“EL EFECTO DEL CONGELAMIENTO DE DEPÓSITOS SOBRE EL SECTOR REAL Y MONETARIO DE LA ECONOMÍA ECUATORIANA EN EL PERÍODO DE MARZO DE 1999 A MARZO DE 2000”

Roberto Ayala Salcedo[1]
María del Pilar Ruiz Guaricela[2]

---

[1] Doctor en Economía, Duke University, 1996; Licenciado en Economía, Universidad Nacional de Tucumán,1991; Profesor de la ESPOL desde 1997.
[2] Economista con mención en Gestión Empresarial y Finanzas en Potencia 2000.

RESUMEN

La tesis propuesta está estructurada básicamente en cinco partes: la primera donde se analiza a manera de casos las experiencias de los dos países latinoamericanos (Argentina y Brasil) que procedieron a implementar una medida semejante a la que se llevó a cabo en el Ecuador, es decir, congelaron de alguna forma sus depósitos.

Posteriormente, se lleva a cabo un análisis pormenorizado de la experiencia ecuatoriana con el congelamiento de depósitos. De manera particular, lo sucedido a partir del 16 de marzo cuando se pone en vigencia el Decreto Ejecutivo No. 685 que procede a la confiscación de los depósitos en nuestra economía.

En la última sección se cuantifica empíricamente y se presentan los resultados del congelamiento, así como también se emplea un modelo para explicar los efectos que esta medida tuvo sobre el producto del Ecuador. También se presentan las consecuencias más importantes de esta medida en los sectores real, monetario, financiero, fiscal y externo para finalmente emitir las conclusiones del presente trabajo.

INTRODUCCIÓN

Una de las medidas más cuestionadas que adoptó el gobierno durante 1999 fue la relacionada con el congelamiento de depósitos. De acuerdo con lo manifestado por las autoridades económicas en el Decreto No. 685 dicha medida respondió a "que el país enfrentaba una situación de crisis extrema que comprometía la solvencia económica de la nación y amenazaba con deteriorar aún más las condiciones de vida de los ecuatorianos; que era responsabilidad del Estado garantizar la supervivencia de la colectividad, la defensa del patrimonio nacional y la consecución de los objetivos nacionales".

Por tal efecto, en marzo de 1999, el Gobierno declararía el estado de emergencia en todo el territorio nacional y procedería a congelar un total de USD 1.840 millones en el sistema bancario privado; USD 681,5 millones en la banca *offshore* y se estima que alrededor de USD 145 millones retenidos en las sociedades financieras, cooperativas y mutualistas.

Si bien es cierto el congelamiento de depósitos redujo por unos pocos meses la inflación, esto fue a costa de una reducción drástica en la demanda agregada de la economía. Como se demostrará en este trabajo, los objetivos que las autoridades económicas buscaban con esta medida no se alcanzaron y más bien, continuaron los desequilibrios macroeconómicos y el deterioro de las principales variables económicas.

En esta tesis se pretende analizar en detalle las consecuencias de este congelamiento sobre la economía ecuatoriana y cuantificar, de ser posible, su incidencia en el sector real y monetario de la economía.

CONTENIDO

El congelamiento de depósitos en Argentina y Brasil

Entre 1967 y 1991, Argentina y Brasil experimentaron muchos programas de estabilización, donde los tipos de cambio funcionaban como anclas nominales. Estos programas estaban basados en la idea errada de que con el sólo hecho de fijar la paridad cambiaria, se podría reducir rápidamente la inflación a niveles mundiales.[3] Todos los planes (a excepción de la Convertibilidad en la Argentina) culminaron con una devaluación de la moneda doméstica y una drástica reducción en las reservas internacionales[4].

Inmediatamente después de la adopción de estos programas, la inflación inicialmente declinaba, pero raramente convergía a niveles mundiales. Así, para fines de 1989, la inflación en Argentina había llegado a 4.923% anual y alcanzó su valor más alto en marzo de 1990, al superar 20.000 %. De igual forma, Brasil llegó a una hiperinflación del 6.821% en abril de 1990.

Plan Bonex y Plan Collor I

Frente a estas nuevas aceleraciones inflacionarias y con el fin de evitar una corrida generalizada contra la moneda doméstica, las autoridades optaron por un congelamiento de depósitos que se conoció como el Plan Bonex en Argentina y el Plan Collor I en Brasil.

