

CRISIS BANCARIA EN ECUADOR: CAUSAS Y POSIBLES SOLUCIONES*

Pedro Romero Alemán **

PALABRAS CLAVES:

Crisis bancaria, regulación financiera, dolarización, Ecuador

RESUMEN EJECUTIVO

En este estudio se presenta un marco general basado en la Teoría de la Opción Pública, Economía Neo-Institucional para establecer que la crisis bancaria de 1999 en Ecuador fue la consecuencia de un sinnúmero de regulaciones estatales promovidas por grupos de presión, y fabricadas dentro del esquema político ecuatoriano. Estas regulaciones se llevaron a cabo por medio de reformas parciales que aunque en apariencia apuntaban hacia una mayor apertura en la banca, en realidad, fueron ajustadas a los deseos particulares de buscadores de rentas.

Este marco permite refutar la creencia generalizada de que la liberalización financiera en Ecuador provocó la crisis bancaria. Lejos de existir esto, la intervención del Banco Central del Ecuador y otras autoridades de control fue distorsionante y contraproducente para la existencia de tal mercado. Esta intervención respondió tanto a cálculos políticos como a presiones particulares.

* El autor agradece a Dora y Enrique Ampuero directivos del Instituto Ecuatoriano de Economía Política por su incondicional apoyo. A la Fundación Earhart de Estados Unidos por el apoyo financiero. Al doctor Juan Luis Moreno de Panamá por compartir sus profundos conocimientos, y a los economistas Rodrigo Calderón y Arturo Hidrovo.

** Investigador Económico del Instituto Ecuatoriano de Economía Política y H.B Earhart Fellow 2004 - 2005. Actualmente estudiante del programa de PhD en Economía de George Mason University.

Una de las consecuencias no intencionadas de tal proceso, positiva además, fue la dolarización. En este estudio se presenta como solución al problema financiero ecuatoriano la 'Integración Financiera'.

Palabras Clave: Crisis bancaria, regulación financiera, dolarización, Ecuador.

"It may be true that in certain conditions, where an undeveloped government apparatus is scarcely yet adequate to perform [such as a minimal state], it would be wise to confine to it, since an additional burden would exceed its weak powers and the effect of attempting more would be that it did not even provide the indispensable conditions for the functioning of a free society."

Friedrich Hayek, 1979

"Estimo en general que un aumento de dinero efectivo determina en un Estado un aumento proporcional de consumo, que gradualmente provoca el aumento de los precios. [...] Estos precios elevados inducirán a los colonos a emplear más extensión de tierra para producirlos en años sucesivos: estos mismos colonos se beneficiarán con el referido aumento de precios, y aumentarán como los otros, sus gastos familiares. Quienes sufrirán este encarecimiento y el aumento del consumo serán, primeramente, los propietarios de las tierras, mientras duren sus contratos de arrendamiento; después, sus criados y todos los obreros o gentes con salario fijo, que a ellos estén vinculados. Será preciso que todas estas personas disminuyan su gasto en proporción al nuevo consumo, circunstancia que obligará a un gran número a salir del Estado, y a buscar fortuna en otros países. Los propietarios despedirán a muchos auxiliares y los restantes reclamarán un aumento de salario para poder subsistir como antes.

He aquí; poco más o menos, como un aumento considerable de dinero originado en la mina, aumenta el consumo, y, disminuyendo el número de habitantes, provoca un gasto mucho mayor entre los que se quedan."

Richard Cantillon, 1735.

1. Introducción

El presente estudio consta de 10 secciones, esta introducción inclusive, y dos anexos. La segunda sección analiza el marco institucional del Ecuador, en sus políticos y legales, y la economía política que

gobierna los mismos. La tercera, es un repaso de acontecimientos históricos claves para la indagación de las causas de la crisis bancaria de 1999. En la cuarta sección, se refuta uno de las más repetidas y equivocadas afirmaciones en la literatura nacional relacionada con la 'liberalización' financiera de 1994. En la quinta, en el mismo sentido se desvela el rol negativo y distorsionante del Banco Central del Ecuador BCE. La sexta sección, es una esquematización del presente estudio elaborada por el autor. En la séptima sección, se introduce conceptualmente la integración financiera. Y luego en la octava, se realiza un breve análisis comparativo entre Ecuador y Panamá. La novena y décima sección presentan las conclusiones y recomendaciones de este trabajo respectivamente.

Se recomiendo al lector la revisión de los anexos. El primer anexo es una breve introducción teórica que sirve como marco de referencia para entender conceptos y teorías subyacentes en este estudio. Se recomienda revisarlo previamente. El segundo anexo es una explicación conceptual y esquemática del proceso inflacionario en Ecuador.

Antes de proseguir, sin embargo, un concepto insoslayable que no se encuentra en el primer anexo por considerarse fundamental, es el siguiente:

Bancos y Sistema Financiero

En este estudio el término sistema financiero incluye: bancos, financieras, arrendadoras mercantiles, administradoras de fondos de pensiones, compañías aseguradoras, bolsas de valores. Por lo tanto, la referencia a sistema financiero significará más que bancos.

Cuando se usa este término en países en vías de desarrollo es importante hacer esta aclaración, debido a que la mayor presencia de bancos en el sistema financiero de estos países ha provocado que se utilice como sinónimo la palabra bancos o sistema bancario con la de sistema financiero. Lo que ha conducido a que las discusiones teóricas y políticas acerca de las crisis financieras en economías emergentes y sus posibles soluciones se limiten a los bancos y no a otros intermediarios financieros tan importantes como las bolsas de valores.

2. El marco político y legal: Ausencia de Seguridad Jurídica

De acuerdo con Transparencia Internacional, Ecuador es el segundo país más corrupto de América del Sur. En el Índice de Libertad Económica se ubica a Ecuador en la posición 126 de 155, esto quiere decir una economía 'mayormente controlada' o intervenida por el gobierno. El Índice de Transparencia Presupuestaria ubica en la última posición a Ecuador de un conjunto de diez países de América Latina.

En otras palabras, los distintos índices elaborados por expertos internacionales han obtenido como resultado de sus investigaciones que en Ecuador no existen instituciones políticas, jurídicas y económicas que cumplan con las siguientes tres condiciones:

1) Que apliquen las mismas reglas a todos los individuos de la sociedad; 2) que faciliten un marco estable de reglas para que las distintas y competitivas expectativas de los individuos puedan desarrollarse de la mejor manera posible; y 3) que el ordenamiento institucional asegure el cumplimiento de tales reglas.

Las actividades económicas que se llevan a cabo en un mercado subdesarrollado y bajo un régimen político de carácter legalista que se basa en la desigualdad ante la ley, difícilmente pueden generar algún proceso de crecimiento sostenido que permita el aumento general del estándar de vida de los individuos bajo dicho entorno.

Los distintos gobiernos republicanos en Ecuador implementaron reformas legales y constitucionales de forma continua y siguen haciéndolo. Es decir, lejos de existir un marco estable de reglas lo que ha existido es un cambio constante de las mismas. Cada nuevo presidente elegido por votación popular o cada nuevo dictador ha llegado al poder con un paquete de reformas legales o una nueva constitución para instaurar un nuevo régimen que gobierne a los individuos. Al final de cada término, sin embargo, el gobernante entrante cambia total o parcialmente el régimen anterior. Hombres imperfectos tratando de 'construir' instituciones perfectas al primer intento. En fin, quienes han permanecido en Ecuador han estado viviendo en una matriz institucional donde constantemente se cambian las reglas de juego, sólo con el objeto de privilegiar al grupo de presión que antes había sido excluido. El

intercambio político no ha pasado la primera etapa de elección constitucional o de reglas generales hacia una fase prolongada para la operación de tales reglas.

Como resultado del cambio constante en las reglas, la inseguridad jurídica que no es otra cosa que la impredecibilidad o la incertidumbre del esquema legal y político ha sido la norma. La búsqueda de rentas por medio del cabildeo político de los distintos y contrarios grupos de presión puede ayudar a explicar este fenómeno. Inicialmente, un grupo de presión llega al poder (por medio de partidos políticos) y captura la maquinaria legal del gobierno para proteger y favorecer sus negocios y los de los miembros de la coalición lesionando así los intereses particulares de otros. Luego (de un cambio de gobierno), otro grupo de presión realiza lo mismo pero para favorecer a otros negocios como los intereses de sindicalistas estatales, por ejemplo. Al alternar en el poder estos grupos de presión opuestos cambian e implantan nuevas leyes, en consecuencia.

El laberinto legal generado por este proceso fomenta actividades de corrupción, informalidad económica, y la ausencia de la inviolabilidad de los derechos de propiedad así como el irrespeto por los acuerdos contractuales. En Ecuador, se puede afirmar que el principio según el cual: 'se puede hacer todo lo que no está prohibido por la ley', ha sido reemplazado por este: 'sólo se puede hacer lo que la (compleja) legislación permite'.

El resultado inevitable, tal como se refleja en el Índice de Libertad Económica, es una desordenada y sobre-regulada sociedad. La mayoría de nuestras veinte constituciones han promovido una plétora de pseudo derechos, por ejemplo, los derechos económicos y los colectivos antes que el aseguramiento de los derechos individuales. Además, la inseguridad de la ley, la frecuente violación de los derechos individuales, la falta de seguridad en el cumplimiento de los contratos, y el pobre desempeño económico son ubicuos. La única característica permanente ha sido la inestabilidad política y económica.

El cambio consecutivo de las reglas de juego en este país ha impedido un proceso adaptativo de aprendizaje de parte de los individuos y organizaciones a un conjunto de reglas estables por un tiempo

prolongado. Sin embargo, el único proceso que ha emergido es aquel donde los individuos y organizaciones han aprendido a hacer todas o parte de sus transacciones de manera informal o dando coimas en medio de un 'sistema' inestable e inseguro de derechos de propiedad privada y cumplimiento de los contratos.

En el lenguaje de la teoría de los juegos, en Ecuador se han practicado juegos de una sola vez o sin repetición, y sin mecanismos espontáneos de transmisión de información.

De esta forma, no ha surgido un proceso de aprendizaje. El horizonte de corto plazo de los participantes en la arena política ha dado como resultado un típico caso de 'dilema del prisionero'.

El punto de vista común de los reformadores (nacionales e internacionales) sigue insistiendo en el diseño de sistemas legales y políticos que coactivamente obliguen a todos los individuos a ajustarse a ciertos patrones de conducta para que el gobierno resuelva todos los problemas sociales del país. Este constructivismo de las instituciones sociales ha restringido las oportunidades para que la acción humana individual pueda crear o adoptar, espontáneamente, una matriz institucional.

3. Evolución de la banca ecuatoriana: 1993 -2003

Antecedentes._ Desde la fundación del Banco Central del Ecuador BCE en 1927 hasta mediados de 1980, el sistema financiero del país era característico de lo que se denomina 'represión financiera'. Esto quiere decir que los programas de crédito que existían eran dirigidos y manipulados mayormente por el gobierno, a través de organismos tales como; el BCE, el Banco de Fomento, la Comisión de Valores (más tarde Corporación Financiera Nacional), el Banco de Vivienda, etc.. También que las operaciones en divisas extranjeras eran restringidas, o de la forma como se lo llamaba *incautadas* por la autoridad monetaria el BCE. Mientras que los bancos ecuatorianos no podían captar depósitos u otorgar préstamos en moneda extranjera. El tipo de cambio, obviamente, era controlado por el gobierno y existieron tablas de cotizaciones para diferentes productos. Asimismo, las tasas de interés eran prácticamente decretadas por las regulaciones del gobierno, con el objeto de mantenerlas bajas para facilitar todo tipo de préstamos auspiciados por los gobernantes.

En 1926 antes de la fundación del BCE existían seis bancos de emisión y dieciséis bancos y cooperativas de ahorro y crédito. Para 1971 el BCE tenía el monopolio de la emisión y había quince bancos ecuatorianos y extranjeros que prestaban los otros servicios de tipo bancario. En 1976, cincuenta años después el número de bancos privados creció a veintiuno¹.

A partir de las décadas 1960 y 1970 la banca del país empieza a modernizarse debido a la introducción de bancos extranjeros (CitiBank, Banco Holandés Unido, y Bank of América) que realizaban operaciones de comercio exterior. Con el auge petrolero, los bancos del país reciben; vía préstamos; grandes cantidades de crédito de la banca internacional. Los depósitos crecieron 218% y los créditos 164% nominalmente, para el conjunto de bancos ecuatorianos y extranjeros entre 1971 y 1976².

En 1982 "*De la noche a la mañana dejaron de ser rentables*"³ los bancos en Ecuador, sostiene Guillermo Arosemena. Después del boom económico que tuvo lugar en el país en la década de 1970; impulsado por el auge petrolero, la expansión crediticia sin un crecimiento paralelo de ahorro, la equivocada percepción empresarial de que el crecimiento de precios generalizado no traería consecuencias en el mediano plazo; fueron las causas subyacentes de la crisis, recesión, y permanente estancamiento de la que se denomina década perdida, 1980.

