

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Programa de Maestría en Derecho

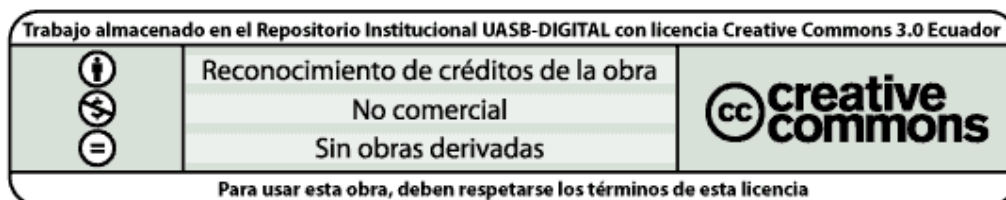
Mención en Derecho Administrativo

Supervisión de la banca pública

Autora: Valeria Proaño Moreno

Tutora: María Elena Jara

Quito, 2015



Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, Dolores Valeria Proaño Moreno, autor de la tesis intitulada *Supervisión de la banca pública*, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derecho Administrativo en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Quito, 09 de diciembre de 2015.

.....
Dolores Valeria Proaño Moreno

Resumen

El control y supervisión bancaria cumple un rol determinante en la sociedad, debido a que a través de sus procesos permite a los responsables gestionar acciones que fortalezcan su institucionalidad y eleven la calidad de sus servicios. La banca pública se concentra en grupos de población con menor accesibilidad a los servicios financieros. Sus servicios permiten dinamizar su situación económica, generando fuentes de empleo y fomento de emprendimientos que mejoran la distribución de riqueza. Por ello, contar con modelos de control especializados es una necesidad que ha sido establecida en el marco jurídico nacional pero que en la práctica no se ha cumplido totalmente. En tal virtud, la presente investigación basada en el objetivo de evaluar los modelos actuales de control, propone una propuesta basada en disponer de un organismo especializado en el control de la banca pública el cual adopte un modelo de supervisión en donde se incluya además de la revisión de la solvencia y rentabilidad, aspectos propios del impacto social que los servicios prestados han causado. Para su desarrollo, se ha utilizado una metodología exegética en la cual se ha analizado diversas doctrinas que permitan tener un criterio sobre la importancia del control y su desarrollo en el país. En este caso, se presenta una propuesta que se considera adecuada y jurídicamente amparada en derecho para establecer acciones preventivas y correctivas frente a la realidad existente impulsando un desarrollo sostenible y sustentable de la banca pública.

Palabras clave: Control; supervisión; modelos; organismos especializados; indicadores; parámetros.

Dedicatoria

*El presente trabajo lo dedico a Mercedes Moreno Paredes, mi madre;
por su constante ejemplo, amor y entrega incondicional.*

Agradecimiento

A mi padre Galo Proaño por su apoyo, en este, como en todos los proyectos de mi vida.

A Ivonne de las Mercedes, mi hermana; por su enérgico respaldo.

A mis sobrinos por inyectarme su entusiasmo.

A mí querido esposo por su valiosa colaboración en el presente trabajo.

A la Universidad Andina y su cuerpo docente, por las enseñanzas impartidas.

Índice de contenido

Introducción.....	12
Capítulo primero.....	15
La banca pública.....	15
1. Las nuevas funciones de la banca pública en el marco constitucional vigente.....	15
2. Diferencias entre banca pública y privada.....	26
3. Descripción de las instituciones que componen el sistema financiero público.....	32
nacional.....	32
3.1 Banco Central del Ecuador.....	32
3.2 Banco del Estado.....	33
3.3 Banco Nacional de Fomento.....	36
3.4 Banecuador BP.....	38
3.5 Banco el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social BIESS.....	40
3.6 Banco Ecuatoriano de la Vivienda.....	41
Capítulo segundo.....	45
Supervisión y control bancarios.....	45
1. Modelos de supervisión y control bancarios.....	45
1.1 Análisis del caso español (MODELO SABER):.....	50
1.2 Modelo de Estados Unidos (CAMEL).....	56
1.3 Modelo Latinoamericano (Medición del Riesgo Crediticio Kecholfer,.....	60
McQuown and Vasicek KMV).....	60
2. Principios básicos de supervisión y control.....	65

3. Organismos de supervisión y control de la banca pública	69
3.1 Superintendencia de Bancos	69
3.2 Contraloría General del Estado	72
Capítulo tercero.....	74
Lineamientos de Supervisión y Control de la Banca Pública.....	74
1. Evaluación de la institucionalidad vigente para la supervisión y control de la.....	74
banca pública.....	74
2. Necesidades especiales de supervisión y control de la banca pública.....	79
2.1 Parámetros de evaluación de la banca pública.....	81
2.2 Principales problemas de la banca pública.....	84
2.3 Cómo la supervisión ayuda a disminuir los riesgos	86
3. Mejoras en los procesos de supervisión de la banca pública	88
3.1 Mejoras desde el ámbito institucional.....	89
3.2 Mejoras desde el ámbito administrativo.....	90
3.3 Reformas propuestas al marco legal vigente	95
3.4. Análisis de la propuesta.....	102
Conclusiones y recomendaciones	106
Conclusiones	106
Recomendaciones	107
Bibliografía.....	109
Anexos.....	113

Índice de Tablas

Tabla 1. Financiamiento de la Banca Pública	28
Tabla 2. Categorías de riesgo	51
Tabla 3. Matriz de Evaluación	53
Tabla 4. Tableros de Comando del Modelo CAMEL	57
Tabla 5. Calificación de riesgo CAMEL	57
Tabla 6. Prioridad en la aplicación de los modelos de supervisión y control bancario	62
Tabla 7. Ámbitos de supervisión para disminuir el riesgo en la banca pública	87
Tabla 8. Indicadores de evaluación del impacto social	93

Índice de Figuras

Figura 1. Saldos de la Balanza Comercial No petrolera	25
Figura 2. Morosidad de la Banca pública y privada	29
Figura 3. Montos de Financiamiento del Banco del Estado	35
Figura 4. Subsectores atendidos	35
Figura 5. Distribución de provincias	36
Figura 6. Montos de financiamiento de BNF	37
Figura 7. Sectores atendidos BNF	38
Figura 8. Montos de Financiamiento del BIESS	40
Figura 9. Detalle del crédito hipotecario BIESS	41
Figura 10. Montos de Financiamiento del Banco Ecuatoriano de la Vivienda	43
Figura 11. Proyectos consolidados en el Banco Ecuatoriano de la Vivienda	44
Figura 12. Principios Basilea	66
Figura 13. Control de la Banca Pública	80
Figura 14. Entidades de Control Bancario	

.....	89
Figura 15. Ámbitos de control integral	
.....	91
Figura 16. Estructura de medición del impacto social	
.....	92
Figura 17. Evaluación impacto social	
.....	94

Índice de Anexos

Anexos 1.	113
Anexos2.	114

Introducción

El rol de la banca pública es fundamental para mantener una atención equitativa a la población. Su gestión permite que se reduzcan las brechas del desarrollo propias de los modelos capitalistas, atendiendo a grupos de población que por sus características no siempre pueden acceder a créditos y demás servicios.

El fomento de la banca pública requiere de modelos de evaluación y auditoría especializadas, como se establece en la Constitución vigente, aunque en la práctica no se han implementado. Esto provoca serios riesgos operacionales a las instituciones bancarias públicas, reduciendo sus niveles de competitividad y afectando a la población que requiere de sus servicios para mejorar su calidad de vida.

El riesgo operacional derivado de no tener un tipo de control especializado se basa en la adopción de modelos de control inadecuados enfocados en ámbitos privados por lo que dificultan la visualización de falencias internas que ameriten ajustes, cambios, mejoras o procesos de reingeniería. En este caso, la banca pública al tener un fin social requiere ser evaluada desde perspectivas que determinen el impacto causado en la población, no limitándose en el rendimiento financiero de sus operaciones.

Otro riesgo operacional evidenciado es la imposibilidad de establecer cambios a los sistemas de control especializados ya que al disponer sólo de un organismo de control (Público y Privado) estos deben buscar relacionarse a ambos sistemas de banca, aunque persigan fines diferentes. Por ello, el control tiende a perder relevancia y profundidad, siendo una situación que afecta a quienes requieren de la banca pública para emprender actividades que mejoren su calidad de vida.

La falta de un organismo especializado en la banca pública da lugar a que la supervisión se relacione estrictamente a ámbitos de orden económico y financiero, determinando que los indicadores de rentabilidad, solvencia, liquidez, rotación de cartera y endeudamiento primen sobre aspectos sociales como calidad de vida de la población, cobertura de servicio, enfoque a grupos vulnerables, igualdad, equidad y Buen Vivir. De esta manera, la supervisión actual no se fundamenta en una visión social que es la esencia misma de la banca pública, afectando la cobertura y capacidad de servicio y por ende incumpliendo lo dispuesto en la Ley referente a su función en la sociedad.

Se puede señalar de esta manera que la banca pública es supervisada igual que la banca privada, limitando su gestión en función de la presión en el cumplimiento de estándares de orden económico que deben ser cumplidos.

Conforme lo expuesto, la investigación aborda el problema de las necesidades especiales de supervisión y control de la banca pública, y para el efecto, ha sido estructurada en tres capítulos de estudio los cuales responden a las siguientes preguntas de sistematización:

¿Cuáles son las funciones de la banca pública y sus diferencias con la privada?

¿Qué modelos de supervisión y control bancario existen y bajo que principios y normas se implementan en la banca?

¿Qué lineamientos de supervisión y control se deben implementar para disminuir los riesgos de la banca pública y permita mejorar la igualdad en la población?

Acorde a la sistematización planteada, la organización capitular queda detallada de la siguiente manera:

El primer capítulo aborda el estudio de la banca pública, presentando elementos doctrinarios y legislativos que permiten comprender su rol en la sociedad. Se analizan las diferencias operativas y estructurales con la banca privada para finalmente analizar las principales instituciones financieras públicas en Ecuador.

El segundo capítulo describe los procesos de control y supervisión bancarios, enfocándose en modelos europeos, americanos y latinoamericanos para analizar su cobertura e incidencia. El estudio determinó que estos se focalizan principalmente en ámbitos financieros relacionados a la rentabilidad y solvencia, los cuales son importantes, pero no suficientes al tratarse de banca pública, ya que omiten la evaluación del impacto causado en la población.

En el tercer capítulo, luego de una evaluación de la institucionalidad vigente en los modelos de control y supervisión aplicados en Ecuador, se estableció una propuesta que cumpla con lo dispuesto en la normativa y conduzca a la implementación de un organismo especializado en el control y supervisión de la banca pública. Su desarrollo se complementó con modelos de evaluación del impacto social sobre los cuales se expuso diversos indicadores los cuales deben ser flexibles para que su uso permita disponer de información actualizada y pertinente que oriente la toma de decisiones encaminadas al fortalecimiento de la banca pública.

En base a los estudios realizados se concluye la importancia del control y supervisión, factor que será viable en la medida que la ley sea acatada y se evite la estandarización de modelos cuya aplicación se realiza de manera igual en la banca privada y pública aun cuando sus objetivos son totalmente diferentes.

La sociedad en función de la implantación de la propuesta encontrará mejores alternativas de desarrollo contando con instituciones que impulsen el mejoramiento de sus condiciones de vida. Conforme lo expuesto, la hipótesis que orienta el desarrollo investigativo se fundamenta en los siguientes lineamientos:

H0- La creación de una superintendencia de bancos especializada en la banca pública hace referencia a la normativa vigente, permitiendo el mejoramiento de la supervisión de su función en beneficio de la población.

H1- La creación de una superintendencia de bancos especializada en la banca pública no hace referencia a la normativa vigente, por lo que no mejora la supervisión de su función ni genera beneficios a la población.

La hipótesis nula o alterna se fundamentan en la normativa vigente, especializándose en la supervisión como instrumento idóneo para mejorar la gestión de la banca pública. Su fundamento, no obstante, se concentra en la población, cumpliendo los objetivos dispuestos en el Plan Nacional del Buen Vivir.

Una vez descrito los elementos que orientan la investigación, se procede a su desarrollo.

Capítulo primero

La banca pública

1. Las nuevas funciones de la banca pública en el marco constitucional vigente

La Constitución de la República del Ecuador adopta en el año 2008 una visión basada en el Buen Vivir, la cual gira en torno al fortalecimiento de los derechos fundamentales, siendo éstos indispensables para alcanzar un desarrollo integral de la sociedad. Sobre esto, el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 establece dentro de sus objetivos “consolidar el sistema económico social y solidario de forma sostenible.”¹

En este contexto, el rol de la banca pública es necesario para que la población pueda acceder a bienes y servicios que promuevan el mejoramiento en su calidad de vida, alcanzando un desarrollo sostenido y sustentable. Su participación es activa, impulsando la equidad e igualdad en el desarrollo. Esto muestra un cambio en sus funciones tomando en consideración que en la década de los 70 y 80 se consideraba como función principal de esta banca, la inyección de capital en el mercado para controlar e impulsar la economía. En esta línea, Claudio Loser señala que el papel ideal para la banca pública era el de “Banca de Segundo Piso”, que provee recursos a instituciones financieras privadas para compensar parcialmente el impacto de las imperfecciones del mercado crediticio.²

El rol de la banca pública moderna no se limita a proveer de recursos a las instituciones privadas, garantizando su operatividad. Por el contrario, su rol se relaciona de manera directa con la población, buscando alcanzar relaciones equitativas en su desarrollo. Sus objetivos se centran en eliminar desigualdades permitiendo una mejor accesibilidad a mecanismos que permitan superar la pobreza. Este fin corresponde a situaciones propias del dinamismo económico del libre mercado vigentes en la década de los 70 y 80, época en la cual la banca privada se concentró exclusivamente en la población con mayor capacidad económica.

¹ El Plan del Buen Vivir, *Objetivo No.8*, <http://www.buenvivir.gob.ec/> >. Consultado 10 de julio 2015. Quito-Ecuador. 2010.

² Loser, Claudio. *Futuro para Todos*. Acciones Inmediatas para México, (México DF-México, 2012), 12.

Diego Martínez señala que el rol actual de la banca pública es activo, participativo e impulsador de una mejor sociedad. Señala al respecto que “la banca pública debe estar orientada al desarrollo del país”³. Este concepto, si bien es amplio, permite entender que es necesaria una gestión directa, en la cual los servicios que se oferten vayan dirigidos a la población y no tengan como intermediarios a la banca privada.

La Constitución vigente (Art. 308) define a las actividades de intermediación financiera como un servicio de orden público. Es decir, se enfatiza en la regulación en la prestación de los diferentes servicios financieros para que sean inclusivos. Por un lado, se enfatiza en el mayor control del Estado sobre la banca, tendiendo a evitar procesos que produzcan cualquier tipo de inequidades. Por otro, se busca consolidar un sistema suficientemente fortalecido tomando como referencia criterios técnicos relacionados a la liquidez, la producción, la inversión y el seguro de los depósitos.

Se observa en lo expuesto una visión social, en donde la banca pública cumple una función vital, brindando accesibilidad a la población con menores recursos económicos, para que puedan atender sus necesidades básicas, impulsando su integración dentro de la economía nacional. Eduardo Curia indica que la actual función de la banca pública es indispensable en la economía, dado que la entrega de créditos permite impulsar la economía nacional, incrementando la demanda de bienes y servicios. Señala sobre lo expuesto lo siguiente: “La banca pública representa un gestor de la igualdad en la sociedad, destinando servicios dirigidos a mejorar la calidad de vida de la población, para que esta produzca a su vez un crecimiento económico que permita distribuir de mejor manera la riqueza.”⁴

Analizando la legislación comparada para determinar el enfoque de la banca pública y principalmente el ordenamiento jurídico en función de la normativa, se exponen los casos de Colombia, Estados Unidos y España. En estos se observa que mantienen una relación fundamentada en una supervisión enfocada a una visión social antes que económica.

En Colombia conforme datos de la Superintendencia Bancaria, la supervisión ha identificado como principal eje de control de la banca pública al manejo del riesgo,

³ Martínez, Diego. Secretaría Nacional de Administración Pública. Banca <http://www.administracionpublica.gob.ec/diego-martinez-la-banca-publica-debe-estar-orientada-al-desarrollo-del-pais/>. Consulta el 14 de julio del 2015.

⁴ Curia, Eduardo. El Quiebre del Modelo Macroeconómico, (Buenos Aires-Argentina, 2011), 143.

buscando incrementar las operaciones que permitan a la población con menores recursos disponer de opciones que le permitan acceder al financiamiento. Para ello, las nuevas medidas se han enfocado en dos variables elementales, el capital y las provisiones. Con respecto al capital, los cambios son técnicos enfocados en los niveles y en la forma de cómputo de la relación de solvencia.

Si bien nuestro sistema no está todavía preparado para desarrollar y utilizar sus propios modelos de autodefinir las ponderaciones de riesgo de diferentes grupos de activos, el Gobierno dará paso inicial al abrir más categorías. En particular, las de cartera de vivienda con garantía hipotecaria se elevarán al 60% y se crearán categorías con ponderaciones que pueden llegar hasta el 200% para la cartera con entidades públicas territoriales que no esté calificada o acreditada satisfactoriamente.⁵

Entendiendo lo expuesto, se evidencia un enfoque de la supervisión con un sentido social preponderante en donde el control se convierte en el mecanismo para generar acciones de mayor cobertura en cuanto a la distribución del capital y la accesibilidad del financiamiento. En este sentido, se observa que la supervisión en Colombia es concebida como el medio sobre el cual se determinan las acciones a cumplirse buscando que el rol de la banca pública se enfoque en la equidad en cuanto al desarrollo de la población.

En cuanto a las provisiones, los cambios se han establecido en función de la normativa. Estos buscan simplificar el régimen y reflejar mejor el verdadero valor económico de los activos y sus garantías. Para ello, se ha eliminado las fórmulas de provisión ejecutadas las cuales establecían una tasa fija por depósitos o captación de capital. En la actualidad, el proceso cumplido se basa en la determinación de rangos porcentuales de provisión diferenciados por categorías de riesgo. Estos permiten que cada institución pública de acuerdo a su nivel de riesgo establezca su provisión.

Se cambiarán las normas de provisiones sobre bienes recibidos en dación al pago. Para los bienes inmuebles destinados a vivienda, el modelo estándar será una provisión del 30% del valor del bien, si la entidad demuestra con base en resultados históricos y otras pruebas que esta pérdida potencial puede ser inferior, el supervisor aceptará un porcentaje menor.⁶

Analizando lo presentado, se evidencia que el procedimiento de supervisión de la banca pública tiende a aumentar la flexibilidad en cuanto a la gestión operativa financiera.