Argentina aplicó el Plan Bonex en diciembre de 1989, por medio del cual se reemplazó la deuda pública interna a corto plazo (constituida principalmente por encajes remunerados por el Banco Central) y la mayor parte de los depósitos a plazo fijo (mayores a un millón de australes) en el sistema bancario por Bonex a diez años plazo, tres de gracia y amortizaciones anuales.

El Plan Collor I, adoptado en marzo de 1990, congeló por un período de 18 meses alrededor del 80% de los activos financieros del país. Luego de transcurrido este período, se comprometía a ir liberando estos activos congelados en 12 cuotas mensuales. Este congelamiento se justificó sobre la base de que la liquidez -gran parte de la cual era en valores públicos a corto plazo que operaban como dinero indexado- debía reducirse para que la política monetaria recobrara su eficacia. Junto con el restablecimiento del cruzeiro como moneda nacional, también se aplicó un congelamiento de precios por 45 días.

A diferencia del Plan Collor, el Plan Bonex sí vino acompañado de un ajuste fiscal severo. En enero de 1990 hubo una contracción del gasto público y una

[3] Para mayor detalle, véase Edwards (1995).
[4] Basado en el análisis de Choueiri y Kaminsky (1999).

reaparición del superávit en las cuentas de Tesorería, debido especialmente a los programas de privatizaciones (telecomunicaciones y aviación comercial), concesiones petroleras, la elevación del IVA y de las tarifas públicas, control de la evasión tributaria y la reducción de la masa salarial que representó un 15% del total entre otras .

<u>Consecuencias del congelamiento</u>

Como consecuencia de haber adoptado tales medidas, el PIB decreció en Argentina en un 4.4% en 1989 y en 4% en el Brasil en 1990. Además en ambos países se registró una reducción del empleo.

En Argentina, la evolución del mercado cambiario a lo largo de 1990 se caracterizó por la presencia de pronunciadas oscilaciones, especialmente durante el primer bimestre. En diciembre de 1989 y en febrero de 1990 la demanda de divisas obligó a que el tipo de cambio nominal se devaluara durante dichos meses en 175% y 219% respectivamente. La oferta monetaria medida por M1 creció durante 1989 y 1990 a tasas de 4101.4% y 1070.8 % respectivamente. Este comportamiento se produjo al mismo tiempo que la economía experimentaba una sustancial caída en la demanda real de dinero por parte del público, lo que originó un desequilibrio monetario que se tradujo en hiperinflación.

El crecimiento de los agregados está explicado por el aumento del crédito interno neto que se incrementó durante 1989 y 1990 en 2.798% y 1.120% respectivamente. Este comportamiento se debió fundamentalmente al crecimiento del crédito al gobierno y a las instituciones públicas. Adicionalmente, el coeficiente de liquidez (M1/PIB) se redujo a 2,5% y la desintermediación financiera creció significativamente al pasar de un coeficiente de M2/PIB de 13,2% en 1989 a 5,6% en 1990.

Brasil inició la liberalización de los “cruzados nuevos” en septiembre de 1991, en doce cuotas mensuales, cada una por un monto equivalente al 0,5% del PIB. La aplicación de una política monetaria contractiva se vio dificultada sin duda por la liberación de casi USD 10.000 millones, que representó 92% de la variación de la base monetaria en 1991. Para ese mismo mes el Banco Central ya no podía seguir sosteniendo el tipo de cambio, y tuvo que realizar una devaluación adicional de 16%.

Para mantener el control sobre la base monetaria, el Banco Central estableció los depósitos especiales remunerados para captar esos recursos. Esos depósitos ofrecían reajustes diarios y una tasa de interés superior a los depósitos de ahorro normales siempre que los recursos no fuesen retirados. Ese incentivo permitió captar casi la mitad de los recursos liberados.

La experiencia ecuatoriana con el congelamiento de depósitos

Luego de un feriado bancario que duró una semana, el gobierno ecuatoriano, mediante Decreto Ejecutivo No. 685 del 16 de marzo de 1999, declaró a las instituciones financieras (IFI's) en estado de movilización y procedió a congelar los depósitos del sistema financiero. La tabla 1 destaca los rubros restringidos más representativos.

