamientos de la misión Kemmerer. Ésta última determinó que el BCE debía arrancar con un capital de 10 millones de sucres, constituido por la emisión de acciones de dos tipos: la que los banco comerciales e instituciones financieras tenían

que adquirir con un respaldo del 15% de su capital y fondo de reserva; y, las que estarían suscritas por el público en general.

Adicionalmente, la misión Kemmerer, sugirió que la sede del Banco Central debía ser instalada en Quito por la interconexión necesaria con el Ministerio de Hacienda y por política común en otros países que instalaron los bancos centrales en sus capitales.

Pronto, debido a la crisis económica mundial del 1930, los planteamientos de Kemmerer de guardar proporción directa entre el circulante y la actividad económica del país fueron anulados. En esa época el Presidente de la República, Alfredo Baquerizo Moreno, impuso al Banco Central la prohibición del canje de billetes por oro para acceder libremente a los fondos del Banco Central. Por lo tanto, se emitieron billetes sin respaldo. Por ello la Ley Orgánica de Monedas debió ser reformada en diciembre de 1937 con el propósito de evitar la influencia gubernamental en las emisiones de billetes, es decir, se convertía al BCE en un organismo autónomo.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, la interrelación de las naciones aliadas exige la creación de un organismo afín a las necesidades ocasionadas por la época, el Fondo Monetario Internacional (FMI). En 1948 el Ecuador sufre un desajuste en su economía y el Banco Central solicita al gobierno la contratación del FMI para evaluar la situación monetaria y cambiaria del país. Como resultado, el 13 marzo de 1948 la reforma al Régimen Monetario crea la Junta Monetaria del Banco Central como organismo rector de las políticas monetarias, cambiarias y crediticias nacionales.

Hasta 1978 la Ley Orgánica del Régimen Monetario permaneció sin cambios fundamentales. El modelo agroexportador ecuatoriano se mantuvo como principal fuente de recursos sin brindar mayor beneficio al país. A partir de 1972 con el auge petrolero en el Ecuador, el modelo agroexportador fue rápidamente sustituido por la industria del petróleo y otras actividades industriales incipientes. Este auge petrolero atrajo a la inversión extranjera con lo que la reserva monetaria llegó a unos 800 millones de dólares en la década de los setenta. Así, el Estado se convierte en beneficiario directo de “petrodólares” lo que fomenta el endeudamiento externo

agresivo, el aumento desmedido del gasto público y la inversión no coherente. Este inapropiado uso de los recursos estalló con la reforma estructural del país que desencadenó la crisis de la deuda externa de 1980.

#### **2.1.4 Banco Central del Ecuador: De la reforma estructural a la dolarización**

En la década 1980-1990 el país al igual que el resto de América Latina entraba en la “década pérdida”, la década en que estalla la crisis de la deuda externa. A inicios de los ochenta arranca la reforma estructural en el Ecuador con las medidas recomendadas por el Consenso de Washington. Así, el programa de ajuste estructural se caracteriza por la búsqueda del "libre juego de las fuerzas del mercado" y, de hecho, por la liberalización y flexibilización del sistema financiero lo que produjo el debilitamiento de las instituciones del Estado y dio origen a la crisis del sistema financiero.

“Este recetario recoge las medidas ortodoxas del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Mundial y demás organismos multilaterales de crédito (BID, CAF, etc.), así como la posición del gobierno norteamericano y de los grupos transnacionales de mayor influencia global, sobre todo de los Estados Unidos.”<sup>5</sup>

El programa de ajuste estructural no solo influyó en el país sino también en los cambios institucionales del BCE. Alberto Acosta explica al ajuste estructural en Ecuador con respecto a los gobiernos transcurridos durante el período 1981-2000 Así en un primer momento, el gobierno de Oswaldo Hurtado (1981-1984) una vez que estalló la crisis de la deuda diseñó un mecanismo de pago que beneficiaba a los deudores privados. En otras palabras introdujo la compensación de las obligaciones pendientes de particulares por medio de cuentas especiales en divisas en el BCE, el refinanciamiento de la deuda externa privada, la concesión de anticipos extraordinarios, etc. En efecto, en junio de 1983 bajo el esquema “sucretización”<sup>6</sup>, la Junta Monetaria - organismo directivo del BCE- autorizó el refinanciamiento de la deuda externa privada. Esta resolución obligó al BCE a asumir la deuda externa privada sucretizada frente a la

---

<sup>5</sup> Acosta, Alberto, Ecuador: del Ajuste Tortuoso al Ajuste Dolarizado, Ecuador DEBATE N° 50, Centro Andino de Acción Popular CAAP, Quito, 2000, pp.73.

<sup>6</sup> “Este mecanismo contemplo tres alternativas a las que podían acogerse los deudores privados ecuatorianos para el refinanciamiento de sus obligaciones , incluyendo la posibilidad de convertir sus obligaciones en USD con el exterior en deudas en sucres con el BCE (denominados Créditos de Estabilización Alternativas A, B y C )a plazos acordes con los acuerdos alcanzados por el país con la banca internacional.” En: Sistemas de Compensación y Liquidación de Pagos y Valores en Ecuador; Iniciativa de Compensación y Liquidación de Pagos y valores del Hemisferio Occidental, Banco Mundial y Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos–Libro Amarillo, Diciembre 2002. pp. 4.

banca internacional. El estado se hacía cargo, así, de endeudamientos privados y protegía, con ello, a poderosos actores económicos del país.

En un segundo momento, durante el régimen socialcristiano de León Febres Cordero (1984-1988) se aplica la “reconstrucción neoliberal”<sup>7</sup>, provocando un desorden generalizado y el rechazo de la ciudadanía contra al régimen más autoritario y de mayor apertura a la liberalización del mercado. En ese contexto, como lo explica Montúfar, pese a la intervención autoritaria de su régimen, LFC articuló un discurso anti-estatista incoherente con las medidas tomadas durante su gobierno que no solo afirmaba su gobierno dictatorial sino el poder de las élites tradicionales de los caudillos locales de los empresarios, los independientes y los tecnócratas neoliberales. Una muestra de ello fueron las medidas económicas de octubre de 1984, las cuales se constituyeron en un importante subsidio económico al sector privado. El BCE se vio obligado a asumir todo el riesgo cambiario en los pagos de la deuda externa sucretizada contraídos en el régimen anterior.

En octubre de 1984 la Junta Monetaria decidió modificar las condiciones de pago de la deuda externa sucretizada, extendiendo sus plazos a 7 años, manteniendo la tasa de interés al 16 por ciento, congelando el tipo de cambio a 100 sucres por USD y ampliando el período de gracia de 1 año y medio a 4 años y medio.<sup>8</sup>

Las obligaciones pendientes de pago asumidas por el Gobierno Central se tradujeron en importantes pérdidas contables para BCE y en la carga permanente para el Estado. A mediados de 1987 se aplicaron nuevas medidas estructurales para el fortalecimiento del sector financiero: la reducción de la dependencia de las instituciones financieras con el BCE y el mejoramiento de las condiciones del mercado de capitales. Bajo este esquema ni los accionistas privados ni las instituciones financieras tenían obligación, ni siquiera, de compartir los costos de operación con el BCE.

---

<sup>7</sup> Paradójicamente, esta “reconstrucción neoliberal” se asentó sobre la concepción organicista de la relación Estado-sociedad y, en consecuencia, presentó una clara continuidad con la dinámica Estado-céntrica del período anterior. Al hacerlo el neoliberalismo febreccorderista fue estructurado dentro de lo que denominaremos una gramática populista, a saber, una estructura discursiva basada en similares oposiciones y dicotomías que el populismo, no obstante, introducir diferentes contenidos. Fuente: Montúfar César, La Reconstrucción Neoliberal. Febres Cordero o la Estatización del Neoliberalismo en el Ecuador 1984-1988, Ediciones Abya-Yala, Quito, 2000, pp 56.

<sup>8</sup> Sistemas de Compensación y Liquidación de Pagos y Valores en Ecuador; Iniciativa de Compensación y Liquidación de Pagos y valores del Hemisferio Occidental, Banco Mundial y Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos–Libro Amarillo, Diciembre 2002. pp 4.

En un tercer momento, el gobierno social demócrata de Rodrigo Borja (1988-1992), pese a la intención de cambiar la orientación de las políticas neoliberales del período anterior, mantuvo la senda del ajuste estructural con complejas implicaciones sobre el mercado laboral.

En agosto de 1988 la Junta Monetaria derogó en todos sus partes las resoluciones vinculadas con la adquisición de cuentas especiales en divisas por parte del BCE y prohibió a este la adquisición de tales cuentas para cancelar los pasivos que mantenían los bancos privados.<sup>9</sup>

En un cuarto momento, durante el siguiente período conservador de Sixto Durán Ballén (1992-1996) se aceleró el proceso del ajuste estructural que pretendió profundizar las privatizaciones; el proceso fue truncado por la protesta social que desaceleró la continuación de las reformas neoliberales. El Ecuador entraba tardía pero aceleradamente a la liberalización financiera sin el establecimiento de mecanismos de control y regulación adecuados, los cuales podía obtener de las experiencias de los países vecinos. Acosta afirma al respecto que:

El punto de partida de la liberalización financiera radica en la aprobación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero en 1994, con la cual se introdujo el libertinaje en el sector, exacerbado por la reducción de la capacidad (¿voluntad?) de control de la Superintendencia de Bancos. Así, desde 1993 y 1994 se dio paso a una serie de reformas jurídicas y a la expedición de nuevas normas legales, tales la Ley de Mercado de Valores, la Ley de Modernización del Estado, y, en particular, la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. Estas reformas cambiaron el sistema de banca restringida (y relativamente controlada) por un sistema de banca universal liberalizada, con lo cual, en la práctica, aumentaron los riesgos en sus operaciones. Igualmente se permitió el ingreso de nuevos productos bancarios a tono con el ambiente especulativo internacional. Esta banca liberalizada y sin controles adecuados canalizó masivos recursos externos hacia la economía nacional sin adoptar criterios de selectividad y tomar las precauciones del caso; recursos que luego fueron sacados del país cuando aparecieron los primeros síntomas de la crisis...<sup>10</sup>

En un quinto momento durante el siguiente período del populista Abdalá Bucaram Ortíz (1996-1997) se pretendió un estado superior de neoliberalismo mediante reformas hacia la convertibilidad forzando a las privatizaciones de las principales empresas estatales y la flexibilización laboral. Esta intención provocó la crisis de Febrero de

---

<sup>9</sup> Sistemas de Compensación y Liquidación de Pagos y Valores en Ecuador ; Iniciativa de Compensación y Liquidación de Pagos y valores del Hemisferio Occidental, Banco Mundial y Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos–Libro Amarillo, Diciembre 2002. pp 5.

<sup>10</sup> Acosta, Alberto, Ecuador: del Ajuste Tortuoso al Ajuste Dolarizado, Ecuador DEBATE N° 50, Centro Andino de Acción Popular CAAP, Quito, 2000, pp. 80.



1997 que derrocó al bucaratismo y dio paso a un sexto momento al período de gobierno interino de Fabián Alarcón (1997-1998) durante el cual se mantuvo la senda del ajuste estructural profundizando la crisis.

Finalmente, un último momento de la coyuntura precedente a la dolarización se da durante el período democristiano de Jamil Mahuad (1998-2000), bajo el esquema del ajuste estructural que favoreció a los banqueros a costa de perjudicar al resto de la población ecuatoriana incluyendo a productores y consumidores. Por lo tanto, esta coyuntura termina con la adopción autoritaria de la dolarización y el derrocamiento de Mahuad, gobierno que según Acosta estuvo estrechamente vinculado a la banca:

Con Jamil Mahuad Witt (1998-2000), democristiano estrechamente vinculado a la gran banca, el país enfrentó una de las peores crisis económicas de su historia, agravada por la adopción autoritaria de un esquema de dolarización desde el 9 de enero del 2000.<sup>11</sup>

### **2.1.5 Banco Central del Ecuador 1980-1999: Reserva Monetaria Internacional**

Uno de las funciones principales del BCE en el período 1980-1999 fue la administración de la “Reserva Monetaria Internacional”<sup>12</sup> (RMI). La RMI (ver cuadro siguiente) fluctúa según la influencia de las condiciones internas y externas en el saldo de los activos y pasivos internacionales (divisas, oro físico, derechos especiales de giro, acuerdos de pago, etc.) . Por ejemplo los pagos a la deuda externa constituyen una condición externa que repercute en la RMI. Así la reserva monetaria internacional declinó hasta llegar a ser negativa en 1986-1988 en el gobierno de Febres Cordero por la reducción de los ingresos petroleros y los pagos por deuda externa como se puede observar en el gráfico siguiente. En 1994, la gráfica muestra un crecimiento notable de la RMI, lo que obedece a la nueva política cambiaria del BCE de Durán Ballén de mantener el tipo de cambio estable en el mercado de divisas (dólares). Sin embargo, en 1995 la reserva decae por la alta volatilidad de las tasas de interés y por los movimientos especulativos del sistema financiero. A partir de 1996 la RMI mantiene

---

<sup>11</sup> Ibid

<sup>12</sup> **Reserva monetaria internacional (RMI)** es el saldo de los activos y pasivos internacionales (divisas, oro físico, derechos especiales de giro, acuerdos de pago, etc.) disponible por el Banco Central (Economía ecuatoriana en cifras, ILDIS). En Economía Ecuatoriana en Cifras, Reserva monetaria internacional, RMI / Reserva internacional de libre disponibilidad, RILD, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, [en línea] [consultado Feb. 2006]

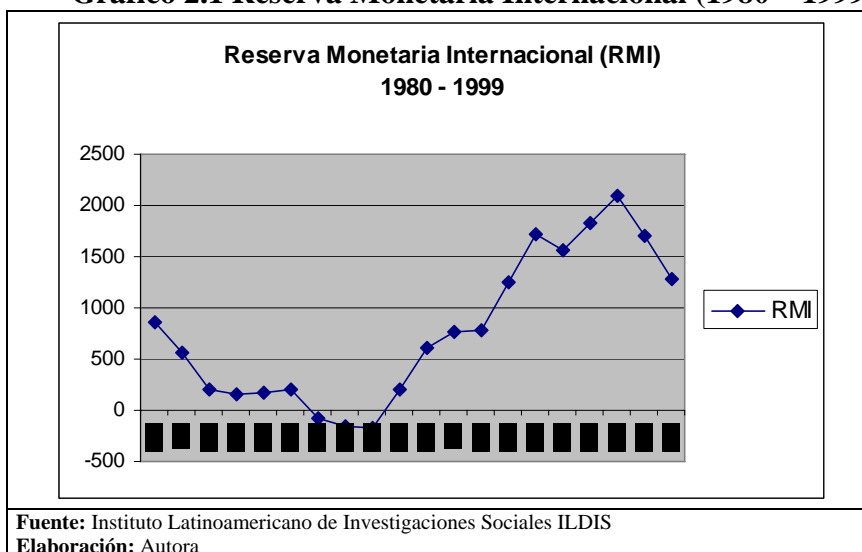
un crecimiento constante hasta 1997 que alcanza su punto más alto y decae en 1999 casi hasta la mitad de 2.093 a 1.276 millones USD por la hiperinflación y la crisis bancaria.

**Cuadro 2.1: Reserva monetaria internacional (1980-1999)**  
Millones de dólares

RESERVA MONETARIA INTERNACIONAL, RMI	
Años	RMI
1980	857
1981	563
1982	210
1983	151
1984	171
1985	196
1986	-76
1987	-151
1988	-175
1989	203
1990	603
1991	760
1992	782
1993	1.254
1994	1.712
1995	1.557
1996	1.831
1997	2.093
1998	1.698
1999	1.276

**Fuente:** Banco Central del Ecuador BCE  
**Elaboración:** Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS

**Grafico 2.1 Reserva Monetaria Internacional (1980 – 1999)**



## **2.2 Ajuste estructural 1992 – 1996: Reforma institucional y transformación tecnológica del Banco Central del Ecuador**

### **2.2.1 Reforma institucional**

Con la aceleración del ajuste estructural y sin haber salido plenamente de la crisis fiscal, el BCE emprendió la reforma más profunda de su historia, la reforma de 1992-1996. En otras palabras, el BCE en un proyecto de reforma institucional, adecúa la institución al nuevo marco legal de la Ley del Régimen Monetario y del Banco del Estado en un proceso de ejecución de cuatro años.

Esta Ley le otorgó al banco tres independencias: frente al cambio de las administraciones en el ejecutivo, frente al fisco, e independencia en el manejo de los instrumentos del tipo de cambio y tasas de interés. De esta manera mediante Decreto Ley No. 02 expedido en el Registro Oficial No. 930 de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado publicada el 7 de mayo de 1992, el Banco Central del Ecuador sería un organismo técnico autónomo. En estos términos, el BCE disponía de independencia ante el ejecutivo, lo que le permitía cumplir con su plan de política económica para combatir la inflación y mantener la estabilidad en el nivel de precios. Adicionalmente, la Ley le otorgó al BCE independencia frente al Fisco con el propósito de impedir el financiamiento del déficit fiscal; y, le concedió independencia en el manejo de los instrumentos de tipo de cambio y tasas de interés a fin de permitirle cumplir con la estrategia para estabilizar el nivel de precios.

En este sentido el BCE dejó de conceder los créditos tanto para financiar el déficit fiscal como para sostener los proyectos de desarrollo del sector productivo. Recordemos que, en los años anteriores, a más de cumplir con las funciones de banca central, la entidad realizaba operaciones de crédito del sector público que le correspondían a la banca del estado, como se expone en la ponencia presentada por el BCE en Lima -septiembre de 1996- en la XXIV Reunión de Sistematización de Bancos Centrales Americanos e Ibéricos. Según el nuevo marco legal, los créditos al sector

público fueron transferidos del BCE al Banco del Estado (BEDE), a fin de no conceder créditos que generaban inflación.

En cambio los proyectos de desarrollo fueron transferidos a la Corporación Financiera Nacional (CFN) para facilitar su financiamiento y dar mayor libertad en el accionar de la banca comercial. Para ello la CFN se creaba con estrategia de banca pero designada como de segundo piso<sup>13</sup>.

Particularmente desde 1992, se liberalizó y flexibilizó casi en su totalidad el sistema financiero, al tiempo que se eliminaron las estructuras preferenciales de las tasas de interés y la acción de fomento de la banca estatal. El Banco Central asumió exclusivamente funciones monetarias y cambiarias. Los bancos de desarrollo –Corporación Financiera Nacional y Banco Nacional de Fomento, transformado el primero en banca de segundo piso–, permitieron el libre accionar de la banca comercial.<sup>14</sup>

En cuanto a la reforma institucional del BCE se inscribió principalmente en la modernización de los instrumentos de política monetaria y de los servicios bancarios. Desde la década de los ochenta las políticas monetaria y cambiaria del BCE se basaban en las “mini-devaluaciones”<sup>15</sup> de la moneda nacional. Frente a esto en 1992 la nueva política cambiaria del BCE era la de mantener el tipo de cambio estable en el mercado de divisas (dólares). Para ello el plan económico de estabilización de esa época detuvo las mini-devaluaciones y, en su lugar además de la devaluación de la moneda en un 30%, se ejecutaron medidas económicas duras de aumentos sustanciales a los precios de los combustibles y derivados del petróleo y de la electricidad. Al hacer esto fueron detenidas las expectativas de devaluación de la moneda que tenían efectos inflacionarios. En efecto, la reacción del público se orientó a la compra de sures y venta de dólares con lo que además se fortalecía la reserva monetaria del país.

Sin embargo, para el año 1995 el BCE no pudo estabilizar las tasas de interés, que presentaban mayor volatilidad que nunca antes por los movimientos especulativos del sistema financiero. Como parte de la reforma institucional el BCE pretendía alcanzar la

---

<sup>13</sup> Se considera banca de segundo piso las facilidades crediticias de la Corporación Financiera que son canalizadas solo a través de la banca comercial. (En Acosta, 2000:79)

<sup>14</sup> Acosta, Alberto, *Ecuador: del Ajuste Tortuoso al Ajuste Dolarizado*, Ecuador DEBATE N° 50, Centro Andino de Acción Popular CAAP, Quito, 2000, pp. 79.

<sup>15</sup> Las mini-devaluaciones son ajustes graduales y preanunciados según Hidrobo Jorge en “*El nuevo Banco Central del Ecuador historia de su reforma ,1992-1996*”, Publicaciones Económicas Banco Central del Ecuador, 1996, pp. 2

estabilidad monetaria y financiera sobre la base de credibilidad en el sistema financiero mediante una política monetaria de modernización de los servicios bancarios nacionales. Pero la estabilización del sistema financiero fue imposible porque dependía, por un lado, de los factores políticos y, por otro, por la evolución de estas y de la competencia que se desarrollaba entre ellas. Así lo explica Hidrobo:

La estabilización del sistema financiero es compleja porque depende de actores políticos como de la evolución de las instituciones financieras y de la competencia que se desarrolle entre ellas. Las tasas de interés a corto plazo son las que recogen cualquier incertidumbre en el sistema político y económico.<sup>16</sup>

Uno de los mecanismos de estabilización que el BCE efectuó fue el control del flujo monetario a través de canales confiables de recirculación de liquidez en la economía del país como: la subasta de los bonos de estabilización, la mesa de dinero (moneda nacional), la mesa de cambios (moneda extranjera) y el crédito de liquidez.

Así la subasta de bonos de estabilización era el principal instrumento para regular la liquidez del sistema financiero. Esta oferta de bonos consideraba la cantidad de dinero que debía retirarse de la economía. Para ello el BCE analizaba la situación financiera del país en función de la caja fiscal y del flujo de fondos de las siguientes empresas públicas: PETROECUADOR, INECCEL (electricidad), IESS (seguridad social) y EMETEL (telecomunicaciones).

La mesa de dinero, por su parte, era un instrumento complementario a la subasta de bonos de estabilización monetaria, permitía controlar el medio circulante y determinar la tasa de interés mediante la compra y reventa de los bonos a las instituciones financieras para inyectar dinero en la economía cuando era necesario. La mesa de cambios intervenía en el mercado libre de cambios para mantener el valor de la moneda nacional con respecto a las monedas extranjeras duras, principalmente el dólar.

Otro instrumento de estabilización del flujo monetario era el crédito que otorgaba el BCE a las instituciones que tenían problemas de liquidez y que no conseguían crédito de otras instituciones financieras. El BCE, como prestamista de última instancia

---

<sup>16</sup> Hidrobo Jorge, El nuevo Banco central del Ecuador historia de su reforma .1992-1996, Publicaciones Económicas Banco Central del Ecuador, 1996. pp. 5

debía otorgar créditos de liquidez a las instituciones de conformidad con los artículos 24 y 25 de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado.

La modernización de los servicios bancarios del BCE reemplazaba el manejo de cuentas corrientes del sector fiscal y financiero privado por la administración de cuentas de ejecución presupuestaria del sector público. Esto consistía en suprimir las operaciones bancarias similares a las de la banca privada como los pagos a los cheques girados por instituciones públicas contra cuentas del BCE sin conocer el concepto de dichos egresos. La información de los ingresos y egresos de las cuentas del sector público era muy importante en materia fiscal y presupuestaria. Por lo tanto el BCE manejaba los saldos disponibles a través de cuentas de ejecución presupuestaria y los bancos privados y el Banco Nacional del Fomento (BNF) mantenía convenios de corresponsalía con el BCE para las transferencias interbancarias mediante pagos, recaudaciones y depósitos del sector público; es decir, mientras el BCE realizaba los grandes pagos o la distribución de los recursos a nivel institucional, los bancos corresponsales se encargaban de los pequeños pagos de las cuentas de giro de las instituciones públicas para sus pagos y recaudaciones. De esta manera las entidades públicas pueden consultar a través de los bancos corresponsales los saldos de sus cuentas corrientes en el Banco Central.

### **2.2.2 Transformación tecnológica**

En el curso de esos cuatro años de reforma institucional, 1992-1996, la integración tecnológica fue decisiva en la transformación, de un banco que no respondía rápidamente a las necesidades inmediatas de los agentes económicos, en un banco técnico y eficiente. En primer lugar, el flujo de información se facilitó con el uso de nuevas tecnologías de la información y la comunicación como por ejemplo el uso de los medios electrónicos de intercomunicación y, en segundo lugar con la implementación de la “base de datos económicos” con el propósito de “...ser capaz de elaborar

propuestas sustentadas de política económica, administrar eficientemente la emisión monetaria e invertir, en las mejores condiciones, la reserva monetaria del país”<sup>17</sup>.

Al permitir esta nueva forma de transmisión electrónica de información se contribuía a la transparencia de los mercados financieros y cambiarios, cosa que era esencial para su buen funcionamiento. Esto se conseguía con la difusión periódica de la información manteniendo los criterios de oportunidad y confiabilidad de los datos estratégicos de acuerdo con la metodología utilizada en la producción estadística.

