



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

ÁREA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Programa de Maestría en:

RELACIONES INTERNACIONALES

MENCIÓN EN ECONOMÍA Y FINANZAS

LA CRISIS BANCARIA ECUATORIANA

en el contexto de las nuevas tendencias financieras internacionales

Jorge Daniel Mancero Espinoza

2001

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magister de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

También cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar los derechos de publicación de esta tesis, o de partes de ella, manteniendo mis derechos de autor hasta por un período de 30 meses después de su aprobación.

Jorge Daniel Mancero E.
26 de junio del 2001



ÁREA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Programa de Maestría en:

RELACIONES INTERNACIONALES

MENCIÓN EN ECONOMÍA Y FINANZAS

LA CRISIS BANCARIA ECUATORIANA

en el contexto de las nuevas tendencias financieras internacionales

Jorge Daniel Mancero Espinoza

Tutor:

Ec. Marco Romero

Quito - Ecuador

2001

RESUMEN

La globalización ha empujado a varios países a liberar sus mercados financieros en búsqueda de un mayor flujo de recursos que dinamice sus economías. La liberalización y desregulación han estado presentes en la mayoría de las crisis financieras y bancarias que se han ocasionado en las dos terceras partes de los países del mundo en los últimos años.

El ejemplo más evidente de la globalización de las finanzas y su libertinaje, son los mercados *offshore*, que permiten integrar los mercados financieros nacionales en una gran red de instituciones financieras conectadas a través de todo el mundo, con el único propósito de evadir las regulaciones de los estados nacionales para incrementar su rentabilidad pero de igual forma el riesgo; ya que a través de esta modalidad se canalizan inmensas cantidades de dinero provenientes de actividades lícitas e ilícitas que han contribuido a la inestabilidad de las economías nacionales, por la especulación y excesiva ambición de grandes inversionistas.

El Ecuador también se ha dejado llevar por la corriente de la liberalización de los mercados, por lo que modificó en 1994 el marco legal del sector financiero con ese propósito, esto llevó a debilitar los controles y permitir que varias irregularidades contribuyan a poner en un grave estado de crisis a todo el sistema.

El salvataje bancario en nuestro país no ha terminado aún, pero se pueden distinguir varias similitudes y diferencias con las estrategias que con el mismo propósito se implementaron en otros países; además es evidente que no siempre se utilizó el mismo criterio por parte de las autoridades competentes para el tratamiento individual de cada banco en crisis.

El análisis de éste tema nos lleva a pensar que se debe fortalecer la supervisión prudencial, así como adoptar un marco legal adecuado, que le permita el estado actuar como un eficaz regulador del mercado, impidiendo que crisis bancarias como la que vivimos en éstos últimos años se repitan nuevamente.

AGRADECIMIENTO

Ninguna persona puede alcanzar sus metas sin la ayuda de otros; éste trabajo es también el resultado del esfuerzo y sacrificio de mi familia, a quienes les debo un agradecimiento infinito por el permanente apoyo que a través de diferentes formas me otorgaron durante todo el tiempo en el que he tenido la suerte de formar parte del grupo de estudiantes de la Universidad Andina Simón Bolívar.

La calidad humana y profesional de las autoridades, profesores, y personal administrativo de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, constituye un factor clave para el óptimo desenvolvimiento de sus estudiantes; un agradecimiento imperecedero a quienes han sabido orientar y transmitir sus conocimientos con total probidad y generosidad.

DEDICATORIA

A mi esposa e hijo, los seres que inspiran cada paso importante en mi vida

CONTENIDO

Introducción	8
CAPITULO I:	
LA DESREGULACION Y LIBERALIZACION FINANCIERA	
Las nuevas tendencias financieras internacionales	19
Crisis financieras internacionales	27
Análisis de las estrategias de salvamento en otros países	31
Los paraísos fiscales y la banca <i>offshore</i>	45
CAPITULO II:	
EL SALVATAJE BANCARIO EN EL ECUADOR	58
La estrategia para cada caso	60
Análisis financiero del sistema	74
CAPITULO III:	
SUPERVISION Y REGULACION PRUDENCIAL DEL SISTEMA FINANCIERO	
Evolución marco normativo e institucional del sistema financiero ecuatoriano	82
Los principios básicos del Acuerdo de Basilea	89
La Supervisión	92
La Superintendencia de Bancos	94
La Regulación	98
El rol del Estado	101
Conclusión	103
Anexos	
Riesgo Crediticio	1
Actividades permitidas a los Bancos Privados por la LGISF	2
Restricciones en operaciones de los Bancos Privados al 31-04-1994	3

INTRODUCCION

En el Ecuador las crisis bancarias no son recientes, los períodos de estabilidad económica y financiera han sido tan escasos que el referirse a momentos críticos de la banca es muy común en la historia de nuestro país, sin embargo ninguna crisis ha tenido los efectos como los que ha causado la última que inició en 1996 y que lamentablemente aún no termina.

El sistema bancario ecuatoriano siempre ha sido muy vulnerable a factores internos y externos, la trayectoria histórica de la banca en nuestro país es muy clara al respecto, refleja la inestabilidad que ha estado presente desde hace mucho tiempo.

Uno de los análisis¹ que explican históricamente el comportamiento de la banca ecuatoriana, identifica los siguientes períodos relevantes:

- 1927 - 1939: Epoca que se caracteriza por una reestructuración sustancial del sistema y su institucionalidad, luego de una grave crisis, que algunos analistas compara con la presente; cabe mencionar que coincidentalmente la crisis internacional y la inestabilidad política fueron factores importantes en la generación de esta crisis.
- 1940 - 1950: El país se vió afectado por el conflicto bélico con el Perú, la economía se debilitó, sin embargo su recuperación fue rápida, gracias a las exportaciones y a la relativa estabilidad política de la época.
- 1951 - 1970: Los conflictos internacionales como el de Corea, y un nuevo período de inestabilidad política, que recrudesció con fuerza, afectaron el

¹Mario Canessa, *La banca del Ecuador: Una explicación histórica*. Guayaquil, Septiembre de 1999.

equilibrio económico que se había alcanzado en años anteriores, obligándose a una depreciación del sucre ante el dólar, lo que junto a la fuga de capitales y al incremento en la deuda, complicaron a la banca.

- 1970 - 2000: Los últimos 30 años, no son más que el fiel reflejo de la permanente inestabilidad económica del país y en consecuencia del sistema financiero. El “boom” petrolero de los 70 ayudó al crecimiento de la banca; luego vienen los años 80 y la crisis de la deuda, la caída de los precios del petróleo, así como la transición a la democracia, que generó problemas al sistema, y desembocó en la sucretización de las deudas del sector privado y por ende de la banca, constituyéndose en un claro ejemplo de salvamento². En la primera parte de la última década, la banca se recupera y crece, se fortalece en todos los aspectos, especialmente por la influencia de la nueva Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, que permitió algunas libertades antes no conocidas; a partir de 1995, la crisis generalizada en el Ecuador no ha podido ser superada, y los bancos son su imagen más notoria.

Durante el gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén dos bancos protagonizaron los primeros escándalos financieros, pero la crisis se agudiza a partir del último conflicto con el Perú, quedando al descubierto las debilidades del sistema financiero ecuatoriano, empeorando aún más en los últimos dos años la situación hasta el punto de que el 70% de la banca ha sido estatizada, el Estado tuvo que recurrir a un salvataje con un costo para el país que ascendería aproximadamente a USD\$6.000 millones³, sin embargo, la consecuencia más grave es la pérdida de confianza de los clientes en el sistema, producto de decisiones gubernamentales polémicas como la

²Augusto de la Torre, *El Manejo de Crisis Bancarias: El Marco Legal Ecuatoriano y Posibles Reformas*, Quito, CORDES, 1997, p. 1

³Wilma Salgado, *Posibilidades y riesgos de la dolarización sobre la seguridad alimentaria de las familias en el Ecuador*, Programa Mundial de Alimentos. Quito, marzo del 2000, p. 7

implementación del impuesto a la circulación de capitales, el congelamiento de depósitos, la determinación de feriados bancarios, etc., buscando resolver el problema sin sacrificar mayormente a los dueños y accionistas de los bancos, aparentemente por secretos compromisos electorales, pero generando el rechazo de los depositantes, que nunca se convencieron de la eficacia de la Agencia de Garantía de Depósitos, que solo ha logrado generar la mayor emisión monetaria de la historia, para cumplir parcialmente con los compromisos contraídos.

En el libro “Bancos y banqueros”⁴, varios analistas políticos y económicos como Jorge Nuñez, Guillermo Arosemena, y Raúl Vallejo, entre otros, categóricamente establecen que la Ley General de Instituciones Financieras, que fuera promulgada durante 1994, como una herramienta modernizadora de nuestro sistema financiero, uno de los primeros signos de que la liberalización financiera tocaba nuestras puertas, es la causa principal de la debacle de la banca ecuatoriana, porque permitió abusos imposibles de resarcir, reduciendo significativamente el alcance del principio de supervisión y regulación como una política pública de control financiero.

Por otro lado el conocido analista Pablo Lucio-Paredes⁵, al exponer desde su óptica las debilidades de la banca en el Ecuador, detalla las siguientes:

- El capital real de los accionistas pierde valor cada año
- Los activos no rentables representan más del 30% del total, mientras en el mundo el estándar es el 20%
- El margen financiero neto no cubre gastos operativos
- Demasiados bancos, gastos elevados y márgenes de intermediación altos
- Concentración crediticia y créditos vinculados
- Pésima regulación

⁴Jorge Nuñez y otros, *Bancos y banqueros*, Quito, Editorial El Conejo, 1999.

Al razonar sobre la necesidad de que el gobierno intervenga en el sistema financiero, Pablo Lucio-Paredes acepta que el Estado debe controlar la solidez de los bancos para que puedan cumplir sus compromisos con los clientes. Dice también que los resultados no han sido los que se esperaban y que los organismos de control no cumplen con su función oportunamente, y resalta que la corrupción y el tráfico de influencias está detrás de esto; pero en ningún momento cuestiona la Ley General de Instituciones Financieras, que es muy criticada por otros economistas, a pesar de mencionar brevemente a la pésima regulación del sistema como una debilidad del mismo.

Al sugerir soluciones al problema, la tendencia neoliberal aflora en el mencionado analista:

- a) Propiciar que más bancos internacionales entren al país
- b) Olvidarse del excesivo proteccionismo estatal que favorece prácticas no competitivas o inmorales
- c) Ser creativos en el sentido de incentivar fusiones u otros mecanismos de mercado.

Resulta paradójico que mientras en el ámbito internacional se plantea como una alternativa para mejorar el proceso de globalización financiera en el mundo, la implementación de políticas de supervisión y regulación de las transacciones financieras, en el país se diga que debe liberalizarse todo el sistema financiero, para dejarlo a expensas de las leyes de la oferta y la demanda; agregando que el Estado debería tener menor participación, cuando en el ámbito internacional muchas veces sugieren que debería aumentar el rol protagónico del Estado tendiente a mejorar la

⁵ Pablo Lucio Paredes, *Cimas, Abismos y Tempestades de la Economía*, Quito, 1999, pp. 284 y 285.

función del control y garantizar la estabilidad que se requiere para mantener un orden financiero a nivel de cada país y en el plano internacional.

Las debilidades del sistema financiero ecuatoriano son algunas: deficiencias estructurales, liberalización financiera, así como el funcionamiento especulativo y procíclico de los flujos internacionales de capitales se combinaron con un instrumento legal ineficiente, escasas o leves normas regulatorias e inadecuadas técnicas de supervisión, que no permitieron cumplir adecuadamente con la política de control financiero, que un Estado debe aplicar con responsabilidad y discreción a través de la supervisión y regulación del sistema para integrarse a las nuevas tendencias internacionales sin perder de vista a la globalización.

El proceso liberalizador en el resto del mundo tampoco ha estado exento de problemas, y pone en evidencia las fallas del sistema. Las crisis financieras de México, Brasil, Rusia pero especialmente la crisis asiática de 1997, han demostrado que también existen deficiencias de lo que para algunos sería la nueva arquitectura financiera internacional, denominación que distingue al nuevo orden internacional que en las finanzas mundiales se quiere imponer por los países más desarrollados basados en su mayor poder económico, político, financiero y tecnológico; es pertinente por lo tanto citar a Edward Ng⁶, cuando al referirse a la crisis asiática, manifiesta que “...una economía emergente debe fortalecer primero su estructura e instituciones financieras antes de abrirse”.

Lamentablemente, los países más débiles por la necesidad de atraer flujos de capital hacia sus economías, liberalizan primero sus mercados y luego piensan en como

⁶ Edward Ng, *El ritmo de la liberalización en las economías emergentes en América Latina y Asia Pacífico: Oportunidades ante la crisis*, Chile, Fundación Chilena del Pacífico e Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1998, p.247

solucionar los problemas que genera la apertura financiera, es decir, cuando es evidente el mayor riesgo que afrontan o cuando la crisis toca sus puertas.

Durante la última década, la magnitud y la estructura de los mercados financieros internacionales han experimentado profundos cambios. Dichos cambios son principalmente consecuencia de la liberalización generalizada, tanto de los sistemas financieros nacionales como de los movimientos de capital, así como de los importantes desarrollos tecnológicos que facilitan la información global instantánea y favorecen la interconexión entre los estados.

Para Stephany Griffith-Jones⁷, los cambios en el Sistema Financiero Internacional, “...han llevado al desarrollo de un sistema financiero privado cada vez más integrado y globalizado. Así han caído las barreras entre sectores financieros, y en particular las diferencias entre bancos y casas de valores, lo cual ha llevado al desarrollo de conglomerados financieros, tanto a nivel nacional como internacional. Ello ha sido acompañado de una vasta expansión de instrumentos financieros, para muchos de los cuales no está claro el nivel de riesgo que generan. Finalmente, ha habido una gran institucionalización del ahorro, que ha intensificado la internacionalización de las inversiones.”, descripción precisa de lo que realmente en estos momentos ocurre en el mundo, fenómeno que ha traído consecuencias que según Griffith-Jones son “... un dramático crecimiento y transformación del sistema financiero privado internacional, que tiene muchos aspectos positivos. Sin embargo, no ha habido un desarrollo correspondiente de la institucionalidad pública internacional, que provea del marco adecuado para ayudar a que este nuevo sistema privado opere en forma estable, y no genere riesgos de crisis financieras, ya sea a nivel nacional o internacional”.

⁷ Stephany Griffith-Jones, *Nuevas Tendencias y Desafíos del Sistema Financiero Internacional*, Madrid, Fundación Centro Español de Estudios para América Latina, 1982, p. 11.

Plantea además tres criterios que explican el desarrollo común de la liberalización financiera:

- El desarrollo de los mercados financieros
- La superposición de actividades financieras
- La concentración de instituciones financieras

Concluye con una visión muy clara del aspecto que más debe cuidarse y desarrollarse en este proceso, la supervisión, aseverando que su rol es indiscutible e indispensable. Expresa textualmente⁸: “La supervisión debería estar mucho más desarrollada internacionalmente y mucho mejor coordinada a través de las diferentes profesiones, si se alcanza alguna vez un control consolidado de los conglomerados financieros. La supervisión debería tener dos propósitos: elaborar diagnósticos anticipados de las instituciones frágiles y del desarrollo de los mercados insostenibles por un lado, y por otro diseñar reorganizaciones que minimicen el costo.”, este comentario resalta la importancia de la función del control, que se ha visto disminuida por la vertiginosa liberalización de los mercados financieros.

Respecto del mismo tema, J.A. Sánchez y Enrique Fuentes Quintana⁹, tienen su propia perspectiva, que tal vez no se aleja mucho de la anterior, pero que plantea otros elementos al proceso de globalización financiera, al decir que “los desarrollos experimentados en el campo de la informática y las telecomunicaciones constituyen el nexo de unión fundamental entre las distintas facetas que abarca la globalización. Incluso, con la particularidad de que estos desarrollos, al gozar de posibilidades todavía prácticamente inimaginables, tienden a reforzar la capacidad de proyección futura de ese proceso que, no lo olvidemos, es el principal fenómeno que está viviendo el sistema bancario internacional.”

⁸ *Ibíd.*, p. 40.

Sánchez y Fuentes, exponen tres factores claves que han influido en el acelerado desarrollo de la globalización financiera:

- Desregulación, que suprime las barreras de los mercados financieros nacionales, y entre éstos; así como en los internacionales.
- Innovación, que surge de todos los intermediarios y se aplica a todos los mercados.
- “Titularización”, que comunica el mercado bancario con el de capitales o títulos.

Estos factores se relacionan entre sí, resultando de esta interacción la globalización, que lleva a la configuración de un solo mercado financiero, sin separaciones nacionales, al desaparecer, simultáneamente las fronteras entre los sistemas financieros domésticos.

Sugieren, a pesar de su optimismo respecto al éxito del proceso, que se deben aplicar dos estrategias:¹⁰

1. Procurar la estabilidad en las economías nacionales. Facilitando la reestructuración de los sistemas bancarios, lo que obliga a coordinar las políticas económicas internacionales.
2. Mantener el control y la supervisión frente a los nuevos riesgos que se presentan.

Expresan igualmente la necesidad de revisar las reglas básicas de regulación, respecto de varios aspectos de las finanzas internacionales, en vista de que la globalización incrementa el riesgo de que los intermediarios financieros incurran en

⁹J. Sánchez y Enrique Fuentes, *Reflexiones sobre la banca*, Madrid, Espasa – Calpe, 1992, p.102.

¹⁰Ibidem, pp. 104 y 105.

grandes pérdidas así como de otras consecuencias negativas para ellos, por lo que se vuelve indispensable la regulación supranacional.

Ambas perspectivas se refieren a las nuevas tendencias del sistema financiero internacional, cuyo gran objetivo es lograr la globalización financiera; Griffith-Jones, destaca la necesidad de que los Estados desarrollen políticas claras al respecto, resaltando su rol protagónico; mientras que, Sánchez y Fuentes, exigen como requisito primordial, el lograr la estabilidad económica en los países, para integrarse al proceso globalizador; lo que obliga a pensar que países como el Ecuador tienen un largo camino por recorrer en este sentido.

Jorge Marshall¹¹ indica que para prevenir crisis financieras son necesarios tres ingredientes indispensables:

- Política macroeconómica estable y sana
- Infraestructura institucional, con un claro marco de normas que rigen a los bancos
- Regulación prudencial y supervisión, que no debe desalentar la innovación tecnológica pero siempre alineada con la política económica

El interés de varias economías emergentes por atraer flujos de capital que alivien sus problemas económicos, ha logrado que muchos países entren en crisis debido a que no se prepararon para el efecto; al respecto Ramón Lecuona¹² manifiesta que: “Paradójicamente la mayor participación latinoamericana en los mercados internacionales de dinero y capitales habría de asociarse al deterioro de sus propios sistemas financieros, primero mediante la desintermediación y después, en varios casos, por la crisis generalizada del sistema bancario”.

¹¹ Jorge Marshall, *Flexibilidad y Estabilidad Financiera en América Latina y Asia Pacífico: Oportunidades ante la crisis*, Fundación Chilena del Pacífico e Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Chile, 1998, pp.251-253

El mismo autor propone que para que la liberalización financiera sea exitosa en cualquier país, es necesario previamente “el restablecimiento de ciertos equilibrios macroeconómicos básicos”¹³, ya que al aplicarse en economías altamente inestables se incrementa el riesgo de crisis.

En consecuencia, advierte Lecuona, la desregulación no significa eliminar la regulación, sino una redefinición de la misma, resaltando la necesidad de organismos de supervisión capaces, técnica y administrativamente, de vigilar prudencialmente a las empresas financieras que corren más riesgos en la peligrosa liberalización.

La supervisión y regulación son necesarias para mantener el tan anhelado orden financiero internacional, y son los estados los llamados a actuar en esta sentido, al contrario de lo que algunos expertos internacionalistas expresan, respecto del apareamiento de algún nuevo orden político que reemplazaría al estado - nación.

Esta investigación pretende analizar desde la perspectiva de varios autores, las nuevas tendencias en el sistema financiero internacional con el propósito de establecer la posición del Ecuador y su crisis bancaria frente a la globalización financiera; destacando que la nueva arquitectura financiera debe comprender tanto la integración económica global pero también la aplicación de regulaciones que impongan los poderes públicos para evitar distorsiones que afecten a las economías más débiles; lo expresa claramente Joseph Stiglitz¹⁴ al comentar que “en el caso de los mercados financieros, la focalización de la liberalización de los mercados puede tener el efecto perverso de contribuir a la inestabilidad macroeconómica a través del debilitamiento del sector financiero”

¹² Ramón Lecuona, *La tendencia a la globalización de los mercados financieros: implicaciones para América Latina*, CEMLA, Madrid, 1992, p.338

¹³ *Ibídem*, p.345

¹⁴ Joseph Stiglitz, *Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo hacia el Consenso Post-Washington*, Revista Desarrollo Económico, vol.33, N°151, octubre – diciembre de 1998, p.694

El objetivo general de la investigación consiste en demostrar la importancia de la regulación y supervisión financiera, entendidas como instituciones internacionales que se constituyen en herramientas útiles para prevenir las graves consecuencias de la crisis bancaria en la economía nacional, así como resaltar el vital rol que cumple el Estado-Nación en la aplicación de tales herramientas.

