

Los avatares de un banco central en un país dolarizado

Por Julio Oleas

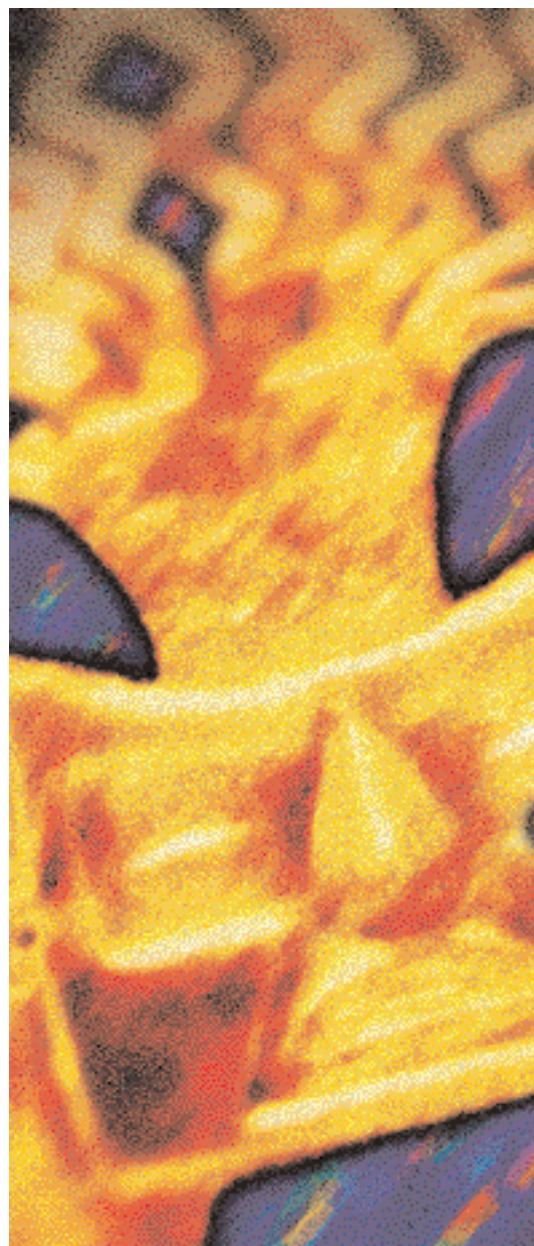
El cambio de moneda de inicios de 2000 terminó con la institución monetaria ecuatoriana. Se está consolidando una nueva institución en la que sobresale lo financiero, mientras el dinero es una variable que escapa al control de las autoridades económicas. Bajo el supuesto de la irreversibilidad del modelo, la ganadora en este proceso es la entidad de control, mientras que la de emisión aparentemente se torna irrelevante. Pero, dice este artículo, esta lectura carece de contenido histórico y deja tras bastidores los intereses que están en juego: los grandes grupos económicos, los organismos internacionales y, como siempre, los auténticamente nacionales. Tampoco considera los cabildos de órganos burocráticos muy activos a la hora de defender sus prebendas.

El fracasado proyecto de fusión de la Superintendencia de Bancos (SB) y del Banco Central del Ecuador (BCE) contiene importantes interrogantes para el futuro económico del país. Que el Ejecutivo lo haya retirado tan fácilmente como lo presentó, configura una más de las recurrentes contradicciones del gobierno de los partidos Sociedad Patriótica y Pachakutik, pero no agota la discusión de un problema de trascendencia nacional que no puede dejarse librado a negociaciones que luego son presentadas a la opinión pública como hechos consumados.

La evolución de las instituciones

Con el auspicio del presidente Isidro Ayora y el respaldo de los militares "julianos", el economista norteamericano Edwin Walter Kemmerer diseñó la más importante reforma institucional del siglo XX en Ecuador. El BCE y la SB fueron parte del paquete kemmeriano (repetiendo lo que había aconsejado en Colombia, Bolivia, Perú, Polonia...). Su objetivo: modernizar el desordenado sistema monetario heredado del siglo XIX, en un país en el que la plutocracia compensaba sus menores ganancias del cacao con emisiones de moneda a través de la más importante entidad de emisión de la época, el Banco Comercial y Agrícola de Guayaquil.