Las estadísticas son útiles solamente si son oportunas y si se basan en la integridad de los que las producen y difunden. Por esta razón, el Banco ha adoptado un Código de Conducta para los técnicos involucrados que contempla normas y preanuncio de un calendario de publicaciones. La institución se ha esforzado por inspirar entre sus miembros un cambio de actitud respecto a la divulgación de la información estadística.<sup>18</sup>

Luego el BCE se adhirió a las Norma Especiales para la Divulgación de Datos por medios electrónicos señaladas por el FMI.

El Banco Central se adhirió a la Normas Especiales de Divulgación de datos bajo la supervisión del Fondo Monetario Internacional. Los países que se adhieren a estas normas cumplen determinados requisitos de cobertura, transparencia e integridad en la difusión de estadísticas y participan en una cartelera electrónica, lo cual es muy importante para su participación en los mercados financieros mundiales.<sup>19</sup>

La reestructuración del BCE, en ese contexto, emprendió la construcción de un banco altamente tecnificado, eficiente y enfocado a los fines definidos dentro de un concepto moderno de la economía. Otro aspecto importante de la modernización de instrumentos de política monetaria fueron las políticas de inversión de la Reserva Monetaria Internacional del país. Así, en noviembre de 1994 la Junta Monetaria y el Banco Central determinaron un nuevo mecanismo de inversión para aumentar la rentabilidad de las inversiones reduciendo el riesgo de inversión. Para ello, tecnológicamente el Banco Central ejecutaba transacciones mediante el sistema Portia (Portfolio Reporting, Trading, and Investment Analysis ).

El Portia contiene los parámetros de inversión aprobados por la Junta Monetaria y dispone de una base abierta de datos relacionados entre sí que pueden ser analizados para administrar y contabilizar las inversiones... también utiliza un portafolio referencial

---

<sup>17</sup> Implementación de una Base de Datos Económica. Una Perspectiva Técnica ,XXIV Reunión de Sistematización de Bancos Centrales Americanos e Ibéricos, Lima,1996.pp 1.

<sup>18</sup> Hidrobo Jorge en “El nuevo Banco Central del Ecuador historia de su reforma ,1992-1996”, Publicaciones Económicas Banco Central del Ecuador, 1996, pp. 19

<sup>19</sup> Ibid.

llamado Benchmark para evaluar las inversiones y tomar decisiones sobre plazos y porcentaje de las mismas.<sup>20</sup>

Para la modernización de los servicios bancarios nacionales el BCE requirió enlazarse con las instituciones financieras privadas en una red interinstitucional y de la adecuación de sistemas informáticos para el traslado del manejo de las cuentas corrientes de sector público a los bancos corresponsales y de la ejecución del visto bueno a la declaración de importación y exportación.

El BCE para corregir los problemas estructurales provocados por la carencia de normas contables y por la operación sin control de procesos manualizados aislados, recurrió a la implementación del Sistema Integrado de Información Contable. La fragmentación o segmentación de los datos y procesos hacían más difíciles las consolidaciones de la Información Contable de la institución. Es por eso que este sistema integró la contabilidad con el presupuesto y estableció normas y procedimientos uniformes a nivel nacional, que permitían el registro único y descentralizado para las operaciones bancarias y administrativas. Además el sistema fue concebido como apoyo a la toma de decisiones a nivel nacional.

Sin duda la inadecuada situación tecnológica anterior se reflejaba en la excesiva cantidad y duplicidad de operaciones manuales y el elevado número de empleados que aumentaba el costo de las operaciones. Así, la incorporación tecnológica se inició con la reestructuración institucional y la automatización de sus procesos. La transformación tecnológica del BCE se derivó del cambio y la reforma institucional:

Un cambio no se da si no existen motivaciones suficientes, más aún cuando la transformación es profunda. Para el caso analizado son dos las motivaciones fundamentales: la primera de índole interno, tiene que ver con la reestructuración orgánico - funcional de la Institución; y, la segunda de origen externo, proviene de los cambios drásticos experimentados en la tecnología informática y de comunicaciones, cuya utilización va más allá del soporte a las actividades y procesos de las empresas, convirtiéndose en parte integrante de dichos procesos.<sup>21</sup>

La estrategia de transformación tecnológica fue adoptar sistemas de computación abiertos y de tecnología avanzada; es decir, consistió en instalar una red de área amplia

---

<sup>20</sup> Hidrobo Jorge en “El nuevo Banco Central del Ecuador historia de su reforma ,1992-1996”, Publicaciones Económicas Banco Central del Ecuador, 1996, pp. 22

<sup>21</sup> Implementación de una Base de Datos Económica. Una Perspectiva Técnica ,XXIV REUNION DE SISTEMATIZACION DE BANCOS CENTRALES AMERICANOS E IBERICOS, Lima,1996



con acceso a cualquier servicio de los sistemas, esta red sustituía a las dos computadoras centrales ubicadas en Quito y Guayaquil que producía una gran dependencia de los operadores del centro de cómputo. Se instalaron bases de datos que permitían a los usuarios procesar información mediante comandos sencillos que redujeron significativamente el procesamiento centralizado. El primer producto fue la base de datos económicos que ponían a disposición de los usuarios el manejo de la información económica de la Dirección General de Estudios.

Las líneas analógicas fueron sustituidas por enlaces digitales de alta velocidad que permitían el transporte de voz e imagen. Además, con la implantación de Internet la cobertura para el acceso inmediato a la información era mundial.

El uso del correo electrónico, que estaba al alcance de los 1300 usuarios de la red, tiene un efecto verdaderamente sustantivo en el ahorro del papel para memorándums internos y solicitudes interoficinas y también en buena medida en la disminución del uso del teléfono (las investigaciones han demostrado que la comunicación asincrónica a través del correo electrónico en muchos casos es más eficiente que la sincrónica pro medio del teléfono).<sup>22</sup>

El uso extensivo del correo electrónico cambió la forma de comunicación, disminuyó el tiempo de envío y recepción de memos, el trabajo de secretaría y mensajería, e inclusive disminuyó el uso del teléfono. Además tuvo un efecto considerable en el ahorro del papel. Así:

El correo electrónico puede disminuir el tiempo de demora entre la elaboración del memo y la recepción por parte del destinatario, aumenta la certeza de entrega del mismo y disminuye el trabajo de secretaría y mensajería.<sup>23</sup>

## **2.3 El Banco Central del Ecuador en el período de dolarización y el lugar de las tecnologías de la información y comunicación**

### **2.3.1 La crisis bancaria de 1999**

La crisis bancaria de 1999 fue desencadenada por varios factores, entre ellos se encuentran las reformas estructurales iniciadas a partir de la década de los ochenta y, por ende, las intervenciones del Estado a favor de la banca comercial. Se podría decir

---

<sup>22</sup> Basado en texto de Hidrobo Jorge, El nuevo Banco central del Ecuador historia de su reforma ,1992-1996, Publicaciones Económicas Banco Central del Ecuador, 1996, pp.47

<sup>23</sup> Ibid.

que la crisis inició con el «salvataje bancario» durante el régimen de Durán Ballén; y, al final de 1998 el problema se agudizó por la desregularización sobre las actividades de los bancos. Por recomendación del Banco Mundial (BM), en el gobierno de Mahuad las garantías de los bancos en situación crítica fueron asumidas por parte del Estado a través de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD)<sup>24</sup>. Como era de esperar el libertinaje bancario vinculado con los problemas estructurales del sistema financiero produjo la más grave crisis económica, financiera, política y social de la última década – la crisis bancaria o del sistema financiero de 1999.

Otros factores que intervinieron en la crisis fueron la inestabilidad macroeconómica que el país vivió desde el año 1997; y a finales de 1998 los shocks externos de la economía: la pérdida en los términos de intercambio, los desastres climáticos que afectaron la producción exportable, la imposición de cuotas, aranceles y tasas a los productos que vende el país al resto del mundo, entre otros.

Adicionalmente, durante 1998 el Ecuador experimentó un proceso de inestabilidad interna, como consecuencia de varios problemas políticos, que impidieron solventar con la urgencia del caso los desajustes económicos, lo que se reflejó en el deterioro de indicadores como el déficit de balanza comercial y fiscal, tasas de inflación al alza, restricciones del crédito productivo y comercial, altas tasas de interés reales, fuertes presiones cambiarias y un proceso de fuga de capitales. Estos fenómenos fueron potenciados por un entorno internacional adverso, especialmente por la crisis asiática y de la economía brasileña, lo que redujo las expectativas de inversión en los países emergentes y tuvo también repercusiones sobre el Ecuador.<sup>25</sup>

Si bien la crisis fue agravada por los shocks externos de la economía, la mayor incidencia tuvieron “la crisis financiera internacional y la política económica del régimen para favorecer al capital financiero local e internacional”<sup>26</sup>. Respecto de la crisis financiera internacional Salgado explica:

La crisis financiera internacional, dio lugar a una pérdida de ingresos por alrededor de US\$ 1.700 millones, como resultado de:  
El deterioro de la balanza comercial por US\$ 1.538 millones, la restricción del acceso del Ecuador a los mercados financieros internacionales, que dio lugar a transferencias por deuda externa por US\$ 167 millones en los dos últimos trimestres de 1998.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Acosta, Alberto, Ecuador: del Ajuste Tortuoso al Ajuste Dolarizado, Ecuador DEBATE N° 50, Centro Andino de Acción Popular CAAP, Quito, 2000, pp. 82.

<sup>25</sup> La Economía Ecuatoriana en 1999, Memoria Anual del Banco Central del Ecuador correspondiente al año 1999, Banco Central del Ecuador, Quito, 1999, Cap. 2

<sup>26</sup> Salgado, Wilma, Desencadenantes y Beneficiarios de La Crisis Económica en el Ecuador, Ecuador DEBATE N° 48, [en línea] [consultado Jul 8 2005]

<sup>27</sup> Ibid

La política económica interna -la liberalización financiera- condujo a la falta de control que antes ejercía el Estado sobre las entidades financieras; es decir que esta situación de desregulación dejó a los intermediarios financieros locales en absoluta libertad de manejar la cartera de crédito, liberados de toda norma y control.

Durante el primer trimestre de 1999, los bancos reportaron un aumento de sus utilidades, en particular derivadas de operaciones cambiarias, esto es de compra y venta de divisas. Este fenómeno debería merecer un examen especial por parte de las autoridades correspondientes, que permita introducir en adelante las reformas necesarias en la legislación, para impedir a futuro, que los bancos utilicen el dinero que solicitan en créditos del Banco Central, en compra - venta de divisas, ejerciendo una presión adicional sobre el tipo de cambio, en los momentos de crisis económica, obteniendo beneficios a costa de profundizarla. El crédito neto del Banco Central al sistema financiero, aumentó en alrededor de mil millones de dólares, entre julio de 1998 y febrero de 1999, decretándose un feriado bancario cuando el Banco Central había sido virtualmente saqueado, entregando a los bancos hasta los billetes viejos que habían sido retirados de la circulación para ser incinerados.<sup>28</sup>

Ante la incapacidad del BCE (por el agotamiento de las reservas) para solventar las exigencias de crédito de los bancos, se decretó el feriado bancario para evitar el retiro de los depósitos de los cuenta ahorristas de aquellos bancos en situación crítica e impedir la quiebra generalizada de las instituciones financieras. Sin solucionar plenamente el problema se produjo por un año el congelamiento de los depósitos para beneficiar exclusivamente al sector bancario a costa de perjudicar a los otros sectores de la economía. Al final del año 99 la crisis financiera llega a su punto más crítico y abre las puertas a las medidas extremas del ajuste estructural: la dolarización.

Y como corolario casi lógico para la imposición de esta ideología -la neoliberal- no ha faltado el "terrorismo" económico; su más reciente expresión encontramos en la campaña pro-dolarización oficial de la economía, finalmente impuesta, en un momento desesperado, como la mejor y única alternativa para enfrentar una supuesta hiperinflación, que vuelve a ser el fantasma devorador si opta por salirse de la dolarización...<sup>29</sup>

El 5 de enero de 2000 el entonces presidente del Directorio del Banco Central del Ecuador, Pablo Better, y la gerente general, Virginia Fierro, consideraban que la dolarización de la economía no era factible, debido a la inestabilidad política, a la vulnerabilidad económica y a su alto costo social. Pese a la fuerte oposición del Banco Central a la dolarización, el Presidente Mahuad el 9 de enero anunció su decisión de dolarizar la economía ecuatoriana. El 10 de enero de 2000, luego de la renuncia de sus

---

<sup>28</sup> Ibid

<sup>29</sup> Acosta, Alberto, Ecuador: del Ajuste Tortuoso al Ajuste Dolarizado, Ecuador DEBATE N° 50, Centro Andino de Acción Popular CAAP, Quito, 2000, pp. 68.

autoridades, el Banco Central decide dar luz verde a la dolarización de la economía. Esta decisión autoritaria e inconsulta para adoptar el esquema de dolarización terminó con el derrocamiento del gobierno de Mahuad el 21 de enero de 2000.

Así, la imprevista ejecución del régimen de dolarización forzó a la redefinición del Banco Central; es decir a la reestructuración de sus procesos y a la redefinición de sus funciones que le permitía cumplir con los objetivos fundamentales: reducir la inflación, reforzar las reservas internacionales del país y estabilizar al sistema financiero. El carácter imprevisto del régimen dolarizado condujo a esta reestructuración forzada, no profunda del BCE. Los cambios institucionales del BCE han sido parte del proceso de ejecución y adaptación del país al régimen dolarizado.

En lo relacionado con la participación del BCE en la crisis bancaria del 1999, el BCE responde al programa de televisión “Detrás de la noticia” como se indica a continuación:

Es importante también aclarar las motivaciones y alcances de la participación que tuvo el Banco Central del Ecuador en la crisis bancaria de 1999, pues en su programa se comentó que dicha participación fue por entusiasmo propio. Por el contrario, la Ley de Régimen Monetario establecía de forma mandatoria, la obligación que tenía el Banco Central del Ecuador, en su rol de prestamista de última instancia, de otorgar créditos de liquidez a las instituciones que lo soliciten, con el respaldo de un informe favorable elaborado por la Superintendencia de Bancos, su organismo de control.<sup>30</sup>

Cabe señalar que una de las funciones del BCE durante la crisis del salvataje bancario y la crisis bancaria del 99, era la de ser prestamista de última instancia según el marco legal vigente. Así pues, la banca accedía a los créditos del BCE cuando tenía problemas de liquidez. En tal sentido, esos préstamos subordinados se otorgaban luego de los análisis de la Superintendencia de Bancos presentados en informes en los que recomendaba a la Junta Monetaria que dichos préstamos debían realizarse; por lo tanto, el BCE por disposición de Junta Monetaria, anterior organismo directivo del BCE, tenía la obligación de otorgar préstamos a la banca y cumplir con el requisito del informe de la Superintendencia de Bancos.

---

<sup>30</sup> Entrevista personal (02): con Ing. Miguel Robayo, encargado de la Dirección de Servicios Corporativos, 09-09-2005.

En conclusión, las razones que llevaron a la crisis bancaria fueron provocadas, principalmente, por el proceso insostenible de fuga de capitales debido las acciones dolosas de algunos administradores de bancos y financieras que fueron respaldadas por el gobierno de Mahuad estrechamente vinculado a la banca. La crisis bancaria ecuatoriana fue similar a crisis asiática; es decir a lo que sucedió con los estados desarrollistas de los cuatro “tigres asiáticos”<sup>31</sup> y su relación con los prestamistas financieros y especuladores globales quienes supieron aprovechar de las deficiencias de los estados para obtener beneficios a costa de profundizar la crisis; a ello se agrega la desregulación concedida por los “compinches” locales para favorecer a ese sector

### **2.3.2 Redefinición institucional**

A partir de la ejecución de la política de dolarización de la economía ecuatoriana en enero de 2000, el desafío del BCE fue detener la caída de la actividad económica y financiera y, al mismo tiempo, restaurar la confianza en la gestión económica con la rehabilitación del sistema financiero. Sin embargo, el 10 de enero de 2000 con el inicio del nuevo régimen monetario de la dolarización, el Banco Central del Ecuador fue afectado en sus funciones tradicionales de ejecución de la política monetaria y cambiaria del país.

La dolarización implicó la adopción de una serie de reformas institucionales y legales que debieron ser emprendidas en forma inmediata, exigiendo decisiones ágiles para su consolidación. Entre las más importantes consta La Ley de Transformación Económica del Ecuador de marzo 13 de 2000, la cual modifica el régimen monetario y cambiario e introduce cambios a la legislación vigente en el ámbito financiero y fiscal, entre otros cuerpos legales.<sup>32</sup>

A partir de La Ley de Transformación Económica del Ecuador (TROLE I) de marzo 13 de 2000, el BCE retira de circulación los sucres y los canjea por dólares a una cotización de s/. 25.000 sucres por \$USD dólar. Esta Ley estableció que el BCE no podría emitir nuevos billetes de sucres, pero continuaría con la definición las políticas de tasas de interés y de reciclaje de liquidez en materia de política monetaria.

---

<sup>31</sup> Países del este asiático. Corea de Sur, Taiwan, Singapur y HongKong

<sup>32</sup> Baéz, Leopoldo, Retos Para el Nuevo Banco Central del Ecuador, Memoria Anual del Banco Central del Ecuador correspondiente al año 2000, Banco Central del Ecuador, Quito, 2000, presentación

En lo que se refiere a las tasas de interés, el BCE fija la tasa máxima convencional como techo de las transacciones financieras en función del reajuste de las tasas activas y pasivas; es decir, que los cobros de tasas mayores a la máxima convencional se consideran delito de usura. En concordancia con la política monetaria, otra reforma fundamental de la Ley es la recirculación de liquidez del sistema financiero, se sustituyó las operaciones de mercado abierto que el BCE ejecutaba por las operaciones de reporto?? de los Títulos del Banco Central (TBC)

Bajo el mecanismo de recirculación de liquidez, el BCE capta recursos en el mercado financiero, a través de la emisión de Títulos del Banco Central (TBC), y los redistribuye, mediante Operaciones de Reporto a otras entidades financieras.<sup>33</sup>

El objetivo fundamental del BCE era crear un ambiente de estabilidad macroeconómica en el país. En este sentido, sin los instrumentos tradicionales para el control de la oferta de dinero, el BCE incorporó parte de la política fiscal – en lo referente al gasto corriente del Estado<sup>34</sup>- a su estrategia de estabilización macroeconómica al igual que, la reestructuración del sistema financiero.

A partir del esquema de dolarización las leyes más importantes para viabilizar la reestructuración del sistema financiero fueron: i) la Ley Fundamental para la Transformación Económica del Ecuador (TROLE I) y ii) la Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana aprobadas en marzo y agosto de 2000 (Trole II).

Ahora bien, no era suficiente que el país emita nuevas leyes para recuperar la confianza a nivel internacional. Debió, además, suscribir con el Fondo Monetario Internacional el Acuerdo Stand-By del 19 de abril de 2000 para cumplir con las metas impuestas por el programa económico en un plazo de 12 meses y a través de un financiamiento de alrededor de 300 millones de US dólares. El programa del FMI implicaba la necesidad del cumplimiento de lo acordado en el área fiscal y externa y de la situación del sector financiero.

---

<sup>33</sup> Informe al Presidente de la República y al Congreso Nacional 2004. II semestre, Operaciones y resultados de la situación financiera del Banco Central del Ecuador, pp. 87[en línea][consultado 8 de octubre de 2005]

<sup>34</sup> En el marco de los esfuerzos esbozados para alcanzar una mayor disciplina fiscal, a inicios de año las autoridades pusieron en vigencia la ley de responsabilidad fiscal, con el objetivo de limitar la creación de nuevos gastos y establecer metas fiscales anuales y plurianuales sobre los resultados y el nivel de endeudamiento de cada gobierno.

El BCE, en un esfuerzo por redefinir la institución y adecuarla al nuevo marco legal y a los acuerdos internacionales, inicia la definición del cambio institucional en julio del 2000 con el apoyo técnico de especialistas nacionales e internacionales. Si bien la reestructuración institucional debía arrancar en julio de 2000, se inicia luego de la emisión del Estatuto Orgánico del Banco Central mediante Decreto Ejecutivo 1589 del 13 de junio de 2001.

A pesar de que el 13 de junio de 2001 mediante Decreto Ejecutivo No 1589 se expidiera el Estatuto Orgánico del Banco Central del Ecuador, ya desde el mes de julio de 2000 los técnicos del Banco Central del Ecuador presentaron una primera versión sobre la Misión y Visión del Banco Central en Dolarización, la cual fue enriquecida por la participación de especialistas tanto nacionales como internacionales.<sup>35</sup>

Podría decirse que el cambio institucional del BCE en dolarización sobre la base de su definición institucional –como banco central– fue producto, en primer lugar, de la decisión del ejecutivo de acoger el nuevo régimen monetario; en segundo lugar, de las normativas y acuerdos establecidos; y, en tercer lugar, de un efecto de isomorfismo institucional basado en la experiencia de los bancos centrales europeos luego de la unificación monetaria, y reforzado con la teoría de la “economía institucional”<sup>36</sup>.

### **2.3.2.1 Definición del papel de la banca central bajo dolarización**

Con el propósito de aclarar cuál es el papel de la banca central en dolarización, el BCE vio la necesidad de organizar una «mesa redonda»<sup>37</sup> en la que intervinieron el profesor Joseph Stiglitz, Benjamín J. Cohen, Age Baker, Martín Uribe y Matías Vernengo. En esta reunión de especialistas, el profesor Stiglitz reafirma que se debe dar mayor atención a los asuntos sobre política contra-cíclica, estabilidad financiera, crecimiento y desarrollo del sistema financiero:

Hasta el momento creo que ha habido una discusión muy rica e importante que ha argumentado con suficiente fuerza la necesidad de la existencia del Banco Central después

---

<sup>35</sup> Retos Para el Nuevo Banco Central del Ecuador, Memoria Anual del Banco Central del Ecuador correspondiente al año 2000, Banco Central del Ecuador, Quito, 2000, pp. 104.

<sup>36</sup> “Las principales ideas de la nueva economía institucional se inscriben en la tradición de la economía de costos de transacción, los derechos de propiedad y la teoría de contratos y se insiste en la necesidad de concentrarse en los puntos de contacto entre la economía y disciplinas como la antropología, la ciencia política, la sociología y las ciencias cognitivas.” En: Lozano Jaime, Institutions and Economic Theory, the Contribution of the New Institutional Economics, [en línea] [consultado Ene 20 2006]

<sup>37</sup> Auspiciado por el Banco Central del Ecuador, Dirección General de Estudios, Quito, Marzo 2001, Mesa Redonda el Papel de la Banca Central bajo dolarización, Cuestiones Económicas, Vol. 17, No 2:3,2001. pp.149

de la dolarización. Pero, yendo un poco más allá, está el hecho de que el Banco Central del Ecuador no debe ya tener como una de sus preocupaciones fundamentales al control de la inflación, asunto que es un punto que muchos Bancos Centrales deben mantener en su agenda y que en tal virtud dejan de lado otros asuntos que también deberían ser su preocupación. En este sentido, la dolarización da una gran oportunidad para hablar sobre toda una serie de asuntos que ya se han discutido; y, nada más para repetirlos: política contra cíclica, estabilidad financiera, crecimiento y desarrollo del sistema financiero.<sup>38</sup>

Benjamín Cohen aclaraba, al iniciar la reunión, que entre las funciones originales de la banca central, la gestión de la política económica fue anterior a la gestión de la política monetaria. De ahí, Cohen explica que las funciones del BCE en dolarización continúan, pero, a través de medios no directos con la gestión macroeconómica en lo que se refiere a la estabilización de la promoción de crecimiento a largo plazo.