TABLA 1
RESULTADOS DE LOS DEPÓSITOS CONGELADOS

FECHA	BANCOS PRIVADOS		BANCOS *OFFSHORE*		
	TOTAL DEPOSITOS RESTRINGIDOS		TOTAL DEPOSITOS A LA VISTA Y A PLAZO RESTRINGIDOS		
	Millones de sucres	Miles de dólares	FECHA	En miles de dólares	
31-Mar-99	18.351.976,501	1.840.535,202	**31-Mar-99**	681.566,450	
30-Abr-99	17.971.182,877	1.998.130,184	**30-Jun-99**	1.052.723,000	
31-May-99	18.927.984,541	2.032.644,388	**30-Sep-99**	939.841,595	
30-Jun-99	20.659.611,211	1.857.210,645	**31-Dic-99**	896.448,946	
31-Jul-99	20.720.828,588	1.787.819,550	**31-Mar-00**	698.789,886	
31-Ago-99	19.694.532,679	1.818.348,507	**SOC. FINANCIERAS**	**MUTUALISTAS**	**COOPERATIVAS**
30-Sep-99	20.581.369,644	1.509.230,010	**RESTRINGIDOS**	**RESTRINGIDOS**	**RESTRINGIDOS**
31-Oct-99	21.431.156,296	1.304.550,542	Miles de dólares	Miles de dólares	Miles de dólares
30-Nov-99	20.157.938,506	1.195.111,075	107.705,701	27.779,371	9.691,617
31-Dic-99	19.693.725,130	991.727,522			
31-Ene-00	21.073.429,025	842.937,161			
29-Feb-00	19.006.728,323	760.269,132			
31-Mar-00	12.143.653,150	485.746,126			

Fuente: Superintendencia de Compañías
Elaboración: autora

Las tres entidades bancarias con mayor concentración de depósitos restringidos al 31 de marzo de 1999 fueron Pichincha, Progreso y Pacífico con una proporción del 14%, 12% y 9% respectivamente del total de los depósitos congelados en la banca privada.[5] Un año más tarde, Progreso con el 33% y Pacífico con el 7% continuaron encabezando la lista de los bancos con mayor número de depósitos restringidos del total del sistema bancario. A estas dos instituciones se les sumó Filanbanco con el 8%.[6] Progreso, al igual que Pacífico, mantendría el 100% de sus recursos congelados en depósitos a plazo; mientras que Filanbanco el 99%.

Para esta misma fecha, los bancos abiertos habrían congelado un 99,6% de depósitos del total del sistema, esto equivale a USD 1.833 millones, mientras que los

[5] Pichincha congeló USD 265,7 millones, Progreso USD 228,9 millones y Pacífico USD 163,6 millones.
[6] Banco del Progreso mantenía restringidos, a marzo de 2000, un total de USD 162,2 millones; Filanbanco, USD 39,5 millones; y Pacífico USD 33,3 millones.

bancos cerrados mantuvieron confiscados el 0,4% restante que representaría unos USD 7 millones. En el transcurso del año, los bancos en poder del AGD siguieron aumentando, es por eso que a marzo de 2000, los bancos abiertos constituirían el 50,7% del total de los depósitos restringidos en el sistema mientras que los bancos cerrados el 49,26%.

Depósitos restringidos

- **Depósitos monetarios restringidos**

El Decreto Ejecutivo No. 685 dispuso el congelamiento, por un año, del 50% de los depósitos monetarios en sucres mayores a S/. 2 millones y de los depósitos en dólares que sobrepasaron el valor de USD 500.

El total de depósitos monetarios restringidos en la banca privada a marzo de 1999 fue de S/. 2 billones de sucres (USD 209,6 millones). De este total, S/. 1,3 billones correspondería a los recursos congelados en las cuentas corrientes en sucres y USD 73 millones a las cuentas en dólares.

De acuerdo con los Decretos Ejecutivos Nos. 770 y 1089 publicados el 6 de abril y el 26 de julio de 1999 respectivamente, los depósitos monetarios restringidos debían ser descongelados por completo en septiembre y no a un año como lo estipulaba el Decreto 685. Sin embargo, esto no ocurrió. Lo que sí se dio fue una reducción considerable de estos depósitos restringidos que a septiembre llegarían a S/. 89.206 millones (USD 6,5 millones).[7] Para marzo de 2000 se descongeló la totalidad de los depósitos monetarios del sistema.