Luego de creadas, las dos entidades evolucionaron en forma diferente. Mientras la SB mantuvo por décadas



un perfil discreto, el BCE se situó desde un principio en el ojo del huracán. En realidad, Kemmerer, más que un banco central, propuso una caja de conversión que casi llevó a la quiebra a un país excesivamente dependiente de sus ventas de cacao cuando el mundo se precipitaba en la Gran Depresión. En la crítica década de los treinta –y la mitad de la siguiente– el BCE fue obligado a retomar viejas prácticas expansionistas que nuevamente alentaron la inflación, hasta que otro norteamericano, **Robert Triffin** (funcionario del recién creado Fondo Monetario Internacional, FMI), llegó para poner la casa en orden.

¡Y vaya que lo hizo! A partir de 1948

el BCE dispuso de herramientas anticíclicas que le permitieron estabilizar los precios y administrar satisfactoriamente un mecanismo de tipos de cambio múltiples ideado para racionar un recurso escaso –las divisas– más en función de los intereses del país que de los de determinado sector comercial. Durante un cuarto de siglo la inflación se mantuvo en rangos de un dígito, el sector externo se administró con relativa eficiencia y la economía creció a una tasa anual promedio de 5%. La austeridad con que el BCE fue conducido por **Guillermo Pérez Chiriboga** y una Junta Monetaria con representación funcional contribuyó a convertirlo en una de las entidades más poderosas del sector público. Por su prestigio, comenzó a ocuparse de tareas distintas a su objetivo institucional: primero las estadísticas del sector real y las cuentas nacionales, luego los museos arqueológico y de arte, después los fondos financieros y de desarrollo rural marginal, más tarde las bibliotecas y programas de protección a la infancia... Su acción abarcó casi todas las regiones y ciudades del territorio nacional. Pero los desequilibrios aparejados al *boom* petrolero en la década de los setentas y los problemas de endeudamiento externo de la “década perdida” comenzaron a erosionar una autonomía ganada a pulso en medio del clientelismo político.

La “modernización” del sistema financiero en la década de los noventas modificó en la forma los estatutos de la SB y del BCE, aunque en el fondo los dos se convirtieron en presas de los grupos de presión participantes en ese mercado. La Ley General de Instituciones del Sistema Financiero (LGISF) reformó a la SB y creó una Junta Bancaria, y la nueva Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado (LRM) asignó al BCE un objetivo que al poco tiempo se convertiría en una ironía: “velar por la estabilidad de la moneda nacional”. La Constitución Política de 1998 cambió la Junta Monetaria por un directorio autónomo en el papel, pero que cayó inmediatamente en las garras de algunos de los banqueros auspiciantes de la candidatura del demócratacristiano Jamil Mahuad.

Alcances institucionales del cambio de moneda

La moneda de un país es mucho más que las funciones que desempeña (unidad de cuenta, medio de pago y reserva de valor); es una *institución social* constituida por las entidades que la administran (BCE, SB, fisco), las normas que la regulan y los agentes económicos (entidades financieras, sus depositantes y cualquier persona que utiliza dinero) que se valen de ella para alcanzar sus metas individuales. Es, también, el resultado de procesos históricos, que, en el caso ecuatoriano, conjugaron la necesidad de constituir un solo mercado en todo el territorio y de configurar la idea de identidad y de independencia nacionales. Como cualquier otra institución, también la monetaria cumple dos objetivos básicos: procurar a la sociedad en la que opera mecanismos de autorregulación –en este caso, expresados en la política monetaria– y establecer parámetros fundamentales en los cuales se deben desenvolver las conductas de los diferentes agentes económicos.

En la segunda mitad de la década de 1990, los órganos de decisión del BCE y de la SB fueron captados por ciertos segmentos del sector financiero, mientras los asambleístas de 1998 deslizaron una transitoria constitucional (la cuadragésima segunda) que cubría ilimitadamente el riesgo de los dueños de las entidades bancarias. Esto desencadenó un proceso que terminó con el 60% del sistema financiero y acabó con la moneda nacional. Se propició una clara desigualdad entre los derechos de propiedad de los depositantes del sistema y los de los dueños de las entidades quebradas, al punto que en diciembre de 1998 se creó una entidad para administrar esa asimetría, eufemísticamente bautizada por el Congreso nacional como Agencia de Garantía de Depósitos (AGD).