Entonces el Banco Central puede continuar jugando un papel fundamental en la estabilización macroeconómica así como en la promoción del crecimiento en el largo plazo, pero se tiene que reconocer que bajo la dolarización esto solo se puede hacer a través de medios que no son directos. Los instrumentos disponibles son imperfectos en el sentido de que no son tan directos ni tan eficientes como lo es el tradicional control de la oferta de dinero.<sup>39</sup>

Sin duda, no hay esperar que el nuevo banco emisor, Banco de la Reserva Federal FED de EEUU, se interese en la situación económica del Ecuador para hacer su política monetaria. Entonces, la estabilidad macroeconómica le corresponde al país: “... el Gobierno debe mantener la responsabilidad de la estabilidad macroeconómica, se tiene que mirar al papel de la política fiscal, como una alternativa al Banco Central en este papel.”<sup>40</sup>. En efecto, la política fiscal gestiona, por un lado, el gasto público y, por otro, los impuestos. Debemos notar que la política fiscal está sujeta a la situación política del país:

En dolarización se pierden dos instrumentos “contra -cíclicos” tradicionales:

- *Política monetaria*: Regulación de los niveles de liquidez
- *Política cambiaria*: Regulación de los precios relativos (internos/externos)

Queda un solo instrumento contra-cíclico:

- Política Fiscal (el manejo presupuestario)

Y un Fondo de Estabilización puede ser un “segundo instrumento”:

- abre la llave en momentos de desaceleración
- cierra la llave en momentos de aceleración

---

<sup>38</sup> Retos Para el Nuevo Banco Central del Ecuador, Memoria Anual del Banco Central del Ecuador correspondiente al año 2000, Banco Central del Ecuador, Quito, Segunda Parte, Cap. 2, pp. 112

<sup>39</sup> Ibid., pp. 107, 108

<sup>40</sup> Ibid., pp.108



- ahorra para las futuras generaciones.<sup>41</sup>

En este sentido, el BCE hizo el diseño y la implementación de nuevos mecanismos de estabilización macroeconómica: los fondos de estabilización y una plataforma de instrumentos para la administración de la liquidez de la economía ecuatoriana integrando bajo una sola administración los mecanismos alternativos de liquidez, a fin de precautelar el buen funcionamiento del sistema de pagos. Los fondos de estabilización se crearon con la finalidad de ahorrar los excedentes fiscales en tiempo de auge, y destinarlos al ahorro no solo para fines económicos y financieros, sino también para el bienestar intergeneracional.

El primero es concordar con la idea de tener un fondo contracíclico. Justamente se está intentando levantar un fondo en los EEUU incluso a pesar de que este país no está sujeto a los problemas que tienen otros países en términos del acceso al mercado de capitales. Por lo tanto en países como Ecuador que dependen mucho de las fluctuaciones de los precios internacionales se deben crear con mayor urgencia los fondos de estabilización (countercyclical rainy day funds) y aquí las funciones del Banco Central pueden ser realizar los cálculos técnicos de los montos requeridos y ser los guardianes de la forma de su utilización.<sup>42</sup>

Con respecto a los fondos de estabilización, el profesor Stiglitz concuerda con la idea de tener un fondo contracíclico, sobre todo, en países como Ecuador que depende de las fluctuaciones de los precios internacionales de sus principales productos de exportación.

En este sentido el BCE creó el Fondo de Estabilización, Inversión y Reducción del Endeudamiento Público *FEIREP* y el Fondo de Liquidez, de los cuales el BCE sirvió como administrador fiduciario (hasta el final del primer semestre de 2005) y secretaría técnica respectivamente. El fondo de liquidez es administrado mediante una aplicación interna del BCE y dependiendo del fondo de liquidez de cada institución podrían otorgarse crédito entre sí a través del sistema de pagos. En cambio, la información

---

<sup>41</sup> Proyecto de Ley Reformativa a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal Análisis y Comentarios, Presentación al H. Congreso Nacional, Banco Central del Ecuador, Quito, junio 2005,[en línea] [consultado Jun 6 2005]

<sup>42</sup> El Papel de la banca central bajo dolarización, Revista Cuestiones Económicas Vol. 17 Nro. 2, Banco Central del Ecuador, Quito, Segundo cuatrimestre 2001. pp. 160

acerca de los balances y estados financieros del FEIREP se incorporaron en el sitio Web del BCE.

En lo relacionado al crecimiento y al desarrollo del sistema financiero, el profesor Stiglitz sugería que, ahora, el BCE debe tener un papel más activo e importante en la reforma y reestructuración del sistema financiero. En efecto, la estabilidad del sistema financiero depende, por un lado, del control y la regulación el flujo financiero y, por otro, de los instrumentos de política monetaria como la emisión de TBCs (Títulos del Banco Central del Ecuador) para consolidar un sistema financiero confiable.

### **2.3.2.2 Control del flujo financiero en dolarización**

Una de las funciones principales de la banca central es el control del flujo financiero. Es evidente que el Sistema Nacional de Pagos del BCE ayuda a mantener la estabilidad del sistema financiero mediante la administración de los canales de traslado de liquidez, del encaje bancario, de los depósitos y demás movimientos factibles de liquidez en el sistema financiero. De ahí, además de los instrumentos de política monetaria, el Sistema de Nacional de Pagos (SNP) se convierte en uno de los mecanismos más idóneos de recirculación de liquidez o de control del flujo financiero en la economía ecuatoriana.

Luego de la crisis bancaria de 1999 surgió la necesidad urgente de fortalecer el SNP mediante un sistema electrónico de pagos sólido que controle y regule la actividad financiera. Este cambio del SNP no operó antes porque la agresiva política económica de liberalización y desregulación de la economía debilitó a las instituciones del Estado y entre ellas al BCE.

En el actual entorno económico y financiero, el mecanismo del Sistema Nacional de Pagos constituye un importante componente del sistema financiero, a través del cual se asegura la integración de los mercados financieros con el sector real de la economía (tanto interno como externo), por lo que resulta esencial que los participantes en dichos mercados y los administradores del sistema de pagos aúnen esfuerzos, a fin de contribuir a la estabilidad financiera y al fortalecimiento de un sistema sólido y eficiente.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Informe al Presidente de la República y al Congreso Nacional 2004. II semestre, Operaciones y resultados de la situación financiera del Banco Central del Ecuador, pp. 83[en línea][consultado 8 de octubre de 2005]

Por lo tanto, el Sistema de Pagos del BCE no es solo un mecanismo basado en transferencias electrónicas de fondos, representa el conjunto de instituciones, normas, procedimientos y personas que intervienen en los pagos y cobros a realizarse de los sectores público y privado<sup>44</sup>. Para armonizar el funcionamiento del sistema de pagos entre las partes integrantes, se modificó la política monetaria y crediticia del BCE según el registro oficial Reg. 087-2001 de septiembre 12/2001<sup>45</sup>, que incorpora los comités requeridos para llevar a cabo el cumplimiento de los objetivos planteados y la coordinación interinstitucional. Así se tiene:

- El Comité del Sistema de Pagos.
- El Comité Interinstitucional del Sistema de Pagos.

El primero es de carácter estratégico y funciona al interior de la institución; define las políticas de participación interinstitucional y los procedimientos de discusión de las políticas; además, analiza y resuelve sobre las situaciones de conflicto que se puedan presentar en los proyectos internos del sistema de pagos.<sup>46</sup> El segundo, en cambio, es de carácter externo y cumple con las funciones relacionadas con los proyectos del BCE sobre el sistema de pagos: las reformas o los proyectos nuevos, y la innovación de los mecanismos o instrumentos de pagos vigentes.<sup>47</sup>

En lo referente a la administración de la liquidez mediante el sistema de pagos se incorporó por registro oficial Reg. 123-2004 de mayo 12/2004<sup>48</sup> la determinación acerca de proveer recursos por parte del BCE a las instituciones financieras que no pueden cumplir con sus obligaciones oportunamente, bajo ciertos reglamentos y

---

<sup>44</sup> Anexo II: Pago de las Remuneraciones de los Servidores Públicos a través del Sistema de Pagos Interbancarios del Banco Central del Ecuador, Decreto Ejecutivo No. 571

<sup>45</sup> Anexo I: Codificación de regulaciones del BCE, Libro I Política Monetaria–Crediticia, Título octavo Sistema Nacional de Pagos. Cap I : Los Comités del Sistema Nacional de Pagos

<sup>46</sup> Anexo I: Codificación de regulaciones del BCE, Libro I Política Monetaria–Crediticia, Título octavo Sistema Nacional de Pagos Cap II: De la Administración de las Fuentes Alternativas de Liquidez del Sistema de Pagos 72.0 – 72.0.1

<sup>47</sup> Anexo I: Codificación de regulaciones del BCE, Libro I Política Monetaria–Crediticia, Título octavo Sistema Nacional de Pagos Cap II: De la Administración de las Fuentes Alternativas de Liquidez del Sistema de Pagos 72.0.2– 72.0.3

<sup>48</sup> Anexo I: Codificación de regulaciones del BCE, Libro I Política Monetaria–Crediticia, Título octavo Sistema Nacional de Pagos Cap II: De la Administración de las Fuentes Alternativas de Liquidez del Sistema de Pagos 72.0.5

condiciones específicas y con las fuentes alternativas de liquidez tales como las líneas bilaterales de crédito, las operaciones de reporto automático (instrumentos para reciclar la liquidez del sistema financiero significa recoger excedentes de liquidez), el fondo de liquidez entre otras. Adicionalmente, para la previsión del riesgo financiero el artículo 5 de la regulación -Reg.123-2004- establece lo siguiente:

Artículo 5. El Banco Central del Ecuador calculará y notificará mensualmente a las instituciones participantes en los componentes del Sistema Nacional de Pagos, el indicador denominado Límite de exposición a riesgo en los Sistemas de Pago (LESP), que representa el monto de recursos de disponibilidad inmediata necesarios para cubrir las posibles posiciones negativas, a fin de garantizar la adecuada cobertura del riesgo de liquidez

Según el mismo registro oficial, una institución participante para poder regular el flujo de liquidez debe contar con recursos disponibles en las siguientes fuentes de liquidez:

Saldo de la cuenta corriente en el Banco Central del Ecuador;  
Sistema de líneas bilaterales de crédito;  
Reportos automáticos dentro del mecanismo de recirculación de liquidez; y,  
Primer tramo del Fondo de Liquidez.

### **2.3.3 El lugar de las tecnologías de la información y la comunicación en el cambio institucional**

¿Cómo están involucradas las Tecnologías de la Información y Comunicación en este proceso de cambio institucional del Banco Central del Ecuador? Las TIC están involucradas en el BCE mediante los usos y diseños de aplicaciones basadas en Internet, Intranet y en la arquitectura “Data Warehouse”<sup>49</sup>. En el caso de Internet la institución se encarga de la prestación de servicios relacionados a la gestión pública y al buen funcionamiento del Sistema de Pagos; mientras, en el caso de la Intranet se encarga de los aspectos corporativos de la institución, es decir, de su gestión organizativa. La arquitectura Data Warehouse, que funciona a través de matrices multidimensionales

---

<sup>49</sup> "Un *Data Warehouse* es una colección de datos orientados a temas, integrados, no-volátiles y variante en el tiempo, organizados para soportar necesidades empresariales". [en línea] <http://www.monografias.com/trabajos6/dawa/dawa.shtml#data> [consultado Jul 8 2005] O sea que permite trabajar con datos históricos que muestran la evolución en el tiempo de los indicadores en cuestión (integrados lógicamente). Estos datos deben ser persistentes, es decir no pueden ser volátiles ya que se precisa de fiabilidad en el manejo de datos consistentes.

basadas en tecnología OLAP<sup>50</sup>, apoya en la toma de decisiones sobre la base del análisis multidimensional de la información y proporciona, además, un menor coste en la toma de decisiones, una mayor flexibilidad ante el entorno, un mejor servicio al cliente y el rediseño de los procesos de la institución.

En el BCE se advierte la presencia del gobierno electrónico en lo que se refiere a la prestación de servicios electrónicos propios de banca central, tales como, los servicios de transferencias electrónicas de pagos, los estados de cuentas corrientes, las encuestas electrónicas del sector productivo, entre otros. La prestación de servicios del BCE no es una simple adopción de las TIC, es una forma de configurar los modelos de gestión pública de calidad mediante la integración de los procesos de la institución y la tecnología Internet. La tendencia creciente de la liberalización de los movimientos de capital a nivel mundial ha provocado un crecimiento considerable de la actividad financiera; y, por tanto, los sistemas electrónicos de pago tienen una importancia crucial en el éxito de los movimientos financieros oportunos.

Las tecnologías de la información y comunicación (TIC) forman parte del cambio institucional y fortalecen el status quo de la institución. Así en el BCE una muestra de la concurrencia de la tecnología y de la reestructuración institucional es el sistema electrónico de pagos que se instaló con tecnología Internet en una red privada entre el Banco Central y el sistema financiero.

### **2.3.3.1 Sistema electrónico de pagos**

El objetivo del sistema electrónico de pagos del BCE, como lo explica la Iniciativa de Compensación y Liquidación de Pagos y Valores del Hemisferio Occidental: "...es la reducción del efectivo y del cheque para la realización de pagos tanto minoristas como de alto valor y de manera más general el mejoramiento de los servicios de pago

---

<sup>50</sup> OLAP (On Line Analytical Processing), Las herramientas OLAP permiten navegar a través de los datos almacenados en el Datawarehouse y analizarlos dinámicamente desde una perspectiva multidimensional. [en línea] <http://www.asine.cl/mainproyserdatawarehouse.html> [consultado Jul 8 2005] . Análisis OLAP con Intelligent Cubes™ (cubos inteligentes), un nuevo entorno de análisis de conjuntos interrelacionados de datos (o "cubos").

que proporciona el BCE”<sup>51</sup>. Esto implica evitar los costos adicionales que involucran, por ejemplo: la cámara de compensación de cheques y su intercambio físico, la transferencia por medio de instrucciones de pago vía grupo cerrado de usuarios SWIFT<sup>52</sup>, el tradicional sistema de servicios en ventanilla, y el procesamientos de información relacionada con el pago a través de medios magnéticos (diskette), etc.; esto implica que no se liquidan en tiempo real y en algunos de ellos se debe realizar una serie de procedimientos manuales. En este sentido el sistema electrónico de pagos integra un conjunto de sistemas.

Algunos de dichos sistemas son los siguientes:

Un sistema de liquidación bruta en tiempo real (LBTR).

Un sistema de liquidación interbancaria multilateral neta.

Un sistema de compensación y liquidación de pagos electrónicos minoristas.

Servicios de liquidación para cámaras compensadoras privadas.

Un sistema de líneas de crédito interbancarias bilaterales, mediante el cual los bancos podrán otorgarse crédito entre sí para cualesquiera de los sistemas de pago operados por el BCE.

Mejoramiento de los servicios de custodia que proporciona el BCE para impulsar la liquidación de valores bajo un esquema de entrega contra pago (ECP).<sup>53</sup>

Si bien el BCE ha implementado un conjunto de sistemas que integran al sistema electrónico de pagos, no significa que los pagos de efectivo y cheques que se realizan por medio de ventanillas o a través del SWIFT hayan desaparecido, todavía son alternativas de pago. De otro lado, el Sistema Nacional de Pagos ha venido perfeccionándose mediante la incorporación de mecanismos electrónicos de transferencias de recursos, los cuales han permitido dinamizar cada vez más la circulación de flujos financieros a nivel de todo el país.

---

<sup>51</sup> Sistemas de Compensación y Liquidación de Pagos y Valores en Ecuador; Iniciativa de Compensación y Liquidación de Pagos y valores del Hemisferio Occidental, Banco Mundial y Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos–Libro Amarillo, Diciembre 2002. pp. 10.

<sup>52</sup> SWIFT: es una sociedad que permite la intercomunicación basado en telecomunicaciones de las entidades financieros en todo el mundo. (En Sistemas de Compensación y Liquidación de Pagos y Valores en Ecuador, 2002: 9)

<sup>53</sup> *Ibid* pp.10

**Cuadro 2.2: Sistema Nacional de Pagos**  
**Transferencias de fondos compensados y liquidados a nivel nacional**  
**(millones de dólares)**

Año	Sistema de Compensación de Cheques		Sistema Pagos Interbancario		Sistema Pagos Netos		Sistema Pagos En línea	
	No Operac.	Valor	No Operac.	Valor	No Operac.	Valor	No Operac.	Valor
2000	14 936 889	8 700						
2001	32 645 460	22 712						
2002	35 446 452	28 736	261 890	154				
2003	35 422 685	28 736	1 166 328	388	1 405	265		
2004	36 274 418	33 120	7 853 051	2 500	2 969	597	666	51

En un principio, la transferencia se realizaba únicamente mediante el Sistema Compensación de Cheques, cuya vigencia se mantiene; posteriormente, en julio de 2002, se incorporó el Sistema de Pagos Interbancario, en febrero del 2003, entró en operación el Sistema de Pagos Netos y, finalmente, en mayo del año 2004, el Sistema de Pagos en Línea 68. A continuación se presenta la evolución del volumen de operaciones procesadas durante el período 2000 – 2004 a través del Sistema Nacional de Pagos (SNP), detallado por cada uno de sus módulos<sup>54</sup>.

El sistema de pagos para armonizar las operaciones con el cliente bajo criterios de valor de crédito, de acceso, de horarios, de precios, de estándares y aspectos técnicos establece un marco normativo específico. Al momento el sistema de pagos opera bajo dos modalidades típicas -en tiempo real y diferido neto-; es decir las unas operaciones se realizan en línea y las otras por lotes a una hora determinada de cierre.

Los sistemas electrónicos de pago tienen una importancia crucial en el éxito de los movimientos financieros oportunos que incluyen el correspondiente análisis de riesgos y de su propagación sistémica.

En la actualidad se considera que los sistemas de pago son parte esencial del sistema financiero de las economías de mercado. Por tanto:

El funcionamiento eficiente y seguro de los sistemas de pago resulta crucial para:

- la promoción de la eficiencia económica
- la estabilidad financiera
- la implementación de la política monetaria con instrumentos de mercado
- la operativa eficiente de los mercados monetarios y de valores<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Informe al Presidente de la República y al Congreso Nacional 2004. II semestre, pp. 84[en línea][consultado 8 de octubre de 2005]

<sup>55</sup> España, Roberto, Seminario de Política Monetaria para Bancos Centrales No Emisores y su incidencia en los Sistemas de Pago, Banco de España, Banco Central del Ecuador, Quito, Ecuador, del 30 de Mayo al 2 de Junio de 2005.

Con respecto a las transferencias en tiempo real, además del desarrollo e implementación del Sistema de Pagos Línea, implican la configuración de un conjunto completo de componentes tecnológicos basados en Internet:

- Red privada de Comunicaciones del Sistema Financiero.
- Esquema de Seguridades PKI (Public Key Infraestructura)
- Servidor de Firewall.
- Servidor Web.
- Servidor de Aplicaciones.
- Servidor de almacenamiento o de base de datos.
- Red LAN del Banco Central del Ecuador para el sistema de Pagos en Línea .
- Red Wan del Banco Central del Ecuador para el sistema de Pagos en Línea .<sup>56</sup>

Todo esto está enfocado a la consecución de la seguridad, el rendimiento y la calidad de las operaciones o las transacciones realizadas mediante la principal aplicación TIC del BCE: el sistema de pagos. Tecnológicamente el sistema de pagos implica un proyecto completo de seguridades informáticas: infraestructura basada en el esquema de seguridades de clave pública PKI (Public Key Infraestructura), las políticas de seguridad de la red y los controles de seguridad del sistema.

La infraestructura PKI desempeña un papel muy importante en el funcionamiento normal del sistema de pagos, pues, permite cifrado (algoritmos de protección de datos) punto a punto, es decir, protección criptográfica. La cual garantiza cinco elementos de seguridad:

- Confidencialidad.- permite que la información pueda ser legible exclusivamente para su destinatario, mediante el uso de algoritmos de cifrado.
- Integridad.- Permite verificar que una información no haya sido alterada por medios desconocidos o no autorizados.
- Autenticación.- Permite verificar la identidad del usuario que ingresa al sistema.
- Autorización.- Permite a los usuarios el acceso a los recursos de red y opciones de aplicaciones, y
- No repudio.- Que evite la negación o retractación de una transacción por parte de los clientes, mediante el uso de la firma digital, la cual es una herramienta tecnológica que permite garantizar la autoría e integridad de los documentos digitales, permitiendo que éstos gocen de una característica que únicamente era propia de los documentos en papel.<sup>57</sup>

El BCE considera el riesgo de operación del sistema en vista de que pudiera fallar tanto en la ejecución de los procesos o por otros errores de operación del personal y, por

---

<sup>56</sup> Zabala, Yazmín , Padilla Oscar, Diseño de un Plan Tecnológico de Contingencia y Recuperación de Desastres para el Sistema de Pagos en Línea del Banco Central del Ecuador para el Período 2005-2006, Universidad Cristiana Latinoamericana, tesis 2004, pp. 28

<sup>57</sup>Ibid pp. 39



tanto, dispone del esquema de previsión de “Alta Disponibilidad” o “Failover / High Availability HA”<sup>58</sup>. Esta alternativa tecnológica presentada está basada en redundancia de los componentes tecnológicos definidos como de alto riesgo. Estos componentes tanto de software como de hardware tienen mecanismos de duplicación o procedimiento de recuperación, entonces si un componente falla o se cae el sistema automáticamente se levanta el componente de respaldo en espera para continuar temporalmente con el proceso hasta que el componente central se restaure.

Este esquema – HA – consiste de tres aspectos técnicos fundamentales: infraestructura, procesos y soporte; a fin de asegurar:

- Confiabilidad de los sistemas.
- Sistemas Operativos y Sistemas Operativos de Red.
- Redes.
- Tolerancia a fallas de Sistemas de Clustering.
- Disponibilidad de Aplicaciones.
- Sistemas de Administración.
- Servicios y Soporte.<sup>59</sup>

Para la previsión del riesgo legal causado por un marco jurídico no adecuado sin normas y procedimientos definidos de regulación de las transferencias electrónicas realizadas en el sistema financiero se dispone de la “Codificación de regulaciones del BCE, Libro I Política Monetaria–Crediticia, Título octavo Sistema Nacional de Pagos”<sup>60</sup>. En cuanto al tema de la certificación digital el BCE cuenta con la base legal aprobada por el Congreso: *Ley de Comercio Electrónico, Firmas y Mensajes de Datos* en el manejo de documentos y firmas digitales. Esta ley “...regula los mensajes de datos, la firma electrónica, los servicios de certificación, la contratación electrónica o

---

<sup>58</sup> “Basadas en las pérdidas financieras que puede ocasionar la interrupción del servicio del Sistema en Pagos en Línea (SPL), el Banco Central del Ecuador ha definido este sistema como de alta criticidad y en reunión celebrada el día 2 de abril de 2002, el Comité del Sistema de Pagos solicitó a la Dirección de Informática el análisis e implementación de un plan tecnológico de contingencia y recuperación de desastres. De igual forma el Directorio del Banco Central del Ecuador, en sesión celebrada el 26 de junio de 2002, autorizó la asignación de un presupuesto referencial, para el desarrollo e implantación del proyecto “Alta Disponibilidad y Recuperación de Desastres” de la infraestructura tecnológica asociada al Sistema Nacional de Pagos del Banco Central del Ecuador.” (Zabala, 2004:3)

<sup>59</sup> Zabala, Yazmín , Padilla Oscar, Diseño de un Plan Tecnológico de Contingencia y Recuperación de Desastres para el Sistema de Pagos en Línea del Banco Central del Ecuador para el Período 2005-2006, Universidad Cristiana Latinoamericana, tesis 2004, pp. 116

<sup>60</sup> ver Anexo I.

telemática, la prestación de servicios electrónicos a través de redes de información y la protección de los usuarios de los sistemas”<sup>61</sup>.

### **2.3.2.2 Otras aplicaciones on-line**

Otro proyecto del BCE basado en tecnología es su sitio web ([www.bce.fin.ec](http://www.bce.fin.ec)); al ser la imagen del BCE transmite todo lo relacionado con su identidad institucional en materia económica y financiera, social y cultural. El sitio ha sido, básicamente, una herramienta informativa utilizada por los distintos sectores del país. Además de la parte informativa incluye una parte de servicios, entre los cuales están los servicios de banca central, las encuestas al sector productivo, las encuestas de satisfacción del cliente, etc. El sitio web pretende promover la aproximación del público en general a la institución y canalizar las demandas del cliente acerca de la información que se elabora y procesa en la institución. Por lo demás, cumple con la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

A nivel organizativo interno de la institución, cuenta con el portal corporativo de administración de los recursos humanos y servicios de soporte informático al personal. Otra aplicación desarrollada para ingreso, flujo, control y egreso de documentos, que disminuye significativamente el uso de papel, brindando además la agilidad y la certeza en la localización y seguimiento de los documentos, es el sistema de recepción, registro, distribución y despacho de la correspondencia del BCE: sistema de administración documentaria.

A nivel gerencial, se emplea el sistema Data Warehouse, arquitectura muy indicada en la toma de decisiones porque proporciona una información de gestión accesible, correcta, uniforme y actualizada debido a su característica de ser Integrado - Temático - Histórico - No volátil. El sistema de información gerencial del BCE ayuda en la toma de decisiones en los siguientes temas:

- Saldos de la Reserva Internacional
- Riesgo Bancario y riesgo de concentración
- Flujo de Fondos de Tesorería Internacional

---

<sup>61</sup> Sistemas de Compensación y Liquidación de Pagos y Valores en Ecuador; Iniciativa de Compensación y Liquidación de Pagos y valores del Hemisferio Occidental, Banco Mundial y Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos–Libro Amarillo, Diciembre 2002. pp. 13.

