

La crisis financiera del Ecuador, 1998-2000

NELSON GARCÍA OSORIO

Universidad Tecnológica Equinoccial.

Correo electrónico: nelgarciaosorio@hotmail.com

RECIBIDO: 20 septiembre 2013 / **APROBADO:** 8 diciembre 2013

Resumen

Este estudio hace un análisis de los problemas del sistema financiero que llevaron al Ecuador a enfrentar una crisis económica y social. La fragilidad del sistema financiero ecuatoriano se evidenció en el salvataje de Filanbanco en noviembre de 1998, lo que repercutió en el tipo de cambio, la depreciación del sucre y la fuga de capitales al exterior; agravando la liquidez del sistema financiero, cuya consecuencia fue el cierre de algunos bancos, entre ellos El Progreso, considerado el segundo banco del país por el tamaño de sus activos y una de las instituciones más rentables. Posteriormente, en marzo de 1999, se realiza el feriado bancario que consistió en congelar los depósitos en los bancos, afectando la actividad financiera y económica del país y profundizó el problema de insolvencia del sistema financiero, lo que devino en la dolarización el 9 de enero del 2000 como medio de partida para la estabilización monetaria.

PALABRAS CLAVE: sistema financiero, crisis económica, dolarización

Abstract:

This study is an analysis of the problems of the financial system that led to the Ecuador to face an economic and social crisis, the fragility of the Ecuadorian

financial system was evident in the salvage of Filanbanco in November 1998, which had repercussions on the exchange rate, depreciation of the sucre and capital flight abroad, aggravating the liquidity of the financial system, which resulted in the closure of some banks, including banco Progreso, considered the second Bank in the country by the size of assets and one of the most profitable institutions. Subsequently, in March 1999, is the banking holiday that was to freeze the deposits in banks, affecting the financial and economic activity of the country and deepened the problem of insolvency in the financial system, what became the dollarization on January 9 2000 as a means of departure for monetary stabilization.

KEYWORDS: financial system, economic crisis, dollarization.

CLASIFICACIÓN JEL: G21, G28, G29

Introducción

En el caso ecuatoriano, el Banco Central utilizó el incremento en las tasas de interés como instrumento activo para reducir las expectativas de los agentes frente al panorama de incertidumbre. Así, el nivel de tasas de interés fue creciente, con el consecuente impacto en las tasas referenciales.

De igual manera, el incremento de cartera vencida y la situación de crisis fiscal provocaron que las personas comenzaran a retirar dinero de los bancos para protegerse en dólares. La banca privada, entonces, se fue quedando sin liquidez por lo cual solicitaba créditos al Banco Central.

El análisis de la crisis económica y bancaria por la que atravesó el Ecuador durante la segunda mitad de la década de los noventa, muestra que varios de los factores mencionados anteriormente estuvieron presentes en la realidad ecuatoriana, junto a elementos exógenos que llevaron a la crisis bancaria y económica que dio lugar al cambio de moneda al

optar la dolarización de la economía ecuatoriana en enero del 2000.

En ese sentido, ingredientes adicionales que incidieron en la crisis financiera del Ecuador a finales de los noventa fueron las inundaciones provocadas por el fenómeno de El Niño en 1998, el colapso de los precios del petróleo (principal producto ecuatoriano de exportación) en 1998 y 1999 y, la crisis financiera internacional iniciada en el sudeste asiático en 1997.

Llistar (2002), el 30 de octubre de 1998, tras la convulsión que significó la crisis en el sudeste asiático, el G7 realiza una declaración en la que señala las insuficientes las medidas económicas contempladas por el Consenso de Washington (CW), y por ello, le añade tres aspectos nuevos: el primero, una mayor transparencia tanto en las instituciones públicas como en las empresas y bancos; el segundo, un esfuerzo de la supervisión del Estado al sector financiero (en especial de los hedge funds¹ y de los paraísos fiscales);

¹ Fondos de inversión especulativos

y tercero, una estrategia de liberalización del sector financiero más suave, gradual y cautelosa.

El siguiente trabajo tiene por objetivo describir, de forma sintética, la situación macroeconómica y la del sector financiero -específicamente el sector bancario- que llevaron a la crisis. Posteriormente se realizará una corta descripción de cómo se afrontó la adversidad y, finalmente, se hará una breve reseña de cuáles han sido los resultados alcanzados durante los primeros años después de implementada la dolarización.