Muchos empresarios entraron en moratoria, por lo que los bancos acreedores no pudieron recuperar sus préstamos. Esto provocó, que a su vez, los bancos del país entren en moratoria con los bancos extranjeros. La crisis de la deuda externa que tuvo un carácter regional en América Latina también tuvo (y tiene) repercusiones en la economía ecuatoriana.

El gobierno de Osvaldo Hurtado, instauró la 'sucretización de la deuda externa ecuatoriana' que consistió básicamente en que los deudores privados ecuatorianos podían convertir sus obligaciones en dólares

¹ Arosemena (1998) Caps. 3 y 4.

² Op. cit. pg. 184.

³ Op. cit. Pg. 191.

con acreedores externos a deudas en sucres con el BCE. Esto se denominó; Créditos de Estabilización⁴. Los plazos se establecieron entre los acreedores internacionales y autoridades del país. Por su parte, el gobierno ecuatoriano por medio del BCE asumía el pago de la deuda externa privada ante los acreedores externos.

En el siguiente gobierno de León Febres Cordero para el mes de octubre de 1984 se tomaron medidas adicionales que mejoraron las condiciones de la sucretización. Se extendió el plazo para cancelar los pagos a siete años plazo, se congeló la tasa de interés en 16% (mientras las tasas mercantiles eran de 28%), se hizo lo mismo con el tipo de cambio a 100 sucres por dólar, y se amplió el período de gracia de un año y medio a cuatro años y medio⁵. De esta forma, el gobierno por medio del BCE subsidio y protegió al sector productivo y bancario altamente endeudado con el exterior. Cabe recordar que esta deuda se mantuvo impaga hasta inicios de los noventa cuando se renegociaron los Bonos Brady que en el año 2000 fueron mayormente canjeados con Bonos Global.

El monto de la sucretización o subsidio a empresas y bancos privados representó en el tiempo de la medida entre \$1300 y \$1500 millones. Adicionalmente entre 1986 y 1988 la Junta Monetaria ordenó al BCE para que adquiriera Cuentas Especiales en Divisas para ampliar el subsidio a los bancos y también para cubrir deficiencias de encaje. Esto significaba que los bancos podían cancelar sus obligaciones con el BCE debidas a la sucretización con descuentos promedios del 78%. Este descuento o compensación de obligaciones ascendió a \$222 millones aproximadamente⁶.

Programas financieros y anticipos extraordinarios para rehabilitación de bancos con problemas de liquidez y hasta de solvencia, fueron aprobados entre 1980 y 1992 por la Junta Monetaria, la Superintendencia de Bancos, y respaldados por el BCE.

En otras palabras, un prolongado proceso de salvataje y proteccionismo de la banca ecuatoriana se dio durante estos años. Esta

⁴ Samaniego y Villafuerte, Septiembre (1997).Cuestiones Económicas 32. BCE. Pg. 77

⁵ Ibid.

⁶ Op. cit. Pgs. 78-79

socialización de pérdidas representó un alto costo para los ecuatorianos, no sólo por los montos entregados a la banca sino también porque el escaso ahorro interno se despilfarró de esta manera por no contar con intermediarios financieros eficientes. Se debe subrayar que este salvataje bancario, previo a las reformas de 1993 y 1994, no obligó a los accionistas de los bancos a afrontar directamente con sus recursos el costo de este subsidio.

Leyes que gobernaban este proceso._ Los acontecimientos anteriores se llevaron a cabo dentro de lo que se llama 'telaraña legal'⁷. La misma que estuvo conformada previamente a la promulgación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero de mayo de 1994 principalmente por:

- 1) La Ley de Control de Compañías de Capitalización, vigente desde agosto de 1960.
- 2) La Ley de Compañías Financieras, codificada en mayo de 1987.
- 3) La Ley General de Bancos, codificada en septiembre de 1987.
- 4) La Ley Orgánica de Bancos Industriales, vigente desde diciembre de 1960.
- 5) La Ley de Cajas de Crédito Agrícola, codificada en septiembre de 1976.
- 6) La Ley del Banco Ecuatoriano de la Vivienda y las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la Vivienda, codificada en mayo de 1975.
- 7) Varios artículos de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado relacionados con la inversión extranjera y el papel del BCE en la regulación bancaria.
- 8) Otras regulaciones ad hoc como; Decretos Supremos, Decretos Ejecutivos, Regulaciones de la Junta Monetaria, Regulaciones de la Superintendencia de Bancos.

⁷ De Soto, Hernando (1987) e Hidalgo López, Luis (1999). Telaraña Legal quiere decir un desorden de miles de leyes y regulaciones confusas y hasta contradictorias que complican el entendimiento y cumplimiento de las mismas. Además facilitan los sobornos, la corrupción e impiden el acceso formal al mercado a emprendedores marginales.

En medio de este laberinto legal muchas veces inconexo, la actividad empresarial en la banca no recompensaba a los más eficientes y competitivos sino a los que mejores influencias políticas poseían.

En mayo y julio de 1994, se publicaron en el registro oficial respectivamente, la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y su Reglamento. Uno de los objetivos de esta ley era precisamente suprimir y reemplazar estas leyes dispersas, de hecho, las leyes y algunos de los decretos enumerados arriba se derogaron en esta ley.

Además, los programas de crédito dirigidos por el gobierno a través de los bancos privados se terminaron, se redujeron y racionalizaron los encajes bancarios, se eliminaron los controles explícitos de las tasas de interés, se le permitió a los bancos ecuatorianos realizar transacciones de créditos y depósitos en dólares o moneda extranjera y en unidades de cuenta⁸, se eliminó la prohibición que impedía a los bancos extranjeros captar recursos locales en depósitos de ahorro y a plazo, se permitió que los bancos ecuatorianos realicen operaciones off-shore⁹ fuera del país.

En fin, se pretendía, al menos nominalmente, que esta ley facilitara la transición de un esquema bancario restringido y tutelado por el gobierno hacia un sistema de banca universal o global más regulado por el mercado. Esto último se refiere a organizaciones financieras que ofrecen una variedad de servicios y productos financieros.

De esta forma el gobierno de entonces buscó facilitar la profundización financiera en el país. Por ejemplo, permitiendo las operaciones off-shore se intentaba facilitar y reconocer oficialmente que los ecuatorianos enviaban sus fondos al exterior para evitar las confiscaciones internas y demás controles. Por lo que, si se eliminaban tales controles y se oficializaba la salida de fondos ecuatorianos, entonces, la banca off-shore del país podría facilitar que esos recursos se canalicen a créditos internos en lugar de quedarse fuera de las fronteras ecuatorianas.

⁸ Como las UVCs o unidades de valor constante.

⁹ Corporación de Estudios y Publicaciones, Julio (1994). Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y su Reglamento.

Otra reforma importante del período fue la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado de mayo de 1992 (antes de Durán Ballén). Pero sobretodo las reformas a dicha ley, realizadas posteriormente, que apuntaban a la modernización del Banco Central del Ecuador.

Así se eliminó su programa de subsidio a las exportaciones, se prohibía los préstamos directos al sector público, se introdujeron las operaciones de mercado abierto y operaciones de reporto (repos), y nuevos procedimientos de administración de liquidez y préstamos a bancos así como nuevas técnicas de política monetaria. También se transfirieron deudas del BCE a la tesorería, entre las que se encontraba la deuda externa debida a la sucretización. Se capacitó al personal para mejorar sus conocimientos técnicos.

Sin embargo, quien gobernaba la política monetaria y cambiaria seguía siendo la Junta Monetaria¹⁰. Esto quiere decir, que la nueva ley no eliminó la tradicional estructura con que se venía administrando la política monetaria del país desde la fundación del BCE.

Esto implicaba que aún la injerencia de la política en el BCE estaba vigente y tal Junta se ajustaría posteriormente al marco de la nueva ley con el fin de manipularla sobre la base de conveniencias políticas, electorales y económicas¹¹.

4. ¿Fue liberalizadora la nueva Ley General de Instituciones del Sistema Financiero?

"A pesar de los frecuentes conflictos que tuvo la banca con los gobiernos, el crecimiento del sector financiero estuvo protegido en buena parte, por el estado a través de sus líneas de crédito subsidiadas, controles administrativos sobre la tasa de interés y a la asignación de crédito y subsidios directos; incluyendo el de la sucretización de la deuda, y la posterior ampliación de plazos y eliminación de todo riesgo cambiario. El sector financiero estableció barreras de orden institucional operativo y legal que han sido muy difíciles tratar de sortear."

¹⁰ La misma se conformaba por: el Ministro de Finanzas, el Superintendente de Bancos, un representante por los bancos comerciales y por el sector privado (no bancario), y un quinto miembro elegido por los cuatro anteriores.

¹¹ Beckerman & Solimano (2002). Pg. 44 y ss.

Guillermo Arosemena, (1998) pg. 18.

"Tanto el ingreso como la salida de instituciones bancarias se caracterizaron por innumerables fricciones. La autorización de nuevas entidades ha estado severamente restringida, mientras que el proceso de liquidación es extremadamente largo y costoso. Ello hace que para las entidades existentes haya un valor de la opción de permanecer en el sistema, pese a que operativamente no se justificaría su presencia."

Revista EKOS, citada en Arosemena (1998).

En contra del criterio común que califica a esta ley como la causante de la 'total liberalización del sistema financiero' y la 'semilla de la destrucción del sistema financiero ecuatoriano'¹² el presente estudio demuestra todo lo contrario. Tal liberalización del sistema financiero no existió. La 'semilla de la destrucción' no fue la mencionada ley, pues la misma ya había sido sembrada cuando el gobierno realizó la sucretización de la deuda de productores y banqueros privados. La Ley de Instituciones Financieras, LGISF, de 1994 sólo desveló parcialmente los problemas subyacentes de un sector bancario intervenido por los gobiernos. Dicha intervención que en su discurso pretendía proteger y rescatar a los bancos pero en la realidad muchas veces terminó perjudicando a los propios banqueros. Esto fue lo que sucedió tanto en 1925 como en 1999.

Lo que se quería cambiar con la LGISF era el sistema de represión financiera que regía en el país, por los pésimos resultados alcanzados en términos de generación de ahorro e inversión. La inflación generada por el gobierno y la autoridad monetaria provocaba distorsiones en la actividad bancaria e incentivaba a que los bancos mantengan altos márgenes de intermediación y limitaba el peso de la competencia sobre ellos.

Obviamente, esto implicaba altas tasas de interés que restringían el crédito. No obstante, cuando los bancos privados otorgaban créditos "a dedo" a ciertos sectores promovidos por el gobierno, no se utilizaban solamente los créditos subsidiados (con tasas por debajo de las del

¹² Gallardo Z. (2003) pg. 29. Ver también Samaniego y Villafuerte (1997), Hausman y Rojas-Suárez (1996).

mercado) por el gobierno sino que también se hacía uso de los depósitos del público. Así ciertos empresarios grandes con suficiente influencia en los bancos y el gobierno recibían subsidios de los depositantes sin que estos últimos estuvieran enterados. Los bancos en este sentido fueron utilizados como las vacas de efectivo de ciertos grupos empresariales¹³.

La LGISF de 1994 trataba nominalmente de facilitar la transición de un esquema restringido a un sistema regulado por el mercado; es decir la competencia; y en menor grado por los organismos reguladores estatales que causaban distorsiones. Sin embargo, los grupos de presión seguían teniendo injerencia en tales organismos y en los que escribían las leyes.

También dicha ley no encajaba dentro del entramaje de regulaciones y 'circulares' de organismos estatales como la Superintendencia de Bancos. Según Beckerman y Solimano algunas de estas regulaciones e inclusive ciertas leyes adicionales relacionadas con la actividad bancaria no formaban un cuerpo coherente y unificado de legislación¹⁴. Además, en algunos casos las regulaciones eran obsoletas y en otros actualizadas según estándares internacionales.

En adición a la Superintendencia de Bancos en esta ley se creó la Junta Bancaria¹⁵ cuya estructura era conformada casi íntegramente por delegados y funcionarios del gobierno, y tenía como principal directivo y agente tomador de decisiones al Superintendente de Bancos. En la práctica, no era difícil para algunos banqueros influir en las regulaciones que emitía tal Junta. El hecho de que los banqueros queden nominalmente fuera de su conformación alentó la intromisión discrecional de los mismos. Otro problema con esta Junta es que muchas veces quienes la

¹³ La concentración de créditos, los préstamos vinculados, las altas tasas activas de interés, los altos márgenes de intermediación, la ausencia de competencia. Son hechos anteriores no sólo a la dolarización, sino también a las reformas "liberalizadoras" de Durán Ballén.

¹⁴ "Las leyes y normas que cubrían temas tales como préstamos vinculados, concentración de portafolio, administración del riesgo, suficiencia de capital, estándares contables, ...identificación de ingresos, y clasificación de activos no fueron uniformes.." Beckerman & Solimano. Op. Cit. Pg 45

¹⁵ Se conformaba por: el Superintendente de Bancos (quien la presidía), el Gerente del BCE, dos representantes de la Junta Monetaria, y un quinto miembro elegido por los anteriores. Ver Art. 176 y 174 de las versiones de 1994 y 2001 de la Ley de Instituciones del Sistema Financiero.

integraban no contaron con la preparación técnica para desarrollar esta función¹⁶, esto facilitó que la misma haya obedecido más bien a la estructura política y lucha de grupos de presión¹⁷ que caracteriza al país.

