

# **Derecho Bancario**

# DE LA CRISIS FINANCIERA ECUATORIANA, CAUSAS, CONSECUENCIAS, SOLUCIONES

Ab. Elker Mendoza Colamarco

En el Ecuador han sido múltiples los acontecimientos que han repercutido en su desarrollo, y al final del siglo XX, entre 1997 y 2001 se ha desarrollado una de las peores crisis bancarias, fenómeno financiero que ha traído serias repercusiones políticas, económicas y sociales.

El siglo XX traía una banca nacional en una etapa media de crecimiento, sin embargo al fin de este siglo, la banca nacional se encuentra técnicamente quebrada. En este momento varias instituciones financieras, entre Bancos y sociedades financieras han sufrido una quiebra, se hallan en saneamiento o reestructuración (status jurídico creado por la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario Financiero del 1 de diciembre de 1998), que en la actualidad ya no rige. Dichas instituciones en su mayoría se hallan cerradas por causa de una mala o dolosa administración.

El Estado paternalista debió asumir el costo de la quiebra de "los IPIs a través del Ministerio de Economía y Finanzas y de una entidad creada para ello, la Agenda de Garantía de Depósitos, que tenía como finalidad especial honrar la garantía de depósitos y administrar los bancos en saneamiento hasta su ingreso a liquidación.

Los administradores de los bancos quebrados, autoridades y funcionarios encargados de vigilar los negocios bancarios que fueron cómplices, no han recibido la sanción penal correspondiente por su actuar doloso, y ello refleja la poca eficiencia, moralidad y eficacia en la administración del Estado. Como siempre el Estado siempre termina perdiendo, y como consecuencia la población ecuatoriana.

Durante los años veinte se dieron los desaciertos económicos y políticos de la bancocracia, que generaron en una grave inflación, la masacre de trabajadores del 15 de noviembre de 1922, la corrupción del sistema político que agravaron los efectos de las crisis de exportaciones.

En los años sesentas los sucesos bancarios que llamaron la atención fueron los de La Previsora y el Banco de Guayaquil, a los que solucionaron asumiendo el Estado el costo final perjudicial. Posteriormente se dio el cierre del Banco de Descuento, en todos estos casos se debió al mal manejo del sector de banqueros, administradores que quedaron sin sanción alguna, mientras el Estado asumía las consecuencias de ese actuar perjudicial.

Con estas circunstancias se promulga la Ley General de Bancos, la cual tuvo grandes logros, y rigió nuestra vida financiera desde 1974 hasta 1994 en que fue derogada. Durante los años noventa, se consideró que la ley no precautelaba los intereses de determinados sectores, y se requería para actualizarla con la tendencia de la globalización y la economía internacional. Hubieran sido efectivas si al reformar se moderniza la estructura del sistema gubernamental del Estado y su facultad controladora.

Primeramente con la asunción al poder de Sixto Durán Ballén y con él el Vicepresidente de aquel entonces, Economista Alberto Dahik, se propició la derogatoria de la Ley General de Bancos para dar paso a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, que fue realmente una ley dedicada al sector bancario.

Muchos consideran que la crisis bancaria se inicia desde la promulgación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, pues con ella se dejó abierta la puerta al poco control por parte de la Superintendencia de Bancos, y a las malas administraciones de los bancos.

Una de las causas principales de la crisis bancaria es la falta de Control de parte de la Superintendencia de Bancos, para el otorgamiento de créditos vinculados y especialmente a compañías fantasmas que resultaron ser propiedad de los mismos banqueros o de sus familiares, perjudicando con ello a miles de depositantes, que confiaron en la banca.

Se dice que la razón del cometimiento de los actos no deriva de la ley, sino de quienes la deben cumplir, es decir que es la calidad moral, la falta de principios de quienes administraban los bancos, o de los que administran el Poder y el Control, lo que permite la crisis. Sin embargo, la ley abrió que muchos busquen las vías de transgredirla, por ello lo mejor hubiera sido mantener las prohibiciones de la extinta Ley General de Bancos.

Toda esta situación degenero en el perjuicio a miles de ecuatorianos y extranjeros que habían confiado en la banca nacional hoy cerrada, y también los banqueros honestos, perjudicados por las quiebras fraudulentas y provocadas por malas administraciones y falta de controles adecuados, se llegó hasta el congelamiento de depósitos, la pérdida de las inversiones, degenerando en la inflación, la devaluación monetaria, la pérdida de la moneda ecuatoriana "El Sucre", dando paso al dólar de los Estados Unidos de América.

Las consecuencias de la crisis bancaria, del cierre de varios bancos, se seguirá sintiendo en el país, y ello ocurre porque el mecanismo utilizado para el "salvataje" es errado.

Si bien la crisis llevó a la desaparición de nuestra moneda, el Sucre, dando paso a la dolarización la cual debe tomarse no como la panacea o el remedio al desastre, ya que los sistemas monetarios y cambiarios no son soluciones a los problemas de la sociedad. Es un chance para mejorar el sistema. 1 .

Es importante rescatar principios éticos y morales imprescindibles para un banquero, por cuanto administra dinero de terceros, así como establecer normas jurídicas estructurales que permitan un acertado funcionamiento y gestión de los principales órganos de control y de cada uno de los funcionarios, quienes deben ser capacitados y examinados en forma constante para evitar la corrupción en el sistema financiero.

## NOCIONES GENERALES

### 1.1. Definición del Sistema Financiero y crisis financiera.

Para introducimos en el tema, es necesario enmarcar nuestro primer análisis en lo que debemos entender por SISTEMA FINANCIERO, su origen en el Ecuador y lo que es una CRISIS FINANCIERA, en general, para luego pasar al análisis de lo sucedido en nuestro país.

#### SISTEMA FINANOERO:

El artículo 30 de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado establece que el Sistema Financiero en el Ecuador comprende el Banco

Central, las instituciones del sistema financiero público y las instituciones del sistema financiero privado, entidades reguladas por la SU; perintendencia de Bancos y que corresponden fundamentalmente al propósito y contenido de esta obra.

El Sistema Financiero: Es el grupo de entidades nacionales o extranjeras del-sector financiero tanto público como privado, que regulados por un marco jurídico y una entidad de control satisfacen en un país las necesidades bancarias de los clientes pasivos y activos.

Es importante antes de iniciar el análisis de la normativa jurídica que lo regula hacer una síntesis histórica de los ordenamientos jurídicos en la historia relacionados con el sistema financiero.

El sistema creció en número y magnitud por la incorporación de nuevos bancos nacionales y extranjeros, el mutualismo, el cooperativismo de ahorro y crédito, las compañías financieras Y otros agentes de crédito.

La Ley General de Bancos promulgada en 1899 tuvo vigencia en una época de grave crisis económica en el país fue concebida bajo el régimen del patrón oro y sin la consideración de que los bancos necesitaban un control.

La Revolución J'liliana de 1925 produjo un cambio sustancial en el tema, al fundarse en 1927 el Banco Central y en 1928 la Superintendencia de Bancos y el Banco Hipotecario del Ecuador.

Posterior a la crisis de los años 30, y para adecuarse a las políticas del Fondo Monetario Internacional, la ley General de Bancos y la Ley de Régimen Monetario sufrieron básicas modificaciones mediante las reformas de 1948.

En el año 1974 se promulga la Codificación de la Ley General de Bancos, mediante Registro Oficial 658 Suplemento del 14 de Octubre de 1974.

En el año de 1994 se derogó la Ley General de Bancos de 1987 por la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 439 del 12 de mayo de 1994, la misma que fue objeto de varias reformas.

Finalmente, la Codificación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, publicada en el Registro Oficial 250 del 23 de Enero del 2001 constituye la normativa actualmente vigente.

Esta normativa vigente regula la creación, organización, actividades, funcionamiento y extinción de las instituciones del sistema financiero privado. Además, la Ley contiene disposiciones para que la Superintendencia de Bancos ejerza control y vigilancia sobre estas instituciones.

Este panorama normativo se amplía con el Reglamento General a la ley General de Instituciones del Sistema Financiero RO 475 del 4 de Julio de 1994.

Adicionalmente, la Superintendencia de Bancos, como máximo organismo de control del sistema financiero privado, reglamenta ese control mediante RESOLUCIONES de carácter obligatorio para las instituciones sujetas a su vigilancia y que las mencionaremos en su oportunidad. Igualmente, el Director del Banco Central del Ecuador en el ámbito de su competencia expide REGULACIONES, que tiene directa relación con el funcionamiento del sistema financiero.

La norma supletoria es la Ley de Compañías en lo relativo a la constitución y organización de las instituciones del sistema privado; debiendo tomarse en cuenta que las atribuciones que esta Ley concede al Superintendente de Compañías se entienden aplicables al Superintendente de Bancos.

La Ley General de Instituciones del Sistema Financiero clasifica a las instituciones que las integran en el sistema privado en financieras, de servicios financieros y de servicios auxiliares.

**INSTITUCIÓN FINANCIERA:** Se encuentran comprendidos los Bancos, las sociedades financieras y las corporaciones de inversión y desarrollo.

