

“Liberalización, política monetaria y dolarización: la experiencia ecuatoriana”

JUAN CARLOS PITARQUE*

Señor Superintendente de Recursos Jerárquicos Dr. Flavio Machicado, señor Vice-Ministro de Hacienda, señores panelistas, señores y señoras. Quisiera comenzar agradeciéndoles por la gentil invitación al Banco Central del Ecuador para venir a la bella ciudad de La Paz, y disfrutar de la tradicional hospitalidad paceña.

Quiero compartir con ustedes la experiencia ecuatoriana en la liberalización de sus servicios financieros, la crisis financiera que vivimos entre 1998 y 1999, la decisión de dolarizar la economía, y los instrumentos de política monetaria que aún le quedan a un Banco Central en dolarización.

I. Liberalización del Comercio de Servicios Financieros

Ecuador hoy día ha retomado el proceso de apertura y liberalización del comercio de los servicios financieros, donde se negocian barreras y normas. No se negocian aranceles, sino restricciones legales y barreras administrativas.

La liberalización del comercio de servicios financieros requiere de varias condiciones. Entre las más importantes, podemos señalar las siguientes: una macroeconomía sana, una eficiente supervisión bancaria (con el principio de “supervisión consolidada”), la adopción de reglas de regulación prudencial y normas internacionales, una mayor competitividad financiera, una homologación de indicadores y normas regulatorias, y una efectiva coordinación de políticas económicas entre países, con un claro acuerdo sobre el proceso de convergencia que se seguiría para llegar a esas políticas económicas.

La cronología del proceso de liberalización del Ecuador se inició en 1995. En enero de ese año Ecuador debió negociar un acuerdo en materia de servicios financieros, como condición para ingresar a la Organización Mundial de Comercio (OMC). En diciembre de 1997 el Ecuador ofertó la normativa vigente en servicios financieros, la Ley de Instituciones del Sistema Financiero de 1994. En junio de 1998 la Comunidad Andina aprobó la Decisión 439 que regula el intercambio de servicios financieros en la región.

* Miembro del Directorio, Banco Central del Ecuador

Lamentablemente, el proceso de liberalización se detuvo en el Ecuador en agosto de 1998, cuando comenzó la crisis financiera. La crisis perduró hasta 1999, y en enero de 2000 se anunció la dolarización de la economía. Posteriormente, se ha intentado reconstruir el sistema financiero, en gran parte con una matriz de reformas financieras que se diseñó en conjunto con los organismos internacionales.

II. Evaluación del Proceso de Liberalización Financiera y la Política Monetaria

La crisis financiera del Ecuador tuvo varios orígenes, principalmente por una liberalización financiera sin la institucionalidad necesaria. También el país carecía de una estructura económica fuerte, pues el uso de la tasa de interés para controlar el tipo de cambio había debilitado sensiblemente al aparato productivo y a los bancos. Además, hubo un factor de “mala suerte”: el conflicto bélico de 1995 con el Perú, racionamiento eléctrico, la caída de precios del petróleo, un catastrófico Fenómeno del Niño, y el efecto contagio de la crisis asiática de 1997. En inglés diríamos que el Ecuador fue víctima de *bad banking, bad policy and bad luck*.

Comencemos el análisis con la liberalización legal. El marco legal de 1994 liberalizó al sistema financiero, pero sin sentar las bases de regulación consolidada y prudencial. La ley había sido adaptada de la experiencia chilena, cuya legislación era de carácter preventiva, contenía normas prudenciales, partía de la base de una calidad de supervisión sobresaliente, y se construía sobre un elemento de transparencia en la información que contenían los estados financieros. Adicionalmente, la legislación chilena suponía un entorno institucional con un sistema judicial independiente, ágil y confiable.

En el Ecuador, la supervisión exhibía rezagos importantes frente a lo exigido por la nueva Ley. Había un excesivo número de bancos, algo que muchos conferencistas han manifestado que también ha ocurrido en sus países, una débil supervisión consolidada de grupos financieros, limitadas técnicas de resolución bancaria, especialmente para bancos grandes, un Fisco pobre, que había garantizado el 100 % de los depósitos, y un sistema judicial ineficaz.

Había otro elemento institucional en la realidad ecuatoriana, algo que en el Banco Central habíamos soñado tener por muchos años. Era el sueño de despolitizarlo, de crear un Directorio técnico como el que hoy día tenemos. Somos nominados por el Presidente de la República y confirmados por el Congreso Nacional, por un período de seis años, un periodo que rompe el ciclo de la elección presidencial en el Ecuador, y es a tiempo completo. A pesar de este logro, la

pregunta que yo haría es, ¿Somos independientes o somos huérfanos? Aquí retomo las palabras de nuestro colega del Banco Centroamericano, en el sentido de que la independencia es válida, pero siempre y cuando se enmarque dentro del contexto de las prioridades nacionales. Entonces no por muy independientes vamos a estar totalmente alejados de las prioridades y de la realidad de una economía o de una sociedad.

Fijense entonces en el contexto de la liberalización financiera en el Ecuador: plena liberalización de la cuenta de capitales, que, como nos dijo el Dr. Morales, implica que capital golondrina entraba y salía; eliminación de controles cambiarios, y su sustitución por una banda cambiaria que debía funcionar como una guía pero que en un momento dado los mercados le perdieron confianza, porque se la había calibrado un excesivo (cinco) número de veces; una liberalización total de tasas de interés; y un sistema de encaje que también se redujo. La economía se quedó con muy poco espacio de maniobra.