La propia ley tenía ciertas incongruencias. Por ejemplo, se prohibió que las sociedades financieras pudieran captar recursos del público en depósitos a la vista¹⁸. De ahí se derivó como un indicador de alerta temprana de la crisis de 1999, la iliquidez e insolvencia de muchas sociedades financieras que antes que cerrar y ser liquidadas se fusionaron para convertirse en bancos, o fueron absorbidas por otros bancos¹⁹. Algo similar se realizó con las mutualistas de vivienda y cooperativas de ahorro. De esta manera, la ley imponía restricciones sobre potenciales competidores de los bancos. Así favorecía su permanencia en el mercado ecuatoriano al colocar estas barreras de entrada.

Otro problema con la ley está relacionado con el proceso de intervención y liquidación forzosa de instituciones financieras. En el artículo 144 del Título XI de la LGISF que trata este asunto, se determinaba que en cuanto cualquier institución financiera no haya cumplido con el nivel de patrimonio técnico²⁰ (9% de activos y contingentes) la Superintendencia obligará a que dicha organización invierta cualquier recurso adicional en valores de alta liquidez. Esto debe entenderse como Bonos de Estabilización Monetaria (BEM) y Repos con el BCE. En otras palabras, el BCE entraba como garante y agente de rescate del banco con disminuciones comprometedoras de liquidez. Esto producía que los procesos de liquidación inevitablemente se prolongaban por la intervención del BCE

¹⁶ Beckerman & Solimano (2002). Pg. 46.

¹⁷ Durante el juicio político al ex Superintendente Juan Falconí P., en noviembre del 2000, salió a la luz como se descapitalizó a un banco estatizado, Filanbanco, a favor de otros como Pacífico. Esto refleja que muchas veces en Ecuador no se trata de una lucha (política) entre reguladores y banqueros sino entre los banqueros que están en el poder y los que no están en él.

¹⁸ Art. 2, LGISF mayo de 1994

¹⁹ Por ejemplo, el Banco Mercantil Unido y Solbanco, respectivamente.

²⁰ Está constituido por: capital pagado, reservas, 40% de utilidades de ejercicio corriente, utilidades de ejercicios anteriores, aportes a futuras capitalizaciones, obligaciones convertibles menos deficiencia de provisiones, amortizaciones, y depreciaciones. Ver art. 48 LGISF mayo 1994.

y el subsidio implícito en este tipo de operaciones. Esta sección de la ley antes que referirse al proceso judicial de liquidación del banco se refería a que acciones podían tomar las autoridades de gobierno para rescatar y liquidar tal banco.

Además, las obligaciones que un banco en liquidación debía cancelar eran por orden de preferencia: a) los costos legales del proceso; b) los sueldos y pago de pensiones; c) los impuestos y tasas; y finalmente d) los depósitos y otras captaciones. Es decir, los principales clientes de los bancos estaban a la cola. Existieron, también, otras legislaciones que evitaron un real surgimiento de la competencia dentro del sector bancario ecuatoriano. La Ley de Mercado de Valores LMV se había aprobado casi un año antes de la LGISF de mayo de 1994. Sin embargo, a esa fecha tal ley no había generado la explosión financiera en el mercado bursátil ecuatoriano. Entre otras cosas, porque la misma también adolecía de incongruencias como las analizadas en la LGISF y porque muchos seguían esperando el reglamento de tal ley²¹. Esto ejemplifica lo legalista que puede resultar la mentalidad de empresarios y gobernantes.

Un tema que complicó el desarrollo del mercado de valores fue el tributario. Por ejemplo, en la LMV se estipulaba que los inversionistas ocasionales pagarían 0% de impuesto a ganancias de capital mientras que los habituales 25%. La propia ley que creaba los fondos de inversión para promover el movimiento de la bolsa, consideraba como inversionistas habituales a tales fondos, por lo que dentro de la propia ley se inhibía su desarrollo. Además, si un comprador de acciones quería recibir una deducción tributaria del 50% se le prohibía vender tales acciones por dos años. Es decir, se restringía el desarrollo del mercado secundario de valores que es el corazón de todo mercado bursátil. La LMV también estimulaba a que los compradores de valores inviertan más en renta fija que en renta variable, puesto que el impuesto sobre las obligaciones sólo era de 8% en contraste con el 25% de las acciones.

En adición a todo esto, la reforma constitucional que planteó el mismo gobierno de entonces para privatizar el sistema de seguridad

²¹ “se ha sobre regulado en la forma y no se ha regulado en el fondo” se afirmaba en la revista EKOS del 15 de mayo de 1994 al referirse a la Ley de Mercado de Valores.

social ecuatoriano no fue aprobada por la mayoría del país, sino sólo por la de Guayas. Esto significó que el torrente de recursos que se hubieran liberalizado y canalizado a través de los fondos de pensiones y el mercado de valores nunca pudo servir tales propósitos. Esto quiere decir que aunque en la letra muerta de la ley se mejoraba algo el esquema legal del mercado de valores, el caudal de fondos que él mismo requería se mantuvo represado en una organización obsoleta e ineficiente como el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS.

Es de suma importancia recalcar esto, porque cuanto más importante es el desarrollo del mercado de valores el costo del capital se reduce mucho más para el empresario. Por lo que, las bolsas de valores ofrecen servicios y productos sustitutos para los inversionistas y en competencia con los bancos. Ante la falta de crecimiento del mercado de valores ecuatoriano, los bancos siguieron predominando en el mercado financiero. Es decir, que el costo de capital medido por la tasa de interés no tendería a reducirse como de hecho pasó.

La Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado también contribuiría a que el sistema financiero ecuatoriano lejos de resultar competitivo y ser liberalizado fuera en la práctica todavía tratado como una industria infante por los organismos reguladores. Esto se debe al rol del BCE y en especial a su grado de intervención en las operaciones de mercado abierto que se convirtieron en los papeles más rentables y más demandados por los banqueros en detrimento de la producción. Y a su vez, la especulación estimulada por el BCE debido al sistema de bandas cambiarias e intervención en el tipo de cambio, así como la alta emisión monetaria. En este tema, sin embargo, se profundizará posteriormente cuando se revise la crisis de 1999.

La LGISF de 1994 nominalmente permitió la participación de bancos extranjeros en el mercado doméstico. No obstante, en la práctica tal acceso en igualdad de condiciones no aconteció porque la Superintendencia mantenía (y aun hoy lo hace) su discrecionalidad a la hora de aprobar después de un engorroso proceso de tramitología, la entrada de nuevos bancos al mercado. A veces esta discrecionalidad no sólo se aplica a bancos extranjeros sino también a los locales cuando éstos últimos no pertenecen al grupo que manipula al organismo estatal.

La forma en que la LGISF desveló la estructura no competitiva de la banca ecuatoriana fue, por ejemplo, al eliminar las prohibiciones que existían hasta entonces para que los bancos manejen cuentas en divisas extranjeras, principalmente en dólares. Así los agentes económicos pudieron acceder de forma más amplia a un mecanismo para protegerse de la inflación y devaluación característica del sucre y promovida por los mismos gobiernos²². El hecho de que esto haya promovido la dolarización espontánea de la economía ecuatoriana es más bien un efecto positivo porque indicaba que los agentes económicos no confiaban en el sucre ni en la política monetaria del BCE. Y así se les facilitaba un resquicio mediante el cual defender sus derechos de propiedad privada sobre su dinero²³.

5. La política monetaria y cambiaria del Banco Central del Ecuador y su influencia en el sistema monetario y bancario

A partir de agosto de 1992 el gobierno entrante de Durán Ballén cambió el esquema de mini devaluaciones que existía previamente a un esquema de 'flexibilidad controlada'. Este término que puede sonar contradictorio, es el que utilizan los economistas para referirse al esquema cambiario mediante el cual el tipo de cambio nominal fluctúa de acuerdo a la demanda y oferta en el mercado, siempre y cuando no pase los límites fijados por la autoridad monetaria. En otras palabras, el nuevo sistema era en la práctica manipulado por dicha autoridad como un ancla ajustable. El objetivo del BCE era influir en los precios relativos y en las expectativas de inflación de los agentes económicos para lograr reducirla.

²² Aun en el periodo entre 1992 y 1996 en que la tasa anual de inflación paso de 60% a 25%. Esto no se debió a una restricción monetaria o al haber detenido la emisión monetaria sino al ancla cambiaria establecida por el gobierno y que 'macroeconómicamente' dio resultados. La emisión monetaria creció 3.5 veces, la base monetaria 2.6 y el Índice de Precios al Consumidor en 2.8 veces, durante ese período.

²³ En la obra citada de Beckerman y Solimano también se empieza manifestando como la 'liberalización' del sistema financiero dio origen a la crisis bancaria cinco años después. Pero, concluyen de forma diferente al decir que las causas profundas de la crisis fueron: "a) dependencia de ingresos estatales en ganancias petroleras volátiles, b) la exposición del sistema bancario a actividades riesgosas y volátiles, c) exposición de los prestatarios bancarios a depreciación cambiaria, d) supervisión bancaria inadecuada, e) masiva deuda pública, f) fragmentación política, g) débil administración pública y h) tendencia estatal a mantener subsidios en la energía." Pg. 59.

La alternativa hubiera sido simplemente dejar que el tipo de cambio flote y controlar la oferta monetaria. En todo caso, ambas medidas implican intervención estatal en el mercado.

Distorsiones que engendraron la crisis de 1999

Según el enfoque de saldos reales de dinero los individuos demandan una cantidad de dinero con determinado poder adquisitivo. Es decir, que la utilidad del dinero subyace en su poder de compra. Esta demanda real de dinero se ajusta a la oferta real de dinero en la medida en que dicha oferta o cantidad se determine dentro del mercado. Cualquier cantidad de dinero es óptima en cuanto corresponda a la demanda real de dinero.

Cuando el sistema monetario de un país se basa en la existencia del monopolio de emisión en un banco central, ocurre que la oferta de dinero se determina fuera del mercado. De tal forma, que tal oferta de dinero determinada arbitrariamente tiene menos probabilidades de correspondencia con la demanda real de dinero en tal país. Y ese fue nuestro caso desde la fundación del BCE en 1927 hasta marzo del 2000 en que se implementó la dolarización.

Si la demanda real de dinero es menor que la oferta suministrada por el banco central, entonces el poder de compra de ese dinero o moneda se reduce. Es decir, los precios en el país aumentan en relación a los precios de productos extranjeros. Un dinero con menor poder de compra también implica salarios reales en el mismo país mucho más bajos en relación al exterior.

Cuando se permite que dentro del territorio del país con una moneda devaluada otra moneda con mayor poder de compra circule en el mercado aunque no sea de 'curso legal' los demandantes de dinero con relativo mayor poder de compra competirán por obtener el mismo. El proceso podrá acontecer de la siguiente manera: al inicio la moneda de mejor calidad; i.e. con mayor poder de compra; será demandada para utilizarse no sólo en el comercio exterior sino también en contratos de largo plazo y como reserva de valor. Es decir, los depósitos en moneda de mejor calidad aumentarán en los bancos así como su uso en el mercado de bienes raíces, de comercio exterior, e incluso en préstamos de mayores

volúmenes y plazos relativamente más largos. Si la calidad de la moneda con menor poder de compra sigue deteriorándose, entonces los individuos empezarán a demandar la moneda de mejor calidad incluso para contratos a corto plazo; por ejemplo compra-venta de productos importados; y para depósitos de corto plazo como los de cuenta corriente.

El papel de la moneda de mejor calidad en los bancos es importante porque una moneda con mayor poder de compra implica tasas de interés relativamente inferiores a las tasas de interés de la moneda devaluada.

Este comportamiento de los agentes económicos, en el caso ecuatoriano dio origen al proceso de dolarización espontánea de la economía que antecedió a la dolarización formal adoptada por Jamil Mahuad en enero del 2000. El proceso espontáneo de dolarización era una señal de rechazo de parte de los ecuatorianos a la política monetaria del BCE y del gobierno.

El BCE alentaba este comportamiento económico en los individuos por su rol distorsionante en la determinación de la oferta monetaria en el país. En Ecuador no sólo que tenía aumentar la oferta monetaria en sentido estricto, esto es la base monetaria para poder mantener el ancla cambiaria. Sino que también el BCE redujo varias veces el encaje bancario en sucres (junto a aumentos del encaje en dólares) para poder mantener el tipo de cambio dentro del límite superior de la banda. Entre mayo de 1992 y marzo del 2000 se decretaron 49 regulaciones de la Junta Monetaria (Directorio desde noviembre de 1998) destinadas a modificar el encaje 'legal' bancario²⁴. Esto significa que más de seis veces por año se cambio el nivel de encaje para controlar el tipo de cambio²⁵. En este caso, lo que se afectaba era la oferta monetaria en sentido amplio, donde se incluyen los depósitos a la vista y el cuasidinero²⁶. El tratamiento

²⁴ Regulaciones de la Junta Monetaria. Cap. I Política Monetaria - Crediticia. Título II. Detalle histórico.