También forman parte de esta categoría las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda y las cooperativas de ahorro y crédito que realizan intermediación financiera con el público.

Estas instituciones están sujetas, respecto a su creación, organización, actividades, funcionamiento y extinción a la Superintendencia de Bancos.

**INSTITUCIONES DE SERVICIOS FINANCIEROS:** Comprendidos en esta denominación a: los almacenes generales de depósito, las compañías de arrendamiento mercantil; las compañías emisoras o administradoras de tarjetas de crédito, las casas de cambio, las corporaciones de garantía y retrogarantía, las corporaciones de desarrollo del mercado secundario de hipotecas. Entidades que tienen un objeto social específico, no pueden captar recursos del público excepto para los casos de emisión de obligaciones. Estarán sujetas al control de la Superintendencia de Bancos y a la normativa de solvencia y prudencia financiera.

**INSTITUCIONES DE SERVICIOS AUXILIARES:** A las que tiene por objeto lo siguiente: transporte de especies monetarias y de valores; servicios de cobranza; cajeros automáticos; servicios contables; servicios de computación; fomento a las exportaciones; inmobiliarias propietarias de bienes destinados exclusivamente a uso de oficinas de una sociedad controladora o institución financiera. Aquellas otras que fueren calificadas por la Superintendencia de Bancos. Las sociedades para ser consideradas dentro de esta categoría deberán contar con un capital de al menos el 20% perteneciente a una sociedad controladora o a una institución financiera o de servicios financieros. Sin perjuicio del control de la Superintendencia de Compañías, bajo cuyo control se constituyen, estas instituciones están también controladas por la Superintendencia de Bancos mediante normas de carácter general.

**SISTEMA FINANCIERO PÚBLICO:** El sistema financiero público está constituido por las instituciones financieras del sector público y se rige por sus propias leyes en lo relativo a su creación, actividades, funcionamiento y organización.

En todo caso, las instituciones financieras públicas se sujetan a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero en lo referente a la aplicación de normas de solvencia y prudencia financiera y al control de la Superintendencia de Bancos. También se aplican las normas de esta Ley, en lo que respecta a normas de liquidación forzosa de estas instituciones cuando existan causales que así lo ameriten.

Estas instituciones son: el Banco Central del Ecuador, el Banco del Estado, el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, el Banco Nacional de Fomento y la Corporación Financiera Nacional.

La actividad bancaria en sus inicios se traducían en funciones primarias vinculadas con la moneda, tales como la creación, traslado, cambio y custodia de la misma. A medida que fueron evolucionando, las relaciones comerciales entre los particulares y por la complejidad de la economía moderna, estas funciones fueron cambiando hasta transformarse en lo que actualmente son: administración de los recursos monetarios con el consiguiente beneficio por el empleo de los mismos.

Las instituciones bancarias son un tipo de intermediarias financieras encargados de captar del público los recursos de capital y de transferirlos a los sectores productivos. Para este efecto, trasladan valores que han sido depositados en su poder por clientes que no lo necesitan en ese momento, a otros clientes que no disponen de esos recursos y que tienen objetivos económicos.

La Ley General de Bancos establecía tres actividades para los bancos; la intermediación financiera, según operaban como bancos comerciales o como secciones comerciales, como bancos de ahorro o con secciones de ahorro y como bancos hipotecarios o con secciones hipotecarias.

**LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA:** La define el Diccionario de la Real Academia de la Lengua como el Sistema mediante el cual dos o más personas y especialmente el productor y el consumidor de géneros o mercancías mediaban. Era el agente mediador entre dos sujetos movilizándolo o instrumentos de pago. Resulta así que el intermedio financiero recibe los recursos del público para a su vez trasladarlos a otros agentes que lo requieren en ese momento.

La intermediación supone la interrelación entre sujetos, siendo el intermediario el que efectúa operaciones directas con los otros sujetos, provocando con ello la movilización del dinero y de valores, al captarlos del público para utilizarlos total o parcialmente en operaciones de crédito o inversión.

Los bancos, las financieras y las corporaciones de inversión y desarrollo tienen como característica principal la intermediación. Sin embargo hay ciertas actividades que le son propias a los bancos y que no

pueden desarrollarlas las otras entidades, como son: REOBIR RECURSOS DEL PÚBLICO DE DEPÓSITOS A LA VISTA Y CONCEDER CREDITOS EN CUENTA CORRIENTE.

Por tanto, unos y otros son establecimientos encargados de concentrar y regular las operaciones de crédito; constituyen generalmente sociedades anónimas que realizan múltiples operaciones comerciales; pero los bancos actúan especialmente sobre la base de los depósitos a la vista y a plazo de otros clientes. En cambio, las sociedades financieras o corporaciones de inversión y desarrollo si bien se encargan de concentrar y regular operaciones de crédito, su base son los depósitos a plazo (obligaciones exigibles al vencimiento de un período no menor de treinta días).

En conclusión, las instituciones financieras están en el negocio de la selección y manejo de riesgos, debiendo el banquero asumir desde la intermediación de baja contingencia y escaso dinamismo económico, hasta la financiación de innovaciones que se asocian a la más alta exposición, pero que, de suyo constituyen la clave del crecimiento económico. De allí que el gran acto de los banqueros y de los reguladores, es determinar el grado óptimo de exposición que las instituciones financieras deben asumir para impulsar desarrollo económico manteniendo al mismo tiempo los riesgos implícitos para los depósitos.

### CRISIS FINANCIERA

Se entiende por crisis financiera el estado que se produce cuando un número importante de intermediarios bancarios con severos problemas de solvencia, no puede continuar cumpliendo con las obligaciones contraídas frente al público. Esta circunstancia fuerza a las autoridades a decretar su intervención y adoptar otras medidas de emergencia que impidan la reproducción de situaciones similares en el resto del sistema bancario, afectando tanto al mecanismo de pagos como el normal desenvolvimiento de las actividades productivas, e incluso, dependiendo de las características y falta de las instituciones involucradas, las relaciones económicas internacionales del país.

Las crisis bancarias son fenómenos multidimensionales provocadas por la prolongada gestación de diversos factores micro y macroeconómicos, característica que hace extremadamente difícil determinar correctamente la respectiva relación de causalidad. Más aún, su complejidad

puede llegar a dificultar una adecuada ponderación de los distintos factores que la originaron, así como a diferenciar, con grado razonable de objetividad y precisión, entre estos y los elementos que simplemente contribuyeron a retardar a acelerar su desarrollo.

## 1.2. Puntos de vista críticos del sistema financiero.

En 1990 del país contaba con 19 bancos. Durante el gobierno del Doctor Rodrigo Borja, se inicia la constitución de nuevas empresas para captar recursos del público, en un solo año pasan a un número de 32. Lo mismo aconteció con las intermediarias financieras, las cuales desaparecen a la promulgación de la Ley de Entidades Financieras, donde se daba poder a los bancos para realizar las mismas operaciones y en mejores condiciones.

En Octubre de 1999 de los 39 bancos existentes, 17 se encuentran en poder del sector estatal de la economía.

En estos números no se incluyen a la banca estatal del sector productivo propiamente dicha: Banco Nacional de Fomento, Banco de la Vivienda, Banco del Estado, Corporación Financiera Nacional, los que encuentran en su mayoría sin recursos para el sector productivo.

En lo que respecta al Sistema financiero después de la Ley General de Bancos, se dio nacimiento a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, con la nueva orientación de la reforma económica que permitió ampliar considerablemente el grado de libertad operativa de los intermediarios. Entre los procedimientos más importantes que contribuyen a ocultar paradójicamente y al mismo tiempo profundizar el proceso de insolvencia de las instituciones financieras, entre ellas:

Determinar las barreras entre el sector financiero y el sector real de la economía lo que dio lugar a compras desenfrenadas de empresas de las más diversas índole.

Disuasión de la frontera entre la banca de depósito y la banca de inversión lo que permitió a las bancas comerciales adquirir valores bursátiles para su cartera de inversiones.

Exagerado involucramiento de los intermedios bancarios en el proceso de financiamiento.

Otros procedimientos adicionales de encubrimiento fueron la creación o potenciación de los circuitos "OFFSHORE" que consistió en la creación de oficinas y organizaciones financieras con domicilio legal fuera del territorio nacional, que además sirvió para aparcar operaciones activas y pasivas realizadas por los bancos matrices establecidos en el país.

El proceso de insolvencia se acentuó a partir de 1997 - 1998 Y alcanzó proporciones verdaderamente alarmantes e insolventes para el año 1999. La crisis bancaria que afectó a un 40% el sistema financiero e hizo que el Estado Ecuatoriano otorgara auxilios financieros por un monto mayor a lo esperado.

En la mayoría de la crisis bancaria los problemas de balanzas de pagos e inestabilidad bancaria fueron causados principalmente por los SHOCKS externos y por el crecimiento acelerado en los períodos de expansión económica.