Antecedentes de la crisis

Con la publicación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero (1994), durante el gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén, se promulgó un nuevo marco legal para el sector bancario que, entre otros puntos, dio mayores grados de libertad al sector financiero en cuanto a sus actividades, instrumentos y productos². A la vez, indujo una Superintendencia de Bancos con poca influencia sobre las actividades bancarias y menos supervisión, estimulando así operaciones riesgosas; se permitieron actividades como negocios con empresas vinculadas y concentración de cartera. Lo anterior se dio en un contexto de ingreso de capitales que generó seguridad al crecimiento y desarrollo e inició el boom crediticio por parte de las entidades financieras. Correa (2012), enfatiza que con la mencionada ley se redujeron notablemente los controles sobre la banca, lo cual generó una pésima cartera bancaria, créditos vinculados y carencia de reservas.

² Con la mencionada Ley, se dio lugar a una mayor flexibilidad del manejo de las entidades financieras y menor grado de supervisión y control. Esto generó, por parte de algunos banqueros, actitudes de mayor riesgo en el manejo de sus instituciones financieras. Estas posturas se resumen en mayor volumen de operaciones con sus empresas vinculadas, especialmente créditos otorgados en condiciones blandas y por lo tanto una baja provisión para su cartera, junto con una inadecuada calificación de dicha cartera. Junto con esta actitud de riesgo, las instituciones trataban de frenar el retiro de depósitos al ofrecer altas tasas de interés por los depósitos, aumentando aún más su riesgo.

Larrea (2004), afirma que en el mismo gobierno Durán Ballén eliminó en 1992 la autonomía financiera de la empresa estatal Petroecuador, dificultando la capacidad de inversión, y debilitando así una de las fuentes principales de recursos fiscales.

La catástrofe natural, el fenómeno de El Niño, durante el segundo semestre de 1997 dificultó que varios productores de la Costa puedan honrar sus deudas, lo que afectó negativamente las carteras de las instituciones financieras, especialmente a aquellas que tenían una alta concentración de créditos en el sector agroexportador de la Costa.

La deuda pública, las presiones fiscales por los altos niveles de endeudamiento público, así como los retrasos en sus pagos fueron motivos de una elevada emisión inorgánica de dinero que afectó el nivel de precios, generando presión sobre las tasas de interés y el tipo de cambio.

La caída del precio internacional del petróleo en 1998 junto con el punto anterior, la reducción de los precios del petróleo a menos de US\$ 7,00 por barril de un estimado de US\$ 45,00, profundizó los problemas fiscales y de la balanza comercial, por lo tanto, un déficit en la balanza de pagos.

La devaluación constante, junto con la especulación sobre su valor, afectó las tasas de interés, generando pérdidas de valor en los activos de las instituciones financieras.

La inestabilidad política, también afectó la confianza de los agentes económicos.

Las corridas bancarias y el nerviosismo en el mercado, especialmente por rumores de quiebra e insolvencia de la banca, causó importantes retiros de depósitos por parte de los ahorristas.

La salida de capitales registró una significativa fuga, en busca de inversiones seguras ante la incertidumbre de los mercados.

El contexto internacional, en un marco de economías globalizadas, también afectó al sector nacional la crisis financiera del sudeste asiático.

La combinación de estos factores junto con la coyuntura política del Ecuador provocaron un alto nivel de incertidumbre y nerviosismo. El indicador económico que más puso en evidencia la dimensión de la crisis fue el incremento del tipo de cambio. En tal sentido, a mediados de 1999, Ecuador se encontraba a puertas de una hiperinflación acompañada de una profunda recesión.

Análisis fundamental

La inflación pasó de 43,4% en diciembre de 1998 a más del 90% durante el primer año de dolarización en el 2000. Igualmente se observa la recesión de la economía con una tasa de crecimiento negativa del 4,74% durante 1999. Una consecuencia de la contracción de la economía es el incremento en el nivel de desempleo que llegó a más del 15% durante el mismo año.

Otros indicadores que registraron deterioro fueron: la importante reducción de inversión extranjera directa, la devaluación de la moneda nacional y la relación entre la deuda externa y el PIB que llegó a un 100% durante el auge de la crisis.