⁵ Superintendencia Bancaria de Colombia. El Nuevo Enfoque de la Supervisión Bancaria, <https://www.superfinanciera.gov.co/SFCant/ComunicadosyPublicaciones/enfoque1.pdf>. Consulta el 14 de febrero del 2016.

⁶ Superintendencia Bancaria de Colombia. El Nuevo Enfoque de la Supervisión Bancaria, <https://www.superfinanciera.gov.co/SFCant/ComunicadosyPublicaciones/enfoque1.pdf>. Consulta el 14 de febrero del 2016.

Es decir, mediante la supervisión, se permite que cada institución pública pueda establecer mecanismos de control del riesgo orientados a mejorar la cobertura de servicio para la población. En este caso, su desarrollo tiende a aumentar los montos de crédito reduciendo las provisiones existentes en base al estudio del riesgo de sus propios resultados, para que la población pueda tener mayor diversidad de crédito y mejores condiciones de pago.

Desde la perspectiva jurídica, la supervisión de la banca en Colombia se ampara en la Ley 1328 expedida en el año 2009, la cual dicta las normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones. Con respecto a la supervisión establece una relación de funcionalidad, en donde las instituciones públicas puedan flexibilizar sus acciones en base a los resultados existentes. El Art. 24 numeral i, establece que:

Determinar de manera general relaciones patrimoniales u otros indicadores que permitan inferir un deterioro de la entidad financiera, con el fin de que para subsanarlo se adopten programas de recuperación o se apliquen de manera automática y gradual medidas apropiadas, todo ello en la forma, condiciones, plazos y con las consecuencias que fije el Gobierno. Las medidas que se contemplen podrán incluir, entre otras, las previstas por el artículo 113 de este Estatuto, la reducción forzosa de capital a una cifra no inferior al valor del patrimonio neto, la colocación obligatoria de acciones sin sujeción al derecho de preferencia, la enajenación forzosa de activos, la prohibición de distribuir utilidades, la creación de mecanismos temporales de administración con o sin personería jurídica con el objeto de procurar la optimización de la gestión de los activos para responder a los pasivos, la combinación de cualquiera de las mencionadas u otras que se consideren adecuadas en las condiciones que fije el Gobierno. Contra los actos administrativos que se adopten en desarrollo de esta facultad sólo procederá el recurso de reposición, que no suspenderá el cumplimiento inmediato de las mismas.⁷

Lo expuesto en la normativa muestra la base sobre la cual se supervisa a la banca pública, misma que como se indicó se convierte en un mecanismo para flexibilizar los procesos internos buscando generar una mayor cobertura en beneficio de la población más vulnerable. En este sentido, la supervisión y control buscan que cada institución bancaria mejore sus políticas de gestión interna alcanzando un mayor beneficio a quienes demandan de sus servicios.

En Estados Unidos, la administración de la banca pública mantiene diferencias entre sus Estados. A nivel jurídico la supervisión varía en relación a las políticas de cada Estado, produciendo diferencias en los roles que tiene la banca. En North Dakota por ejemplo, la normativa vigente señala que el Estado deposite todos los ingresos percibidos

⁷ Ley 1328, Diario Oficial No.47411, (Bogotá-Colombia, 2009), Art.24.

en la banca pública, existiendo prohibiciones de realizar depósitos en otros bancos. Esto permite ampliar la cobertura de créditos privados para impulsar la igualdad en el desarrollo de la población. La supervisión en este caso, se concentra en el cumplimiento de la normativa con respecto a los depósitos públicos en banca pública y en la cobertura de créditos privados cumplida. Para Ellen Brown, los Estados cuya normativa garanticen un flujo de capital permanente en la banca pública han mejorado considerablemente los niveles de calidad de vida de la población. En North Dakota que se ha tomado como ejemplo, el índice de desempleo es del 3.3% el más bajo en EEUU.⁸

En cuanto a la normativa, las reformas legales se han concentrado en fortalecer el sistema financiero, enfocándose en principios de responsabilidad, consistencia y transparencia en la supervisión. La Ley Dodd-Frank promulgada en el año 2010 creó un Consejo de Supervisión de estabilidad financiera “Financial Stability Oversight Council” el cual tiende a mejorar la gestión financiera para evitar riesgos que afecten al mercado. Concretamente con respecto a la supervisión de la banca pública, la ley refuerza el control del manejo de capital para que este se oriente en sectores estratégicos impulsando mejores condiciones de vida a la población. Su funcionalidad además de asistir con créditos es brindarles acceso al Know How de actividades económicas, para que la población más vulnerable pueda emprender negocios sostenibles. En este sentido, la supervisión permite la contratación de consultores externos garantizando la independencia de la evaluación.⁹

Al igual que Colombia, la supervisión de la banca busca generar acciones tendientes a garantizar una mayor eficiencia y cobertura en cuanto a los servicios, siendo la especialización en el control el mecanismo considerado idóneo para establecer medidas enfocadas a la realidad y necesidad de la población. Si bien en EEUU los procesos varían entre estados, se evidencia que en aquellos que se garantiza la liquidez y solvencia de la banca pública han alcanzado mayores niveles de desarrollo humano.

Por otra parte, en España la banca pública se encuentra en un proceso de recuperación, después de las privatizaciones masivas ocurridas en la década de los noventa. Las instituciones Argentaria, Banco de Crédito Industrial y Banco de Crédito Agrícola fueron privatizadas a pesar de haber registrado niveles de solvencia óptimos,

⁸ Brown, Ellen. La banca pública es mejor que la privada, (North Dakota-Estados Unidos, 2013), 56.

⁹ Ley Dodd-Franl. Supervisión de la banca, Superintendencia Bancaria de Colombia. El Nuevo Enfoque de la Supervisión Bancaria, <https://www.superfinanciera.gov.co/SFCant/ComunicadosyPublicaciones/enfoque1.pdf>. Consulta el 14 de febrero del 2016.

mostrando una política enfocada en el beneficio particular antes que colectivo. Esto afectó el servicio a la población más necesitada, haciendo inaccesible los créditos enfocados en el mejoramiento de sus condiciones de vida. En la actualidad, las políticas neoliberales vigentes no han permitido una recuperación real de la banca pública por lo que sus normativas con respecto a la supervisión no han alcanzado un verdadero desarrollo, manteniendo una visión similar a Ecuador en donde el control no diferencia el tipo de banca.

En España, las reformas en la normativa se focalizan en una regulación en la creación de la banca por su tipo. Para María Amparo “la actual regulación de la autorización bancaria no resuelve satisfactoriamente la situación en el caso de que la Administración estatal promueva la creación de un banco público, pues no queda suficientemente garantizada la separación entre el poder regulador y regulado que, en el caso de la concesión de la autorización, coinciden en una misma institución”¹⁰

La Ley 10/2014 establece la ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, atribuyéndole al Banco de España la función supervisora y sancionadora de las entidades de crédito, sin perjuicio de las competencias del Banco Central Europeo. En este caso, la supervisión no mantiene una clasificación por banca, por lo que los modelos no hacen ningún tipo de distintivo en los procedimientos aplicados. El Art. 4 de esta ley señala:

Corresponde al Banco de España el ejercicio de las competencias que le atribuyan las normas de ordenación y disciplina sobre las entidades de crédito y, cuando corresponda, sobre las sociedades financieras de cartera y las sociedades financieras mixtas de cartera. El Banco de España ejercerá sus competencias sin perjuicio de las funciones atribuidas al Banco Central Europeo y en cooperación con esta institución, de conformidad con lo previsto en el Reglamento (UE) n. ° 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito.¹¹

Analizando la normativa se evidencia una semejanza con Ecuador en donde no existen disposiciones referentes a una supervisión especializada en la banca pública. Esto principalmente responde a políticas de privatización que han afectado a la población en el acceso de créditos y que en la actualidad se mantienen. Como principal diferencia, se

¹⁰ Amparo, María. Banca Pública. Serie Administración General, (Madrid-España, 2012), 344.

¹¹ Ley 10/2014, BOE, (Madrid-España, 2014), Art.4.

cita el proceso de control. En España este se focaliza en el Banco de España y no en una institución como la Superintendencia de Bancos.

En base a la legislación comparada establecida, se evidencia que la tendencia de la supervisión tiende a mejorar la gestión de la banca pública, aspecto que demanda de modelos especializados que permitan mayor flexibilidad en el desempeño de la banca.

El orden público observado en el rol de la banca pública actual, guarda relación con el bien común, la buena fe, la igualdad, la equidad, el fomento económico y la distribución de la riqueza, aspectos que rigen sus actividades. Se entiende que, sobre estas, los diferentes organismos que la componen en cada país, ejecutarán acciones tendientes a fomentar un desarrollo equilibrado.

Desde el punto de vista económico, la banca pública se convierte en un regulador de las operaciones financieras de mercado, no sólo en las políticas de control que ejerce, sino también en la participación orientada directamente a la población. Sus servicios compiten con los de la banca privada, generando la búsqueda de un constante mejoramiento de los productos financieros en beneficio de la población. Con lo expuesto, se entiende que el sistema financiero se socializa en la medida que se integran servicios dirigidos a todos los extractos económicos.

María Salvador indica que el nuevo rol de la banca pública fomenta la competencia perfecta en el mercado financiero, es decir, genera servicios que la población considera y compara, lo que hace que se eliminen las inequidades producidas cuando el único actor era la banca privada, “Será tanto más eficiente cuanto mejor cumpla (Banca Pública) el conjunto de funciones que le corresponden. Ahora bien, esa eficiencia se encuentra en relación directa con la proximidad a lo que se entiende por el mercado ideal de competencia perfecta.”¹²

Sergio Monsalve define a la competencia perfecta como una economía de competencia perfecta se define entonces como una economía en la cual ningún consumidor ni productor puede influir por medio de sus decisiones sobre los precios de mercado, es decir, los consumidores y los productores toman como dados los precios para determinar la elección de sus planes de consumo y producción.¹³

¹² Salvador, María. Banca Pública y Mercado. Ministerio de Administraciones Públicas, (Madrid-España, 2009), 180.

¹³ Monsalve, Sergio. Introducción a los conceptos de equilibrio en economía. Economía Matemática, (Bogotá-Colombia, 2009), 12.

En este caso, alineando este concepto a la banca pública, se entiende que su participación da lugar a nuevas alternativas para la población, en referencia a los servicios financieros que presta. Estos permiten generar varios efectos, como los siguientes:

- Integran a la población que por su condición económica no pueden acceder a los servicios de la banca privada.
- Incrementan la competitividad financiera, pudiendo generar reacciones en la banca privada en relación a la apertura de líneas de servicios para disponer de mayor cobertura.
- Pueden generar en la banca privada varios segmentos productivos.

Como se observa, la banca pública da lugar a mayor accesibilidad de servicios financieros, con lo cual se pretende mejorar las condiciones de vida de la población. Sus funciones guardan relación con lo citado en la Constitución referente a la economía social y solidaria, en donde sus actividades justamente impulsan un desarrollo equitativo. No obstante, serán posibles si su gestión es eficiente. En este caso, no basta la visión si no se complementa con una acción efectiva, dando lugar a la necesidad de conformar una estructura sólida, debidamente focalizada en cuanto a sus servicios y accesible para la población. Sobre esto, cada país es responsable, acorde a su realidad, de establecer los servicios que la banca pública debe abarcar y los mecanismos que permitan a la población beneficiarse de estos.

Según el informe de CEPAL correspondiente al balance preliminar de las economías de América Latina, la banca pública ha tenido una gestión diversa en los diferentes países con relación a los servicios que presta, sin embargo, en todos su accionar ha sido más activa, mostrando una participación directa y accesible a la población.

La banca pública adoptó un rol activo en muchos países, como parte de la estrategia anti cíclica implementada, su función abarca la prestación de servicios directos, en donde se eliminan intermediarios que generalmente los hacían inaccesibles para la población de menor condición. En efecto, los gobiernos de la región de manera muy variada y según el tipo de problema que cada país enfrentó y, sobre todo de la capacidad no solo financiera sino también institucional para poner en práctica políticas públicas, han desplegado un amplio conjunto de iniciativas que, a grandes rasgos, pueden agruparse en medidas fiscales, monetarias, financieras, cambiarias, sociales y laborales.¹⁴

¹⁴ Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. CEPAL, (México DF-México, 2009), 23.

Al respecto, verificando el rol de la banca pública vigente en América Latina, se observa que las tendencias hacia la oferta de tasas de interés competitivas, la mitigación de la restricción crediticia en las recesiones y expansión de los préstamos en los períodos de auge económico así como la garantía de atención de los grupos minoritarios son sus ejes de desarrollo, estas amparadas en normativas que impulsan una gestión más proactiva, basadas en una visión solidaria que también hace parte Ecuador.

En Uruguay por ejemplo, “la existencia de la banca pública refiere al hecho de que es necesario que el Estado opere como ente testigo en los mercados poco competitivos, de manera de evitar o mitigar los abusos de poder de mercado por parte de los bancos privados dominantes”¹⁵ Por otra parte, en Argentina, “el rol de la banca pública comenzó a ser reformulado a principios de la década de los noventa cuando se puso en marcha un proceso de reformas económicas globales que incluyó la apertura y desregulación de la economía.”¹⁶ . En México, “se propuso una reforma institucional de la banca de desarrollo con el pretendido objetivo de canalizar sus recursos de manera más eficiente. Esto implicó la reestructuración en los niveles administrativos y de operación, que a su vez significaba superar el papel como intermediario del segundo piso.”¹⁷

Lo expuesto, permite abordar el tema de la importancia en la fiscalización, la cual permite examinar la gestión cumplida en la banca verificando si esta cumple con las normativas existentes. En los diferentes países señalados, la fiscalización responde a la visión del rol que tiene la banca pública, la cual como se evidencia va manteniendo una tendencia hacia una mayor cobertura e incidencia en la sociedad. Por ello, la supervisión demanda de modelos específicos que permitan a la banca disponer de decisión en cuanto a mecanismos que pueden ser implementados para garantizar una mayor relación con la población a la que sirve. En este caso, la banca pública se desenvuelve para permitir que la población tenga un desarrollo más equitativo, superando deficiencias que afecten a segmentos más vulnerables. Jairo Ortiz señala que “la banca pública sostiene la equidad en el mercado, permitiendo una mayor distribución del ingreso para evitar que las brechas entre las clases sociales aumenten sin ningún control”¹⁸

¹⁵ Negara, Mario. Las reglas de juego en Uruguay. Trilce, (Montevideo-Uruguay, 2009), 99.

¹⁶ Liso, Josep. La Banca en Latinoamérica. La Caixa, (Barcelona-España, 2010), 132.

¹⁷ Conde, Carlos. Financiamiento del Crecimiento Económico. Pro. México, (México DF-México, 2008), 80.

¹⁸ Ortiz, J. La Banca Pública y su importancia. Vértice, (Barcelona-España, 2012), 209.

En conclusión, la banca pública, implementa garantías para que existan los mecanismos necesarios en la atención de todos los sectores, mismos que conforme lo señala la Constitución, en Ecuador se relacionan al incremento de la producción y competitividad para que los grupos menos favorecidos sean incluidos dentro del concepto de desarrollo integral.¹⁹

Para ello, la normativa vigente en los países analizados, establece la viabilidad en el cumplimiento del rol de la banca pública, estableciendo las capacidades que esta tenga en función del cumplimiento de sus principios. Países como Colombia, Estados Unidos, Argentina y Uruguay han iniciado reformas tendientes a un control específico de la Banca Pública, el cual fortalezca a estas instituciones y mejore su capacidad de acción.

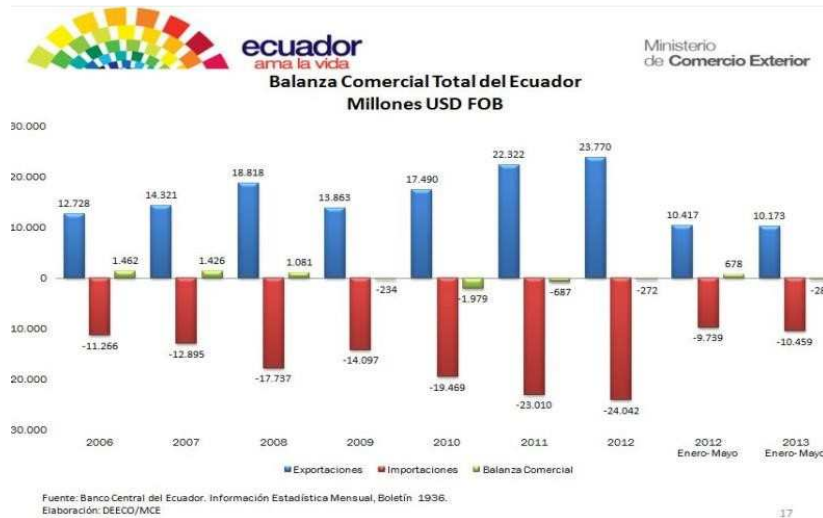
En Ecuador, la supervisión sigue monopolizada, no disponiendo de organismos independientes que dispongan de un control enfocado en el rol de la banca. El ámbito jurídico no dispone de una independencia en la supervisión, hecho que a diferencia de países como Estados Unidos ha limitado la capacidad de la banca en atender las necesidades de la población más necesitada. Su estado actual se asemeja al español, en donde el control se ha concentrado en un organismo el cual no diferencia entre el control privado y público.

Esto ha producido que los modelos de desarrollo económico y social sean inequitativos en la medida que fomentan la desigualdad. En Ecuador, por ejemplo, si se analiza la composición del Producto Interno Bruto Nacional PIB, se puede identificar que existe una dependencia en actividades relacionadas a la exploración, explotación y comercialización de crudo y derivados los cuales en la actualidad representan el sostén económico nacional, mostrando un inequitativo desarrollo económico y además una dependencia a la variabilidad de los precios internacionales de este recurso.

Para sustentar lo expuesto, se presenta los saldos deficitarios que desde el año 2009 mantiene la balanza comercial:

¹⁹ Constitución de la República del Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones, (Quito-Ecuador, 2008), Art.310.

Figura 1.
Saldos de la Balanza Comercial No Petrolera



Fuente: Ministerio de Comercio Exterior del Ecuador

Los saldos existentes justifican la necesidad de un cambio en la matriz productiva, que permita gozar de condiciones favorables que eliminen la dependencia económica, siendo la banca pública determinante en la búsqueda de condiciones que impulsen la productividad y la satisfacción de las necesidades del ser humano partiendo desde los principios de igualdad, equidad y servicio.