Cotizaciones actuales e históricas  
Indicadores Internacionales  
Información de riesgo – país y calificadoras de riesgo bancario  
Cupos de operación  
Estados Financieros del BCE  
Estados de situación de costos por procesos  
Estados Financieros de las entidades del sector financiero privado y público  
Patrimonio Técnico de las entidades del sector financiero privado y publico  
Indicadores financieros de las entidades del financiero privado según diferentes metodologías (Camels, Macro,etc)<sup>62</sup>

El BCE tiene como proyecto, por una parte, y basado en la experiencia del Banco de España, la promoción de una ley que regule la insolvencia y el tratamiento de quiebras de las instituciones financieras y, por otra, orientar el sistema de pagos a servir como instrumento de ejecución de la política monetaria y como canal eficiente para el proceso de pago orientado a las demandas legítimas del cliente y a sus derechos, desempeñando un papel no de competidor sino de colaborador que canalice los pagos interbancarios bajo una normativa de cooperación<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> Anexo III: DataWarehouse del BCE 2004, Dirección Informática del Banco Central del Ecuador

<sup>63</sup> Comentarios al Sistema de Pagos del BCE, Seminario internacional sobre sistema de pago y campo de acción de los bancos centrales, Banco Central del Ecuador, Quito, 2 junio de 2005.

### **III Las Tecnologías de la información y comunicación en los procesos de ‘rendición de cuentas’ del Banco Central del Ecuador**

Se ha dejado para el final, en busca de un tratamiento específico y más amplio del tema, la cuestión del control y la participación social en el curso del ‘nuevo’ BCE. Una de las tendencias que caracteriza a la gestión pública contemporánea es la idea de ‘accountability’<sup>1</sup>, o ‘rendición de cuentas’; ésta pretende fortalecer las relaciones entre el Estado y la sociedad civil y emprender las reformas institucionales para solucionar los problemas como la corrupción, el clientelismo, la no participación ciudadana y otros que afectan a los vigentes procesos democráticos. Así, según el concepto de Dubnik la rendición de cuentas se refiere al control del rendimiento y al comportamiento de las instituciones públicas. Sus principales objetivos son:

- Suministrar a la ciudadanía la información pública necesaria
- Promover mayor transparencia y confiabilidad en las administraciones públicas afectadas por la discrecionalidad burocrática;
- Auditar el rendimiento de las instituciones, personas de derecho público o privado que utilicen fondos o rentas del Estado ;
- Evitar el abuso de poder;
- Mejorar la calidad de los servicios públicos.
- Atender las demandas de la sociedad.

La rendición de cuentas se refiere entonces, en primer lugar, a la obligación de las instituciones públicas de dar explicaciones a la ciudadanía acerca de las decisiones y acciones que toman y de sus respectivas consecuencias. En segundo lugar, se refiere al proceso de aprendizaje de la sociedad civil para comprender las razones sobre las decisiones tomadas y las acciones realizadas, pero más aún a la sanción para corregir esas decisiones y acciones cuando los resultados de estas sean negativos.

---

<sup>1</sup>Dubnick Melvin J, Accountability and the Promise of Performance:In Search of the Mechanisms,Conference of the European Group of Public Administration (EGPA)September 3-6, 2003, Lisbon, Portugal.

Si la rendición de cuentas es de carácter interno ante otras instituciones del Estado que ejercen control se habla de *rendición de cuentas horizontal* y, cuando es de control del Estado por parte de la sociedad se habla de *rendición de cuentas vertical*.<sup>2</sup> Tal y como lo explica Martínez:

La información pública que interesa a las organizaciones para incidir políticamente tiene que ver con preguntas tales como: ¿qué decisiones toman las instituciones en los ámbitos de política que interesan?, ¿cuáles son las acciones que llevan a cabo?, ¿hay brechas entre lo que se dice que se hará y lo que efectivamente se hace?, ¿por qué? Cuando las instituciones públicas dan respuesta a este tipo de preguntas, están rindiendo cuentas de su gestión. A lo largo de los talleres, en particular explicaciones acerca de las decisiones y acciones que toman y sus respectivas consecuencias. En segundo lugar, se usa para corregir decisiones y acciones, a partir del aprendizaje y sanción que se desprende de las explicaciones dadas. Estas explicaciones se dirigen tanto a la población (rendición de cuentas vertical) como a las entidades creadas para ejercer el control interno del Estado (rendición de cuentas horizontal).<sup>3</sup>

En otras palabras, Guillermo O'Donnell explica rendición de cuentas horizontal de la siguiente manera:

La rendición de cuentas horizontal es la existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados, y de hecho dispuestos y capacitados, para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado que puedan calificarse, en principio o presuntamente, como ilícitos.<sup>4</sup>

De lo señalado anteriormente, uno de los ejes de la rendición de cuentas horizontal, en el caso del BCE, es el papel que desempeña el control interno y el control externo, pues:

El control interno es llevado a cabo por el Poder Ejecutivo, quien da seguimiento a las actividades de su burocracia y apoya el sistema gerencial. Usualmente, las instituciones de hacienda o finanzas y de planificación juegan papeles importantes en el control interno.<sup>5</sup>

El control externo busca verificar el control interno y es realizado por un ente independiente que forma parte del Poder Legislativo.<sup>6</sup>...En el caso del Ecuador, la contraloría no forma parte del poder legislativo

---

<sup>2</sup> Desde otra lógica pudiera entenderse como la relación *vertical* a la obligación de una institución ante otras instituciones del Estado que ejercen control y como relación horizontal a la relación entre estado y sociedad. Para evitar confusión, en este estudio he retomado los conceptos de *vertical* y *horizontal* de O'Donnell y Martínez.

<sup>3</sup> Martínez Franzoni Juliana, Ver para Creer. La información Pública Ciudadana en América Central. Un estudio desde la sociedad civil, Fundación Acceso Centroamérica y el IDCR Canadá, San José Costa Rica, diciembre 2003, pp. 199.

<sup>4</sup> O'Donnell Guillermo, Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías, Revista Nueva Sociedad, Noviembre- Diciembre 1997, pp. 147

<sup>5</sup> Martínez Franzoni Juliana, Ver para Creer. La información Pública Ciudadana en América Central. Un estudio desde la sociedad civil, Fundación Acceso Centroamérica y el IDCR Canadá, San José Costa Rica, diciembre 2003. pp 237

El BCE rinde cuentas a la nación a través de los órganos que están legalmente establecidos para el efecto. El Banco Central del Ecuador presenta al Congreso los informes semestrales correspondientes a sus operaciones así como los resultados de su situación financiera. En estos informes, el BCE realiza, por un lado, un análisis del entorno macroeconómico y, por otro lado, a partir de este análisis explica las operaciones del BCE y los resultados obtenidos.

En cuanto a la situación económica, financiera y contable de la institución, el BCE debe rendir cuentas a la Superintendencia de Bancos (SB) que es el organismo de control encargado de velar por el cumplimiento de las normas contables, financieras y demás resoluciones de inversiones que ha emitido la propia SB para el manejo de las instituciones financieras. El BCE como institución financiera remite a la Superintendencia de Bancos: el balance general del Estado, los reportes de control y monitoreo de los estados financieros, entre otros.

La SB, como autoridad financiera, controla el correcto funcionamiento de las entidades financieras pero se requiere de algo más que la supervisión bancaria. Así, uno de los ámbitos de actuación del BCE es la vigilancia de las operaciones del sistema financiero y del sector público mediante los sistemas e instrumentos de pago y su objetivo es lograr eficiencia y seguridad en las transacciones financieras<sup>7</sup>. Para el efecto se produce un monitoreo específico que se muestra en el siguiente cuadro.

**Cuadro 3.1: Vigilancia y Supervisión: control de la estabilidad financiera**

	Vigilancia	Supervisión
<b>Ámbito de actuación</b>	Sistemas e instrumentos de pago	Entidades de Crédito
<b>Objetivos generales</b>	Eficiencia y seguridad de los sistemas e instrumentos	Estabilidad financiera de las instituciones
<b>Autoridad responsable</b>	Banco Central del Ecuador	Superintendencia de Bancos

**Fuente:** Banco de España, Seminario de Política Monetaria para Bancos Centrales No Emisores y su incidencia en los Sistemas de Pago, Quito, Ecuador, del 30 de Mayo al 2 de Junio de 2005

**Elaboración:** Autora

<sup>6</sup> ibid.

<sup>7</sup> La información sobre el crédito y la liquidez de las instituciones financieras es información reservada al amparo del marco legal vigente del sigilo bancario

El BCE controla el flujo financiero para prevenir los riesgos financieros y, por tanto, se encarga del buen funcionamiento de los sistemas de pagos y de la ejecución de las operaciones financieras lícitas mediante la vigilancia. En cambio La SB se encarga de velar por la estabilidad de los agentes financieros para levantar y mantener la confianza del público en el sistema financiero.

De ahí el “protocolo de entendimiento” entre las dos instituciones es un requisito para la estabilidad del sistema financiero. En efecto, en casos de insolvencia temporal de las instituciones que no pueden cumplir con sus obligaciones oportunamente, el BCE, según disposición de la SB, debe colocar los recursos financieros para resolver los problemas de “estabilidad del sistema financiero”<sup>8</sup>.

En otro aspecto, el BCE está supeditado al control de la Contraloría General del Estado por ejemplo en la administración de la Reserva de Libre Disponibilidad. En resumen, se puede concluir que el BCE cumple con la rendición de cuentas horizontal sus acciones están supeditadas al control de las instituciones establecidas legalmente para tomar cuentas. Esto no significa, sin embargo, que las instituciones de control estén cumpliendo con un control oportuno y efectivo.

### **3.1 Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Ecuador**

En el Ecuador, el Congreso Nacional, considerando el artículo 81 de la Constitución de la República “garantiza el derecho a acceder a las fuentes de información, como mecanismo para ejercer la participación democrática respecto del manejo de la cosa pública y la rendición de cuentas a la que están sujetos todos los funcionarios del Estado, y demás entidades obligadas por la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública *LOTAIP*”<sup>9</sup>.

El objeto de la *LOTAIP* es garantizar el principio de publicidad o apertura, transparencia y rendición de cuentas de las instituciones del sector público para la

---

<sup>8</sup> La estabilidad financiera depende del control de los riesgos financieros a cargo de las autoridades públicas responsables del correcto funcionamiento de las instituciones financieras: la SB y el BCE.

<sup>9</sup> Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública *LOTAIP*

organización, la clasificación y el manejo de la información que den cuenta de la gestión pública de cada institución. En este sentido, el BCE, como persona jurídica de derecho público, ha incorporado en su sitio WEB la información pública acerca de los requerimientos de ley, a fin de cumplir con los objetivos planteados por la LOTAIP.

En concordancia con la referida ley, el Procurador General solicitó la publicación de las remuneraciones del personal del BCE, de acuerdo con las leyes de transparencia de la información pública. Para efectos de transparentar la gestión que constituye el objetivo principal de la ley, su artículo 7 dispone imperativamente que todas las instituciones del sector público, obligatoriamente, deberán difundir a través de un portal de información o página web dicha norma. De ahí, el pedido del Procurador se refiere expresamente al literal c) del citado artículo. Cada institución pública está obligada a presentar “La remuneración mensual por puesto y todo ingreso adicional, incluso el sistema de compensación según lo establecen las disposiciones correspondientes...” Frente a esta situación en ese momento, el BCE se sintió coaccionado y obligado a transparentar la remuneración mensual de su personal.

Luego de tomada la decisión de transparentar la información pública por el Comité de Desarrollo Institucional (CDI) del Banco Central integrado por el Subgerente General; y los Gerentes de las Sucursales de Guayaquil y Cuenca, los Directores Generales de Estudios, Bancario y de Servicios Corporativos, el Auditor General y el Asesor Legal, surgió la duda sobre la información que se debe publicar: ¿Qué se considera como información pública?

### **3.1.1 Difusión de la Información Pública**

En concordancia con la referida ley en el país se considera información pública lo siguiente:

Art. 5.- Información Pública.- Se considera información pública, todo documento en cualquier formato, que se encuentre en poder de las instituciones públicas y de las personas jurídicas a las que se refiere esta Ley, contenidos, creados u obtenidos por ellas, que se encuentren bajo su responsabilidad o se hayan producido con recursos del Estado.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública LOTAIP, Título Segundo: De la Información Pública y su Difusión



Art. 1.- Principio de Publicidad de la Información Pública.- El acceso a la información pública es un derecho de las personas que garantiza el Estado. Toda la información que emane o que esté en poder de las instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de derecho público o privado que, para el tema materia de la información tengan participación del Estado o sean concesionarios de éste, en cualquiera de sus modalidades, conforme lo dispone la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; las organizaciones de trabajadores y servidores de las instituciones del Estado, instituciones de educación superior que perciban rentas del Estado, las denominadas organizaciones no gubernamentales (ONG's), están sometidas al principio de publicidad; por lo tanto, toda información que posean es pública, salvo las excepciones establecidas en esta Ley.<sup>11</sup>

De lo señalado anteriormente la información pública procesada en el BCE se refiere al conjunto organizado de textos, gráficos, documentos, reportes de datos (letras, números y demás símbolos) registrados en bases de datos que se actualizan con los sistemas de información o aplicaciones implementadas en el BCE u otras herramientas como hojas de cálculo. Todo ello es publicado a cabalidad a través de su sitio web. No se considera información pública aquella información confidencial<sup>12</sup> o la información expresamente establecida como información reservada en leyes vigentes<sup>13</sup>. El BCE, además, publica la información por medio de boletines impresos y demás publicaciones para aquellos que no tienen acceso a Internet.

La difusión de la información pública se encuentra inscrita en el “Título Segundo: De la Información Pública y su Difusión” en el Art.7<sup>14</sup>. La intención del precepto legal es que no exista reserva respecto de informaciones que reposen en archivos públicos, excepto de aquellas que por seguridad nacional no deben darse a conocer. Para ello hay

---

<sup>11</sup> Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública LOTAIP, Título Primero: Principios Generales

<sup>12</sup> Título Segundo: De la Información Pública y su Difusión - en el artículo 6: Se considera información confidencial aquella información pública personal, que no está sujeta al principio de publicidad y comprende aquella derivada de sus derechos personalísimos y fundamentales, especialmente aquellos señalados en los artículos 23 y 24 de la Constitución Política de la República.

<sup>13</sup> Art. 17.- De la Información Reservada.-No procede el derecho a acceder a la información pública... b) las informaciones expresamente establecidas como información reservada en leyes vigentes.

Art. 18.- Protección de la Información Reservada.-La información clasificada previamente como reservada, permanecerá con tal carácter hasta un período de quince años desde su clasificación. La información reservada será desclasificada cuando se extingan las causas que dieron lugar a su clasificación. Se ampliará el período de reserva sobre cierta documentación siempre y cuando permanezcan y se justifiquen las causas que dieron origen a su clasificación.

<sup>14</sup> **Art. 7.- Difusión de la Información Pública.**-Por la transparencia en la gestión administrativa que están obligadas a observar todas las instituciones del Estado que conforman el sector público en los términos del artículo 118 de la Constitución Política de la República y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente Ley, difundirán a través de un portal de información o página web, así como de los medios necesarios a disposición del público, implementados en la misma institución, la siguiente información mínima actualizada, que para efectos de esta Ley se la considera de naturaleza obligatoria: ..

que hacer efectivo los actos, los contratos de las instituciones del Estado o de aquellas que sean financiadas con recursos públicos o de aquellas que por su naturaleza sean de interés público.<sup>15</sup> De conformidad con el artículo 7, la siguiente información de la institución debe ser actualizada:

- a) Estructura orgánica funcional, base legal que la rige, regulaciones y procedimientos internos aplicables a la entidad; las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;

El BCE, en su página web, no solo presenta ante la sociedad su organigrama estructural, sino hace una descripción de los procesos y funciones que desempeña a nivel institucional de acuerdo con su normatividad y según las leyes de la República. Además, describe las responsabilidades administrativas reflejadas en su organigrama estructural<sup>16</sup>, cuyo ámbito de acción determina el tipo de servicio que ofrece si es interno o externo, clasifica sus procesos en: gobernadores, creadores de valor, habilitantes de asesoría y apoyo, y especiales.

- b) El directorio completo de la institución, así como su distributivo de personal;

El BCE en materia de transparencia cumple con la difusión de la información a cerca del nivel profesional del personal, al número de empleados y a su distribución a nivel nacional a través de su página web.

- c) La remuneración mensual por puesto y todo ingreso adicional, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;

**El BCE hace efectivo el principio de publicidad en la gestión del recurso humano, y presenta la remuneración unificada por puesto en la página web<sup>17</sup>.**

---

<sup>15</sup> Ver Registro Oficial Suplemento 337 del 18 de mayo del 2004, Órgano del gobierno del Ecuador, Tribunal Constitucional.

<sup>16</sup> Anexo IV: Organigrama Estructural del Banco Central del Ecuador

<sup>17</sup> Cabe puntualizar que, si bien el nivel salarial obedece a la estructura organizacional, en función de nueve categorías profesionales cuya remuneración, conforme con las leyes vigentes, es unificada y

**Cuadro 3.2. Remuneración Mensual por Puesto**

GRUPO OCUPACIONAL	REMUNERACION MENSUAL UNIFICADA*
PROFESIONAL 4	4,843.44
PROFESIONAL 3	3,711.05
PROFESIONAL 2	2,352.07
PROFESIONAL 1	1,515.78
ASISTENTE-TECNOLOGIA	966.96
TÉCNICO	757.89
OFICINISTA	590.63
OFICIOS	512.23
AUXILIAR DE SERVICIOS	512.23

\*Escala vigente hasta la expedición de la Escala de Remuneración Mensual Unificada por parte de la SENRES.

**Fuente:** Banco Central del Ecuador<sup>18</sup>

**Elaboración:** Autora

Una de las cosas por las que el Banco Central ha sido duramente criticado es por el nivel salarial de sus funcionarios que ha llevado, incluso, a que sea calificado en la opinión pública como parte de la “burocracia dorada”. Así, la Revista Vistazo publicó un artículo que hacía referencia a las remuneraciones del personal del BCE que distaba mucho de la realidad. Frente a este artículo de la Revista Vistazo<sup>19</sup>, relacionado con los rangos salariales de la institución, publicado en la edición Nro. 912 del 18 de agosto de 2005, el BCE demuestra que la institución paga los siguientes rangos de remuneración mensual unificada:

**Cuadro 3.3: Rangos de remuneración mensual unificada**

RANGOS SALARIALES	Nº PERSONAS
De 6600 a 7700	3
De 5000 a 6500	3
De 4000 a 4900	12
De 3000 a 3900	29
De 2000 a 2900	121
De 1000 a 1900	266
De 393 a 990	356

**Fuente:** Banco Central del Ecuador

**Elaboración:** Autora

---

pagada mensualmente, sin ningún otro componente adicional, que no sea el décimo tercero y décimo cuarto sueldos, no refleja el salario real por persona dentro de la escala salarial por puesto. Hay casos en los que el salario real es mayor al de su grupo ocupacional y, en otros, en que es menor.

<sup>18</sup> Remuneración Mensual por Puesto, Ley de Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Banco Central del Ecuador, Quito, [en línea] [consultado 5 de julio de 2005]

<sup>19</sup> Actividades Importantes, Comunicación y Medios, Banco Central del Ecuador, Quito, [en línea][20 de Agosto de 2005]

Pese a que este último cuadro se ajusta a la escala salarial del BCE no se ajusta al salario real por puesto. Los rangos salariales son muy dispares e imprecisos para determinar el salario real promedio por puesto. Cabe señalar que el BCE para proteger a su personal de actos delictivos como secuestros procura no publicar las remuneraciones unificadas por persona.

- d) Los servicios que ofrece y las formas de acceder a ellos, horarios de atención y demás indicaciones necesarias, para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones;

Los servicios que ofrece el BCE a la ciudadanía se incluyen en la página web<sup>20</sup> como un mapa de servicios, similar a un “mapa del sitio”<sup>21</sup>. Incluye además el horario de oficina de atención al público. Los servicios de la información pública en línea se encuentran disponibles las 24 horas del día.

- f) Se publicarán los formularios o formatos de solicitudes que se requieran para los trámites inherentes a su campo de acción;

El BCE proporciona los formularios o formatos de solicitudes de los servicios que ofrece a través de la página web. Por una parte se tiene los formularios para los servicios del Sistema Nacional de Pagos<sup>22</sup> y, por otra parte, en el enlace a la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la página web se tienen formularios de los servicios varios del BCE<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Ámbito de competencia servicios que ofrece, Ley de Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Banco Central del Ecuador, Quito, [en línea] [consultado 8 de julio de 2005]

<sup>21</sup> Mapa del sitio se refiere al mapa de contenido de todo el sitio web Banco Central del Ecuador, Quito, [en línea] [consultado 27 de julio de 2005]

<sup>22</sup> Formularios y Formatos del Sistema de Nacional de Pagos, Ley de Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Banco Central del Ecuador, Quito, [en línea] [consultado 20 de julio de 2005]

<sup>23</sup> Formularios o Formatos de solicitudes, Ámbito de Competencia, Ley de Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Banco Central del Ecuador, Quito, [en línea] [consultado 30 junio de 2005]

- g) Información total sobre el presupuesto anual que administra la institución, especificando ingresos, gastos, financiamiento y resultados operativos de conformidad con los clasificadores presupuestales, así como liquidación del presupuesto, especificando destinatarios de la entrega de recursos públicos;

En la página web dentro de la opción de “Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública” se encuentra el presupuesto anual de la institución. Mientras que en la opción de “El Banco Central” se encuentra el balance general y los estados financieros de resultados actualizados al año 2005<sup>24</sup>. Los informes al Congreso incluyen los análisis de la estructura del balance de situación consolidado, sus principales cuentas y la situación de ingresos y gastos del BCE.<sup>25</sup>

La Institución financia su presupuesto de operaciones con los recursos que genera su gestión bancaria, es decir comisiones y tasas por los servicios que presta a través del sistema de pagos y las operaciones de comercio exterior, entre otras, y lo que es más importante, ha mantenido una línea inédita en el país por más de una década, de reducción de personal, control de gastos, innovación tecnológica, profesionalización de su recurso humano y otras medidas administrativas, que han permitido elevar sus niveles de eficacia, eficiencia y productividad en la prestación de servicios de calidad.<sup>26</sup>

- h) Los resultados de las auditorías internas y gubernamentales al ejercicio presupuestal;

Al momento, no se publican los resultados de las auditorías internas. Esta información es relevante para analizar la situación económica, financiera y contable de la institución. El control sobre el ejercicio presupuestal del BCE se ha orientado al cumplimiento de las normas contables y financieras de los organismos de control como la SB al igual que en otros países latinoamericanos.

---

<sup>24</sup> Estados Financieros, El Banco Central, Banco Central del Ecuador, Quito, [en línea][consultado 8 de octubre de 2005]

<sup>25</sup> Informe al Presidente de la República y al Congreso Nacional 2004. II semestre, Operaciones y resultados de la situación financiera del Banco Central del Ecuador, pp 90 [en línea] [consultado 8 de octubre de 2005]

<sup>26</sup> Entrevista personal (02): con Ing. Miguel Robayo, encargado de la Dirección de Servicios Corporativos, 09-09-2005. documentación Carta a Editora General Vistazo, [09-09-2005]

Si bien las auditorías son importantes, porque corroboran que las acciones funcionen de acuerdo con la normatividad, son también trascendentes los resultados de las acciones. Aquí lo que interesa son las mediciones de los indicadores económicos y los indicadores de rendimiento o eficiencia para efectos de medir la eficacia institucional. Para ello se requiere medir el rendimiento de la institución antes que el cumplimiento de las normas contables y financieras.

A este respecto el BCE entrega las auditorías a las autoridades competentes y no se divulga a la ciudadanía.

- i) Información completa y detallada sobre los procesos precontractuales, contractuales, de adjudicación y liquidación, de las contrataciones de obras, adquisición de bienes, prestación de servicios, arrendamientos mercantiles, etc, celebrados por la institución con personas naturales o jurídicas, incluidos concesiones, permisos o autorizaciones;

Mediante la gestión administrativa se tiene registro de todas las contrataciones que hace la Banco Central. En el sitio del Banco Central se tiene a disposición del público los bienes adquiridos por el BCE en dación de pago. De otro lado, Contratanet<sup>27</sup>, contiene los procesos de contratación pública y se encarga de los procesos precontractuales y contractuales. Para las entidades del Estado no dependientes del ejecutivo, el Contratanet solicita la publicación de procesos de contratación cuyos presupuestos referenciales sean iguales o superiores a USD 10 000.