Durante el último año del siglo XX, y para cubrir la garantía de depósitos, la AGD y el Fisco exigieron al BCE una cantidad de recursos que obligó a duplicar la base monetaria, mientras los administradores de los bancos quebrados huían del país. El ti-



Ilustración: Ezeza.

po de cambio se multiplicó por cinco y la inflación subió a 60% anual. En enero de 2000, el BCE dejó de emitir billetes y en seis meses se cambió la base monetaria a razón de 25.000 sucres por dólar. El país no sólo había perdido su moneda, también dilapidó una institución y, con ella, la posibilidad de regular el precio más sensible de la economía, el tipo de cambio nominal, motivo en la actualidad de recurrentes y hasta desesperadas quejas del sector exportador.

La nueva institución

Desde entonces el Ecuador carece de política monetaria y el BCE ha sido reducido a administrar el sistema de pagos, elaborar estadísticas económicas y dirigir los programas culturales y sociales que no pudieron ser suprimidos en la década pasada. En la actualidad mucho más importancia tiene el cometido de la SB, pues es responsable del control del sistema financiero y de la regulación bancaria en ausencia del prestamista de última instancia (Cuadro 1).

La institución que se está consolidando desde 2000 más que monetaria es financiera, aunque quedan por resolver cruciales interrogantes como la estructura del sistema, su apertura, las causas del nivel de las tasas de interés activas y los márgenes de intermediación. En esta nueva institución todavía no están plenamente definidos los papeles que deben ejercer las entidades participantes. La SB, otrora de bajo perfil, hoy tendría la voz cantante. El Fisco debe asumir nuevos lineamientos de prudencia financiera y de gasto, y ejercer una ágil política fiscal. Los clientes todavía guardan en su memoria los estragos de los convulsos años finales del siglo pasado. Las leyes mantienen anacronismos como los de los artículos 261 y 264 de la Constitución Política.

Y ¿qué le compete al BCE en la era de la dolarización unilateral? La economía tiene una base monetaria que estaría conformada por las reservas bancarias (encaje de los bancos) y la emisión de la moneda fraccionaria nacional. Pero este agregado no puede ser manipulado porque su nivel depende de facto-

Cuadro 1

| DIRECTORIO DEL BCE | | | JUNTA BANCARIA | | |
|---|---------------------------------|------------------------------------|---|--|---|
| Presidencia del Directorio | Designación: Congreso Nacional* | Ejecución: Miembros del Directorio | Superintendente de Bancas | Designación: Congreso Nacional* | Nombramiento: Presidente de la Junta Bancaria |
| 4 miembros | | | 2 miembros | | Presidente de la República |
| Subalterno: Gerente General del BCE | | | Gerente General BCE | Directorio del BCE | Miembro nato de Junta Bancaria |
| | | | 1 miembro | Superintendente, Gerente General BCE y 2 miembros propuestos por Ejecutivo | |
| OBJETIVO Ejecución del régimen monetario del Ecuador (plena circulación del dólar). | | | OBJETIVO Control del sistema financiero. | | |
| FUNCIONES Administrar el sistema de pagos; elaborar estadísticas de síntesis macroeconómica; estudios económicos; programas culturales y sociales. | | | FUNCIONES Regular el sistema financiero. | | |

* El Ejecutivo propone los dignatarios.

Cuadro 2

| Estructura propuesta [desaparece Junta Bancaria y subsiste Directorio del BCE] | | |
|---|--|-------------------------|
| | Designación | Nombramiento |
| Presidencia del Directorio | Congreso Nacional* | Miembros del Directorio |
| 4 miembros | | |
| ORGANOS SUBALTERNOS | Gerente General BCE y Superintendente de Bancas | |
| OBJETIVO | Ejecución del régimen monetario del Ecuador (plena circulación del dólar) y control del sistema financiero. | |
| FUNCIONES | Administrar el sistema de pagos, regular el sistema financiero, elaborar estadísticas de síntesis macroeconómica; estudios económicos y programas culturales y sociales. | |