Con base en la situación mostrada, el alcance de este nuevo rol de la banca pública requiere de normativa claras que permita brindarle la capacidad y competencia a la banca para actuar de manera efectiva. En Ecuador, estas normas se orientan por el concepto social y solidario. Al respecto, el Código Orgánico Monetario y Financiero adopta una visión integradora, fomentando la equidad y atención de los grupos minoritarios, reduciendo de esta manera las inequidades que puedan producirse bajo la visión clientelista de la banca privada. El fomento de la producción, la eliminación de la dependencia económica primaria, el desarrollo del emprendimiento a través del conocimiento, el impulso de las PYMES entre otras, son resultantes de la visión social en la cual la banca pública es un actor principal.

2. Diferencias entre banca pública y privada

La banca pública ha sufrido cambios radicales en su gestión y cobertura, amparada en las reformas legales en la mayoría de países de América Latina. Como se indicó, pasaron de una visión de financiamiento de segundo piso a funciones directas en sectores alineados a las necesidades básicas de la población, buscando generar beneficios que permitan superar diferencias e inequidades que afectan su crecimiento Mario Bergara señala desde el ámbito jurídico que las reformas legales relacionadas a la banca pública en América Latina han alcanzado una mayor cobertura de gestión, pasando a ser actores que brindan servicios directos a la población:

El marco legal vigente relacionado a la participación de las instituciones financieras, encuentra en la banca pública un actor directo que establece productos orientados a sectores considerados esenciales para la calidad de vida. Esto produce un cambio en la participación del Estado, en donde su gestión deja de ser pasiva para convertirse en ofertante que cambia las reglas de juego en los mercados, obligando a la banca privada a ser más inclusiva en sus servicios.²⁰

Esta perspectiva, motiva el estudio de las diferencias entre la banca privada y pública, tomando en cuenta que el rol actual de la banca pública incide también en la de la privada.

Roxana Escoto señala que el estudio de tales diferencias debe ampararse desde el aspecto de los objetivos que cada institución tiene, para posteriormente analizar los elementos referentes a su constitución, cobertura, administración, entre otros, los cuales se rigen según las normativas vigentes. Sobre este aspecto, indica que el enfoque de la banca pública y privada responde a intereses diferentes. La primera se fundamenta en el solidarismo mientras que la segunda en la rentabilidad. Al respecto señala:

La banca pública basada en el enfoque solidarista atiende no sólo aquella población desplazada que no es sujeta de servicios por su condición económica, sino establece un alto nivel de competitividad que atrae a toda la población bajo una visión social que permita captar recursos y destinarlos a sectores que cubran necesidades básicas impulsando un crecimiento progresivo, inclusivo y permanente. (...). El enfoque solidarista brinda de manera exclusiva los servicios de intermediación financiera,

²⁰ Bergara, Mario. *Las reglas de juego en Uruguay*. Trilce, (Montevideo-Uruguay, 2010).

propiciando un rápido crecimiento y facilidad en el suministro de los diversos servicios a todos los sectores del país.²¹

Analizando lo expuesto, la banca pública tiene el fin principal de fomentar el desarrollo equitativo de la población, atendiendo sectores que no cuentan con mayor acceso de crédito en la banca privada. Por otra parte, la banca privada por el afán de lucro, donde cada una de sus operaciones se mantendrá por los réditos que estas producen. Esta situación da lugar a que su enfoque genere como respuesta la falta de atención a ciertos segmentos de la población que van quedando al margen del desarrollo. Puede en base de lo expuesto, entenderse que la banca pública supera los desfases propios de la inequidad del mercado, brindando oportunidades para que el buen vivir sea una realidad.

Para el cumplimiento de los fines de la banca pública su financiamiento difiere al de la banca privada. En este caso, la disponibilidad de fondos proviene de las políticas públicas vigentes y de la autogestión cumplida. A diferencia de la banca privada, la pública se beneficia de mecanismos de protección del Estado establecidos para poder operar en función del rol que cumplen. En Ecuador, el financiamiento de la banca pública se ha basado en gran parte de la repatriación de la reserva internacional de libre disponibilidad RILD. Para María de la Paz Vela “La RILD corresponde al monto de activos externos de alta liquidez que tienen una contrapartida en los pasivos del Banco Central del Ecuador”²²

Analizando esta fuente de financiamiento, el monto recibido por cada institución en la primera ejecución de la medida en el año 2010 fue de 845 millones de dólares distribuidos de la siguiente manera:

²¹ Escoto, Roxana. *Banca Comercial*. EUNED, (Costa Rica, 2009), 21.

²² Vela, María. *Banca Pública*. GESTIÓN, (Ecuador, 2012), 14.

Tabla 1.
Financiamiento de la Banca Pública

Institución	Asignación (millones \$)	Destino	Instrumento de inver. doméstica	Tasas (%)	Plazo (años)
CFN	130	Mediana y grande empresa en diferentes sectores productivos	Certificado de inversión	2,00-4,00	8
			Certificado de depósito	0,20-2,00	3
BNF	205	Microempresarios, crédito asociativo y agrícola			
BEV	200	Crédito a constructores de vivienda y redescuento de cartera	Certificado de depósito	0,20	3
Banco del Estado	110	Gobiernos autónomos	Certificado de depósito	2,00-4,00	3
Banco del Pacífico	200	Créditos para vivienda propia y para constructores de vivienda	Certificado de depósito	1,50-2,00	6

Fuente: Resolución DBCE-005-INVDOM²³

Jurídicamente, el uso del RILP se legalizó mediante la Regulación No.200-2009 emitida por el Banco Central del Ecuador el cual creó el Capítulo V “Inversión Doméstica del Ahorro Público, del Libro I de Política Monetaria-Crediticia.

Analizando el proceso de financiamiento, se observa la necesidad de incrementar la liquidez de la banca pública para que pueda incrementar sus operaciones en beneficio de la población. No obstante, existe un alto riesgo inmersa en esta operación en la medida que deja al país sin las reservas requeridas para soportar posibles eventos que afecten su economía. En este caso, la dependencia al petróleo por ejemplo genera que la caída de sus precios impida al país mantener una base que permita soportar los compromisos contraídos con organismos nacionales e internacionales, pudiendo esto sumir a la economía nacional a una caída inminente.

Desde el punto de vista de la banca pública, la supervisión debe enfocarse en la calidad del crédito, en la medida que si se presenta morosidad, la estabilidad de los bancos puede verse afectada por la incapacidad de que este tipo de financiamiento pueda presentarse nuevamente. En este caso, resulta imprescindible analizar la morosidad de la banca pública comparándola inclusive con la de la privada, en donde se observa lo siguiente:

²³ Resolución DBCE-005-INVDOM. *Directorio del Banco Central del Ecuador*. (Ecuador, 2010), 15.

Figura 2.

Morosidad de la banca pública y privada



Fuente: Superintendencia de Bancos²⁴

Analizando la figura citada, la morosidad en la banca pública es mayor a la privada, lo que confirma el riesgo en relación del proceso de financiamiento principal de esta banca. Si bien las tendencias son decrecientes, la utilización de RILD deja al país vulnerable frente a situaciones externas que afecten la liquidez de los mercados. Esto permite entender las medidas económicas últimamente tomadas por el Gobierno Nacional relacionadas a aspectos como las salvaguardias, limitación del crédito, reducción del Presupuesto General del Estado, las cuales se basan en restringir el gasto dado a la falta de liquidez por la falta de reservas monetarias.

Lo expuesto, señala la importancia de disponer de una supervisión especializada, tomando en consideración que la banca pública al tener diferentes fuentes de financiamiento demanda de un control efectivo sobre el uso de las mismas para evitar

²⁴ Superintendencia de Bancos. Banca Pública con mayor morosidad que banca privada, https://http://www.revistagestion.ec/wp-content/uploads/2013/07/188_002.pdf. Consulta el 14 de febrero del 2016.

riesgos producto de la falta de liquidez por parte del Estado. Es fundamental analizar la normativa vigente

Desde este punto de vista, en Ecuador la banca pública y privada mantiene diferencias en su normativa regulatoria que son descritas en el Código Orgánico Monetario y Financiero. La creación de una entidad pública debe realizarse mediante decreto ejecutivo, mientras que las entidades privadas responden a un proceso de constitución bajo la figura de sociedad anónima, regulado por la Superintendencia de Bancos.

En cuanto a su razón y naturaleza, la banca pública cumple actividades de fomento basadas en la inclusión y la economía social, con las cuales busca equiparar las condiciones de los grupos menos favorecidos. Al respecto, es importante citar lo señalado en el Art. 369, en donde se hace referencia a la inclusión económica tomando en cuenta a emprendedores, madres solteras, discapacitados, jóvenes entre otros, grupos vulnerables que difícilmente encuentran posibilidades de financiamiento en la banca privada dado al incumplimiento de condiciones como nivel de ingresos, nivel de patrimonio, trabajo estable, entre otros. La banca privada establece acciones enfocadas al rendimiento económico, siendo todas estas necesarias para obtener réditos y utilidades. Por ello, sus funciones se concentran en captar dinero público para ser redistribuido en diversas operaciones en las cuales siempre se tenderá hacia la obtención de márgenes favorables que le produzcan rentabilidad.

En cuanto a la estructura de gobierno, la banca pública tiene un directorio y gerente general, con funciones específicas acorde a sus actividades, definidos para su atención. Sobre esto, la banca privada, por su parte, una vez cumplidos todos los requisitos exigidos para su constitución, se conformará por una junta general de accionistas, un directorio y representante legal quienes aprobarán la estructura orgánica funcional que se ajuste a sus objetivos y proyecciones.²⁵

Los aspectos citados destacan justamente el enfoque diferente de ambas instituciones, debiendo la pública responder frente a los objetivos sociales que determinan su creación, mientras que la segunda a los pronósticos de utilidad que se esperan obtener de sus operaciones. Por ello, en la banca pública el directorio creado por ley se integrará

²⁵ Código Orgánico Monetario y Financiero. Corporación de Estudios y Publicaciones, (Quito-Ecuador, 2010), Art. 371-407.

por un delegado del Presidente de la República, titulares de tres secretarías del Estado y el titular de la Secretaría de Estado a cargo de la política económica.²⁶

La disposición transitoria trigésima octava del Código Orgánico Monetario y Financiero establece variantes en la conformación de los órganos de gobierno del Banco del Estado, en cuya estructura se incorpora la junta general de accionistas, debido a la participación de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, municipales y parroquiales rurales; en concordancia con las competencias descritas en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Descentralización COOTAD. Por otro lado, el directorio de la banca privada se conformará por un número impar de miembros elegidos por la junta general de accionistas, siendo estas personas naturales que han aportado los montos de inversión requeridos para su constitución y crecimiento.

En cuanto a las operaciones financieras, la banca pública podrá cumplir con operaciones activas y pasivas previa autorización del órgano de control pertinente, las cuales deben satisfacer necesidades de la población y contribuir a alcanzar mayor equidad mediante una efectiva distribución del ingreso, buscando un desarrollo homogéneo de la sociedad. Conforme se indicó anteriormente, los principios de igualdad y equidad se manifiestan en las operaciones de la banca pública, siendo estos los ejes rectores de los resultados que se esperan alcanzar.

En el principio de igualdad motiva la necesidad de atender a toda la población, en servicios que le permitan mejorar sus condiciones, siendo estos aspectos determinantes de las operaciones cumplidas por la banca pública. Por otra parte, haciendo referencia al principio de equidad, se brinda un servicio de calidad a toda la población, independientemente de su estado económico, género, edad, condición. Adicionalmente, implica el establecimiento de un tratamiento especial para los sectores más vulnerables.

En este sentido, “el principio de la equidad no exige que uno trate a todo el mundo de la misma manera. Es congruente con la equidad tratar de manera diferente a personas diferentes, con tal de que se tenga una razón para discriminar que también sería válida si otras personas estuvieran implicadas.”²⁷

Por otra parte, la banca privada conforme a la normativa vigente, cumple funciones que incentivan el aparato productivo, destinando recursos financieros para diversos

²⁶ Código Orgánico Monetario y Financiero. Corporación de Estudios y Publicaciones, (Quito-Ecuador, 2010), Art. 373.

²⁷ Elegido, J. *Fundamentos de ética de empresa*. IPADE, (México-México, 2009), 70.

propósitos individuales y colectivos acorde a las necesidades de sus clientes. No obstante, los objetivos de rentabilidad crean desequilibrios que son atendidos por la banca pública, a fin de obtener un desarrollo equilibrado de la sociedad.

Conforme se observa, la normativa establece lineamientos propios para la banca, definidos como se ha descrito por su constitución, estructura, operación, regulación, entre otros, permitiendo su regulación a fin de que las operaciones cumplidas se alineen a los fundamentos básicos de la sociedad y permitan mediante sus servicios impulsar su mayor crecimiento. Esto nos lleva a concluir que las diferencias descritas dan lugar a complementos necesarios para que la equidad descrita pueda cumplirse. Tanto el fin solidario y social como el de rentabilidad son requeridos en la medida que estos impulsan mejores condiciones internas, facultando el fomento económico.

3. Descripción de las instituciones que componen el sistema financiero público

nacional

El sistema financiero nacional a la fecha de la presente investigación se encuentra conformado por 23 bancos privados y 5 públicos, siendo estos últimos, objeto del presente estudio. Cada uno cumple un rol específico, exclusivo y necesario para atender las necesidades de la población, siendo importante su identificación.

Dentro de la banca pública se encuentra el Banco Central del Ecuador, Banco del Estado, Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Banco Nacional de Fomento, Banecuador BP (recientemente creado, el mismo que entrará en operaciones en el mes de noviembre de 2015), y Banco Ecuatoriano de la Vivienda. A continuación nos referimos a cada uno de estos para entender su funcionalidad y aporte.

3.1 Banco Central del Ecuador

La dolarización ocurrida en el año 2000, produjo varios cambios en el rol que cumple el Banco Central del Ecuador. Se eliminaron funciones referentes a la capacidad de emitir moneda, restándole influencia en la economía nacional. En la Constitución de 2008, se suprimió además la autonomía reconocida en reformas constitucionales en el año de 1998 (Art. 261 Constitución Política del Ecuador) siendo en la actualidad el Ministerio Coordinador de la Política Económica la institución responsable de las funciones

referentes al control del sistema financiero ecuatoriano relacionadas a las políticas monetarias, financieras, crediticias y cambiarias del Estado. “Con la Constitución del 2008 el BCE deja de ser “autónomo” y se constituye en una persona jurídica de derecho público que tiene la responsabilidad de instrumentar las políticas monetarias, crediticia, cambiaria y financiera formuladas por la Función Ejecutiva”²⁸

El Banco Central ha definido como filosofía, garantizar el funcionamiento del régimen económico para lo cual plantea integrar e impulsar el crecimiento económico con medidas que incentiven el comercio, el crédito y la inversión.²⁹

Conforme lo señala el Código Orgánico Monetario y Financiero en el Art. 36, son funciones del BCE la ejecución de las políticas y regulaciones dictadas por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, También es responsabilidad de la institución la administración del sistema nacional de pagos, la supervisión de los sistemas auxiliares de pago, la emisión de títulos valor, la gestión de liquidez para el impulso de los objetivos de desarrollo, entre otros. Bajo este sentido, las reformas existentes pueden ser calificadas dentro del propio proceso de perfeccionamiento normativo necesario para ajustarse a las nuevas condiciones de mercado.

3.2 Banco del Estado

El Banco del Estado cumple un rol dinamizador para sectores económicos requeridos para brindar servicios a cargo del Estado.

De esta manera, cumple actividades enfocadas en el financiamiento de obras, proyectos y servicios mediante la entrega de los recursos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados GAD, empresas mixtas y empresas privadas debidamente definidas en proyectos con carácter netamente social.

Su filosofía institucional se orienta a consolidar al banco como eje de desarrollo económico nacional, referente de la inversión pública. Para ello, impulsa el desarrollo sostenible con equidad social y regional, para dar paso al desarrollo de una mejor competitividad territorial, apoyándola con la oferta de soluciones financieras.³⁰

²⁸ Banco Central del Ecuador. www.bce.fin.ec/Historia. Consultado el 12 de agosto del 2015.

²⁹ Banco Central del Ecuador. <http://www.portal.bce.fin.ec/>. Consultado el 12 de agosto del 2015.

³⁰ Banco del Estado. <http://www.bancoestado.com/content/misi%C3%B3n-y-visi%C3%B3n>. Consultado el 12 de agosto del 2015.

Sus funciones se relacionan al financiamiento a nivel nacional en todos los sectores económicos, proporcionando además asistencia técnica, económica, financiera y legal a fin de que se cumplan los objetivos propuestos, dando lugar a un mejoramiento progresivo y permanente de las condiciones de vida de la población en todo el territorio nacional.

Cuenta también dentro de sus funciones la administración de los fondos provenientes de los créditos externos debidamente acordados por el gobierno nacional, enfocados en las políticas de desarrollo vigentes, para que estos puedan ser cumplidos en atención a los cronogramas establecidos.

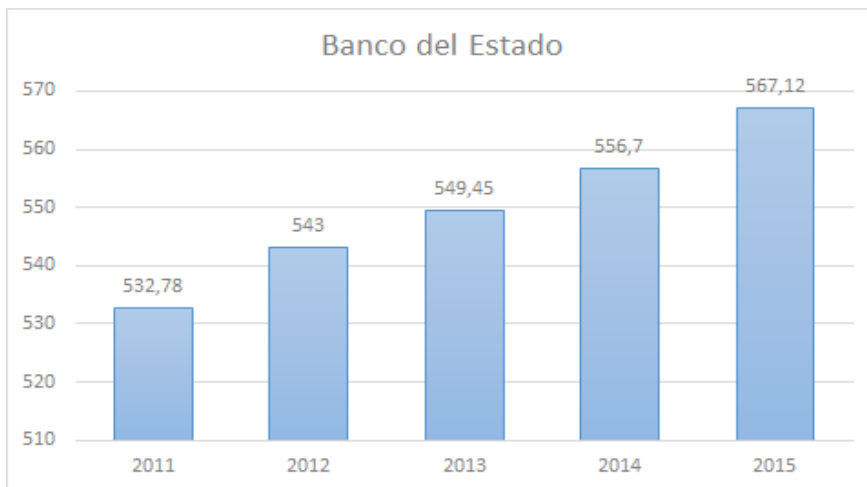
En este aspecto, sus funciones en forma general se orientan a incentivar la producción, contando con proyectos como la construcción de alcantarillado, el mejoramiento y construcción de servicios de agua potable, la gestión y manejo de desechos sólidos, el control de camales, terminales terrestres, cementerios, mercados, plazas, malecones, carreteras, entre otros.³¹

En cuanto a sus operaciones financieras, el Banco del Estado se enfoca en el financiamiento a los Gobiernos Autónomos Descentralizados GAD para que estos, acorde a las competencias asignadas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD puedan desempeñarse de manera efectiva.

El monto de financiamiento en los últimos cinco años ha mantenido el siguiente comportamiento:

³¹ Banco del Estado. <http://www.bancoestado.com/content/misi%20y-visi%20>. Consultado el 12 de agosto del 2015.