- j) Un listado de las empresas y personas que han incumplido contratos con dicha institución;

Casi en su totalidad los contratos han sido cumplidos, sobre los préstamos con el sector financiero se ha recuperado casi todo (recuperación financiera con los inmuebles

---

<sup>27</sup> Contratanet, [en línea] [consultado 5 de Octubre de 2005]

en dación de pago) con las debidas garantías salvo un pequeño porcentaje muy bajo<sup>28</sup>. Pese a que esos inmuebles no tienen un valor económico real y equiparable a las deudas.

k) Planes y programas de la institución en ejecución;

Entre los planes y programas del BCE contemplan: el plan estratégico de la institución, la agenda económica y los proyectos para el 2005. Según uno de los entrevistados:

“Desde una óptica interna corresponde al Comité de Desarrollo Institucional (CDI) definir y recomendar a la Gerencia General los proyectos, metas y objetivos institucionales, los mismos que, además, sirven de parámetro o referente para la evaluación del desempeño de los distintos procesos de la Institución”<sup>29</sup>.

- l) El detalle de los contratos de crédito externos o internos; se señalará la fuente de los fondos con los que se pagarán esos créditos. Cuando se trate de préstamos o contratos de financiamiento, se hará constar, como lo prevé la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y la Ley Orgánica de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, las operaciones y contratos de crédito, los montos, plazo, costos financieros o tipos de interés;

Otro entrevistado señaló al respecto,

“El Banco Central del Ecuador en su ámbito interno tiene establecidas normas y procedimientos para la rendición de cuentas. Existen procedimientos en las diferentes áreas que se aplican en función del interés institucional y del país. Cada acto, cada actividad, cada función que desempeña, el funcionario del BCE, cumple con el principio de ser registrado correctamente por nuestros sistemas de contabilidad, de administración documentaria, etc., y estos registros van generando la memoria institucional. Entonces, a través de los registros contables y presupuestados se analizan los actos de la institución en su territorio y se informa a la autoridad competente que es la encargada de dilucidar si ha habido o no una infracción o si las cosas se han ejecutado correctamente”.<sup>30</sup>

- m) Mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño;

---

<sup>28</sup> Entrevista personal (02): con Ing. Miguel Robayo, encargado de la Dirección de Servicios Corporativos, 09-09-2005. Adjunta carta a la Editora general de la revista Vistazo.

<sup>29</sup> Entrevista personal (01): con Dr. Francisco Grijalva, encargado de la Subgerencia General, 01-09-2005.

<sup>30</sup> Entrevista personal (02): con Ing. Miguel Robayo, encargado de la Dirección de Servicios Corporativos, 09-09-2005.

Los indicadores de rendimiento y la información, en general, que se requiere al Banco Central del Ecuador por parte de organismos de control o de terceros no se diferencia ni es distinta dependiendo del peticionario, ésta en todos los casos responde a la documentación e información que posee la entidad y se entrega de acuerdo y al amparo del marco legal vigente.<sup>31</sup>

Entre los mecanismos de rendición de cuentas disponibles están los informes al H. Congreso Nacional y las memorias del BCE que hacen una reseña y un análisis de coyuntura anual de la institución. Los indicadores de rendición de cuentas del BCE no pueden ser llamados propiamente “indicadores de gestión”<sup>32</sup>; por que no basta con entregar informes semestrales correspondientes a sus operaciones a los organismos de control únicamente.

El BCE le da al Congreso el apoyo que requiere para la aprobación o no del presupuesto general del Estado. El BCE lo que hace ahí es elaborar un informe de visión independiente de lo que debería ser el presupuesto general del Estado y apoya o se muestra contrario a ciertas medidas que a través del presupuesto quiera tomar el gobierno. El mecanismo de aprobación del presupuesto general del Estado es el siguiente: El gobierno a través del Ministerio de Economía y Finanzas elabora la proforma presupuestaria y la remite al Congreso Nacional. El BCE también recibe esa proforma por parte del MEF y la analiza. De ese análisis de visión de política económica el BCE emite sus comentarios y da sus opiniones frente a ese proforma. En función de eso y haciendo contrapeso con la decisión del gobierno, el Congreso toma la decisión de aprobar la proforma presupuestaria.<sup>33</sup>

- n) Los viáticos, informes de trabajo y justificativos de movilización nacional o internacional de las autoridades, dignatarios y funcionarios públicos;

Se incorpora en la página un cuadro con las cotizaciones mensuales de los viáticos para el personal de la institución por lugares Quito, Guayaquil y Cuenca.

- o) El nombre, dirección de la oficina, apartado postal y dirección electrónica del responsable de atender la información pública de que trata esta Ley;

A este respecto la página web cuenta con los contactos técnicos y de los responsables de la información.

---

<sup>31</sup> Entrevista personal (01): con Dr. Francisco Grijalva, encargado de la Subgerencia General, 01-09-2005.

<sup>32</sup> “Indicadores de gestión” concepto ligado a los indicadores de rendimiento o desempeño, a la calidad de los servicios que, El BCE utiliza para evaluar su gestión.

<sup>33</sup> Entrevista personal (02): con Ing. Miguel Robayo, encargado de la Dirección de Servicios Corporativos, 09-09-2005.



- r) El Banco Central, adicionalmente, publicará los indicadores e información relevante de su competencia de modo asequible y de fácil comprensión para la población en general;

Entre la información relevante de su competencia tiene, básicamente, los indicadores económicos y los análisis que permiten comprender su evolución, manejo de especies monetarias, operaciones de servicios internacionales y comercio exterior, análisis como administrador del Sistema de Pagos, como agente financiero del Estado, así como respecto a la gestión de inversión, a las operaciones de liquidez y a la recuperación financiera y administración de activos.<sup>34</sup>

Inicialmente, el proyecto del sitio web del BCE surge en la Dirección de Informática como una investigación de nueva tecnología que no contemplaba un estudio del público al que estaba dirigido. Comenzó con la publicación de tres boletines económicos y las regulaciones de Junta Monetaria por un lado, y de los museos por otro que estaban al alcance del técnico. Los usuarios conformaban un grupo muy reducido con posibilidades.

En la actualidad el proyecto ha crecido notablemente, se amplió la información económica y se implementó la información financiera, servicios de banca y otras publicaciones; adicionalmente para la implementación de las publicaciones ya existe un conocimiento por parte de los técnicos a cargo del proyecto de los múltiples usuarios del sitio; pero falta una investigación sobre los tipos de usuarios y sus necesidades. La estructura del sitio se basa en la sectorización de la economía, por tanto, hay una tendencia de la página para los economistas. De este modo una persona interesada en conocer el BCE y su desempeño debe saber leer y escribir y, además, conocer temas económicos para comprender la información relevante del BCE.

---

<sup>34</sup> Informe al Presidente de la República y al Congreso Nacional 2004. II semestre, Operaciones y resultados de la situación financiera del Banco Central del Ecuador, pp. 90[en línea][consultado 8 de octubre de 2005]

### **3.1.1.1 A modo de síntesis**

La información pública que interesa difundir debe ser relevante para la participación ciudadana y la «incidencia política» de las organizaciones de la sociedad civil, es decir que si bien los mecanismos de rendición de cuentas entre instituciones del Estado funcionan en términos globales de acuerdo a la ley, los mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones públicas ante la sociedad no han sido adecuadamente desarrollados. Con ello se quiere conseguir un país con una sociedad interesada en comprender la situación y el rumbo que toma el país y de promover su progreso.

La comunicación por Internet contribuye al fortalecimiento institucional; en este sentido ha ayudado al reconocimiento del BCE por parte de la sociedad. La información institucional se encuentra en el sitio web del BCE. Esto no significa que la institución cumpla a cabalidad con los procesos de rendición de cuentas, debido a que no todos tienen acceso a Internet y que la mayoría de los usuarios no necesariamente conocen de temas económicos.

El BCE cumple con la ley LOTAIP en la medida en que ha transparentado la información pública, pero en términos de rendición de cuentas, la transparencia es condición necesaria pero insuficiente. Parte de la rendición de cuentas es evaluar el desempeño interno o rendimiento de la institución, se requiere algo más que la información pública sobre los indicadores de gestión de la institución a fin de permitir una evaluación más cabal de la institución por parte de la ciudadanía. Además, hay que presentar los resultados de las decisiones tomadas y de las acciones realizadas a fines de evaluar de por qué se priorizaron ciertas acciones y no otras. Y si estos resultados se ajustan a la situación financiera real de la institución.

A este respecto, el BCE presenta informes al H. Congreso Nacional y los análisis de las memorias anuales del BCE. En los informes el BCE incluye el análisis a la estructura del balance general con sus principales variaciones de la cuentas del balance y los siguientes estados de resultados: resultado de gestión administrativa; resultado de política monetaria; depreciaciones, amortizaciones y provisiones (ver Informe al

Congreso del segundo trimestre de 2004<sup>35</sup>). Sin embargo, faltan tanto los indicadores de gestión o rendimiento como las auditorías y evaluaciones de estos indicadores, además de las explicaciones sobre la pertinencia de las decisiones tomadas y las acciones realizadas.

Cabe señalar que los procesos de rendición, además de entregar informes, dependen del control interno, que incluye las auditorías, el control financiero y la evaluación del desarrollo y planificación de proyectos; y, del control externo que pretende verificar el control interno de la institución a través de los organismos estatales que están legalmente establecidos para emprender acciones y articular demandas a los autoridades públicas. Tal es el caso de la Contraloría y del Congreso Nacional. El Banco Central entrega el informe de evaluación de desempeño de la institución en su página web a disposición del público en general.

En este sentido, el control financiero o control del gasto, consiste en determinar si los recursos fueron destinados para los fines previstos y el cumplimiento de metas y objetivos. Mientras que la evaluación del desarrollo y planificación pretende un seguimiento de calidad –paso a paso– del gasto financiero y de los resultados alcanzados durante cualquier momento del período de vigencia del proyecto. Si bien el BCE presenta los estados de los resultados financieros y los balances de la institución en la página web<sup>36</sup>, no presenta a nivel de detalle los indicadores de su situación financiera.

En síntesis por todo lo expuesto y considerando que los procesos de rendición de cuentas más avanzados, en otros países e instituciones (por ejemplo el Presupuesto Participativo de Porto Alegre) cuentan con las auditorías de la sociedad civil a más de las auditorías internas de la institución y de las auditorías externas de los organismos de control se puede concluir que el BCE no cumple, plenamente, con la rendición de

---

<sup>35</sup> Informe al Presidente de la República y al Congreso Nacional 2004. II semestre, Operaciones y resultados de la situación financiera del Banco Central del Ecuador, pp 90[en línea][consultado 8 de octubre de 2005]

<sup>36</sup> Informe al Presidente de la República y al Congreso Nacional 2004. II semestre, Operaciones y resultados de la situación financiera del Banco Central del Ecuador, pp. 90 [en línea][consultado 8 de octubre de 2005]

cuentas. Existe todo un campo de control social y participación de organizaciones sociales que no ha sido debidamente desarrollado en la perspectiva de una efectiva democratización de la información y un uso ampliado de los conocimientos producidos por el BCE.

### **3.1.2 Banco Central del Ecuador: Independencia técnica y rendición de cuentas**

La autonomía del Banco Central del Ecuador, consagrada en la Constitución de la República, libera a la institución del control de ciertos sectores que ejercen poder político. Ello no significa dejar de lado las responsabilidades asumidas frente al derecho de la sociedad a demandar la transparencia en la información pública y la rendición de cuentas por la toma de las decisiones, acciones, resultados, efectos e impactos que la institución, como entidad del Estado, provoca. El BCE, como persona jurídica de derecho público, debe rendir cuentas a la ciudadanía, sea o no usuaria de los servicios que presta de acuerdo con los marcos legales e institucionales.

En tal sentido, el BCE depende de la incidencia política de las organizaciones de la sociedad civil. Efectivamente, la independencia es una facultad que hay que ganársela día a día. “Es decir el Banco Central debe ser muy transparente en sus cuentas y debe permanentemente informar a la sociedad sobre lo que está haciendo y en términos no técnicos; así mismo, el Banco Central debe efectivamente, como lo señaló el profesor Stiglitz, contribuir a crear el consenso nacional”<sup>37</sup>.

El profesor Stiglitz en la mesa redonda del año 2000 señaló:

Se puede ser independiente y representar los intereses del sistema financiero o ser independiente y representar efectivamente el interés de toda la nación. De ser este último el caso, esto le puede permitir al Banco Central (retomando la experiencia de los bancos centrales de Europa), además de informar técnicamente sobre la orientación de la actividad económica, juntar a los agentes económicos del más diverso interés con el objeto de ayudar a formar el consenso sobre la política económica.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Retos Para el Nuevo Banco Central del Ecuador, Memoria Anual del Banco Central del Ecuador correspondiente al año 2000, Banco Central del Ecuador, Quito, 2000, Cap. 2

<sup>38</sup> Retos Para el Nuevo Banco Central del Ecuador, Memoria Anual del Banco Central del Ecuador correspondiente al año 2000, Banco Central del Ecuador, Quito, 2000, Cap. 2

Adicionalmente, el profesor Stiglitz explicaba que la independencia y la representatividad tienen que ver más con el desarrollo cultural del país que con un determinado marco legal; inclusive, las instituciones públicas como el BCE pueden ser políticamente más sensibles a la incidencia política de la sociedad civil. De ahí, se concluye tal y como lo afirma el profesor Stiglitz:

Este es un problema de apertura democrática, en el sentido de que cuando se dice que se quiere un banco que sea representativo se debe asegurar que las voces de todos los lados van a ser oídas. Debe haber expertos en economía en los movimientos laborales, en la sociedad civil, etc. Se puede, entonces, tener directorios con amplia representatividad y pericia y sería importante buscar esto incluso en la legislación. Entonces sí, se debe tener independencia, pero con representatividad, pues solo la primera, puede quedarse en un saludo a la bandera, puede no ser suficiente para una sociedad como ésta.<sup>39</sup>

**De conformidad con la ley del Régimen Monetario y del Banco del Estado de mayo de 1992 el BCE sería un organismo técnico e independiente. Esto significa la liberación de la ingerencia política pero no de la responsabilidad del manejo de los bienes públicos y de las decisiones que se toman frente a esos bienes públicos:**

Entonces no podemos representar intereses de ninguna clase ni de sector alguno, debemos ser profesionales honestos que realicen un trabajo viendo el beneficio del país y no de un grupo o de una representación mayoritaria siquiera. Recuerde Ud. que la democracia es el mando de las mayorías pero también existen en el país minorías y esas minorías también tienen derechos y la función del Banco es velar por los intereses de todos y no de unas mayorías o de una representación. Para los fines políticos se requiere de representatividad, por ello, el BCE es una entidad apolítica y ese es justamente el sustento para ser confiable.<sup>40</sup>

Según el punto de vista anterior los funcionarios del BCE son técnicos no políticos. Sin embargo el BCE presta atención a todos los agentes económicos sin necesariamente compartir determinada posición como se explica a continuación:

Efectivamente en el Banco Central del Ecuador presta atención no sólo a los analistas que generan opinión pública sino a todos los agentes económicos a fin de adoptar decisiones debidamente informadas fundamentadas y con una cabal comprensión de las necesidades y problemas que encierra determinado aspecto económico cuya resolución es de competencia de la entidad. Evidentemente, el prestar atención a determinada posición, el entenderla y comprender su legitimidad no lleva necesariamente a que la misma sea compartida por la institución.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> *ibid.*

<sup>40</sup> Entrevista personal (02): con Ing. Miguel Robayo, encargado de la Dirección de Servicios Corporativos, 09-09-2005.

<sup>41</sup> Entrevista personal (01): con Dr. Francisco Grijalva, encargado de la Subgerencia General, 01-09-2005.

Desde estas perspectivas, de los dos entrevistados, la independencia técnica de la institución es clave para la toma de decisiones basadas en el conocimiento, pero también de manera subjetiva.

Esta falta de apertura democrática lleva a la existencia de un estado ‘incontrolable’ donde cada institución pretende la centralidad en sus prácticas y es insensible al entorno en que se desenvuelve, con el agravante de incluir altos márgenes de discrecionalidad y, por tanto, de encubrir el clientelismo y otras prácticas dentro de la institución.

...las prácticas delegativas no representativas debilitan los principios de *accountability* horizontal... Pero además, las organizaciones e instituciones suelen ser vistas como “estorbos” para el desempeño del ejecutivo, quien al socavar el prestigio de las instituciones formales, las debilita. Por lo tanto, la frontera público/privado se vuelve muy difusa y se generaliza el particularismo; adicionalmente, se fortalecen prácticas de tipo autoritario y se introducen sesgos a favor de intereses organizados y económicamente poderosos..<sup>42</sup>

Esto sugiere que el deterioro en la efectividad de las políticas económicas del BCE está ligado al hecho de los débiles controles sociales sobre ellas, lo que ha redundado en un vaciamiento democrático donde la institución ha perdido credibilidad, relevancia y representatividad ante la sociedad. Se podría hablar de una potencial crisis de legitimación. En efecto, El BCE simplemente se ha orientado a obedecer las imposiciones del gobierno de turno respaldado por el poder económico o de los organismos internacionales. Razón por la cual la “independencia técnica al servicio del país” se queda solo como un discurso incoherente con las reales políticas económicas. Por ello es importante fortalecer la institucionalidad y su autonomía a través de la incorporación de la sociedad en su ámbito de acción; es decir, no se puede ser independiente sin ser representativo si lo que se quiere es representar a los intereses de toda la nación. En este sentido no se puede ejercer a cabalidad el rol de tercero confiable sin legitimación previa.

### **3.2 Nuevo propósito en los procesos de ‘rendición de cuentas’**

¿Qué es la rendición de cuentas? La rendición de cuentas consiste en sentar responsabilidades por las decisiones, acciones, resultados, efectos e impactos que el Estado provoca. Las instituciones públicas deben rendir cuentas ante la sociedad a la cual sirven.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Fernández Gabriela, *La reforma institucional en el Ecuador Una perspectiva poco ortodoxa*. Cuestiones Económicas Vol. 19-nº1, Banco Central del Ecuador, Quito, Primer cuatrimestre 2003, pp. 94

<sup>43</sup> Martínez Franzoni Juliana, *Ver para Creer. La información Pública Ciudadana en América Central. Un estudio desde la sociedad civil*, Fundación Acceso Centroamérica y el IDCR Canadá, San José Costa Rica, diciembre 2003. pp 240

El nuevo propósito para el BCE consistiría, primero, en una gestión estratégica para establecer metas y prioridades lo suficientemente flexibles y adaptables al entorno y el diseño de planes de trabajo reales; segundo, la gestión de los componentes internos de la institución (los recursos humanos y los financieros); y, por último, la gestión de los componentes externos, “Tratar con las unidades externas de la propia administración pública, con otras organizaciones independientes, con la prensa y con los ciudadanos.”<sup>44</sup>

En este sentido, se debe plantear, por una parte, un nuevo “modelo post burocrático”, modelo preocupado por la calidad del servicio que presta al público al cual sirve, ello supone una nueva concepción de control: ‘la rendición de cuentas’. El modelo post-burocrático supera las deficiencias del modelo burocrático con más acciones de la sociedad civil en la gestión estratégica. Por otra, se debe implantar una constitución democrática, tal y como lo plantea Fernández: “...la democracia supone representación, lo que incluye necesariamente un elemento de delegación (autorizar a ciertos individuos a hablar en nombre de la colectividad). Pero la representación democrática implica también *accountability*, es decir, asumir responsabilidad por las acciones tomadas ante la sociedad, pero también y sobre todo, ante otros poderes autónomos.”<sup>45</sup>

La rendición de cuentas o *accountability* es una condición de apertura democrática, en esa medida es útil para que la ciudadanía se interese por los servicios públicos que requiere, haga una valoración a la gestión pública e intervenga en el mejoramiento de esa gestión pública y en la toma de decisiones. Ahí es cuando da lugar a la legitimidad y representatividad de la institución.

En efecto, la autonomía del BCE se legitima por la constatación de sus funciones por parte de la ciudadanía, tal y como se explica a continuación:

Precisamente son los resultados y la transparencia y corrección de sus procedimientos, los que al ser constatados por la ciudadanía legitiman la autonomía técnica, administrativa y financiera de la Institución. De ahí la necesidad del proceso de rendición de cuentas, pues

---

<sup>44</sup> Gascó, Mila, Impacto Organizacional e Institucional de Proyectos de Gobierno Electrónico, [en línea]. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia.*, pp. 4

<sup>45</sup> Fernández Gabriela, La reforma institucional en el Ecuador Una perspectiva poco ortodoxa. *Cuestiones Económicas* Vol 19, 2003,pp.93

evidencia que la autonomía no es un privilegio de un sector de la burocracia sino una condición necesaria e indispensable para alcanzar sus objetivos. ...

Y precisamente para garantizar aquello, es que el máximo organismo de gobierno de la Institución, el Directorio del Banco Central, posee un mecanismo especial de designación; remoción; la duración de sus períodos es escalonada y las incompatibilidades que los afectan están dirigidas a permitir que ellos desempeñen sus funciones con libertad y al margen de las posibles presiones provenientes tanto del gobierno como del sector privado.<sup>46</sup>

Uno de los objetivos de la rendición de cuentas es el aprendizaje o nivel de comprensión de la ciudadanía sobre los indicadores de gestión que las instituciones públicas remiten a los organismos de control. El aprendizaje se consigue con todas las explicaciones necesarias a fines de capacitar para valorar la información, corregir decisiones tomadas y acciones realizadas por las instituciones y determinar cuando un proyecto debe ser terminado o suspendido. Debemos notar que el aprendizaje de la sociedad civil puede provocar transformaciones importantes en la institucionalidad y, cambiar las relaciones del Estado con la sociedad:

Los mecanismos correctivos y de aprendizaje son el tercer componente de la rendición de cuentas y se definen a partir de su función. Son aquellos que transforman las acciones políticas de personas y organizaciones, en actos político-administrativos. Estos mecanismos de aprendizaje, sanción y corrección pueden ser administrativos, legales o políticos, electorales y no electorales. Este componente explica el proceso siguiente, una vez que la información fue valorada y las decisiones y acciones fueron llevadas a cabo; supone que tiene lugar el “sentar responsabilidades”<sup>47</sup>.

Un Estado moderno y democrático se construye en las relaciones del Estado y la sociedad. La democracia estaría amenazada sin los procesos de rendición de cuentas, esta última es fundamental para la persistencia de la democracia. La democracia se constituye con la participación ciudadana organizada o la incidencia política de la sociedad civil. La incidencia política se deriva de la necesidad y exigencia de información de la sociedad para conocer el quehacer de las instituciones públicas y cuán bien están haciendo su trabajo.

Debemos notar que sin participación ciudadana no puede haber democracia y sin la incidencia política, como producto de la participación ciudadana, no puede haber el

---

<sup>46</sup> Entrevista personal (01): con Dr. Francisco Grijalva, encargado de la Subgerencia General, 01-09-2005

<sup>47</sup> Martínez Franzoni Juliana, Ver para Creer. La información Pública Ciudadana en América Central. Un estudio desde la sociedad civil, Fundación Acceso Centroamérica y el IDCR Canadá, San José Costa Rica, diciembre 2003. pp 201



intento de las organizaciones de la sociedad civil por influir en la toma de decisiones y en el quehacer de las instituciones públicas y de los gobiernos.

El desafío que enfrentan... las democracias es que o fortalecen el binomio demandas ciudadanas / respuesta institucional, o condenamos la democracia a un estancamiento que en la dinámica cotidiana acumula procesos no democráticos cada vez mayores. Ese es un temor (constructivo) que la democracia no debería perder nunca... (Se) deriva en la necesidad y exigencia de información sobre qué está pasando en la sociedad, cómo se están gastando los dineros de los impuestos, cuántas personas asisten a la escuela y cuántas están vacunadas contra las enfermedades previsibles. (Guzmán, 2001:468).<sup>48</sup>

De otro lado, es un derecho del ciudadano tener acceso a la información pública relevante de las instituciones públicas; además, la información deber ser útil para la evaluación su desempeño y para la incidencia política en las demandas de la sociedad civil. De acuerdo con el marco legal esta información debe estar disponible al público a través de los servicios en línea de Internet, es decir, en la página web de la institución bajo las normas de disponibilidad de la información pública y las políticas públicas de acceso, uso y apropiación de ésta.

A este respecto, en relación con las TIC y las políticas públicas surgen las siguientes interrogantes: ¿Qué tipo de información es relevante para valorar el desempeño de las instituciones públicas? ¿Cuáles son los mecanismos de aprendizaje? ¿Qué estrategias y acciones es posible llevar a cabo para mejorar las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y la información pública? ¿Cuáles son los marcos de actuación y responsabilidad?

### **3.3 Las TIC y las Políticas Públicas en los procesos de ‘rendición de cuentas’**

La información pública debe ser confiable, esa es la principal característica que debe cumplir la información pública: fiabilidad e integridad. Se mide el nivel de confianza de la información registrada cuando los datos y los resultados obtenidos (según las metas y objetivos propuestos) no distan de la realidad.