Antes de la crisis 1994-1995, cuatro características resultaban completamente notorias en la estructura del sistema financiero.

La primera era la organización de diversas instituciones financieras a través de los denominados grupos financieros.

La segunda característica resaltante era su alta concentración ya que un número reducido de instituciones controlaba una alta proporción de las principales variables del sector.

La tercera característica se refiere a la poca diversidad institucional que presentaba el sistema financiero, no obstante el amplio número de unidades que lo conformaban.

Las causas principales que originaron la crisis bancaria:

- a. Cambio en los factores macroeconómicos producidas por la incertidumbre política y social del período, esta incertidumbre produjo una desconfianza en el sistema económico ecuatoriano, y en sus instituciones.
- b. Falla en la supervisión y regulación del sistema financiero, este argumento señala que en el período de crisis las instituciones financieras fueron desreguladas por otra parte los reguladores preventi-

vas, las tecnologías mínimas para evaluar los centros de computación en los bancos y demás instituciones financieras supervisadas, también se manifestaron intermediarios capaces de utilizar las inspecciones, etc., muchos de estos ocasionaron la imposibilidad de evitar las deficiencias y desviaciones que ocurrieron en el sistema financiero venezolano para ese período.

- c. La falta de política monetaria consistente que permite afrontar el entorno inestable, la deficiente supervisión y demás factores.
- d. La corrupción bancaria y de control.

Se trató de dar un paliativo a la crisis financiera con la expedición de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario Financiera y con las reformas a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, que buscaban los siguientes objetivos:

Asegurar mediante la vigilancia y control, que las instituciones financieras lleven a cabo sus actividades de acuerdo a la normativa establecida.

Velar por la transparencia y estabilidad del sistema financiero.

Garantizar a los depositantes, la inversión de sus ahorros en operaciones propias de las instituciones financieras, para disminuir así el riesgo moral.

Sin embargo, para llevar a cabo estos objetivos, la Superintendencia de Bancos debe proponerse un programa de evaluación de su personal, así como la exigencia de mayor responsabilidad a las juntas directivas de las entidades financieras, a través de inspecciones periódicas, a las mismas, por técnicos de la superintendencia, entre otras.

La aplicación de este nuevo enfoque de supervisión por parte de la Superintendencia, con apoyo de las entidades financieras y la actuación responsable de los accionistas y administradores de la banca, son factores que deben contribuir al mejoramiento del sistema bancario nacional y cuyo cambio para obtener el resultado deberá darse para evitar futuras crisis, y procurar salir de la actual. Si no se adoptan estas medidas, no habrá solución radical al problema.

A nivel de reformas se han nuevas normas prudenciales sobre creación de provisiones, registro de ingresos, calidad de activos, fusiones, creación de banca universal, depósitos, entre otras pero que no han sido verdaderamente estructurales, sino reformas para cubrir el hueco.

Es importante destacar que existen los elementos para procurar un cambio estructural, sin embargo es necesaria la decisión política para que él exista.

La crisis bancaria que han tenido lugar en el Ecuador, se puede entender desde distintos ángulos, lo cual conlleva a que las propuestas que se formulen tengan necesariamente que incluir aspectos tanto gerenciales, microeconómicos como macroeconómicos.

Es necesario tener en cuenta las propuestas que tengan como propósito un desarrollo estable de la intermediación financiera en el Ecuador:

#### Propuesta de orden microeconómico-gerencial:

Fomentar la aplicación de nuevos productos y servicios financieros competitivos. En tal sentido podemos citar como ejemplo: el incremento del número de operaciones de la banca, realizadas por internet, banca en línea, así como la utilización del dinero electrónico, que a través de su funcionamiento off line no requiere de terminales que estén conectados en línea disminuyendo el tiempo de realización de las operaciones, reduciéndose algunos gastos de transformación.

Aumentar la participación de la cartera de crédito sobre el activo total, lo cual significa un atento de la intermediación financiera. Esto se puede conseguir en parte a través de una mayor eficiencia, por medio de la implementación de sistemas de gestión basados en costos A,B,C, que permitan la disminución de los gastos de transformación al localizar focos de ineficiencia.

Control de la morosidad de la cartera de crédito ante entornos desfavorables. Cuando existe un entorno macroeconómico inestable, un ejemplo importante de citar es que el Banco Central de Venezuela tiende a utilizar los TEM (títulos marcadores de las tasas de interés en el mercado de dinero), como instrumentos de resguardo de

los niveles de reservas internacionales, lo cual implica un aumento de sus rendimientos y montos a subastar. Si bien el precio de los créditos aumenta, también lo hace su riesgo y aunque parezca muy rentable debe ser medido y analizado según su rendimiento ponderado por riesgo. En este sentido se requiere analizar el flujo de efectivo de los demandantes de crédito, constatándose, bajo esa nueva tasa de interés, la garantía en el pago de intereses y los retornos de capital.

Estimular el ahorro por motivos transaccionales (mejorando los servicios financieros). El auge de las redes de cajeros automáticos, de puntos de venta, y de los sistemas de telecomunicaciones aumentarán el número de usuarios del sistema financiero (depositantes).

Capacitación y desarrollo del capital humano del sector. El sector financiero se caracteriza por tener un sistema de trabajo, básicamente operativo, lo que podría hacer pensar que el desarrollo y adiestramiento de su personal es poco optimizable. Pero debido a la importante participación de los gastos de nómina sobre el total de los gastos de transformación, conduce a pensar que una reducción de la nómina de empleados acompañada de un aumento de su eficiencia genera beneficios directos a la rentabilidad además de crear externalidades positivas para el país en general. Por otra parte la formación de los recursos humanos suponen un aumento de su productividad, que se relaciona directamente con un incremento de su remuneración afianzándose el sentido de pertenencia y compromiso del personal para su empresa.

Propuestas de orden regulatorio:

Elevar los niveles de capitalización bancaria, con la finalidad de que la proporción de capital propio aportada por los banqueros se eleve, de esta forma se logra disminuir el riesgo moral en el proceso de intermediación financiera y se mantiene la credibilidad del sistema bancario.

Clasificar los bancos según el riesgo que corra. A través de la supervisión por riesgos -conocer más los bancos- cambiar sus sistemas de controles actuales. Una forma de hacer más efectiva la regulación mencionada ha sido a través de la creación de una Central de Riesgo autónoma, que permita elevar la transparencia del sistema,

disminuyendo las asimetrías de información y otorgando a los consumidores la posibilidad de obtener un mayor conocimiento sobre la estabilidad financiera de la institución en la que decidan colocar sus depósitos.

Los directores deben validar periódicamente los estados financieros y comprometerse personalmente ante los depositantes y la Superintendencia de Bancos. Esto es una forma de evitar que se produzcan nuevamente gestiones de maquillaje de los Estados Financieros, sin ser detectadas por la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras.

Cuando un banco pierde su capital y opera con apalancamiento financiero que técnicamente tiende a infinito (estructura de Ponzi), se hace tremendamente vulnerable a los cambios en el entorno competitivo, por lo que su colapso es sólo materia de tiempo. La pérdida de capital supone que el banco no dispone de fondos prestables sin costo y, en consecuencia, todo activo improductivo está correspondido con pasivos onerosos y sujetos a devolución.

La creación de activos financieros ficticios para encubrir problemas estructurales no tiene un efecto neutro, puesto que genera una demanda endógena de fondos que permanentemente presiona los límites del mercado, afectando negativamente tanto la selección de deudores como los depósitos básicos del instituto. Esta situación empuja al banco a captar fondos para continuar operando y ocultando sus pérdidas, lo que fuerza a pagar tipos de interés superiores a los del mercado. Cuando una institución financiera alcanza ese grado de descapitalización, permitirle la captación con prima de nuevos depósitos o activar mecanismos para suministrarle auxilio financiero, sólo promueve el desarrollo de un Círculo vicioso, que estimula la búsqueda de salidas heterodoxas o circunstanciales, generalmente vinculadas con operaciones eminentemente especulativas, las cuales elevan el nivel potencial de riesgo, de los activos, por ende, la posibilidad de incurrir en pérdidas más elevadas, circunstancia que aumenta sus necesidades de liquidez. Al mismo tiempo, se posponen las iniciativas encaminadas a procurar una solución racional y permanente a sus rigideces operacionales y financieras, mediante la recapitalización y el acometimiento de programas de acciones correctivas que paulatinamente promuevan una estructura de balance más equilibrada y compatible con el objetivo de desarrollar una ventaja competitiva sostenible.

Este ha sido un tema sumamente debatido internacionalmente entre investigadores y banqueros de diversos países industrializados, cuyo objetivo central ha sido estudiar las causas que las originan, fortalecer la capacidad real de los organismos de supervisión para prevenir, y definir políticas dirigidas a aliviar sus adversos y restituir rápidamente el normal funcionamiento del sistema financiero.

Fortalecer la malla preventiva del sistema bancario, el realzamiento de la función capital, atribuyéndole exclusivamente el éxito bancario a la combinación de una gerencia eficiente y una abundante liquidez sistémica.