Figura3.
Montos de Financiamiento del Banco del Estado



Fuente: La economía ecuatoriana³²

Analizando los datos de la figura se observa un comportamiento creciente dando un desembolso total de 2.749,05 millones de USD. Los subsectores atendidos durante este período son:

Figura 4.
Subsectores atendidos



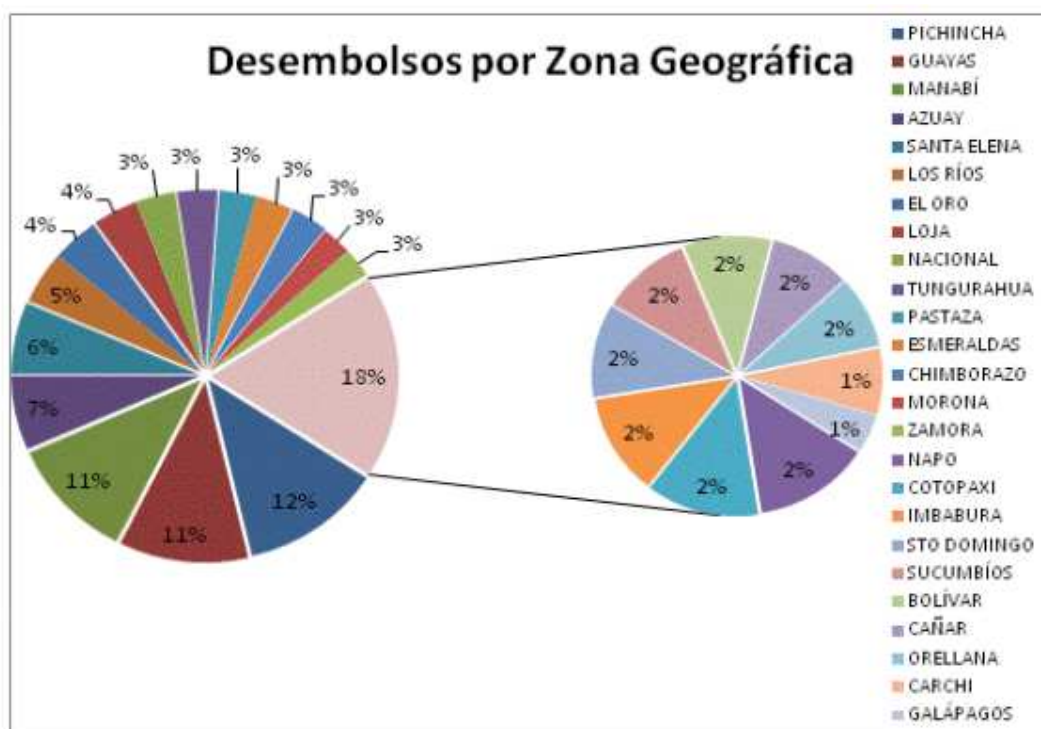
Fuente: La economía ecuatoriana³³

³² Viteri, D. *La economía ecuatoriana*. Universidad Central del Ecuador, (Quito-Ecuador, 2015), 124.

³³ Viteri, D. *La economía ecuatoriana*. Universidad Central del Ecuador, (Quito-Ecuador, 2015), 124.

El sector de la viabilidad es el de mayor impulso generado producto de los procesos de financiamiento del Banco del Estado, estos representan el 43% del total de créditos asignados. En cuanto a las zonas geográficas, la distribución del crédito se presenta en Pichincha, Guayas y Manabí los cuales tienen el 34% del total.

Figura 5.
Distribución por provincias



Fuente: La economía ecuatoriana³⁴

3.3 Banco Nacional de Fomento

La filosofía corporativa del BNF se orienta hacia el impulso con la participación de actores locales y nacionales, la inclusión, asociatividad y control social, aspectos que como se indicaron hacen referencia al concepto de “orden público” que rige a la banca. Su enfoque principal se fundamenta en el desarrollo rural, pues busca mejorar sus

³⁴ Viteri, D. *La economía ecuatoriana*. Universidad Central del Ecuador, (Quito-Ecuador, 2015), 124.

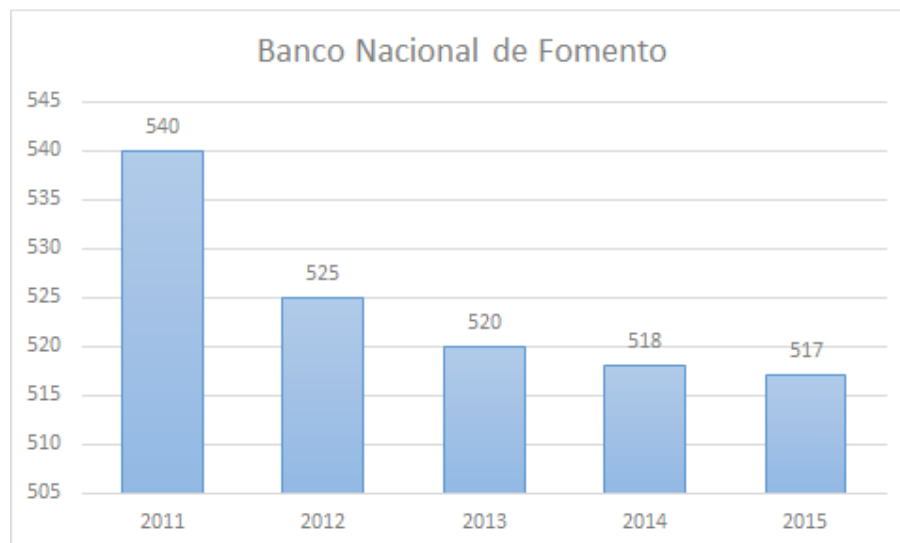
condiciones de vida, impulsando la productividad del sector primario, es decir aquellos relacionados con la agricultura y ganadería.

Con su desarrollo, integra a las familias, comunidades y sectores productivos, los cuales deben integrarse para alcanzar un mejor crecimiento y calidad de vida.³⁵

Sus funciones se basan en atender las necesidades de la población rural, incorporando en sus actividades a las familias, comunidades y sectores productivos. Por ello, sus valores institucionales se asientan en la honestidad, innovación y responsabilidad principalmente, siendo dentro de la banca general, aquella especializada en un segmento considerado prioritario tomando en consideración que la concentración de la pobreza se encuentra en mayor auge en las zonas rurales.³⁶

La concentración del crédito en el BNF se concentra en el sector agropecuario, priorizando la población que no pueden acceder al sistema bancario privado. Sus operaciones durante el período 2010-2015 se evidencia en la siguiente figura:

Figura 6.
Montos de Financiamiento del BNF



Fuente: Banco Nacional de Fomento³⁷

³⁵ Banco Nacional de Fomento. <https://www.bnf.fin.ec/> <https://www.bnf.fin.ec/>. Consultado el 12 de agosto del 2015.

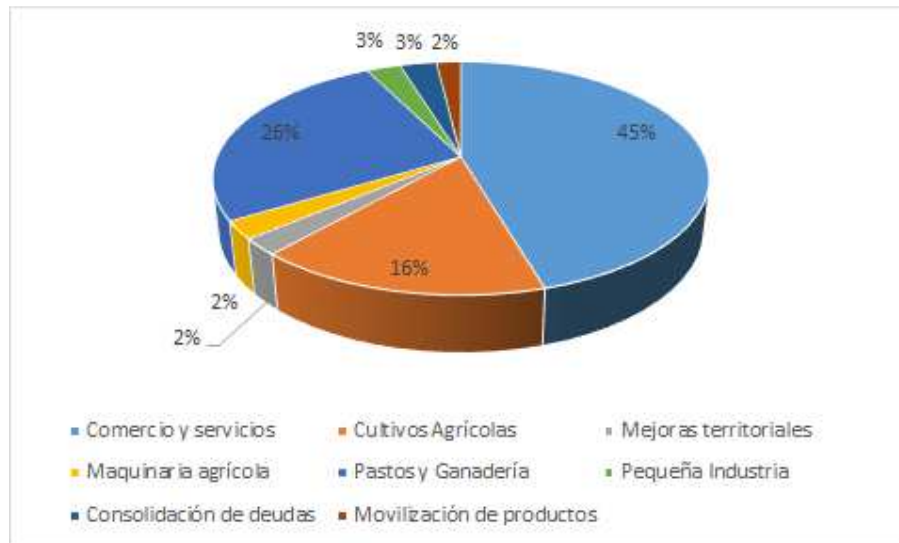
³⁶ Banco Nacional de Fomento. <https://www.bnf.fin.ec/> <https://www.bnf.fin.ec/>. Consultado el 12 de agosto del 2015.

³⁷ Banco Nacional de Fomento. *Estadísticas 2015*. BNF, (Quito-Ecuador, 2015), S/N.

En total el BNF ha colocado un total de 2.620 millones de dólares. En el período analizado muestra una tendencia decreciente cayendo sus colocaciones debido al deterioro de su cartera que amenaza con el cierre institucional. Los sectores atendidos con sus operaciones son:

Figura 7.

Sectores atendidos BNF



Fuente: Banco Nacional de Fomento³⁸

Los sectores atendidos tienen en el comercio y servicios la mayor concentración con el 45% del total de colocaciones. En este caso, las actividades sujetas a crédito se concentran en promocionar y viabilizar el comercio de productos de origen primario.

3.4 Banecuator BP

El Decreto No.677, de 13 de mayo de 2015 crea el Banecuator BP que reemplazará al Banco Nacional de Fomento, BNF; con el objeto de prestar servicios financieros de crédito, ahorro e inversión bajo el criterio de intermediación financiera de recursos públicos y privados. Su enfoque se concentra en el desarrollo de la micro,

³⁸ Banco Nacional de Fomento. *Estadísticas 2015*. BNF, (Quito-Ecuador, 2015), S/N.

pequeña y mediana empresa asociadas a la producción, el agronegocios, comercio y servicios.

Su existencia apoya el cumplimiento de los objetivos del Buen Vivir, a través de mecanismos de banca de primer y segundo piso. Los primeros, responden a la visión de la banca pública moderna citada, relativa a una ampliación de la cobertura no limitándose exclusivamente a la inyección de recursos al sistema financiero nacional.

Técnicamente, las operaciones de la nueva institución se concentrarán en otorgar créditos hipotecarios y prendarios destinados al fomento de la producción, focalizados en los grupos minoritarios. Además, la institución estará facultada a constituir depósitos en entidades financieras, negociar letras de cambio, pagarés, facturas, documentos, ejecutar inversiones y demás operaciones pasivas, activos contingentes y de servicios contempladas en el Código Orgánico Monetario y Financiero.

El reemplazo del BNF por Banecuador BP responde a varios factores entre estos la necesidad de disponer de entidades más ágiles y eficientes que atiendan las necesidades crediticias que impulsen la micro, pequeña y mediana producción. Sobre este aspecto, el propio gobierno nacional señaló la necesidad de un nuevo organismo con procesos más eficientes para atender especialmente las necesidades de los campesinos y agricultores especialmente.

Se puede inferir en base a lo expuesto, que las reformas de la banca pública acorde a las doctrinas estudiadas que señalan una participación más proactiva de la banca, se han reflejado en Ecuador acompañadas de procesos de mejoramiento interno. Instituciones como el BNF se consideró poco viables en relación a los objetivos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo, siendo sus procesos no adecuados ni eficientes, lo que no ha representado un verdadero impulso principalmente para el sector primario. Si bien, no se han entregado datos que sustenten estas aseveraciones, no siendo tampoco un objetivo de la presente investigación, es importante resaltar que la banca pública demanda de eficiencia en la ejecución de sus labores, siendo en este sentido un mecanismo válido la creación de nuevas instituciones y el cierre de otras, en la medida que esta decisión promueve cambios orientados a mejores condiciones de desarrollo.

Es importante señalar que no se registran operaciones financieras del banco, debiendo esperarse oficialmente el inicio de sus operaciones.

3.5 Banco el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social BIESS

Es una institución financiera pública con autonomía técnica, administrativa y financiera, con finalidad social y de servicio público de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Su objeto social es la prestación de servicios financieros bajo criterios de la banca de inversión, para la administración de los fondos públicos del IESS para atender los requerimientos de sus afiliados activos y jubilados.

La filosofía institucional se relaciona en disponer de una administración eficiente de los recursos de los afiliados, generando operaciones financieras con retorno social y económico adecuado, que contribuyan a impulsar la producción, creen valor agregado y garanticen nuevas fuentes de empleo. Para ello, busca alcanzar la excelencia en los rendimientos y servicios financieros para mejorar la calidad de vida de los afiliados y contribuir con el desarrollo nacional.³⁹

El BIESS en cumplimiento de la Constitución (Art. 372) asume la responsabilidad de canalizar las inversiones y administrar de manera adecuada los fondos previsionales públicos sujetándose a los principios de seguridad, solvencia, eficiencia, rentabilidad y control del órgano competente.

Las estadísticas de créditos dados por el BIESS en el período 2011-2015, mantiene el siguiente comportamiento:

Figura 8.

Montos de Financiamiento del BIESS



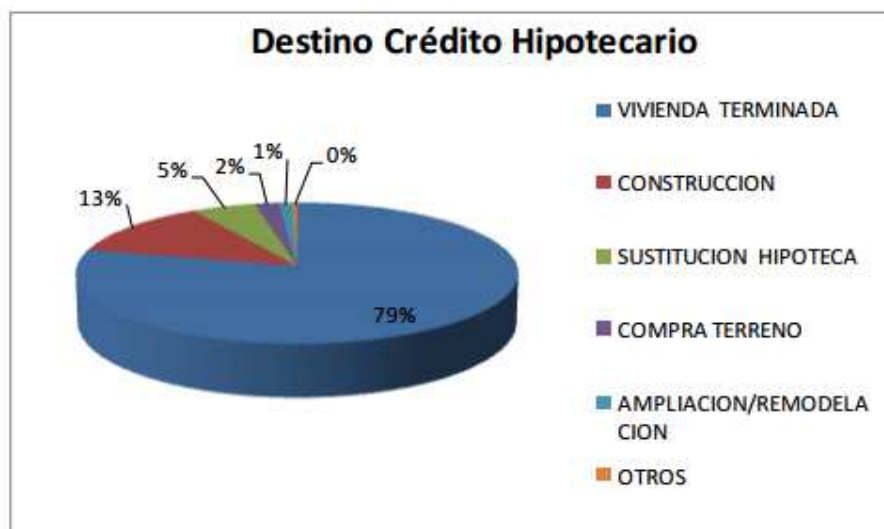
Fuente: Banco Central del Ecuador⁴⁰

³⁹ BIESS. <https://www.biess.fin.ec/nuestra-institucion/mision-y-vision>. Consultado el 20 de agosto del 2015.

⁴⁰ Banco Central del Ecuador. *Boletín Mensual Evolución del Volumen de Crédito*. BCE, (Quito-Ecuador, 2015), 12.

El BIESS ha entregado un monto total de créditos de 4.858 millones de dólares, siendo el banco público de mayor relevancia en cuanto a montos de colocación. El 43% de sus créditos son de tipo hipotecario, el 57% restante se distribuye en créditos quirografarios y prendarios. El destino de los créditos hipotecarios se concentra en viviendas terminadas conforme se detalla a continuación:

Figura 9.
Detalle del Crédito hipotecario del BIESS



Fuente: Banco Central del Ecuador⁴¹

Analizando los resultados, se evidencia el impacto que tiene en la sociedad la gestión del BIESS. Sus operaciones permiten al afiliado disponer de una serie de oportunidades en el mejoramiento de su calidad de vida. En este sentido, facilita la disponibilidad de una vivienda digna, elemento indispensable para salir de la pobreza.

3.6 Banco Ecuatoriano de la Vivienda

Las políticas de restructuración de la banca pública vigentes, enfocadas en la búsqueda de la eficiencia y principalmente el adelgazamiento del sistema, a través de la Disposición Transitoria Vigésimo Segunda del Código Orgánico Monetario y Financiero

⁴¹ Banco Central del Ecuador. *Boletín Mensual Evolución del Volumen de Crédito*. BCE, (Quito-Ecuador, 2015), 12.

han considerado que el BEV sea liquidado, entendiendo que sus funciones pueden ser asumidas por las instituciones financieras que actualmente conforman el sistema financiero público y por aquellas que se espera crear en el corto y mediano plazo.

Con el objetivo de identificar las operaciones del BEV, nos referimos a sus antecedentes históricos: fue creado en 1961 mediante el Decreto-Ley de Emergencia No.23, publicado en el Registro Oficial No.223 con el objetivo de superar y atender los déficits existentes en la demanda habitacional del país.

Su desarrollo se orientó a atender necesidades de vivienda, mismas que son consideradas básicas en la medida que permiten a la población contar con seguridad y cobijo requeridos como uno de los elementos determinantes en la calidad de vida.

Al respecto, su filosofía corporativa se focalizó en ser el Banco de Desarrollo al servicio de la ejecución de proyectos habitacionales de interés social, permitiendo que estos sean accesibles principalmente para la población de menores recursos económicos. Se entiende que estos lineamientos se mantienen debido a que son parte de los lineamientos del orden público, debiendo ser absorbidos por las instituciones financieras públicas y privadas vigentes a fin de que se permita garantizar el cumplimiento de este derecho para la población.⁴²

Como se ha podido observar, la estructura de la banca pública responde a objetivos específicos, en donde las funciones de cada una de las instituciones se amparan en objetivos sociales, que permitan a la población, principalmente la más vulnerable, encontrar medios para mejorar su condición. Los objetivos del buen vivir orientadores de las reformas constitucionales del 2008, han ampliado la visión de la banca pública en Ecuador, incorporando acciones de banca primer y segundo piso, lo que conlleva a considerar que sus lineamientos responden a las doctrinas de mayor incidencia y fomento de la igualdad y equidad.