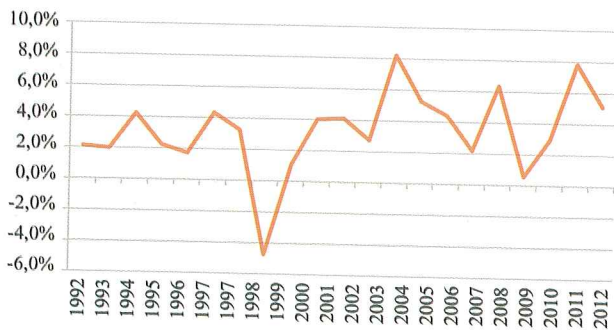


Figura 1. Variación del Producto Interno Bruto-pc
Fuente: Banco Central del Ecuador.

Durante la década de los noventa las tasas de crecimiento del PIB, como se observa en la Figura 1, en 1994 y 1997 creció alrededor del 4,3%. Mientras que en 1998, la tasa de variación del PIB decreció al 3,27% como consecuencia del fenómeno de El Niño, reflejado en la baja producción agrícola en la Costa ecuatoriana. Un año más tarde (1999) estalla la crisis y se registra una tasa negativa de crecimiento del 4,74%, dando lugar a una caída de la demanda y de la producción, entre otros.

El tipo de cambio, fue un indicador a seguir durante la crisis. Ante la incertidumbre económica y la falta de confianza en la banca así como el incremento de la inflación, los agentes económicos trataban de proteger su poder adquisitivo mediante la compra de divisas fuertes como los dólares. La cotización del dólar norteamericano pasó de un nivel de S/.6.442 en septiembre de 1998 a S/.11.723 a mediados de 1999 hasta más de S/.20.000 por dólar a inicios del año 2000. Como se observa en la Figura 2.

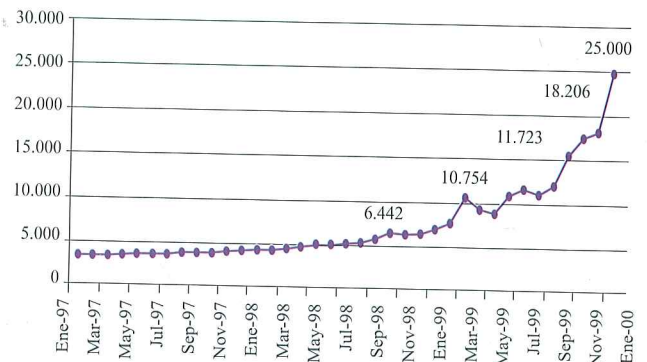


Figura 2. Tipo de cambio (Sucres por US\$)
Fuente: Banco Central del Ecuador

Mientras el tipo de cambio nominal se mantenía al alza con la correspondiente depreciación de la moneda nacional, en términos reales el país ganaba competitividad frente a sus competidores internacionales.

Como un intento de controlar el tipo de cambio, el Banco Central intervino en el mercado mediante la venta de divisas, lo que implicó una importante reducción en el nivel de las reservas del país. De un nivel máximo de US\$ 2.093 millones de dólares en la RMI en 1997, el nivel de la reserva cayó a US\$ 1.276 mil millones de dólares en 1999.

Ello no funcionó, pues el precio estaba presionado por la desconfianza en el Gobierno por parte de los agentes económicos, debido a la no aplicación de un programa macroeconómico integral. De ahí que, el 12 de febrero de 1999, el Banco Central resolvió permitir la flotación de la divisa con el propósito de impedir una mayor caída de la RMI. La situación se calmó momentáneamente. En efecto, la banda debió ser calibrada en diversas ocasiones para resolver los temas fiscales y para mejorar la situación de la balanza de pagos. No obstante, posteriormente fue eliminado el esquema y la evolución del tipo de cambio fue aún más volátil, revelando la presencia de tensiones de fondo en la economía y, todavía la ausencia de definiciones macroeconómicas sobre el futuro del país.

El dólar siguió subiendo, su precio que a fines de 1998 estaba en S/.6.592,90 pasó a S/.18.205,77 en diciembre de 1999 y en enero de 2000 cerró a un promedio de S/.23.505, aunque en determinados momentos se comercializó a S/.30.000. Como consecuencia de la semiparalización del aparato productivo, el PIB se derrumbó a 4,74%.

Como se indicó, otro factor que llevó a la crisis fue el alto nivel de endeudamiento público, fruto de un elevado nivel de déficit fiscal. Sierra (2012), afirma que la problemática de la disminución de las reservas internacionales de libre disponibilidad (RILD) es lo que conlleva a una crisis de pagos internacionales. En esta eventualidad, lo corriente es, en primer lugar, atrasar o suspender el servicio de la deuda pública.