Se pretende a través de este trabajo responder la siguiente pregunta central: ¿Por qué la liberalización y la desregulación propician crisis financieras, y como contribuyeron a la crisis que afecta al sistema bancario de nuestro país?

Además se plantea alcanzar con esta investigación los siguientes objetivos específicos:

- Identificar las diferencias de las causas, efectos y estrategias de salvamento de las crisis bancarias sufridas por otros países comparadas con la crisis ecuatoriana.
- Determinar mediante el análisis financiero y económico la situación del sistema bancario ecuatoriano
- Establecer la importancia de la supervisión y regulación financiera como herramienta para prevenir crisis bancarias y contrarrestar los efectos de la globalización financiera.

CAPITULO I

LA DESREGULACION Y LIBERALIZACION FINANCIERA

1.1 LAS NUEVAS TENDENCIAS FINANCIERAS INTERNACIONALES

¿Por qué es necesaria una nueva arquitectura financiera?, la respuesta parece ser evidente, por que la comunidad internacional requiere de un sistema financiero ordenado, con claras reglas de juego, que permitan avizorar un futuro más esperanzador para todos. Tanto países desarrollados como los que no lo son, están expuestos a graves riesgos, si es que no se adoptan urgentes medidas que modifiquen la estructura actual del sistema financiero internacional.

Susan Strange¹⁵, al justificar el título de una de sus últimas obras, “Dinero Loco”, dice: “... es, <<disparatado e imprudente>> dejar a los mercados financieros ir tan lejos, mucho más allá del control del Estado y de las autoridades internacionales”. La realidad es que el avanzado grado de desarrollo de los mercados financieros internacionales tiene en graves aprietos a las autoridades de más de un país en el mundo, pero especialmente a los organismos internacionales responsables del manejo y control del sistema financiero mundial.

Es simplemente por todo esto, que es necesaria la Nueva Arquitectura Financiera Internacional (NAFI), por lo tanto el debate se dirige más bien hacia la intensidad de las reformas que deben implementarse hasta alcanzar lo que sería la nueva estructura financiera en el mundo. Todos parecen estar de acuerdo en que son necesarios cambios a un esquema impuesto hace más de 50 años en Bretton Woods, y cuyas instituciones desactualizadas y cuestionadas se han visto impotentes para contener el

¹⁵Susan Strange, *Dinero Loco*, Barcelona - España, PAIDOS, 1999, p. 13.

vendaval de especulación y falta de transparencia que caracteriza al supuesto orden financiero que impera actualmente en el mundo.

Al analizar el informe Meltzer, Marco Romero¹⁶ sintetiza las diversas perspectivas alrededor del debate del diseño de la Nueva Arquitectura Financiera Internacional, indicando que "...el FMI y entidades de investigación vinculadas a Washington han privilegiado la visión desde los intereses de los países industrializados, que abogan por cambios menores en las instituciones, los mercados y las prácticas que gobiernan las actividades económicas y financieras internacionales; hay otros trabajos que plantean una reforma sustancial de la estructura institucional y reguladora del sistema financiero internacional, desde la perspectiva de los países menos desarrollados". En resumen, así como en otros temas vitales, el debate nuevamente enfrenta al norte con el sur o al centro con la periferia.

De hecho, el informe Meltzer, bautizado así en referencia al académico que dirigió la comisión designada para investigar la realidad del actual sistema financiero internacional y las posibilidades de reformarlo, no tuvo una opinión unánime.

La mayoría se inclinó por una posición conservadora que propone leves reformas a las funciones del FMI¹⁷, criticando severamente la intervención indebida en las políticas económicas de los países, la incorrecta utilización de los préstamos de largo plazo y recomendando limitar su uso a casos eventuales de iliquidez, sin embargo no sugieren cambios radicales a las rígidas exigencias que el Fondo realiza a los países elegibles para otorgar ayuda de corto plazo únicamente, y aún más, propone una lista de precondiciones que dejan fuera de toda posibilidad de asistencia a los países en desarrollo. En definitiva las tan comentadas amenazas de abolir completamente el FMI

¹⁶Marco Romero, *Informe Meltzer: El Diseño norteamericano de las instituciones financieras internacionales*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2000.

¹⁷Sarah Anderson y John Cavanagh, *Soportando la carga. Impacto de la crisis financiera global sobre los*

o reducir drásticamente su posibilidad de proveer ayuda condicionada, no han sido más que eso, simplemente amenazas.

El Fondo Monetario Internacional por su parte tiene su propia opinión, sobre lo que significa para él, la Nueva Arquitectura Financiera Internacional. Coincidiría con esta posición, muy limitada por cierto, la opinión de otros organismos multilaterales; pretendiendo hacernos creer que las modificaciones ya están dadas y que estamos viviendo una nueva era en las finanzas globales. Además sugieren que lo que se debe hacer a futuro, es simplemente fortalecer el sistema¹⁸, con cambios originados a través de: la calidad y sinceridad de la información económica que producen los gobiernos y otras instituciones, un código de buenas prácticas para el buen funcionamiento de la economía y la implementación de una Línea de Crédito Contingente (LCC), que el Fondo habría creado para ayudar a prevenir crisis.

El FMI en el documento citado, menciona la palabra de moda en la última década, **crisis**. Las crisis económicas, políticas, sociales, financieras, etc., han sido el denominador común de casi todos los países del mundo, en estos últimos años.

Ante esta amarga realidad, la pregunta que surge inmediatamente es ¿qué tiene que ver la Nueva Arquitectura Financiera Internacional con todo esto?, y evidentemente la respuesta es inmediata, tiene mucha relación.

Debemos partir de la globalización financiera, que se refleja en el considerable aumento de las transacciones financieras en todo el mundo a través de las fronteras de cada país, es decir, se observa en los cambios producidos tanto en la magnitud como en la estructura de los mercados financieros¹⁹.

trabajadores y Agendas alternativas para el FMI y Otras Instituciones, Francia, ATTAC, 2000.

¹⁸IMF, *Progress in Strengthening the Architecture of the International Financial System*, July 31, 2000.

¹⁹Stephanny Griffith-Jones, *Nuevas tendencias y Desafíos del Sistema Financiero Internacional*, en la

Nada de esto hubiera sido posible, sino a través de la liberalización y desregulación financiera, conocidas generalmente como las nuevas tendencias financieras internacionales, y que para algunos no son más que los puntales de la Nueva Arquitectura Financiera Internacional. Sin embargo como analizamos antes, estos factores se deberían identificar como las causas más importantes de las crisis financieras en el planeta, y no como las soluciones a los problemas que enfrentamos y que enfrentaremos en el futuro, ya que se han implementado paulatinamente de país en país en detrimento de la supervisión y regulación financiera.

Para llevar adelante este proceso de flexibilización de los sistemas financieros nacionales se han utilizado las innovaciones como los instrumentos más eficaces para cumplir con este fin.

Con el firme propósito de burlar las escasas y leves regulaciones impuestas en los mercados nacionales, así como para escapar del exiguo control que las autoridades locales ejercen sobre las actividades financieras; los actores principales del gran mercado financiero mundial, entidades financieras e inversionistas, se han empeñado en desarrollar innovaciones²⁰ tanto financieras como tecnológicas.

A las innovaciones financieras, la autora citada las clasifica en: productos innovadores (ej. derivados) y procesos innovadores, estos últimos más relacionados con lo que para Stephanny Griffith-Jones²¹ son los criterios que determinan el origen de la liberalización financiera: el desarrollo de los mercados financieros, la superposición de las actividades financieras y la concentración de instituciones financieras.

Revista Pensamiento Iberoamericano, Madrid, AECI y CEPAL, Enero-Junio 1995, p.11.

²⁰ Susan Strange, *Dinero Loco, Barcelona - España, PAIDOS, 1999, pp. 23 y 24.*

²¹ Stephanny Griffith-Jones, *Nuevas tendencias y Desafíos del Sistema Financiero Internacional* en la

Para que las innovaciones financieras obtengan los resultados hasta hoy alcanzados, debieron valerse de innovaciones tecnológicas como los ordenadores, chips y satélites²². Alcanzando una reducción notable en el tiempo utilizado para culminar una transacción y por consecuencia lógica aumentaron radicalmente el flujo de información transmitida, elevando el número de transacciones realizadas y los montos negociados.

Estas grandes cantidades de dinero y transacciones son ahora incontrolables, no para quienes tienen interés de rentabilidad en ellas, sino para los estados y organismos internacionales, que no pueden controlar la frenética actividad financiera mundial, en vista de que no han desarrollado instrumentos de gestión a la misma velocidad que lo han hecho las corporaciones financieras internacionales y los grandes inversionistas de todo el planeta.

Se ha demostrado en la prevención y solución de las últimas crisis financieras internacionales, que ni los estados y peor aún los organismos que forman parte del deteriorado marco institucional de Bretton Woods, tienen los medios jurídicos y tecnológicos para asegurar el adecuado funcionamiento del mercado.

La necesidad de mejorar los controles tanto de los flujos de capital como de la actividad bancaria en el mundo, debe ser un punto de permanente discusión en la agenda de temas que se debate alrededor de la Nueva Arquitectura Financiera Internacional.

Personalidades de la talla de Michel Camdessus²³ y Alan Greenspan²⁴, coinciden en resaltar la importancia de una adecuada supervisión y regulación financiera. El primero se concentra en ponderar la utilidad de los Principios de Basilea, como uno de los

Revista Pensamiento Iberoamericano, Madrid, AECI y CEPAL, Enero-Junio 1995, p.11.

²² Susan Strange, *Dinero Loco*, Barcelona - España, PAIDOS, 1999, pág. 37.

²³ Michel Camdessus, *Discurso en la 40ª. Asamblea del Banco Interamericano de Desarrollo*, UASB, 15

avances más importantes en este campo, e insta a países como los latinoamericanos a implementarlos rápidamente.

En cambio el Director de la Reserva Federal estadounidense, recalca el papel jugado por la tecnología para socavar los sistemas de control, y afirma que esa misma tecnología debe ser aprovechada para contrarrestar la inestabilidad de los sistemas financieros globales.

Pero si hay que destacar algo del pensamiento de Greespan, es el reconocimiento de que el proceso de vigilancia debe ser eterno, es decir, que tanto los estados como los organismos internacionales no podrán descuidarse nunca de trabajar a la par de las innovaciones tecnológicas que implementen el resto de los integrantes del sistema financiero mundial, caso contrario, perderán el poco control que aún ejercen y el caos sería inmediatamente mayor.

El problema que países como el nuestro tienen para construir un marco regulatorio apropiado, es que al hacerlo, grandes cantidades de flujos de capital se trasladarían hacia aquellos mercados más flexibles. Por lo tanto se debe pensar, según Stiglitz²⁵, en la implementación de regulaciones que no restrinjan la competencia, pero agrega inmediatamente, el Ex-Director Principal del Banco Mundial, que estas regulaciones deben garantizar la prudencia en el comportamiento de los actores del mercado.

El rol que deberán cumplir los estados en el control de la actividad financiera es muy importante, ya que no se ha podido alcanzar un gran acuerdo internacional que reconozca la autoridad de alguna institución multilateral que pueda supervisar y regular los mercados financieros internacionales.

de marzo de 1999.

²⁴ Alan Greespan, *La Globalización de las Finanzas*, CATO, enero del 2000.

²⁵ Joseph Stiglitz, *Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo hacia el Consenso Post-*

Un buen ejemplo de que si es posible cierta forma de control, aunque con limitaciones, es el régimen internacional de comercio, que la OMC regenta con relativo éxito. En el área financiera, se realizaron intentos para que el Banco de Pagos Internacionales (BIS, en sus siglas en inglés) alcance similar posición, pero sus resoluciones y acuerdos como los del Comité de Basilea, no son obligatorios, por lo que no surten el efecto deseado.

Definitivamente, a los interesados en mantener el desorden financiero, promotores de la liberalización y desregulación financiera total, no les gusta la idea de la implementación de mecanismos adecuados de supervisión y control.

Sin embargo, mientras no concluya el debate sobre la Nueva Arquitectura Financiera Internacional, los países menos desarrollados son los más indicados para incentivar medidas urgentes que combatan el alto riesgo y la volatilidad permanente a las que están expuestos, ya que son los que más requieren de los flujos de capital internacionales que les permitan dinamizar sus economías y buscar un mejor futuro para sus ciudadanos.

La globalización como la mano visible del neoliberalismo, ha vinculado cada vez, más economías nacionales a su tendencia, que encuentran en ella la solución momentánea a la falta de recursos. Es definitivo, la liberalización comercial y financiera, así como la desregulación de los mercados atrae un mayor flujo de capitales, aumenta el intercambio comercial, así como incentiva el avance tecnológico. Pero al final del camino, "el resultado ha sido más desempleo y pobreza, una distribución del ingreso más desigual y una presencia más marcada de la economía informal"²⁶.

Washington, Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales, Buenos Aires - Argentina, octubre - diciembre de 1998, vol.38, p. 704.

²⁶ Cristóbal Kay, *Estructuralismo y teoría de la dependencia en el período neoliberal; una perspectiva*

El progreso de nuestros pueblos no puede estar supeditado a la inestabilidad deliberada de los mercados financieros internacionales, la discusión sobre la Nueva Arquitectura Financiera Internacional no puede terminar hasta que no se consigan todas la reformas que permitan alcanzar un sistema financiero mundial ordenado, confiable, estable, y por sobre todas las cosas, estrictamente controlado. Solamente cuando esto suceda, podremos decir que tenemos una nueva estructura financiera en el planeta, son los países en desarrollo los más indicados para llevar adelante la bandera de un nuevo orden financiero internacional más justo y equitativo.

1.2 CRISIS FINANCIERAS INTERNACIONALES

Goldsmith define crisis financiera como “un acentuado y utracíclico deterioro de todos o la mayor parte de indicadores financieros que tiene lugar en breve plazo -tasa de interés de corto plazo, precios de los activos financieros (acciones, inmobiliarios, valor de la tierra), insolvencia comercial y quiebra de instituciones financieras. Goldsmith, no incluye dificultades en los mercados cambiarios (*Raymond W. Goldsmith, Comment on Hyman P. Minsky's “That finacial Instability Hypotesis: Capitalist Processes and Behavior of the Economy”*, en: *Kindleberger Manias, Panic and Crashes*, p7)

Bordo define la crisis financiera en términos de 10 elementos claves que en breve se resumen en: cambio en las expectativas, temor a la insolvencia de determinadas instituciones financieras, intentos de convertir activos reales ilíquidos en dinero, entre otros, como la retracción en la oferta de dinero (*Kindleberger Manias, Panic and Crashes*, p7)²⁷

Estudios especializados determinan que “las causas de las crisis bancarias son similares, independientemente del grado de desarrollo del país, así como de su nivel de apertura y profundización financiera”²⁸, estableciendo además que las causas son tanto macroeconómicas como microeconómicas.

Se relacionan los choques macroeconómicos con la calidad de los activos bancarios, con el fondeo bancario y con la dinámica crediticia. Se incluye en este grupo el papel de las expectativas, la volatilidad interna y externa, y la expansión excesiva de los agregados monetarios.

²⁷Jurgen Schuldt y otros, *La crisis asiática. Lecciones para América Latina*, Quito, ILDIS, FLACSO Y TRAMASOCIAL, agosto de 1998.

²⁸Juan Huerta y Bernardo Urriza, *Crisis Bancarias: Causas, costos, dirección, efectos y opciones de política*, Santiago de Chile, CEPAL, 2000, p.5.

Desde la perspectiva microeconómica los puntos a tratar son: la debilidad en la regulación y supervisión bancarias, los inadecuados sistemas de contabilidad, la precipitación en los esquemas de liberalización financiera, la cartera vencida y el margen de intermediación financiera, la participación estatal en la propiedad de los bancos y el otorgamiento de los créditos a empresas relacionadas y por último los problemas de información asimétrica.

En cuanto a las medidas adoptadas para solucionar las crisis bancarias, el patrón seguido por la mayoría de países se relaciona con la asistencia a los bancos y a los deudores, además de las medidas orientadas a mejorar el marco legal y las recomendadas para reducir los efectos de las crisis bancarias. Por otro lado, los costos de las crisis varían desde el 1% hasta el 33% del PIB de los países afectados, pero vale la pena anotar que los costos han sido menores en países desarrollados que en los países en desarrollo.

Las crisis han durado entre 1 y 9 años, lo que demuestra que no necesariamente se corrigen en el corto plazo, algunos veces la recuperación es larga y dolorosa, inclusive existe la posibilidad, de que al terminar una crisis pueda empezar casi inmediatamente otra por lo impredecible de pronosticar el comportamiento del mercado gracias a los “beneficios” de la globalización.

Un término que poco se menciona en la discusión de las crisis financieras es el riesgo, el cual se incrementa al adoptar medidas que estimulan la desregulación y liberalización financiera.

Es inevitable pensar que para mejorar el control de riesgos en la actividad financiera, se puede aplicar una gran variedad de procedimientos adecuados o buenas prácticas,

que constituyen las herramientas o los instrumentos para el manejo del riesgo bancario.

Sin embargo, ninguna de éstas medidas puede ser eficaz, si el entorno en el cual se desarrollan no es el adecuado. Cuando se hace referencia a un sistema financiero internacional desordenado, que desde ningún punto de vista puede considerarse un régimen internacional, como sí sucede con el comercio mundial, la perspectiva “teórica” es vital para entender el porque de las deficiencias del sistema y las causas de la crisis.

Los sistemas nacionales no son más que un reflejo de lo que sucede en el ámbito internacional, más aún ahora que la globalización facilita la cobertura hacia los cuatro puntos cardinales de corrientes como la liberalización y desregulación financiera. En otras palabras, si el mundo financiero no está bien, mal podríamos pensar que los sistemas locales pueden andar mejor.

Las causas de las crisis financieras y bancarias en todo el mundo, tienen un referente en común, la desatenta desregulación y liberalización financiera. Por ejemplo, el riesgo implícito en las operaciones *offshore* – son transacciones realizadas por bancos nacionales en territorio nacional pero registradas y asumidas en sus filiales ubicadas especialmente en paraísos fiscales – es sumamente alto porque los mercados internacionales lo que menos tienen es estabilidad, por lo tanto, sustraerse a pensar que el riesgo bancario se puede controlar aplicando solamente ciertos procedimientos es quedarse a medio camino.

Arnoldo Camacho²⁹, reconoce que además de orientarse al mercado, eliminar restricciones innecesarias, etc., el proceso de liberalización financiera debe promover

²⁹ Arnoldo R. Camacho, *Mercados Financieros en la encrucijada: La Reforma y Supervisión de la Banca*

“el establecimiento de nuevos esquemas de supervisión prudencial para control de riesgo del sistema”, debido a la necesidad de garantizar la seguridad, solidez y solvencia del sistema financiero.

¿Que ganamos con todo esto?, naturalmente que un mercado más ordenado, con reglas de juego claras, con sistemas de control y supervisión adecuados, que permitirán manejar el riesgo del sistema con mayor eficiencia, y esto evidentemente que generará mayor confianza en los agentes económicos, para beneficio de todos.

De esta forma los esfuerzos que realiza cada entidad financiera a través de un código de procedimientos o buenas prácticas en el control de riesgos, se verán respaldadas por un sistema que mantiene la misma tendencia. Caso contrario, cada banco intentará por su cuenta reducir el riesgo, agudizando el comportamiento procíclico del mercado y provocando crisis financiera.

Ahora más que nunca, cuando la integración económica, comercial y financiera se presenta como la vía de desarrollo y el progreso para los países, es necesaria y urgente la homogeneización de procedimientos, regulaciones y demás normatividad, no solo a nivel del sistema financiero nacional, sino entre los países que tienen relaciones económicas frecuentes, para alcanzar el tan ansiado orden financiero internacional que nos tratará de brindar seguridad a cada mercado nacional, previniendo las temidas crisis financieras, tan frecuentes en la última década y haciendo menos costosa la salida de las mismas.

1.3 ANÁLISIS DE LAS ESTRATEGIAS DE SALVAMENTO EN OTROS PAÍSES

Las experiencias que diversos países han tenido que pasar frente sus propias crisis financieras, pueden ser útiles para entender la dimensión relativa de la crisis bancaria ecuatoriana y las opciones para enfrentarla.

Además como se podrá apreciar la crisis bancaria no es una enfermedad únicamente de países pobres, es decir no es signo de atraso de los países del tercer mundo; a continuación analizamos brevemente las causas de crisis bancarias de una selección de países de todo el planeta, desarrollados y subdesarrollados, del hemisferio norte y sur, europeos y americanos, y por supuesto se enfatizará en lo sucedido con países de Latinoamérica, con el propósito de observar las similitudes y diferencias con el caso ecuatoriano.

La crisis venezolana

“El sistema financiero venezolano estaba concentrado en seis bancos que mantenían el 57% de los activos del sector y una competencia extranjera limitada hasta 1995.”³⁰ Pero además contaba con un marco regulatorio débil y supervisión poco efectiva, altos costos de operación, y naturalmente altas tasas de interés que permitían a los bancos grandes márgenes que permitían cubrir su ineficiencia, pero tal vez una característica peculiar radica en un sistema contable inapropiado, que impedía controlar eficazmente las operaciones offshore.

