

Capítulo Primero: La Política Cambiaria del Ecuador en el Período de Postguerra

En este capítulo se presenta una visión panorámica de cómo se ha manejado el tipo de cambio en el Ecuador, a partir de la definición de políticas discrecionales, las mismas que serán evaluadas en el transcurso de este trabajo.

Mediante Decreto de noviembre 15 de 1922, se dispuso la "incautación de giros"¹, con lo que, por primera vez, se establecía un control de cambios de tipo cuantitativo, con manejo discrecional. Es así como se inauguraba la política cambiaria en el Ecuador. Para entonces el tipo de cambio giró alrededor de 5 sucres por dólar, y el sistema tuvo vigencia hasta octubre de 1924.

Por Decreto dictado el 5 de octubre de 1924, se derogó el control de cambios y se volvió a liberar el mercado de divisas. Sin embargo, la subida de precios de las exportaciones ecuatorianas en los mercados externos permitió obtener mayor cantidad de divisas, haciendo que los tipos de cambio se mantuvieran relativamente estables en alrededor de 5 sucres por dólar.

Más tarde, con la fundación del Banco Central efectuada en agosto de 1927, y hasta febrero de 1932, el país entra en su segundo régimen de patrón oro y libre convertibilidad monetaria, pero con la misma paridad de 5 sucres por dólar, la misma que se registraba en el mercado de divisas cuatro años antes.

¹A través de este mecanismo, los exportadores debían entregar al gobierno las divisas o giros provenientes del exterior como pago de sus exportaciones.

En febrero de 1932, en plena crisis, el país se vio forzado a abandonar el régimen del patrón oro y adoptar un nuevo sistema de "incautación de giros", pero ahora con la nueva paridad de 6 sucres por dólar. Esta administración efectuó sucesivas "devaluaciones competitivas", llevando el tipo de cambio a un nivel muy alto, el que llegó a alrededor de 18 sucres por dólar a mediados de 1940.

Durante la segunda guerra mundial y la postguerra, hasta 1947 en que entra en vigencia la Ley de Régimen Monetario y la Ley de Emergencia sobre Cambios Internacionales, continuaron rigiendo los mismos sistemas de control de cambios. Sin embargo, de 1940 a 1947, a pesar de la aplicación de recargos cambiarios y de la existencia de tipos de cambio múltiples, la reserva monetaria internacional se incrementa en forma apreciable, lo que genera una tendencia a la baja (revaluación) del tipo de cambio. Pero la falta de una estrategia programada y de políticas coherentes de desarrollo económico no permitió aprovechar estos excedentes y en su lugar, por presión del sector importador, se abrieron las puertas a la libre importación, inclusive de bienes suntuarios.¹

Después de abandonar el patrón oro, los países que como el Ecuador suscriben el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, establecen el dólar como el patrón de referencia del tipo de cambio internacional, pero al mismo tiempo dicha moneda debía ajustarse a un valor en oro.

Con la expedición de la Ley de Cambios en 1948, viene una nueva etapa en el manejo de los tipos de cambio en el Ecuador. De hecho se creía que esta Ley debía durar solamente dos años, porque luego el país tenía que cumplir los compromisos de signatario del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional. Además, se debía dar paso a la unificación cambiaria y a la libre convertibilidad, para alcanzar el

realineamiento de precios, costos y paridades monetarias de todo el mundo.

Bajo este sistema, la paridad se mantuvo en 13.50 sucres por dólar, que regía desde diciembre de 1944, y que el Fondo había aceptado oficialmente, aún cuando el tipo de cambio de "mercado libre" oscilaba alrededor de 16.80 sucres por dólar. De hecho, estas diferencias permitieron diseñar ciertas políticas para alcanzar determinados objetivos de política económica.