El concepto de patrimonio se subdividió en dos tramos o niveles: acciones comunes y preferidas, la reserva legal, las otras reservas de capital y utilidades no distribuidas.

Finalmente, ha habido avances importantes respecto a la conveniencia de dotar al organismo fiscalizador de todos los instrumentos legales, técnicos y humanos, que hagan posible anticipar los procesos de insolvencia bancaria y cortar de raíz su avance antes de que se afecten los intereses de los contribuyentes.

El papel de la banca del organismo de supervisión y control, ha permitido mejorar la capacidad de las entidades de crédito para absorber pérdidas operativas ocasionales, provocadas tanto por eventuales fallas gerenciales como por desmejoras de la coyuntura económica y promover mecanismos que faciliten la eliminación de las redundancias en el sistema bancario, sin tener que soportar los efectos nocivos y traumas que generalmente acompañan a las liquidaciones.

La administración extraordinaria tiene como objetivo determinar las causas de la crisis y la identificación de los modos de saneamiento de la entidad (recapitalización, fusión, etc.) plazo máximo de 18 meses, conforme a procesos muy rigurosos y transparentes.

La cesión de activos y pasivos de la entidad permite, en ese marco, salvaguardar los intereses de depositantes, clientes y trabajadores.

En los Estados Unidos de América, la Corporación Federal de Seguros de Depósitos (FDIC) es la autoridad competente para el tratamiento de la crisis bancaria, se inicia con la declaratoria de insolvencia del

banco por el Contralor de la Moneda y la designación de este organismo, surgiendo así la obligación de hacer frente al reembolso de los depósitos asegurados, mediante un pago en efectivo a los depositantes o transfiriendo una cantidad equivalente a otro asegurando que asuma tales obligaciones.

Tasa de inflación baja y estable, lo que supone un costo de oportunidad bajo a mantener saldos reales, permitiendo garantizar fondos prestables a disposición del sistema financiero.

Tasas de interés reales positivas ya bajos niveles, las cuales incentivan el ahorro como promesa de consumo futuro, a la vez fomentan el incremento de la demanda de crédito por parte de inversionistas potenciales a un menor riesgo.

La conjunción entre una gestión fiscal equilibrada y una subsecuente disminución de políticas monetarias restrictivas de título de astringencia monetaria, que compiten con los instrumentos de captación del sistema bancario.

Reducción de la volatilidad económica, a través de la implementación de un mecanismo de estabilización macroeconómica que proporcione a los agentes económicos confianza en la estabilidad del tipo de cambio, lo cual requiere que el marco que rige el Fondo de Estabilización no permita su uso discrecional tal como lo establece el esquema actual. En este sentido sería conveniente regresar al esquema original del mismo el cual se calculaba en función del promedio anual de la cesta petrolera de los últimos cinco años y limitaba la intervención del Ejecutivo para utilizar dichos recursos de manera discrecional.

No sólo es suficiente reforzar la actividad financiera, a través de mejoras en la supervisión y regulación interna, también hay que buscar la creación de normas internacionales de control más efectivas, entre ellas:

Normas mínimas uniformes para todos los países (Comité de Basilea).

Acuerdos entre países para mejorar la supervisión consolidada, como presentar patrones estándares de estados financieros.

Sin embargo, por más sofisticados que sean los sistemas de regulación y supervisión, no evitarán la quiebra de los bancos si se acumulan los problemas y se retiene la salida de los cuasi-quebrados bancos, dando paso a la crisis. Una forma de evitar que estos bancos permanezcan en el mercado es en primer lugar entender que la quiebra debe verse como un proceso normal; es decir, no deben permanecer bancos con problemas en los sistemas financieros porque tarde o temprano fracasarán y mientras más tiempo se les deje actuar, mayor daño causarán al sistema. Por otra parte no se debe descartar la idea de crear bancos cada vez más grandes y más complejos o por lo menos fortalecer los existentes, a través de fusiones entre los más pequeños, para reducir costo de transacción y operación así como fomentar la credibilidad dentro del sistema bancario.

Las magnitudes de las pérdidas producidas por la crisis bancarias fueron determinadas fundamentalmente por la erosión en el valor de muchos activos en manos de instituciones financieras que ocasionaron los anuncios y medidas económicas iniciales del nuevo gobierno y la condición de la crisis, particularmente en las etapas iniciales de la misma. Igualmente la calidad de muchos de esos activos se deterioró rápidamente cuando el Ecuador entró en la etapa de inestabilidad política y económica a partir de 1996 ya que los mismos fueron adquiridos bajo un elevado perfil de riesgo en el período del boom económico y mediante una altísima proporción de cartera relacionada en actividades que poco o nada tenía que ver con la intermediación financiera.

Mientras gran parte del país era totalmente ignorante de la delicada situación que vivía el sistema financiero y aunque el Banco Central hizo innumerables esfuerzos para que el Ejecutivo nacional tomara las decisiones pertinentes para evitar una crisis de dimensiones considerables, ni el Ministerio de Finanzas, actual Ministerio de Economía y Finanzas, ni la Superintendencia de Bancos tomaron las medidas necesarias antes de que la crisis estalla por la insolvencia e iliquidez que se acumulaban en todo el sistema financiero desde 1997 en adelante y hasta la presente fecha.

Todo esto, dejan entrever la incapacidad de los organismos, reguladores en sus respectivas funciones y la regulación indulgente de los rectores de estos organismos para con los directivos de alguna de las instituciones en problemas.

Varios Superintendentes de Bancos negaron públicamente la existencia de una crisis financiera y la imposibilidad del cierre de bancos, que hoy se encuentran en saneamiento o reestructuración o en procesos de liquidación, creyendo que con ello evitarán la crisis.

Pese a que la fusión es una figura viable y que permite moderar la crisis bancaria no se perpetró en muchos casos por la irrealidad de información existente, o si se lo hizo resultó en detrimento de instituciones que estaban también enfermas e ilíquidas.

Por qué Fusionarse: Es el grueso del mercado bancario esta concentrado en muy pocas instituciones del total de bancos el 15% de ellos manejan casi el 90% de los recursos, de allí la necesidad de reducir el número de instituciones dentro del sistema mediante la vía de las fusiones o absorciones de entidades pequeñas por parte de otras poderosas y evitar crisis futuras.

Durante el último semestre de 1997 y desde inicios del año 1998, el Ecuador comenzó la etapa más crítica de la crisis financiera en el Ecuador. Los índices CAMEL mostraban un detrimento del sector bancario, sobre todo en la cartera vencida. Los medios de comunicación televisivos y escritos daban a conocer a finales del año 1998 la caída de instituciones financieras, siendo una de las primeras, Banco de Préstamos S.A.

La crisis bancaria venía siendo anunciada por varios años, sin que se tomaran las medidas adecuadas para prevenirla ni evitar el impacto que causó en el Ecuador.

"La crisis bancaria son dos conceptos que juntos causan pánico en la población, que molesta a los banqueros y que obviamente causan un rechazo de parte de la autoridad pública. Sin embargo, es sabido que la crisis financiera ha acaecido en el mundo entero, y era más que lógico que el Ecuador no sería ajeno a dicha situación, sin embargo, pese a los avisos realizados con antelación por Economistas, investigadores, no se tomó las medidas preventivas necesarias para evitar el impacto que causó.

Sólo en 1998 cinco instituciones financieros colapsaron (Sol banco, Filanbanco, Tungurahua, Mutualista Previsión y Seguridad, y la situación no estaba de ningún modo superada en enero de 1999, cuando tres más

engrosaron la fila del descalabro bancario (Financorp, Finagro, Azuay) y aún continuaron en el 2001, con otra institución, Filanbanco.

El Banco Central del Ecuador, no ha querido aclarar cuál ha sido el monto de recursos entregados al sistema financiero, pero supera los mil millones de dólares. Escalofriante inyección de dinero que se ha reflejado en la presión sobre el tipo de cambio y la escalada de la inflación.

Al igual que cuando en un teatro muy concurrido alguien grita "¡incendio!", el mercado interno está aterrorizado frente a la situación del sistema financiero. La Agencia de Garantía de Depósitos en la nueva central de bomberos

Las crisis nacen derivadas de una serie de causas. El entorno económico nacional y extranjero que ha herido al sector real, podría considerarse como el taco de dinamita, siendo la mecha la debilidad que atraviesa el sistema financiero nacional. Pero resulta inevitable señalar la conocida concentración de cartera en actividades y en empresas vinculadas a accionistas y administradores de los bancos como la chispa que encendió la bomba bancaria. „2

## 2.1. Situación del sistema financiero ante de la crisis

Para el análisis de este punto, es necesario revisar el cuadro comparativo de las instituciones financieras desde diciembre de 1997 y diciembre de 1998, así como la ubicación de acuerdo al CAMEL durante el año 1998.

2 REVISTA GESTIÓN, Febrero de 1999, No. 56 página 10, Artículo de Brito, Vanessa con colaboración de Proaflo R, Carlos y Viera, Jonathan.