²⁵ Aún cuando el BCE abandonó las bandas cambiaria en febrero de 1999 para 'dejar' flotar el tipo de cambio nominal. Todavía el BCE seguía realizando operaciones de mercado abierto para esterilizar los flujos de entrada y salida de divisas.

²⁶ El cuasidinero está conformado principalmente por: depósitos monetarios, de ahorro, a plazo, operaciones de reporto, fondos de tarjetahabientes, tanto en moneda nacional como extranjera.

diferencial de parte del BCE al establecer encajes distintos para depósitos en moneda extranjera y nacional, es un ejemplo de una medida representativa de un esquema de represión financiera antes que el de uno liberalizado. Lamentablemente en el país quienes han escrito sobre este tema siguen refiriéndose a todo esto como un sistema de 'absoluta' liberalización financiera. Hecho que como se demostró en la sección anterior es falso.

En los cambios de la oferta monetaria, tanto estricta e incluso como amplia, es donde la estrategia de esterilización del BCE toma un papel importante. Mediante las operaciones de mercado abierto que se llevaban a cabo con la compra y venta de Bonos de Estabilización Monetaria BEMs y operaciones de reporto entre el BCE y los bancos privados, el BCE trataba de aislar la oferta de dinero en sucres de las variaciones de sus activos en moneda externa. En la medida en que la limitada competencia del sucre contra el dólar arrojara como resultado que los agentes prefirieron el dólar al sucre; por su mayor poder de compra; la política de esterilización provocó un drenaje de moneda externa en el BCE hasta que se abandonó el ancla cambiaria y se devaluó el sucre.

Tabla 1

Reserva Monetaria Internacional								
Millones de dólares								
1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1999*
782	1254	1712	1557	1831	2093	1698	1276	1178
Fuente: Boletín Estadístico No. 1778 BCE.								
Nota: Cifras a fin de período. * A marzo de dicho año.								

En la Tabla 1 se observa que el BCE perdió reservas entre 1994 y 1995, y continuamente desde finales de 1997 hasta el umbral de la crisis en 1999. En este último período hubo un drenaje aproximado del 50% de las reservas. Desde diciembre de 1994 hasta cuando se 'dejó' flotar el tipo de cambio; la banda se calibró, i.e. se devaluó el tipo de cambio, seis veces antes de declarar su abandono.

Tabla 2

Bolsas de Valores de Guayaquil y Quito

Monto de negociaciones de BEMs en relación a valores privados %

Año	1995	1996	1997	1998	1999
%	0.87	69.94	43.36	20.12	428.45

Fuente: Boletines Estadísticos del BCE

En la Tabla 2 se observa el impresionante crecimiento del monto negociado en BEMs en las principales bolsas de valores del país. En 1999 este monto llegó a \$4331 millones mientras que en papeles del sector privado sólo se negoció \$1010 millones. Esto muestra la preponderancia de las operaciones de mercado abierto del BCE sobre las operaciones bursátiles del sector privado ecuatoriano. Este tipo de negociaciones en un país como Estados Unidos representa menos del 2% del monto negociado por el sector privado²⁷. El peso, por lo tanto, de la influencia del BCE en el mercado bursátil ecuatoriano era no sólo importante sino además distorsionante y exacerbado. Cuando se esteriliza la oferta de dinero local frente a los movimientos en el flujo de la moneda extranjera, el banco central intenta hacer dos cosas a la vez, que además son mutuamente excluyentes. Esto es, tratar de mantener más o menos fijo el tipo de cambio y a su vez manipular la cantidad de dinero local. En lugar de mantener su regla de política que lo compromete a mantener el tipo de cambio (o la banda), hace todo lo necesario por desestabilizarse a sí mismo. Esto le podrá permitir al banco central controlar la oferta de dinero por un tiempo e impedir que ésta se ajuste a la demanda real de dinero. Sin embargo, esta falta de correspondencia entre oferta y demanda cuanto más duradera tanto más distorsionará los precios relativos que guían la actividad económica.

Si la demanda real de sures se estaba reduciendo y el BCE intervenía para evitar que la base monetaria se redujera²⁸, entonces los precios en sures de los productos en el Ecuador se encarecían. Esto generaba una mayor sustitución de sures por dólares de parte de los

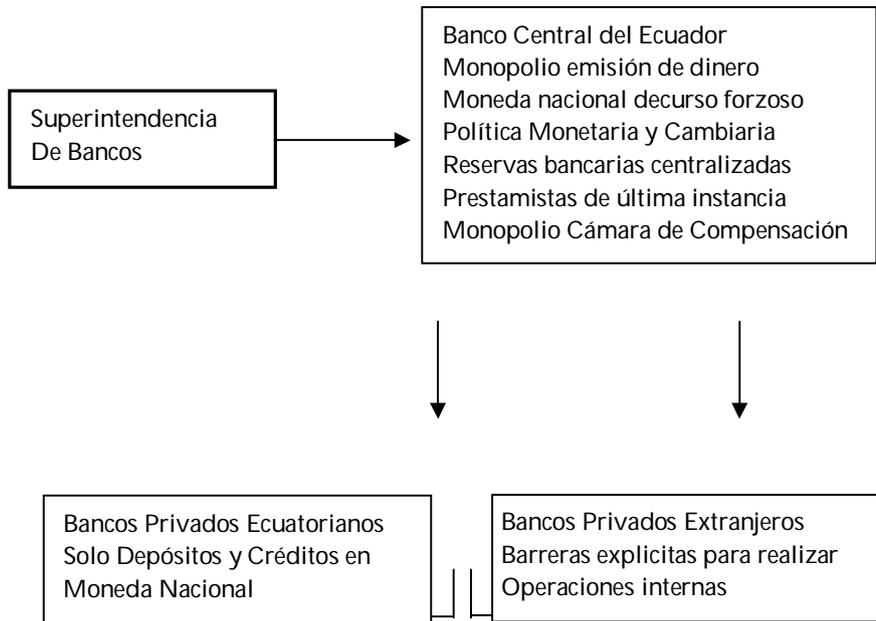
²⁷ Schuler (Enero, 2002). Pg. 10.

²⁸ Esto ocurre cuando los agentes económicos cambiaban sus sures por dólares.

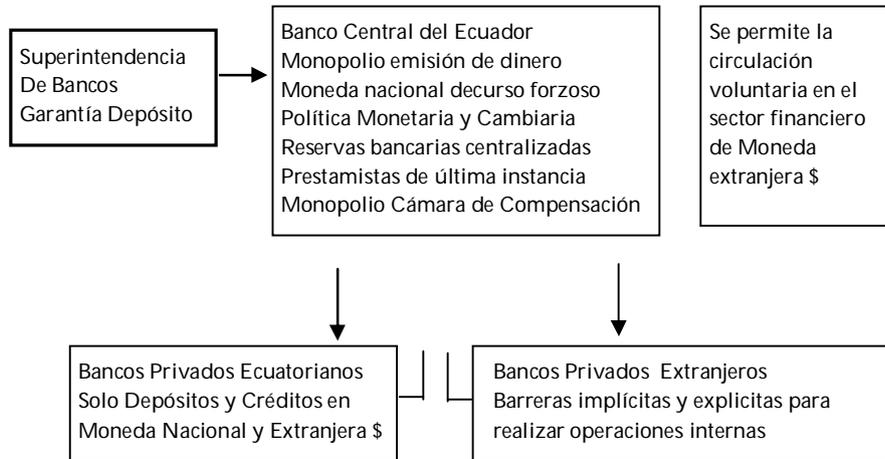
agentes económicos, que era lo que precisamente quería evitar el BCE. La mayor preferencia por dólares, por ejemplo se debía (ceteris paribus) a que los bienes transables se abarataban en el exterior. La estructura de precios resultante de las políticas de esterilización del BCE estaba distorsionada, y estimuló errores empresariales que sólo fueron parcialmente corregidos en la recesión de 1999. No ha existido una corrección completa porque existen precios importantes controlados por el gobierno, es decir determinados fuera del mercado. Esta es otra de las razones por las cuales la inflación no convergió a niveles internacionales de forma más rápida.

6. Esquema de la evolución del sistema monetario bancario Ecuador

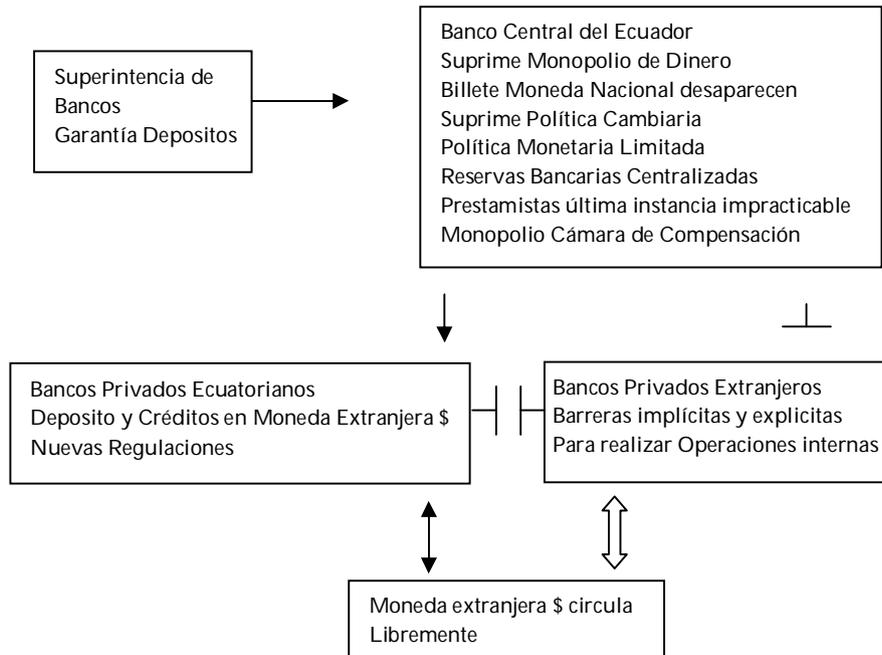
1.- 1982-1994: Monopolio monetario y Represión financiera fuerte.



2.- 1994 – 2000: Monopolio monetario y Represión financiera moneda.



3.- 2000- presente: Supresión Monopolio y Represión financiera fuerte



El esquema anterior trata de sintetizar lo que se ha explicado a lo largo del presente ensayo. Lejos de existir liberalización del sector financiero a partir de 1994, en realidad, simplemente el grado de represión financiera se redujo. Ahora después de la dolarización, a pesar que se eliminó el monopolio nacional de la moneda ha existido un auge de nuevas regulaciones bancarias que coartan cualquier florecimiento de libre competencia²⁹.

Pero un sistema bancario competitivo y abierto aún no existe en Ecuador. En la medida, en que persista la centralización de reservas en el BCE así como el monopolio que esta organización posee de cámara de compensación de cheques, la desregulación del sector bancario no habrá ocurrido. Si se eliminó la moneda nacional³⁰ el siguiente paso a dar es el de eliminar la obligación de que los bancos privados del país mantengan el encaje bancario en el BCE. Porque la centralización de reservas en lugar de proteger a los ahorristas o garantizar el correcto desempeño de los banqueros, realmente provoca el contagio de un banco con problemas de liquidez o solvencia hacia los bancos que no tienen en tal momento esos problemas³¹.

Las cámaras de compensación son el resultado del descubrimiento empresarial que se perfeccionó en el siglo XIX en Europa³². Al crearse algunos bancos centrales no sólo tomaron la prerrogativa sobre la emisión de dinero sino también sobre el sistema de cámaras de compensación. Actualmente, en otro país dolarizado como Panamá existen al menos tres cámaras de compensación. Dos de ellas son privadas y una

²⁹ Regulaciones anti-banca como resultado de la crisis bancaria apoyadas por el criterio popular de que 'sólo' los bancos produjeron la crisis y el control del gobierno es la mejor solución.

³⁰ Se debería suprimir la acuñación de monedas locales del todo.

³¹ Los problemas surgen debido a que: 1) en un sistema monetario con banco central que custodia las reservas bancarias. Estas se convierten en un fondo común. Por lo que cuando un banco tiene problemas de liquidez y recurre al banco central (política de estable que en sistemas donde se esterilizan los flujos de divisas por medio de operaciones de mercado abierto organizadas por el banco central. Del análisis anterior se infiere que la función de prestamista de última instancia es cumplida por las casas matrices de los bancos internacionales.

³² Smith (1936) y White (1984).

corresponde a transacciones en dólares mientras que la otra a transacciones en euros. Estas cámaras se operan en el banco HSBC uno de los diez bancos más grandes del mundo. La tercera la administra el Banco Nacional de Panamá pero no es obligación de ningún banco utilizar sus servicios.

7. La Integración Financiera como complemento del sistema monetario de la dolarización

En países como el Ecuador donde el volumen de ahorro interno es muy limitado debido a que las rentas personales no son elevadas en promedio, la integración financiera permite que se sustituya esa escasez de ahorro local con ahorro externo. De tal manera que la inversión dentro del país aumente para dar paso a una mayor acumulación de capital independientemente del ahorro interno.