* El Ejecutivo propone los dignatarios.

res que están fuera del control del BCE (exportaciones, importaciones, remesas de emigrantes, crédito interno e internacional, preferencias de liquidez de los agentes, narcolavado...). Técnicamente se afirma que el dinero es “endógeno” al modelo, excepto para el país emisor (los EE.UU.); se ha convertido en una variable incontrolable que es un resultado de la economía. Así, cuando las exportaciones son mayores a las importaciones, manteniendo el resto de variables cons-

tantes, se tendrá una mayor “oferta monetaria” y, eventualmente, una tasa de interés a la baja. Y en el caso contrario, un mayor nivel de las importaciones sobre las exportaciones succionará recursos de la economía, con lo que la oferta de billetes se reducirá y, eventualmente, la tasa de interés tenderá a subir. Y mientras se suceden estas fluctuaciones, el BCE no puede hacer nada, o prácticamente nada.

Esta precaria situación de la otrora

poderosa entidad emisora podría explicar –al menos parcialmente– por qué la Presidencia de la República presentó al Congreso Nacional el proyecto de ley reformativa de la LRM y de la LGISF, que habría modificado profundamente la institucionalidad financiera (Cuadro 2), pues facultaba al Directorio del BCE a (1) formular la política de control y supervisión del sistema financiero (incluidas las eventuales modificaciones del nivel requerido de patrimonio técnico, ponderaciones de activos de riesgo y calificación de establecimientos y liquidación de las entidades del sistema); (2) resolver los casos no contemplados en la LGISF; (3) autorizar las operaciones de reporto superiores al 50% del encaje de las entidades solicitantes; (4) ejercer el gobierno de la SB; (5) proponer al Ejecutivo los estatutos de la SB y del BCE; (6) expedir las resoluciones de carácter interno para el desenvolvimiento de ambas entidades; (7) aprobar los presupuestos del BCE, la SB y las entidades financieras del sector público; (8) aprobar las memorias anuales del BCE y de la SB; (9) resolver sobre la adquisición o enajenación de bienes inmuebles del BCE y de la SB; y (10) presentar la memoria semestral de la SB.

Y al mismo tiempo impedía a la SB: (1) controlar al BCE; (2) calificar a los candidatos a miembros del Directorio del BCE, obligándolos simplemente a declarar bajo juramento no hallarse incurso en ninguna incompatibilidad o prohibición legal y constitucional; (3) controlar el cumplimiento y liquidación del presupuesto del BCE, facultad que debía asumir el Directorio de este último; (4) autorizar la contratación de auditorías externas para el BCE; y (5) autorizar la creación o supresión de agencias, oficinas o sucursales del BCE.

El proyecto suplantaba mediante una disposición general a “los miembros o presidente de la Junta Bancaria” por “el Directorio del Banco Central del Ecuador, miembros o Presidente del Directorio”; supeditaba al Superintendente de Bancos a la autoridad del Directorio del BCE y le restaba casi toda facultad normativa; y exoneraba

al BCE de la contribución que debe hacer para el sostenimiento de la SB.

Lo que está en juego

La propuesta del Ejecutivo no tuvo ninguna acogida y fue retirada sin pena ni gloria. ¿Era peor el remedio que la enfermedad? Quienes se oponen a la fusión argumentan que ésta promovería un conflicto de intereses entre dos entidades que tienen dos visiones distintas del mercado financiero (la SB percibe su objetivo desde una perspectiva microeconómica, mientras el BCE lo hace desde una visión macroeconómica). También alegan que la separación promueve una sana competencia técnica de la cual se beneficiará el sistema y sus depositantes; y que un sector financiero con tres entidades públicas involucradas en el mercado (Ministerio de Economía, SB y BCE) es mejor que uno con dos, pues se asegura la dirimencia al momento de tomar decisiones urgentes y fundamentales.

Estos argumentos son pertinentes, al igual que la idea de que la regulación bancaria y la administración del sistema de pagos son actividades relacionadas “que se refuerzan la una a la otra”, como propuso el Ejecutivo en su exposición de motivos para fusionar las dos entidades. La institución financiera ecuatoriana puede operar como lo está haciendo o con sus dos entidades rectoras fusionadas en una sola.