En este sentido, la estructura de la banca pública es necesaria, en la medida que representa un mecanismo, quizás el único, para que gran parte de la población, de acceder a servicios financieros que les permitan elevar sus condiciones de vida y fomentar una mayor productividad indispensable para el crecimiento nacional enfocado a superar los

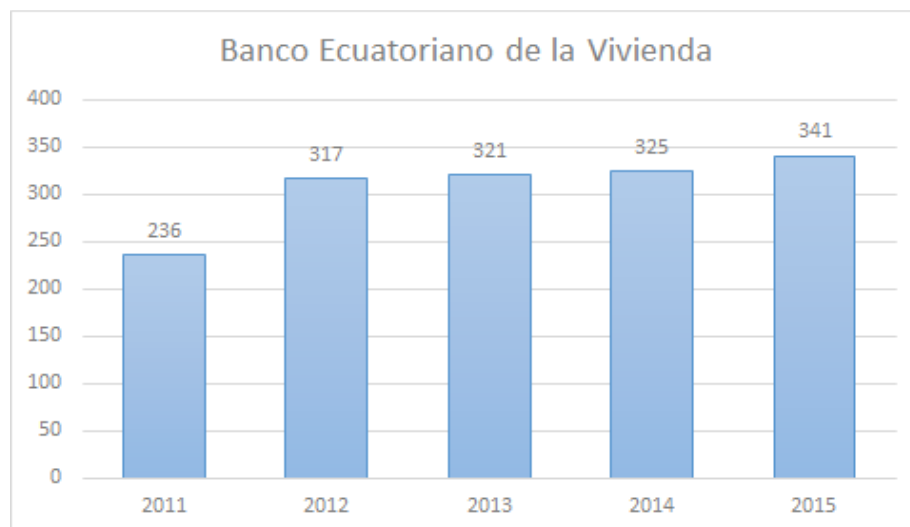
⁴² Decreto-Ley de Emergencia No.23, publicado en el Registro Oficial No.223

déficits que actualmente se encuentran vigentes (Balanza Comercial) y que amenazan la estabilidad inclusive de la propia dolarización.

Analizando la estructura de crédito del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, esta se ha concentrado en actividades referentes a proyectos habitacionales orientados a superar el déficit en la demanda habitacional. Los créditos asignados durante los últimos cinco años son:

Figura 10.

Montos de Financiamiento del Banco Ecuatoriano de la Vivienda



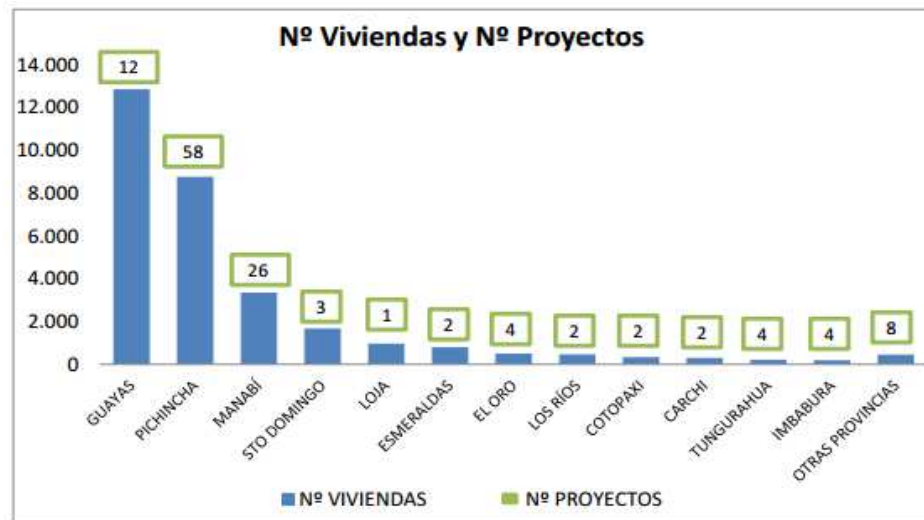
Fuente: Rendición de cuentas 2014- Proyección 2015⁴³

El comportamiento de los créditos se ha mostrado creciente, colocando un total de 1.540 millones de dólares. Es importante señalar que el BEV es la institución bancaria pública más pequeña del Estado. En cuanto a los proyectos realizados en el período señalado estos se detallan de la siguiente manera:

⁴³ Banco Ecuatoriano de la Vivienda. *Rendición de Cuentas*. BEV, (Quito-Ecuador, 2015), 194.

Figura 11.

Proyectos consolidados en el Banco Ecuatoriano de la Vivienda



Fuente: Rendición de cuentas 2014- Proyección 2015⁴⁴

El 42% del total de viviendas mantiene un interés social, de las cuales las provincias de Guayas y Pichincha son las de mayor concentración de proyectos y número de viviendas construidas.

⁴⁴ Banco Ecuatoriano de la Vivienda. *Rendición de Cuentas*. BEV, (Quito-Ecuador, 2015), 194.

Capítulo segundo

Supervisión y control bancarios

1. Modelos de supervisión y control bancarios

Benson Humme define a un modelo de supervisión y control bancario como “un conjunto de actividades definidas con el objetivo de evaluar la gestión administrativa, financiera y operativa de las instituciones que conforman la banca, determinando falencias, inconsistencias y errores que ameriten cambios que mejoren su gestión.”⁴⁵

Analizando lo expuesto, se determina que los modelos de supervisión bancaria establecen un comportamiento interno que busca implementar mejoras continuas que garanticen el cumplimiento de los objetivos de la banca, satisfaciendo las necesidades de los clientes y cumpliendo a cabalidad las normas que permiten su funcionamiento. Los modelos comprenden procesos, normas, políticas y procedimientos de gestión con los cuales se alinean la normativa vigente y los estatutos de cada institución financiera, permitiendo un funcionamiento adecuado, optimizando los recursos disponibles y maximizando la cobertura de servicio que dé lugar a su vez a un posicionamiento y desarrollo permanente de la institución bancaria en el mercado.

Por ello, requieren enfocarse en objetivos claramente delimitados que permitan formular acciones efectivas para alcanzarlos. No existe un modelo único, absoluto y universal de supervisión bancaria, al contrario, los modelos se encuentran en constante perfeccionamiento, adaptándose a las necesidades de la sociedad, para fortalecer la estructura bancaria y elevar la calidad de servicio prestado.

Definidos estos aspectos, es necesario concentrarse en los modelos que son especializados en la supervisión y control existentes en América y Europa, los cuales tienen como objetivo principal, asegurar la eficiencia y eficacia de las operaciones financieras realizadas, garantizando que éstas se encuentren adecuadamente capitalizadas. Para Roxana Escoto, este tipo de modelos se conforman de tres áreas de gestión que deben cumplirse de manera integrada, lógica y secuencial.⁴⁶

⁴⁵ Hummes, B, *Gestión de control de la banca*, SINGAMA, (Madrid-España, 2009), 68.

⁴⁶ Escoto, Roxana. *Banca y Control*. UNED, (San José-Costa Rica, 2010), 164.

La primera área de gestión señalada se basa en la inspección y evaluación de los activos, cuyo objetivo es determinar la calidad y razonabilidad de los datos entregados por cada institución al órgano de control (Superintendencia de Bancos) sobre la composición y clasificación de sus activos, siendo estos corrientes, fijos y otros.⁴⁷

La segunda área de gestión se basa en el análisis financiero que determine la situación interna de cada institución, verificando su capacidad para respaldar cada una de las operaciones financieras ofertadas.⁴⁸ En este proceso, se analizan los riesgos de cartera, la evaluación de políticas internas y la evaluación del estado de situación y pérdidas y ganancias, caracterizándose por la aplicación de técnicas matemático-financieras entre las que destacan los análisis verticales, horizontales a sus estados financieros y la aplicación de indicadores de rentabilidad, liquidez, endeudamiento y rotación.

Finalmente, la tercera área de gestión, se basa en la evaluación de los procesos de apoyo, dentro de los cuales se encuentra las áreas administrativas, tecnológicas, asesoría jurídica y servicios internos, necesarios para la operatividad adecuada de la institución financiera.⁴⁹

La integración de las áreas de gestión permite disponer de un conocimiento actual sobre cada institución bancaria, estableciendo las inconformidades existentes, sus causas y efectos para que se tomen las medidas correctivas necesarias que permiten elevar su rendimiento de manera constante. Para ello, la estructura de los modelos de control y supervisión deben disponer de elementos para que puedan adaptarse. Al respecto,

Rommel Samaniego señala que es importante que “todo modelo sea flexible, transparente, técnico, integral y accesible”⁵⁰. A continuación, se analiza cada uno de estos elementos:

- **Flexibles:** El modelo de supervisión y control debe adaptarse a los cambios existentes en el mercado, permitiendo su aplicación en las diferentes instituciones financieras existentes.
- **Transparentes:** El modelo de supervisión y control debe ser claro y preciso en los procedimientos de control efectuados y en la interpretación de los resultados.

⁴⁷ *Ibíd.*, 164.

⁴⁸ *Ibíd.*, 164.

⁴⁹ *Ibíd.*, 164.

⁵⁰ Samaniego, Rommel, Auditoría y control bancario, Díaz de Saltos, (Madrid-España, 2010), 108.

- **Técnicos:** Los procesos cumplidos deben estar respaldados en técnicas y metodologías que permitan su comprobación, a fin de que entreguen información real sobre la situación de cada institución financiera evaluada.
- **Integrales:** Los procesos abarcan todas las áreas de la institución financiera, permitiendo determinar su cumplimiento a las normativas para garantizar su permanencia dentro del sistema financiero nacional.
- **Accesibles:** Las instituciones financieras deben tener accesibilidad a los datos e información sobre los resultados obtenidos en los procesos de supervisión y control, para identificar debilidades que afecten su funcionamiento y promuevan ajustes, cambios y mejoras que les permitan ser más eficientes.⁵¹

Los elementos presentados permiten que los modelos de supervisión y control generen información referente al riesgo individual, es decir a los niveles alcanzados en función de su rendimiento relacionados a la solvencia, rentabilidad y liquidez. Salvador Marín señala que “el factor riesgo se resume en un indicador o calificación institucional que determina la capacidad y estabilidad vigente a la fecha del análisis, misma que da una visión sobre el estado actual que tiene una institución y su cumplimiento frente a las obligaciones contraídas.”⁵²

Desde el punto de vista jurídico, la supervisión abarca la alineación de cada institución financiera con el respeto a la normativa especializada, que regula su funcionamiento en cada país, determinando el nivel de cumplimiento de las regulaciones y disposiciones dadas justamente por el órgano responsable. Su aplicación permite que toda institución bancaria respete las leyes establecidas y pueda operar en el mercado en base a los servicios financieros prestados.

Al respecto, es importante señalar que es potestad de cada órgano responsable del control el limitar, prohibir y sancionar toda práctica inadecuada ejecutada por una institución financiera, pudiendo inclusive ordenarse el cierre de sus operaciones cuando financieramente la institución evaluada no cuente con la capacidad de garantizar los movimientos y servicios que presta y cuando ha violado la ley.

⁵¹ *Ibíd.*, 110.

⁵² Salvador, Marín. *Contabilidad Bancaria. Pirámide*, (Madrid-España, 2010), 40.

Desde el punto de vista administrativo, la utilidad de la supervisión y control radica en identificar de manera oportuna situaciones de riesgo que puedan comprometer a la institución, al mercado financiero y principalmente afectar a sus clientes, dando lugar a decisiones y acciones que permitan implementar cambios relacionados a la mejora continua.

Xavier Freitas, indica que el diseño e implementación de un modelo de supervisión y control bancario debe basarse en una visión integral de utilidad. Por ello, plantea que este debe ser visto desde tres perspectivas, la primera basada en la institución evaluada, la segunda basada en el Estado y la tercera en los clientes de la banca.⁵³ Desde la perspectiva de la institución evaluada, su aplicación permite:

- Obtener un conocimiento actualizado sobre el desempeño de la institución, determinando el nivel de riesgo de sus operaciones y el cumplimiento de sus obligaciones. Estos procesos representan una fuente de retroalimentación necesaria para fortalecer sus procesos y garantizar un funcionamiento apegado a normativas, necesario para consolidar un desarrollo adecuado de la sociedad.
- Disponer de información cuantificada que señale la solvencia, rentabilidad y liquidez de cada institución para que sus directorios puedan tomar decisiones adecuadas que fortalezcan a la institución.
- Conocer su calificación en cuanto al riesgo, basado en parámetros que identifiquen debilidades que deben ser superadas con acciones y decisiones internas.⁵⁴
- Desde la perspectiva del Estado, su aplicación permite:
- Preservar la seguridad, estabilidad, transparencia y solidez de las diferentes instituciones bancarias, permitiendo que su gestión sea eficiente.
- Fortalecer el sistema de economía social y solidaria, contando con instituciones sólidas que promuevan el Buen Vivir.
- Mantener un control efectivo que permita tomar decisiones relacionadas al fortalecimiento del sistema bancario.⁵⁵

⁵³ Freixas, Xavier, Economía Bancaria. Antoni Bosh, (Barcelona-España, 2010), 36.

⁵⁴ *Ibíd.*, 36.

⁵⁵ *Ibíd.*, 37

- Desde la perspectiva del cliente, su aplicación permite:
- Contar con servicios de calidad, con sistemas que respeten la normativa evitando que sus derechos sean vulnerados.
- Disponer de condiciones transparentes referentes a los servicios recibidos, con tasas de cobro reguladas.
- Contar con entidades bancarias saneadas, que eviten riesgos que afecten la estabilidad de la economía individual.⁵⁶

Ampliando la perspectiva del Estado, la aplicación de modelos de control y supervisión tienen dos objetivos principales. El primero garantizar la solidez y estabilidad en el sistema bancario, permitiendo su eficiente operatividad. El segundo, disponer de un sistema bancario adecuado que permita el crecimiento económico y social del país. Leopoldo Solís, enfocado en el segundo objetivo, describe que una entidad bancaria pública sólida permite:

- **Garantizar el sistema de circulación monetaria:** El control y supervisión permite que el mercado cuente con la cantidad de moneda requerida para fomentar el desarrollo en cada uno de los sectores. En este caso, regula la liquidez del mercado evitando impactar en los precios de los bienes y servicios.
- **Gestión inclusiva de las entidades financieras:** Controla que las operaciones financieras desarrolladas atiendan a todos los sectores de la sociedad, evitando la exclusión de la población dando lugar al aumento de la pobreza y desempleo.
- **Cumplimiento de las normas:** Garantiza el cumplimiento de las normas vigentes, evitando que las instituciones obtengan beneficios individuales que generen desequilibrios en el entorno financiero nacional y afecten a la población.
- **Garantizar el derecho de la población:** Establece garantías para que los derechos de la población sean acatados en cada una de las operaciones financieras cumplidas.⁵⁷

Como se observa, los modelos de control y supervisión permiten garantizar un desarrollo equitativo de la población a través del control del cumplimiento de las operaciones realizadas por las diferentes instituciones financieras, las cuales a través de

⁵⁶ *Ibíd.*, 40

⁵⁷ Solís, Leopoldo, *Evolución del sistema financiero mexicano*, Siglo XXI Editores, (México DF-México, 2010), 12-14.

su gestión promueven el desarrollo de los sectores económicos, inyectando capital a través de sus servicios para incentivar la productividad y circulación de moneda.

Los modelos de control y supervisión producen efectos económicos, debido a que promueven el desarrollo de los diferentes sectores sean estos primarios como la agricultura o ganadería, secundarios, relacionados a la industria y terciarios enfocados a los servicios. Cada uno de estos sectores genera empleo y fortalece el sistema económico, aspecto que va ligado al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. Sobre lo expuesto, Miguel Lozada indica “toda acción encaminada al fortalecimiento de la banca, se verá reflejado en mejores condiciones de crecimiento económico, en la medida que se oferte capital para que sea invertido en la producción de bienes y servicios.”⁵⁸

Relacionando los puntos de vista de las instituciones financieras y las del Estado en relación a los modelos de control y supervisión, estos generan varios beneficios. Para las instituciones financieras el control le permite disponer de información actualizada que mejore su gestión en base a las decisiones que los responsables tomen con respecto a las debilidades encontradas. Para el Estado, el control le permite tener una visión real del estado financiero nacional, estableciendo medidas que permitan consolidar la economía social y solidaria.

Definido el concepto del modelo de control y supervisión bancario, se describe los principales modelos existentes en la actualidad. Se consideraron tres, un modelo europeo, americano y latino americano.

1.1 Análisis del caso español (MODELO SABER):

En España el modelo de supervisión y control bancario denominado SABER (Supervisión de la Actividad Bancaria Bajo el Enfoque de Riesgo) se aplica en las principales entidades locales, siendo el Banco de España el más representativo. Este se basa en niveles de riesgo, mecanismo que se realiza mediante la calificación de los resultados obtenidos en función de medidas como la rentabilidad, solvencia y liquidez. Su desarrollo permite mantener una retroalimentación permanente que sustente la fijación de medidas preventivas y correctivas.⁵⁹

⁵⁸ Lozada, M, Control Bancario, Merka, (México DF-México, 2011), 78.

⁵⁹ Banco de España. Modelo de Supervisión.

<http://www.bde.es/f/webbde/COM/Supervisión/regulacion/ficheros/es/modelo_de_supervisión.pdf>.

Consulta: 10 de julio de 2015.

Las medidas preventivas evitan situaciones de riesgo, cumpliendo la ley y garantizando solvencia en sus operaciones. Las medidas correctivas buscan mejorar los procesos que afectan la institución y que durante la evaluación han determinado riesgos en la gestión y falencias en el cumplimiento de la normativa vigente.⁶⁰ A continuación, la tabla de categorías de riesgo establecidas:

Tabla 2.
Categorías de riesgo

PERFIL DE RIESGO SUPERVISOR	SIGNIFICADO
ALTO	La estrategia de capital de la entidad, los recursos propios mantenidos, los beneficios recurrentes, su gobierno corporativo o interno o los sistemas de gestión y control de los riesgos se consideran claramente insuficientes para las actividades que la entidad desarrolla y los riesgos asumidos.
MEDIO-ALTO	La estrategia de capital de la entidad, los recursos propios mantenidos, los beneficios recurrentes, su gobierno corporativo o interno o los sistemas de gestión y control de los riesgos se consideran insuficientes para las actividades que la entidad desarrolla y los riesgos asumidos.
MEDIO-BAJO	La estrategia de capital de la entidad, los recursos propios mantenidos, los beneficios recurrentes, su gobierno corporativo e interno y los sistemas de gestión y control de los riesgos son adecuados a las actividades que la entidad desarrolla y los riesgos asumidos.
BAJO	La estrategia de capital de la entidad, los recursos propios mantenidos, los beneficios recurrentes, su gobierno corporativo e interno y los sistemas de gestión y control de los riesgos son adecuados a las actividades que la entidad desarrolla y además los riesgos asumidos por la entidad (perfil de riesgo inherente) son bajos.

Fuente: Modelo de Supervisión del Banco de España⁶¹

Los procesos de supervisión y control establecen de manera puntual deficiencias internas que deben ser superadas por cada institución financiera, promoviendo de esta manera el cumplimiento de las regulaciones vigentes y fomentando con sus operaciones el fomento del desarrollo humano.

Es importante al respecto señalar que todas las instituciones financieras son sujetas a la evaluación y control, manteniéndose procesos equitativos, en la medida que las técnicas y procesos de evaluación aplicados son iguales para cada institución. En este sentido, la uniformidad garantiza transparencia en los resultados obtenidos.