La balanza comercial durante el año 1998 registró un déficit, debido al incremento de las importaciones, principalmente de bienes de consumo. No obstante

durante el año 1999 se registró una disminución significativa de las importaciones fruto de la caída del poder adquisitivo de los agentes ante la depreciación del sucre.

Por último, durante los años 1998 y 1999, producto de la crisis, el desempleo aumentó. En el año 1999, llegó a su nivel máximo de más de 14 por ciento, mientras que el subempleo superó el 50%.

Según Vázquez –Saltos (2012), al día siguiente de la aprobación de la ley de creación de la Agencia de Garantías de Depósitos (AGD), el Filanbanco, el banco más importante del país, es intervenido por parte de la Superintendencia de Bancos y por la AGD [...]. Posteriormente en marzo de 1999 se realiza el feriado bancario que consistió en congelar los depósitos para evitar un retiro masivo de los recursos, lo que afectó a la actividad real del país y profundizó el problema de insolvencia en el sistema financiero.

Sin embargo, Larrea (2006), a partir del 2000 aparecen signos moderados de convalecencia, principalmente la elevación de los precios del petróleo a su valor más alto en la década (24.87 dólares por barril), las remesas de divisas de los migrantes, la reducción de las tasas internacionales de interés que alivian la presión de la deuda, y la menor inflación como efecto de la dolarización.

Débil sector financiero

En medio de esta coyuntura macroeconómica el sector financiero se vio afectado, su comportamiento contribuyó al aceleramiento de la crisis financiera.

Lo mencionado contribuyó a que las captaciones de los bancos privados registraran una importante caída desde principios de 1998. El nivel más bajo de captaciones se registró en enero del 2000. Sin embargo, cabe señalar que, a partir de este año las captaciones y colocaciones se han incrementado como se observa en la Figura 3.

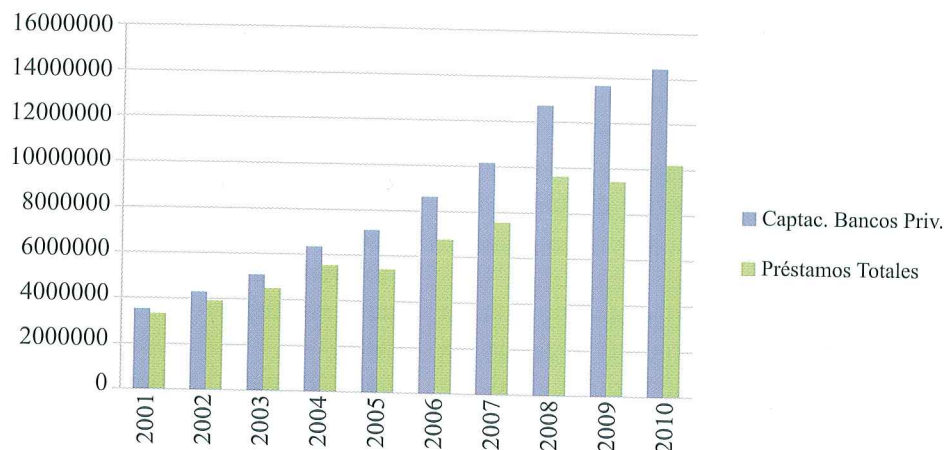


Figura 3. Captaciones y colocación banco privados. (Miles de dólares)

Nota: 2010 al 31 julio

Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros

Es importante notar que la economía ecuatoriana contaba con una dolarización informal, es decir que, a nivel general, existían varios precios que se cotizaban en dólares, como por ejemplo: arriendos, automóviles, electrodomésticos; incluso, algunos almacenes dentro de centros comerciales vendían su mercancía en dólares.

En la banca también existía un alto grado de dolarización informal. La relación de depósitos en moneda extranjera frente al total de depósito subió de 14,7% a fines de la década de los ochenta a más del 50% a fines de 1999. La cartera de los bancos también tuvo similar comportamiento, al pasar de menos del 2% en 1989 a más del 66% en 1999. Esta política permitía a la banca protegerse contra el riesgo cambiario al tomar posiciones opuestas.

Una dolarización informal puede ser un grave problema económico, en la medida que limita el campo de acción de la política monetaria, cambiaria y fiscal; aumenta el riesgo cambiario y crediticio del sistema financiero, y reduce el poder adquisitivo de la población que mantiene sus salarios en moneda nacional.

Otro agregado monetario como el cuasi dinero también se incrementó de 9,7% a 47% en el mismo período.