La dolarización le restó al BCE todo su poder. Sus funciones actuales podrían ser asumidas por otras instancias... y no pasaría nada.

Pero el hecho real es que la dolarización le restó al BCE todo su poder. Su existencia, luego de tres años del cambio monetario, es más una consecuencia de la inercia de la historia que de la falta de interés en eliminarlo por completo y retornar a un escenario parecido al anterior a la Revolución Juliana. Después de todo, ¿es realmente indispensable que el sistema de pagos sea administrado por una entidad pública? En otros países también se lo ha privatizado, por lo que el argumento del “tercero confiable” también es relativo. ¿Por qué sigue elaborando estadísticas del sector real de la economía, cuando su cometido legal es ejecutar “el régimen monetario de la República”? ¿Por qué gestiona programas culturales que “lógicamente” deberían ser conducidos por la Casa de la Cultura o por el ministerio correspondiente, y programas sociales que calzarían mejor en el Ministerio de Bienestar Social?

Las respuestas a estas interrogantes no son simples y tienen que ver con una evolución histórica que parecería irrelevante desde una visión de corto plazo. Es más, la transferencia de aquellas funciones distintas a la ejecución del régimen monetario no garantiza ni mayor eficiencia ni mayor orden fiscal, aunque su eventual desaparición podría traducirse en ahorro de alacena en beneficio de los acreedores externos.

La propuesta del Ejecutivo deja en evidencia la orfandad del BCE y los peligros que le acechan desde varios frentes. Desde el externo, de parte de quienes quisieran verlo desaparecer por completo; y también de quienes, atemorizados por la perspectiva de perder sus prebendas, trataron desesperadamente de aferrarse –mediante el proyecto de ley retirado– a la autonomía de la SB. Este desamparo y la búsqueda de alianzas políticas condujeron a la inaudita decisión del Directorio del BCE de “ceder” su edificio matriz –excepto la planta que alberga una de las más costosas inversiones informáticas del país– a varios bloques políticos del Congreso Nacional, pese a que posee muchos bienes inmuebles

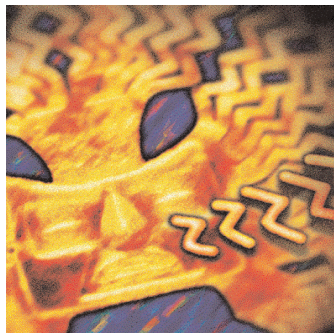
que bien habrían podido albergar a los padres de la patria más afines al Ejecutivo. Poco se ha comentado sobre los costos del trasteo e instalación de los funcionarios del BCE en el Ministerio de Economía y Finanzas; pero, además, ¿quién paga la estrategia política del Directorio del BCE?

La evolución histórica del “ex instituto emisor” como centro de la desaparecida institución monetaria le hizo captar responsabilidades sociales mucho más amplias que las usuales de un banco central, como la generación de estadísticas de síntesis macroeconómica —absolutamente necesarias para reducir la incertidumbre— y la gestión de gran parte del patrimonio cultural ecuatoriano. Su celo y prolijidad en esos ámbitos ha contribuido en forma determinante a la economía productiva y ha impedido el desaparecimiento, deterioro y, en fin de cuentas, olvido de la identidad nacional. La receta economicista del FMI se identifica con un banco central como el chileno que, de no emitir dinero, sería absolutamente prescindible; pero las especificidades de las formaciones sociales latinoamericanas también presentan casos como el no menos “técnico” Banco de la República de Colombia, tan famoso por sus ejecutorias monetarias como por su Museo del Oro y por la Biblioteca Luis Ángel Arango, la más importante de ese país y una de las más modernas de América Latina.