El ajuste de la cartera de los bancos se determina así: si existe un exceso de oferta de fondos prestables en el sistema local y no hay nuevos proyectos empresariales rentables se transfieren dichos fondos al exterior desde los bancos locales o extranjeros. En el caso contrario las casas matrices de los bancos internacionales proveen directamente a sus sucursales dentro del país de fondos exteriores y los bancos locales se los solicitan a bancos corresponsales³³. El tipo de cambio real ³⁴entonces se comporta de forma más

Una ventaja adicional de haber dolarizado ya nuestra economía es que la oferta monetaria es endógena, en otras palabras se determina dentro del mercado. Si además recordamos que con integración financiera las diferencias entre ahorro e inversión local se representan por el saldo de la balanza de pagos (cuenta corriente), y en la medida en que no exista una política de tipos de cambio los ajustes se producen de forma automática cuanto más flexibles son los mercados de trabajo, de productos agrícolas y menos restricciones existen sobre el comercio exterior.

³³ Moreno-Villalaz (1999) y (2000).

³⁴ El Tipo de Cambio Real se define como el precio relativo entre los bienes transables con los bienes no transables.

La participación de un número mayor de bancos en una economía dolarizada e integrada al mercado de capitales internacional introduce competencia entre los bancos de tal manera que aumenta la oferta de crédito y reduce por medio de la competencia de los prestamistas las tasas de interés hasta niveles internacionales. Adicionalmente a esto, otro de los elementos que disciplina el mercado es la consideración de que las quiebras de cualquier empresa –agrícolas, industriales, de servicios bancarios, etc.- son el filtro necesario por el cual el mercado selecciona la empresa que mejor cumple con los requerimientos de sus clientes. Solo así se internalizarán las pérdidas y las ganancias de los administradores de los bancos.

El incentivo a competir de cualquier persona o empresa aumenta en cuanto mayor es el número de empresarios que puede entrar en el mercado que en este caso sería el bancario. Por lo que la intervención del estado en los bancos ya sea para financiar los déficit fiscales (con lo cual presiona a la alza las tasa de interés), regularlos o limitar la entrada de otros, solo nos conduce a una mayor represión financiera y un sector bancario poco sólido y escasamente desarrollado. Los intermediarios financieros no bancarios, en especial el mercado de valores, aumentan el grado de competitividad de los bancos puesto que ejercen el papel de productos/servicios sustitutos que incentivan a los banqueros a ser más eficientes.

Para que este tipo de reformas pueda prevalecer en el tiempo y funcionar de la mejor manera se necesita de unas reglas de juego o marco legal descentralizado y transparente que asegure y garantice el derecho de propiedad (y el dinero es la manifestación más amplia de esta) de los clientes de los bancos.

Uno de los obstáculos actuales para dar paso a la integración financiera en Ecuador son algunas de las regulaciones que emanan de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado que está vigente. Por ejemplo, en su artículo 32 establece que el Directorio del BCE tiene la facultad de establecer 'condiciones y límites' al endeudamiento externo de las 'instituciones' financieras, y a su vez a las garantías o avales que pueden otorgar los bancos a terceros. En su artículo 34 también se

menciona que el Directorio del BCE 'determinará' de manera general el sistema de tasas de interés. Y en su artículo 88 estipula que ese mismo órgano dictará políticas sobre la creación y fusión de bancos.

Estos escasos artículos junto con otras muchas regulaciones provenientes tanto del BCE como de la Superintendencia de Bancos, son parte de las barreras explícitas que evitan que nuevos actores, ya sean extranjeros o ecuatorianos inclusive, entren o salgan del mercado bancario ecuatoriano. La propia existencia del BCE después de la dolarización es una señal de desconfianza para inversionistas extranjeros en este sector. Las barreras implícitas son las que se deben a la discrecionalidad de la Superintendencia de Bancos que está encargada de aprobar los nuevos bancos, las adquisiciones parciales de bancos locales por otros bancos locales o extranjeros, y las fusiones entre bancos.

En la actualidad el debate acerca del futuro de las convenciones internacionales que aseguren la solidez del mercado financiero internacional se encuentra entre el establecimiento de estándares institucionales a los que deberían sujetarse los bancos y los que proponen que se permita la evolución propia de los diferentes sistemas monetarios y financieros. Desde el Fondo Monetario Internacional FMI se habla de la "Nueva Arquitectura Financiera" que incluye las condiciones de Basilea. Por otra parte, los especialistas en teoría monetaria argumentan que las nuevas tecnologías de informática facilitan la mayor movilidad de las transferencias internacionales de dinero y tornaran más vulnerables a las disposiciones o controles internacionales de flujos monetarios y sistemas de pago. Finalmente, una integración financiera global junto con áreas monetarias cada vez más extensas promovería una asignación más eficiente de los recursos en todo el mundo y originaría una mayor sostenibilidad en el largo plazo de ahorro e inversión.

TABLA 3

Dolarización e Integración Financiera	Banco Central y moneda nacional
1) El Dólar circula en el mercado	1) La moneda nacional es la que circula
2) Movilidad de Capital	2) Los capitales son controlados y dirigidos
3) Tasas de interés desreguladas	3) Tasas de interés se determinan por la autoridad monetaria
4) Un número importante de bancos internacionales	4) Barreras a la entrada de bancos foráneos
5) No hay banco central	5) Existe banco central
6) Oferta monetaria endógena	6) Oferta monetaria exógena
7) Ahorro externo sustituye la escasez de ahorro local	7) La inversión en el país esta limitada por el ahorro interno
8) Inflación y tasas de interés convergen a niveles internacionales	8) Inflación y tasas de interés, incluyen el riesgo de devaluación
9) Todas las casas matrices de los bancos extranjeros cumplen la función de prestamistas de última instancia	9) Sólo existe un prestamista de última instancia
10) Descentralización de reservas	10) Centralización de Reservas
11)Privatización de Cámaras de Compensación y sistemas de pago	11) Monopolio de Cámara de compensación
12) El Gobierno solo se financia con impuestos, deuda y rentas	12) El Gobierno se financia con dinero recién creado, impuestos, deuda y rentas

8. Análisis Comparativo de Ecuador y Panamá

Desarrollo institucional de Panamá

Le gustaría poder abrir una cuenta de ahorro o corriente en un banco que tiene 7000 oficinas en 81 países. Cuyos activos del grupo que lo maneja llegan a \$746 mil millones³⁵. Que además es el décimo banco comercial en el mundo. Este es el banco HSBC. Y la oficina más cercana para los ecuatorianos se encuentra en la ciudad de Panamá. Otros bancos extranjeros importantes que se encuentran en Panamá son: Bank Boston, Dresdner Bank, Scotia Bank, BAC International Bank, Banco Do Brasil, Citibank, Banco Bilbao Vizcaya y Argentaria, entre otros bancos de China y Europa. Asimismo bancos de capital panameño pero de alcance internacional son: Global Bank, Banco General, Banistmo, Panabank, etc.

En Panamá existen 84 bancos actualmente y la competencia beneficia al cliente. El 50% de los bancos poseen una licencia general. Esto significa

³⁵ Datos a junio del 2002. Ardito Barletta (2002). Pg. 90

que tales bancos pueden realizar operaciones dentro y fuera de Panamá. Es decir, captar depósitos del extranjero y colocar préstamos en el extranjero. Otros treinta bancos realizan actividades off-shore que de acuerdo a la legislación panameña operan bajo licencia internacional. Esto quiere decir que las actividades off-shore en Panamá están ubicadas dentro del territorio del país y no fuera (de la costa). A pesar de tener un tercio de la superficie terrestre de Ecuador y tres millones de habitantes, el gran número de bancos no provocó una 'excesiva' competencia. En 1982 este número ascendió a 125, de los cuales 110 eran extranjeros. Y los activos totales de estos bancos en Panamá llegaron entonces a \$49 mil millones. Actualmente se encuentran en \$38 mil millones³⁶. En Ecuador cuando a mediados de los 90s llegaron a operar 40 bancos ecuatorianos, no se produjo una verdadera competencia libre. Fue ésta ausencia de competencia más la ausencia de integración financiera; que significa poder acceder de forma barata y privada al ahorro externo; lo que provocó un aumento de tasas de interés y escasez de crédito.

La dolarización llegó a Panamá en 1904 y desde entonces no se marchado. De hecho, ningún panameño concibe la idea de vivir sin el dólar. Para ellos lejos de ser un obstáculo ha sido una ventaja frente a la apertura comercial y de capital existente en el país. A finales de la década de 1920 se estableció en el código fiscal panameño un sistema impositivo basado en el principio de la territorialidad. Esto significa, por ejemplo, que el impuesto a la renta de una sucursal de una empresa, banco, o compañía de seguro establecida en Panamá pero cuya sede está en otro país no se cobra. Esto se hace para evitar la doble tributación de la renta generada por una misma empresa.

Descuento), este le otorga dinero de ese fondo. Por lo que las reservas de los bancos sin problemas de liquidez se destinan a los menos eficientes. De ahí que esto se convierta en un mecanismo de fácil transmisión de crisis.

Posteriormente; en julio de 1970; un grupo de destacados panameños liderados por un ex alumno³⁷ de Arnold Harberger de la

³⁶ Ibid.

³⁷ Me refiero a Nicolás Ardito Barletta.

Universidad de Chicago, establecieron una ley bancaria que haría de Panamá un centro financiero internacional de alta confianza y bajo riesgo. La oportunidad de realizar esta reforma se presentó cuando los bancos extranjeros en Panamá, como el Chase Manhattan Bank, no podían aumentar la tasa de interés por encima del 9% debido a una ley contra la usura y la inflación en dólares ya había pasado el 10%. De esa forma, se negoció una ley bancaria que en general orientaba y transparentaba al sector bancario panameño hacia al exterior, y que, por lo tanto estimulaba la competencia entre los mejores bancos del mundo por una ley contra la usura que establecía un techo máximo a la tasa de interés (un típico control de precio).

La característica principal de esta ley bancaria es que en lugar de promover y auspiciar al negocio bancario, en realidad estableció reglas claras, sencillas e iguales para los participantes del mercado. Desde este momento, e incluso antes, el mercado de los bancos en Panamá fue el mundo entero no sólo su territorio.

Una de estas reglas fue la de establecer tres tipos de licencias para realizar negocios bancarios en Panamá. La *licencia general* que permite que los bancos realicen intermediación financiera entre clientes locales y extranjeros. La *licencia internacional* que autoriza operaciones off-shore en el territorio panameño, es decir, tales bancos no realizan operaciones internas. Y la *licencia de representación* que sirve para que los bancos establezcan oficinas sólo de representación en Panamá.

Luego de más de treinta años de este esquema no ha habido quiebras, pánicos, ni pérdidas colectivas que socaven el sistema bancario como un todo³⁸. Mucho menos han existido rescates gubernamentales a los catorce bancos que durante este período han cerrado por problemas particulares de iliquidez, insolvencia y mala administración³⁹.

Una de las razones de esta estabilidad y adaptabilidad en el sector bancario ha sido que las autoridades panameñas siempre procuraron que los bancos extranjeros que desearán establecerse en su país debían ser preferiblemente de los países desarrollados cuyo prestigio sea inter-

³⁸ Excepto en 1988- 1989 por el problema político de Noriega con Estados Unidos.

³⁹ Ardito B. (2002) pg. 48.

nacional. Así se mejoraba la calidad de los participantes del mercado bancario panameño, y además, las casas matrices de tales bancos ejercían las funciones de prestamistas de última instancia. Por supuesto, el proceso de aprobación de licencias para estos bancos era lo más sencillo posible, pues se confiaba en que la legislación de los países desarrollados donde estos bancos tenían su sede era una garantía más que suficiente de su correcto desempeño.

En febrero de 1998, a la luz de las directrices de Basilea se reemplazó la ley bancaria de 1970 por una nueva. Esta nueva ley bancaria eliminó ciertas deficiencias de la primera ley con respecto a su grado de apertura como el requerimiento de un encaje legal (a pesar de que no era obligatorio depositarlo en el Banco Nacional de Panamá). Sin embargo, ha hecho énfasis en los trámites para otorgar licencias, para inspeccionar o auditar a los bancos, en los procesos de liquidación⁴⁰. Que están bajo la administración de la Superintendencia de Bancos de Panamá creada en la última ley también, y que reemplaza a la Comisión Bancaria Nacional creada en 1970.

Otro de los pilares del sistema financiero de Panamá es que, por ejemplo, tan fácil como se puede acceder a un crédito de consumo o a una hipoteca, asimismo el marco legal panameño permite que los bancos de la misma manera suspendan y recuperen el bien financiado con el préstamo (autos, casas). En este sentido, la legislación trata igualmente a deudores y acreedores.

Finalmente, no se puede dejar de reiterar el hecho de que no existe un monopolio estatal del sistema de cámara de compensación en Panamá. Esto es de suma importancia para los ecuatorianos, porque una de las formas en que el BCE justifica su permanencia aun después de la dolarización es manteniendo el monopolio de la cámara de compensación, y como lo demuestra el caso de Panamá esto es algo que puede cambiar.