- **Depósitos de ahorro restringidos**

El mismo decreto congeló las cuentas de ahorros en sucres y en unidades de valor constante cuyos saldos eran mayores a S/. 5 millones en un 50% a un año. Por otro lado, las cuentas en dólares que registraban un saldo mayor a USD 500 dólares fueron restringidas en su totalidad por el mismo período. Si los depósitos mantenían un valor menor al señalado a la fecha del congelamiento podía ser retirado en su totalidad. Esta disposición confiscó a marzo de 1999 un total de S/. 3,8 billones de sucres.

Una situación similar ocurrió con los depósitos de ahorro. Según los Decretos Ejecutivos Nos. 770 y 1089 los montos en dichas cuentas debían ser descongelados en su totalidad para finales de octubre de 1999 pero esto no se llevó a cabo. Como se observa en la gráfica, a octubre los montos restringidos eran de S/. 2,8 billones (USD 176 millones).

[7] Es decir que el monto restringido en las cuentas de depósitos monetarios se habría reducido de USD 76 millones a USD 6,5 millones de agosto de 1999 a septiembre de 1999.

El 3 de noviembre de 1999 se promulgó el Decreto Ejecutivo No.1405, el mismo que plantearía un nuevo cronograma de descongelamiento, esta vez, para los depósitos de ahorro restringidos en dólares. Según este decreto, dicha liberación se haría en forma total hasta diciembre del mismo año para los depósitos de ahorro retenidos en dólares en los bancos privados y hasta finales de enero de 2000 en el caso de los bancos cerrados.

Sin embargo, a pesar de la promulgación de dicho decreto, para diciembre de ese año, 9 de los 29 Bancos Privados[8] no habían descongelado totalmente sus cuentas en dólares que a ese mes registraron un total de USD 320 mil. Igual situación ocurrió con los bancos cerrados que a febrero de 2000 aún mantenían congelados USD 436,5 mil[9] en sus cuentas de ahorro en dólares. Finalmente, los depósitos de ahorro restringidos en sucres, dólares y UVC serían liberados en marzo de 2000.

- **Otros depósitos a la vista restringidos**

Adicionalmente a los depósitos monetarios y de ahorros, otros depósitos a la vista se habrían restringido en el mes de marzo de 1999 por un monto total de S/. 87.770 millones (USD 8,8 millones). Del total congelado, S/. 10.721 millones correspondieron a los depósitos en sucres y USD 7,73 millones en dólares. En marzo de 2000 dicho monto se redujo a S/. 5.536 millones (USD 221 mil)

- **Operaciones de reporto restringidas**

Se congelaría a un año, la totalidad de las captaciones que las IFI's habían realizado por operaciones de reporto con el sector privado en general en sucres, dólares y UVC. El monto restringido a marzo de 1999 ascendió a S/. 568.744 millones, (USD 57 millones).

Un año después de la promulgación del Decreto Ejecutivo No. 685, (marzo de 2000) aún se mantenían congelados un total de S/. 19.756 millones (USD 790 milones)[10]. Dichos montos se someterían a una Resolución Interinstitucional que procedía a fijar un nuevo cronograma de descongelamiento a partir del 14 de mazo de 2000.[11]

- **Depósitos a plazo restringidos**

Los depósitos a plazo también serían restringidos a un año plazo a partir de la fecha de vencimiento del documento según lo estipulado en el Decreto Ejecutivo del

---

[8] Dichos bancos fueron: ABN Ambro, Aserval, Austro, Citibank, Comercial Manabí, Litoral, Pichincha, Previsora y Solidario.
[9] Los Bancos Cerrados que aún mantenían sus depósitos congelados en febrero de 2000 fueron: Progreso (USD 292,29 mil), Bancomex (USD 94,07 mil) y Tungurahua (USD 50,20 mil)
[10] Se mantenía S/. 10.794 millones en las operaciones retenidas en sucres y USD 358 mil en las de dólares.
[11] Resolución Interinstitucional No. 001-2000, Registro Oficial No. 35.

16 de marzo de 1999. Para este mes se congelaron en el sistema S/. 8,6 billones (USD 867 millones): S/. 4,3 billones en los depósitos a plazo en sucres, USD 434 millones en dólares y 67,95 en miles de UVC.