De otro lado para medir el rendimiento de la institución, es clave la información sobre los recursos financieros, humanos, de conocimiento, y de los ámbitos de

---

<sup>48</sup> Martínez Franzoni Juliana, Ver para Creer. La información Pública Ciudadana en América Central. Un estudio desde la sociedad civil, Fundación Acceso Centroamérica y el IDCR Canadá, San José Costa Rica, diciembre 2003. pp 315

competencia. Otra característica de la información pública en la rendición de cuentas es su relevancia. La información relevante se determina por cuán necesaria es para la incidencia política en la toma de decisiones. Por lo general, se refiere: "... al uso de los recursos públicos, al cumplimiento de metas y a los resultados e impactos alcanzados."(Martínez,2003:200)

Información relevante de los procesos institucionales de las instituciones públicas:  
Programación de la gestión pública: la toma de decisiones sobre prioridades, objetivos, metas, recursos y otros.  
Ejecución de lo programado: acciones que se llevan a cabo, su economía y eficiencia.  
Resultados de lo actuado: eficacia o impacto de la gestión pública, incluyendo su calidad y oportunidad.<sup>49</sup>

Previo al análisis de la información relevante disponible es necesario resolver los problemas de acceso, uso y apropiación de esta información; es decir, los problemas de recuperación de la información, para los cuales se debe cumplir con lo siguiente:

disponibilidad de acceso a la información,  
existencia de comunidades de interpretación y,  
mecanismos de corrección y aprendizaje.<sup>50</sup>

El objetivo de dinamizar el flujo de la información desde la institución hacia la sociedad ayuda a cumplir y diseñar los requerimientos del cliente en sistemas de información con resultados distintos dependiendo de la operación de él. Consiste de las siguientes fases: la disponibilidad de la información, la interpretación, y la traducción en acciones determinadas. El flujo es dinámico porque durante su recorrido es influenciado por el modo de entrar a las formas de acceso y de utilización de la información y, por las decisiones emergentes. Para conseguir el carácter dinámico en la entrega de la información se implementan sistemas de información con reportes intensivos de datos obtenidos de bases. Estos sistemas de información ayudan al aprendizaje con los siguientes procesos:

- Ordenamiento de la generación de información;
- Procesamiento de información ;

---

<sup>49</sup> Martínez Franzoni Juliana, Ver para Creer. La información Pública Ciudadana en América Central. Un estudio desde la sociedad civil, Fundación Acceso Centroamérica y el IDCR Canadá, San José Costa Rica, diciembre 2003. pp 236

<sup>50</sup> Martínez Franzoni Juliana, Ver para Creer. La información Pública Ciudadana en América Central. Un estudio desde la sociedad civil, Fundación Acceso Centroamérica y el IDCR Canadá, San José Costa Rica, diciembre 2003. pp 199

- Gestión; y,
- Divulgación

Se puede medir la eficiencia y eficacia de la institución con la implementación de sistemas tales como indicadores de gestión o evaluación del rendimiento, análisis riesgos, etc. El BCE no cuentan con sistema de “indicadores de gestión” ni con sistemas de evaluación:

Los conflictos con el empleado frente a las evaluaciones se presentan porque al empleado no le gusta ser evaluado por la institución en su rendimiento y en su gestión. No se ha hecho evaluaciones de desempeño y no se lo ha hecho para no afectar el rendimiento del empleado que luego de la reducción de personal piensa que solo tiene un fin punitivo que es solamente ver a quien más se va a sacar de la institución. La herramienta de evaluación sirve para evaluar el grado de eficiencia y productividad de las personas y mejorar sus rendimientos. Pero, lamentablemente, la falta de conocimiento y sensibilidad con la institución y su mucho apego a sus intereses personales hace que el empleado rechace nuevas evaluaciones.<sup>51</sup>

El BCE cuenta con el sistema gerencial o sistema de análisis de riesgos (en arquitectura datawarehouse) para la toma de decisiones. Los datos que alimentan a este sistema son, a su vez, registrados en las bases de datos por los funcionarios del BCE y procesados, debidamente, por los sistemas especializados del Banco Central en cada rama de su aplicación (por ejemplo los sistemas de contabilidad en la información financiera, etc). A futuro habría que ampliar esta alimentación.

Lo más importante para el BCE es que la información relevante sea fiable y contar con los sistemas para el monitoreo activo sobre la actualización de información y su recorrido. El BCE no se ha interesado en la existencia de sistemas muy ambiciosos para la evaluación del desempeño. Podría ser este uno de los nuevos objetivos del BCE, tal y como se mencionan a continuación:

El sistema de evaluación es mucho más ambicioso y forma parte de las prácticas gerenciales de las instituciones. Permite definir objetivos esperados, incluye medidas de desempeño, reporte y rendición de cuentas ex ante, y permite establecer resultados de las políticas, programas e iniciativas, incluyendo impactos intencionales y no intencionales. Las evaluaciones contemplan medidas de éxito, costo- beneficio y relevancia y existen las bases legales para realizar evaluaciones en consulta con la ciudadanía. Se incluyen además consideraciones precisas sobre la presentación de informes en cuanto a precisión, definiendo contexto, ámbito, metodología y alcances de la evaluación, así como relaciona claramente la evidencia con las conclusiones y recomendaciones.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Entrevista Nro. 002: “Rendición de Cuentas en el Banco Central del Ecuador”, 09-09-2005

<sup>52</sup> *ibid* pp. 249.

Los sistemas de análisis de riesgos son útiles para el “control de riesgos financieros”<sup>53</sup> y para la supervisión de presupuesto; tienen un enfoque gerencial y financiero ya que suministran los resultados del control financiero, del control de riesgos y la asignación de recursos en el tiempo para la evaluación de la gestión pública.

A más de la disposición de un medio masivo de comunicación como Internet, se requiere de una sociedad civil con criterios y con capacidades propias para impulsar nuevas demandas. Para ello es necesario contar con marcos legales o políticas públicas para resolver problemas de acceso, de insuficiencia o ausencia de información y de apropiación del conocimiento.

“...el papel del gobierno y de la administración es clave en cuanto a su influencia en la creación de un marco regulador de las telecomunicaciones que fomente la competencia y haga más asequible el acceso a los ciudadanos, en la formulación de medidas que fomenten la seguridad y que generen la confianza necesaria para las transacciones electrónicas o en el establecimiento de la garantía de unos servicios de comunicación mínimos a disposición de la población y, en especial, de los grupos con fuertes dificultades económicas, geográficas y sociales.”<sup>54</sup>

De otro lado, las estrategias de gobierno para facilitar el acceso a la información pública son más instrumentales que tecnológicas. Las TIC son el principal medio del ámbito de acción de la gestión pública, por eso las políticas públicas deberían orientarse a la disponibilidad de recursos y a su aplicación para conseguir mayor accesibilidad virtual y apropiación de la información. Por supuesto para esto a veces se requiere más acciones de la sociedad civil que estrategias de gobierno.

Luego es importante considerar la integración de las nuevas tecnologías a la modernización de las instituciones públicas como estrategia de Estado.

En los últimos años los ciudadanos, las empresas y la sociedad en general, están presionando para tener unos gobiernos más transparentes y responsables, y unas Administraciones Públicas más receptivas. Motivados por este interés, varios gobiernos están explorando las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y de las comunicaciones para construir una democracia de mayor calidad, transformar profundamente la Administración y hacer la sociedad civil más responsable con sus

---

<sup>53</sup> Un objetivo importante del monitoreo y de la evaluación es la minimización de riesgos financieros resultantes de la desviación o mal planeamiento de los proyectos. (Martínez, 2003:250)

<sup>54</sup> Gascó, Mila, Impacto Organizacional e Institucional de Proyectos de Gobierno Electrónico, [en línea]. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia.*, pp. 6

compromisos públicos. Estas tecnologías, y muy particularmente Internet, se apuntan como buenos instrumentos para lograr una mejor gobernación, combatir la exclusión social y mejorar la vida pública. Las tecnologías abren nuevas oportunidades y crean numerosas expectativas”. (López y Leal, 2002)<sup>55</sup>

De ahí, la integración de las **TICs** a los procedimientos y objetivos del gobierno y de las administraciones públicas pretende la creación del gobierno electrónico o gobierno digital, con la finalidad de incrementar su eficiencia, eficacia, legitimidad política y representatividad ante la sociedad.

De aquellos que hacen políticas públicas son, generalmente, los representantes de la sociedad civil quienes se preocupan de una apertura democrática; entonces tratan los temas acerca de la democracia, transparencia, rendición de cuentas y buen gobierno. Si bien, en estas condiciones las TIC y, entre ellas Internet, son una amenaza para la dominación del Estado, hay aquellos que hacen políticas públicas con nuevos mecanismos de dominación del Estado, por ejemplo los procedimientos burocráticos. Entonces normalizan los procedimientos burocráticos mediante programas de computación a fin de estandarizar el procesamiento de trabajo para regularizar y controlar el funcionamiento de la Institución y la efectividad de su recurso humano.

El control y la regulación de los procesos, en parte, facilita la estabilidad pero produce resistencia al cambio y se puede exagerar su nivel de aplicación en las burocracias estatales con fines de poder. En este sentido, podría ser un nuevo proyecto del BCE, la incorporación de la gestión de recursos humanos en el portal corporativo de Intranet y de la gestión administrativa para ejercer control sobre la producción, ordenamiento y administración de recursos enfocado a la e-administración.

El Internet también sirve como instrumento de vigilancia y control sobre la sociedad. Una muestra de ello son los sistemas de transacciones financieras, legales y de regulaciones, etc. A este respecto, podría ser proyecto nuevo del BCE la implementación de un sistema para la prevención de lavado de activos.

---

<sup>55</sup> Gascó, Mila, Impacto Organizacional e Institucional de Proyectos de Gobierno Electrónico, [en línea]. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia.*, pp. 5

## CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se ha tratado la manera en que el uso de Internet y de los mecanismos de gobierno electrónico han intervenido en el proceso de reforma institucional del BCE en el marco de las reformas estructurales tanto del Consenso de Washington como de la dolarización de la economía ecuatoriana. Estas reformas estructurales implicaron una política agresiva de liberalización y desregulación de la economía ecuatoriana, lo que dio origen a la crisis del sistema bancario y financiero de 1999 y al debilitamiento de las instituciones del Estado y entre ellas al BCE

En el transcurso de la reforma del estado y en la integración del país en la economía global, se puede observar que controlar los flujos financieros y comerciales se hace cada vez más difícil, debido al vacío institucional que implica la desregulación del mercado y liberalización de los movimientos de capital. Así, en Ecuador, durante la crisis bancaria del 99 gran parte de los bancos fueron estrangulados por la reducción de las fuentes externas de financiamiento en los países emergentes, como el nuestro, provocando, por un lado, un grave problema de solvencia en el sistema financiero y, por otro, la fuga de capitales, en el marco de una insuficiente regulación y supervisión bancaria.

La tendencia creciente de la liberalización de los movimientos de capital ha incrementado la actividad financiera. En esta tendencia, los sistemas electrónicos de pago tienen una importancia crucial en el éxito de los movimientos financieros oportunos. Así, el BCE para conseguir la estabilidad financiera, crecimiento y desarrollo del sistema financiero implementó el Sistema Nacional de Pagos. Este sistema de pagos es más que solo un mecanismo de transferencias electrónicas, representa el sistema integrado de instituciones, normas procedimientos y personas que intervienen en los pagos y cobros de los sectores público y privado.

El BCE, a partir de la crisis bancaria y la dolarización, recupera fuerzas en su papel regulador y reestructura el sistema financiero y, con éste a la misma institución. Una muestra de ello es el Sistema Nacional de Pagos, Por lo tanto, podemos concluir que el

BCE consigue la eficiencia y seguridad en las transacciones financieras mediante los sistemas e instrumentos de pago y, al mismo tiempo, regula las operaciones del sistema financiero.

De otro lado el sistema electrónico de pagos que se instaló con tecnología Internet en una red privada entre el Banco Central y el sistema financiero muestra la importancia de la tecnología en la reestructuración institucional. Así, las TIC han sido parte del cambio institucional y han fortalecido a la institución..

El uso de las TIC en el BCE son, en parte, los mecanismos de gobierno electrónico. Según Gascó existen varios mecanismos de gobierno electrónico: a) el acceso ciudadano a diferentes tipos de información; b) transacciones con el gobierno; c) prestación de servicios públicos; y d) proceso democrático y participación ciudadana. De estos mecanismos en el BCE podemos observar que el gobierno electrónico en la institución incluye, por un lado, la prestación de servicios electrónicos propios de banca central, tales como, los servicios de transferencias electrónicas de pagos, los estados de cuentas corrientes, las encuestas electrónicas del sector productivo, entre otros; y, por otro, el acceso ciudadano a diferentes tipos de información de la institución acerca de: la organización institucional y sus procesos, los productos generados por los procesos de la institución, la codificación de regulaciones, los servicios que ofrece y otra información contemplada en la ley de transparencia LOTAIP.

Podemos ver que el BCE no contempla el gobierno electrónico en lo que se refiere a los procesos democráticos y de participación ciudadana. Sin embargo, pese a que aún no se ha desarrollado, plenamente, un proceso de rendición de cuentas, el BCE cumple con la ley de transparencia y de acceso a la información pública. En esta investigación estudio la manera en que las TIC participan en la construcción un Estado moderno y democrático delimitando al estudio a la rendición de cuentas del Banco Central. De esta manera una nueva perspectiva de cambio sería el levantamiento de gobierno electrónico no solo para brindar servicios electrónicos, ni para configurar en Internet estructuras organizacionales y modelos de gestión pública de calidad hacia la consecución de la eficiencia, la eficacia y el ahorro de costos administrativos y

operativos, sino para construir un estado moderno y democrático basado en la transparencia, en la participación ciudadana y en la ‘accountability’ o rendición de cuentas en los servicios públicos con el uso intensivo de las TIC. Esta nueva visión integral pretende la eficiencia institucional y otorgar transparencia en determinadas operaciones y busca mejorar la comunicación entre ciudadanos e instituciones públicas.

Ahora, la posición centralizada del Estado se ha debilitado por la demanda de la sociedad en oposición a la elaboración e implementación jerárquica de las políticas públicas y de la toma de decisiones y, aparecen nuevas formas más horizontales de gobernanza<sup>1</sup> que son más eficientes y efectivas para resolver ciertos problemas políticos y organizacionales. Esto no significa apartar al Estado del camino. Desde la perspectiva neoinstitucionalista el desarrollo de un país requiere de un Estado eficaz.

En este sentido es importante crear un nuevo tipo de relación entre Estado y la ciudadanía, fortaleciendo la confianza ciudadana en el Estado. Esto desde luego, como lo dice Prats, supone un cambio en la concepción hasta entonces vigente de la relación entre estado y sociedad: no se niega la autonomía de ambas, pero se reconoce su interdependencia y la necesidad de la cooperación para la definición y realización de los intereses generales. De ahí podemos defender la autonomía del BCE, pero como algo que hay que ganarse cada día de manera legítima y representativa. Para ello, el BCE debe ser muy transparente en sus cuentas y debe permanentemente informar a la sociedad sobre lo que está haciendo para contribuir a crear el consenso nacional. En efecto, se puede ser independiente y representar los intereses del sistema financiero o ser independiente y representar efectivamente el interés de toda la nación.

---

<sup>1</sup> Para enfrentar eficazmente esas grandes cuestiones, además de los modos tradicionales de gobernanza (burocracia y gerencia), debemos contar con nuevos modos de gobernanza. Ésta no elimina en absoluto la burocracia ni la gerencia, convive con ellas y designa sencillamente el cambio de foco en la búsqueda del buen gobierno. Con todo, la orientación a la gobernanza cambia estructuras organizativas -requiere introducir flexibilidad-, perfiles competenciales de los gerentes -la interacción requiere dosis extraordinarias de visión estratégica, gestión de conflictos y construcción de consensos-, cambio en los instrumentos de gestión -paso del plan a la estrategia, por ejemplo-, al tiempo que multiplica el valor de la transparencia y la comunicación.[en líneas] <http://www.iigov.org/gbz/article.drt?edi=14352&art=14369>, [consultado 27 Jul 2006]



Dentro de las perspectivas de la gobernanza plantearse un proyecto de gobierno electrónico tiene dos dimensiones: la dimensión estructural que se refiere a los arreglos e interacciones institucionales y la dimensión dinámica que se refiere a las interacciones con redes y actores. De conformidad con esta óptica, en un gobierno electrónico es importante la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. En este sentido, podemos concluir que un proyecto de gobierno electrónico, de estas características, es ante todo una cuestión de voluntad política, definición de prioridades, y capacidad de liderazgo, más que una cuestión meramente técnica; se requiere, además, contar con una participación coordinada de actores con diferentes criterios, posiciones, intereses, percepciones y recursos.

Para tal efecto es necesario considerar a Internet como una red de actores independientes, que no se relacionan jerárquicamente, conectados para compartir e intercambiar intereses comunes, logrando la cooperación con otros para alcanzar objetivos en común. En este sentido, las relaciones en red que conectan múltiples actores tanto gubernamentales como no gubernamentales y del sector privado mantienen políticas nacionales comunes y conforman las redes interorganizacionales del Estado. De ahí, el Estado se organiza en 'policy networks': redes de políticas públicas, definido con criterios de mutuo acuerdo y orientación común entre los actores consecuentes interesados en definir el curso de las acciones del gobierno.

En este punto cabe notar que desde el punto de vista de mercado, las redes interorganizacionales extendidas a las redes tecnológicas se reducen a la promoción de la capacidad de adaptación, innovación, eficiencia y costos de transacción bajos. Pero hay otros beneficios inherentes de la red, concernientes a su ubicuidad con respecto a los flujos de información y comunicación, a la pluralidad de actores implicados en el proceso de configuración, y a la interacción de estos actores. Los resultados obtenidos se pueden traducir en la satisfacción, el rendimiento potencial, y el cambio institucional.

A este respecto el BCE no dispone una red interorganizacional del Estado con otras organizaciones. Lo fundamental del gobierno electrónico no es solo crear eficiencia y

eficacia interna de las organizaciones estatales sino crear condiciones de funcionamiento eficiente interorganizacional y , lograr cohesión social y eficiencia en el sector privado.

Por todo lo expuesto hasta aquí, para que la institución gane legitimidad y representatividad y, para construir un estado moderno y democrático se debe ir hacia una nueva gestión de lo público con extensión a los procesos democráticos y a dinamizarlos con procesos de gobernanza. El nuevo modelo de cultura organizativa responsabiliza a los empleados de las acciones realizadas y los lleva a la reflexión sin actuar únicamente de forma operativa dictada por la inercia estructural. Con esta nueva cultura de gerencia pública el servicio ya no es indiferente al entorno, se orienta a los resultados y da prioridad al ciudadano, pretende evitar la clientelización y otras formas ilícitas en la administración pública, las cuales ocurren por el alto nivel de discrecionalidad propio del modelo burocrático.

El rol de las TIC en todo esto es la socialización de estándares que, por un lado, provee estabilidad y reduce la incertidumbre -formas de racionalización fundamentales de la burocracia-, pero por otro, restringe y hasta impide la solución de problemas sociales más complejos. Es decir que estas formas de estandarización dentro y fuera de las burocracias se usan para regularizar el flujo de información y la toma de decisiones; socializa las formas profesionales y, por ende, produce coherencia, estabilidad, certidumbre y coordinación, pero pierde creatividad, pensamiento de grupo y produce resistencia al cambio. Se puede exagerar el nivel estandarización en las burocracias estatales pero siempre hay un espíritu reflexivo que encuentra una interrogante que resolver, lo que lleva a los cambios institucionales.

Sin embargo, no se puede atribuir los cambios institucionales en el BCE solo a un proceso interno de la organización ni, únicamente, a las presiones externas. Retomando lo que se había mencionado al inicio de esta tesis, la reforma institucional se produce en el marco de una relación asimétrica entre múltiples fuerzas, internas y externas, donde

unas tiene mayor peso que otras, en especial, el capital financiero internacional y los poderes económicos locales.

## **Anexo I. Codificación de regulaciones del BCE**

### **I. POLITICA MONETARIA-CREDITICIA**

#### **\*TITULO OCTAVO: SISTEMA NACIONAL DE PAGOS**

**(Título sustituido por Reg.964-96 de Ene.29/96, entrará en vigencia a partir del 28 de febrero -96)**

**\*(Título sustituido por Reg. 087-2001 de Sep/12/2001)**

#### **\*CAPÍTULO I LOS COMITÉS DEL SISTEMA NACIONAL DE PAGOS**

**\*(Capítulo incorporado por Reg. 087-2001 de Sep/12/2001)**

Artículo 1. Los comités requeridos para que asuman las responsabilidades de aprobación de los objetivos, alcance de los proyectos relacionados con el sistema de pagos nacional, supervisión de la ejecución de los cronogramas de trabajo y el cumplimiento de los objetivos planteados, así como la coordinación interinstitucional, son los siguientes:

- Comité del Sistema de Pagos
- Comité Interinstitucional del Sistema de Pagos

El primero funcionará a nivel interno del Banco Central del Ecuador, y el segundo con un ámbito externo.

#### **\*Artículo 2. COMITÉ DEL SISTEMA DE PAGOS**

Este Comité será de carácter estratégico, funcionará al interior del Banco Central del Ecuador y estará conformado por los siguientes funcionarios:

- Uno de los miembros del Directorio del Banco Central del Ecuador;
- Gerente General del Banco Central del Ecuador, o su delegado;
- Gerente de la Sucursal Mayor del Banco Central del Ecuador;
- Director General Bancario;
- Director General de Estudios;
- Director General de Servicios Corporativos;
- Auditor General;
- Asesor Legal;
- Director de Servicios Bancarios Nacionales; y,
- Secretario General.

**\*(Artículo sustituido por Reg. 122-2004 de 3-marzo-2004)**

**\*(Artículo sustituido por Reg. 125-2004 de mayo 12/2004)**

Actualización # 075: mayo 20/2004

## **\*TITULO OCTAVO: SISTEMA NACIONAL DE PAGOS**

Artículo 3. El Comité del Sistema de Pagos deberá cumplir las siguientes funciones:

- a) Definir y difundir las políticas institucionales respecto a la participación del Banco Central del Ecuador en el sistema de pagos.
- b) Aprobar los objetivos, definiciones, alcance y planes de trabajo de los proyectos propuestos por las Direcciones de Proceso del Banco Central del Ecuador, relacionados con reformas al sistema de pagos.
- c) Priorizar la ejecución de los proyectos de reformas al sistema de pagos.
- d) Conocer los documentos de normas operativas requeridos para la implementación de los sistemas relacionados con el sistema de pagos, y presentarlos a la instancia correspondiente para su aprobación.
- e) Presentar al Directorio del Banco Central del Ecuador, las propuestas de Regulaciones relacionadas con el sistema de pagos.
- f) Conocer los estudios efectuados y propuestas de mejoras o reformas relacionados con el sistema de pagos.
- g) Decidir en última instancia sobre las situaciones de conflicto que puedan plantearse a nivel de proyectos internos relacionados con el sistema de pagos.
- h) Efectuar el seguimiento de los planes de trabajo y cronogramas establecidos para los proyectos de reformas al sistema de pagos.

Artículo 4. El Comité del Sistema de Pagos funcionará bajo el siguiente esquema:

- Será presidido por un Miembro del Directorio designado para el efecto.
- Se reunirá por convocatoria que de oficio realice el Presidente del Comité o a pedido de al menos dos de sus miembros.
- El Director de Servicios Bancarios Nacionales actuará como Secretario Técnico del Comité, sin voto.
- El Secretario General actuará como Secretario del Comité, sin voto y tendrá a su cargo la elaboración de las convocatorias, actas y demás documentos tramitados en el Comité en coordinación con el Secretario Técnico.
- De las sesiones se dejará constancia en actas y las decisiones se tomarán por mayoría simple. En caso de empate el Presidente tendrá el voto dirimente.
- Podrán participar de las reuniones de este Comité, los funcionarios responsables de procesos relacionados con los temas de la agenda objeto de la respectiva convocatoria.