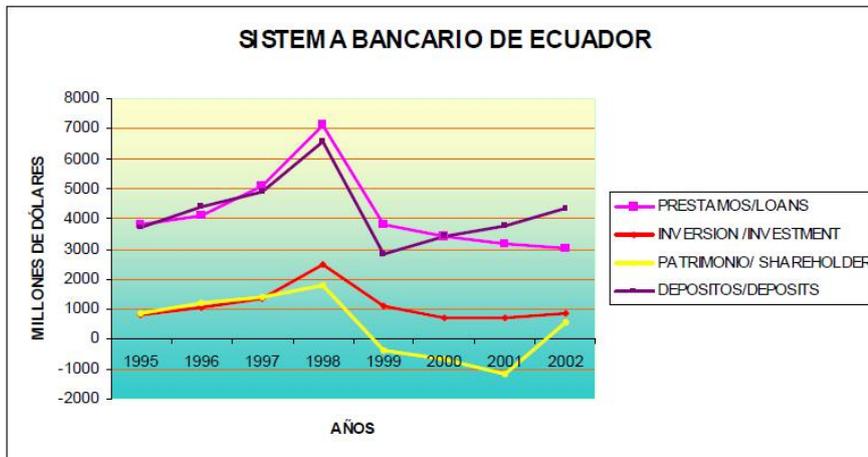
⁴⁰ Decreto 238 del 2 de Julio de 1970 y Decreto 9 del 26 de Febrero de 1998. También entrevistas con profesionales panameños del sector privado y público.

Algunas diferencias entre el sistema bancario de Panamá y Ecuador

Las diferencias subyacentes del marco legal del sistema bancario de Ecuador y Panamá pueden verse reflejadas en los resultados económicos y financieros de cada uno de los sistemas.

En el siguiente cuadro se observa que en el caso ecuatoriano, los depósitos en la banca llegaron hasta \$6500 millones en 1998 y luego de la crisis bancaria cayeron severamente por debajo de los \$3000 millones o una reducción del 57%. Asimismo el monto total de préstamos concedidos por la banca esta ligados a la cantidad de depósitos del sistema. Los préstamos llegan a \$7100 millones en 1998 y caen a \$3800 el siguiente año. Para el último año de la serie analizada ni el monto de préstamos ni de los depósitos ha recuperado los montos de 1998. Se destaca también en el cuadro la pérdida de patrimonio de la banca durante tres años consecutivos 1999, 2000 y 2001.

Gráfico 1



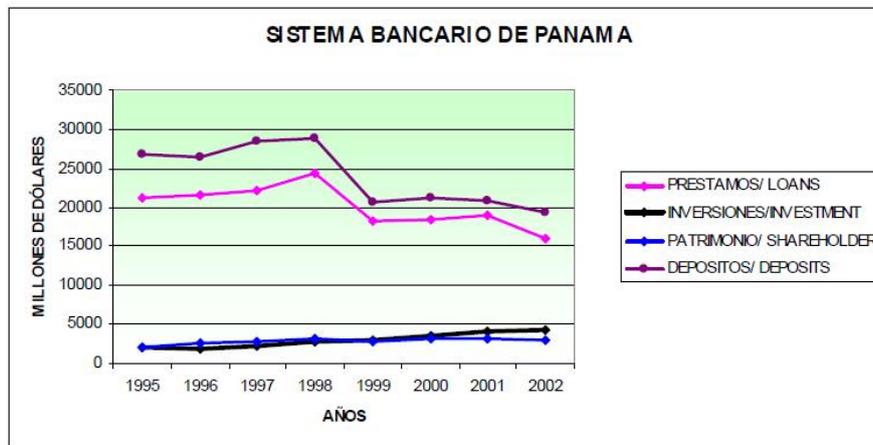
Con respecto a Panamá, también se observa en el cuadro siguiente como el monto de los depósitos está ligado al monto de los préstamos concedidos por el sistema bancario.

Pero lo más importante es que el nivel de dichos rubros para el periodo 1995 - 2002, se encuentra entre \$20000 y \$30000 millones. Esto representa entre 4 y 6 veces los montos respectivos en el caso ecuatoriano.

También existe una reducción de los depósitos y préstamos a partir de 1999, debido entre otras cosas a la desaceleración económica de países con los mejores bancos del mundo como: Estados Unidos, Alemania, Francia, y otros países del continente asiático.

Esta reducción, sin embargo, no compromete el patrimonio de la banca en Panamá, porque no arroja pérdidas ni antes ni después de 1999. Por el contrario las cuentas de patrimonio siguen aumentando. Además, el monto significa entre 2 y 3 veces el patrimonio del sistema bancario ecuatoriano.

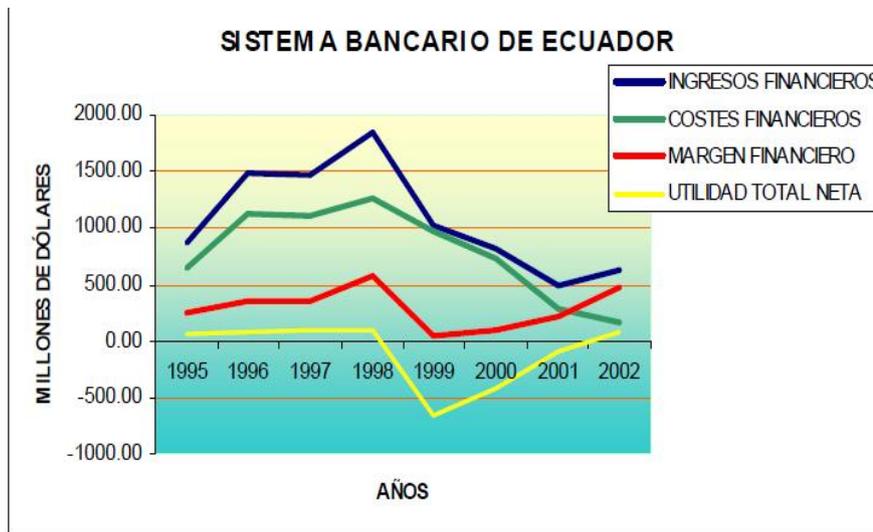
Gráfico 2



También es relevante observar, a continuación, los resultados de la actividad de intermediación de los bancos tanto en Ecuador como en Panamá.

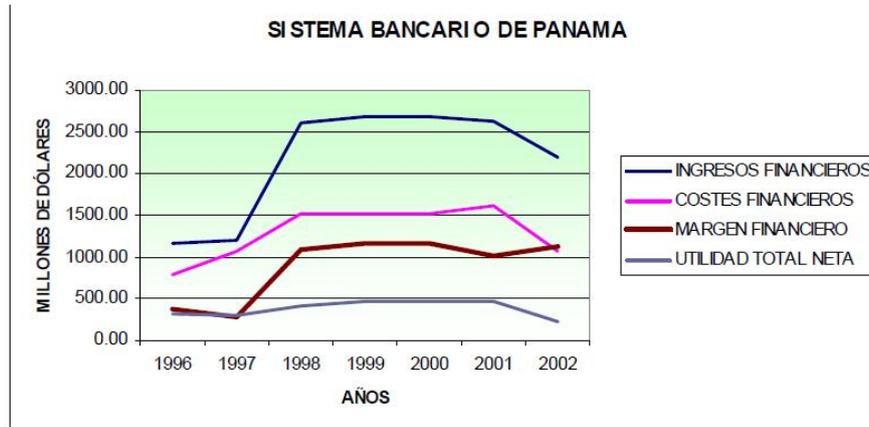
Los ingresos financieros del sistema bancario en Ecuador alcanzan su máximo en 1998 con un monto de \$1800 millones, pero descienden hasta \$500 millones en el 2001 luego de la crisis del sistema. El margen financiero, resultado de la diferencia entre los ingresos y los costos financieros, se reduce prácticamente a cero en 1999 pero a partir de entonces ha crecido sostenidamente. Esta situación se ha reflejado en el monto de la utilidad neta de la banca en su conjunto. Durante 1999, 2000 y 2001 la utilidad fue negativa, significando pérdidas de hasta \$660 millones en 1999. Estos resultados coinciden con la pérdida de patrimonio de los bancos ecuatorianos, señalada anteriormente.

Gráfico 3



Mientras que en el caso de Panamá, el margen financiero se sostiene alrededor de los \$1000 millones y la utilidad neta alrededor de los \$500 millones sin llegar a ser negativa. Esto refleja de forma más evidente la diferencia entre los sistemas bancarios de ambos países.

Gráfico 4



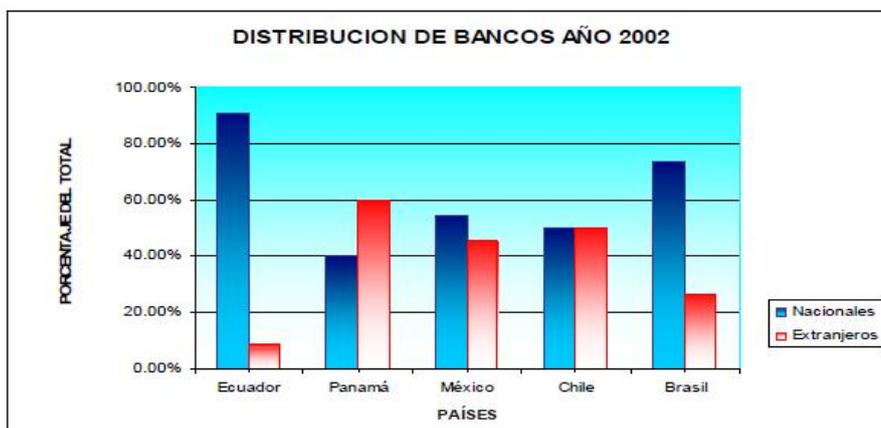
Ecuador y otros países

Otra forma de entender la debilidad del sistema bancario ecuatoriano, esto es, el grado en que la banca se encuentra vinculada con el mercado de crédito y de capitales internacional. Esto es importante, pues como sucede en el caso de Panamá el ahorro externo puede sustituir al ahorro interno en caso de que este último falte. Así, de esta manera, se puede mantener al menos el mismo monto de préstamos concedidos por la banca a los prestatarios.

En el cuadro siguiente se observa la distribución de bancos nacionales y extranjeros para los países de México, Panamá, Chile y Brasil, además de Ecuador. Es evidente que Ecuador es el país con menor presencia de bancos extranjeros en su sistema bancario.

Para el año 2002 de un total de 22 bancos sólo dos son extranjeros, el Lloyds y el Citybank, el resto son nacionales. Panamá, por el contrario, es el país con el mayor número de bancos extranjeros (40 de 67) que incluso supera al total de bancos originarios del mismo país.

Gráfico 5



Las diferencias de los sistemas bancarios de Ecuador y Panamá se vuelven más evidentes cuando se estudia las distintas tasas de interés, tanto activas y pasivas, de ambos países.

En el cuadro siguiente se muestra como la mayor presencia de bancos extranjeros en Panamá fomenta la competencia que se refleja en tasas de interés más atractivas para hacer negocios y contratar préstamos por medio de la banca. El spread financiero es de 469 puntos básicos en Panamá y de 901 en Ecuador, la diferencia de ambos es de 432 puntos básicos, o una tasa adicional de 4.32 por ciento. Lo más importante también es la longitud de los plazos para préstamos. En el caso de préstamos hipotecarios, en Panamá se puede conseguir dicho préstamo a 30 años con tasas hasta de 5%, mientras que en Ecuador actualmente son casi inexistentes dichos préstamos a través de la banca privada.

Tasas de Interés a Diciembre 2003

	Nominales		Reales		Spread
	Activa	Pasiva	Activa	Pasiva	
Ecuador	14.24	5.23	7.74	-1.27	9.01
Panamá	6.25	1.56	5.25	0.56	4.69

Fuente: Banco Central Ecuador y Superintendencia Bancos de Panamá

Conclusiones de esta sección

En este breve análisis comparativo de Ecuador y Panamá se ha señalado con distintas estadísticas de los indicadores financieros de los bancos de ambos países que:

- a) El sistema bancario de Panamá presenta mejores resultados financieros que Ecuador
- b) El monto de préstamos y depósitos de la banca panameña son hasta 5 veces mayores que los de Ecuador, a pesar de la diferencia en tamaño territorial
- c) Existe una extensa diferencia favorable a Panamá de bancos extranjeros sobre bancos nacionales
- d) Ecuador es el país con menor presencia de bancos extranjeros en su sistema bancario, en la muestra de países latinoamericanos seleccionados
- e) No existe tasas de interés favorables a los negocios en Ecuador a diferencia de Panamá

9. CONCLUSIONES

Las principales conclusiones del presente estudio son:

- ✓ Las actividades económicas que se llevan a cabo en un mercado subdesarrollado y bajo un régimen político de carácter legalista que se basa en la desigualdad ante la ley, difícilmente pueden generar algún proceso de crecimiento sostenido que permita el aumento general del estándar de vida de los individuos bajo dicho entorno.
- ✓ La inseguridad jurídica provocada por la búsqueda de rentas de los distintos y contrarios grupos de presión contribuye a generar un laberinto legal que fomenta actividades de corrupción, informalidad económica, y la ausencia de la inviolabilidad de los derechos de propiedad así como el irrespeto por los acuerdos contractuales.