Para marzo de 2000, los depósitos a plazo restringidos se redujeron a S/. 6,3 billones de sucres (USD 252 millones) y también se someterían al nuevo proceso de descongelamiento que se instauraría en dicho mes.

- **Certificados emitidos por depósitos restringidos**

A raíz del congelamiento de depósitos, se dispuso la emisión de certificados por los montos de las cuentas retenidas. Estos certificados podrían ser negociados en el mercado bursátil y extrabursátil. La tabla 2 presenta el valor total de los CDRs emitidos para los depósitos a la vista, otras captaciones y a plazo restringidos en los bancos privados. Estos certificados podían usarse para pagar deudas, adquirir bienes, cancelar impuestos, realizar pagos a tarjetas de crédito, capitalizar sociedades y hasta recuperar parte de su dinero si se lo negociaba con descuento.

TABLA 2
CERTIFICADOS DE DEPÓSITOS REPROGRAMADOS
Millones de dólares

Certificados por depósitos reprogramados	A marzo-1999	A marzo-2000
Por depósitos a la vista restringidos	53,76	14,68
Por otras captaciones restringidas	21,70	4,11
Por depósitos a plazo restringidos	236,54	213,66

Fuente: Superintendencia de Compañías
Elaboración: la autora

Consecuencias del congelamiento en la economía ecuatoriana

La economía ecuatoriana sufrió en 1999 la peor crisis económica de toda su historia. El colapso de la banca llevó al Estado a terminar siendo dueño de 16 instituciones financieras, la tasa de crecimiento del PIB fue negativa en 7,3%, déficit fiscal alcanzó 5,8% del PIB, la inflación fue creciente y volátil llegando a 60,7% a fines del año. En el sector externo, si bien es cierto se presentó un superávit en la cuenta corriente de balanza de pagos, este fue producto de la drástica reducción en las importaciones como consecuencia de la recesión. A ello se suma un nivel de deuda externa e interna en mora y con niveles superiores al 100% del PIB. Todas estas fueron algunas de las detonantes que llevaron al Ecuador a vivir un clima de desestabilización económica y política que se registra en la historia del país.

Conclusión

Durante 1999, el Ecuador atravesó por la crisis económica más profunda de su historia. Sus signos más visibles son una caída en el PIB de 7.3%; un desempleo de 14,7%; una inflación por encima del 60% y una deuda pública tanto interna como externa cuyo monto supera el nivel del producto y que se encontraba en mora.

Aunque existieron elementos externos que contribuyeron a la agudización de los problemas económicos de este país, el elemento detonante de esta situación fue el manejo de la crisis financiera que desembocó en un feriado bancario y en el posterior congelamiento de depósitos que deprimió la demanda agregada y afectó la credibilidad del sistema de pagos y de la moneda nacional.

Es urgente entonces que las autoridades económicas ecuatorianas aceleren el proceso de reforma estructural del sistema financiero. Para ello, deben privatizar cuanto antes los bancos que se encuentran en poder del Estado, establecer líneas de financiamiento externo contingentes para enfrentar crisis financieras y profundizar los mecanismos de supervisión bancaria adecuados.

La política de descongelamiento de los depósitos restringidos en los bancos en poder del Estado debe definir claramente la repartición de los costos, fijando un límite máximo de cobertura y eliminando la garantía del 100% que existe actualmente. Se podría proceder a descongelar la totalidad de los montos congelados en los bancos privados abiertos y en los cerrados un monto mínimo y entregar por la diferencia un bono que esté atado a la realización de los activos del sistema financiero en poder del Estado. De esta manera, se crearían los incentivos apropiados para que la AGD opere con mayor eficiencia en cuanto a la recuperación de cartera y venta de activos se refiere.

REFERENCIAS

- Balances de la Superintendencia de Compañías.

- Decretos Ejecutivos y Acuerdos Ministeriales relacionados con el congelamiento de los depósitos.

- EDWARDS, Sebastian (1995). "*Crisis and Reform in Latin America*". Oxford University Press.

- KAMMINSKY y CHOUEIRI (1999). *IMF Working Paper, WP/99/152*. "*Has the Nature of Crises Changed? A Quarter Century of Currency Crises in Argentina*"