Actualización # 074: marzo 3/2004

**\*TITULO OCTAVO: SISTEMA NACIONAL DE PAGOS**

Artículo 5. COMITÉ INTERINSTITUCIONAL DE SISTEMA DE PAGOS

El Comité Interinstitucional de Sistema de Pagos tiene carácter de externo y estará conformado por los siguientes funcionarios en representación de sus respectivas instituciones:

- El Presidente del Directorio del Banco Central del Ecuador o uno de sus Miembros
- El Superintendente de Bancos o su delegado
- Gerente General del Banco Central del Ecuador o su delegado
- Un representante de la Asociación de Bancos Privados
- Un representante de la Asociación de Sociedades Financieras
- Un representante designado por las Instituciones Financieras del Sector Público, de entre sus representantes legales
- Un representante de la Asociación de Cooperativas controladas por la Superintendencia de Bancos
- Un representante de la Bolsa de Valores de Quito
- Un representante de la Bolsa de Valores de Guayaquil

Artículo 6. El Comité Interinstitucional de Sistema de Pagos deberá cumplir las siguientes funciones:

- a) Conocer los proyectos que proponga el Banco Central del Ecuador para innovar o mejorar los mecanismos e instrumentos de pago vigentes.
- b) Conocer sobre la ejecución y avance de los proyectos.
- c) Conformar grupos de trabajo para analizar y difundir las propuestas relacionadas con el sistema de pagos, presentadas por el Banco Central del Ecuador o, a través de éste, por otra institución del sistema. Los representantes a los grupos de trabajo constituidos a pedido de este comité, participarán con capacidad decisoria en nombre de la institución o sector que representen.
- d) Formular recomendaciones al Comité del Sistema de Pagos del Banco Central, relacionadas con reformas o nuevos proyectos del Sistema de Pagos.
- e) Establecer los mecanismos más adecuados para la difusión de los temas tratados a nivel de este comité.

Actualización # 052: septiembre 13/2001

---

---

## **\*TITULO OCTAVO: SISTEMA NACIONAL DE PAGOS**

El Comité Interinstitucional de Sistema de Pagos funcionará bajo el siguiente esquema:

- Será presidido por el Presidente del Directorio del Banco Central del Ecuador o su delegado, o por cualquiera de sus miembros, designado para el efecto.
- Se reunirá por convocatoria que de oficio realice el presidente o, a pedido de al menos dos de sus miembros.
- Actuará como Secretario de este Comité el Director de Servicios Bancarios Nacionales del Banco Central del Ecuador, sin voto.
- De las sesiones se dejará constancia en actas y las decisiones se tomarán por mayoría simple. En caso de empate el Presidente tendrá el voto dirimente.
- Podrán participar de las reuniones de este comité, los funcionarios responsables de procesos relacionados con los temas de la agenda objeto de la respectiva convocatoria.

Artículo 7. La Gerencia General del Banco Central del Ecuador dispondrá las acciones administrativas que fueren necesarias para el funcionamiento de los comités.

Actualización # 052: septiembre 13/2001

## **\*TITULO OCTAVO: SISTEMA NACIONAL DE PAGOS**

### **\*CAPÍTULO II DE LA ADMINISTRACIÓN DE LAS FUENTES ALTERNATIVAS DE LIQUIDEZ DEL SISTEMA DE PAGOS**

**\*(Capítulo incluido por Reg. 123-2004 de mayo 12/2004 )**

Artículo 1. Son fuentes alternativas de liquidez del Sistema Nacional de Pagos, con el siguiente orden de acceso: líneas bilaterales de crédito; operaciones de reporto automático; fondo de liquidez; y, otras que el Banco Central del Ecuador pueda ejecutar para proveer recursos adicionales de disponibilidad inmediata a las instituciones financieras que no puedan cumplir de manera oportuna con sus obligaciones derivadas de su participación en los componentes del Sistema Nacional de Pagos operados por el Banco Central del Ecuador.

Artículo 2. Las diferentes fuentes alternativas de liquidez del Sistema Nacional de Pagos disponen de su propia reglamentación en la que se especifican los requisitos, condiciones operativas y financieras para su aplicación.

Artículo 3. El facilitador de las alternativas de liquidez del Sistema Nacional de Pagos estará a cargo de la Dirección General Bancaria, a través de la Dirección de Servicios Financieros.

Artículo 4. El Gerente General del Banco Central del Ecuador expedirá el Reglamento que norme el alcance y funciones del Facilitador de las alternativas de liquidez del Sistema Nacional de Pagos.

## **DE LOS NIVELES DE COBERTURA DE LOS RIESGOS EN LOS COMPONENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE PAGOS OPERADOS POR EL BANCO CENTRAL DEL ECUADOR**

Artículo 5. El Banco Central del Ecuador calculará y notificará mensualmente a las instituciones participantes en los componentes del Sistema Nacional de Pagos, el indicador denominado Límite de exposición a riesgo en los Sistemas de Pago (LESP), que representa el monto de recursos de disponibilidad inmediata necesarios para cubrir las posibles posiciones negativas, a fin de garantizar la adecuada cobertura del riesgo de liquidez.

Actualización # 075: mayo 20/2004

---

### **Página 72.0.5**

---

## **\*TITULO OCTAVO: SISTEMA NACIONAL DE PAGOS**

Artículo 6.- En todo momento el LESP de una institución participante en los componentes del Sistema Nacional de Pagos deberá ser menor o igual a los recursos disponibles en las siguientes fuentes de liquidez:

1. Saldo de la cuenta corriente en el Banco Central del Ecuador;
2. Sistema de líneas bilaterales de crédito;
3. Reportos automáticos dentro del mecanismo de recirculación de liquidez; y,
4. Primer tramo del Fondo de Liquidez."

Actualización # 075: mayo 20/2004

---

### **Página 72.10.1**

---

## **I. POLITICA MONETARIA-CREDITICIA**

### **\*CAPÍTULO III DEL SISTEMA DE PAGOS INTERBANCARIOS**

\*(Capítulo incluido por Reg. 097-2002 de junio 27/2002)



## **DEFINICIÓN Y ALCANCE**

Artículo 1. \*El Sistema de Pagos Interbancarios, más adelante SPI, es el mecanismo que permite, a través del Banco Central del Ecuador y en el ámbito nacional, la transferencia electrónica de fondos entre cuentas corrientes, de ahorros, de tarjeta habientes o especiales de pagos de clientes de instituciones financieras diferentes.

\*(Inciso sustituido por Reg. 120-2004 de 14/enero/2004).

Este mecanismo de pago se basa en un proceso de compensación o neteo de órdenes de pago interbancario, transmitidas a través de medios electrónicos al Banco Central del Ecuador por las instituciones participantes.

Las posiciones netas multilaterales, resultantes del proceso de compensación de las órdenes de pago interbancario, serán liquidadas mediante débitos o créditos en las cuentas corrientes que las instituciones participantes del SPI mantienen en el Banco Central del Ecuador, siempre y cuando las instituciones ordenantes cuenten con la disponibilidad inmediata y suficiente de fondos para liquidar sus órdenes de pago interbancario.

Artículo 2. Se excluirán del SPI a las transferencias de fondos que por cuenta propia se realizan entre instituciones financieras. Estas podrán ser instrumentadas utilizando el servicio especializado que para el efecto ofrece el Banco Central del Ecuador.

## **PARTICIPANTES**

Artículo 3. Los actores participantes en el Sistema de Pagos Interbancarios son:

Institución ordenante.- Institución participante, que por orden del cliente ordenante, se encarga y responsabiliza de tramitar los órdenes de pago interbancario a través del SPI.

\*Cliente ordenante.- Titular de una cuenta corriente, de ahorro, de tarjeta habiente o especial de pagos en una institución ordenante, que imparte a ésta una orden de pago interbancario para que se canalice a través del SPI, a favor de un cliente beneficiario en una institución receptora.

\*(Inciso sustituido por Reg. 120-2004 de 14/enero/2004)

Actualización # 075: mayo 20/2004

---

**Página 72.10.2**

---

**TITULO OCTAVO: SISTEMA NACIONAL DE PAGOS**

**Institución receptora.-** Toda institución del sistema financiero que reciba órdenes de pago interbancario a través del SPI, a cuenta propia o destinadas a los clientes beneficiarios de las mismas.

**\*Cliente beneficiario.-** Titular de una cuenta corriente, de ahorro, de tarjeta habiente o especial de pagos en una institución receptora, que recibe a través del SPI una orden de pago interbancario a su favor.

(Inciso sustituido por Reg. 120-2004 de 14/enero/2004)

**Administrador del SPI.-** El Banco Central del Ecuador, a través de la Dirección de Servicios Bancarios Nacionales, quien operará el SPI y actuará como agente liquidador de los resultados netos multilaterales del proceso de compensación de las órdenes de pago interbancario tramitadas.

\*El Banco Central del Ecuador podrá actuar como institución ordenante o receptora, y sus clientes serán las entidades que mantienen cuentas corrientes en esta entidad.

\*(Inciso añadido por Reg. 117-2003 de julio 30/2003)

\*Artículo 4. Las instituciones ordenantes y receptoras cumplirán en todo momento los siguientes requisitos:

- a) Ser institución del sistema financiero que se encuentre operativa y bajo el control de la Superintendencia de Bancos y Seguros;
- b) Mantener cuenta corriente en el Banco Central del Ecuador; y,
- c) No mantener obligaciones vencidas con el Fondo de Liquidez.

\*(Artículo sustituido por Reg. 101-2002 de Julio 31/2002)

Actualización # 073: enero 16/2004

---

### **Página 72.10.3**

---

\*El Banco Central del Ecuador podrá actuar como institución ordenante o receptora, y sus clientes serán las entidades que mantienen cuentas corrientes en esta entidad.

\*(Inciso añadido por Reg. 117-2003 de julio 30/2003)

\*Artículo 4. Las instituciones ordenantes y receptoras cumplirán en todo momento los siguientes requisitos:

- a) Ser institución del sistema financiero que se encuentre operativa y bajo el control de la Superintendencia de Bancos y Seguros;

- b) Mantener cuenta corriente en el Banco Central del Ecuador; y,
- c) No mantener obligaciones vencidas con el Fondo de Liquidez.

\*(Artículo sustituido por Reg. 101-2002 de Julio 31/2002)

Actualización # 071: agosto 4/2003

---

**Página 72.10.4**

---

**TITULO OCTAVO: SISTEMA NACIONAL DE PAGOS**

Artículo 6. Las obligaciones del Administrador del SPI son las siguientes:

- a) Calificar y autorizar las solicitudes de las instituciones financieras interesadas en incorporarse al Sistema SPI;
- b) Verificar que las instituciones participantes cumplan en todo momento con los requisitos y las obligaciones establecidos en los artículos 4 y 5 precedentes, y notificar a la Gerencia General sobre los incumplimientos;
- c) Asignar y entregar a las instituciones ordenantes y receptoras, las claves de seguridad para operar el SPI;
- d) Definir los estándares de comunicación, formatos de mensajes, codificación, operación y niveles de seguridad;
- e) Operar el SPI, entendiéndose como tal el conjunto de todas las actividades requeridas para que el sistema se encuentre disponible en los horarios establecidos y que los procesos de compensación y liquidación se ejecuten de manera exacta y oportuna;
- f) Contar con sistemas operativos, de control y de información que permitan que el procesamiento de las órdenes de pago interbancario se realice de manera oportuna, segura y eficiente;
- g) Cumplir y hacer cumplir los horarios y demás procedimientos establecidos en el Manual de Operación y en las Especificaciones Técnicas del SPI;
- h) Atender los requerimientos de información que soliciten las instituciones participantes;
- i) Certificar la información sobre las órdenes de pago interbancario tramitadas a través del SPI;
- j) Informar a la Gerencia General sobre los incumplimientos incurridos por las instituciones participantes que ameriten suspensión temporal o definitiva;
- k) Comunicar a las instituciones participantes y a la Superintendencia de Bancos y Seguros sobre las suspensiones temporales o definitivas impuestas a una o varias de ellas;
- l) Recomendar al Gerente General las modificaciones necesarias en el Manual de Operación y Especificaciones Técnicas del SPI;
- m) Coordinar con las instituciones participantes sobre los cambios operativos y/o modificaciones realizadas en el SPI; y,
- n) Coordinar la implementación del Plan de Contingencias en si-

tuaciones de emergencia.

Actualización # 059: julio 1/2002

---

**Página 72.10.5**

---

**TITULO OCTAVO: SISTEMA NACIONAL DE PAGOS**

**ENVÍO DE LAS ÓRDENES DE PAGO INTERBANCARIO**

Artículo 7. Las órdenes de pago interbancario serán enviadas al Banco Central del Ecuador a través del SPI, ajustándose a lo previsto en el presente Capítulo y las Especificaciones Técnicas descritas en el Manual de Operación del SPI, cuya expedición corresponde a la Gerencia General.

Artículo 8. Las Instituciones ordenantes enviarán al SPI las órdenes de pago interbancario instruidas por sus clientes; debitarán de las cuentas de los clientes ordenantes los valores correspondientes a la misma y entregarán un recibo en medio impreso o mensaje electrónico, en el que conste la información del cliente ordenante, de la institución receptora y del cliente beneficiario al que se transferirán los fondos a través del SPI.

Artículo 9. La orden de pago interbancario que haya sido ingresada en el SPI no podrá ser repudiada, revocada o dejada sin efecto por parte de la institución ordenante.

Artículo 10. Los valores mínimo y máximo de la orden de pago interbancario serán determinados en el Manual de Operación del SPI. Sin embargo, las instituciones participantes definirán sus propios valores límites mínimos y máximos, los cuales siempre se encontrarán dentro del rango señalado en el Manual de Operación del SPI.

**COMPENSACIÓN DE LAS ÓRDENES DE PAGO INTERBANCARIO Y LIQUIDACIÓN DE RESULTADOS**

Artículo 11. Sobre la base de las órdenes de pago interbancario enviadas a través del SPI, en las fechas y horarios que se dispongan en el Manual de Operación del SPI, el Administrador del SPI efectuará el proceso de compensación y cálculo de las posiciones netas multilaterales, de las obligaciones recíprocas a cargo de una Institución participante con respecto a otra u otras.

Tales posiciones netas multilaterales, es decir el valor a debitar o acreditar a cada Institución participante, se determinará restando el valor total a cargo de una institución participante del valor total a favor de ésta.

Actualización # 059: julio1/2002

**TITULO OCTAVO: SISTEMA NACIONAL DE PAGOS**

Artículo 12. La Institución participante que resultare con posición neta negativa al término del período de liquidación del SPI, estará obligada a pagar el monto del saldo multilateral neto que resulte a su cargo. Para tal efecto, el Administrador del SPI efectuará la liquidación de acuerdo a los horarios y condiciones que establezca el Manual de Operación del SPI. El pago se efectuará mediante débitos definitivos e irrevocables en la cuenta corriente que la Institución participante mantiene en el Banco Central del Ecuador, por un monto igual al valor neto a su cargo.

En el evento que la o las instituciones ordenantes no dispongan de recursos suficientes en sus cuentas corrientes para honrar la totalidad de las órdenes de pago interbancario, que han sido canalizadas a través del SPI, el Banco Central ejecutará las alternativas de liquidez adicional disponibles para las instituciones involucradas.

En el caso que los fondos disponibles en las cuentas corrientes y las fuentes alternativas de liquidez disponibles, no sean suficientes para cubrir las obligaciones pendientes de pago derivadas del proceso de compensación, el Administrador del sistema excluirá las órdenes de pago interbancario tramitadas por éstas y procederá al cálculo de una nueva posición neta multilateral; si en este proceso de cálculo se registran otras instituciones ordenantes con falta de fondos para cubrir sus órdenes de pago interbancario, se continuarán los procesos de exclusión y cálculo que sean necesarios, hasta que las instituciones ordenantes no excluidas, cuenten con los fondos suficientes para liquidar sus órdenes de pago interbancario enviadas.

Efectuados los débitos a las Instituciones participantes deudoras, conforme al inciso precedente, el Administrador del SPI acreditará los valores netos multilaterales a favor de las instituciones que resultaron con posiciones acreedoras en el proceso de neteo y compensación.

Artículo 13. Las órdenes de pago interbancario no compensadas, ni liquidadas por falta de fondos y referidas en el artículo precedente se devolverán a la institución ordenante.

Actualización # 059: julio 1/2002

---

**TITULO OCTAVO: SISTEMA NACIONAL DE PAGOS**

Artículo 14. Los procesos de compensación y liquidación del SPI concluirán cuando el Administrador del SPI efectúe los débitos correspondientes de las cuentas corrientes de cada Institución participante deudora y los respectivos créditos en las cuentas corrientes de cada Institución participante acreedora.

Artículo 15. El Administrador del SPI comunicará a las Instituciones ordenantes, así como a las Instituciones receptoras, el resultado de la compensación y sus respectivos valores liquidados.

## **ACREDITACIÓN FINAL DE LAS ÓRDENES DE PAGO INTERBANCARIO**

Artículo 16. El Administrador del SPI, luego de concluido el proceso de liquidación, pondrá a disposición de las Instituciones receptoras el detalle de las órdenes de pago interbancario que acreditará a los clientes beneficiarios que mantienen cuentas en su institución.

Artículo 17. En base al detalle de pagos entregado a través del SPI, la institución receptora acreditará en las cuentas de los clientes beneficiarios, los montos determinados en cada orden de pago interbancario. Estas acreditaciones se realizarán en las condiciones y plazos que dispongan el Manual de Operación y las Especificaciones Técnicas del SPI.

Artículo 18. La Institución receptora confirmará al Banco Central del Ecuador a través del SPI, en los términos y plazos que dispongan el Manual de Operación y sus Especificaciones Técnicas, sobre la o las órdenes de pago interbancario efectivamente acreditadas y aquellas que por contener información insuficiente o errada no fueron acreditadas.

Artículo 19. El Banco Central del Ecuador sobre la base de la confirmación de las instituciones receptoras actualizará sus bases de datos y generará las órdenes de pago interbancario correspondientes a las devoluciones de aquellas que no fueron efectivamente acreditadas por contener información insuficiente o errada en la orden de pago interbancario original.

Actualización # 059: julio 1/2002

---

**Página 72.10.8**

---

## **TITULO OCTAVO: SISTEMA NACIONAL DE PAGOS**

Artículo 20. La Institución receptora que no acredite al cliente beneficiario en la forma y plazos que dispongan el Manual de Operación y las Especificaciones Técnicas del SPI, o no efectúe la confirmación a que está obligada conforme al artículo precedente, reconocerá y paga-

rá al cliente ordenante por medio de la Institución ordenante 1.2 veces la tasa de interés activa referencial de la semana inmediata anterior que publica el Banco Central del Ecuador; sobre los montos no acreditados y por el tiempo de la mora, salvo en casos de fuerza mayor debidamente comprobados. Sin perjuicio de lo anterior, se notificará a la Superintendencia de Bancos y Seguros

## **SUSPENSIÓN DE PARTICIPACIÓN EN EL SPI**

Artículo 21. En caso de incumplimiento de las disposiciones constantes en el presente Capítulo, en el Manual de Operación, en las Especificaciones Técnicas y en el Convenio para el servicio de órdenes de pago interbancario, el Banco Central del Ecuador procederá de la siguiente forma:

a) Suspensión temporal en el SPI, hasta por diez (10) días hábiles, cuando la institución participante incurra de manera injustificada, por tres o más ocasiones dentro de un período de 30 días, en alguna de las siguientes situaciones:

- La institución participante se encuentre sancionada en forma consecutiva por posiciones de encaje semanal deficientes;
- La institución ordenante no cuente con los fondos suficientes para honrar sus obligaciones derivadas de su participación en el SPI;
- La institución receptora no acredite en las cuentas de sus clientes, las órdenes de pago interbancario enviadas por las instituciones ordenantes a través del SPI, en los plazos que establezca el Manual de Operación del SPI;
- La institución receptora no informe sobre el estado final de las órdenes de pago interbancario liquidadas y recibidas a favor de clientes beneficiarios que mantienen cuentas en su institución, en los plazos que establezca el Manual de Operación del SPI; y,
- Otros factores que a juicio del Banco Central del Ecuador se consideren relevantes y que afecten al normal desenvolvimiento del SPI.

Actualización # 059: julio 1/2002

---

**Página 72.10.9**

---

## **TITULO OCTAVO: SISTEMA NACIONAL DE PAGOS**

La suspensión temporal también será declarada, cuando la institución participante no cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 4 y las obligaciones detalladas en el artículo 5 del presente Capítulo. Esta suspensión se mantendrá hasta que la Institución Participante cumpla estrictamente con lo dispuesto en los artículos señalados.

b) Suspensión definitiva del SPI, cuando la institución participante ha sido suspendida temporalmente en cuatro (4) ocasiones durante un año calendario.

Las suspensiones temporales o definitivas serán comunicadas por el Administrador del SPI al resto de instituciones participantes.

La suspensión definitiva de una institución participante implica la terminación inmediata del Convenio para el servicio de órdenes de pago interbancario.

Artículo 22. El Administrador del SPI informará al Director General Bancario del Banco Central del Ecuador las razones de incumplimiento de las instituciones participantes, para que esta instancia decida las acciones que correspondan.

Artículo 23. Las suspensiones dispuestas por el Director General Bancario del Banco Central del Ecuador, podrán ser apeladas ante el Gerente General de la institución, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la misma. La Gerencia General resolverá en última y definitiva instancia.

## **COSTOS DE LOS SERVICIOS**

Artículo 24. Se establecerán los siguientes costos para los servicios directos y derivados de la participación en el SPI:

a) Costo por el servicio de compensación y liquidación de resultados.

Las instituciones participantes pagarán anualmente al Banco Central del Ecuador, el valor correspondiente al servicio de compensación y liquidación de resultados de una cámara de compensación, de acuerdo a lo establecido en la Codificación de Regulaciones del Banco Central del Ecuador.

Actualización # 059: julio 1/2002

---

**Página 72.10.10**

---

## **TITULO OCTAVO: SISTEMA NACIONAL DE PAGOS**

En el mes de enero de cada año, el Banco Central del Ecuador debitará directamente de las cuentas corrientes de las instituciones participantes, el valor que corresponda por este servicio.

b) Costo por las órdenes de pago interbancario tramitadas a tra-



vés del SPI.

Las instituciones ordenantes, sobre la base de las órdenes de pago interbancario enviadas para su compensación y liquidación, pagarán diariamente al Banco Central del Ecuador, por el servicio de trámite de las órdenes de pago interbancario, el valor equivalente al resultado de multiplicar el número de órdenes de pago interbancario tramitadas por la tarifa individual establecida en la Codificación de Regulaciones del Banco Central del Ecuador.

El proceso de cálculo de los costos por este servicio se realizará en forma diaria y se debitará y acreditará a las cuentas corrientes que las Instituciones Participantes mantienen en el Banco Central del Ecuador, según lo costos señalados en la Codificación de Regulaciones del Banco Central del Ecuador.

Se excluirá de este cálculo las acreditaciones de órdenes de pago que correspondan a devoluciones que realice una institución receptora, por la imposibilidad de concretar el crédito en la cuenta del cliente beneficiario.

## **DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 25. La falta de fondos suficientes para la liquidación de las órdenes de pago interbancario en la cuenta corriente de una institución ordenante, es responsabilidad exclusiva de dicha institución. La participación en el SPI, no constituye posibilidad de créditos, sobregiros o garantía de ninguna clase por parte del Banco Central del Ecuador.

Artículo 26. El Banco Central del Ecuador no asumirá responsabilidad alguna respecto de las fallas que presenten las plataformas tecnológicas de las Instituciones participantes o de los daños que éstas puedan sufrir por su participación en el SPI o en cualquier otro aspecto relacionado.

Actualización # 059: julio 1/2002

---

**Página 72.10.11**

---

## **TITULO OCTAVO: SISTEMA NACIONAL DE PAGOS**

Artículo 27. Las Instituciones receptoras que reciban órdenes de pago interbancario a favor de éstas o de clientes beneficiarios, obligatoriamente participarán en el SPI, debiendo para ello observar las disposiciones contenidas en el presente Capítulo, en el Manual de Operación y Especificaciones Técnicas del SPI.

Artículo 28. Corresponde a las instituciones participantes establecer y justificar

el origen y el destino de los fondos tramitados a través del SPI, así como efectuar los reportes a los respectivos organismos de control. El Banco Central del Ecuador no asumirá responsabilidad alguna sobre el origen o destino de las órdenes de pago interbancario y los valores compensados y liquidados en el SPI.

#### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

PRIMERA.- En el plazo de treinta días contados a partir de la vigencia del presente Capítulo, la Gerencia General del Banco Central del Ecuador expedirá el Manual de Operación, Especificaciones Técnicas y demás procedimientos de orden interno requeridos para el funcionamiento del SPI.

SEGUNDA.- En el plazo de hasta sesenta días calendario, contados a partir de la expedición del presente Reglamento, las Instituciones participantes cumplirán con las especificaciones técnicas requeridas y señaladas en el Manual de Operación del SPI.

TERCERA.- Las operaciones a través del SPI se procesarán a partir del 1 de julio de 2002.

CUARTA.- Para el caso del primer año de operación del SPI, el valor a debitar por los costos de servicios referidos en la letra a) del artículo 24 de este Reglamento, corresponderá únicamente a la parte proporcional del período desde el mes de inicio de operaciones y el fin de año".