Expresados en Millones de Suces

PRINCIPALES RESULTADOS DE LOS CINCO MAYORES					
ACTIVOS	Ole. B7	Dic. IB		Putlcl.ac. D • UCI'	
				Dic -97	Dic -98
Filanbanco	4.720.733	8.342.99	76.7%	11.4%	14.1%
Progreso	5,730.230	7,292.72	27.3%	13.9%	12.3%
Pichincha	4.190.263	6.628.05	58.2%	10.1%	11.20k
Pacifico	3,927.827	5.840.20	48.7%	9.5%	9.9%
Popular	3.402.249	4.726.96	38.9%	8.2%	7.9%
CARTERA DE CREDITO					
Filanbanco	2.955.219	5.364.53	81.5%	13.2%	17.0%
Progreso	3.304.381	4.352.51	31.7%	14.8%	14.2%
Pacifico	1.930.746	2.656.44	37.6%	8.70/0	8.7%
Pichincha	2.194.557	2.139.56	-2.5%	9.8%	7.0%
Popular	1.319.306	1.824.24	38.3%	5.9%	6.0%
CARTERA VENCIDA C/m e/C.T. tall				Part Mire	Mmslda'
				Dic. 97	Dic.97
Pacifico	201.332	570.236	183.2	13%	10.4%
Filanbanco	302.826	518.311	71.2%	19.6%	10.2%
Progreso	82.078	181.156	120.7	6.7%	2.5%
Pichincha	110.628	144.584	30.7%	5.4%	5.0%
Popular	19.857	39.642	99.6%	1.5%	1.5%
				Pulel, Mercad.	
DEPOSITOS				Dic. 97	Dic. 98
Progreso	4.959.60	29.3%	17.8%		
Pichincha	3.789.517	90.1%	9.3%		
Pacifico	3.469.102	59.6%	10.1%		
Filanbanco	2.858.994	-8.1%	14.5%		
Popular	1.629.840	105.2%	3.7%		

Los 10 más ganadores y los 10 que ganaron menos perdieron		
Resultados Ejercido	Cifras de millones sucres	Posición en el sistema
Pichincha	111.032	1
Produbanco	86.562	2
Pr~	78.679	3
Cofiec	55.093	4
Popular	53.238	5
Bolivariano	45.587	6
Previsora	39.262	7
Internacional	34.725	8
Pacífico	33.587	9
De Guayaquil	30.808	10
Azuay	232	29
Del Occidente	75	30
Sudamericano	31	31
Austro	0	32
Solbanco	0	33
Financorp	-4.461	34
Finagro	-6.326	35
Continental	-20.573	36
Tungurahua	-95.215	37
Filanbanco	-317.067	38

En los últimos quince años, 131 de los 181 países miembros del Fondo Monetario Internacional (70%) han enfrentado crisis bancarias de distinta magnitud. Si bien tanto economías desarrolladas como en desarrollo han vivido las crisis, es evidente que la fragilidad de las segundas han hecho que el impacto en la sociedad sea mucho más severo. Basta comparar lo sucedido en los Estados Unidos de América cuando la crisis de las cajas de ahorro y crédito y, luego, de los bancos comerciales, a fines de los ochenta y principios de los noventa, que sólo costó 2.9% del PIB, frente a los costos de las crisis bancarias venezolanas: 121 % del pm en 1994 y 15% en 1995.

La experiencia de esos altísimos costos es la que genera pánico en la población de los países en desarrollo, mientras que en los desarrollados

la estabilidad de sus economías suaviza tal reacción. Una manera de medir la respuesta de la sociedad es ver el comportamiento de los depósitos bancarios: en Finlandia, a pesar de la crisis de 1991, los depósitos se incrementaron en 19% mientras en Argentina cayeron más del 30% y en Ecuador, en 1998, hubo una reducción del 16%.

Una vez producida la crisis, los costos de salir de ella depende básicamente de tres factores:

- Intensidad de la crisis.
- Condiciones macroeconómicas, y
- Efectividad con que se administraron

No existe una receta común que pueda aplicarse en todos los países que han tenido problemas en sus sistemas financieros. Los que sí se puede asegurar es que las acciones de los organismos de control respectivos están fuertemente condicionadas por el desenvolvimiento coyuntural de la economía. De manera que lo mejor es contar en todo momento con instrumentos y normas eficientes para prevenir problemas en el sistema financiero, así como estar preparados para solucionar a la brevedad posible la quiera - excepcional- en alguna institución, evitando la percepción negativa de la sociedad hacia el sistema en su conjunto"<sup>3</sup>.

A continuación una síntesis de los colapsos bancarios en el mundo

País	Años	INSMUCIONES AFECTADAS	COSTOS
ARGENTINA	1980-82	Bancos y otras instituciones financieras ..	Banco Central colocó \$ 364 mil 4% del PIB) en reservas para pérdidas bancarias relacionadas.
	1980-90	Bancos estatales y Banco Central.	se obligó la renovación de depósito a plazo. Pérdidas para depositar equivalentes a 13% del PIB.
	1995	Bancos y Financieras	Desconocido.

<sup>3</sup> REVISTA GESTIÓN, Febrero de 1999, No. 56 página 13, Artículo de Brito, Vanessa con colaboración de Proafio R, Carlos y Viera, Jonathan.

BOLIVIA	1994	Bancos privados comerciales.	Depositantes con pérdidas de el PIB.
BRASIL		Bancos estados, privados comercial otras financieras.	cerca del 6% del PIB, parte ha recuperado.
CHILE		Negocios, bancos y otras instituciones financieras.	Pérdidas del Banco Central por del PIB en 1985, 8% en 1996, 1987-1990 Y 1% des de entonces.
MEXICO		El sistema financiero.	Costo Global de programas ayuda a los bancos y deudores 6.5% del PIB en 1995.
VENEZUELA		Bancos comerciales y financieros.	121% del PIS en 1994, 17% PIB en 1995.
EE.UU.	1980-90	de ahorro y crédito y bancos comerciales:	Operaciones de ahorro \$ 12 billones (2.3% del PIS en 1990). Fondo Garantía Bancaria gastó \$ billones (0.6% del PIS en 1 cerrando bancos quebrados.
FINLANDIA	1991-94	Bancos comerciales de ahorros cooperativas.	8% de PIB. Las garantías representaron un adicional de del PIB.
ESPANA	1997-85	Bancos pequeños, median as comerciales e industriales	5.6% del PIB.
INDONESIA	1992	Bancos estatales y bancos comerciales.	Costos de recapitalizar bancos estatales fue 2% del

Entre los analistas hay una inusual coincidencia en que toda crisis bancaria tiene su origen en el agotamiento de un modelo económico, tesis que ha dado frutos espectaculares en las últimas décadas en algunos países.

Es importante analizar alguno de los países que tuvieron su crisis financiera, uno de ellos fue Japón, que era un país casi feudal antes de 1945, pero ahora es la segunda potencia económica del mundo. Su modelo económico -exportado en los años 70 a otras naciones de la región- se fundamentaba en bajos salarios, relaciones laborales paternalistas, autarquía económica, un sistema cerrado de relaciones sociales y una política

de tipo de cambios que buscaba en la estabilidad su gran baza de competitividad, lo que le ha permitido atraer ingentes cantidades de capital exterior para financiar sus inversiones.

En palabras de José Brujo, asesor financiero de Merrill Lynch España, "la saturación de flujos de capitales ha permitido a esos países acometer proyectos de inversión e infraestructuras muy ambiciosos". Brujo pone un ejemplo: la capital tailandesa, Bangkok, apenas tenía rascacielos en 1992, y hoy tiene centenares, muchos de ellos vacíos porque las oficinas no encuentran clientes.

Flujos de Capital: Es importante preguntarse, el por qué ha llegado tanto dinero al sureste asiático, la respuesta de los analistas es bien simple. Los países asiáticos han garantizado durante muchos años estabilidad, tanto política (en ocasiones mediante brutales dictaduras) como económica.

Los tipos de cambio estaban vinculados al dólar, yeso, en un contexto de baja inflación (con escasa presión de la demanda interna) y bajos salarios (las respuestas sindicales son muy recientes), era una atracción irresistible Para cualquier inversor. Máxime cuando su saldo exterior era netamente positivo debido al boom de las exportaciones y por la llegada masiva de capital extranjero.

Apertura al exterior. Las economías del sureste asiático han sido -y todavía lo son hoy- como una puerta que se abre sólo hacia uno de los lados. Salvo en el caso de China, no han levantado barreras a la entrada de capitales, pero sus economías han estado cerradas a cal y canto a cualquier otra influencia extranjera. Mientras que en Alemania, por ejemplo, la suma de las importaciones y las exportaciones representa el 45% de su Producto Interior Bruto, en Japón el sector exterior no representa más allá del 18% de su PIB, ligeramente por debajo de Estados Unidos, cuyas exportaciones e importaciones sólo representan el 19% del Producto Interior Bruto.