Además de lo descrito se combinó un escenario macroeconómico complicado que contribuyó a “la tenencia de activos de baja calidad y alto riesgo, la concentración

³⁰ María Cristina Ricaurte, *Crisis Financieras. El caso ecuatoriano (1990 – 1996)*, Quito - Ecuador,

excesiva de los créditos de las empresas relacionadas, la reducida capitalización y baja rentabilidad³¹ de los bancos venezolanos y de todo el sistema nacional.

En definitiva, cerraron siete bancos, se nacionalizaron seis más, entre los que se contaban a los seis bancos más grandes del país, además de que el estado tuvo que absorber gran cantidad de empresas relacionadas, al final el costo del salvataje llegó al 13,2% del PIB en 1994, y en 1995 al 4% del PIB.

Estrategias del salvataje bancario³²

Básicamente las medidas adoptadas fueron las siguientes:

1. Inyecciones capital por parte del FOGADE (Fondo de Garantías de Depósitos y Protección Bancaria), para cubrir las pérdidas de los grupos financieros en problemas.
2. Devolución de valores a los depositantes a través de bonos de largo plazo con tasas inferiores a las de mercado
3. Esfuerzo adicional del FOGADE para cubrir los problemas de liquidez de otros bancos con problemas
4. Pago total de los depósitos legalmente garantizados a través de la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras (SBIF)
5. Cierre y liquidaciones de bancos
6. Puesta en vigencia de un nuevo marco legal.

El FOGADE, se creó en 1985 y cubría los depósitos de hasta USD \$33.000, y la SBIF no tenía total autonomía, ya que dependía del Ministerio de Finanzas.

ABYA AYALA, 1998, p. 38.

³¹ Juan Ameiva Huerta y Bernardo Urriza González, *Crisis Bancarias: causas, duración, efectos y opciones de política*, Santiago de Chile, CEPAL, 2000, p.55.

La crisis bancaria venezolana, alcanzó niveles dramáticos por la tardía intervención de las autoridades para enfrentar el problema, posiblemente si reaccionaban con anticipación los efectos no habrían llegado a ser tan graves.

Es interesante observar las grandes similitudes de la crisis bancaria venezolana, con la vivida en nuestro país desde 1998, lo que nos hace pensar que en nuestro país no hemos captado con atención lo que otros países, cercanos por cierto, han sufrido y no aprendemos aquellas lecciones necesarias para prevenir consecuencias similares en el Ecuador.

La crisis bancaria en México

Otra crisis bancaria similar a la ecuatoriana por sus antecedentes y desenlace es la mexicana, la cual empezó coincidentalmente en 1994, cuando en el Ecuador se estaba adoptando un marco legal financiero más liberal y menos reglamentado.

Los síntomas de la crisis son parecidos a los de la crisis en Venezuela ya anotados: un sistema financiero que “creció considerablemente en un contexto de débil supervisión, inadecuados estándares regulatorios, políticas contables que no se ajustaban a estándares internacionales y una participación extranjera limitada”³³

Es interesante analizar que México es uno de los países latinoamericanos que lideró los procesos de liberalización financiera, el cual inició por 1988, buscando mayor autonomía de gestión, pero contradictoriamente no permitía la fácil entrada de bancos extranjeros; algo similar ocurrió posteriormente en el Ecuador.

³² *Ibíd*em, p.56.

³³ María Cristina Ricaurte, *Crisis Financieras. El caso ecuatoriano (1990 – 1996)*, Quito - Ecuador, ABYA AYALA, 1998, p. 37.

La expansión crediticia en el sistema financiero azteca antes de que la crisis se desate, es otro signo similar a los casos de otros países como el nuestro, al parecer la liberalización de las tasas y de los controles, así como la canalización de recursos superavitarios de la caja fiscal hacia el mercado financiero, aumentan la oferta de dinero y por supuesto el consumismo, ya que es hacia ese sector donde más se concentra el crédito otorgado y no exactamente hacia actividades productivas, lo que inmediatamente genera problemas de índole macro y microeconómica.

Al inicio de la crisis, el gobierno mexicano intervino dos bancos y tres más se encontraron bajo programas especiales de supervisión, pero con la devaluación del peso mexicano en diciembre del 94, la situación se tornó más difícil por lo que se adoptó un programa especial de reestructuración del sistema financiero.

Estrategias aplicadas³⁴

El gobierno delineó su estrategia para alcanzar los siguientes objetivos:

- Proteger a los ahorristas
- Aumentar la confianza de los mercados internos y externos en las instituciones financieras
- Minimizar los efectos de los choques fiscales y monetarios
- Promover la cultura del pago de las obligaciones
- Beneficiar a los deudores y a los bancos como instituciones, pero no subsidiar a los accionistas de los mismos

Otras metas que buscaban los mexicanos alcanzar para lograr superar su crisis, fueron:

³⁴ Juan Ameiva Huerta y Bernardo Urriza González, *Crisis Bancarias: causas, duración, efectos y*

- Evitar la expansión del crédito interno neto del Banco Central para ayudar al sistema
- Distribuir a lo largo de los años y minimizar el costo del salvataje
- Interferencia mínima del gobierno en los mercados
- Diseñar programas simples y transparentes para lograr su aceptación y favorecer la confianza de las medidas.

Paralelamente, aplicaron estrategias específicas como la implementada a través del Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE), que buscaba recuperar la confianza en el sistema aumentando el nivel de capitalización de los bancos. También permitieron la entrada de inversionistas extranjeros que a la final contribuyeron a mejorar la calidad de los activos.

Otro programa a resaltar es el Fondo Bancario para la Protección del Ahorro (FOBAPROA), organismo que paso a controlar aquellas entidades que tuvieron problemas por prácticas irregulares, y fueron salvadas con la inyección de ingentes recursos.

Simultáneamente, se llevó a cabo un programa de reestructuración de la cartera, a través del apoyo de los deudores del sistema; algo que en el Ecuador todavía no es entendido bien, ya que para que para que el sistema financiero se recupere necesita clientes que tengan condiciones para ser considerados como tales; en México se lo hizo a través de (UDI's), permitiendo reducir los pagos, resucitando al sector productivo para que dinamice la economía lo que inmediatamente se percibe en los niveles de depósitos y créditos otorgados en los bancos.

Pero la ayuda no fue para las grandes empresas, también se ayudaron a reestructurar las obligaciones de los pequeños y medianos deudores a través del Programa de Apoyo a Deudores de la Banca (ADE), otro sector beneficiado con esta iniciativa fue el agropecuario con el Programa para el Financiamiento del Sector Agropecuario y Pesquero (FINAPE), y otro para la micro, pequeña y mediana empresa, denominado FOPYME.

Es destacable el hecho de que las autoridades no descuidaron nunca a los clientes de los bancos, individuales o corporativos, y eso ayudó a recuperar al sector bancario solamente, sino a toda la economía mexicana; sin embargo no se debe dejar de mencionar que todo esto se pudo realizar gracias al apoyo financiero que la Reserva Federal Norteamericana efectuó para ayudar a su vecino comercial tal vez el más importante de los últimos años.

Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional apoyaron decididamente la recuperación del sistema financiero mexicano y naturalmente de toda la economía de México, en vista de las graves consecuencias que ésta crisis podía generar al proceso de integración comercial de América del Norte.

El Ecuador no tuvo la misma suerte y debió emprender soluciones sin apoyo externo, lo que multiplicó el costo del sacrificio que todo el país realiza para salir de la crisis, las condiciones impuestas por el FMI para conceder ayuda financiera son especialmente difíciles de cumplir, por el alto costo social que implican, sin embargo por la gravedad del caso las autoridades gubernamentales han cedido en tales exigencias, aplicando medidas que afectan directamente a las clases más desposeídas de la sociedad ecuatoriana.

El costo de la crisis mexicana llegó a niveles como del 6,5% del PIB en 1995 y de 11,9% del PIB en 1997, cifras nada despreciables, tomando en cuenta que la economía de ese país es grande en comparación al resto de los países latinoamericanos; la ventaja es que “el costo total se irá devengando en el transcurso de 30 años... por lo que el gobierno mexicano no se verá obligado a hacer frente a esos compromisos de manera inmediata.”³⁵

Crisis Bancaria de Chile

La crisis bancaria chilena, “ha sido considerada como una de las más graves dentro del contexto internacional”³⁶, sucedió entre 1981 y 1985 y combinó un escenario macroeconómico difícil con indicadores microeconómicos deteriorados.

Todo empezó coincidencialmente con una corriente liberalizadora de la economía, aplicada con medidas profundas en todos los ámbitos, que entre otras cosas, ocasionó la expansión del crédito junto a la falta de pago de los clientes, generando una recesión e iliquidez; además, el impacto de una ineficiente regulación y supervisión bancaria, dieron como resultado el crecimiento y concentración del crédito en grandes conglomerados bancario – industriales.

Fue entonces en 1981 cuando empezaron las quiebras de las empresas relacionadas, lo que ocasionó que el gobierno intervenga tres bancos comerciales, un banco de desarrollo y cuatro financieras, que representaban más de la tercera parte de toda la inversión del sistema financiero chilena en aquella época. En 1982, el gobierno administró temporalmente una financiera y siete bancos, entre ellos los dos bancos más poderosos con empresas industriales relacionadas de gran magnitud.

³⁵ Ibídem, p.53.

Las estrategias de salvamento

Las autoridades trabajaron por cuatro frentes:³⁷

1. Para apoyar a los deudores internos el Banco central estableció esquemas de subsidio para permitir que los bancos reestructuren las deudas de sus clientes, con tasas y plazos menores.
2. Para ayudar a los intermediarios financieros, el Banco Central otorgó préstamos emergentes a los bancos, respaldándose con emisiones de papel de deuda, a más de que se sacrificó más de 1.000 millones de dólares de la reserva internacional.
3. Se mejoró la supervisión bancaria a través de una estrategia dirigida al análisis del riesgo crediticio, y a la transparencia de la publicación de la información financiera del sector, todo esto bajo modificaciones importantes al marco legal correspondiente.
4. Por último se aplicaron subsidios para las deudas en dólares con un tipo de cambio preferencial, así como también subsidiaron las operaciones de swaps.

En definitiva la crisis chilena le costo al Estado el 33% del PIB, tal vez sea una de las crisis más caras de la historia, sin embargo de que existen opiniones de que probablemente nunca se llegue a conocer el monto total del salvataje chileno, cuyas estrategias de reestructuración por cierto tuvieron resultados positivos.

En ese sentido, se destacan dos elementos fundamentales: “haber compartido los costos con los accionistas de las instituciones en problemas y haber sustentado el

³⁶ *Ibíd*em, p.44.

³⁷ *Ibíd*em, p.45.

programa en fuentes de financiamiento reales y no inflacionarias, es decir que una parte del éxito del programa de reestructuración chilena fue la indización.”³⁸

Es inevitable comentar, que a pesar de que el marco legal ecuatoriano vigente desde 1994 tomó como modelo principal la ley bancaria chilena, cuando se trató de aplicar estrategias de recuperación del sistema luego de la crisis las autoridades ecuatorianas no siguieron los ejemplos positivos de la estrategia adoptada en Chile, nadie puede negar que los grandes errores de las medidas adoptadas en nuestro país, fueron justamente las relacionadas con el financiamiento de los paquetes de salvataje a cada banco con emisiones no respaldadas y totalmente inflacionarias; así como también el no haber responsabilizado de sus actos a los dueños y administradores de los bancos en problemas que generaron tantos problemas a sus clientes y al país entero.

Estados Unidos y su crisis bancaria

Como se ha mencionado, las crisis bancarias no son fenómenos privativos de los países menos desarrollados, en Estados Unidos de Norteamérica, se desarrolló a finales de la década de los ochenta y se extendió hasta inicios de los años noventa.

A pesar de lo que muchos pensarían, la nación que hoy por hoy, es el país más poderoso del mundo en muchos ámbitos, también tuvo un colapso bancario, el cual se originó básicamente por los siguientes factores:³⁹

- a) Con el avance tecnológico en las telecomunicaciones y la informática, algunas instituciones financieras que no necesariamente eran bancos, asumieron atribuciones propias de éstos últimos, pero con la ventaja de tener que observar

³⁸ María Cristina Ricaurte, *Crisis Financieras. El caso ecuatoriano (1990 – 1996)*, Quito - Ecuador, ABYA AYALA, 1998, p. 33.

menos regulaciones, por lo que se generó una especie de competencia desleal que provocó que los bancos disminuyeran su nivel de depósitos.

- b) A consecuencia de lo mencionado en el punto anterior, las tasas de interés activas se redujeron y las pasivas se elevaron, lo que generó un margen de intermediación reducido que afectó naturalmente a los bancos, los cuales tienen costos operativos más altos y debieron invertir en operaciones de alto riesgo para mejorar su rentabilidad.
- c) Por último la causa más importante, que se puede decir, abarca las dos antes descritas, es la desregulación financiera, la cual permitió el apareamiento de nuevos intermediarios financieros que bajo un marco legal más flexible complicaron a los bancos tradicionales, ya que ambos ofrecían servicios similares pero en condiciones diferentes.

La crisis bancaria de Estados Unidos, trajo consigo que en 1988, 221 bancos quebraran, en 1989 sucedió lo propio con 207, y en 1990 cerraron sus puertas 169, lo que demuestra que los efectos de la crisis fueron realmente fuertes e impactantes.

Las estrategias implementadas⁴⁰

La principal estrategia aplicada se refiere a la fusión de varios bancos con problemas, lo que se llamó consolidación bancaria, con el claro propósito de buscar entidades financieras más competitivas y eficientes.

Por el lado de los depositantes, se aplicaron medidas relacionadas con los sistemas de depósitos:

³⁹ *Ibíd*em, p.47.

⁴⁰ *Ibíd*em, p.48.

- El gobierno buscó formas de pagar a los depositantes en una cantidad igual al valor de los montos confiados al sistema financiero
- Se emitieron bonos para financiar el procedimiento antes mencionado
- Por último, se adquirieron los activos de las instituciones en problemas para respaldar las operaciones del gobierno para reestructurar la banca.

Los resultados de las medidas implementadas fueron exitosas y eso se puede ver en las cifras que reflejan los costos del salvataje, un 2,3% del PIB de 1990, un monto modesto frente a la magnitud del problema y al tamaño del mercado financiero norteamericano.

La crisis bancaria española

La crisis de la banca en España, se desarrolló entre 1977 y 1985, es decir algo más de ocho años en los que 51 de los 110 bancos existentes en la época se declararon insolventes⁴¹.

Nuevamente fueron las corrientes liberalizadoras las que desestabilizaron el sistema, claro que la primera reacción fue el crecimiento importante del mercado, lo que motivó a los intermediarios financieros a asumir más riesgos, pero el marco legal y regulatorio no estaba lo suficientemente fortalecido para enfrentar los cambios producidos.

Pero además, la libertad para el accionar de los inversionistas bancarios, dio oportunidad para que se constituyeran empresas relacionadas que concentraron una gran cantidad de préstamos vinculados, deteriorando la calidad de la cartera de crédito de todo el sistema.

⁴¹ Ibídem, p. 58.

Las medidas correctivas⁴²

El actor principal para la reestructuración del sistema financiero español fue el Fondo de Garantía de Depósitos (FDG), que amparado en el acuerdo entre el Banco Central y los bancos privados para repartir las pérdidas de manera equitativa produjo efectos beneficiosos al proceso de recuperación financiera.

El proceso de rehabilitación fue aplicado específicamente a las características de la crisis de éste país e iniciaba con la cancelación de la cartera incobrable con el capital remanente, posteriormente el FDG tomaba el control parcial del banco, para luego abrir el capital accionario convocando a nuevos inversionistas con capital fresco, culminando con la venta del banco a nuevos accionistas, e impidiendo que los antiguos dueños puedan recuperar el banco.

Paralelamente, el Banco Central otorgó apoyo directo a los bancos en dificultades, pero a su vez nombró un representante para controlar las actividades del banco y el proceso de recuperación, el cual estuvo permanentemente monitoreado a través de los reportes que obligatoriamente emitía cada banco a la FDG.

Los resultados fueron exitosos, muchos analistas comparan la recuperación con la sucedida en Estados Unidos, a tal punto que en los 8 años de la crisis en España, se asume que el costo alcanzó el 15% del PIB en todo el período, cifra que comparada con el tamaño del sistema financiero de éste país ibérico y la profunda crisis superada, no es tan elevada.

Tailandia y su crisis bancaria

⁴² *Ibíd*em, p. 59.

Con el propósito de demostrar que existen indicios similares de causas de crisis bancarias en todo el mundo, se escogió a Tailandia como un ejemplo típico del lejano oriente para analizar el tema.

No se debe descartar tampoco el papel que jugó este país en la crisis financiera asiática de 1997, ya que fue la primera nación que enfrentó los gravísimos efectos que generó la más comentada crisis de los últimos años.

Sin embargo, la crisis a la que me refiero se desarrolló a inicios de los años 80, y nuevamente la inadecuada regulación, así como una débil supervisión que generaron prácticas administrativas irregulares, parecen repetirse en la mayoría de las crisis bancarias de casi todos los países que han tenido que enfrentarlas.

El sistema bancario tailandés tenía una estructura institucional oligopolística y especulativa que se alimentaba de los depósitos de los ahorristas nacionales para dirigirlos hacia sus empresas vinculadas.

Por supuesto que, para que esto sucediera el marco legal no era el más apropiado producto de la manipulación que se instrumentó para beneficiar las malas prácticas administrativas bancarias y con el firme propósito de no permitir mejores regulaciones y control más efectivo.

Otro ingrediente recurrente en todos los casos, es la difícil situación económica que acompaña siempre una crisis bancaria, la disminución de la actividad económica de Tailandia en los años en los cuales se desarrolló la crisis afectaron al sistema financiero, en el cual las compañías financieras tenían un papel muy importante, estos intermediarios financieros se parecen mucho a lo que significaron entidades del mismo nombre en el Ecuador antes de 1994 y que luego se transformaron en sociedades

financieras, las cuales no son necesariamente bancos, pero a excepción de las captaciones de depósitos a la vista, cumplen el resto de funciones en su totalidad.

Estrategias de recuperación⁴³

Por lo antes mencionado, las autoridades tailandesas aplicaron medidas específicas para los bancos y para las compañías financieras, en cada caso.

Para las últimas, diseñaron y aplicaron esquemas de apoyo que se concentraron en inyecciones de liquidez y reestructuraciones administrativas y de capital, además se incentivó la fusión de aquellas compañías de las cuales el Estado había asumido el control para privatizarlas nuevamente, el resultado fue que cinco entidades de éste tipo se privatizaron y otras nueve se fusionaron.

En el otro caso, el gobierno se apropió de aquellos bancos con problemas, entregó créditos blandos a través del Banco Central y reestructuró administrativamente las instituciones con problemas, pero también incentivó las fusiones de bancos considerados insolventes con bancos más sólidos, cabe mencionar que fueron cinco los bancos que recibieron ayuda financiera directa del gobierno.

En definitiva, el costo del proceso de reestructuración alcanzó únicamente el 1% del PIB, distribuido en 0,2% cada año entre 1984 y 1988; gracias a la contribución de las utilidades del Banco Central⁴⁴

⁴³ *Ibidem*, p.69.

⁴⁴ *Ibidem*, p.70.

1.4 LOS PARAÍOS FISCALES Y LA BANCA OFF-SHORE

El surgimiento de la banca *offshore* tuvo lugar en la década de los setenta, con la consagración de los denominados "paraísos fiscales", que servían de eficaz alternativa contra el cobro excesivo de impuestos en otros países. El significado más aceptado respecto de la noción de banca offshore es que ésta se halla integrada por aquellos bancos que tienen entidades financieras operando en paraísos fiscales. Mientras subsistan en la comunidad internacional diferencias entre los países en materia de impuestos, y en general regulaciones económicas y bancarias disímiles, existirán sitios propicios para el establecimiento de estos tipos de bancos.

Por otro lado, los centros *offshore* son aquellos países o territorios donde se facilitan algunas actividades económicas, entre las que suele ocupar un lugar destacado la actividad financiera, a través de la aplicación favorable o flexible de la legislación sustantiva aplicable, de los controles de cambios o de la normativa fiscal, de forma que el volumen de negocio en ellos no guarda relación con la dimensión y necesidades del correspondiente mercado doméstico.

Esto último quiere decir que la actividad de los centros *offshore* se orienta preferente, si no exclusivamente, a los no residentes en dichos centros, sean particulares o empresas, atraídos por las ventajas que ofrecen. Como buena parte de éstas son de origen tributario, un centro *offshore* viene a ser sinónimo de *paraíso fiscal*.

En ocasiones el centro *offshore* no se corresponde con la totalidad de un país o territorio determinado, ya que también puede ser una parte de él, en la cual se disfrutan de las ventajas propias de un centro de esta clase, mientras que en el resto del país o territorio no sucede lo mismo, al menos para determinadas actividades.

En cambio, las compañías *offshore* son las ejecutoras de la actividad, también llamadas holding companies o SAFI (sociedad financiera de inversión), son sociedades con paquetes accionarios que pueden ser al portador o nominativos. Por medio de al menos un director estas compañías permiten mantener el total anonimato de sus propietarios, así como la libre disposición de las acciones por la sola tenencia física de las mismas.