Actualización # 059: julio 1/2002

## **Anexo II. Pago de las Remuneraciones de los Servidores Públicos a través del Sistema de Pagos Interbancarios del Banco Central del Ecuador**

**DECRETO EJECUTIVO No. 571**  
**Publicado en Registro Oficial No. 130 del 22 de Julio de 2003**

**LUCIO GUTIÉRREZ BORBÚA**  
**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA**

### **CONSIDERANDO:**

Que es objetivo del Gobierno Nacional, fomentar el uso de la tecnología de la información y de comunicaciones en la gestión del sector público, para mejorar los niveles de transparencia, eficiencia y seguridad en los procesos;

Que es prioridad del Gobierno Nacional, la optimización de los procesos operativos relacionados con la gestión de cobros y pagos de las entidades del sector público, a través de la utilización de medios electrónicos;

Que los servidores públicos tienen el derecho de recibir sus remuneraciones a través de mecanismos de pago eficientes y seguros, como las transferencias electrónicas de fondos con acreditación a las cuentas corrientes o de ahorros que mantengan en las instituciones del sistema financiero nacional;

Que el Directorio del Banco Central del Ecuador, mediante Regulación No 097-2002 estableció la base normativa para el funcionamiento del Sistema de Pagos Interbancarios SPI, que se constituye en un nuevo medio de pago y que permite a través del Banco Central del Ecuador y en el ámbito nacional, la transferencia electrónica de fondos entre cuentas corrientes o de ahorros de clientes de instituciones financieras diferentes;

Que el Sistema de Pagos Interbancarios SPI implementado por el Banco Central del Ecuador, funciona desde el mes de septiembre de 2002 y es utilizado actualmente por instituciones del sistema financiero y del sector público;

Que las instituciones del sistema financiero nacional disponen de una infraestructura computacional y de comunicaciones que les ha permitido agregar valor a los servicios de las cuentas corrientes y de ahorros, mediante la implementación de esquemas de pagos basados en medios electrónicos; y,

En ejercicio de la facultad establecida en el numeral 9 del Art. 171 de la Constitución Política de la República,

### **DECRETA :**

**EXPEDIR EL REGLAMENTO PARA EL PAGO DE LAS REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS A TRAVÉS DEL SISTEMA DE PAGOS INTERBANCARIOS DEL BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.**

Art. 1.- Todas las instituciones del sector público deberán utilizar el Sistema de Pagos Interbancarios SPI del Banco Central del Ecuador, para realizar los pagos correspondientes a remuneraciones de los servidores públicos.

Art. 2.- El Sistema de Pagos Interbancarios SPI puede utilizarse desde las cuentas de transferencias que las entidades públicas mantienen en el Banco Central del Ecuador o desde las cuentas rotativas de pagos que mantienen en los bancos corresponsales locales.

Art. 3.- Los servidores públicos deberán acreditarse como titulares de una cuenta corriente o de ahorros en cualquier institución bancaria, mutualista o cooperativa de ahorro y crédito, que mantengan cuenta en el Banco Central del Ecuador y que se encuentren legalmente habilitadas para operar en el país y bajo control de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

Art. 4.- Las entidades del sector público ordenarán las transferencias de fondos, por concepto del pago de remuneraciones, únicamente a las cuentas corrientes o de ahorros cuya titularidad corresponda a los servidores públicos beneficiarios de dichos pagos.

Art. 5.- Las entidades del sector público remitirán los detalles de pago de remuneraciones al Banco Central del Ecuador, en forma directa o a través de sus bancos corresponsales. El detalle de pagos deberá estar contenida en los formatos y diseños requeridos por el Sistema de Pagos Interbancarios SPI.

Art. 6.- El Ministerio de Economía y Finanzas, la Contraloría General del Estado y el Banco Central del Ecuador, se encargarán de la coordinación operativa y normativa que corresponda para la implementación del nuevo mecanismo de pago de remuneraciones de los servidores públicos.

Art. 7.- Los recursos correspondientes al pago de remuneraciones según consten en el Presupuesto General del Estado, serán transferidos por el Ministerio de Economía y Finanzas a las cuentas de transferencias de las entidades públicas en el Banco Central del Ecuador, únicamente cuando éstas se hayan incorporado al nuevo esquema de pagos, en los plazos previstos en el presente decreto ejecutivo se exceptiona a las entidades públicas que por problemas operativos o logísticos, debidamente justificados ante el Ministerio de Economía y Finanzas, no puedan incorporarse inmediatamente al nuevo mecanismo de pagos a través del Sistema de Pagos Interbancarios SPI.

Art. 8.- Las entidades públicas incuridas en los casos de excepción mencionados en el artículo anterior, deberán realizar los pagos de remuneraciones desde las cuentas rotativas de pagos, que mantienen en los bancos corresponsales del Banco Central del Ecuador.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA.- Las entidades del sector público deberán incorporarse al nuevo esquema de pago de remuneraciones, establecido en el presente decreto ejecutivo, hasta el 31 de octubre de 2003.

Art. Final.- De la ejecución y cumplimiento del presente Decreto, que entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial, en el ámbito de sus respectivas responsabilidades y competencias, encárguese el Ministro de Economía y Finanzas, Gerente General del Banco Central del Ecuador y Contralor General del Estado.

Dado en el Palacio Nacional, en Quito, a 11 de julio de 2003.

LUCIO GUTIÉRREZ BORBÚA  
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA  
GILBERTO PAZMIÑO  
MINISTRO DE ECONOMIA Y FINANZAS, ENC.

## **Anexo III. DataWahouse del BCE 2004**

### **Ayuda a memoria del DataWahouse del BCE**

#### **Objetivo:**

Disponer de información interna y externa unificada, homogénea, oportuna y confiable que permita precautelar el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica del país apoyando a los agentes económicos en la toma de decisiones y alertando sobre el desempeño de la economía

#### **Objetivos Específicos:**

- Disponer de un sistema de información basado en un repositorio central, ordenado temáticamente para brindar información ágil, oportuna y confiable
- Modelar los temas de información para utilizarlos a través de OLAP
- Racionalizar los procesos de administración de información
- Racionalizar los procesos de carga de la información desde los sectores proveedores
- Brindar autonomía a los usuarios finales para el trabajo y elaboración de consultas ad-hoc hacia los datos
- Mejorar los tiempos en la recolección de información interna y externa para la toma de decisiones a nivel táctico y estratégico

El DataWarehouse al ser un concepto integral de manejo de información, técnicamente se requieren de algunos componentes instalados en diferentes plataformas para cubrir con el contexto de su concepto. Es por ello que la utilización de diferentes herramientas de desarrollo y explotación, tanto en Quito como en Guayaquil dan en su conjunto la solución DataWarehouse para el Banco Central.

De esta manera bajo una misma arquitectura, se particulariza el uso de herramientas según las necesidades de los usuarios locales y consolidando la información para dar soluciones integrales a requerimientos nacionales.

A la fecha se tiene cubiertos ciertos sectores de información en el departamento de Inversiones Internacionales, Riesgos Financieros, D. Financiera y Dirección de Estudios. A través de los siguientes tramos de información:

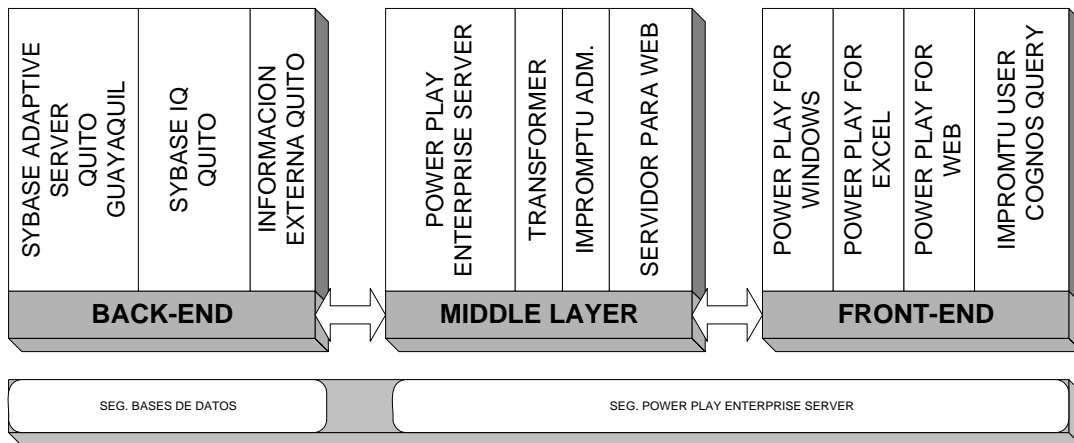
- Saldos de la Reserva Internacional
- Riesgo Bancario y riesgo de concentración
- Flujo de Fondos de Tesorería Internacional
- Cotizaciones actuales e históricas
- Indicadores Internacionales
- Información de riesgo – país y calificadoras de riesgo bancario
- Cupos de operación
- Estados Financieros del BCE

- Estados de situación de costos por procesos
- Estados Financieros de las entidades del sector financiero privado y público
- Patrimonio Técnico de las entidades del sector financiero privado y público
- Indicadores financieros de las entidades del sector financiero privado según diferentes metodologías (Camels, Macro, etc)

Se debe tomar en cuenta además que el valor agregado puesto por los analistas económicos y financieros a la información fuente, regresa al backend del DWH para realizar comparativos y evolutivos de indicadores históricos bajo el mismo concepto DWH.

### Arquitectura Tecnológica de DW

#### COMPONENTES DEL DATAWAREHOUSE



El Back-End del DWH está sustentado principalmente en una base de datos relacional optimizada para consultas (Sybase Adaptive Server IQ), que responde su organización de datos hacia el consumo masivo de consultas ad-hoc, rompiendo el paradigma de normalización relacional de las entidades de su modelo, de tal manera que es preferible desnormalizar las entidades, en aras de un mejor desempeño para el acceso a la información, naciendo así la orientación de modelar en forma de estrella.

El middle layer.- es una capa donde residen los motores de construcción y acceso a la información multidimensional así:

PowerPlay Enterprise Server.- permite la conexión y control de acceso al back.end

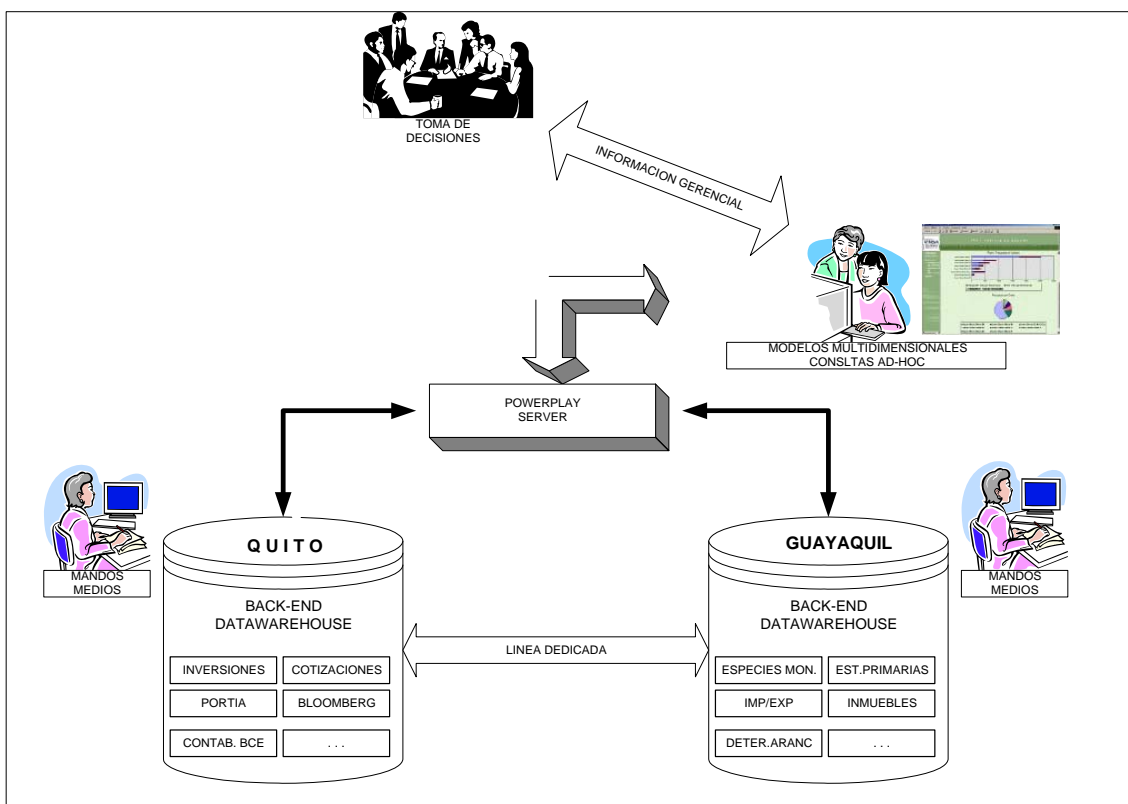
Transformer.- es el modelador de vistas multidimensionales de información y creador de cubos

Impromptu.- accesa directamente al back-end para elaboración de consultas y prepara la instrucción sql que servirá para la generación de cubos

Servidor para WEB.- instalada APACHE para proveer acceso a cubos de información a través de internet mediante PowerPlay for WEB

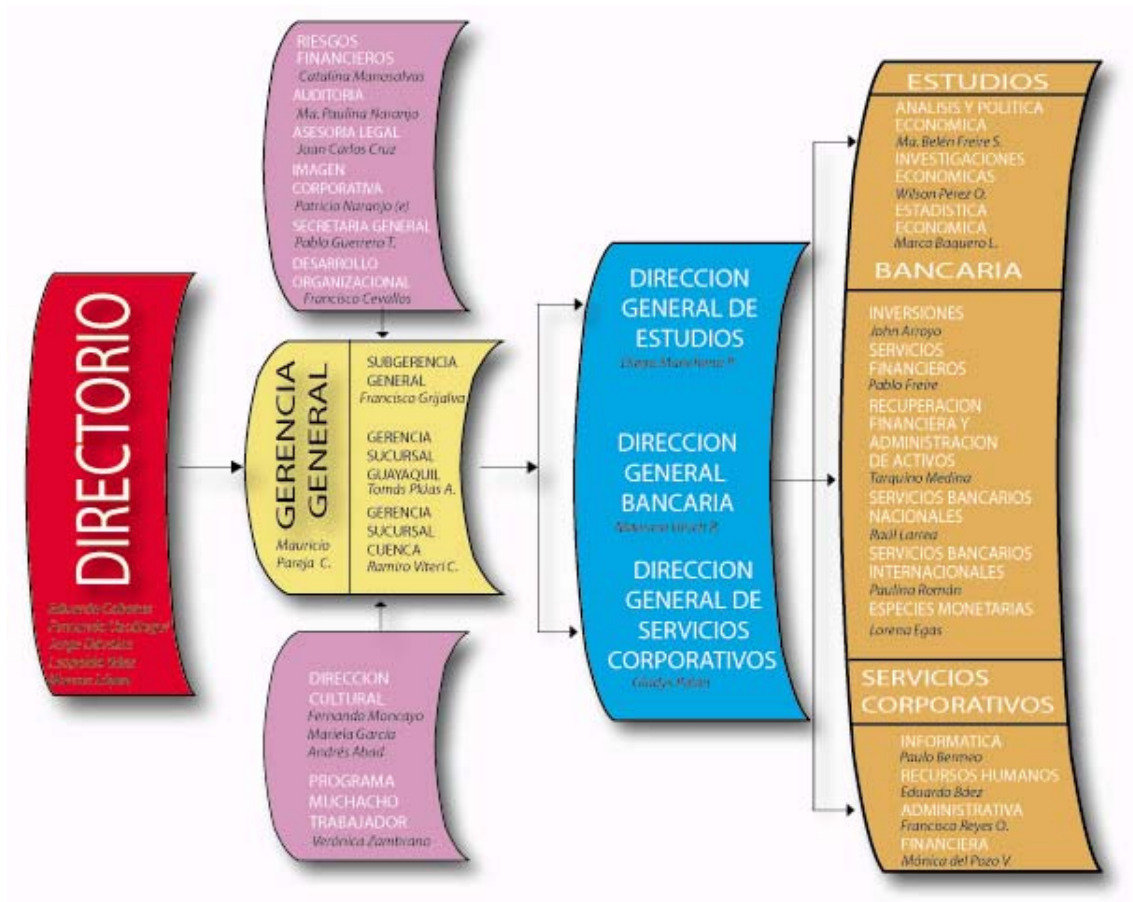
Front-end.- es la capa dedicada a la explotación de cubos multidimensionales y acceso directo al back-end, el usuario final podrá visualizar la información a través de PowerPlay for Windows, PowerPlay for Excel, PowerPlay for Web, y acceso directos a sybase IQ a través de Cognos Query (próximamente a ReportNet)

### Esquema de funcionalidad





## Anexo IV. Organigrama Estructural del Banco Central del Ecuador



## Bibliografía

- Foutain, Jane, Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change, The Brookings Institution, Washington DC,2001.
- Knoke, David, The Sociopolitical Construction of National Policy Domains\*, Department of Sociology University of Minnesota Minneapolis, MN 55455 , 2003.
- Criado Grande, J. Ignacio; Ramilo Araujo, María Carmen; Salvador Serna, Miquel; La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta integradora, XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Gobierno Electrónico". Caracas, 2002.
- Castells, Manuel, La Era de la Información Vol. 3 Fin del Milenio, Alianza Editorial S.A., Madrid, 1998-1999.
- Ulrich Beck, ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo y respuestas a la globalización, Ediciones Paidós Iberica S.A., Barcelona, 1998.
- Levi Pierre, ¿Qué es lo virtual?, PAIDÓS, Barcelona, 1998.
- Fernández Gabriela, La reforma institucional en el Ecuador Una perspectiva poco ortodoxa. Cuestiones Económicas Vol. 19-nº1, Banco Central del Ecuador, Quito, Primer cuatrimestre 2003.
- V Reunión sobre aspectos contables y presupuestales de Banca Central; ¿Cuánto requiere de capital un Banco Central? Propuesta del Nivel del Capital desde la Perspectiva ;CEMLA, México D.F. 1998.
-

- Hidrobo Jorge, El nuevo Banco central del Ecuador historia de su reforma ,1992-1996, Publicaciones Económicas Banco Central del Ecuador, 1996.
- Reyes, Milton, La Modernización del Estado. Caso Banco central de Ecuador, PUCE,1997.
- Revista Que es el Banco Central del Ecuador, Departamento de Documentación e Información Económica, Banco Central del Ecuador, Quito, Edición abril de 1992.
- Revista El Banco Central del Ecuador , Dirección de Imagen Corporativa del Banco Central del Ecuador, Quito, Edición febrero del 2004.
- Sistemas de Compensación y Liquidación de Pagos y Valores en Ecuador ; Iniciativa de Compensación y Liquidación de Pagos y valores del Hemisferio Occidental, Banco Mundial y Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos; Libro Amarillo, Diciembre 2002.
- Acosta, Alberto, Ecuador: del Ajuste Tortuoso al Ajuste Dolarizado, Ecuador DEBATE N° 50, Centro Andino de Acción Popular CAAP, Quito, 2000.
- Montúfar César, La Reconstrucción Neoliberal. Febres Cordero o la Estatización del Neoliberalismo en el Ecuador 1984-1988 , Ediciones Abya-Yala, Quito, 2000.
- La Economía Ecuatoriana en 1999, Memoria Anual del Banco Central del Ecuador correspondiente al año 1999,Banco Central del Ecuador, Quito, 1999, Cap. 2.
- El Papel de la banca central bajo dolarización, Revista Cuestiones Económicas Vol. 17 Nro. 2, Banco Central del Ecuador, Quito, Segundo cuatrimestre 2001. pp. 149

- Retos Para el Nuevo Banco Central del Ecuador, Memoria Anual del Banco Central del Ecuador correspondiente al año 2000, Banco Central del Ecuador, Quito, 2000.
- Zabala, Yazmín , Padilla Oscar, Diseño de un Plan Tecnológico de Contingencia y Recuperación de Desastres para el Sistema de Pagos en Línea del Banco Central del Ecuador para el Período 2005-2006, Universidad Cristiana Latinoamericana, tesis 2004.
- Martínez Franzoni Juliana, Ver para Creer. La información Pública Ciudadana en América Central. Un estudio desde la sociedad civil, Fundación Acceso Centroamérica y el IDCR Canadá, San José Costa Rica, diciembre 2003

### **En Línea**

- Carlos Vilas, ¿Más allá del Consenso de Washington?, Revista CLAD No. 18, octubre 2000, [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve) [consultado Mar. 21 2005]
- Vio, Marcela, Fritzsche, Federico; Estado del arte en el debate TIC´s- territorio: Las TIC´s en el territorio: en el umbral de una ciudad sin fin , pp 2, <http://www.littec.ungs.edu.ar/eventos/VIO%20FRIETZCHE.pdf> [consultado May. 17 2005]
- Prats i Catalá Joan, Administración Pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista, CLAD Reforma y Democracia No. 11 (1998). [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve) [consultado Jun. 2003]
- Gascó, Mila, “Impacto Organizacional e Institucional de Proyectos de gobierno”, En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve). [consultado Ene 17 2005]
- Espinosa Simón, Leonidas Plaza Gutiérrez (1912-1916), <http://www.edufuturo.com/educacion.php?c=537> , [consultado 12 Nov 2005]
- EDUFUTURO, Ciclo 1915 – 1928, Sección: » Historia » Artículos » Historia del Periodismo » 1915 – 1928, <http://www.edufuturo.com/educacion.php?c=537> , [consultado el 13 de Nov. 2005]

- Salgado, Wilma, Desencadenantes y Beneficiarios de La Crisis Económica en el Ecuador, Ecuador DEBATE N° 48,  
<http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate97.htm>, [consultado Jul 8 2005]
- Lozano Jaime, Institutions and Economic Theory, the Contribution of the New Institutional Economics ;  
<http://www.economiainstitutional.com/pdf/No2/jlozano2.pdf> , [consultado Ene 10 2006]
- Pareja Mauricio, Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal Análisis y Comentarios, Presentación al H. Congreso Nacional, Banco Central del Ecuador, Quito, junio 2005, <http://www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000924> , [consultado Jun 6 2005]
- Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, BCE, junio 2005  
<http://www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000923>, [consultado Jun 6 2005]
- Ámbito de competencia servicios que ofrece, Ley de Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Banco Central del Ecuador, Quito,  
<http://www.bce.fin.ec/contenido.php?CNT=ARB0000880> [consultado 8 de julio de 2005]
- Remuneración Mensual por Puesto ,Ley de Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Banco Central del Ecuador, Quito,  
<http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=/documentos/ElBancoCentral/LeyTransparencia/Remuneracion.htm> [consultado 5 de julio de 2005]
- Actividades Importantes , Comunicación y Medios, Banco Central del Ecuador , Quito, <http://www.bce.fin.ec/contenido.php?CNT=ARB0000932> [20 de Agosto de 2005]
- Ámbito de competencia servicios que ofrece, Ley de Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Banco Central del Ecuador, Quito,  
<http://www.bce.fin.ec/contenido.php?CNT=ARB0000880> [consultado 8 de julio de 2005]

- Mapa del sitio se refiere al mapa de contenido de todo el sitio web Banco Central del Ecuador, Quito, <http://www.bce.fin.ec/mapa.php> [en línea] [consultado 27 de julio de 2005]
- Formularios y Formatos del Sistema de Nacional de Pagos, Ley de Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Banco Central del Ecuador, Quito, <http://www.bce.fin.ec/contenido.php?CNT=ARB0000814> [consultado 20 de julio de 2005]
- Formularios o Formatos de solicitudes, Ámbito de Competencia, Ley de Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Banco Central del Ecuador, Quito, <http://www.bce.fin.ec/contenido.php?CNT=ARB0000902> [consultado 30 junio de 2005]
- Estados Financieros, El Banco Central, Banco Central del Ecuador, Quito, <http://www.bce.fin.ec/contenido.php?CNT=ARB0000925> [consultado 8 de octubre de 2005]
- Informe al Presidente de la República y al Congreso Nacional 2004. II semestre, Operaciones y resultados de la situación financiera del Banco Central del Ecuador, <http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=/documentos/PublicacionesNotas/Notas/InformeCongreso/InformeII2004.pdf> [consultado 8 de octubre de 2005]
- Contratanet, <http://www.contratanet.gov.ec/help/acercade.jsp>[consultado 5 de Octubre de 2005]
- Economía Ecuatoriana en Cifras, Reserva monetaria internacional, RMI / Reserva internacional de libre disponibilidad, RILD, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, <http://www.ildis.org.ec/estadisticas/estadisticassiete.htm> , [consultado Feb. 2006]

## **Entrevistas**

- Grijalva Francisco, Entrevista Nro. 001: Rendición de cuentas en el Banco Central del Ecuador, Subgerente General Encargado, Banco Central del Ecuador, Quito, 01-09-2005.

- Robayo Miguel, Entrevista Nro. 002: Rendición de cuentas en el Banco Central del Ecuador, Director General Corporativo, Banco Central del Ecuador, Quito, 09-09-2005.