El sistema económico. El modelo económico del sureste asiático se ha basado históricamente en unas relaciones complejas y a menudo arbitrarias entre la banca y la industria, a través de participaciones accionariales cruzadas. Mientras que en Estados Unidos, por ejemplo, los bancos no pueden ser los propietarios de las empresas (en Europa la banca se ha ido retirando de la industria en los últimos años), en Japón

el grado de integración del sistema financiero y el industrial es muy elevado. Como destaca Juan Marín, responsable en España del fondo de inversión estadounidense Invesco, "es imposible conocer con precisión el balance de una sociedad", ya que cada gran conglomerado industrial crea sus propias divisiones totalmente independientes.

Marín pone el ejemplo de la pirámide invertida. Mientras que en Europa o EE.UU. el triángulo del buen funcionamiento del capitalismo lo forman en cada uno de sus vértices las autoridades económicas, los consumidores y las accionistas, en Japón estos dos últimos grupos no existen "o no pintan nada".

Las accionistas apenas conocen la verdad de sus empresas y los consumidores no ejercen la presión social que son capaces de demostrar en Europa o Estados Unidos. El resultado es más desalentador si se tiene en cuenta que tampoco las autoridades económicas han ejercido de forma profesional la labor de supervisión.

Así mismo, tenemos a Venezuela, partiendo en 1990, al igual que otros países de América Latina se caracterizó por tener un nivel de protección razonable, cuyo objetivo primordial era estimular el crecimiento de las actividades productivas del país. Su financiamiento provenía principalmente de los ingresos del petróleo y la materia prima que apuntaba los procesos de reconstrucción y expansión de la economía mundial le permitió disfrutar de una posición privilegiada en los mercados internacionales. Esta economía se basó en un modelo económico caracterizado por un razonable nivel de protección.

Para 1968 el PIB real creció a una tasa acumulada anual de 7.02%, lo que permitió una adopción de políticas fiscales monetarias relativamente alta y por lo general creciente manteniendo a la vez un grado de inflación evidentemente baja.

Con los incrementos del precio del petróleo a finales de los años 1973-74 el gobierno emprende una política de gasto público desenfrenadamente expansiva, circunstancias que forzó hacia nuevas expansiones de la actividad productiva. Durante todo ese lapso el gobierno aprobado en los descomunales ingresos petroleros y el flujo creciente de endeudamiento externo asumió una postura cada vez más intervencionistas en las actividades reales y financieras invadiendo sectores y renglones productivos propios de la esfera privado lo que ocasionó una caí-

da sintomática de los niveles de eficiencia económica y engendro un déficit fiscal cuantioso cuyo financiamiento requirió nuevos endeudamientos para ser cubierto. Se produjo una crisis en la industria bancaria colapsando el sistema bancario entre los cuales se destacaron el Banco Nacional de Descuento en 1978, Banco de los Trabajadores de Venezuela en 1982, el Banco de Comercio en 1982, a un régimen de flotación de las tasas de interés lo que naturalmente agravó la situación financiera de las instituciones especializadas en el financiamiento a mediano y largo plazo hecho que obligo a crear mecanismos de subsidio a ciertos deudores de la Banca Hipotecaria y del sistema nacional de ahorro, y préstamo.

El deterioro del cuadro macro económico adquirió un carácter verdaderamente crítico en el año 1982 produciéndose una preocupación en el sector extranjero, las cuentas corrientes mostraban saldos rojos, se observo caída en las exportaciones y aumentos de las importaciones y un nivel crítico en las reservas internacionales; debiendo al déficit de \$ 4246 millones ocasionando básicamente por la caída del 18.16% en las exportaciones y un aumento del 12.05 en las importaciones lo cual significó una pérdida de reservas \$ 7860 millones.

Para 1983 se observaba fuga de capital y la negativa de la banca acreedora internacional continua renovando las obligaciones a corto plazo. Esto se hace insostenible hacia fines del año 198810 que obligó a la nueva administración crear un improvisado programa de ajustes a mediano plazo cuyos efectos propone un conjunto de reformas estructurales.

En el aspecto financiero se pretendió alcanzar los siguientes objetivos generales.

Promover un marco normativo más simple ágil y transparente que permitiera una estructura reguladora más equilibrada y eficiente.

Reducir gradualmente la simetría creada por la participación directa del sector público en las actividades financieras

Eliminar duplicaciones y fortalecer las facultades individuales de los organismos responsables de la regulación y supervisión financiera. Impulsar el desarrollo de una estructura financiera de largo plazo mediante el robustecimiento del mercado de capitales.

La banda ecuatoriana ha mostrado las siguientes debilidades para que se produzca la crisis bancaria y del sistema financiero en general, que pueden establecerse como los acontecimientos o hechos más importantes para que ella devenga:

- 1) El número de instituciones financieras en el Ecuador era demasiado grande para la población ecuatoriana que pudiere tener recursos para depositarios en la Banca, cuando sabemos que no más del 25% de la población ecuatoriana son de clase media alta. Esta situación, venía siendo anunciada durante, varios años, antes de que estallara la crisis.
- 2) Concentración de créditos en pocas manos y sobre todo en empresas vinculadas:

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.

Este fue uno de los motivos más importantes para el desequilibrio de las carteras de crédito y los problemas de liquidez en la Banca.

En el mes de diciembre de 1998 la banca había acumulado créditos vinculados por la suma de US\$ 2.4 billones, conforme consta del cuadro 1.

CUADRO 1<sup>4</sup>

LOS CREDITOS VINCULADOS EN LA MIRA  
A DIOEMBRE DE 1998 EN MILLONES DE SUCRES

BANCOS	CREDITOS VINCULADOS	C. VINCULADOS CART. TOTAL
	514.411	11.82%
Filanbanco	426.507	7.95%
De Guayaquil	277.081	1.3.40%
Pacífico	252.782	9.52%
Produbanco	168.439	16.40%
Cofiec	150.533	28.81%
Popular	132.877	7.28%
Pichincha	129.022	6.03%
Amazonas	120.666	25.37%
Bolivariano	.111.767	16.78%
Previsora	103.823	7.42%
Gral. Rumiñahui	71.586	38.82%
Machala	53.430	21.88%
Solbanco	50.312	14.15%
Internacional	41.736	8.39%
Austro	32.955	5.79%
Crédito	23.618	4.76%
Azuay	23.330	5.03%
Bancomex	23.269	6.01%
Financorp	23.176	7.22%
Tungurahua	21.289	3.77%
Unión	20.811	3.53%
Litoral	20.068	60.94%
Territorial	10.984	19.01%
Continental	10.283	1.12%
Finagro	9.062	1.31%
Del Occidente	7.468	7.43%
Aserval	2.047	0.76%

4 REVISTA GESTIÓN, Febrero de 1999, No. 56 página 11, Artículo de Brito, Vanessa con colaboración de Proai'lo R, Carlos y Viera, Jonathan.

Loja	1.220	1.45%
Comercial de Manabí	1.080	2.77%
Solidario	18	0.01%
ABN AMRO BANK	0	0.00%
Centromundo	0	0.00%
Citibank	0	0.00%
Ilodys Bank	0	0.00%
Unibanco	-	0.00%
TOTAL SISTEMA	2.409.852	7.62%

- 3) Falta de control debido por parte de de la Superintendencia de Bancos, que si bien recibía los reportes mensuales de cada institución, no se constataba si la información remitida era verídica, pues existieron muchos casos de los bancos cerrados cuyos informes habían sido manipulados, subvaluados entre 10% y 25% dependiendo de la institución.
- 4) Falta de veracidad y realidad ~ las calificaciones de carteras de crédito. "Los bancos califican su cartera como tipo A, es decir de poco riesgo. Pero a la hora de los problemas la realidad es otra. De los 39 bancos que a septiembre de 1998 presentaron la calificación de su cartera (no incluyendo Solbanco ni Préstamos), 28 reportaron que más del 80% de la cartera tenía riesgo A, entre ellos Fila nbanco, que luego tuvo problemas, y cerró sus puertas en el 17 de julio del 2001.

Incrementar las tenencias de activos más seguros no necesariamente es la solución, pues implica eliminar el flujo hacia actividades más riesgosas que son las productivas. Pero semejante decisión traería nefastas consecuencias para la economía nacional".<sup>5</sup>

- 5) El capital y las reservas de las instituciones financieras en el Ecuador representaban sólo la séptima parte de sus activos. Así mismo, el capital propio es solo una pequeña fracción de los fondos movi-  
lizados: a diciembre de 1998 los pasivos de la banca representaban casi 7 veces sus activos. Así mismo, el capital propio es sólo una

5 REVISTA GESTIÓN, Febrero de 1999, No. 56 página 10, Artículo de Brito, Vanessa con colaboración de Proaflo R, Carlos y Viera, Jonathan.

pequeña fracción de los fondos movilizados: a diciembre de 1998 los pasivos de la banca representaban casi 7 veces su patrimonio.