Actúan fuera del territorio nacional y se suelen utilizar para mantener activos financieros tales como acciones de otras compañías, cuentas a cobrar, colocaciones en bancos, cuentas corrientes bancarias y otras, así como para la tenencia de bienes en general. De esta manera los propietarios mantienen el anonimato y la libre disposición de los bienes, cualidades muy utilizadas en fideicomisos y herencias.

El origen y funcionamiento de la banca offshore y los paraísos fiscales.

El aparecimiento de la banca *offshore* está relacionado con la tendencia globalizadora del mundo, cuyo origen formal puede ubicarse en la posguerra a mediados del siglo XX. A pesar de que algunos pensadores dicen que la globalización siempre ha sido un propósito de la humanidad y que ciertas etapas de la historia universal revelan grandes formas de integración, pensamos que luego de terminada la segunda guerra mundial y bajo la guía del pensamiento de liberal de los Estados Unidos, es cuando se puede hablar realmente de una integración económica mundial.

A pesar de que grandes masas poblacionales no puedan involucrarse en el proceso, ya que la inequidad en la distribución de riqueza es un problema que los mentores de la globalización no quieren solucionar.

La completa liberalización de los capitales, el incremento masivo y desmaterialización de las transacciones financieras, así como el acelerado avance tecnológico en las telecomunicaciones e informática son herramientas útiles para el desarrollo vertiginoso de la globalización y naturalmente han permitido trabajar a los bancos *offshore* con mayor “eficiencia”.

Paralelamente a estos sucesos, a finales de los sesentas un hito importante en la internacionalización de las finanzas fue el apareamiento de los euromercados, justamente en respuesta a las regulaciones que impuso Estados Unidos a los movimientos de capitales, desde esa época hasta la presente nadie puede negar que el sistema financiero internacional se integra cada día más.

Los petrodólares en los setentas alimentaron la actividad de los eurobancos y motivaron la dura lucha por conseguir inmensas cantidades de dinero que dinamizarán su negocio, obligando de esta forma al resto de participantes del mercado a emplear formas parecidas de captación extraterritorial de depósitos, pero ofreciendo también otros servicios a los cuales nos referiremos más adelante.

De ésta forma países especialmente pequeños y que en un “95% son antiguos establecimientos o colonias británicas, francesas, españolas, holandesas, norteamericanas han permanecido dependientes de las potencias tutelares y cuya soberanía ficticia sirve de tapadera...”⁴⁵ a malsanos intereses de poderosos grupos económicos, encontraron una forma fácil de obtener ingresos, aceptando dinero muchas veces mal habido de personas o empresas que buscan evadir regulaciones tributarias o financieras, ya sea porque son fondos conseguidos ilícitamente o porque simplemente desean ahorrarse ciertos costos que deberían cubrir en otro lugar.

⁴⁵Christian De Brie, *Descenso al infierno de los paraísos fiscales*, Madrid, edición española, Le Monde

Estos países conocidos ahora como paraísos fiscales, utilizan “ su soberanía como un elemento del comercio mundial más próspero: de hecho dictan legislaciones cuya única finalidad es permitir escapar, cualquiera que sea el móvil, a las normas legales de otros países”⁴⁶, es decir se burlan de la soberanía del resto.

El procedimiento utilizado

La características mencionadas les he permitido a los centros *offshore*, captar recursos de la más diversa índole, por lo que principalmente su silencio ha ayudado a realizar transacciones oscuras y dudosas, especialmente al blanqueo de dinero obtenido en forma ilegal cuyo proceso según Christian de Brie⁴⁷ es el siguiente: “la colocación o prelavado consiste en transferir dinero líquido y divisas del lugar de adquisición hacia los establecimientos financieros de diferentes lugares, repartidos en multitud de cuentas. Después viene el amontonamiento o manejo, que hace imposible llegar al origen de los beneficios ilícitos: multiplicación de giros de una cuenta a otra - cada cuenta fragmentada en varias cuentas- y la aceleración de los movimientos de capitales mediante idas y venidas paralelas en varios mercados financieros, utilizando en particular la red Swift o el sistema Chips. Finalmente, la última etapa, la de integración planificada de capitales blanqueados, agrupados en cuantas bancarias seleccionadas, y dispuestos para ser reutilizados con total legalidad”.

Esta forma de trabajo de las filiales *offshore* de la banca es utilizada también para esconder los beneficios de las empresas, mediante transferencias no claras de recursos hacia cuentas de sociedades-pantalla creadas en los paraísos fiscales.

Diplomatique, abril del 2000, p.17.

⁴⁶Jean De Maillard, *Mercadeo al servicio de los delincuentes*, Madrid, edición española, Le Monde Diplomatique, abril del 2000, p.12.

⁴⁷Christian De Brie, *Descenso al infierno de los paraísos fiscales*, Madrid, Edición Española, Le Monde Diplomatique, abril del 2000, p.16.

Los servicios ofrecidos

Es interesante observar la cantidad de servicios⁴⁸ que ofrecen los centros y compañías offshore:

- secreto bancario protegido penalmente,
- ausencia de control de cambios,
- derecho a efectuar cualquier forma de contrato,
- derecho a llevar a cabo cualquier transacción
- derecho a constituir cualquier forma de sociedad, incluso ficticia, garantizar el anonimato de los comisionistas;
- exoneración fiscal o impuesto global simbólico,
- acceso libre en tiempo real a todos los mercados mundiales,
- correspondencia garantizada con las grandes redes bancarias, generalmente representadas en cualquier lugar;
- equipamiento logístico eficiente, en especial en medios de comunicación;
- asistencia,
- expertizaje
- arbitraje,
- gestión local jurídica y contable,
- seguridad y estabilidad política,
- escasa o inexistente represión a la criminalidad financiera, y;
- nula cooperación internacional.

Es cierto que no en todos los lugares se encontrarán la totalidad de los servicios, pero al parecer existe una red de contactos que les permite satisfacer absolutamente todas las necesidades. Para probarlo no hay que hacer otra cosa que en algún motor de búsqueda del Internet poner la palabra *offshore* y en pocos segundos se despliega una

gran cantidad de información de este tipo de empresas que ofrecen todo tipo de servicios, garantizando especialmente absoluta confidencialidad al cliente.

Ubicación de los centros *offshore*

¿ Geográficamente, dónde encontrar el servicio *offshore*?, la respuesta no es muy difícil, la mayoría de bancos están conectados a las principales plazas financieras del mundo y éstas con las zonas francas y los paraísos fiscales de todo el planeta, por lo tanto, lo único que se debe hacer es consultar a un oficial bancario y él otorgará la información básica, ya que la mayoría de bancos tiene una filial *offshore*.

A continuación presentamos información de los lugares⁴⁹ que se dedican a esta actividad:

Principales plazas financieras:

Amsterdam, Bahrein, Caimán, Chicago, Frankfurt, Ginebra, Hongkong, Londres, Luxemburgo, Milán, Montreal, Nassau, Nueva York, París, Singapur, Sidney, Tokio, Toronto, Zurich.

Zonas Francas: Existen alrededor de 250 en el mundo en 70 países, sin contar con las zonas temporal o parcialmente sustraídas a todo sistema fiscal. En todo caso las más importantes son:

En América Latina: México, Guatemala, Honduras, Panamá, Nicaragua, Costa Rica, República Dominicana, Guyana Francesa.

En Africa: Túnez, Islas Mauricio, Togo, Egipto, Ghana, Kenya, Zimbabwe, Madagascar.

⁴⁸Ibídem

⁴⁹Ibídem

En Asia: China, Indonesia, Filipinas, Taiwán, Sri Lanka, Bangladesh, Pakistán, Turquía.

En Europa: Irlanda, Francia (con más de 40)

Paraísos Fiscales:

En Europa: Suiza, Luxemburgo, Liechtenstein, Mónaco, Vaticano, Malta, Chipre, Gibraltar, Andorra, Isla de Man, Jersey, Guernesey, Sark, Alderney.

En América - Caribe: Bermudas, Bahamas, Turks y Caicos, Santo Domingo, Islas Vírgenes, Caimán, Jamaica, Aruba, Granada, Barbados, Antigua y Barbuda, Anguilla, Beize, El Salvador, Costa Rica, Panamá.

En Asia - Oceanía: Hongkong, Hainan, Labuan, Filipinas, Vanuatu, Fidji, Tonga, Nauru, Marshall.

La criminalidad financiera

Como se mencionó la banca offshore ha desarrollado nexos importantes con lo que se conoce como la criminalidad financiera.

Esta última es la "...presentada en forma de "escándalos" que cuestionan episódicamente, en un país u otro, a una empresa o un banco, un responsable o un partido político, un cartel o una mafia...es una masa de transacciones relativas a operaciones ilícitas -calificadas de crímenes o delitos por leyes nacionales y acuerdos internacionales-..."⁵⁰.

En definitiva es la forma como la delincuencia y la corrupción se relacionan con las finanzas nacionales e internacionales con el propósito de "limpiar" el dinero obtenido en forma dudosa.

⁵⁰Christian De Brie, *Estados, mafias y transnacionales: agentes asociados*, Madrid, edición española, Le

Otra definición de criminalidad financiera pone al descubierto la complicidad del Estado y la banca con estos grupos de personas y empresas dedicados a actividades ilícitas, ya que menciona este autor que: “es la capacidad de valorar los diferenciales generados por los déficits de la regulación política, económica y social, en cualquier rincón del planeta y en cualquier momento”⁵¹

La desregulación de los mercados iniciada por muchos países, no solo que ha dinamizado sus economías, sino que permite que gran cantidad de dinero malhabido pueda moverse libremente de un lugar a otro.

Es cierto que existen iniciativas permanentes contra la corrupción y la delincuencia en todo el mundo, pero al parecer son muy timoratas, o en su defecto no se quieren adoptar medidas lo suficientemente drásticas en su contra porque de lo contrario tanto los Estados como sus sistemas bancarios perderían millonarias sumas como veremos a continuación.

El dinero que mueve la criminalidad financiera

Si nos detenemos a pensar que la relación se da con actividades delincuenciales de la más diferente índole, podríamos imaginar que cifras como las siguientes no son irreales:

“Los beneficios obtenidos anualmente por el tráfico de drogas se evalúa entre 300 y 500 millardos o sea millones de billones de dólares, entre el 8% y el 10% del comercio mundial. El volumen de negocios de la piratería informática sobrepasa los 200 millardos de dólares, el de la falsificación, los 100 millardos de dólares; entre 10 y 15

Monde Diplomatique, abril del 2000, p.13

⁵¹Jean De Maillard, *Mercadeo al servicio de los delincuentes*, Madrid, edición española, Le Monde Diplomatique, abril del 2000, p.12.

millardos se calcula el fraude en el presupuesto comunitario europeo, una veintena de millardos en el tráfico de animales, etc. En total(...) el producto criminal bruto rebasa ampliamente los 1.000 millardos de dólares anuales; cerca del 20% del comercio mundial”⁵².

Según el mismo autor luego de cubrir algunos costos que incluyen de todo un poco, como egresos legales y normales de cualquier empresa, así como también ilegales e irregulares propios de la actividad, y cuyo monto asciende al 50% de los ingresos, nos indica que sus utilidades son de 500 millardos de dólares anuales que “en diez años serían 5.000 millardos de dólares, más de tres veces la cantidad de reservas en divisas de todos los Bancos Centrales, una cuarta parte de la capitalización de las cinco primeras Bolsas mundiales, diez veces la de París.”⁵³

El blanquear este dinero cuesta un tercio de la operación, es decir que alrededor de “150 millardos de dólares”⁵⁴ se reparten entre todos los que intervienen en ella: bancos, intermediarios, abogados, corredores, gerentes de *trusts* (que irónicamente viene de un vocablo inglés que significa “confianza”) y fiduciarios. Esta cantidad “representa entre la mitad y los dos tercios de las inversiones extranjeras directas”, no hay actividad en el mundo que reciba tales ganancias.

La relación entre el blanqueo de dinero y las crisis financieras

No se puede determinar claramente por información contundente, pero tampoco es coincidencia que en los países que en últimos años han sufrido severas crisis financieras existan también importantes grupos ligados a la mafia y actividades ilícitas,

⁵²Christian De Brie, *Estados, mafias y transnacionales: agentes asociados*, Madrid, edición española, Le Monde Diplomatique, abril del 2000, p.14.

⁵³Ibidem

por ejemplo: en México, la actividad del narcotráfico ha dejado entre 3 y 8 millardos de dólares al año; en Rusia, la fuga de capitales y desvío de fondos públicos han sido enormes; en Tailandia entre el 8% y el 11% está controlado por el crimen organizado; en Japón, los yakuza controlan más del 6% del PIB.

En otras palabras, en donde existe una crisis financiera existe un grupo de delincuentes con gran poder económico, podría parecer pura coincidencia, pero la liquidez que generan estas actividades, conectadas con la bolsa, el sector inmobiliario, la banca y otras áreas dinámicas de la economía generan burbujas financieras que luego son propiciadoras de crisis tan graves como las que afectaron a países como los mencionados.

La conclusión de un autor que ha investigado el tema es muy apropiada: "...los beneficios del crimen no están a la altura de la potencia de la economía formal. Todavía no. Para evitar que llegue a ello tendría que existir una voluntad y medios políticos, imprescindibles para superar un sistema de dos velocidades en el que los modos de supervisión y las reglas del juego llevan un retraso de al menos una década en relación con la rapidez de los flujos financieros y la capacidad existente para evitarlos."⁵⁵

Apuntes sobre la banca *offshore* en el Ecuador

La banca *offshore* en nuestro país empezó sus actividades hace algunos años, cuando las corrientes globalizadoras recién rondaban el Ecuador, sin embargo sus actividades eran desconocidas para la mayor parte del público en virtud de que hasta ella solo accedían los clientes "más importantes".

⁵⁴Ibídem

⁵⁵Guilhem Fabre, *Del blanqueo de dinero a la crisis nacionales*, Madrid, Edición Española, Le Monde Diplomatique, abril del 2000, p.15.

Sin embargo, a raíz de los primeros escándalos bancarios, luego de la desregulación y liberalización financiera iniciada en nuestro país desde 1994, la banca offshore llama la atención no solo de sus asiduos clientes sino de toda la sociedad.

No se puede olvidar el caso del Banco Continental cuando al retirarse más de 100 millones de dólares de la subsidiaria *offshore*, se desencadenó una grave iliquidez en el banco y su casi quiebra, ya que ese valor llegó a constituir el 80% del total de sus depósitos.

Fue ese el primer gran escándalo en el que se vinculó a una filial *offshore*, luego y con la reciente crisis bancaria vivida en el Ecuador, no ha existido banco que no haya visto involucradas sus oficinas en el exterior como parte de sus problemas.

Para Alfredo Arízaga⁵⁶, la banca offshore en el Ecuador “ha sido satanizada”, el encuentra mayores beneficios que perjuicios a esta actividad financiera, dice que su presencia garantiza la estabilidad de los flujos de capitales, y aporta a la estabilidad cambiaria.

En un enfoque similar tiene Ernesto Arroba⁵⁷, al manifestar que “lo más positivo(...),por lo menos, es el hecho de que el ahorro externo de los ecuatorianos se encuentra de empresas bancarias nacionales”.

⁵⁶ Alfredo Arízaga, *Banca Off Shore estabilidad económica*, Carta Económica, Quito, CORDES, Vol.4, N°7, julio de 1998, p.2.

⁵⁷ Ernesto Arroba, *El papel de la banca offshore dentro del funcionamiento de la banca nacional sus implicaciones más fundamentales en la economía*, Guayaquil, El Reporte Económico, Vol. 23, N°3, mayo de 1996, pp. 6-10.

Es cierto que existen beneficios, pero en nuestro país se han ido esfumando a medida que la crisis y la corrupción avanza, a través de esta forma bancaria se han fugado miles de millones de dólares y eso ha afectado ostensiblemente la economía nacional.

Por otro lado, si bien es cierto, nuestra legislación permite que las empresas *offshore* operen legalmente en el país, también es cierto que el control de sus actividades por parte de la Superintendencia de Bancos ha sido limitado. Al punto de que al acercarse a pedir reportes sobre el tema en la mencionada entidad, la respuesta es que no existen publicaciones al respecto, y que existe información parcial en la página web de la institución, a la que por cierto es difícil acceder.

En cuanto a las cifras, “no existen estadísticas oficiales, pero según estimaciones del Banco de Basilea, a diciembre de 1997 existían depósitos de ecuatorianos en bancos del exterior por una suma de US\$2.600 millones, cifra bastante inferior a los US\$ 4.000 millones estimados para inicios de la década. En contraposición a ello, los bancos *offshore* vinculados a instituciones financieras ecuatorianas han incrementado sus captaciones de casi cero a inicios de la década a US\$3.200 millones a fines de 1997”⁵⁸

Los datos más actualizados respecto de los montos de los recursos administrados por la banca *offshore* ecuatoriana revelan un total de USD \$ 882.794.000, a noviembre del 2000, según la Superintendencia de Bancos, al ser citada como fuente de una publicación especializada⁵⁹

Reconoce Arízaga, que este tipo de transacciones bancarias pueden ser peligrosas para la actividad productiva de un país, ya que resta recursos para poder incentivarla,

⁵⁸ Alfredo Arízaga, *Banca Off Shore estabilidad económica*, Carta Económica, Quito, CORDES, Vol.4, N°7, julio de 1998, p.2.

⁵⁹ LIDERES, *La banca de la AGD es un ancla para la banca privada*, Quito, Ediecuatorial, 5 de marzo

en vista de que los recursos son destinados invertir en instrumentos “más confiables” y rentables, lo que es lógico desde el punto de vista del inversionista, que trata de disminuir el riesgo diversificando el portafolio.

El otro autor citado menciona que el problema se origina cuando los fondos otorgados para estas actividades se utilizan en forma especulativa, como comprar acciones por parte de los grupos económicos vinculados a la matriz bancaria, y no para otorgar préstamos que dinamicen la economía.

En fin, existen opiniones a favor y en contra de la banca *offshore*, el punto de coincidencia radica básicamente en el control, que por limitaciones tecnológicas y jurídicas no ha podido ser más eficiente.

Ambos autores comentan la urgente necesidad de supervisar especialmente la calidad de los activos de riesgo de las entidades offshore vinculadas a la banca nacional, así como la utilización de los recursos en su poder y la suficiencia de su patrimonio técnico, ya que se cree que existen muchos miles de millones de dólares en la actualidad en poder de estas empresas.

CAPITULO II

EL SALVATAJE BANCARIO EN EL ECUADOR

La crisis bancaria en el Ecuador, además de las deficiencias de la LGISF de 1994, es producto de varios factores, que juntos han generado la más grave caída que ha debido soportar nuestro sistema financiero, tales como⁶⁰:

- El fenómeno natural de *El Niño* y su impacto en el sector productivo
- La crisis financiera internacional que inició en Asia, se extendió a Rusia y contagió rápidamente a las economías latinoamericanas
- El cierre de las líneas de crédito en los mercados financieros internacionales, disminuyendo los flujos de capital
- La reducción de ingresos por exportaciones de importantes productos no petroleros
- La disminución del precio del petróleo, cuya exportación es la mayor fuente de divisas para el Ecuador

Para que la crisis bancaria sea aceptada formalmente por el gobierno pasó algún tiempo, los hechos posteriores a los pronunciamientos públicos de autoridades gubernamentales y del propio Presidente de la República de aquel entonces, sugieren que la información que se manejaba al interior del Palacio de Carondelet y de instituciones relacionadas con el control tanto de la política monetaria como de la supervisión del sector, como son el Banco Central, la Junta Bancaria y la Superintendencia de Bancos, indicaban la penosa situación en la que se encontraba el sistema financiero ecuatoriano, especialmente la banca nacional que durante años había gozado de grandes beneficios y libertades.

⁶⁰ Wilma Salgado, *Posibilidades y riesgos de la dolarización sobre la seguridad alimentaria de las familias en el Ecuador*, Programa Mundial de Alimentos, Marzo del 2000, Ecuador, p.3

Cuando la situación se tornó desesperante, porque seguramente los analistas más cercanos al gobierno advirtieron una crisis generalizada que afectaba a la mayor parte de los más de cuarenta bancos que conformaban el sistema, se tomó una de las decisiones más trascendentales en la vida económica de nuestra nación: el feriado bancario, medida anunciada por el Superintendente de Bancos de la época, el 8 de marzo de 1999.

El feriado bancario se convirtió en la decisión más deliberada de la época en el ámbito nacional e internacional, y no se podían en aquel momento prever sus consecuencias.

Como uno de los resultados probables era la de tener que soportar una gran corrida de depósitos por parte de clientes en estado de pánico, ante la posibilidad de perder sus depósitos y ahorros, la siguiente medida fue aun más drástica: el congelamiento de depósitos; la cual obviamente tenía el firme propósito de salvar de cualquier forma a todos los bancos eficiente e ineficientes, ya que lo más lógico era pensar que todos los ecuatorianos busquen retirar su dinero de los bancos, el feriado bancario lo único que consiguió fue consolidar la desconfianza en el sistema, la cual se había alimentado progresivamente en los últimos meses previos a éste desenlace.

El feriado bancario y el congelamiento de depósitos se constituyeron en las dos acciones básicas de una estrategia de salvataje bancario, que hasta cierto punto se observó improvisada y desesperada.