- ✓ Desde la fundación del Banco Central del Ecuador BCE en 1927 hasta mediados de 1980, el sistema financiero del país era característico de lo que se denomina 'represión financiera'.
- ✓ El gobierno de Osvaldo Hurtado, instauró la 'sucretización de la deuda externa ecuatoriana'. La misma que significó: Programas financieros y anticipos extraordinarios para rehabilitación de bancos con problemas de liquidez y hasta de solvencia, aprobados entre 1980 y 1992 por la Junta Monetaria, la Superintendencia de Bancos, y financiados por el BCE. Esta socialización de pérdidas representó un alto costo; más de \$1500 millones; para los ecuatorianos. No sólo por los montos entregados a la banca sino también porque el escaso ahorro interno se despilfarró de esta manera por no contar con intermediarios financieros eficientes. Desde entonces se practica en Ecuador un proceso continuo de salvataje a bancos ineficientes, y a grupos empresariales relacionados. Este es el verdadero germen, más bien virus, de la crisis bancaria de 1999.
- ✓ El laberinto o 'telaraña legal' presente en la actividad empresarial de la banca no recompensaba a los más eficientes y competitivos sino a los que mejores influencias políticas poseían. Nuestro 'esquema' legal en asuntos de insolvencia no sólo es pro deudor sino que tiende a favorecer y 'proteger' a los deudores más influyentes, así como a acreedores bien conectados en la arena política.
- ✓ La Ley de Instituciones Financieras, LGISF, de 1994 sólo desveló parcialmente los problemas subyacentes de un sector bancario intervenido por los gobiernos. El objetivo era que dicha ley facilitara la transición de un esquema bancario restringido y tutelado por el gobierno hacia un sistema de banca universal o global. Sin embargo, la nueva ley no eliminó la tradicional estructura con que se venía administrando la política monetaria del país. Los grupos de presión seguían teniendo injerencia en tales organismos y en los que escribían las leyes. También dicha ley no encajaba dentro del entramado de regulaciones y 'circulares' de organismos estatales como la Superintendencia de Bancos y el BCE. El hecho de que los banqueros queden nominalmente fuera de su conformación alentó la intromisión discrecional de los mismos. En contra del criterio común, la LGISF de 1994 no implicó la liberalización del sistema financiero.

- ✓ Un indicador de alerta temprana de la crisis de 1999 fue la iliquidez e insolvencia de muchas sociedades financieras que antes que cerrar y ser liquidadas se fusionaron para convertirse en bancos, o fueron absorbidas por otros bancos.
- ✓ La Ley de Mercado de Valores LMV se había aprobado casi un año antes de la LGISF de mayo de 1994. Sin embargo, a esa fecha tal ley no había generado la explosión financiera en el mercado bursátil ecuatoriano. Porque se restringía el desarrollo del mercado secundario de valores que es el corazón de todo mercado bursátil. Ante la falta de crecimiento del mercado de valores ecuatoriano, los bancos siguieron predominando en el mercado financiero.
- ✓ El rol del BCE fue una causa que disparó de la crisis de 1999, y en especial, su grado de intervención en las operaciones de mercado abierto que se convirtieron en los papeles más rentables y más demandados por los banqueros en detrimento de la producción. Y a su vez, la especulación estimulada por el BCE debido al sistema de bandas cambiarias e intervención en el tipo de cambio, así como la alta emisión monetaria.
- ✓ Asimismo, la Superintendencia de Bancos tuvo un rol negativo debido a su discrecionalidad a la hora de aprobar después de un engorroso proceso de tramitología, la entrada de nuevos bancos al mercado.
- ✓ Cuando el sistema monetario de un país se basa en la existencia del monopolio de emisión en un banco central, ocurre que la oferta de dinero se determina fuera del mercado. Cuanto más exógeno el dinero, mucho más probable es que no se corresponda con la demanda del mismo. Esta falta de correspondencia entre oferta y demanda cuanto más duradera tanto más distorsionará los precios relativos que guían la actividad económica. Si la demanda real de dinero es menor que la oferta suministrada por el banco central, entonces el poder de compra de ese dinero o moneda se reduce. Es decir, los precios en el país aumentan en relación a los precios de productos extranjeros. Un dinero con menor poder de compra también implica salarios reales en el mismo país mucho más bajos en relación al exterior.

- ✓ Entre mayo de 1992 y marzo del 2000 se decretaron 49 regulaciones de la Junta Monetaria (Directorio desde noviembre de 1998) destinadas a modificar el encaje 'legal' bancario, i.e., más de seis veces por año. Esta es una medida representativa de un esquema de represión financiera antes que de uno liberalizado.
- ✓ La política de esterilización del BCE provocó un drenaje de moneda externa hasta que se abandonó el ancla cambiaria y se devaluó el sucre. Desde diciembre de 1994 hasta cuando se 'dejó' flotar el tipo de cambio; la banda se calibró, i.e. se devaluó el tipo de cambio, seis veces antes de declarar su abandono. Cuando se esteriliza la oferta de dinero local frente a los movimientos en el flujo de la moneda extranjera, el banco central intenta hacer dos cosas a la vez, que además son mutuamente excluyentes. Esto es, tratar de mantener más o menos fijo el tipo de cambio y a su vez manipular la cantidad de dinero local. La estructura de precios resultante de las políticas de esterilización del BCE estaba distorsionada, y estimuló errores empresariales que sólo fueron parcialmente corregidos en la recesión de 1999. No ha existido aun una corrección completa porque existen precios importantes controlados por el gobierno, es decir determinados fuera del mercado.
- ✓ En 1999 el monto negociado de BEMs en la bolsas da valores llegó a \$4331 millones mientras que en papeles del sector privado sólo se negocio \$1010 millones. Esta influencia del BCE en el mercado bursátil ecuatoriano ha sido no sólo importante sino además distorsionante y exacerbada.
- ✓ El proceso espontáneo de dolarización fue una señal de rechazo de parte de los ecuatorianos a la política monetaria del BCE y del gobierno.
- ✓ Un sistema bancario competitivo y abierto aún no existe en Ecuador. En la medida, en que persista la centralización de reservas en el BCE así como el monopolio que esta organización posee como cámara de compensación de cheques, la desregulación del sector bancario no habrá ocurrido. Esto facilita el contagio de un banco con problemas de liquidez o solvencia hacia los bancos que no tienen en tal momento esos problemas.

- ✓ En países como el Ecuador donde el volumen de ahorro interno es muy limitado debido a que las rentas personales no son elevadas en promedio, la integración financiera permite que se sustituya esa escasez de ahorro local con ahorro externo. Esto es, la participación de un número mayor de bancos en una economía dolarizada e integrada al mercado de capitales internacional introduce competencia entre los bancos. De tal manera que aumenta la oferta de crédito y reduce consecuentemente las tasas de interés hasta niveles internacionales.
- ✓ Otro de los elementos que disciplina el mercado es la consideración de que las quiebras de cualquier empresa – agrícolas, industriales, de servicios bancarios, etc.- son el filtro necesario por el cual el mercado selecciona la empresa que mejor cumple con los requerimientos de sus clientes. Solo así se internalizarán las pérdidas y las ganancias de los administradores de los bancos.
- ✓ Los intermediarios financieros no bancarios, en especial el mercado de valores, aumentan el grado de competitividad de los bancos puesto que ejercen el papel de productos/servicios sustitutos que incentivan a los banqueros a ser más eficientes.
- ✓ La intervención del estado en los bancos ya sea para financiar los déficit fiscales (con lo cual presiona a la alza las tasa de interés), regularlos o limitar la entrada de otros, solo nos conduce a una mayor represión financiera y a un sector bancario poco sólido y escasamente desarrollado.
- ✓ La Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado que está vigente, en su artículo 32 establece que el Directorio del BCE tiene la facultad de establecer 'condiciones y límites' al endeudamiento externo de las 'instituciones' financieras, y a su vez a las garantías o avales que pueden otorgar los bancos a terceros. Y en su artículo 88 estipula que ese mismo órgano dictará políticas sobre la creación y fusión de bancos. Aparte del 'monitoreo' a las tasas de interés. Estas son algunas de las barreras explícitas a la apertura de la banca en Ecuador. La propia existencia del BCE después de la dolarización es una señal de desconfianza para inversionistas extranjeros en este sector.

- ✓ En Panamá existen 84 bancos actualmente y la competencia beneficia al cliente. El 50% de los bancos poseen una licencia general. Esto significa que tales bancos pueden realizar operaciones dentro y fuera de Panamá. Las actividades off-shore en Panamá están ubicadas dentro del territorio del país y no fuera (de la costa). A pesar de tener un tercio de la superficie terrestre de Ecuador y tres millones de habitantes, el gran número de bancos no provocó una 'excesiva' competencia. La dolarización llegó a Panamá en 1904 y desde entonces no se marchado. Para ellos es una ventaja frente a la apertura comercial y de capital existente en el país. A finales de la década de 1920 se estableció en el código fiscal panameño un sistema impositivo basado en el principio de la territorialidad para evitar la doble tributación de la renta. La ley bancaria de Panamá de 1970, en general orientaba y transparentaba al sector bancario panameño hacia al exterior, y dio paso a la competencia entre los mejores bancos del mundo. La característica principal de esta ley bancaria es que en lugar de promover y auspiciar al negocio bancario, en realidad estableció reglas claras, sencillas e iguales para los participantes del mercado. Desde este momento, e incluso antes, el mercado de los bancos en Panamá fue el mundo entero no sólo su territorio. Luego de más de treinta años de este esquema no ha habido quiebras, pánicos, ni pérdidas colectivas que socaven el sistema bancario como un todo. Mucho menos han existido rescates gubernamentales. Lejos de 'acabar' con los bancos de capital panameño los ha fortalecido y ha alentado su crecimiento.

10. RECOMENDACIONES

- ✓ Como recomendación general es importante observar que la crisis bancaria en Ecuador de 1999, no fue más que el corolario natural del arreglo institucional que ha existido en el país. Por lo tanto, cualquier reforma 'fundamental' del sistema bancario debe empezar por eliminar la basura jurídica que lo afecta negativamente.
- ✓ En el mismo sentido, la legislación relacionada con el cobro de deudas debe ser lo suficientemente neutral como para no favorecer al deudor ni al acreedor. En otras palabras, el cumplimiento de los contratos debe garantizarse.

Las recomendaciones más específicas son:

- ✓ Suprimir el Banco Central del Ecuador.
- ✓ Suprimir la discrecionalidad de la Superintendencia de Bancos. Ya sea adoptando reglas antes que 'regulación' para la autorización de nuevos bancos, u otros intermediarios financieros; o reduciendo su rol una vez que haya empezado el proceso de integración financiera. Otra posible solución sería que deje de ser una organización semipública y se torne en una organización estrictamente privada. De esta manera, al menos, se entenderá de antemano que son los propios banqueros los que se vigilan unos a otros.
- ✓ La bolsa de valores es algo que también se debe desarrollar, pero por sí misma, porque es un producto sustituto de los servicios bancarios y menos oneroso. Sin embargo, en este caso no sólo se depende de reformas o supresiones sino, además de cambio paradigmático en la concepción empresarial que existe en Ecuador. Un paso interesante sería experimentar con pequeñas empresas, inclusive panaderías. Luego de establecer las reglas 'universales' de un mercado bursátil dejar que funcione sin el tutelaje del gobierno.
- ✓ Para facilitar la integración financiera, además de lo anterior, se tendrá que eliminar los artículos de varias leyes como la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, y aquellas relativas a la inversión extranjera. Aunque debido a la economía política del Ecuador lo mejor sería eliminarlas del todo. No se trata de acabar con las leyes, más bien de despejar la 'telaraña legal' levantada por años en Ecuador. El código mercantil que se usa en el país, similar al de otros países, podría servir para la banca. Tomando en cuenta que la banca es precisamente un tipo de empresa más.

ANEXOS

1. Breve introducción teórica

A lo largo de este estudio se utilizarán varios conceptos que encajan dentro de los lineamientos de teorías económicas heterodoxas. La más general y que servirá como marco de referencia es la que corresponde a la

Nueva Economía Institucional. La misma que ha sido desarrollada por destacados autores como Douglas North.

Junto a la anterior también se seguirá, dentro de las decisiones políticas y la relación gobierno-economía o economía política, la teoría de la Opción Pública desarrollada por James Buchanan y Gordon Tullock.

Para mayores referencias se remite al lector a la bibliografía del presente trabajo.

La utilización de tales teorías de ninguna forma implica que el presente autor sea o haya adoptado una postura ecléctica, más bien todo lo contrario porque el denominador común de estas teorías es el individualismo metodológico. Este enfoque (epistemológico) considera que las personas individuales son la unidad básica del que parte el análisis científico dentro del campo social. En este sentido, no se estudia al 'gobierno' como entidad u organización supra-individual sino el comportamiento individual de las personas que participan en el proceso de acciones del gobierno. MB

Conceptos

Se empezara con el concepto de instituciones (o institución) que se refieren a las reglas de juego de la sociedad, que establecen las guías o medios a través de los cuales los individuos pueden interactuar con sus semejantes. En este sentido se puede mencionar el lenguaje, el derecho consuetudinario (o ley), el mercado, el dinero, la moral, entre otros.