La aplicación del modelo, busca salvaguardar la estabilidad financiera interna de la institución, impulsando la economía nacional en base al cumplimiento de la gestión

⁶⁰ *Ibíd.*

⁶¹ Banco de España. Modelo de Supervisión.

<http://www.bde.es/f/webbde/COM/Supervisión/regulacion/ficheros/es/modelo_de_supervisión.pdf>. Consulta: 10 de julio de 2015.

financiera autorizada por el Estado. Su aplicación mantiene sistemas de evaluación integral, siendo un mecanismo requerido para poder plantear mejoras constantes.

La calificación de la gestión en función de niveles de riesgos permite conocer la estabilidad financiera institucional, la cual determina las políticas internas relacionadas a la colocación de créditos, captación de recursos y promoción de servicios. En este sentido, cuando el riesgo es alto o medio-alto, se contrae las operaciones de crédito, se reformula el plan de pagos de compromisos contraídos, se reducen costos y gastos y se fomenta la captación de depósitos buscando ampliar su temporalidad.

Cuando el riesgo es bajo o medio-bajo, se estimula el crédito, la inversión y la colocación de fondos, dinamizando la economía nacional.⁶²

A nivel interno, el proceso de evaluación del riesgo se basa en el uso de indicadores en donde se considera la concentración del crédito, la liquidez, la estructura funcional, entre otros. Estos conforman la matriz central de evaluación la cual se detalla a continuación:

⁶² *Ibíd.*

Tabla 3
Matriz de Evaluación

ENTIDAD: MATRIZ DE RIESGOS				
Tipo de riesgo	Riesgo Inherente/Tendencia	Gobierno interno	Gestión y Control del riesgo	Riesgo residual/Tendencia
Crédito	(1) Bajo/creciente	(23) Bueno	(2) Aceptable	(3) Bajo/creciente
Concentración de crédito	Bajo		Deficiente	Medio Bajo
Cartera de renta variable	Medio bajo		Buena	Medio bajo
Mercado	(4) Bajo/estable		(5) Deficiente	(6) Medio bajo/estable
Tipo de cambio estructural	(7) Medio bajo/estable		(8) Mejorable	(9) Medio alto/estable
Operacional	(10) Bajo/creciente		(11) Mejorable	(12) Medio bajo/creciente
Liquidez	(13) Bajo/estable		(14) Bueno	(15) Bajo/estable
Tipo de interés estructural	(16) Medio bajo/decreciente		(17) Deficiente	(18) Medio alto/decreciente
Otros riesgos	(19) Bajo/estable		(20) Aceptable	(21) Bajo/estable
Negocio	Medio bajo		Buena	Medio
Reputacional	Bajo	Aceptable	Bajo	
Agregación ponderada de riesgos y controles	(22) Bajo/creciente	(24) Mejorable	(25) Medio bajo/creciente	
Gobierno corporativo	(26) Bueno			
Perfil de riesgo de la entidad	(27) Medio bajo/creciente			
Valoración de los recursos propios	(28) Aceptable / estable			
Perfil de riesgo supervisor	(29) Medio bajo/creciente			
Entidad sistémica	si			
Prioridad para la inspección	2			

Fuente: SABER⁶³

El uso de la matriz de riesgo, permite aplicar un proceso cuantificado de evaluación, en donde se asignan valores en función de indicadores que permiten disponer de una calificación general, la cual se encasilla en un determinado nivel. De esta manera, se dispone de un proceso parametrizado, en donde además de demostrar los resultados, se definen posibles acciones a tomarse para mejorar la gestión.

Analizando el modelo desde la perspectiva jurídica la Ley 13/1994 dispone en el Art. 7 que le corresponde al Banco de España cumplir con los procesos de evaluación y supervisión, aspecto que se hizo referencia en el primer capítulo. Esta disposición vigente en el ordenamiento jurídico actual pretende asegurar la eficiencia de las instituciones bancarias, aunque evaluadas en forma conjunta. Es decir, sin establecer diferencias entre la banca privada y pública.

⁶³ SABER, Matriz de Evaluación del Riesgo, <http://www.bde.es/f/webbde/COM/Supervisión/regulacion/ficheros/es/modelo_de_supervisión.pdf>. Consulta: 10 de julio de 2015.

Sobre las competencias asignadas al Banco de España en referencia a la supervisión, el modelo SABER fue creado buscando un acercamiento a la realidad de las entidades supervisadas, con el objetivo de disponer de un mayor conocimiento sobre la situación individual y colectiva del sistema bancario español. Mario Torres sobre el modelo señala que “el modelo hace referencia a lo dispuesto en el Art. 7 inciso 5 b de la Ley 13/1994 que señala como objetivo principal de la supervisión el promover un buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero”⁶⁴

Analizando lo expuesto, el Banco de España debe supervisar la banca pública y privada atendiendo a las disposiciones vigentes de la normativa señalada, en la cual dispone la necesidad de evaluar criterios de solvencia, actuación y cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente. En tal virtud, dadas las competencias asignadas, el modelo SABER comprende los procesos de evaluación considerados requeridos e indispensables para asegurar el adecuado funcionamiento jurídico y financiero de las instituciones bancarias.

Lo expuesto, permite entender que el modelo es específico a la realidad de España en función de su marco legal vigente, por lo que su utilización en otros países debe ser sujeta a variaciones para evitar discrepancias de orden legal y operativa. Es importante resaltar la necesidad de adoptar modelos propios que respeten la normativa y se enfoquen a la realidad existente, siendo su ejecución un mecanismo para fomentar un mayor desarrollo de la banca.

Sin embargo, al igual que Ecuador, la ejecución práctica del modelo no cuenta con una especialización por tipo de banca, siendo su aplicación de orden universal. Esto da lugar a que tanto la banca privada como pública sea sometida a los mismos indicadores y procedimientos pese a tener razones sociales diferentes.

Si bien desde la perspectiva jurídica no existe una violación de la ley, el modelo SABER es universal y por lo tanto no beneficia en su totalidad a la banca privada y pública en la medida que establece un formato específico de evaluación con criterios estandarizados.

⁶⁴ Torres, M, Jurídico SABER, (España 2011), 56.

Para la ejecución del modelo SABER, la ley determina los órganos rectores, señalando en el Art. 17 que estos son “El Gobernador, El Subgobernador, El Consejo de Gobierno y La Comisión Ejecutiva”⁶⁵

Lo expuesto dispone las competencias de los actores del proceso, quienes deben establecer los organismos internos del Banco de España responsables del levantamiento y análisis de los indicadores del modelo. Esto permite una ejecución práctica efectiva que evite problemas que no permitan una implementación exitosa. Sobre lo expuesto, se resalta la cobertura de la normativa en la medida que dispone de las bases de ejecución, competencia y responsabilidad necesarias para evitar implicaciones legales derivadas de una mala aplicación.

Como ejemplo de su aplicación se cita el uso de los indicadores los cuales se han definido para conocer el estado actual de cada institución, siendo los órganos responsables los encargados de determinar si se han cumplido con las obligaciones legales vigentes.

Conforme lo expuesto, la incorporación del Modelo Saber dentro del ordenamiento interno de España es absoluta en la medida que su estructura fue definida en función de las competencias que la propia ley le asigna al Banco de España, alcanzado una total relación de la técnica con la normativa existente.

Esta situación ha permitido que el funcionamiento del modelo sea viable en la medida que responde a una situación propia de España. Su aplicación en Ecuador como se mencionó debería ajustarse a la norma, evidenciando una falencia en nuestro sistema de supervisión basado en la falta de modelos propios ajustados a las necesidades actuales. El uso del modelo es una alternativa pero que no es totalmente factible ya que como se ha indicado este responde a un marco legal determinado y a una situación la cual es diferente a todos los demás países.

Concluyendo con el análisis técnico jurídico del modelo, se observa que su diseño se fundamenta en la normativa española, lo que hace poco viable su aplicación en Ecuador, salvo que se establezcan ajustes que permitan relacionarlo al entorno existente. No obstante, existen procesos como el uso de indicadores que son adaptables por lo que

⁶⁵ Ley 13/1994. Órganos de Control., Normativa (España, 2010), Art.17.

su consulta ha generado importante conocimiento para poder ser aprovechado más adelante.

1.2 Modelo de Estados Unidos (CAMEL)

El modelo CAMEL, de origen americano se fundamenta en el análisis del riesgo, para lo cual define cinco parámetros sobre los cuales gestiona la evaluación de la institución financiera. Los parámetros son:

- **Capital:** Evalúa la capacidad de operaciones cumplidas en base al capital captado en las operaciones aprobadas a la institución financiera.
- **Activos:** Establece la concentración de activos, determinando la capacidad de cobertura de servicio de la institución en base a su aprovechamiento. Dentro de este parámetro se incluye también la evaluación del uso del gasto en activos, en función del rendimiento.
- **Manejo gerencial:** Implica los modelos de gestión administrativa, normas y políticas y su cumplimiento en base a la ley vigente. La evaluación determina el grado de acatamiento de las normas, determinando la viabilidad de sus operaciones.
- **Estado de utilidades:** Evalúa el rendimiento de la institución financiera en función del total de ingresos obtenidos en base a las operaciones bancarias cumplidas en el territorio en donde opera la institución.
- **Liquidez:** Evalúa la relación de los activos corrientes y pasivos corrientes para determinar la capacidad de cumplimiento de las obligaciones contraídas durante un determinado tiempo.⁶⁶

El proceso de evaluación de riesgo se basa en un proceso estructurado, en donde el primer nivel se basa en el levantamiento de información en donde toma como base los estados financieros, presupuestos, tablas de amortización, fuentes de financiamiento, captación de fondos, información gerencial y datos macroeconómicos. Posteriormente, se establecen los indicadores por categoría CAMEL, para obtener resultados que son sometidos a tableros de comando para calificar el riesgo.

⁶⁶ Clife, M, The CAMEL Guide to relocating, Cabildo Report, (Estados Unidos, 2011), 320.

Tabla 4.
Tableros de Comando del Modelo CAMEL

RANGOS	CALIFICACIÓN	
	Mayor – mejor	Menor- mejor
$[+2\sigma, +\infty)$	1	5
$[+1\sigma, +2\sigma)$	2	4
$[-1\sigma, +\sigma)$	3	3
$[-2\sigma, -1\sigma)$	4	2
$(-\infty, -2\sigma]$	5	1
σ = desviaciones estándar con respecto a la media		

Fuente Modelo CAMEL⁶⁷

Al igual que el modelo SABER los resultados se encasillan en niveles de alto, medio y bajo con los cuales se determina el estado de situación y las medidas necesarias para impulsar el mejoramiento. Pero en este caso, se asignan calificaciones numéricas que facilitan la interpretación de resultados.

Tabla 5.
Calificación de riesgo CAMEL

Calificación de riesgo	Descripción
1	La institución bancaria con calificación 1, se considera sana, estable y segura.
2	La institución bancaria con calificación 2, se considera sana pero presentan debilidades que ameritan atención.
3	La institución bancaria con calificación 3, presentan debilidades financieras, operacionales o de acatamiento, generando niveles de preocupación que ameritan urgente atención.
4	La institución bancaria con calificación 4, se muestran inseguras, con prácticas inadecuadas y condiciones de riesgo.

⁶⁷ Gestión Financiera CAMEL, Tablero de Comando, < <http://www.bbv.com.bo/archivos/GesFina4.pdf>>. Consulta: 15 de agosto del 2015.

Calificación de riesgo	Descripción
5	La institución bancaria con calificación 5, se muestran extremadamente inseguras e insanas, teniendo altos riesgos de estabilidad.

Fuente Modelo CAMEL⁶⁸

Las ventajas del modelo de supervisión y control CAMEL se basan en la revisión integral de la situación financiera institucional, apoyada con procesos estadísticos que permiten cuantificar los resultados y expresarlos de manera clara para que sea identificado el riesgo resultante.

A diferencia del modelo SABER, el CAMEL tiene una estructura más flexible y abierta a ser adoptado por diversas normativas de los países. Si bien su desarrollo parte de una base jurídica anglosajona en donde existen diferencias marcadas como las fuentes de derecho, en donde la jurisprudencia dispone de un peso relevante en la aplicación de la ley, la estructura técnica es fácilmente adaptable a los países y leyes vigentes.

El funcionamiento del Modelo CAMEL se ha universalizado por América y Europa pudiendo señalar que en la actualidad es considerado como la base de evaluación bancaria en el mundo. Esto dificulta establecer un ordenamiento jurídico específico en su desarrollo, pues pese a estar realizado en Estados Unidos, su aplicación no presenta mayores dificultades en otros países.

Se evidencia de esta manera que puede ser aplicado en Ecuador manteniendo una relación efectiva con la ley actual en la medida que fomenta la supervisión y dentro de esta establece una estructura de amplia cobertura y profundidad para conocer el rendimiento y estado de cada institución evaluada. Esta situación se basa en el enfoque técnico del modelo, en donde se ha dado prioridad a los procesos de medición basados en principios jurídicos universales como la celeridad, eficiencia, eficacia y cobertura. En este sentido su diseño responde más los principios generales del Basilea los cuales serán profundizados más adelante que a una normativa propiamente dicho.

⁶⁸ *Ibíd.*

Para países como Ecuador, esta característica del modelo es una ventaja, en la medida que su utilización es factible. Si bien debe como todo modelo someterse a un ajuste para que se adapte a la realidad ecuatoriana, este tiene una mayor concentración técnica que en la jurídica.

Linares Humberto señala que “el diseño del modelo CAMEL ha permitido que países como Venezuela, Colombia, Ecuador, Brasil, Nicaragua, Argentina y Perú lo utilicen como principal mecanismo de supervisión, identificando el estado de su sistema bancario nacional”⁶⁹

Conforme lo expuesto, el modelo CAMEL no solo que puede ser aplicado en Ecuador, sino que en la actualidad ya se aplica desde la instancia privada propia de cada institución en la autoevaluación como desde la perspectiva pública para mantener una estructura técnica y adecuadamente definida. Jurídicamente, su desarrollo al basarse en principios de Basilea que son universales permiten una adaptación viable al ordenamiento interno en Ecuador, no presentándose situaciones que den lugar a implicaciones en su utilización. Como se ha indicado, la mayoría de países en América Latina lo utiliza, por lo que, de los modelos evaluados, este ofrece mayor capacidad en su utilización.

Como ejemplo, se cita la experiencia de la Banca Venezolana, en donde la el Decreto No.37.076 emitido en el 2000 con fuerza de ley de reforma de la Ley General de Bancos y Otras Instituciones, define a la Superintendencia de Bancos y Otras instituciones financieras como el órgano responsable de la supervisión bancaria, determinando en el Art. 2 que “Se rigen por este Decreto los bancos universales, bancos comerciales, públicos, hipotecarios, bancos de inversión, bancos de desarrollo, bancos de segundo piso, arrendadoras financieras, fondos de mercado monetario, entidades de ahorro y préstamo, casas de cambio, grupos financieros, operadores cambiarios fronterizos, así como las empresas emisoras y operadoras de crédito”⁷⁰

En este caso, la supervisión determinada en la normativa es amplia y responde a diferentes tipos de instituciones en función de sus actividades principales. En estas el modelo CAMEL ha sido implementado mostrando la amplitud de adaptación del mismo, lo que permite concluir que en Ecuador su uso es totalmente factible.

⁶⁹ Linares, H, Banca Venezolana. Centro Financiero. (Caracas, 2013),102.

⁷⁰ Decreto No. 37.076. Supervisión de la Banca. VENEZA, (Caracas-Venezuela, 2000), Art.2.

Se concluye que los aspectos técnicos guardan una relevancia fundamental en la supervisión, mismos que responden a principios universales que si direccionan el diseño de un modelo su alcance no se limita al país de origen sino puede ser extendido permitiendo un mejor aprovechamiento en su utilización

1.3 Modelo Latinoamericano (Medición del Riesgo Crediticio Kecholfer, McQuown and Vasicek KMV)

Latinoamérica se ha caracterizado por emular modelos internacionales y aplicarlos a su realidad. Esta situación es poco adecuada en la medida que los modelos extranjeros no se enfocan a la realidad nacional, debiendo ser adaptados y ajustados para que ofrezcan resultados efectivos. Uno de los principales modelos bancarios para la supervisión y control es el denominado KMV el cual se aplica en Colombia, Chile, Bolivia, Perú, Argentina y Ecuador, aunque cada país aplica cambios en base a sus necesidades. Oscar Martínez señala que “las condiciones de alta volatilidad presentes en los mercados financieros, han originado que se preste más atención hacia el desarrollo de herramientas cuantitativas que pueden proporcionar información anticipada sobre el posible deterioro financiero”⁷¹

El modelo KMV se compone de ejes de evaluación, los cuales se relacionan para determinar el nivel de riesgo institucional existente. A continuación, se describen los ejes existentes:

- **Capacidad:** Evalúa la experiencia en los negocios bancarios relacionándolos con los resultados obtenidos en función de las operaciones cumplidas.
- **Capital:** Evalúa los valores invertidos por parte del banco en determinados negocios cumplidos y los resultados obtenidos.
- **Permanencia:** Evalúa la calidad de información generada en base a las operaciones financieras cumplidas.
- **Integridad:** Determina el nivel de cobertura de la gestión bancaria, comparándola en base a sus capacidades.

⁷¹ Martínez, O, Medición del Riesgo Crediticio en contrapartes bancarias de las Reservas Internacionales del Banco de Bolivia, Banco Central de Bolivia, (Bolivia, 2009), 10.

- **Resultados:** Evalúan el rendimiento de las operaciones bancarias ejecutadas dentro de períodos determinados.⁷²

Una de las ventajas vigentes en el modelo KMV es su amplia versatilidad de adaptación en la medida que permite diseñar indicadores que permitan evaluar los resultados de gestión basado en la rentabilidad, solvencia y liquidez. Esta situación ha permitido su amplia utilización en la mayoría de bancos privados y públicos de Latinoamérica.

En cada país, el Estado atendiendo a la realidad nacional debe seleccionar o diseñar los modelos de control y supervisión a aplicarse. En el caso de Ecuador, la Constitución (Art. 309), señala que cada sector (público, privado, popular y solidario) contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas.⁷³

En base a lo citado, el Código Orgánico Monetario y Financiero determina dentro de su ámbito el marco de políticas, regulaciones, supervisión, control y rendición de cuentas que rigen al sistema monetario y financiero permitiendo fortalecer las instituciones financieras. Su desarrollo comprende la generación de fuentes de empleo en instituciones cuyos procesos impliquen operaciones que aporten valor al servicio, asegurando resultados de rentabilidad y liquidez que permitan aportar para el crecimiento económico nacional.

El sostenimiento del sistema financiero permite a la población contar con mayores oportunidades para mejorar los estándares de vida en la medida que las instituciones gestionan acciones enfocadas a incentivar la producción, la calidad, el servicio, elementos que dan paso a mayores niveles de competitividad en cada uno de los sectores económicos.