Luego se optó por tratar de sanear el sistema, procurando eliminar a los bancos más ineficientes del sistema, a través de la contratación de auditoras internacionales, los resultados fueron bastante confusos, “el 42% de los activos del sistema quedó bajo

administración estatal, incluyendo los dos bancos más grandes de los depositantes: Filanbanco (abierto) y Progreso (cerrado)”⁶¹.

La estrategia general se puede identificar bajo las acciones antes descritas, pero los antecedentes de cada caso y las medidas adoptadas difieren, por diferentes causas que en su momento determinaron un tratamiento diferente a cada uno de los bancos en problemas.

2.1 LA ESTRATEGIA PARA CADA CASO

En la crisis bancaria ecuatoriana es notorio que: según el entorno político y económico del país, la conformación del paquete accionario de cada institución, y el grado de influencia social, política y económica de los propietarios del banco, se adoptaron diferentes estrategias para tratar de salvar a los bancos, sus dueños y/o administradores, y por último los recursos de los depositantes.

Si bien es cierto que los bancos son instituciones de derecho privado, no es menos cierto que su accionar es de interés público, en vista de que manejan dinero de terceros; al analizar como se manejaron las crisis individualmente, se aprecia que todo se hizo en función de salvar el negocio, a los dueños del negocio, y en el último lugar de la prioridad, se pensó en el público.

El Banco de los Andes

Esta institución bancaria entró en crisis cuando el resto de la banca estaba en pleno apogeo, sin embargo los problemas del Banco de los Andes dejaron entrever que los controles de la banca no eran de lo mejor, y que el nuevo marco legal con su nueva

⁶¹ EL COMERCIO, *Migrantes, un mercado para la banca abierta*, Quito - Ecuador, 23 de marzo del

orientación de mercado tenía deficiencias que posteriormente serían más evidentes.

En este primer caso, se encontraron como causas principales dos elementos que son recurrentes en el resto de casos a analizarse: concentración de créditos y préstamos vinculados.

Para éste banco todo empezó con una acusación de blanqueo de dinero, la cual provino desde el sector político; los comentarios públicos y debates por el tema generaron una corrida de dinero que alcanzó los 70.000 millones de sucres en cuarenta y ocho horas, a inicios de agosto de 1994.⁶²

Inmediatamente entró el Banco Central con auxilio de 52.000 millones de sucres, que debía complementarse con un crédito por 46.000 millones de sucres otorgado por once bancos privados del país, la ayuda gremial nunca llegó porque dos bancos que paradójicamente luego colapsaron también, no estuvieron de acuerdo con esa operación.

Ante la grave situación que se enfrentaba, se decidió vender el banco al mejor postor; el 14 de agosto de 1994, el Filanbanco compró los activos y pasivos del Banco de Los Andes por 424.000 millones de sucres; terminando así la primera gran experiencia de este tipo que se vivía en el país, desde las reformas legales al sector bancario. Muy pocos pensaron que los casos se repetirían con frecuencia pocos años después, porque se consideró que lo sucedido con Los Andes era un caso aislado.

El Banco Continental

2001, p. A6.

⁶² EL COMERCIO, *Los Andes destapó el debate por el control*, Quito - Ecuador, 10 de marzo del 2001, p. A2.

Era el quinto banco más grande del país cuando se produjo la polémica por la “supuesta piramidación de capital utilizada para mejorar la solvencia y liquidez del banco”⁶³, es decir se intentó mejorar la situación patrimonial del banco sin inyectar recursos frescos, y solo a través de movimientos contables; los comentarios públicos generaron una corrida de depósitos, que se intentó salvar con estrategias publicitarias novedosas que no dieron el resultado esperado.

Además, en pleno auge económico expandieron la concesión de créditos en forma indiscriminada, en consecuencia su cartera vencida creció en gran magnitud, lo que obligó al banco a solicitar ayuda al Banco Central, a través de un crédito subordinado por 485.000 millones de sucres, el cual no se pudo cancelar sino cuando el banco ya estaba en manos del Estado, ya que en mayo de 1996, el Banco Central capitalizó en su favor el crédito y se convirtió en su nuevo dueño.

El caso judicialmente no ha terminado aún, e implicó a autoridades gubernamentales, accionistas y administradores del banco, ya que se otorgó un crédito subordinado a una institución bancaria con un patrimonio técnico inferior al 9%.

El Continental marcó el paso de la estrategia que luego utilizaría el Estado para resolver los posteriores problemas a presentarse, la cual se resume en “estatización de la banca”, para salvaguardar los intereses económicos de los depositantes de dijo en ese instante, sin notar que perjudicando al Estado, también se perjudica al pueblo.

El Banco de Préstamos

Si la AGD hubiera existido cuando el Banco de Préstamos entró en la crisis que luego determinó su cierre el 25 de agosto de 1998, sus depositantes habrían pasado lo que

⁶³ EL COMERCIO, *Continental, el primero a manos del Estado*, Quito - Ecuador, 11 de marzo del 2001,

los clientes de otros bancos cerrados han tenido que padecer, y no los inmensos sufrimientos adicionales que por confiar sus recursos a ésta institución debieron enfrentar, a consecuencia de que en este caso el Gobierno no tuvo estrategia, porque nunca aceptaron totalmente la crisis que realmente se vivía en éste sector.

La mala administración del banco, especialmente en vinculación y concentración de créditos, obligó a sus directivos a solicitar al Banco Central varias veces créditos de liquidez, los cuales no se cancelaron oportunamente, "porque tenían serios problemas de solvencia acumulados desde hace varios meses"⁶⁴

Inmediatamente se pensó en una fusión con el estatal Banco Continental, pero el Banco Central se inclinaba más por una absorción, el proceso se dilató tanto que al final el Banco de Préstamos no soportó más y tuvo que cerrar, ya que además empezó una corrida de depósitos volviendo insostenible la situación.

Quienes asumieron la responsabilidad de la recuperación del banco fueron sus propios clientes, pero nunca tuvieron éxito, especialmente después de que las auditoras internacionales lo declararon en liquidación definitivamente.

Los depositantes del banco han tenido que recurrir en varias ocasiones al Congreso, hasta alcanzar que a través de leyes especiales se les devuelva su dinero a través de la AGD.

El caso judicialmente no termina todavía; se debe resaltar que el principal accionista y administrador del banco se encuentra detenido bajo las leyes ecuatorianas, esperando que la justicia determine su grado de responsabilidad en los hechos que perjudicaron a

p. A2.

⁶⁴ EL COMERCIO, *La crisis para Mahuad empezó con Peñafiel*, Quito - Ecuador, 12 de marzo del 2001, p. B4.

miles de familias en todo el país; lamentablemente no se puede decir lo mismo de otros casos similares.

Solbanco

A inicios de 1998, este banco que nació como mucho otros por la fusión de dos instituciones pequeñas, ya estaba en crisis, lo que obligó a cerrar sus puertas en abril del mismo año.

Fueron los depositantes los que lo reabrieron en octubre del mismo año luego de la más exitosa campaña de capitalización de los propios clientes de una institución financiero, después de lo ocurrido con La Previsora en la década anterior.

De todas formas el Banco Central apoyó la operación con un crédito de 150.000 millones de sucres, con garantías del 125%⁶⁵ sobre el monto total de los prestado, exigencia que no se la hizo a otras instituciones en problemas similares, que además no se rehabilitaron bajo el esfuerzo propio de sus clientes.

De pronto Solbanco se convirtió en uno de los 5 bancos más grandes del país, gracias al esfuerzo de su propia gente y con algo de ayuda del gobierno, lamentablemente en marzo del 99, el congelamiento de depósitos lo afectó gravemente, en especial por la caída de la confianza de sus depositantes en el sistema.

Al realizarse las auditorías internacionales se encontraron deficiencias antes no identificadas, que obligaron a las autoridades a declararlo en reestructuración no sin antes cerrar sus puertas, luego como en casi todos los casos pasó a saneamiento, especialmente porque se complicó el pago del crédito recibido por el Banco Central,

⁶⁵ EL COMERCIO, *La crisis de Solbanco*, Quito - Ecuador, 13 de marzo del 2001, p. B2.

sin embargo los clientes recuperaron sus recursos.

Filanbanco

Los problemas de Filanbanco, antiguo Banco de La Filantrópica, que ésta cerca de cumplir cien años de existencia gracias a las maniobras de éstos últimos tres años efectuadas por el Estado, todavía no terminan y han dado mucho que hablar.

La crisis financiera internacional de 1997, el decaimiento del comercio exterior en el país, especialmente por la recesión de sectores agroindustriales de la costa a propósito de los graves efectos que generó el fenómeno natural de *El Niño*, y la decisión de la banca internacional para detener los flujos de las líneas de crédito hacia el país por el incremento del riesgo y el deterioro de los indicadores económicos; son los factores detonantes de lo que se convirtió en la crisis del banco más grande en activos de todo el país.

Tal vez el manejo de la información sobre los problemas presentados, debido a que los problemas internos se generaban por la recurrente vinculación y concentración de créditos, obligó al Gobierno de la época a buscar una estrategia diferente para resolver una crisis específica que podía arrastrar a todo el resto de las instituciones del sistema.

Además de los créditos de auxilio del Banco Central que llegaron a sumar 2,77 billones de sucres, aproximadamente 423 millones de dólares a la cotización de esta temporada⁶⁶, el Gobierno apuró la creación de una desfinanciada AGD para que a través de la figura de la reestructuración asumiera el manejo y la administración del Filanbanco, salvando así a los clientes de la pérdida de sus valores, pero sí castigando

⁶⁶ EL COMERCIO, *Filanbanco fue el primero en pasar a manos de la AGD*, Quito - Ecuador, 15 de

el total de las acciones de los propietarios del banco, no sin antes exigir garantías, que luego fueron cuestionadas en su valor real.

Filanbanco nunca tuvo una recuperación total, se convirtió en el comodín del Estado para resolver los problemas que se presentaban en otros bancos, lo que le ha significado presentar pérdidas en repetidas ocasiones, llevando inclusive a los analistas a evaluar por separado a los bancos en manos privadas para tener una idea más clara del rendimiento total del sistema.

Lo último con Filanbanco fue la absorción de la Previsora, lo que lo convertía en el banco más grande del país nuevamente, sin embargo sigue presentando pérdidas y sus problemas no terminan.

Finagro, Financorp, Occidente, Tungurahua, Crédito y Unión

Son seis bancos más bien pequeños que se agrupan para su análisis, porque todos tuvieron un mismo fin, fueron asumidos por la AGD porque sus problemas fueron insalvables.

Financorp y Finagro, dos instituciones especializadas y regionales, buscaron una fusión para solventar su situación individual de iliquidez y falta de solvencia, con el respaldo de una institución extranjera el Hamilton Bank, lamentablemente la operación demoró más tiempo de lo requerido y el Hamilton Bank se retiró, lo que obligó a las autoridades bancarias a declararlos en saneamiento convirtiéndose de los primeros cinco bancos en pasar a manos de la AGD y cerrar sus puertas bajo esta modalidad.

Una experiencia similar tuvo que soportar el Banco de Occidente, que más bien trató

de entrar voluntariamente a reestructuración a la AGD, como un intento de no ser liquidado, pero sus indicadores forzaron a la Junta Bancaria a declararlo en saneamiento y cerrar sus puertas en marzo de 1999.

El Banco del Tungurahua, también buscó por sus propios medios entrar en reestructuración para no tener que cerrar sus puertas, pero la concentración de créditos en empresas relacionadas⁶⁷, así como una deficiencia enorme en su patrimonio determinó que sea el tercer banco en manos de la AGD y bajo el marco del saneamiento, debió cerrar sus puertas.

El Banco Unión y el Banco de Crédito, relacionados con grupos empresariales regionales y con muy poca presencia nacional, no pasaron las auditorías internacionales, se trató de fusionarlos con el Continental pero la operación no se culminó; se detectaron inversiones de mucho riesgo, concentración de créditos y cartera de mala calidad; el saneamiento llegó, no tanto por falta de solvencia sino porque las auditoras consideraron que no existieron las provisiones necesarias en ambos casos.

Banco del Azuay y Bancomex

Para todos fue una sorpresa, un banco tradicional en el austro y con presencia nacional y por otro lado un banco recién creado bajo el amparo de un grupo empresarial costeño, no resistieron la presión de la crisis y luego de las auditorías internacionales también entraron en saneamiento.

Para los clientes del Banco del Azuay, los problemas fueron más traumáticos, ésta institución era el banco emblemático de la región, los comentarios de sus problemas

⁶⁷ EL COMERCIO, *6 bancos pequeños en la picota*, Quito - Ecuador, 16 de marzo del 2001, p. A6.

internos, incrementaron las corridas de depósitos que generaron iliquidez inmediata deteriorando todos los indicadores del banco.

Se detectó que tenían préstamos vinculados por un 30,4 % del patrimonio⁶⁸ por lo que fue multado y además se decidió la remoción del Presidente del Directorio; la multa se repitió cuando se produjo una deficiencia en el encaje de moneda extranjera, reflejando sus graves problemas de liquidez y de recuperación de cartera, hasta llegar a cerrar sus puertas en enero de 1999.

Bancomex fue el resultado de la fusión de Manafinsa con el Banco de Crédito Agrícola Ganadero, un banco joven con orientación hacia el comercio exterior y la agroindustria, que tenía estrategias diferentes para ganar mercado y manejarse administrativamente con eficiencia.

A pesar de intentar ser diferente, Bancomex cometió los mismos pecados del resto de los bancos problemáticos, concentración de créditos y préstamos vinculados fueron los factores que detectaron las auditoras internacionales y la Superintendencia de Bancos, lo que al final determinó el cierre de sus puertas y pasar a control de la AGD, sus propietarios y accionistas enfrentan varias causas legales.

El Banco del Progreso

Para quienes hemos seguido la trayectoria del sistema financiero ecuatoriano en los últimos años, la crisis del Banco del Progreso se veía venir, a pesar de mantenerse a la cabeza de la clasificación CAMEL⁶⁹ durante algunos años, no era un misterio que el ofrecer las más altas tasas del mercado en captaciones suponía un elevado riesgo, si

⁶⁸ EL COMERCIO, *Azuay y Bancomex fueron 2 sorpresas*, Quito - Ecuador, 17 de marzo del 2001, p. A2.

⁶⁹ El CAMEL es una metodología de análisis de los estados financieros de los bancos para determinar su

agregamos lo que luego se reveló: prestamos vinculados y concentración de créditos a empresas relacionadas y otras inexistentes, ocultamiento y forjamiento de información, entre otras razones determinaron la caída del caso más polémico de la crisis bancaria ecuatoriana.

La polémica del Progreso levantó pasiones políticas y regionalistas, pero también destapó la realidad en el manejo de la otrora banca eficiente y pujante ecuatoriana; en marzo de 1999 para sorpresa de muchos el banco cerró sus puertas voluntariamente y exigió por varios medios ayuda del gobierno, quien le concedió un crédito de 60.000 millones de sucres, algo más de 5,6 millones de dólares a la cotización de la fecha⁷⁰, pero se necesitaban cerca de 300 millones de dólares, ese monto se intentó capitalizar a través de los clientes, pero el monto se tornó inalcanzable.

En el transcurso de la crisis financiera, se ordenó la prisión del Presidente Ejecutivo y mayor accionista del Banco por retener ilegalmente fondos del Estado, según el SRI; lo que motivó poco tiempo después que el Banco del Progreso se convirtiera en la séptima institución que en seis meses y medio pase bajo la potestad de la AGD, en la condición de saneamiento cerrado.

Los clientes debieron bregar bastante para lograr que sus depósitos les sean devueltos, no se debe olvidar que el Progreso era el banco con la mayor proporción de captaciones de todo el país, lo que constituyó un grave escollo para que el Estado devuelva los recursos a los depositantes.

Durante las investigaciones aparecieron más datos que revelaban operaciones

posición y eficiencia, al final se establece conforme con la ubicación de cada banco un ranking
⁷⁰ EL COMERCIO, *Progreso: los créditos vinculados lo acabaron*, Quito - Ecuador, 19 de marzo del 2001, p. A2.

irregulares con la oficina *offshore* del banco en las Islas Caimán, así como la manipulación de las cifras del balance que al parecer nunca revelaron la verdadera situación del banco; el principal del banco sigue detenido pero los juicios no caminan tan rápido como para conocer pronto el desenlace del caso más discutido en la crisis bancaria de nuestro país.

Banco Popular

El Banco Popular del Ecuador era considerado una de las instituciones con mayor nivel profesional y técnico del sistema, su imagen corporativa se había manejado con tal habilidad que cuando se empezó a comentar que podía estar en crisis pocos realmente lo creyeron.

El Popular creció notablemente en el país en muy pocos años lo que lo llevó a mirar más allá de las fronteras nacionales, invirtiendo en Venezuela y Colombia, intentó hacerlo en Perú también pero la operación no prosperó.

Es justamente en Colombia, en el Banco Andino donde empezaron sus problemas, se acusaba a ese banco propiedad del Popular, de delitos tributarios graves, que inmediatamente afectaron a la institución bancaria en el Ecuador; en muy poco tiempo debió renunciar el Presidente Ejecutivo, a pedido del Banco Central y como condición para entregar un auxilio financiero, ya que en menos de tres semanas se produjo una corrida de depósitos de alrededor de 120 millones de dólares⁷¹ y los bancos internacionales cortaron las líneas de crédito concedidas con anticipación.

⁷¹ EL COMERCIO, *¿Cuáles fueron las razones de la caída del Popular?*, Quito - Ecuador, 20 de marzo del 2001, p. B1.

El Banco Central prestó 10,9 millones de dólares⁷² al Popular para ayudarlo a su recuperación, pero bajo la condición de que sea administrado por un funcionario designado por el instituto emisor; no se debe olvidar que el Banco Popular se enmarcó dentro del grupo de bancos en saneamiento abierto, gracias a un dictamen de las auditorías internacionales muy cuestionado, que castigaba con mayor exigencia los activos del banco según su riesgo.

El corolario de la historia dice que el banco cerró sus puertas el 14 de abril del 2000, y que el Banco del Pichincha compró los activos del banco casi inmediatamente, afortunadamente los fondos de los depositantes se han devuelto casi en su totalidad.

El Banco del Pacífico

Hablar del Banco del Pacífico, era referirse al banco símbolo de la modernidad, alta tecnología y excelencia en el servicio, se codeaba en tamaño con el Filanbanco y siempre fue visto como un banco solvente, hasta la muerte de su fundador.

Al perderse el liderazgo del banco, los problemas internos superaron todos los límites y se reflejaron en resultados negativos, que se trataron de solucionar en lo que se llamó la “megafusión” con el Banco Popular, operación que no prosperó y que según algunos le generó problemas con su subsidiaria en Colombia.

La situación obligó a recibir un crédito emergente del Filanbanco por 14 millones de dólares⁷³, pero la situación era mucho más grave, pues existían pruebas evidentes de créditos vinculados y alta concentración de créditos, lo que entre otras causas determinó que luego de las auditorías internacionales entre en saneamiento abierto.

⁷² *Ibíd*em

⁷³ EL COMERCIO, *Los créditos vinculados afectaron al Pacífico*, Quito - Ecuador, 21 de marzo del 2001, p. A2.

La solución final fue la fusión con el Banco Continental, ya que el Estado tomó el control total del banco a través de la AGD, en vista de que se habían inyectado cerca de 151 millones de dólares⁷⁴ para salvar a esta institución financiera durante 1999, acción que se ha repetido durante los siguientes meses a través de otros medios de financiamiento, con el firme propósito de no dejar caer a ésta banco, con el argumento de no arrastrar al resto del sistema.

La Previsora

Esta institución financiera tiene su propia historia, sufrió un cisma a mediados de la década de los ochenta, y a través de una estrategia admirable logró recuperarse, el “capitalismo popular” como se llamó a la operación funcionó muy bien generando utilidades al banco y a los miles de accionistas en todo el país.

Pero luego de la calificación de las auditorías internacionales y declaraciones políticas referentes al tema, entre líneas se habló de préstamos vinculados y concentración de créditos, los indicadores cambiaron; se produjo una corrida impresionante de depósitos que llegó a los 98.000 millones de sucres y 6 millones de dólares en su última semana⁷⁵, lo que obligó al banco a recurrir a un préstamo subordinado de 37 millones de dólares para tratar de fortalecerse, sin embargo esa recuperación nunca llegó, justamente por la diversidad de la composición del capital accionario, según los propios administradores que fueron los que lo recuperaron algunos años antes.

La Previsora terminó absorbida por el Filanbanco, y el nuevo “megabanco”, es la institución financiera más grande del país, pero todavía quedan dudas de su eficiencia

⁷⁴ *Ibíd*em

⁷⁵ EL COMERCIO, *La Previsora se disolvió por USD 37 millones*, Quito - Ecuador, 22 de marzo del 2001, p. A7.

y resultados probables.

2.2 ANÁLISIS FINANCIERO DEL SISTEMA

Los diez primeros bancos del país, al 30 de noviembre del 2000, representan el 89,04% del total de activos más contingentes; el 83,76% del patrimonio; el 88,37% de las captaciones del público; el 85,20% del sistema bancario ecuatoriano, es por ello que este análisis se concentra en este segmento de la banca.