En el mes de diciembre de 1998, la banca había acumulado créditos vinculados por la suma de US\$2.4 billones, que representa el 7,6% del total.

El alto nivel de créditos vinculados junto con el incremento del riesgo de tasas de interés y crediticio, además de los problemas causados por el fenómeno de El Niño, provocaron un incremento en el nivel de la cartera vencida que llegó hasta cerca del 30% en 1999 y cerca del 35% en el año siguiente.

A pesar de las altas tasas de interés nominales, los efectos de la inflación provocaron que el rendimiento financiero sea negativo durante los meses anteriores a la crisis.

El incremento acelerado de la cartera vencida, producto de la depresión de los negocios por tres años seguidos, sumado a una situación de crisis fiscal provocó que las personas comenzaran a retirar dinero de los bancos para protegerse en dólares.

El deterioro en la calidad de la banca se notó también a través de su indicador de solvencia, es decir la relación entre el capital y los activos de las instituciones. Conforme lo recomendado por Basilea, el nivel de este indicador no debe bajar de 9%. En los años de la crisis, 1999 y 2000, esta relación se mantuvo por debajo del mencionado indicador, en alrededor del 7% y 6,5% respectivamente.

Las consecuencias de la crisis bancaria -cierres de varios bancos- continuaron por un tiempo considerable debido a que el mecanismo de salvataje bancario no logró corregir los problemas de fondo.

En este contexto macroeconómico, la crisis de intermediación repercutió gravemente en el desenvolvimiento de las actividades de la economía real, lo que indujo una caída en el nivel de la producción del 7,3%. El consumo de los hogares, que representó el 63% del PIB, experimentó la mayor contracción de los últimos años, pues la capacidad de demanda de la población se vio seriamente afectada por las restricciones del crédito, el congelamiento de los depósitos, la elevada inflación, el escaso incremento salarial, el impuesto a la circulación de capitales y el desempleo.

A los efectos recesivos descritos, se suma la depreciación del tipo de cambio durante 1999, que coadyuvó a una sustancial modificación en el comportamiento del sector externo, evidenciándose una caída de las importaciones de bienes y servicios del 39%. Las compras externas de bienes de consumo, bienes de capital y materias primas fueron las que más se deterioraron, lo cual es consistente con la disminución del consumo de los hogares y la menor actividad productiva.

Un nuevo esquema monetario

En enero 9 del 2000, se decretó la dolarización de la economía como mecanismo para frenar la tendencia recesiva en la economía ecuatoriana y devolver el poder adquisitivo a través de la adopción, como

moneda de circulación de una moneda fuerte como el dólar norteamericano. Correa (2012) manifiesta, la depreciación del 245% que tuvo la moneda nacional entre enero de 1999 y enero de 2000, así como la amenazante aceleración de la inflación mensual, justificativos para adoptar la dolarización [...].

Los objetivos de la dolarización fueron:

- Eliminar el riesgo cambiario tanto para el sector financiero como de comercio y operaciones financieras.
- Eliminar la posibilidad de emisión monetaria para corregir problemas fiscales lo que obligaría al estado a manejar las finanzas de forma prudente.
- Eliminar las presiones al buscar competitividad en los mercados internacionales a través de las constantes depreciaciones, lo que obligaría al sector exportador a ser competitivo a través de una mejora de los procesos de producción y reducción de costos.
- Buscar la convergencia de la inflación del Ecuador con la inflación de los Estados Unidos.
- Contener la fuga de capitales y sincerar la economía frente a la dolarización informal.

No obstante, esta decisión también implicaba riesgos y costos, entre los que destacan: la pérdida de señoreaje, la sensibilidad a shocks externos, la alta dependencia de un alto nivel de productividad así como un importante aumento de stock de capital y por tanto mayor inversión. Asimismo, para que funcione este nuevo esquema monetario se requiere de una importante fuente de ingresos de dólares del extranjero. Este ingreso de dólares se originará por el exceso de exportaciones de bienes y servicios con respecto a la importación de los mismos. La otra fuente alterna de ingreso de dólares provendrá del exceso de capitales que entren a la economía con respecto a los que salgan. Acosta (2012), los factores como los altos precios del petróleo, las remesas de los migrantes, la recuperación de la economía de los Estados Unidos, receptor de casi la mitad de las exportaciones ecuatorianas, [...]. Todos estos

elementos coadyuvaron a sostener la dolarización, la cual sobrevivirá mientras ingrese suficiente cantidad de dólares.