Con su desarrollo se reducen los riesgos del sistema financiero lo que minimiza las fluctuaciones económicas permitiendo que las actividades realizadas por la población con fines de lucro cuenten con escenarios estables que permitan mantener un crecimiento sólido.

El control también promueve garantías que permitan a los clientes del sistema financiero contar con una atención ágil, efectiva y acorde a sus necesidades. Esta situación

⁷² Ruza, C, El Riesgo Crediticio en perspectiva, UNED, (Madrid-España, 2010), 201.

⁷³ , Art.309, Constitución de la República del Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones, (Quito-Ecuador, 2010), Art.309

contribuye a fortalecer el sistema social, erradicando cualquier tipo de discriminación que produzca brechas en el desarrollo humano.

Es importante señalar la importancia en la gestión enfocada en incentivar la economía social y solidaria, en función de los servicios financieros, los cuales permiten disponer de recursos para crear fuentes de empleo y fomentar el emprendimiento, elementos que se constituyen en medios para que la población disponga de espacios de desarrollo.⁷⁴

Como se observa, en la normativa, el modelo de supervisión y control a adoptarse mantiene objetivos definidos relacionados a mejorar la gestión bancaria y apoyar el crecimiento económico nacional. Para establecer una adecuada selección o diseño, Txomin Iturralde plantea diversos criterios que permiten orientar el proceso de selección. Estos se describen en la siguiente tabla:

Tabla 6.

Prioridad en la aplicación de los modelos de supervisión y control bancario

Supervisión	Criterio
Prioridad Máxima	Existen problemas en la institución financiera que ameritan una supervisión urgente para determinar su estado. La supervisión no es ordinaria, es decir responde a eventos específicos ocurridos en la misma.
Alta prioridad	Se aplica a instituciones financieras con riesgo alto y medio que deben ser monitoreadas a fin de verificar si su comportamiento se encuentra dentro de las normativas vigentes.
Supervisión	Criterio
Prioridad normal	Procesos ordinarios de control a todas las instituciones financieras para evaluar su comportamiento y cumplimiento.

Fuente: Modelización Financiera Aplicada⁷⁵

⁷⁴ Código Orgánico Monetario y Financiero. Objetivos. Corporación de Estudios y Publicaciones, (Quito-Ecuador, 2010), Art.1-2

⁷⁵ Iturralde, Txomin, Modelización Financiera Aplicada, Delta (Madrid-España, 2011), 150-153

La supervisión bancaria guarda relación con lo establecido por la Superintendencia de Bancos y Junta bancaria en la medida que buscan fortalecer las instituciones financieras para que estas se desempeñen adecuadamente, permitiendo con sus servicios activar la economía y generar producción y empleo. La implementación del control y auditoría en base de un modelo de control establece un mecanismo orientado al mejoramiento institucional, siendo estos objetivos de la Superintendencia de Bancos.

La selección de un modelo de control y supervisión bancaria, se basa en la utilidad que permite obtener enfocado en lo dispuesto en la normativa. Su gestión conforme los modelos expuestos determina la situación en que se encuentra cada institución evaluada y las acciones que se requieren para mejorarla, brindando una adecuada guía de gestión.

En este caso, si la institución se encuentra en un mediano o alto riesgo debe implementar de manera complementaria controles especiales hasta que la situación mejore. Marco Rubio, señala que es importante en estos casos mantener priorizar los siguientes factores:

- La concentración del crédito, la cual evalúa los movimientos crediticios cumplidos en determinados períodos por la institución financiera, los montos y población objetivo beneficiaria.
- La cartera vencida para determinar si los créditos ejecutados responden a procesos ilícitos de empresas vinculadas que hayan incumplido los procesos de calificación y aprobación.
- La liquidez existente, la cual evalúa la relación entre los activos y pasivos corrientes, determinando la capacidad de la institución financiera para cumplir oportunamente los compromisos contraídos.
- La tasa de interés aplicada en relación a las tasas referenciales vigentes y aprobadas a las fechas del crédito.
- Los procesos administrativos, uso de recursos, calidad de gestión interna.
- Los respaldos en cada una de las operaciones financieras para garantizar el dinero de los clientes.

- El cumplimiento de las normas vigentes, estatutos y procedimientos establecidos.⁷⁶

Los elementos expuestos deben ser considerados para que la evaluación produzca resultados satisfactorios, mejorando la gestión bancaria.

Desde la perspectiva jurídica el modelo KMV responde a un cuerpo legal extenso en donde se encuentra la Ley 510/1999 que dicta disposiciones en relación al sistema financiero, la Ley 795/2003 que ajusta normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y la Ley 1328/2009 que dicta normas en materia financiera.

Analizando la Ley 510/2009 este establece regulaciones con respecto al funcionamiento de la banca determinando capitales mínimos, cobertura, sistemas de control, supervisión entre otras. Sus bases han sido establecidas en el KMV buscando disponer de un modelo especializado el cual en la parte técnica se ha sustentado en estructuras basadas en el CAMEL. La experiencia de Colombia es un referente fundamental para Ecuador, en la medida que establece el aprovechamiento de estructuras técnicas para la adaptación a modelos propios que permitan disponer de una supervisión efectiva y principalmente enfocada a la realidad nacional.

Si bien modelos como el CAMEL pueden adaptarse ampliamente al ordenamiento jurídico ecuatoriano, la experiencia de Colombia resalta una supervisión más efectiva, en donde los modelos utilizados mantienen una orientación propia que se ampara en el marco legal vigente.

Esto señala que Ecuador puede establecer disposiciones que basadas en la Ley den lugar a modelos propios que aprovechen la técnica de otros modelos pero que dispongan de disposiciones que permitan un desarrollo amplio de la banca. Se evidencia en esta experiencia, la importancia de establecer controles por tipo de banca, lo que facultaría un diagnóstico situacional apropiado para cada institución financiera.

⁷⁶ Rubio, M, Superando crisis financieras, ONE (Madrid-España, 2010), 90.

2. Principios básicos de supervisión y control

Los principios de supervisión y control bancario rigen los procesos sobre los cuales se diseñan los modelos de evaluación, buscando cumplir con los objetivos que el Estado tiene relacionados al fortalecimiento de la banca y la estabilidad económica nacional.

Los acuerdos de Basilea comprenden principios de control y supervisión para permitir que los modelos aplicados sean integrales y eficientes. Estos se formularon en la ciudad del mismo nombre, ubicada en Suiza, lugar donde se conformó el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria en el año de 1975 a cargo de los presidentes de los Bancos Centrales de los países miembros; Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Países Bajos, Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos.⁷⁷

Las funciones de este comité comprenden la formulación de normas generales de supervisión, dando directrices relacionadas a las buenas prácticas en la supervisión bancaria, permitiendo gozar de transparencia en las diversas instituciones bancarias para garantizar su eficiente desempeño. Mediante su gestión, recomiendan a los diferentes países miembros y no miembros del comité, la puesta en práctica de medidas de control en sus sistemas nacionales que les permitan mantener una constante supervisión sobre la gestión financiera, fomentando el fortalecimiento del sistema bancario en beneficio de la población.

El acuerdo de Basilea se conforma de 25 principios clasificados de la siguiente manera: (Ver Figura No.12).

Los principios se enfocan en establecer sistemas transparentes que permitan disponer de un control amplio y efectivo que identifique el estado de la institución financiera evaluada, permitiendo disponer de información para que se tomen las mejores decisiones posibles en busca de su mejoramiento. Baquero Herrera, califica a los procesos como:

Un sistema efectivo de supervisión bancaria tendrá claras responsabilidades y objetivos para cada una de las autoridades involucradas en la supervisión de bancos. Cada una de estas autoridades debe poseer independencia operacional, procesos transparentes, gobierno sólido y recursos adecuados, y hacerse responsable del cumplimiento de sus funciones.⁷⁸

⁷⁷ Reyes, Samaniego, El riesgo crediticio, el marco de acuerdo de Basilea, Delta, (Madrid-España, 2011), 21-25

⁷⁸ Herrera, Baquero, Estándares de supervisión bancaria, Globalización y derecho financiero, (Madrid-España, 2011), 12-15.

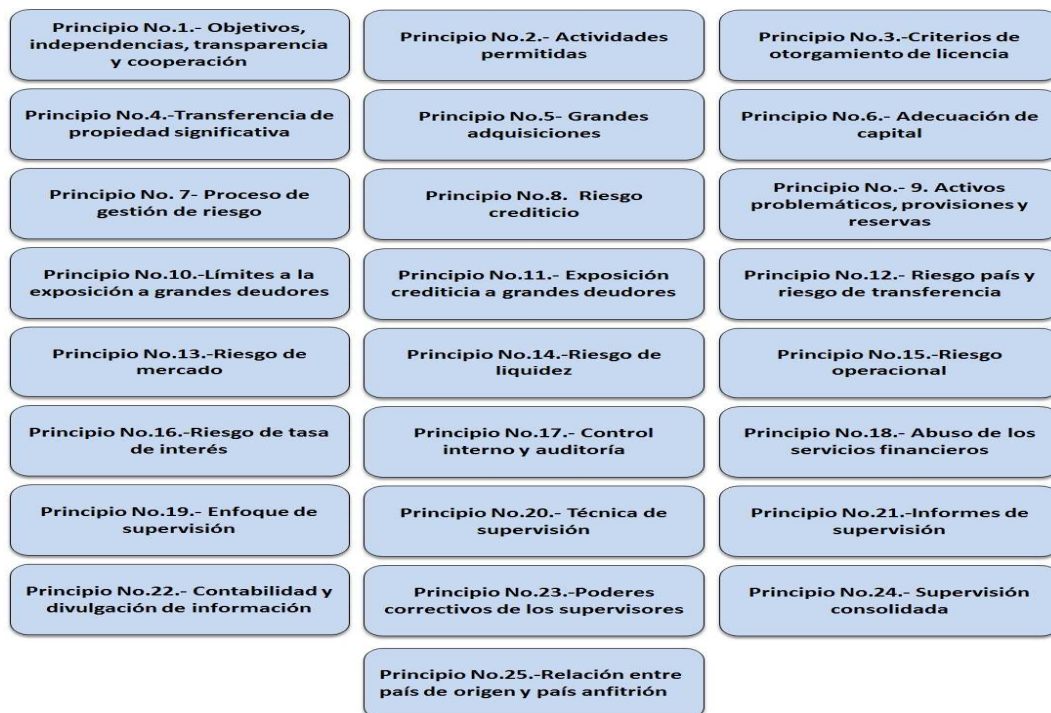
Los principios se enfocan a que cada Estado formule objetivos que se conviertan en parámetros que se van a evaluar para identificar si estos se cumplen o no con la gestión realizada por las diferentes instituciones financieras, permitiendo mejorar sus procesos internos y contribuir al desarrollo equitativo del país.

Su aplicación determina la necesidad de definir los órganos de control tanto públicos como privados que se consideren necesarios para que ejecuten los controles establecidos. La designación de estos órganos deberá ser determinada en la ley, estableciendo sus funciones a fin de que puedan desempeñarse de manera efectiva.

Como es lógico, en las normativas debe delimitarse las funciones a cumplirse. Humberto Jiménez al respecto describe que el control y supervisión se basa en conocer las funciones que cada institución tiene y el alcance de las mismas. “La palabra banco, implica un conjunto de operaciones, las que deben ser reguladas para que se desarrollen en beneficio de la colectividad”⁷⁹

Figura 12.

Principios de Basilea



Fuente: Principios de Basilea⁸⁰

⁷⁹ Jiménez, Humberto, Derecho Bancario, Elsevier, (San José-Costa Rica, 2011), 19.

⁸⁰ *Ibid.*, 25-30

Desde el punto de vista jurídico, la definición de funciones de los órganos rectores del control, corresponde a las obligaciones del Estado que debe garantizar un sistema transparente y estable para fomentar el desarrollo económico nacional.

Según los principios de Basilea, los órganos rectores deben implementar modelos que abarquen aspectos como la estructura accionaria, las inversiones realizadas, transferencias de capital, negociaciones nacionales e internacionales y procesos relacionados a la fusión, absorción e inclusión ejecutados.

Roberto Alcívar sobre lo expuesto señala, “en la medida que cada Estado adopte los principios de control expuestos por Basilea, mejor información dispondrá del sistema bancario para perfeccionar las normativas que permitan mantener una gestión exitosa.”⁸¹

Analizando lo expuesto, se observa un aporte fundamental en los principios, dados por la orientación que generan en el perfeccionamiento del marco jurídico necesario para disponer de entidades de control efectivas que acorde a sus funciones establezcan los modelos de control y supervisión a ser implementados. Esto fomenta la sostenibilidad del sistema bancario. Surgen por lo tanto normas de gestión como por ejemplo el control de la captación de fondos, el uso de estos en operaciones financieras, entre otros. Tomás Polanco, describe al respecto que es claro que las acciones que los bancos cumplan no pueden comprometer riesgos en los clientes, debiendo establecerse garantías que permitan respaldar todos los valores captados.⁸²

Como se observa, la normativa debe ser clara permitiendo establecer efectivos procesos de gestión para evitar operaciones que puedan afectar la estabilidad del banco y comprometer la economía nacional. Como se observa, el control se orienta en las regulaciones internas y su relación con las normativas vigentes, para controlar que las operaciones ejecutadas cumplan con las garantías y respaldos que eviten afectar la liquidez y solvencia institucional.

Uno de los elementos de mayor relevancia establecido en los principios de Basilea, es el control del riesgo bancario, aspecto que como se señaló anteriormente se basa en la definición de parámetros que permiten cuantificarlo. En este caso, los principios determinan la necesidad de integrar las operaciones financieras ejecutadas por la banca con el derecho, es decir, con las normas que las regulen y faculden su desarrollo.

⁸¹ Alcívar, R, Principios de Basilea, (México DF-México, 2010), 43

⁸² Polanco, Tomás, La empresa bancaria y su control, Sucre (Caracas-Venezuela, 2011), 120

Como se observa, la normativa debe ser clara, con amplia cobertura y determinante a fin de que el control ejecutado sea adecuado.

En la actualidad, el Código Orgánico Monetario y Financiero establece (Art.59) consagra a la Superintendencia de Bancos como entidad encargada de la vigilancia, auditoría, intervención, control y supervisión de las actividades financieras que ejercen las entidades públicas o privadas del Sistema Financiero Nacional.⁸³

Conforme lo expuesto, se observa cumplimiento de los principios en la normativa, siendo el control y la supervisión una prioridad del Estado para garantizar instituciones eficientes que cumplan con el rol asignado.

Con base en los principios el comité formula recomendaciones que deben ser acogidas por las propias instituciones bancarias. Su normativa interna alineada a la ley vigente deberá según sus recomendaciones incluir aspectos relacionados al manejo y control de los activos, proceso de compra y adquisición de bienes, encajes financieros, captación de moneda y concentración de crédito. Sobre este último aspecto, Esteban Degiorgi, señala que la concentración del crédito genera altos riesgos de cartera vencida.

“La falta de desconcentración del crédito afecta la liquidez del banco y fomenta la existencia de cartera vencida que compromete su estabilidad”⁸⁴

Lo expuesto permite observar la existencia de principios que se encuentran vigentes en la Constitución. Uno de estos es el de la equidad, el cual establece evitar situaciones de concentración del crédito en grandes deudores, afectando a la población que no puede beneficiarse del crédito. Lo expuesto se relaciona también con principios de solidaridad e igualdad, en donde Basilea propone establecer condiciones que permitan disponer de una banca solidaria, capaz de atender las necesidades de la población. En este caso, las normas relacionadas a evitar concentraciones se relacionan con los objetivos el Plan Nacional del Buen Vivir en los objetivos 2 y 3 relacionados a mejorar la calidad de vida de la población y auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social.

85

⁸³ Código Orgánico Monetario y Financiero. Objetivos. Corporación de Estudios y Publicaciones, (Quito-Ecuador, 2010), Art.59-60.

⁸⁴ Degiorgi, Esteban, La banca offshore y fuga de capitales argentinos, Ediciones jurídicas Cuyo, (Buenos Aires - Argentina, 2009), 112

⁸⁵ Plan Nacional del Buen Vivir, Objetivos de desarrollo, < <http://www.buenvivir.gob.ec/>>. Consulta: 23 de agosto del 2015.

A nivel macro, los principios de Basilea fomentan un control del riesgo el cual debe ser clasificado en instancias. Dentro de estas se encuentra el riesgo país, riesgo de mercado y riesgo institucional. Su inclusión establece la necesidad de marcar una relación entre las políticas macroeconómicas y la gestión bancaria. Esto relacionando con la Constitución se enfoca en la economía social y solidaria, en donde la banca es un gestor determinante. Su participación permite fomentar la igualdad en la población, disponiendo de servicios que les permitan disponer de financiamiento para impulsar actividades que mejoren su calidad de vida.

Como se puede observar, los principios de Basilea establecen directrices que cada Estado debe adoptar en base al perfeccionamiento de sus normativas las cuales permitan mejorar la gestión de la banca, considerándola como un eje necesario para impulsar el Buen Vivir. En Ecuador, es importante evaluar la normativa y detallar los organismos de supervisión y control actualmente vigentes en la banca pública.

3. Organismos de supervisión y control de la banca pública

A continuación, se describen los organismos de supervisión y control de la banca pública en Ecuador:

3.1 Superintendencia de Bancos

En el año de 1869 se promulga en Ecuador la primera Ley de Bancos especializada en créditos hipotecarios. En 1899 se reformó la ley incrementando capacidades de los bancos relacionados a la emisión de moneda. En 1914 se nombró por primera vez una autoridad encargada de la supervisión bancaria, mediante el Decreto Ejecutivo, creándose el cargo de Comisario Fiscal de Bancos. En 1927 se expidió las siguientes leyes; Ley Orgánica de Bancos, Ley Orgánica del Banco Hipotecario y la Ley Orgánica del Banco Central. La normativa se orientó a fortalecer el sistema financiero nacional y promover medidas de supervisión y control efectivas que permitan la regulación en sus operaciones. La Superintendencia de Bancos se creó en la ciudad de Quito el 5 de septiembre del 1927.⁸⁶

⁸⁶ Superintendencia de Bancos, Historia, http://www.sbs.gob.ec/practg/sbs_index?vp_art_id=1&vp_tip=2. Consulta: 10 de julio de 2015.