Pero ¿cómo interpretar estas cifras?, en forma general mediante la comparación contra el promedio del sistema. Lo que nos demuestra que el sector bancario no convalece del todo, ya que los indicadores a la fecha de la investigación no son realmente satisfactorios, especialmente por la influencia que la banca en manos del Estado, tanto abierta como cerrada ejerce por los resultados nada positivos presentados hasta esa fecha.

ACTIVOS MÁS CONTINGENTES

Los activos son la suma de los fondos disponibles, inversiones, la cartera de créditos y todas las propiedades de los bancos; y los contingentes son operaciones fundamentalmente de comercio exterior.

Para medir el tamaño de los bancos es importante agregar los activos contingentes ya que son activos de riesgo que de acuerdo con la Ley están también sujetos al requerimiento de patrimonio técnico y a la obligación de ser evaluados trimestralmente con el fin de establecer el nivel de provisiones para incobrables.

No se consideran como parte de los activos los siguientes valores:

- **Transferencias internas** que representan las partidas realizadas entre las distintas oficinas del banco y es solamente una cuenta de control interno.
- **Cuentas de Resultado Deudoras (Gastos)**, que forman parte del estado de pérdidas y ganancias y que se liquidan al fin de cada ejercicio económico.

Algunos analistas no excluyen estos valores y sus conclusiones sobredimensionan el tamaño real del sistema bancario y la posición de cada uno de sus participantes.

ACTIVOS + CONTINGENTES			
Al 30 de Noviembre del 2000			
BANCOS	MILES DE DOLARES	% DEL TOTAL	RANKING
FILANBANCO	1,466,722	26.50%	1
PICHINCHA	895,605	16.18%	2
PACIFICO	634,172	11.46%	3
GUAYAQUIL	497,562	8.99%	4
PRODUBANCO	466,487	8.43%	5
BOLIVARIANO	236,234	4.27%	6
INTERNACIONAL	203,066	3.67%	7
CITIBANK	202,155	3.65%	8
ABN AMOR	199,689	3.61%	9
LLOYDS	126,887	2.29%	10
10 MÁS GRANDES	4,928,578	89.04%	
TOTAL ABIERTOS	5,535,303	100.00%	

Fuente: Superintendencia de Bancos

PATRIMONIO

Es la totalidad de recursos que les pertenecen a los accionistas representado por el capital pagado, las reservas por revalorización del activo, la corrección monetaria y los resultados acumulados.

PATRIMONIO			
Al 30 de Noviembre del 2000			
BANCOS	MILES DE DOLARES	% DEL TOTAL	RANKING
FILANBANCO	112,027	19.72%	1
PICHINCHA	101,870	17.93%	2
PACIFICO	86,382	15.21%	3
PRODUBANCO	52,596	9.26%	4
GUAYAQUIL	45,618	8.03%	5
BOLIVARIANO	19,855	3.50%	6
INTERNACIONAL	16,858	2.97%	7
CITIBANK	16,491	2.90%	8
ABN AMOR	15,521	2.73%	9
LLOYDS	8,539	1.50%	10
10 MÁS GRANDES	475,757	83.76%	
TOTAL ABIERTOS	568,018	100.00%	

Fuente: Superintendencia de Bancos

PATRIMONIO TECNICO

El Patrimonio Técnico incluye a las obligaciones convertibles emitidas por el banco. El índice de patrimonio técnico del sistema bancario ecuatoriano al 30 de septiembre del 2000 fue de 19,92%. La Ley ecuatoriana establece un requerimiento mínimo de patrimonio técnico equivalente al 9% del total de los activos ponderados por riesgo.

PATRIMONIO TECNICO		
Al 30 de Septiembre del 2000		
BANCOS	INDICE	RANKING
LLOYDS	29.00%	1
ABN AMOR	25.03%	2
PACIFICO	23.26%	3
PRODUBANCO	21.08%	4
GUAYAQUIL	19.35%	5
BOLIVARIANO	19.32%	6
FILANBANCO	18.33%	7
PICHINCHA	17.82%	8
CITIBANK	13.37%	9
INTERNACIONAL	12.73%	10
10 MÁS GRANDES	19.05%	
TOTAL ABIERTOS	19.92%	

Fuente: Superintendencia de Bancos

DEPOSITOS DEL PUBLICO

Son todos los depósitos que se reciben del público sean estos a través de cuentas corrientes, ahorros, repos o depósitos a plazo.

DEPOSITOS DEL PUBLICO Al 30 de Noviembre del 2000			
BANCOS	MILES DE DOLARES	% DEL TOTAL	RANKING
FILANBANCO	731,426	21.02%	1
PICHINCHA	618,332	17.77%	2
PACIFICO	404,434	11.62%	3
GUAYAQUIL	380,664	10.94%	4
PRODUBANCO	269,147	7.74%	5
BOLIVARIANO	159,344	4.58%	6
ABN AMOR	153,497	4.41%	7
INTERNACIONAL	142,179	4.09%	8
CITIBANK	134,312	3.86%	9
LLOYDS	81,367	2.34%	10
10 MÁS GRANDES	3,074,700	88.37%	
TOTAL ABIERTOS	3,479,196	100.00%	

Fuente: Superintendencia de Bancos

INVERSIONES

Son instrumentos de renta fija y de alta liquidez, que se negocian en los mercados bursátiles y extrabursátiles. La estructura de riesgo de las inversiones, está dada por títulos de gobierno (Min. Finanzas, BCE y CFN), Instituciones del Sistema Financiero Privado (Bancos y Financieras) y no Financiero, Empresas AAA y AA que cotizan en Bolsa.

INVERSIONES / ACTIVOS Al 30 de Noviembre del 2000			
BANCOS	MILES DE DOLARES	% DEL TOTAL DE ACTIVOS	RANKING
CITIBANK	78,688	49.10%	1
ABN AMOR	66,484	37.58%	2
INTERNACIONAL	41,850	24.76%	3
PACIFICO	131,146	24.11%	4
PICHINCHA	115,967	14.93%	5
GUAYAQUIL	62,923	14.02%	6
LLOYDS	9,331	10.12%	7
PRODUBANCO	29,789	8.86%	8
BOLIVARIANO	14,779	7.74%	9
FILANBANCO	71,195	5.57%	10

10 MÁS GRANDES	622,152	14.91%	
TOTAL ABIERTOS	686,992	14.60%	

Fuente: Superintendencia de Bancos

OPERACIONES DE CREDITO

Son los recursos que se le han entregado a un cliente vía préstamos directos como el caso de operaciones de cartera, o vía contingentes como el financiamiento de operaciones de comercio exterior.

OPERACIONES DE CREDITO			
Al 30 de Noviembre del 2000			
BANCOS	MILES DE DOLARES	% DEL TOTAL	RANKING
FILANBANCO	707,004	23.96%	1
PICHINCHA	457,431	15.50%	2
PACIFICO	310,525	10.52%	3
GUAYAQUIL	290,908	9.86%	4
PRODUBANCO	278,050	9.42%	5
BOLIVARIANO	150,233	5.09%	6
INTERNACIONAL	93,566	317.00%	7
CITIBANK	86,346	2.93%	8
ABN AMOR	79,512	2.69%	9
LLOYDS	60,503	2.05%	10
10 MÁS GRANDES	2,514,079	85.20%	
TOTAL ABIERTOS	2,950,862	100.00%	

Fuente: Superintendencia de Bancos

CARTERA VENCIDA

Son las operaciones directas o contingentes que, al momento del vencimiento, el cliente no las ha cancelado o renovado.

El índice establecido en la segunda columna del cuadro que consta en el Anexo 1 mide la cartera vencida neta, es decir luego de deducir las provisiones para incobrables, relacionado con el total de operaciones de crédito.

Las provisiones para incobrables son los recursos que se toman de las utilidades de un banco y que se asignan como cobertura de las potenciales pérdidas que se presenten en la recuperación de los créditos concedidos y no cobrados.

RENTABILIDAD

Es la división de las utilidades de un período para el total de capital y reservas del banco. El indicador se lo publica en términos anualizados.

RENTABILIDAD		
Al 30 de Noviembre del 2000		
BANCOS	INDICE	RANKING
PRODUBANCO	12.83%	1
ABN AMOR	12.22%	2
PICHINCHA	10.13%	3
BOLIVARIANO	8.52%	4
INTERNACIONAL	7.82%	5
GUAYAQUIL	2.19%	6
CITIBANK	-4.14%	7
PACIFICO	-11.56%	8
LLOYDS	-14.30%	9
FILANBANCO	-54.34%	10
10 MÁS GRANDES	-12.66%	
TOTAL ABIERTOS	-11.74%	

Fuente: Superintendencia de Bancos

INDICE DE LIQUIDEZ

Es el total de los fondos disponibles divididos para el total de depósitos a corto plazo.

INDICE DE LIQUIDEZ		
Al 30 de Noviembre del 2000		
BANCOS	INDICE	RANKING
LLOYDS	77.56%	1
GUAYAQUIL	55.92%	2
ABN AMOR	52.77%	3
BOLIVARIANO	48.81%	4
PRODUBANCO	43.53%	5
INTERNACIONAL	32.51%	6
CITIBANK	29.04%	7
PICHINCHA	26.26%	8
FILANBANCO	22.44%	9
PACIFICO	21.31%	10
10 MÁS GRANDES	32.70%	
TOTAL ABIERTOS	33.88%	

Fuente: Superintendencia de Bancos

EFICIENCIA FINANCIERA

ACTIVOS PRODUCTIVOS/ PASIVOS CON COSTOS

La eficiencia financiera está representada por la proporción de activos productivos (inversiones, cartera de créditos, etc.) sobre pasivos con costo (depósitos totales, crédito a favor de bancos, valores en circulación, etc.).

EFICIENCIA FINANCIERA Al 30 de Noviembre del 2000		
BANCOS	INDICE	RANKING
PRODUBANCO	104.49%	1
LLOYDS	103.31%	2
ABN AMOR	99.39%	3
CITIBANK	99.31%	4
PICHINCHA	98.33%	5
BOLIVARIANO	95.78%	6
INTERNACIONAL	93.04%	7
PACIFICO	91.53%	8
GUAYAQUIL	81.93%	9
FILANBANCO	69.73%	10
10 MÁS GRANDES	88.99%	
TOTAL ABIERTOS	89.31%	

Fuente: Superintendencia de Bancos

EFICIENCIA ADMINISTRATIVA

GASTOS OPERACIONALES/CAPTACIONES

El total de los gastos de operación y de personal dividido para el total de recursos captados: depósitos a la vista, fondos interbancarios comprados, fondos de tarjetahabientes, fondos disponibles, repos, depósitos a plazo, créditos a favor de bancos y valores en circulación; determina el costo operacional en que debe incurrir un banco para captar depósitos del público.

GASTOS OPERACIONALES/CAPTACIONES Al 30 de Noviembre del 2000		
BANCOS	INDICE	RANKING
GUAYAQUIL	3.02%	1
LLOYDS	4.69%	2
INTERNACIONAL	5.08%	3
BOLIVARIANO	5.42%	4
FILANBANCO	5.87%	5
PRODUBANCO	5.99%	6
CITIBANK	7.06%	7

PICHINCHA	7.26%	8
ABN AMOR	7.84%	9
PACIFICO	12.46%	10
10 MÁS GRANDES	6.73%	
TOTAL ABIERTOS	7.11%	

Fuente: Superintendencia de Bancos

EFICIENCIA ADMINISTRATIVA: GASTOS DE PERSONAL/ACTIVOS +CONTINGENTES

Mide cual es el grado de inversión en el talento humano para generar activos.

GASTOS DE PERSONAL / ACTIVOS + CONTINGENTES		
Al 30 de Noviembre del 2000		
BANCOS	INDICE	RANKING
FILANBANCO	0.74%	1
GUAYAQUIL	0.85%	2
PRODUBANCO	1.22%	3
BOLIVARIANO	1.26%	4
INTERNACIONAL	1.28%	5
LLOYDS	1.32%	6
PICHINCHA	1.50%	7
CITIBANK	1.58%	8
PACIFICO	2.55%	9
ABN AMRO	2.87%	10
10 MÁS GRANDES	1.35%	
TOTAL ABIERTOS	1.51%	

Fuente: Superintendencia de Bancos

GASTOS OPERACIONALES/ACTIVOS+CONTINGENTES

Es la totalidad de los gastos de operación y personal dividido para el total de activos + contingentes. Esto demuestra cuanto es el costo operativo de generar activos.

GASTOS OPERACIONALES / ACTIVOS + CONTINGENTES		
Al 30 de Noviembre del 2000		
BANCOS	INDICE	RANKING
GUAYAQUIL	2.31%	1
FILANBANCO	2.92%	2
LLOYDS	3.01%	3
PRODUBANCO	3.46%	4
INTERNACIONAL	3.56%	5
BOLIVARIANO	3.66%	6
CITIBANK	4.69%	7
PICHINCHA	5.01%	8
ABN AMR O	6.03%	9
PACIFICO	7.95%	10
10 MÁS GRANDES	4.20%	
TOTAL ABIERTOS	4.47%	

Fuente: Superintendencia de Bancos

CAPITULO III

LA SUPERVISION Y REGULACION PRUDENCIAL DEL SISTEMA FINANCIERO

3.1 EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DEL SISTEMA FINANCIERO ECUATORIANO

Hasta los primeros años de la década de los años 80, el sector financiero en el Ecuador estuvo intensamente regulado y fue muy dependiente de los fondos provenientes del Estado.

Gracias al boom petrolero en la década de los 70 llegaron altas cantidades de recursos que se canalizaron a través del Banco Central hacia el sector privado, proceso que culminó en 1982 cuando se produce la crisis de la deuda a propósito de la elevación de las tasas de interés internacionales.

En ese momento se buscan alternativas para que el sector financiero pueda atraer sus propios fondos, y se empieza gradualmente a liberar las tasas de interés desde 1983, y no fue sino hasta 1992 cuando todas las restricciones de las tasas de interés quedaron anuladas.

Entre 1987 y 1988, impulsadas por la creciente corriente de liberalización financiera, las autoridades adoptaron nuevas regulaciones para mejorar especialmente las normas de regulaciones prudenciales, de supervisión, etc., relacionadas especialmente con “la clasificación de activos, la concentración del crédito, requerimientos de capital basado en riesgos, y reglas para auditorías externas”⁷⁶.

⁷⁶ Carol Wambeke y otros, *Estructura del Sector Financiero Ecuatoriano y su Marco Regulatorio*, Quito, CORDES, 1995.

En 1994 la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero liberaliza definitivamente las actividades del sector en el Ecuador, permitiendo a sus integrantes ofrecer una gama de servicios y productos antes no conocidos, pero al mismo tiempo intenta en el papel fortalecer las regulaciones prudenciales y de solvencia de las instituciones financieras, sin embargo simplifica el control regulatorio.

Naturalmente que la intención fue siempre llevar al sistema a estándares internacionales, especialmente en lo que se refiere a normas prudenciales, otorgando a las instituciones mayor flexibilidad en sus operaciones, y procurando mayor competitividad en el mercado ya que las mismas normas se aplican a todos los intermediarios financieros, es decir, existe mayor equidad, principio que en la anterior ley no existía.

Es menester en este trabajo anotar que previa a la expedición de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, el Ecuador contaba con dos leyes que regían al sistema financiero del país: La Ley General de Bancos, que data de 1927 y la Ley de Compañías Financieras que se promulgó en 1975. Por lo tanto el hecho de que se emita un solo cuerpo legal que regule las actividades que desarrollan todos los intermediarios financieros formales, se debe considerar como un paso importante.

A propósito, me refiero como intermediarios financieros formales, a aquellas instituciones financieras que se encuentran bajo el control de la Superintendencia de Bancos, ya que existen cooperativas que no se consideran en esta categoría.

Para entender mejor los cambios que se aplicaron a raíz de la vigencia de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero Ecuatoriano, analizamos las

actividades permitidas a los bancos privados antes de la LGISF⁷⁷, así como las permitidas después de la emisión del mencionado cuerpo legal.

No es sorpresa para nadie que los bancos hayan sido y sean hasta ahora los que mayores actividades de intermediación realicen. Antes de la LGISF estaban autorizados a ejecutar casi todas las operaciones permitidas al resto de los intermediarios financieros, se incluye el arrendamiento mercantil cuando eran bancos fusionados con compañías que realizaban esa actividad.

El concepto de banca múltiple se incorpora en la nueva ley, es decir que podían ofrecer diferentes servicios bajo un mismo nombre, lo que se llamó luego servicios integrales, sin embargo de que debían otorgarse a través de filiales, lo que refleja alguna incoherencia a la disposición.

En todo caso, además de las actividades que ya venían realizando, a los bancos luego de la LGSIF se les permitió operar en arrendamiento mercantil, titularización, otorgamiento de garantías para la colocación de acciones y emisión de tarjetas de crédito⁷⁸, tal vez la exigencia de un mayor capital mínimo fue otra de las modificaciones que haría pensar que el nuevo marco legal era más exigente, pero los hechos posteriores mostraron que a pesar de elevar el requerimiento de capital mínimo, el número de bancos creció en estos últimos años de 31 bancos en la época de promulgación de la LGISF a más de 40 en la temporada en la que se desató la crisis.

⁷⁷ Carol Wambeke y otros, *Estructura del Sector Financiero Ecuatoriano y su Marco Regulatorio*, Quito, CORDES, 1995, pp. 5 y 6.

⁷⁸ Ver Anexo 2

Como podemos observar en el detalle de las restricciones en operaciones⁷⁹ impuestas a los bancos privados antes de abril de 1994, es decir, con el marco legal anterior, éstas instituciones financieras tenían mayores exigencias que luego se flexibilizaron con el propósito de liberalizar y desregular el sistema, y adaptarse a las corrientes internacionales como se anotó antes, por lo que las consecuencias posteriores se pudieron anticipar.

Es contradictorio también que con la vigencia de la LGISF se busque la reducción del número de instituciones financieras, a través de la disminución de los tipos de intermediarios privados que antes eran 7 pasando luego a únicamente cuatro: bancos, sociedades financieras, mutualistas y cooperativas.

Otra estrategia que tenía el mismo fin, es decir reducir la cantidad de intermediarios financieros, era la incentivar las fusiones, lo que se logró en algunos casos entre miembros del mismo grupo con el objeto de otorgar los servicios de la llamada banca múltiple, pero hasta cuando se produjeron los primeros casos de crisis en algunos bancos no se dieron fusiones importantes entre bancos o instituciones de grupos diferentes.

Como ya mencionamos el resultado final fue un incremento de intermediarios al sistema, sin lograr niveles de profundización financiera realmente importantes, que ha sido el *caballo de batalla* de los procesos liberalizadores y desreguladores en los sistemas financieros de algunos países.

La LGISF liberaliza las actividades del sector financiero casi en su totalidad, pero al mismo tiempo simplifica el control regulatorio, es decir conduce al pie de la letra el proceso de liberalización y desregulación, ya que además “introduce el concepto de

⁷⁹ Ver anexo 3

supervisión compartida entre el sector público y privado”⁸⁰, con el propósito de minimizar el riesgo moral, lo lamentable de todos estos esfuerzos es que los resultados demostraron consecuencias totalmente diferentes.

Para Augusto de la Torre⁸¹ la LGSIF marcó un importante paso para la modernización económica del país, pero advierte de las limitaciones que este marco legal ha evidenciado desde su puesta en vigencia, reconociendo sin embargo que el gran logro alcanzado a través de la nueva ley es el que se refiere a la introducción de la banca universal, superando el concepto de segmentación de la actividad que se había venido aplicando en el sistema financiero hasta 1994.

Las limitaciones a las que se refiere el autor citado en el párrafo que antecede se relacionan a los escasos instrumentos de manejo de crisis financieras y procesos de reestructuración bancaria, revela además las deficiencias en la supervisión, especialmente en lo relacionado con las entidades *offshore* de los bancos nacionales, y por último menciona la vulnerabilidad demostrada a shocks macroeconómicos del sistema financiero.

Otro comentario del mismo analista⁸² que vale la pena destacar, tiene que ver con la comparación realizada de la LGSIF con la ley bancaria chilena, que por cierto fue la que sirvió de modelo.

La ley chilena se puso en vigencia justo cuando terminaba su aguda crisis bancaria en 1986, y puso énfasis en: “normas prudenciales muy exigentes, supervisión preventiva e inspección in situ de calidad sobresaliente; la transparencia de los estados

⁸⁰ Carol Wambeke y otros, *Estructura del Sector Financiero Ecuatoriano y su Marco Regulatorio*, Quito, CORDES, 1995, pág. 29.

⁸¹ Augusto de la Torre, *El Manejo de Crisis Bancarias: El Marco Legal Ecuatoriano y Posibles Reformas*, Quito, CORDES, 1997, pág. 1.

⁸² *Ibíd.*, pág. 12.

financieros consolidados al público; y procesos bastante automáticos de liquidación de bancos insolventes.”

La realidad ecuatoriana es diferente, la mayoría de las fortalezas del marco legal en el sector financiero en Chile, son debilidades en nuestro país, y las consecuencias se han dejado notar durante toda la crisis recientemente vivida.