Es posible identificar beneficiarios y perjudicados por la crisis y la dolarización. Entre los beneficiarios de la medida se encuentran: al sistema financiero, que se benefició del cobro de comisiones por la mayoría de sus servicios a: los importadores que se benefician de una moneda que no les representa cambios impredecibles; al sector de la construcción por auge consumista; y, al gobierno central, cuya recaudación tributaria es mayor, pues no se devalúa con el tiempo. De otra parte, sectores que fueron afectados negativamente por la medida son: productores y exportadores, que ya no tienen el beneficio de la devaluación; la pequeña y mediana empresa, al no contar con fuentes de financiamiento disponibles; la población económicamente activa, que vio disminuir fuentes de trabajo por el cierre de empresas durante la crisis.

Conclusiones

Las causas principales que originaron la crisis bancaria fueron, el cambio en los factores macroeconómicos producidos por la incertidumbre política y social del período, que generó desconfianza en el sistema económico junto con una inadecuada supervisión y regulación del sistema financiero el mismo que en ese momento era excesivo en tamaño en relación a la población con acceso al sistema financiero lo que provocó una actitud poco prudente por parte del sector a tener una alta concentración de créditos en pocas manos y en empresas vinculadas³. También fue un factor, la falta de política monetaria consistente que permita afrontar el entorno inestable.

³ La normativa legal que reemplazó la Ley General de Bancos y que dio paso a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, con sus respectivas reformas que se realizaron unos años antes de la crisis, permitía la existencia de créditos a empresas o personas vinculadas a los accionistas, hasta un equivalente al 60% del patrimonio técnico consolidado.

A pesar de los intentos de las autoridades monetarias de contener la crisis, mediante la inyección de recursos a la economía, la venta de divisas para contener la subida del tipo de cambio y a mantener la tranquilidad de los agentes económicos, fue imposible estabilizar la economía.

La creación de la AGD no fue una solución debido a la coyuntura ya que más entidades financieras se declararon insolventes y fueron liquidados sus activos. En efecto, la creación de la AGD no solucionó la crítica situación del sistema financiero, la acentuó.

El balance de las instituciones financieras seguía deteriorándose especialmente en su cartera vencida a pesar de la reestructuración y de deuda con fondos congelados. El Banco Central del Ecuador, seguía vendiendo bonos a elevadas tasas de interés y dólares para contener las presiones sobre el tipo de cambio.

De 39 instituciones financieras existentes a inicios de 1999, a mediados de año la mitad se sometieron a procesos de reestructuración, estatización o saneamiento.

De otra parte, ante la pérdida de credibilidad en el sistema, en las autoridades, en la moneda local, ante la fuga de capitales y las presiones inflacionarias, el 9 de enero del 2000 se anunció la dolarización de la economía ecuatoriana a una cotización de S/.25.000 por dólar.

La dolarización permitió que en la última década, el sistema financiero juegue un papel preponderante y dinamizador en la economía, evidenciándose, en general, un crecimiento sostenido. Robalino (2010), el sistema financiero está sólido y líquido como lo muestran sus índices y el haber salido bien de la crisis mundial.

Referencias bibliográficas

- Acosta, A. (2012) *Breve historia económica del Ecuador*, Corporación Editora Nacional. Quito
- Banco Central del Ecuador, (2013). *Publicación 24*.
- Correa, R. (2012), *Ecuador: de banana república a la no república*, Editora Géminis, Bogotá.
- Larrea, C.(2004). *Dolarización, crisis, y pobreza en el Ecuador*, en [www .uasb.edu.ec/UserFiles/File/pdfs/.../LarreaDolarizacionfinal06.pdf](http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/File/pdfs/.../LarreaDolarizacionfinal06.pdf), p.33
- Larrea, C. (2006), *Hacia una historia ecológica del Ecuador*. Corporación Editora Nacional. Quito
- Ley General de Instituciones del Sistema Financiero (1994), Suplemento del Registro Oficial 439, Ley 52, Quito, 12 de mayo de 1994.
- Llistar, D.(2002), *Observatori del deute en la globalitzacio*.Cátedra UNESCO a la UPC.
- Robalino, C. (2010) *Revista Gestión*- Agosto, Quito.
- Sierra, E. (2012). *40 años de petróleo y la desdolarización*. EDARSI Editores, Quito- Ecuador
- Vázquez, L – Saltos, N. (2012) *Ecuador su realidad*. Editor Fundación José Peralta.