- 6) Falta de política adecuada para el manejo de provisiones: "El índice de provisiones era cada vez menor, lo que se reflejó en diciembre de 1997 cuyo índice era de 111.22% en 1998 fue disminuyendo, sin embargo en el último mes del do mejoró inesperadamente subiendo al 125%. Esta situación presupone que las IPIs no tuvieron los recursos necesarios para mantener una consistencia política de provisiones, hacia el final del año, la única alternativa fue hacer un severo ajuste para castigar la cartera. Lo que se detecta es que la estimación por incobrabilidad no es real, y ciertos bancos están teniendo saldos inflados en su cartera de créditos por vencer cuando en la práctica se los podría considerar incobrables".<sup>6</sup>
- 7) Presencia exagerada de depósitos a corto plazo frente a los de largo plazo: Con corte a diciembre de 1998 los depósitos de 31 a 90 días representaron el 51.6% del total de los depósitos a plazo; de 91 a 189 días, 30%; los depósitos mayores a un año 12.6% los de 181 a 210 días, 4.7% Y los de 271 a 360 días apenas 0.8%. Esta situación dificulta el financiamiento sólido de créditos a mediano y largo plazo.
- 8) Falta de confianza en el sistema financiero, basado sobre todo en los constantes e incontrolables rumores, que bien podría llamarse el "canibalismo bancario".

CUADRO 3<sup>7</sup>

CONPIA USTED:

<sup>6</sup> REVISTA GESTIÓN, Febrero de 1999, No. 56 página 12, Artículo de Brito, Vanessa colaboradón de Proatlo R, Carlos y Viera, Jonathan.

<sup>7</sup> REVISTA GESTIÓN, Febrero de 1999, No. 56 página 12, Artículo de Brito, Vanessa colaboración de Proatlo R, Carlos y Vieii:jonathan.

CUADRO 4<sup>8</sup>

CREE USTED QUE LOS BANCOS OFRECEN A CIENTES	
ALGUNA SEGURIDAD	49.7%
NINGUNA SEGURIDAD	37.5%
PUNA SEGURIDAD	11.6%
NO SABE/NO CONTESTA	1.2%

CUALES SON LAS RAZONES PARA LAS DIFICULTADES	
MAL MANEJO DE DIRECTIVOS	34.9%
PROBLEMAS ECONOMICOS DEL País	16.7%
IRRESPONSABILIDAD DE ADMINIS- TRACIÓN	19.5%
FALTA DE CONTROL	10.9%
FENOMENO DE EL NINO	10.5 %
CRISIS INTERNACIONAL	5.5%
CRISIS ASIA TICA	2.0%

EL GOBIERNO DEBERIA SAL V AR A LOS BANCOS QUE ENTRAN EN CRISIS O DEJAR QUE SELIQUIDEN	
APOYARA LOS BANCOS	62.5%
DEJAR QUE SE LIQUIDEN	34.4%
NO SABE/NO CONTESTA	3.1%

CREE QUE LA AGD GARANTIZA A LOS DEPOSITANTES	
SI	53.6%
NO	46.4%

8 REVISTA GESTIÓN, Febrero de 1999, No. 56 p6glna 12, Articulo de Brito, Vanessa  
colaboración de Proafio R, Carlos y Viera, Jonathan.

- 9) Corrupción bancaria: Tanto a nivel del órgano de control, como de las mismas instituciones financieras para tergiversar la información para ser presentada a la Superintendencia de Bancos. No existe la transparencia en los negocios financieros, necesaria para un control efectivo y eficaz.

#### 4.1. Breves Comentarios a la LEY DE REORDENAMIENTO EN MATERIA ECONÓMICA EN EL ÁREA TRIBUTARIO FINANCIERA

Con la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario Financiera publicada en el Registro Oficial 78 del 1 de diciembre de 1998, se crea la Agencia de Garantía de Depósitos con la finalidad de honrar el seguro de depósitos a favor de los depositantes perjudicados por la banca cerrada, con el carácter ilimitado, situación que jamás debió darse, sobre todo porque el Estado no tenía los recursos para cumplirlo.

La Agencia de garantía de depósitos sería el organismo encargado de conocer y resolver los informes de las auditorías a los bancos y los clasificaría según sus criterios preestablecidos. Además, establecerá las condiciones y requisitos de los programas de capitalización.

Determinaría los mecanismos que se utilizarían para el aporte de recursos públicos a la hora de capitalizar los bancos.

Dictaría políticas para todo el sistema financiero y no sólo para las instituciones en proceso de reestructuración, saneamiento o liquidación.

Las resoluciones de la AGD serían de cumplimiento obligatorio por las instituciones representadas en su Directorio, esto es, Ministros de Finanzas, Banco Central y Superintendente de Bancos.

La Agencia de Garantía de Depósitos será la encargada de canalizar los recursos provenientes del exterior para el fortalecimiento del sistema financiero, por medio de fideicomisos que servirán para la capitalización de los bancos.

El proyecto suprime el derecho preferencial que tiene los accionistas de los bancos quebrados la recompra de los bancos saneados.

Los bancos extranjeros también podrán otorgar créditos subordinados a los bancos locales. El plazo actualmente es de un año, pero se podrá ampliar hasta 10 años según acuerden los bancos prestatarios y prestamistas.

El Directorio del Banco Central puede modificar los puntos porcentuales en la tasa de interés pasiva referencial promedio, sobre los cuales los depósitos no serán garantizados por la AGD (Actualmente 3 puntos).

#### 4.2. Breves Comentarios a la LEY PARA LA TRANSFORMA06N ECONOMÍA DEL ECUADOR

La aprobación en segundo debate - con 62 votos- de la Ley Fundamental para la Transformación Económica del Ecuador, conocida como Ley Trolebús, por una mayoría compuesta por la Democracia Popular y el Partido Social Cristiano y los bloques del Conservadurismo y el Frente Radical Alfarista, generó de por sí un renovado entusiasmo en el empresariado de la Costa y Sierra y que decir de los organismos internacionales, quienes a través del encargado del Fondo Monetario Internacional dieron conocer que se estaría cerca de negar a un acuerdo con el Ecuador.

La ley trolebús abre la oportunidad a algunos cambios, en lo relacionado a las privatizaciones, se establecen disposiciones de DESAGIO para favorecer al sector deudor y productivo, pues en un sistema dolarizado difícilmente podría seguirse con las tasas fijadas en sucres. Mediante las reformas a la Ley de Régimen Monetario se legitima la transferencia del costo de la crisis financiera al Estado, mientras se deja sin aclarar si el régimen es de dolarización o no y se prescinde de las indispensables reformas tributarias.

Con esta ley, se reitera la facultad del Banco Central de ser el prestamista de última instancia del sector financiero, facultad de la que en muchos casos abusó por presiones políticas y que derrumbó al país a la crisis financiera. Realmente en el sistema estricto de dolarización esta facultad debería desaparecer, sin embargo se mantiene. Sería mucho más sano que el fondo de contingencia del sector financiero no estuviera respaldado por el sistema de operaciones del Banco Central, sino por recursos garantizados en el exterior privadamente. Desde luego, esta posibilidad implica que quedarían pocos bancos sólidos y de hecho

la tienen los bancos extranjeros cuyas subsidiarias operan en el país. Toda la banca operativa en problemas no tiene esa posibilidad, de ahí que en la ley trolebús se trata de imponer este sistema para afrontar, a costa de los ecuatorianos, cualquier nueva caída de algún banco, lo cual daría al traste con la confianza en el proceso de dolarización.

Al tiempo que se promulgó la Ley Trolebús surgían muchos comentarios son rescatables la síntesis que realiza la Revista Gestión en un Artículo de María de la paz Vela que refiero a continuación:

OTROS CAMBIOS MONETARIOS A MEDIAS TINTAS	
LO QUE DICE LA LEY	COMENTARIOS
Que el único esquema que se adapta a las necesidades de la economía nacional es el de la libre circulación del dólar de los Estados Unidos de América.	La libre circulación del dólar ya se daba. la ley debería decir que se adopta la dolarización pero prefiere la ambigüedad pues se trata de un experimento .
Que el Banco Central del Ecuador retirara los sucres de la circulación, callejeándolos por dólares de los Estado Unidos de América en una relación fija , inalterable <i>SI.</i> ~5.000 por dólar.	Aun falta un certificado auditado de la reserva líquida disponible para garantizar la sostenibilidad de este tipo de consumo el gerente del Banco Central del Ecuador, es es de US\$ 946 millones al 18 de febrero del 2000.
Que el Banco Central repodrá nuevos sucres, salvo moneda fraccionaría, que saldría a circulación como canje de circulante de moneda y billetes existentes.	No se delimita el porcentaje de moneda fraccionaría cuyo requerimiento podría ser significativo dada la pauperización de la población.
Que las operaciones realizadas a través del sistema financiero se expresaran en dólares, pero se podrán cumplir en moneda nacional o en dólares, las obligaciones contraídas en Moneda extranjera se pueden i)llegare Moneda nacional.	, No queda claro por qué se pueden pagar las obligaciones también en moneda nacional, si ésta solo será fraccionaria. Se entendería si esta fuese una disposición transitoria, pero al parecer tiene que ver con quero se retirarán de inmediato los sucres de la economía.