El lenguaje es nuestro sistema o medio de comunicación con reglas (gramaticales) que nos sirven de guía al comunicarnos. El mercado es el sistema o proceso a través del cual realizamos intercambios para satisfacer necesidades. La moral y el derecho establecen las reglas básicas de cualquier sociedad sobre las que, de hecho, se basan el resto de instituciones. Así como a ningún hombre en específico se le atribuye el descubrimiento *ex nihil* (de la nada) del lenguaje, tampoco se puede pretender lo mismo con el mercado o el derecho. Porque estas instituciones son el fruto evolutivo de la acción descentralizada e individualizada de los hombres, mas no del diseño omnicompreensivo de uno o algunos pocos hombres en determinada época.

Las instituciones, además, reducen los costos de interacción entre los hombres por el mismo hecho de que someten a todos a las mismas reglas. De esta forma las instituciones reducen la incertidumbre porque establecen un marco general para todos.

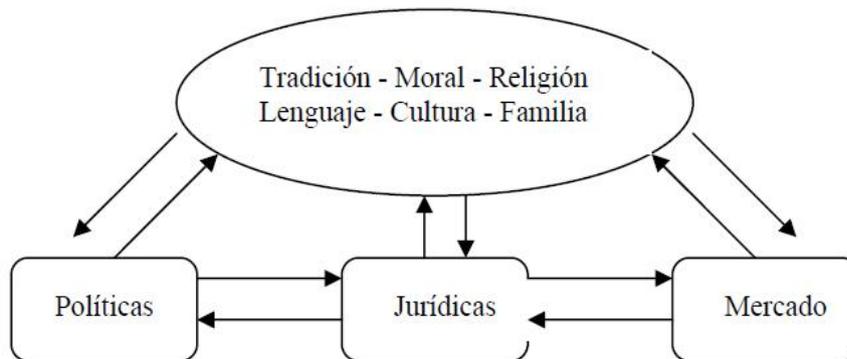
Imagínese usted lo complicado que sería tener que inventarse un nuevo idioma cada vez que conoce a alguien.

Las reglas o normas que subyacen a estas instituciones pueden ser *formales*, es decir, expresadas en forma escrita como una constitución; e *informales*, es decir, tácitas o implícitas en las pautas de comportamiento de los individuos.

Contrastando con lo anterior, también existen las organizaciones o grupos de individuos que actúan deliberadamente en busca de una meta específica. Estas pueden ser; políticas; económicas; sociales; educativas; entre otras.

La matriz (o marco) institucional de cualquier sociedad es el conjunto de normas o reglas de conducta que guían a los individuos u organizaciones.

MATRIZ INSTITUCIONAL



En adición a lo anterior, se debe mencionar las dos etapas de intercambio político propuestas por la teoría de la Opción Pública. La primera es la *elección de las reglas constitucionales*, o la elección de las reglas

generales de carácter legal y político que establecerán las normas gubernamentales de la sociedad. Estas reglas influenciarán el desarrollo de las actividades privadas en el campo mercantil, educativo, religioso e incluso más allá.

La segunda etapa, en cambio, es la denominada *post-constitucional* o aquella en la que las reglas establecidas en la etapa anterior se ponen en funcionamiento. En esta etapa *operacional* se determina el grado de efectividad de las reglas establecidas en la etapa constitucional. Tal efectividad puede ser determinada por el nivel de solución pacífica de conflictos a través de los mecanismos de justicia, y por las facilidades y garantías para que se desarrollen procesos creadores de riqueza por medio de la iniciativa individual. En suma, mientras la primera etapa trata de la elección entre reglas la segunda de las elecciones dentro de las reglas.

Legislación y Leyes

El uso que se ha dado en nuestro lenguaje cotidiano de la palabra *ley* o *leyes* no tiene nada que ver con la concepción que de la misma han tenido y tienen filósofos, juristas, y demás pensadores destacados. Desde los griegos pasando por Santo Tomás y sus seguidores hasta los filósofos de la Ilustración escocesa y el mismo Robert Nozick en tiempos actuales, la concepción de la *ley* fue muy diferente a la que en Ecuador se tiene.

Lo que se transmite a través de los medios de comunicación e incluso en los centros de aprendizaje ecuatorianos es acerca de las leyes o proyectos de leyes que se están promoviendo en el Congreso. Se habla, también, de que hacen falta más y mejores leyes para promover determinados fines como la reactivación de la producción, la lucha contra la corrupción, para proteger el medio ambiente, para regular a la banca, etc.. Las mismas que llevan el membrete, muchas veces, de Ley Orgánica.

A lo largo de este texto, se utilizará la palabra *ley* o *leyes* (en cursiva) según la tradición de los pensadores mencionados, y en el sentido que le dan dos de sus exponentes más contemporáneos: Friedrich Hayek y Bruno Leoni. *Leyes* son aquellas reglas generales de carácter abstracto que se aplican a todos por igual, sin excepción. Son generales en el sentido de que se aplican tanto a gobernantes como gobernados, y abstractas en

cuanto no se refieren a situaciones específicas de tiempo y lugar ni a individuos ni asociaciones de individuos particulares. No especifican un fin determinado, sólo establecen un medio pacífico para dirimir los conflictos entre personas u organizaciones. Limitan y protegen las esferas de acción individuales, y deben ser aplicadas cuando alguien o los mismos gobernantes transgreden o rompen tales límites.

En cambio, la palabra legislación se usara para referirse a las denominadas en Ecuador como leyes orgánicas. Es decir, aquellas órdenes y mandatos que el gobierno decreta y que los individuos deben acatar. Además se refieren a personas u organizaciones específicas, e incluso a tiempos y lugares particulares. Por ejemplo, la Ley Orgánica de Galápagos. En este sentido, no son generales ni abstractas como las *leyes*.

Mientras las *leyes* son descubiertas, la legislación es creada.

2. Proceso Inflacionario en Ecuador: Efecto Cantillon

La principal diferencia entre el análisis tradicional de la inflación y sus efectos en la economía y el que aquí se denomina como efecto Cantillon; es que el primero se basa en la teoría cuantitativa; tal como la formularon John Locke, David Hume y recientemente Milton Friedman; según la cual el aumento de dinero se refleja en un aumento similar en el nivel general de precios, sin modificar la estructura real de la economía (o sin provocar efectos distributivos).

Aplicado al caso de Ecuador, el efecto Cantillon puede describirse de la siguiente manera:

- 1) El BCE emite dinero y lo puede introducir por dos vías básicamente: La primera es el sistema bancario. La segunda es el gobierno cuando se monetizan los déficits.
- 2) En la primera vía, no todos los bancos reciben uniformemente el dinero recién emitido. Por medio, de las operaciones de mercado abierto aquellos bancos que poseen un mayor número de Bonos recibirán una mayor cantidad. Por medio, de las operaciones de descuento los bancos con mayores necesidades de liquidez requerirán más dinero. Ambos tipos de bancos suelen ser los que mejor conectados a la política se encuentran.

- 3) Los Bancos con este nuevo dinero y sin pronósticos de crisis no se quedaran con el dinero. Lo empezaran a dar prestado con tasas de interés reducidas a ciertos empresarios. Nuevamente, aquellos más cercanos a los banqueros.
- 4) Estos empresarios emprenderán proyectos para los cuales contrataran mano de obra, productos y servicios de proveedores de materias primas. Para poder atraerlos será necesario ofrecer mayores precios por estos recursos.
- 5) Tales empleados y proveedores podrán realizar mayores gastos, dado que la producción todavía no ha aumentado estos mayores gastos en comida, vestido y otros bienes tendrán que ser comprados con precios superiores a los previos otros productos serán importados.
- 6) Según las preferencias en comida y vestido solo ciertos fabricantes de estos bienes recibirán mayores ingresos al vender sus productos a mayores precios.
Esto puede provocar que se trate de producir más de estos bienes, pero además que tales fabricantes también incrementen sus gastos.
- 7) La producción de bienes originalmente establecida es modificada por las preferencias de quienes reciben el nuevo dinero. Por lo tanto, se deja de producir ciertos bienes para empezar a producir los que demandan con mayor intensidad quienes fueron favorecidos gradualmente con el nuevo flujo de dinero.
Por ejemplo: Langostas de agua dulce, o grandes edificios que aun no se habitan completamente.
- 8) Algunos quedaran desempleados, otros obtendrán empleos con mayores sueldos.
Los salarios relativos se alteran.
- 9) Cuando los efectos inflacionarios del dinero emitido empiecen a sentirse de forma más general, probablemente unos proyectos estarán terminados, otros aun en producción.
- 10) Quienes estuvieron sujetos a salarios fijos o contratos con pagos fijos no podrán aumentar sus precios ipso facto. Los pensionistas y aquellos que se habían especializado en las áreas que se dejaron de producir necesitaran más dinero para comprar probablemente los mismos bienes que ahora tienen mayores precios. Algunos dejaran de consumir. (Ahorro forzado).

Los efectos de la nueva emisión de dinero cuando la misma se destina al financiar el déficit estatal pueden establecerse siguiendo el proceso previo pero desde el punto 5) y agregar que se destina a empleados y proveedores del gobierno.

Currículo:

Campos de Especialización: Economía Constitucional. Teoría Monetaria. Desarrollo Económico. Complejidad.

Educación: George Mason University, PDH en Economía

George Mason University, MA en Economía

Experiencia en Enseñanza: Universidad San Francisco de Quito.

George Manson University

Asistente Cátedra para Thomas Stratmann

Clases en Principios de Microeconomía. Historia del Pensamiento Económico

Experiencia en Investigación: Center for Social Complexity George Mason Univ.

Instituto Ecuatoriano de Economía Política

Fundación Libertad. Investigador Académico

Publicaciones: Un estudio de las Constituciones en Ecuador

Banking Crisis in Ecuador: Causes and Feasible Solutions.

Hacia una Política Fiscal Sostenible: Análisis de las Instituciones Presupuestarias del Ecuador 1830-2002.

Conferencias: Banking Crisis and Monetary Arrangements

Bank Runs and Monetary: A Computational Examination

Emergence of Market Institutions in Developing Countries

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bauer, Peter; Yamey, Basil. (1957) *The Economics of Underdeveloped Countries*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bauer, Peter. (1971) *Dissent on Development. Studies and Debates in Development Economics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Boettke, Peter (2001) *Calculation and Coordination. Essays on socialism and transitional political economy*. London & New York: Routledge.
- Easterly, William. (2002) *The Elusive Quest for Growth*. Cambridge
- North, Douglas (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

- North, Douglas; Summerhill, William; Weingast, Barry. *Orden, desorden y cambio económico: Latinoamérica vs. Norte América*. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. www.iigov.org
- Schotter, Andrew (1981). *The Economic Theory of Social Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shleifer, Andrei; y Vishny, Robert. (1999) *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures*. Cambridge: Harvard University Press.: MIT Press.
- Glaeser, Edward L.; Shleifer, Andrei. (2001) *Legal Origins*. Harvard University Press.
- Hayek, Friedrich (1979). *Law, Legislation and Liberty. The Political Order of a Free People*. Vol. 3. Chicago: University of Chicago Press.
- AMPUERO & ROMERO (2002). La experiencia del Ecuador con la dolarización y las tareas pendientes. Instituto Ecuatoriano de Economía Política.
- AROSEMENA, G. (1994). Nuestros males crónicos. Las crisis económicas del Ecuador.
- AROSEMENA, G. (1994) Historia Empresarial del Ecuador. La banca. Vol. III.
- BECKERMAN & SOLIMANO, Ed. (2002). Crisis and dollarization in Ecuador. Stability, growth and social equity. World Bank
- BUTI & VAN DEN NORD (2003). Discretionary fiscal policy and elections: the experience of the early years of EMU.
- CHANG & ROMERO (2003). Hacia una política fiscal sostenible: análisis a las instituciones presupuestarias del Ecuador 1830 - 2002.
- Buchanan J. y Brennan G. (1987) *El Poder Fiscal*.
- Buchanan J. y Wagner R. (1983) *Déficit del sector público y Democracia*.
- Hayek, Friedrich (1979) *¿Inflación o Pleno Empleo?*.
- ----- (1983) *La desnacionalización del Dinero*.
- -----(1946) *Individualismo and Economic order*
- Huerta de Soto, Jesús (1998) *Dinero, Crédito y Ciclos Económicos*
- LÓPEZ, F. (2002). Dollarization in vulnerable economies: lessons from Ecuador.
- MUNDELL, R. (1999). A reconsideration of the twentieth century
- Mises, L. Von (1912) *La Teoría del Dinero y el Crédito*.
- Moreno Villalaz, J.L. (1999) *Lecciones de la experiencia Panameña: una economía dolarizada con Integración Financiera*. IEEP Ideas de Libertad No 50.

- 2001) *Dolarización ¿es solo un nuevo régimen cambiario?* IEEP Ideas de Libertad No 67.
- Schuler, Kurt (1998) *¿Deberían los países en desarrollo tener bancos centrales? Estudio comparativo de 155 países.*
- Smith, Vera. (1936) *The rationale of central banking and free banking alternative.*
- ROMERO (2001). Dolarización: Hechos, perspectivas y oportunidades.
- (2002). Banco Central del Ecuador: la historia que aun no aprendemos.