Por otra parte, la estructura económica del país se deterioraba. Había una incertidumbre fiscal, por lo cual no se lograba un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional; una volatilidad de la economía dada por los precios externos e internos; una proliferación de entidades off-shore (45% de los depósitos totales en 1999 se encontraban en estas entidades); un mercado de capitales que no se había desarrollado; una clásica crisis cambiaria y financiera; y una política monetaria que se subordinó a las políticas financieras coyunturales. El desenlace de estos elementos fue el feriado bancario de marzo de 1999 y el subsiguiente congelamiento de depósitos.

Y, claro, el uso de las distintas herramientas de política monetaria llevó a tasas de interés muy altas, estamos hablando de 70% anual por muchos años. Aquí se empezó a deteriorar la calidad de los balances bancarios, hasta que llegó el desagio con la dolarización, evento que analizaremos más adelante.

Además, el Banco Central se vio obligado a inyectar liquidez a varios bancos como prestamista de última instancia, comenzando en agosto y culminando en diciembre de 1998, lo cual subordinó la política monetaria a la política financiera. La crisis trajo una importante reducción del tamaño del sistema financiero, pues el número de bancos se redujo de 43 a 23, las sociedades financieras de 51 a 13, y las mutualistas de 10 a 7. El costo fiscal superó los tres mil millones de dólares que representaba el 17% del PIB de ese año, la devaluación de la moneda llegó a un 118% y cuando tuvimos que dolarizar llegó a un 250%, y la inflación había llegado a un 78% anual. Simplemente ya no había programa económico.

III. El Sistema Financiero y Dolarización

En esta última parte de mi exposición quiero darles tres mensajes. En primer lugar, quiero tratar de convencerles de que sí existe política monetaria aún en dolarización. Quiero además demostrarles que se ha logrado una estabilización, que la dolarización es un factor estabilizador. Y tres, quiero compartir con ustedes parte de la matriz de reformas financieras que el Ecuador está llevando adelante.

En primer lugar, nos encontramos con que sí existen herramientas de política monetaria. El desagio bajó las tasas de interés, las bajó en términos absolutos, del 70% al 16 % para la tasa activa, y del 47% al 9 % para la tasa pasiva. El Banco Central ya no puede ser prestamista de última instancia, porque no tenemos nuestra propia moneda. En lugar de eso se crearon mecanismos alternos, como un fondo de liquidez que presta a bancos, inclusive por horas; y mecanismos de reciclaje, puesto que, como el Banco Central ya no puede dar crédito por que no tenemos una moneda propia, pero sí podemos captar excedentes de liquidez de los bancos excedentarios, y colocarlos a bancos deficitarios. Este mecanismo de reciclaje hace más eficiente a la liquidez existente en la economía.

El encaje también lo hemos bajado, para incentivar a que las tasas de interés bajen. Adicionalmente, a sabiendas de que éste es un instrumento muy poderoso para el sistema de pagos nuestro, estamos buscando ser absolutamente eficientes, mediante la creación o perfeccionamiento de mecanismos de clearing electrónico, de banca electrónica, estableciendo nosotros el estándar para los bancos, porque sabemos que de esta forma podemos eliminar fricciones en la economía y generar liquidez más rápida y efectivamente.

El poder de la dolarización de estabilizar la economía ha sido formidable. Al momento estamos en 21.62% de inflación acumulada; el año pasado a diciembre terminamos en 92%. Se ha reducido, por ende, la volatilidad en las tasas de interés. Vemos la tasa activa en 13.6% y la tasa pasiva en 6.4%.

Vemos con aliento que los depósitos se han recuperado, tanto en depósitos a la vista, como en cuasi-dinero, aquello que es a plazos. En el mes de julio del 2001 hubo un bajón porque nuevamente se cerró un banco grande, que hoy está en proceso de liquidación. El crédito también se ha reactivado. Para nosotros, en economía dolarizada, el crédito y el destino del crédito son sumamente importantes. Estos hechos son para nosotros buenas señales.

Quiero compartir con ustedes la matriz de reformas financieras que estamos llevando adelante, en su mayoría a través de la Superintendencia de Bancos. Se está rediseñando la arquitectura financiera nacional. Se va hacia una reprivatización de la banca que pasó a manos del Estado. Vamos hacia una internacionalización de la

banca, pues en Ecuador, no ha ingresado la banca extranjera y no es de sorprenderse, porque desde el año 1995, hemos experimentado volatilidades internas muy grandes. Creemos que podemos aplicar una estrategia coreana, utilizando un banco que está en manos estatales, para reprivatizarlo e internacionalizarlo, con lo cual lograremos dos objetivos: crear más competencia para la industria financiera y más competencia para el regulador. Otras acciones que constan en la matriz de reformas son la creación de un fondo de capitalización para la banca, obtener líneas de crédito contingentes, la gradual eliminación de la banca off-shore, hacer más eficiente al sistema de pagos y rediseñar el seguro de depósitos.

Para finalizar, quiero subrayar algunas de las lecciones de la reciente experiencia ecuatoriana. En primer lugar, para llevar adelante un proceso de liberalización financiera es necesario que haya una macroeconomía sana, precondition para que los negocios surjan. Los empresarios no son milagrosos, necesitan de una economía sana, estable, lo menos volátil posible. En segundo lugar, debe existir una institucionalidad adecuada para liberalizar al sistema financiero: una Superintendencia de Bancos más fuerte, un Banco Central independiente pero no huérfano. Otra clara lección es que la política monetaria no puede neutralizar desequilibrios estructurales de la economía. Manejar las tasas de interés para evitar tomar medidas fiscales o financieras trae consecuencias nefastas. Por último, queda claro que una liberalización del comercio de servicios financieros debe estar acompañada por una supervisión consolidada adecuada y de bancos con suficiente capitalización.

Muchas Gracias.