Que el Directorio del Banco Central del Ecuador puede autorizar a la institución a que conceda operaciones de reporto en dólares (créditos de 90 días a los bancos líquidos, que tengan al menos el 9% del patrimonio técnico) a las instituciones sujetas a encaje, para recalcular la liquidez del sistema financiero entre los bancos líquidos y líquidos con cargo a las reservas líquidas disponibles, del Sistema de Operaciones del Balance del BCE.

Que hay 180 días para canjear sucres por dólares y retirar la moneda nacional de la economía.

El rol de Banco Central nunca ha sido el que agente de intermediación financiera, pero la ley le concede este papel, el de circular en la economía la liquidez de los bancos sanos a los bancos con problemas patrimoniales que siguen operando, con lo cual aumenta el riesgo sistemático. Esto generará pérdidas al BCE como el mecanismo de entrega de efectivo a cambio de garantías sobre-valoradas y de garantías en papel (daciones en pago) de un Estado insolvente. Mientras no haya fuentes adicionales de reservas monetarias líquidas es mejor que este proceso no se acelere, pues traería en lo inmediato falta de oferta monetaria en dólares.

La debilidad de la banca ecuatoriana constituye un riesgo para el modelo de dolarización. La Ley Trolebús delinea nuevas reglas, algunas de las cuales generan presiones a un sistema financiero todavía frágil. Su fortalecimiento futuro depende de la re-privatización de los bancos estatales, la inyección de recursos frescos para su capitalización y la existencia de un "colchón" que atenúe las actuales necesidades de liquidez de la banca abierta.

La Ley Trolebús dispone que las regulaciones de la banca serán estrictas y que se ajustarán a las normas internacionales especialmente las establecidas por el Comité de Basilea.

Se mantiene la exigencia de respetar una relación entre el patrimonio técnico y los activos contingentes ponderados por riesgo, de al menos 9%, este indicador es el que refleja el nivel de solvencia de la Banca.

También indica la ley que de no cumplir con los índices de patrimonio técnico, el Superintendente de Bancos aprobará los progresos de regularización que fueran necesarios. Situación que se vio reflejada en primera instancia en la fusión Filanbanco-Previsora, o Pacífico Continental.

Si la deficiencia del patrimonio técnico es mayor al 50% los accionistas deberán capitalizar en 60 días de lo contrario, perderán la titularidad de sus acciones y automáticamente transferirán la propiedad de las mismas a la Agencia de Garantía de Depósitos, con la potestad de ampliar ese plazo concedido a la Junta Bancaria.

#### 4.3. Breves Comentarios a la LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DEL SISTEMA FINANCIERO.

Esta norma jurídica importante si bien es la estructura de todo el sistema financiero, no fue suficientemente buena para evitar, los acontecimientos surgidos por malas administraciones, actos dolosos y delitos, corrupción de los funcionarios del ente de control y de los entes controlados, no contiene las normas o disposiciones jurídicas necesarias para precautelar o proteger al depositante o inversionista bancario, a tal punto que si bien regula las operaciones de las entidades financieras, no existe en esta norma la garantía o el seguro de depósitos, por ello no es factible mayor análisis de este cuerpo legal en el aspecto de protección o tutela depositante o inversionista.

El único caso al que se refiere este cuerpo legal es cuando la institución financiera liquida, se activa automáticamente el derecho preferente de los pequeños ahorristas o depositantes hasta US\$ 8.000 estableciendo la jerarquía o forma de pago de los valores, sin embargo nada dice de la garantía de depósitos.

#### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 1) Las crisis financieras son solamente la expresión de la crisis en la estructura, lo cual deja entrever la incapacidad de las autoridades y de los organismos de control, situación que perjudicó a miles de depositantes e inversionistas que confiando en el sistema financiero dejaron sus depósitos e inversiones en el banco hoy cerrada y bajo el control del Estado.

- 2) La existencia de normas no aplicadas a la realidad del país para procurar una protección jurídica del cliente bancario y en especial del inversionista o depositante del sistema financiero, que ha sufrido grandes embates durante la crisis bancaria.
- 3) El Gobierno no ha realizado las reformas legales estructurales que permitan una protección efectiva a los depositantes y por lo tanto, hacer efectiva en el menor tiempo y con el menor costo fiscal el seguro de depósitos.
- 4) Pese a que durante varios años, específicamente desde 1994, se daban visos de una crisis financiera, los gobiernos de turno no prepararon el camino para que la misma no causara los perjuicios que se han verificado actualmente sino por el contrario hicieron caso omiso a las reformas necesarias; para precautelar los intereses del Estado Ecuatoriano, o dedicándose a satisfacer intereses de sectores, primero de banqueros y luego de deudores.
- 5) La extinta Ley General de Bancos mantenía disposiciones legales que evitaban los abusos y malas administraciones que se dieron a partir de la expedición de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero en 1994, que se hizo básicamente por el interés del sector bancario, es decir, fue una ley dedicada a un sector, lo que obviamente perjudicó al resto de la población ecuatoriana.
- 6) La falta de transparencia en la información financiera de las instituciones bancarias fue otro punto importante para la degeneración en la crisis bancaria.
- 7) La falta de control oportuno y adecuado por parte de la Superintendencia de Bancos que prácticamente hacía caso omiso a las irregularidades que se detectaron posteriormente en los Bancos. Dónde estaba la facultad de control de las IFIs por parte de la Superintendencia.
- 8) El hecho de crear una entidad que cumpla con la garantía de depósitos no es la solución a los problemas, sobre todo para los depositantes, lo importante son reformas estructurales.
- 9) Las faltas cometidas por malos administradores de las instituciones financieras y por autoridades de Control llevaron a colapsar la confianza del público hacia el sistema financiero.

- 10) Esta es otra muestra más que los países no pueden seguir a ciegas las exigencias de los organismos internacionales, entre ellos, el Fondo Monetario Internacional, que han sumido en las mayores crisis a los países subdesarrollados, entre ellos el Ecuador, sin embargo, el Gobierno Nacional no le termina de comprender. El Ecuador necesita cambios de acuerdo a su realidad socioeconómica.
- 11) Realmente, las reflexiones que se han dado durante mucho tiempo y que se siguen dando por parte de analistas y funcionarios que desean el establecimiento de una nueva sociedad, sin corrupción, suena muchas veces utópicas o poco prácticas, sin embargo no es menos cierto que no deben ser perdidas de vista, pues conducen su falta de aplicación a lo que seguimos viviendo hoy, prácticas erróneas, gobiernos que se tambalean, políticas, normas jurídicas, o reformas irreales para el país.
- 12) Es necesario la reforma legal estructural que proteja a la parte más débil de la relación bancaria, que es el depositante e inversionista cuyos dineros deben tener un buen uso por los banqueros, y ser devueltos cuando sean requeridos, para no ser víctimas del congelamiento sufrido, o que este se repita en algún momento.

## 6.2 Recomendaciones

- 1) Para prevenir una crisis financiera es imprescindible que el gobierno tomen las medidas necesarias para inyectar al sistema de liquidez.
- 2) Procurar la inversión extranjera y los nuevos capitales en la Banca nacional.
- 3) Es necesario que las autoridades de control asuman su responsabilidad justamente en una de sus atribuciones principales que es vigilar, supervisar a las instituciones financieras y evitar con ellos las malas administraciones, actuaciones dolosas de los Gerentes, y la dilapidación del dinero de terceros depositantes, con ello logramos prevenir una situación como la que pasamos.
- 4) Mantener transparencia en la información bancaria para que los que invierten y depositan sus fondos conozcan la situación real de la banca nacional.

- 5) Es necesario que mejore la economía inyectando recursos en la producción para que la banca se reactive y salga de la crisis, pues sino continuará desmejorándose la cartera de crédito, y con ello obviamente se perjudica a los terceros depositantes e inversionistas, pues los activos de la institución comienzan a desmejorarse.
- 6) Se requiere de una reforma legal estructural y no una reforma parche, como la que se ha dado, que establezca la garantía de los depositantes e inversionistas, pues es el dinero de ellos el que utiliza el banco para su negocio, sin él este no podría funcionar.
- 7) Buscar personas capacitadas y cuya evaluación deba ser permanente para las instancias de control, para evitar con ello la corrupción en todo nivel.
- 8) Manejar la fusión de las instituciones financieras para fortalecidas y no para llevadas a la quiebra o cierre definitivo, responsabilidad también de la entidad de control, pues es obvio si se fusionan dos bancos quebrados, la respuesta será la liquidación.
- 9) Proponer o adoptar medidas políticas económicas, sociales y reformas acordes con la realidad ecuatoriana.
- 10) Es necesaria la tipificación y penalización de los delitos cometidos, las malas y dolosas administraciones de bancos, sobre todo porque perjudican la fe pública y la confianza en el sistema, generando graves consecuencias no sólo para los que confiaron en el sistema bancario, sino también para las otras instituciones que sí han mantenido los principios morales y éticos acorde con su actuar.