Además dice el Ec. De la Torre⁸³ que: “Leyes como la chilena, en este sentido, calzan mejor en macroeconomías maduras y poco volátiles”; y desde el punto de vista microeconómico, “éstas leyes presuponen una supervisión y regulación bancaria de primera clase y la completa transparencia al público”, sumado a “un sistema judicial independiente, ágil altamente confiable, de modo que se disuada efectivamente la transgresión fraudulenta de normas bancarias”

En definitiva, la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, tuvo la intención de aplicar las corrientes liberalizadoras y desreguladoras que promueve la globalización en el mundo, sin embargo no tomó en cuenta la realidad propia del mercado financiero nacional y las características peculiares del sistema, por lo que al desconocer que era indispensable lograr la estabilidad macroeconómica del país y desde el punto de vista microeconómico el desarrollo eficiente de sector, lo único que se logró fue desestabilizar el sistema con un marco legal inapropiado, tan solo por lograr la tan anhelada liberalización, que al final tampoco fue tal, y que concluyeron en una crisis que se debió prevenir a través de la propia LGSIF, y no ser la causa de la misma.

Cuando la crisis se tornó incontrolable, el Congreso Nacional y el Ejecutivo ha tenido escasas iniciativas que han intentado fortalecer al sistema y su marco regulatorio, sin

⁸³ *Ibíd*em, pág. 13.

embargo no han sido modificaciones lo suficientemente drásticas como para imponer cambios radicales.

Entre otras medidas adoptadas a través de diferentes instrumentos legales, se pueden en términos generales mencionar: la fijación de tasas de interés vía decreto, la obligación de reestructurar las deudas del sector productivo con los bancos, así como también de capitalizar en el corto plazo las instituciones financieras.

La reforma legal más polémica, se refiere al nivel de Patrimonio Técnico en relación a los Activos y Contingentes ponderados por riesgo, cuyo parámetro se mantiene en el 9%⁸⁴ a pesar de que se ha sugerido llevarlo a niveles internacionales, es decir el 12% que recomienda el Comité de Basilea, sin embargo la aplicación de tal exigencia se ha diferido por unos meses más a pedido de varios bancos y por observaciones de organismos multilaterales que monitorean al sistema financiero ecuatoriano; en consecuencia subsiste el déficit regulatorio que impide prever las crisis y solucionarlas con rapidez, de modo que el costo no se traslade a quienes nada tienen que ver con la misma.

⁸⁴ Vanessa Brito, *Nuevas reglas: Bancos al carril del Trolebus*, Revista Gestión, N°69, Ecuador, Marzo del 2000, p.25

3.2 LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DEL ACUERDO DE BASILEA

Los Principios Básicos para una supervisión bancaria efectiva, son producto del trabajo del Comité de Basilea para la supervisión bancaria, que reúne a las autoridades supervisoras bancarias del G-10, y fue establecido por los Gobernadores de los bancos centrales de éstos países, los más desarrollados del planeta, en el año 1975.

Bajo la premisa de que “las debilidades en el sistema bancario de un país, desarrollado o en desarrollo, pueden amenazar la estabilidad financiera en ese país y en el exterior”⁸⁵, países como Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Luxemburgo, Países Bajos, Suecia, Suiza, Reino Unido y los Estados Unidos; son los miembros del Comité de Basilea y a través de él han mostrado su preocupación por la inestabilidad financiera en el mundo y le apuestan a una mejor supervisión para combatir los enormes riesgos que cada país asume cuando no adopta medidas prudenciales de control.

Sin embargo, son éstos mismos países los que promueven la globalización financiera como una forma de volver más eficientes los mercados financieros locales e internacionales; demostrando así incoherencia en sus actuaciones, ya que la corriente globalizadora promueve la liberalización de los mercados y la desregulación o desreglamentación de los sistemas, debilitando de esta forma la supervisión que cada estado puede aplicar para controlar las actividades financieras en cada país, así como las que se suceden a través de las fronteras nacionales.

A pesar de lo anotado, se debe reconocer el esfuerzo realizado ya que hoy por hoy son los Principios Básicos de Basilea y otros documentos preparados bajo la misma

⁸⁵ *Principios Básicos para una supervisión bancaria efectiva*, UASB s.f., p.1.

orientación, las únicas normas de aceptación internacional que permiten regula la actividad bancaria y financiera en el mundo.

Los Principios Básicos de Basilea, llamados así porque es en esa ciudad europea donde se reúnen sus miembros, son de aplicación obligatoria en los países miembros, pero también han sido acogidos por países que no lo son, ya que tienen la libertad de adoptarlos total o parcialmente, y son muchos los que de forma gradual o total los han aplicado en su beneficio.

El Comité en mención se reúne en el Banco de Pagos Internacionales, BIS en sus siglas en inglés, que tiene su sede en Basilea, y es donde funciona la Secretaría Permanente del Comité para la Supervisión Bancaria, el mismo que ha diseñado un conjunto de Principios Básicos que sirven de referencia básica para las autoridades supervisoras de todos los países y a escala internacional; éstos principios son requerimientos mínimos que pueden complementarse con medidas específicas que se apliquen a las características propias del sistema financiero de cada estado.

Son veinticinco, los Principios de Básicos de Basilea⁸⁶ y tienen que ver con los siguientes temas:

- Precondiciones para una supervisión bancaria efectiva
- Otorgamiento de licencias y estructura
- Normativa y requerimientos prudenciales
- Métodos para la supervisión bancaria en la marcha
- Requerimientos de información
- Poderes formales de los supervisores
- Banca transfronteriza

⁸⁶ *Principios Básicos para una supervisión bancaria efectiva*, UASB, s.f., p.2

El incentivo que el Comité de Basilea tiene para avanzar en su trabajo, consiste en creer que la aplicación de los Principios Básicos ayudarían a mantener la estabilidad financiera local y global; además, exhortan a los parlamentos o poderes legislativos de cada país a legislar de modo que se puedan aplicar los principios con mayor facilidad, ya que lamentablemente las decisiones que toma el comité no son impositivas, en vista de que es un organismo internacional al cual sus miembros se han anexoado voluntariamente, por lo tanto sus decisiones no son obligatorias para todos los países.

“El objetivo clave de la supervisión bancaria es reducir el riesgo de pérdida a los depositantes manteniendo la confianza en el sistema financiero (...) promoviendo un mercado competitivo y eficiente con servicios de buena calidad con costos razonables”.⁸⁷

En el Ecuador hasta hoy se discute la adopción de los principios básicos de supervisión bancaria, se han adoptado parcialmente y por la falta de su aplicación total podemos concluir que la reciente crisis bancaria refleja resultados diferentes de los que persigue el Comité de Basilea y que se mencionan en el párrafo que antecede.

⁸⁷ *Principios Básicos para una supervisión bancaria efectiva, s.f., p.9.*

3.3 LA SUPERVISIÓN

Con los mercados financieros liberalizados y sistemas financieros menos regulados, aparece en el contexto de un escenario de descontrol financiero, lo que los especialistas llaman “supervisión prudencial”, es decir controlar no más allá de lo que los actores del mercado permitan para no sentirse afectados y que no se piense que se está atentando contra la libre competencia que debe reinar en aquello que Susan Strange⁸⁸ llama el “casino” mundial.

La Supervisión Prudencial bien entendida, se fundamenta en tres premisas⁸⁹:

1. El posicionamiento, facultades y atribuciones del ente supervisor debe ser mejorado para asegurar su capacidad para aplicar un conjunto de estándares y procedimientos orientados a fortalecer la operación del sistema financiero.
2. Los estándares y procedimientos deben estar orientados no solo a evaluar la capacidad de los intermediarios financieros de administrar riesgos implícitos en las operaciones propias de su actividad, sino también a garantizar una adecuada cobertura contra los mismos, de manera de que no se comprometa en ningún momento los recursos de los depositantes o la estabilidad del sistema financiero.
3. Se debe garantizar un alta grado de transparencia y disponibilidad de información sobre el desempeño de los intermediarios financieros, de manera que los clientes del sistema puedan incorporar en sus decisiones no solo consideraciones sobre rendimientos, sino también sobre el nivel de riesgo que manejan los intermediarios.

⁸⁸ Susan Strange, *Dinero Loco*, Barcelona - España, PAIDOS, 1999, p. 17.

⁸⁹ Arnoldo R. Camacho, *Mercados Financieros en la encrucijada: La Reforma y Supervisión de la Banca en América Latina*, San José de Costa Rica, INCAE, 1996, p.418.

Es decir, que la “supervisión moderna” de las finanzas tiene un enfoque preventivo ya que reconoce el incremento sustancial del riesgo de las actividades que los actores del mercado ejecutan, debido a la libertad y escaso control con el que se los supervisa.

Es evidente, por lo tanto, reconocer que el rol clave para aplicar este tipo de supervisión recae sobre una Superintendencia de Bancos enfocada más hacia la evaluación y diagnóstico institucional que a la auditoría y fiscalización.

Cuando se habla de supervisión prudencial se habla de determinar herramientas que permiten identificar en forma sencilla la solidez y respaldo de las instituciones financieras, utilizar indicadores de alerta temprana para prevenir quiebras identificando rápidamente a los bancos con problemas; la idea no es evitar las quiebras, porque en un mercado libre se debe aceptar y exigir que los ineficientes se retiren, de modo que la idea final es canalizar la salida de aquellos intermediarios que no se manejaron con providad y eficacia.

En el Ecuador luego de la reforma legal financiera del año 94, se intentó un moderno esquema de supervisión prudencial, que tenía como propósito básico la identificación de instituciones con problemas, buscando como se explica en el párrafo anterior no evitar las quiebras sino facilitar que aquellos intermediarios ineficientes se aparten porque pueden ser elementos desestabilizadores de la economía; queda por lo tanto para la reflexión el incumplimiento de este objetivo luego de la ineficacia demostrada por el ente supervisor en la prevención y solución de la última crisis bancaria.

En la actualidad “la Superintendencia de Bancos está obligada a velar por la seguridad y solidez del sistema financiero concentrando su análisis en los aspectos microeconómicos de operación del mismo”.⁹⁰

⁹⁰ *ibídem* p.366.

Es importante entender la evolución histórica del organismo de control financiero del Ecuador, para determinar las razones por las que en la actualidad esta institución merece una profunda y urgente reforma aplicada en todos sus ámbitos.

3.3.1 LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS

La misma Misión Kemmerer que creó el Banco Central del Ecuador y estructuró la Ley General de bancos, justificó la creación de la Superintendencia de Bancos.

Edward Kemmerer era un fanático de la supervisión efectiva de las actividades bancarias, con el propósito de prevenir problemas futuros a través del incentivo de prácticas sanas.

Con este antecedente, el Presidente de la República de ese entonces, el Dr. Isidro Ayora, el 6 de septiembre de 1927⁹¹, el mismo año de la emisión de la Ley General de Bancos, decretó la creación de la Superintendencia de Bancos, en reemplazo de las comisiones vigiladoras de la emisión.

Se le otorgó a este importante organismo de control, la función de resguardar y proteger los intereses de los depositantes, vigilar la actividad bancaria privada y controlar las actividades, organización, funcionamiento, disolución y liquidación de la banca privada.

Su trabajo empezó con el control de 25 instituciones bancarias, entre las que se incluye el Banco Central y el Banco Hipotecario, creados conjuntamente con ella.

⁹¹ DINEDICIONES, *Guía del Sector Financiero Ecuatoriano*, Quito, 1993, p. 24.

En 1936, bajo modificaciones al marco legal, se amplió el ámbito de control de la Superintendencia a las aseguradoras; extendiéndose aún más en 1944, cuando por la creación del Banco Nacional de Fomento y de la Junta Monetaria, sus responsabilidades se incrementan.

Con el transcurso de los años, el mercado financiero nacional se desarrolló sistemáticamente, y la labor de ésta institución se tornó cada vez más importante.

Los propósitos de la Superintendencia de Bancos, se relacionan con su natural función de supervisión y control de la actividad financiera y de las entidades que las ejecutan, buscando salvaguardar los dineros del público que han sido depositados en las instituciones financieras, velar por los intereses de los accionistas de esas instituciones, así como de la comunidad en general, y colaborar con las entidades vigiladas en relación a que su funcionamiento sea beneficioso para la estabilidad económica del país.

Por ley la Superintendencia de Bancos se le ha asignado la delicada misión de supervisar a las entidades financieras para que éstas cumplan con todas las regulaciones emitidas para el efecto, por lo que se ha convertido en el brazo más importante del Estado, en busca de la estabilidad financiera y económica del país.

Las tareas cumplidas por el organismo de control financiero en el país, se han incrementado, básicamente por el crecimiento del sector y el dinamismo que el mercado ecuatoriano ha evidenciado a lo largo de su historia, por lo que ha tenido que redoblar esfuerzos especialmente luego de la implantación de políticas liberalizadoras y desreguladoras del mercado financiero nacional, lo que redundó también en el aumento del tamaño de la institución.

La forma de ejercer su labor, es variada; la Superintendencia de Bancos ejerce control a través de visitas directas, fiscalizaciones, peritajes, auditorías o intervenciones a las instituciones.

Además analiza en forma periódica y permanente los balances y documentos que remiten las entidades financieras bajo su control, debido a que una de sus funciones más importantes ha sido la de guiar y orientar las actividades de los intermediarios financieros procurando estabilidad en el sistema; tomando en cuenta además de que tiene la atribución de aprobar o negar la creación de nuevas instituciones financieras.

El control debe entender claramente el concepto de supervisión prudencial, es decir, equilibrar convenientemente la vigilancia y reglamentación con la de competitividad apropiada para no perder la suficiente libertad en el mercado, sin necesidad de perder la Superintendencia su potestad legal.

Para Arnoldo Camacho⁹², las siguientes son actividades asociadas al rol que cumple la Superintendencia de Bancos:

- a) El control del cumplimiento de disposiciones de encaje legal.
- b) La calificación de préstamos y verificación de ingresos de las instituciones financieras.
- c) El establecimiento de un registro de auditores externos de entidades financieras.
- d) La verificación de la aplicación del manual de cuentas actualizado.
- e) El control de relaciones técnicas y patrimonio neto de los bancos.
- f) La creación de una central de información de crédito.

⁹² Arnoldo R. Camacho, *Mercados Financieros en la encrucijada: La Reforma y Supervisión de la Banca en América Latina*, San José de Costa Rica, INCAE, 1996, p.366.

Todas las actividades antes detalladas, la Superintendencia de Bancos del Ecuador, las cumplió puntualmente, la interrogante es: ¿Para qué sirvió todo esto?, si a la final la crisis se suscitó no porque no se haya cumplido con el rol designado, sino porque el grado de eficiencia en la ejecución de sus atribuciones trajo en consecuencia grandes perjuicios para todo el país.

La respuesta radica en que se necesita no de una institución que simplemente cumpla el rol asignado sino que evolucione al mismo ritmo que evoluciona el mercado, en ese sentido el autor recientemente citado menciona los requerimientos para la ejecución eficiente de entidades supervisoras modernas⁹³:

1. La calificación de personal sobre sistemas de trabajo y supervisión modernos.
2. La actualización de la legislación bancaria y financiera.
3. La elaboración de un sistema normativo simplificado, orientado a la prevención de los principales riesgos de actividad bancaria y financiera.
4. La generación de estadísticas bancarias detalladas y transparentes para el público y la elaboración de análisis, con información oportuna y adecuada sobre las principales operaciones y la situación de cada uno de los intermediarios financieros.
5. El mantenimiento de una amplia coordinación con el Banco Central con el fin de mantener un sistema financiero estable y eficiente.
6. El establecimiento de un sistema financiero formal y de mecanismos legales para controlar empresas que desarrollen información financiera no autorizada.

Existirán aquellos que digan en franca defensa de la acción ejecutada por la Superintendencia de Bancos, que de un modo u otro estos requerimientos han sido cumplidos, sin embargo, nuevamente la interrogante aparece: Por qué la gran parte de

⁹³ *Ibíd*em p.367.

la reestructuración del organismo de control bancario, se esperó para luego de que se desatara la crisis?; ¿acaso se pensó que el sistema financiero nunca iba a colapsar y que por lo tanto el ente supervisor no debía mejorar?.

3.4 LA REGULACIÓN

Para hablar de regulación, es necesario topar el tema de la desregulación, que en definitiva significa eliminar las restricciones del mercado, liberalizándolo con el propósito de eliminar la competencia.

La regulación por lo tanto, “es toda actividad del gobierno o de los organismos dependientes de él encaminadas a influir en los comportamientos mediante la implantación de normas que orienten o restrinjan las decisiones económicas”⁹⁴.

La regulación especialmente en los países desarrollados se han inclinado más por relacionarla con las barreras de entrada a competidores foráneos, sin embargo la contradicción se presenta al pregonar estos mismos países el libre mercado como su estandarte de política económica en el mundo.

En el Ecuador, el mercado financiero fue desliberalizado y desregularizado desde 1994, pero hasta la presente fecha no se permite el ingreso de entidades financieras extranjeras a competir libremente con los bancos nacionales lo que revela que lo que se buscó no fue liberalizar el mercado para incrementar la competencia, sino el objetivo era lograr un libertinaje en las actividades financieras del país con el único propósito de beneficiar a grupos económicos relacionados con la banca.

⁹⁴ Germánico Salgado, *El Estado Ecuatoriano: Crisis Económica y Estado Desarrollista*, en “Los Nuevos Límites del Estado, Quito-Ecuador, CORDES, 1990, p. 240.

Regular los mercados financieros significa intervenir en los mismos, lo que obliga a observar dos premisas fundamentales⁹⁵:

- a) Distinguir entre los objetivos de política económica y los instrumentos de intervención que se utiliza para el cumplimiento de los mismos.
- b) El cuestionamiento de la eficacia y validez de los objetivos y la idoneidad de los instrumentos utilizados.

La idea es definir la estructura del sistema de regulación financiera que se aspira aplicar, lo que obliga a relacionar correctamente los objetivos con los instrumentos.

Cuando la relación mencionada no funciona el sistema regulatorio falla, básicamente por las siguientes razones⁹⁶:

1. El supeditar la política monetaria a la política fiscal.
2. La incapacidad del sistema financiero para corregir distorsiones existentes, que impiden que actividades socialmente rentables sean privadamente rentables y que la creciente evasión regulatoria pueda ser controlada.

Justamente estos dos errores se pueden apreciar como antecedentes de la última crisis bancaria ecuatoriana.

Antes de ponerse en boga la corriente globalizadora de la economía y finanzas mundiales el objetivo central de la regulación financiera era el control monetario y la seguridad y solidez del sistema financiero, sin embargo, estas buenas intenciones se tradujeron en intervenciones directas del estado en la actividad bancaria

⁹⁵ Arnoldo R. Camacho, *Mercados Financieros en la encrucijada: La Reforma y Supervisión de la Banca en América Latina*, San José de Costa Rica, INCAE, 1996, p.201.

⁹⁶ *Ibíd*em

distorsionando el mercado, lo que llevó a aceptar como la solución más adecuada el proceso de liberalización de los mercados.

Esto no quiere decir que no debe existir regulación de los mercados financieros, mas bien obliga a pensar en sistemas regulatorios más modernos y eficientes, que en lo posible cumplan con ambas visiones de la economía del sistema, es decir un control eficiente y libertad de competencia, que garantice solvencia y solidez de las instituciones financieras en beneficio de sus clientes.

Por esto en la actualidad la regulación en los mercados financieros se orienta a lo siguiente⁹⁷:

- a) Otorgar capacidad a la Superintendencia de Bancos para generar y ejecutar de manera eficaz un sistema de supervisión prudencial.
- b) Establecer estándares elevados para la calificación de cartera tanto de préstamos como de inversiones, mediante la evaluación del riesgo y la adecuación de provisiones y capital.
- c) Reducir el riesgo derivado de la concentración de cartera en manos de grupos económicos, vía restricciones a la asignación de créditos a grupos que posean relaciones importantes con intermediarios financieros.
- d) Crear mecanismos de alerta que permitan intervención oportuna de la Superintendencia de Bancos para resolver problemas de estabilidad financiera y solvencia.
- e) Eliminar la garantía implícita en los depósitos que se asocia con el Banco Central, obligando a los depositantes a evaluar a las instituciones y a asumir el riesgo asociado con los elevados rendimientos que algunos intermediarios financieros pagan sobre sus depósitos.

⁹⁷ *Ibíd*em p. 365.

- f) Trasladar el costo de la supervisión y el costo de rescate de liquidación de instituciones con problemas de estabilidad financiera y solvencia, al sistema mismo, a través de mecanismos de seguros de depósitos u obligando a las instituciones a velar por la seguridad y solidez de los demás participantes en el mercado.
- g) Garantizar un sistema de incentivos adecuados para la administración de la institución de manera eficiente a nivel de intermediarios financieros.

3.4.1.1 EL ROL DEL ESTADO

La evolución del Estado Liberal tradicional al Estado de Bienestar, fue producto de lo que en aquellas épocas se llamaron “las fallas del mercado”, que generaron tantos problemas hasta procurar mas bien una forma de Estado Protector que buscaba de cualquier forma y a cualquier costo suplir las necesidades de la población, aunque sea en teoría.

Sin embargo luego de un largo trayecto en el que este tipo de Estado a permanecido incólume a las transformaciones políticas en el mundo, las debilidades estructurales presentadas han generado una nueva derecha liberal o más conocida como neoliberal, que se opone al papel de un Estado grande, fuerte e influyente.