La Ley de Emergencia fue reemplazada recién en 1950 por la "Ley de Cambios Internacionales", la misma que entró en vigencia con una nueva devaluación de 13.50 a 15 sucres por dólar. Asimismo este sistema se conjugó con un manejo arancelario distinto, a través de listas de importación. Aún cuando, entre 1957 y 1960 se intensificaron los esfuerzos encaminados a la libre convertibilidad monetaria. Así pues, a finales de los años cincuenta, la política de estabilidad ejecutada por las autoridades monetarias encontró apoyo en una política de austeridad fiscal, para sentar las bases de la unificación y libre convertibilidad, aunque por otra parte el país sufría un deterioro de los términos de intercambio.²

En 1961 la política monetaria y cambiaria dio un giro radical y se modificó la paridad de 15 a 18 sucres por dólar, en julio. Para entonces existían tipos de cambio múltiples, se habían eliminado las restricciones a los pagos y transferencias internacionales. Pero otra vez, en 1961, se produjo un deterioro en los precios y hasta en las cantidades del cacao y café de exportación, además de un receso en los embarques de banano, y de otra parte, la gran liquidez que existía en la economía, generaron un temor por la devaluación, por lo que varios capitales fugaron al exterior. Ante estas circunstancias el gobierno incrementó los subsidios a las exportaciones de cacao, a través de la desincautación de divisas, al igual que

al banano y a otros productos marginales; asimismo se impusieron restricciones a las importaciones a través de depósitos previos y la prohibición de importar ciertas mercaderías.

En estas circunstancias aparece un nuevo segmento dentro del mercado oficial, pues el tipo de cambio era de 18 sucres para la compra de divisas de exportaciones y de 18.20 sucres a la venta de divisas para importaciones de lista II; es decir, a importaciones no indispensables, como si se las consideraba a las de lista I.

El sistema iniciado en 1961 se mantuvo hasta junio de 1970, en que, como producto de un desequilibrio alarmante en la balanza de pagos, se dicta el Decreto No. 5, que establece un régimen de control total y absoluto de los cambios por parte del Banco Central. Si bien se mantuvo el mercado oficial y el libre, el control lo ejercía dicha institución. Igualmente debe mencionarse que, desde septiembre de 1970, se pone en marcha un programa de estabilización monetaria y financiera que cuenta con el respaldo del Fondo Monetario Internacional, y la nueva paridad acordada con el Fondo, desde el 16 de agosto, es de 25 sucres por dólar.

Mediante Decreto Supremo No. 239 del 16 de agosto de 1970, se unifica el mercado de cambios. En tal sentido las transacciones cambiarias se realizaron a través del Banco Central y sus agentes autorizados, a una cotización de 24.75 sucres para la compra y 25.25 para la venta.

Con la expedición del Decreto Supremo No. 1740, del 22 de noviembre de 1971, se retorna al sistema dual del mercado cambiario, con un tipo de cambio oficial administrado por el Banco Central y un mercado libre que opera a través de los bancos privados y las casas de cambio. Con este Decreto se

pretendió detener el drenaje de divisas que experimentaba la reserva monetaria internacional.³

Entre 1970 y 1980 la política cambiaria pretende favorecer el desarrollo industrial, por ello mantuvo una paridad fija de 25 sucres por dólar, establecida en agosto de 1970. Asimismo el esquema selectivo de importaciones y los depósitos previos, creados a la par, implicaron también ventajas cambiarias indirectas en beneficio de las inversiones de tipo industrial.

"En cuanto a los depósitos previos, su estructura estaba ligada a la selección de importaciones según listas I y II e implicaba menores porcentajes de depósito durante períodos más cortos para la importación de materias primas y bienes de capital 'indispensables' para otro tipo de importaciones".⁴

En estas circunstancias se afirma que la política cambiaria favorece las exportaciones industriales y las importaciones de insumos necesarios para su producción. Pero esto no implicó beneficios a nivel global.

Entre 1970 y 1982, se solidifica una estructura de política cambiaria, eficiente en cuanto a lograr una asignación masiva de recursos a las actividades industriales y de exportación. Sin embargo, fracasaron los intentos de mejorar la distribución del crédito en una dimensión regional; de la misma manera, el ahorro interno se desincentivó, emergieron los problemas de balanza de pagos, y especialmente, las dificultades relacionadas con el mercado financiero internacional se agudizaron.⁵

Entre mayo de 1982 y marzo de 1983, se define un tipo de cambio de 33 sucres por dólar. Pero desde la última fecha, se abandona el sistema de cotización fija de la divisa y se adopta el sistema de minidevaluaciones diarias, que se mantiene hasta septiembre de 1984. Adicionalmente se introduce un sistema

múltiple de cambios en el mercado oficial, con la implementación de un mercado libre de intervención.