La consolidación de la dolarización lleva aparejada la creciente irrelevancia del BCE, salvo por el análisis y la estadística macroeconómicos, así como por su labor cultural. Aunque desde la lógica del FMI, el razonamiento tendría un carácter propositivo distinto: es necesario desaparecer al BCE para consolidar la dolarización y bloquear cualquier intento de poner la marcha en reversa. El tabú que se ha levantado en torno a la discusión de la insostenibilidad del modelo no es razón suficiente para cerrar los ojos ante una alternativa que día a día es re-

clamada por el sector productivo, aunque sea *sotto voce*, dadas sus dificultades para competir sin manipular el tipo de cambio (recuérdese que, ya dos años consecutivos de los tres de dolarización, la cuenta corriente de la balanza de pagos cierra con saldo negativo). Ante esta contingencia, incierta pero no improbable, ¿caso no será preferible sostener —aunque sea en estado de hibernación— a la entidad que se tornaría indispensable en ese evento? La respuesta es afirmativa, pero si se convierte al directorio del BCE en una auténtica cabeza técnica, dotándola de real autonomía y, sobre todo, haciéndola responsable del cometido fundamental de cualquier banco central, como es la estabilidad monetaria.

El balance histórico evidencia el fracaso de ese directorio: no pudo oponerse al salvataje bancario; luego se dejó avasallar por la decisión desesperada de Mahuad; tampoco ha sabido consolidar en el nuevo escenario a la entidad que encabeza; y, por último, ha cedido hasta su planta física, contribuyendo a desestructurar más todavía al ya debilitado BCE. Si en el futuro se reasumiera la gestión de la política monetaria, uno de los primeros temas por resolver sería el de la pertinencia de mantener ese directorio. Pero todo esto es necesario discutirlo abiertamente, a la luz de la opinión pública, evitando tropezones como el de la fallida propuesta de fusión. La política monetaria no es, en sí misma, mala ni buena (todos los países del hemisferio la ejercen, excepto Panamá y El Salvador, además del nuestro), todo depende de la prudencia y responsabilidad social de quienes la ejecutan. La política monetaria es —o debería ser— una decisión soberana de una sociedad comprometida a ejercer por sí misma el control de su destino. Control que en lo que corresponde actualmente lo ejerce el *Federal Reserve System* norteamericano. **G**



HU'S ON FIRST

Por James Sherman

(We take you now to the Oval Office with George Bush and Condoleezza Rice)

George: Condi! Nice to see you. What's happening?

Condi: Sir, I have the report here about the new leader of China.

George: Great. Lay it on me.

Condi: Hu is the new leader of China.

George: That's what I want to know.

Condi: That's what I'm telling you.

George: That's what I'm asking you. Who is the new leader of China?

Condi: Yes.

George: I mean the fellow's name.

Condi: Hu.

George: The guy in China.

Condi: Hu.

George: The new leader of China.

Condi: Hu.

George: The Chinaman!

Condi: Hu is leading China.

George: Now whaddya' asking me for?

Condi: I'm telling you Hu is leading China.

George: Well, I'm asking you. Who is leading China?

Condi: That's the man's name.

George: That's who's name?

Condi: Yes.

George: Will you or will you not tell me the name of the new leader of China?

Condi: Yes, sir.

George: Yassir? Yassir Arafat is in China? I thought he was in the Middle East.

Condi: That's correct.

George: Then who is in China?

Condi: Yes, sir.

George: Yassir is in China?

Condi: No, sir.

George: Then who is?

Condi: Yes, sir.

George: Yassir?

Condi: No, sir.

George: Look, Condi. I need to know the name of the new leader of China.

Get me the Secretary General of the U.N. on the phone.

Condi: Kofi?

George: No, thanks.

Condi: You want Kofi?

George: No.

Condi: You don't want Kofi.

George: No. But now that you mention it, I could use a glass of milk. And then get me the U.N.

Condi: Yes, sir.

George: Not Yassir! The guy at the U.N.

Condi: Kofi?

George: Milk! Will you please make the call?

Condi: And call who?

George: Who is the guy at the U.N.?

Condi: Hu is the guy in China.

George: Will you stay out of China?!

Condi: Yes, sir.

George: And stay out of the Middle East! Just get me the guy at the U.N.

Condi: Kofi.

George: All right! With cream and two sugars. Now get on the phone.

(Condi picks up the phone.)

Condi: Rice, here.

George: Rice? Good idea. And a couple of egg rolls, too. Maybe we should send some to the guy in China. And the Middle East.

Can you get Chinese food in the Middle East? **G**