Sin embargo, “no obstante la orientación neoliberal de las políticas públicas, el Estado sigue manteniendo un papel central como agente del desarrollo de la economía...⁹⁸”; en las finanzas es casi imposible que el mercado pueda manejarse por sí solo, porque las desigualdades económicas se incrementarían, la competencia sería mucho más desleal y los actos irregulares en el manejo de los recursos serían más frecuentes.

⁹⁸ Oscar Muñoz Gomá, *La Reforma del Estado y la Economía Chilena: Trayectoria de una Relación*

Cada vez que se produce una crisis financiera, a consecuencia de las tendencias neoliberales de desregulación y libertad de los mercados financieros, se genera una grave contradicción, ya que para resolver la crisis en la mayoría de los casos, el Estado debe intervenir cumpliendo el papel del Estado de Libertad.

Requerimos entonces de un Estado “Ordenador y regulador que trascienda la lógica del mercado, para garantizar el crecimiento con equidad”⁹⁹ y estabilidad; las crisis bancarias de los últimos años están determinando que hay que ponerle límites a la liberalización financiera, “Los sistemas financieros no podrán funcionar bien sin una reglamentación prudencial reforzada ni sin una guía de autoridades monetarias”¹⁰⁰, estas dos últimas funciones son propias del Estado y no de un mercado que supuestamente se puede autoregular, los hechos de las crisis financieras y bancarias de la última década demuestran lo contrario.

Difícil” en “ Los Nuevos Límites del Estado, Quito-Ecuador, CORDES, 1990, p.164.

⁹⁹Ibidem

¹⁰⁰ Michel Aglietta, *Macroeconomía Financiera*, Quito-Ecuador, Abya Ayala, 2000, p. 163.

CONCLUSION

El punto de origen de la mayoría de todas las crisis bancarias analizadas en este trabajo radica en las apresuradas y poco analizadas medidas de desregulación y liberalización financiera.

Cualquiera haya sido el propósito de los gobiernos de cada uno de éstos países para adoptar programas de apertura financiera y desreglamentación interna, los resultados finales no han sido positivos, a pesar de que casi siempre una crisis financiera y bancaria vino precedida de una época de bonanza que expandió el crédito e incentivó el consumismo.

La relación entre liberalización financiera y ciclos económicos es evidente gracias a la movilidad de los flujos de capital; recurrentemente los capitales son atraídos hacia un país que garantiza buena rentabilidad y *bajo riesgo*, gracias a ciertas medidas que liberalizan el mercado; con estos recursos los bancos dinamizan su gestión, reflejándose éste hecho en el crecimiento y desarrollo de las actividades financieras así como en las bursátiles.

Estos capitales atraídos por las importantes decisiones que toma el Estado, súbitamente desaparecen del entorno nacional cuando el riesgo aumenta y la rentabilidad disminuye a propósito de los desequilibrios macro y micro económicos que generan ellos mismos.

Las consecuencias son desastrosas y el sistema financiero se ve muy afectado, al extremo que las quiebras e insolvencias se vuelven comunes en casi todos los casos en los cuales este fenómeno. Jan Kregel describe esta situación: “ En todas las crisis, excepto en la del sistema monetario europeo, el retiro de los flujos de capital dio lugar

a un colapso de los sistemas bancarios debido al excesivo nivel de préstamos, a la ampliación del crédito a las sociedades financieras y empresas con activos y a la burbuja asociada con el precio de los activos, pero también la existencia de importantes desequilibrios monetarios en los estados financieros u hojas de balance”¹⁰¹, esto permite concluir que incentivada especialmente por la desregulación, la competencia en el sector bancario internacional, por los inmensos capitales que mueven las transnacionales por todo el planeta es, una de las causas principales de crisis financieras.

El libre movimiento de capitales no es ajeno a una crisis bancaria, la asimetría de la información permite que los inescrupulosos inversionistas anticipen cualquier cambio en el mercado, inclusive antes de que las autoridades puedan reaccionar, generando desequilibrios que el sistema financiero no puede afrontar, es por eso que el Primer Ministro de Malasia, luego de lo sucedido con su país, plantea que “El libre comercio está muy bien, pero no es perfecto. De hecho, es defectuoso. Una y otra vez se ha abusado de la libertad del mercado. (...) El libre comercio nunca ha sido verdaderamente libre. Aún hoy en día, existe un sinnúmero de leyes y reglamentos para asegurar su funcionamiento.”¹⁰², concluye el Primer Ministro con la sugerencia de que se regule drásticamente el movimiento indiscriminado de capitales para que en función de una verdadera cooperación económica, todos los países estén a salvo de especuladores que velan por sus propios intereses sin importarles el destino de pueblos enteros.

Así como las causas de las crisis en varios países se parecen, las estrategias de recuperación adoptadas también son similares, el rol que desempeñan los organismos que garantizan los recursos de los depositantes ha sido vital, siempre y cuando se

¹⁰¹ Jan Kregel, *Flujos de capital, banca mundial y crisis financiera después de Bretton Woods*, Revista Comercio Exterior, enero de 1999, p. 9.

¹⁰² Discurso del Dr. Mahathir Bin Mohamad, Primer Ministro de Malasia en *América Latina y Asia*

tenga el respaldo político necesario y la estrategia de financiamiento definida. Por otro lado, los estados terminan siempre por intervenir para garantizar la estabilidad de cada sistema nacional y de sus propias economías, por lo que es preciso mencionar que mientras no se establezcan regulaciones internacionales a este respecto, el estado – nación no ha perdido autoridad para regular los mercados y resolver los problemas relacionados con este sector, por supuesto que se debe aceptar que dependiendo del país, la intensidad del protagonismo estatal varía.

Las cifras demuestran una leve y lenta recuperación del sistema bancario del Ecuador, luego de la grave crisis sucedida, sin embargo no se adoptan las medidas drásticas y necesarias que se requieren para resolver de una vez por todas el problema. El regreso de la banca en manos estatales al sector privado, es urgente, para darle coherencia al sistema.

Está demostrado que sin una regulación que se sustente en un marco legal adecuado a las características propias de los sistemas financieros de cada país, se pone en riesgo la estabilidad macro y microeconómica de cada uno de ellos. Lo propio sucede con la supervisión, que debe ser ejecutada por un organismo de control eficiente, moderno y comprometido con su misión.

La permanente vinculación de los funcionarios de control financiero con la banca, no ha permitido una evolución satisfactoria del sistema financiero ecuatoriano, el cual se compone de bancos en poder del estado que se encuentran en mala situación patrimonial y por instituciones financieras en manos privadas que se empeñan en recuperar la confianza de los depositantes; que además están controlados por instituciones débiles políticamente hablando, para emprender verdaderas transformaciones, como es el caso de la Superintendencia de Bancos; o por

organismos que desde su nacimiento reflejaron falencias como la Agencia de Garantía de Depósitos, cuyas acciones han sido cuestionadas permanentemente.

El papel que la ciudadanía es de suma importancia para exigir transparencia en la información y responsabilidad en los actos ejecutados tanto por los banqueros en el desarrollo de la actividad financiera, así como en el control que deben cumplir las autoridades gubernamentales. Además, la sociedad civil tiene el derecho y la obligación de reclamar ante la justicia que aquellos funcionarios bancarios que no supieron cumplir con su verdadera misión sean juzgados y sancionados, procurando el regreso de los recursos mal administrados a sus verdaderos dueños, los clientes del sistema.

Los bancos son instituciones de carácter privado pero su naturaleza es de interés público, porque administran el dinero de la ciudadanía, que confía en ellos para que contribuyan al desarrollo y crecimiento económico de un país y no para convertirse en la causa de sus problemas.

BIBLIOGRAFÍA

- Aglietta, Michel. *Macroeconomía Financiera*. Quito - Ecuador, Abya Ayala, 2000.
- Alamos, Pilar y otros, ed. *América Latina y Asia – Pacífico: Oportunidades ante la Crisis*. Chile, Fundación chilena del Pacífico e Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1998.
- Ameiva Huerta, Juan, y Bernardo Urriza González. *Crisis Bancarias: causas, duración, efectos y opciones de política*. Santiago de Chile, CEPAL, 2000.
- Anderson, Sarah y John Cavanagh. *Soportando la carga. Impacto de la crisis financiera global sobre los trabajadores y Agendas alternativas para el FMI y Otras Instituciones*. Francia, ATTAC, 2000.
- Arízaga, Alfredo. *Banca Off Shore estabilidad económica, Carta Económica*. Quito, CORDES, Vol.4, Nº7, julio de 1998.
- Arroba, Ernesto. *El papel de la banca offshore dentro del funcionamiento de la banca nacional sus implicaciones más fundamentales en la economía*. Guayaquil, El Reporte Económico, Vol. 23, Nº3, mayo de 1996.
- Camacho, Arnoldo R. *Mercados Financieros en la encrucijada: La Reforma y Supervisión de la Banca en América Latina*. San José de Costa Rica, INCAE, 1996.
- Camdessus, Michel. *Discurso en la 40ª. Asamblea del Banco Interamericano de Desarrollo*, Universidad Andina Simón Bolívar, 15 de marzo de 1999.
- Canessa, Mario. *La banca del Ecuador: Una explicación histórica*. Guayaquil, Septiembre de 1999.
- De Brie, Christian. *Descenso al infierno de los paraísos fiscales*. Madrid, edición española, Le Monde Diplomatique, abril del 2000.
- De Brie, Christian. *Estados, mafias y transnacionales: agentes asociados*. Madrid, edición española, Le Monde Diplomatique, abril del 2000.
- De la Torre, Augusto. *El Manejo de Crisis Bancarias: El Marco Legal Ecuatoriano y Posibles Reformas*. Quito, CORDES, 1997.
- De Maillard, Jean. *Mercadeo al servicio de los delincuentes*. Madrid, edición española Le Monde Diplomatique, abril del 2000.
- DINEDICIONES, *Guía del Sector Financiero Ecuatoriano*, Quito, 1993.
- EL COMERCIO, *Migrantes, un mercado para la banca abierta*. Quito - Ecuador, 23 de

- marzo del 2001.
- EL COMERCIO, *Los Andes destapó el debate por el control*. Quito - Ecuador, 10 de marzo del 2001.
 - EL COMERCIO, *Continental, el primero a manos del Estado*. Quito - Ecuador, 11 de marzo del 2001.
 - EL COMERCIO, *La crisis para Mahuad empezó con Peñafiel*. Quito - Ecuador, 12 de marzo del 2001.
 - EL COMERCIO, *La crisis de Solbanco*. Quito - Ecuador, 13 de marzo del 2001.
 - EL COMERCIO, *Filanbanco fue el primero en pasar a manos de la AGD*. Quito - Ecuador, 15 de marzo del 2001.
 - EL COMERCIO, *6 bancos pequeños en la picota*. Quito - Ecuador, 16 de marzo del 2001.
 - EL COMERCIO, *Azuay y Bancomex fueron 2 sorpresas*. Quito - Ecuador, 17 de marzo del 2001.
 - EL COMERCIO, *Progreso: los créditos vinculados lo acabaron*. Quito - Ecuador, 19 de marzo del 2001.
 - EL COMERCIO, *¿Cuáles fueron las razones de la caída del Popular?*. Quito - Ecuador, 20 de marzo del 2001.
 - EL COMERCIO, *Los créditos vinculados afectaron al Pacífico*. Quito - Ecuador, 21 de marzo del 2001.
 - EL COMERCIO, *La Previsora se disolvió por USD 37 millones*. Quito - Ecuador, 22 de marzo del 2001.
 - Fabre, Guilhem. *Del blanqueo de dinero a la crisis nacionales*. Madrid, edición española, Le Monde Diplomatique, abril del 2000.
 - Greespan, Alan. *La Globalización de las Finanzas*. CATO, enero del 2000.
 - Griffith-Jones, Stephanny. *Nuevas tendencias y Desafíos del Sistema Financiero Internacional*. En la revista Pensamiento Iberoamericano. Madrid, AECEI y CEPAL, Enero - Junio 1995.
 - Griffith-Jones, Stephanny. *Nuevas Tendencias y Desafíos del Sistema Financiero Internacional*. Madrid, Fundación Centro Español de Estudios para América Latina, 1982.
 - Hongru, Cui y otros. *Los Nuevos Límites del Estado*. Quito - Ecuador, CORDES, 1990.
 - IMF. *Progress in Strengthening the Architecture of the International Financial System*, July

31, 2000.

- Kay, Cristóbal. *Estructuralismo y teoría de la dependencia en el período neoliberal; una perspectiva latinoamericana*, Revista Nueva Sociedad, N°158.
- Kregel, Jan *Flujos de capital, banca mundial y crisis financiera después de Bretton Woods*”. Revista Comercio Exterior, enero 1999.
- Lecuona, Ramón. *La tendencia a la globalización de los mercados financieros: Implicaciones para América Latina*. Madrid, CEMLA, 1992.
- LIDERES, *La banca de la AGD es un ancla para la banca privada*. Quito, Ediecuatorial, 5 de marzo del 2001.
- Lucio Paredes, Pablo. *Cimas, Abismos y Tempestades de la Economía*. Quito, 1999.
- Marshall, Jorge. *Flexibilidad y Estabilidad Financiera en América Latina y Asia Pacífico: Oportunidades ante la crisis*. Chile, Fundación Chilena del Pacífico e Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1998.
- Núñez, Jorge y otros, *Bancos y banqueros*. Quito, Editorial El Conejo, 1999.
- *Principios Básicos para una supervisión bancaria efectiva, UASB, s.f.*
- Ricaurte, María Cristina. *Crisis Financieras. El caso ecuatoriano (1990 – 1996)*. Quito - Ecuador, ABYA AYALA, 1998.
- Romero, Marco. *Informe Meltzer: El Diseño norteamericano de las instituciones financieras internacionales*. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2000.
- Salgado, Wilma. *Posibilidades y riesgos de la dolarización sobre la seguridad alimentaria de las familias en el Ecuador*. Quito, Programa Mundial de Alimentos, marzo del 2000.
- Sánchez, J. y Enrique Fuentes, *Reflexiones sobre la banca*. Madrid, Espasa-Calpe, 1992.
- Schuldt Jurgen y otros. *La crisis asiática. Lecciones para América Latina*. Quito, ILDIS, FLACSO Y TRAMASOCIAL, agosto de 1998.
- Strange, Susan. *Dinero Loco*. Barcelona - España, PAIDOS, 1999.
- Stiglitz, Joseph. *Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo hacia el Consenso Post-Washington*. Buenos Aires - Argentina, Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales, vol.38, octubre-diciembre de 1998.
- Wambeke, Carol y otros. *Estructura del Sector Financiero Ecuatoriano y su Marco Regulatorio*. Quito, CORDES, 1995.

Anexo 1

RIESGO CREDITICIO

Al 30 de Noviembre del 2000

BANCOS	CARTERA VENCIDA TOTAL	RK	CARTERA VENCIDA NETA	RK	COBERTURA DE LAS PROVISIONES	RK	PROVISIONES PARA INCOBRABLES	RK
INTERNACIONAL	1,45%	1	-1,61%	3	211,17%	1	3,05%	10
BOLIVARIANO	1,84%	2	-1,87%	2	201,61%	2	3,72%	9
LLOYDS	2,66%	3	-1,28%	4	148,12%	3	3,94%	8
PRODUBANCO	5,66%	4	-2,06%	1	136,39%	4	7,71%	6
GUAYAQUIL	8,61%	5	-0,14%	6	101,65%	6	8,75%	5
CITIBANK	12,19%	6	6,77%	8	44,50%	10	5,43%	7
ABN AMOR	14,25%	7	4,49%	7	68,51%	9	9,76%	4
PICHINCHA	15,13%	8	-1,18%	5	107,82%	5	16,31%	3
FILINBANCO	46,70%	9	8,47%	9	81,87%	7	38,24%	2
PACIFICO	48,81%	10	9,24%	10	81,07%	8	39,57%	1
10 MAS GRANDES	27,63%		3,91%		85,86%		23,72%	
TOTAL ABIERTOS	26,43%		4,23%		83,98%		22,20%	

Fuente: Superintendencia de Bancos

ANEXO 2		
BANCOS PRIVADOS		
ACTIVIDADES PERMITIDAS POR LA LGISF		
PRODUCTOS	ANTES	DESPUES
1) Operaciones Pasivas		
Recibir depósitos a la vista		
a) Depósitos monetarios	X	X
b) Depósitos de ahorro	X	X
Recibir depósitos a plazo	X	X
Emitir títulos	X	X
Recibir préstamos	X	X
Emitir obligaciones con respaldo de la cartera de crédito (titularización)		X
2) Operaciones Activas		
Otorgar préstamos hipotecarios, prendarios, con o sin emisión de títulos, así como -	X	X
quirografarios	X	X
Conceder préstamos en cuenta corriente	X	X
Negociar documentos originados en ventas a crédito o conceder anticipos con respaldo de esos documentos	X	X
Realizar operaciones de arrendamiento mercantil		X
Emitir tarjetas de crédito		X
Administrar tarjetas de crédito	X	X
Adquirir o enajenar por cuenta propia valores de renta fija	X	X
Efectuar cobranzas, servicios de tesorería	X	X
Comprar y vender materiales preciosos	X	X
Participar en proyectos de inversión en los sectores productivos		
3) Operaciones contingentes		
Negociar títulos, valores o descontar letras documentarias sobre el exterior	X	X
Asumir obligaciones por cuenta de tesoreros:		
avales, garantías, fianzas,	X	X
cartas de crédito, internas y externas	X	X
Garantizar la colocación de acciones u obligaciones ("underwriting")		X
Compra-venta de divisas, arbitrajes	X	X
Contratos a término, a futuro, opciones	X	X

Fuente: CORDES

Carol Wambeke y otros, *Estructura del Sector Financiero Ecuatoriano y su Marco Regulatorio*, CORDES, Quito, 1994, pp. 5 y 6

ANEXO 3**RESTRICCIONES EN OPERACIONES: INTERMEDIARIOS FINANCIEROS AL 31 DE ABRIL DE 1994 (antes de la Nueva Ley)****BANCOS PRIVADOS**

OPERACIONES PASIVAS	
Pasivo total para con el público	15 veces capital pagado* y reserva legal de un banco comercial o de una sección comercial
Pasivo total para con el público moneda extranjera (ME)	12 veces capital pagado y reserva legal (sección comercial)
	15 veces capital pagado y reserva legal (sección financiera)
Depósitos ahorros (libretas)	100 veces salario mínimo vital general (S.M.V.G.)
Pólizas de acumulación	5 veces capital pagado y reserva legal
Cédulas hipotecarias	20% capital pagado, reserva legal y los depósitos de ahorro de la sección hipotecaria
Bonos garantía general	80% préstamos hipotecarios y prendarios
Certificados financieros	5 veces capital pagado y reserva legal
OPERACIONES ACTIVAS	
Préstamos hipotecarios comunes	20% capital pagado, reserva legal, y los depósitos de ahorro de la sección hipotecaria
Préstamos sobre firmas	10% capital pagado y reserva legal de la sección comercial (cupo individual)
	50% capital pagado y reserva legal de la sección comercial (cupo total)
Préstamos con prenda agrícola o industrial	15% del capital pagado y reserva legal (cupo individual)
Préstamos con emisión de bonos de prenda	60% valor bienes prendados
Préstamos prendarios	85% valor bienes prendados
Sobregiros ocasionales en moneda nacional (M.N.)	30% capital pagado y reserva legal
Sobregiros contratados M.E.	3% promedio semestral depósitos en cuenta corriente
Inversiones exterior	10% capital pagado y reserva legal
Inversión bonos municipalidades	15% capital pagado y reserva legal
Inversión cédulas, bonos y otros valores fiduciarios	10% de depósitos monetarios y de plazo menor o 20% depósitos a plazo mayor
Inversión casas de valores	25% capital pagado y reserva legal
Inversión certificado tesorería o en títulos C.F.N.	20% capital pagado y reserva legal
Inversión cédulas hipotecarias de emisión propia	20% capital pagado y reserva legal
Inversiones en activos fijos	50% capital pagado y reserva legal
Inversión en valores mobiliarios	30% capital pagado y reserva legal
Inversión en acciones almacenes generales de depósito, compañías financieras, sistemas contables y de computación, transporte de especies monetarias y	10% capital pagado y reserva legal
Aceptación de giros o letras de cambio librados contra la institución	25% capital pagado y reserva legal
CONTINGENTES	
Fianzas y avales M.N.:	
Bancos Nacionales	15% capital pagado y reserva legal (cupo individual)
	150% capital pagado y reserva legal (cupo total)
Bancos Extranjeros	10% capital pagado y reserva legal (cupo individual)
	100% capital pagado y reserva legal (cupo total)
Fianzas y avales M.E.	500% capital pagado y reserva legal
Fianzas, avales, y cartas de crédito M.E. de importación	6 veces capital pagado y reserva legal
Cartas de crédito domésticos y créditos documentarios	100% capital pagado y reserva legal
Créditos documentarios de importación	350% capital pagado y reserva legal
Operaciones de divisas a futuro	100% capital pagado y reserva legal

Fuente: Leyes, Regulaciones, Resoluciones y otras

Elaborado por: Dirección de Estadística y Estudios Económicos de la Superintendencia de Bancos

Carol Wambeke y otros, *Estructura del Sector Financiero Ecuatoriano y su Marco Regulatorio*, CORDES, Quito, 1994, Apéndice 1.