Con fecha 4 de septiembre de 1984 se retorna a la cotización fija de divisas, aunque adoptando una política de devaluaciones aceleradas. Este proceso se mantiene hasta el 11 de agosto de 1986 en que se inicia un período, cuya principal característica es mantener una paridad fija, pero con una disminución notable de su importancia, como consecuencia de la liberación de las operaciones cambiarias.⁶

En concreto, para 1981, la balanza de pagos del Ecuador presentaba un déficit en la cuenta corriente, de alrededor del 7.18 por ciento del PIB. En general la situación externa siguió dominada por las exportaciones petroleras, debido al incremento de su precio.

Pero en 1982, la situación del sector externo, producto del estallido de la crisis de la deuda, se tornó insostenible, pues el déficit en cuenta corriente alcanzó el récord histórico de 9.43 por ciento del PIB, mientras la reserva monetaria internacional tuvo un drenaje de 353 millones de dólares. Así pues, la recesión mundial se reflejó en la baja de las exportaciones, el deterioro de los precios de los productos básicos y la elevación de las tasas de interés internacionales. Adicionalmente vino la suspensión total de créditos, lo que obligó al país a tomar medidas de ajuste inmediatas.⁷

En los años 1984 y 1985, se dio una importante recuperación del sector externo, pues el proceso de ajuste y una política cambiaria dinámica incentivaron al sector exportador, adecuando las importaciones a la capacidad de pagos del país. En 1985 se obtuvo el saldo positivo más elevado de la historia del país, pues se registró un superávit en la cuenta corriente de 76 millones de dólares.

En 1986 la baja de los precios del petróleo, afectó una vez más al déficit de la cuenta corriente, el mismo que fue de un 5.1 por ciento del PIB. El panorama para 1987 fue aún más desalentador, pues como consecuencia del sismo de marzo, se suspendieron las exportaciones petroleras por 6 meses, pero al mismo tiempo las importaciones de materiales y equipos para reparar los daños del oleoducto, profundizaron el déficit de la cuenta corriente a 11,5 del PIB, un nuevo récord en sentido contrario.

Para los años 1988 y 1989, el Ecuador mantuvo la política cambiaria de minidevaluaciones, porque el sector externo mostró importantes signos de recuperación, pues el déficit de la cuenta corriente se redujo a 5.66% y 5.17% del PIB, respectivamente. En el último año de este análisis, se continuó con la política tendiente a mantener un tipo de cambio real acorde con la política económica implementada desde agosto de 1988 y, debido al eficiente funcionamiento del sistema cambiario, se lograron recuperar reservas en 379 millones de dólares.⁸

Finalmente, debemos mencionar que además de los "óptimos" resultados del manejo cambiario, se estableció una reforma integral del arancel, que pretende reducir la protección efectiva y estimular las exportaciones. A la par que se inicia la flexibilización del Régimen Común al Tratamiento de los Capitales Extranjeros, dentro del Grupo Andino.⁹

Ahora bien, como uno de los objetivos de esta investigación es evaluar si la política cambiaria obedece a la teoría monetarista, se hizo necesario revisar primero un modelo de ajuste a la PPP y, si éste no daba resultados analíticos importantes, se entraría a ver cuáles pudieron haber sido los determinantes del tipo de cambio real en el período de análisis propuesto, dado que, con los nuevos resultados, se podía ubicar

una corriente teórica distinta que nos ayude a definir los movimientos del tipo de cambio o, en su defecto, a desechar las teorías como tales, y concluir en que el manejo cambiario no depende de una política discrecional de largo plazo, sino que, más bien sus movimientos son coyunturales y algunas de las veces resultado de la improvisación.

- 1.Arcos, 1971: 12
- 2.Arcos, 1971: 20 (Resumen)
- 3.Memoria del Gerente del Banco Central del Ecuador, 1971.
(Resumen)
- 4.Abril, 1984: 28
- 5.Abril, 1984: 30
- 6.Sandoval, 1987: 81
- 7.Memoria Banco Central del Ecuador, 1990: 190.
- 8.Memoria Banco Central del Ecuador, 1990: 190.
- 9.Memoria del Gerente General del Banco Central del Ecuador, 1990:
191.