En la actualidad, su filosofía corporativa se fundamenta en velar por la seguridad, estabilidad, transparencia y solidez de los sistemas financieros, de seguros privados y seguridad social mediante un eficiente proceso de regulación y supervisión para proteger los intereses del público y contribuir al fortalecimiento del sistema económico social, solidario y sostenible. Para ello, propone como visión ser una institución técnica de regulación y supervisión de alta productividad, prestigio y credibilidad para satisfacer con calidad los servicios que presta a los actores externos e internos con recursos humanos competentes y tecnología de punta.⁸⁷

El Código Orgánico Monetario y Financiero señala (Art. 59) que la Superintendencia de Bancos es un organismo técnico de derecho público, con autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa cuya finalidad es la vigilancia, auditoría, intervención, control y supervisión de las actividades financieras que ejercen las entidades públicas y privadas del Sistema Financiero Nacional.⁸⁸

Analizando lo expuesto, la Superintendencia de Bancos es el órgano controlador y ejecutor de los procesos de supervisión aplicable a todas las entidades financieras nacionales, determinando el cumplimiento de las normativas vigentes y la solvencia, liquidez y estabilidad financieras, así como garantizando los derechos de la población que demandan de los servicios financieros.

Las funciones que cumple la Superintendencia de Bancos pueden ser descritas de la siguiente manera:

- Vigilar, auditar y controlar el cumplimiento de las disposiciones dadas en el Código Orgánico Monetario y Financiero, las regulaciones dictadas por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera ejercidas por las instituciones financieras públicas y privadas a nivel nacional.
- Autorizar la constitución, organización y liquidación de las instituciones financieras públicas y privadas.
- Autorizar las actividades que van a cumplir las entidades financieras públicas y privadas.

⁸⁷ Superintendencia de Bancos, Historia, http://www.sbs.gob.ec/practg/sbs_index?vp_art_id=1&vp_tip=2. Consulta: 10 de julio del 2015

⁸⁸ *Ibíd.*, Art.59,60

- Establecer sanciones a las entidades financieras por incumplimiento de sus deberes y responsabilidades.
- Velar por la estabilidad del sistema financiero.
- Establecer programa de supervisión intensiva a las entidades financieras
- Controlar la información perteneciente a las entidades financieras públicas y privadas.⁸⁹

Mediante las funciones citadas, es responsabilidad de la Superintendencia de Bancos el control, supervisión y vigilancia de las instituciones financieras, evaluando el cumplimiento de sus obligaciones y disposiciones citadas en el Código Orgánico Monetario y Financiero.

Relacionado lo citado con los principios de Basilea, como se indicó, se ha descrito en la normativa el ente de control principal de la banca, en este caso tanto para la privada como la pública. Ramírez, Ricardo, indica que esta situación no es totalmente adecuada en la medida que los intereses y operatividad de este tipo de instituciones es diferente. “Se debería contar con organismos especializados uno en la banca privada y otro en la pública, debiendo incluso disponer de modelos de control especializados”⁹⁰

Analizando la Constitución (Art. 309) “El sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado y del popular y solidario, que intermedian recursos del público. Cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez.”⁹¹

Se evidencia que en el control existe un incumplimiento de la Constitución, en la medida que si bien existen entidades bancarias públicas y privadas claramente definidas, estas mantiene un órgano de control (Superintendencia de Bancos), siendo una situación que afecta el control en la medida que estandariza modelos de supervisión en realidades diferentes. Por un lado, la banca privada busca rentabilidad y por otra la pública inclusión.

La Constitución (Art. 309) se cumple de manera parcial, debido a que no existe un organismo especializado en esta banca, aspecto que puede afectar la gestión de estas instituciones no contando con un modelo específico.

⁸⁹ *Ibíd.*

⁹⁰ Ramírez, Ricardo, *El control de la banca*, Ediciones Malcolm Baldrige, (Quito-Ecuador, 2012), 124.

⁹¹ *Ibíd.*, 309

Al respecto, se debe aclarar que la banca pública mantiene objetivos de desarrollo integral de la población, amparados en los principios de igualdad y equidad. En este sentido, su gestión atiende sectores considerados vulnerables o que pueden tener menor acceso a los servicios financieros. Por ello, las necesidades específicas del control dentro de este ámbito además de la operatividad deben relacionarse al impacto ocasionado por la gestión de la banca, medido en función de la calidad de vida, aspectos que se tratarán en la propuesta. La falta de control especializado tiende a universalizar el uso de modelos de control que pueden tener falencias en cuanto a su cobertura, aspecto que afecta también la toma de decisiones de mejoramiento de la gestión.

Esta situación incumple los principios de Basilea señalados, en la medida que se afecta la igualdad, la equidad en la capacidad de mejoramiento posible a obtener mediante la información de la supervisión. La falta de modelos especializados, no permite identificar debilidades que den paso al mejoramiento institucional e incluso al perfeccionamiento de las normas.

3.2 Contraloría General del Estado

La Contraloría General del Estado se crea el 16 de noviembre de 1927 mediante Registro Oficial No.448, como una dependencia independiente del gobierno con el objetivo de realizar un control fiscal y conformar una oficina central de la contabilidad del Estado.

Su filosofía corporativa se basa en controlar los recursos públicos para precautelar su uso efectivo, en beneficio y atención de la sociedad. Busca ser una institución reconocida como referente de excelencia en el control de los recursos públicos.⁹²

Tomando como referencia el Código Orgánico Monetario y Financiero, la Contraloría General del Estado ejercerá control del uso de los recursos públicos de los patrimonios de los respectivos fideicomisos. Su ámbito de control comprende las entidades públicas y las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos.⁹³

⁹² Contraloría General del Estado, Historia, <
http://www.contraloria.gob.ec/la_institucion.asp?id_SubSeccion=2>, Consulta: 10 de julio del 2015

⁹³ *Ibíd.*, Art. 332

Sus funciones principales se describen de la siguiente manera:

- Ejercer control sobre el destino y uso de los recursos públicos por parte de las instituciones públicas y privadas que tengan acceso a los recursos.
- Velar por la adecuada utilización de los recursos públicos a fin de garantizar el cumplimiento de los servicios para el fomento y desarrollo de la sociedad.
- Verificar el uso de presupuestos públicos y la calidad del gasto, en cumplimiento de las normativas vigentes.

Las funciones descritas determinan que la Contraloría General del Estado es un órgano de control que busca garantizar el uso efectivo de los recursos públicos para que estos mejoren la calidad de vida de la población.

Capítulo tercero

Lineamientos de Supervisión y Control de la Banca Pública

1. Evaluación de la institucionalidad vigente para la supervisión y control de la banca pública

El control de la banca pública amerita el uso de modelos especializados que permitan identificar el desempeño alcanzado y relacionarlo con las metas establecidas. A diferencia de la banca privada, su desarrollo no se concentra exclusivamente en la rentabilidad, sino principalmente en el impacto provocado en la sociedad. De esta manera, la gestión de control implica la revisión de resultados basados en los principios que sustentan y dan origen a este tipo de banca, como son la igualdad, equidad, celeridad, cooperativismo y asociatividad.

En la actualidad, la Superintendencia de Bancos, conforme se señaló anteriormente, es la institución encargada de los procesos de control y auditoría. Su gestión se dirige tanto a la banca pública como a la privada, aun cuando sus ejes de operatividad difieren en cuanto a su enfoque. Si bien los dos tipos de banca prestan servicios financieros establecidos y cumplen procesos operativos relacionados justamente con las operaciones de captación de recursos y asignación de créditos, su desarrollo mantiene diferencias en las bases de cobertura, las que responden a una filosofía institucional totalmente diferente.

La banca pública se convierte en un mecanismo que tiene el Estado para mantener procesos de igualdad en el desarrollo, canalizando recursos hacia sectores menos favorecidos para que estos sean estimulados, incrementando sus niveles de productividad, bienestar y atención de sus necesidades. Además, su gestión permite superar ciclos críticos, originados por factores no previsibles o controlables que afecten la calidad de vida de determinados segmentos de la población y que requieren una asistencia inmediata para poder salir adelante.

Ángel Montes del Castillo señala sobre lo expuesto que “la banca pública tiene inmersa en su operatividad principios sociales, los cuales tienen mayor ponderación que

los financieros, por lo que el cumplimiento de sus actividades va más allá de los resultados numéricos obtenidos en cada período”⁹⁴

El control de la banca pública aborda ámbitos sociales los cuales implican la evaluación de los beneficios causados en la población que ha accedido a sus servicios. En este caso, comprenden variables sociales relacionadas a la calidad de vida. Se entiende que la banca pública cumple sus objetivos cuando aporta a establecer mejores condiciones para sus clientes y la sociedad en general. Si bien la rentabilidad, la liquidez y la solvencia son indicadores de gestión indispensables para garantizar la estabilidad de la banca, la pública mantiene además de estos, otros elementos que son prioritarios como la inclusión alcanzada, el cambio en la vida de las personas favorecidas de las operaciones bancarias cumplidas y el bienestar.

En la sociedad, la gestión realizada por la banca pública y privada es requerida y necesaria. Al respecto, Robert Devlin indica que la pública permite superar desigualdades en el desarrollo de la vida, mientras que la privada dinamiza la economía generando oportunidades que fomentan la producción y el consumo. Señala que “tanto la banca privada como la pública cumplen roles en la sociedad que son necesarios para estimular el desarrollo del país, cada una desde una perspectiva diferente pero requerida”⁹⁵.

Las operaciones de ambos tipos de banca generan oportunidades de desarrollo, estimulan el aparato productivo nacional e inciden en el fomento de mejores oportunidades de vida. Cada una desde perspectivas independientes pero complementarias. En su desarrollo, la banca privada buscará resultados financieros positivos basados en la rentabilidad. Por otra parte, la pública fomentará condiciones de igualdad en el desarrollo humano, atendiendo situaciones que fomenten una inclusión de toda la población.

Estos diferentes enfoques deben estar inmersos en el control, para garantizar instituciones privadas y públicas eficientes. Al respecto, la normativa vigente identifica diferencias en los roles de estos tipos de banca, señalando justamente que cada uno de

⁹⁴ Montes del Castillo, Ángel, Ecuador Contemporáneo, Editum, (Quito-Ecuador, 2010), 209.

⁹⁵ Devlin, Robert, Banca Privada, deuda y capacidad negociadora de la periferia, Corporación de Investigaciones Económicas de Latinoamérica, (La Paz-Bolivia, 2012), 117-119.

estos dispondrá de normas y entidades de control específicas y diferenciadas, aspecto que permitirá garantizar la seguridad, estabilidad, transparencia y solidez.⁹⁶

El control diferenciado de la banca debe garantizar que los modelos aplicados para evaluar su cumplimiento de las normas establecidas y los resultados acordes los objetivos internos, brinden información oportuna y relevante que fomente la toma de decisiones que impulsen un mejoramiento en su gestión. Es por lo tanto de vital importancia, atendiendo lo dispuesto en la Constitución, mantener entidades especializadas, las cuales cumplan con un control adecuado y alineado justamente a los objetivos institucionales que sustentan la existencia de la banca tanto privada como pública.

Analizando la ley vigente, se observa la determinación de ciertas diferencias específicas aplicadas en la banca, principalmente enfocadas en la organización y las limitaciones en cuanto a la conformación de sus directorios. Por ejemplo, el Art. 312 de la Constitución establece que “en las instituciones del sistema financiero privado, sus directores y principales accionistas no podrán ser titulares, directa e indirectamente, de acciones y participaciones en empresas ajenas a la actividad financiera”⁹⁷

Lo dispuesto en la ley con referencia a la banca privada, confirma justamente la existencia de diferencias en el control, por lo que se requiere de normativas específicas orientadas justamente a delimitar las capacidades y funciones que cumple cada tipo. El control deberá estar directamente relacionado a los objetivos y gestión de cada tipo, para que este sea eficiente y permita señalar desempeños alcanzados. La Constitución de la República vigente dispone conformar entidades de control independientes justamente reconociendo estas diferencias. En la práctica, sin embargo, esta situación no ha sido ejecutada a cabalidad existiendo una única entidad rectora dada por la Superintendencia de Bancos.

El Código Orgánico Monetario y Financiero señala en el Art. 60 que la finalidad de la Superintendencia de Bancos es la vigilancia, auditoría, intervención, control y supervisión tanto de entidades públicas como privadas, lo que permite entender que se produce una falta de especialización. Esta situación representa un incumplimiento de la normativa vigente.⁹⁸

⁹⁶ Constitución de la República del Ecuador. Control. Corporación de Estudios y Publicaciones, (Quito-Ecuador, 2010), Art.309.

⁹⁷ *Ibíd.*, Art.312

⁹⁸ Código Orgánico Monetario y Financiero, Art. 60.

Si se analizan las funciones de la Superintendencia de Bancos descritas en el Art. 61 del mismo cuerpo legal, se observa que en estas se establece las mismas actividades aplicables para los dos tipos de banca referentes a las regulaciones, normativas y procesos de control.

La existencia de una única entidad de control, provoca serias deficiencias en la supervisión especializada. Dentro de estas se encuentra la falta de capacidad de seguimiento, tomando en cuenta que los modelos de auditoría y evaluación, las políticas y exigencias e inclusive los formatos de presentación de resultados se estandarizan. En este caso, se mantienen procesos uniformes de control, aunque los objetivos de cada tipo de banca sean diferentes.

La estandarización del control puede ser calificada como una camisa de fuerza, en la medida que deben cumplirse evaluaciones similares para los dos tipos de banca, impidiendo que los resultados permitan visualizar de manera amplia si sus objetivos han sido cumplidos.

Desde el punto de vista jurídico, la existencia de una única institución responsable del control de la banca, genera vacíos que afectan la seguridad jurídica, pudiendo producirse implicaciones que vulneren los derechos de los habitantes. En este caso, si los parámetros de control se estandarizan, se presiona a la banca pública a cumplir resultados estrictamente financieros, alejándose de su enfoque social. Con ello, se limitará su gestión y cobertura, afectando principalmente a los grupos minoritarios.

Desde la perspectiva de la banca pública, los objetivos sociales son prioritarios y constituyen la razón de su existencia. En este caso, la asistencia a los grupos poblacionales menos favorecidos con servicios financieros que permitan mejorar sus condiciones de vida, tiene relevancia frente a la rentabilidad esperada, aspecto que debería considerarse en los modelos de evaluación. No quiere decir que la banca pública puede soportar saldos deficitarios en sus operaciones, sino que su enfoque va más allá de rédito financiero, alcanzando logros que contribuyan a fomentar el Buen Vivir.

No obstante, en la actualidad es complicado mantener controles específicos que apunten a estos ámbitos, universalizándose el control tanto a la banca pública como privada al estar sujeta a una misma entidad rectora.

Desde esta perspectiva, los modelos descritos en el capítulo anterior se focalizan en la calificación del riesgo, manteniendo una estricta óptica económica financiera. Es decir, los controles se especializan en indicadores de rentabilidad, solvencia y liquidez, los cuales son importantes, pero no suficientes, más aún si estos son aplicados en la banca pública en donde la eficiencia en su gestión incluye principalmente el impacto social producido.

El control estandarizado afecta a ambos tipos de banca, en la medida que no les permite disponer de un diagnóstico situacional efectivo de su gestión que identifique falencias y gestione decisiones encaminadas a su desarrollo.

Si bien el control económico financiero es adecuado y debe mantenerse, la banca pública requiere de un mayor enfoque social en su supervisión, que le permita conocer el impacto causado. Con ello, el control se convertirá en un mecanismo de efectiva retroalimentación que permita tomar decisiones encaminada al mejoramiento constante. Sin embargo, en la actualidad, la existencia de una sola entidad de control y supervisión no permite gestionar la implementación de modelos diferenciados que permitan a la banca pública mantener una visión más integral de su rendimiento.

En conclusión, acorde con lo expuesto, en la evaluación de la institucionalidad vigente para la supervisión y control de la banca pública encuentro los siguientes elementos que deben destacarse:

- El Código Orgánico Monetario y Financiero no cumple con el mandato constitucional que ordena establecer instituciones especializadas en el control de los diferentes segmentos de la banca, al disponer que sea la Superintendencia de Bancos la entidad rectora y responsable de la auditoría, vigilancia, supervisión y control tanto de la banca pública y privada, sin establecer diferencias en cuanto a los procesos necesarios para evaluar la gestión cumplida. Esto ha provocado una estandarización en el control. A nivel jurídico, este es un claro caso de inconstitucionalidad. A nivel práctico, esta estandarización impide que la banca pública cuente con modelos especializados de supervisión acordes a sus funciones, situación que debilita a la banca pública, impidiendo que cumpla con su rol social.

- Los modelos de control se enfocan exclusivamente en el rendimiento financiero y no contemplan indicadores sociales que permitan evaluar el impacto de las operaciones bancarias en la sociedad. Su aplicación determina el riesgo financiero institucional, siendo la información requerida importante pero no suficiente. Si la banca pública desconoce los resultados de sus operaciones relacionados al impacto causado en la población a la que debe dirigirse, difícilmente podrá mantener acciones adecuadas y modificar aquellas que no aportan a la realización de sus objetivos.
- Los principios de Basilea a los que se hizo previa referencia, comprenden varias recomendaciones de control que pueden ser implementados en la banca para mejorar su gestión. Sin embargo, tampoco integran elementos de evaluación de impacto en la sociedad, encontrándose exclusivamente enfocados en la auditoría interna. Esta situación también afecta a la banca pública en la medida que los modelos de control aplicados no mantienen una visión completa de su gestión, lo que no permite conocer verdaderamente el rendimiento alcanzado. Lo expuesto, establece un entorno difícil para la banca pública sometida a controles unificados y a entes no especializados de control que no permiten un verdadero desarrollo.

2. Necesidades especiales de supervisión y control de la banca pública

Alicia Girón presenta lineamientos que deben ser considerados en el control de la banca pública, indicando justamente que el control debe estar relacionado a los objetivos que permiten su desarrollo. Estas directrices se expresan en la siguiente figura:

Figura 13.
Control de la banca pública



Fuente: Girón, Alicia, Banca Pública, crisis financiera y desarrollo⁹⁹

Los ejes de control citados, implican un modelo integral basado justamente en el rol que tiene la banca pública en la sociedad. Su desarrollo comprende la necesidad de instaurar un modelo que tome en consideración indicadores de impacto social referentes a las operaciones cumplidas. Augusto Santana describe que “la evaluación de la banca pública debe contener mediciones referentes a la calidad de vida de la población la cual se ha beneficiado de manera directa o indirecta de los servicios bancarios”¹⁰⁰

El eje de gestión de desarrollo social se basa en la evaluación de las operaciones cumplidas por la banca pública, calificándolas en función a los objetivos sociales que promueve. En este caso, se determina si los servicios prestados realmente están basados en los principios de solidaridad, equidad e igualdad que deben ser la base para su existencia. Mauricio Ramírez indica que “es fundamental definir parámetros de control sobre los objetivos sociales de la banca, mismos que determinarán el nivel de cumplimiento”¹⁰¹

⁹⁹ Girón, Alicia, Banca Pública, crisis financiera y desarrollo, Universidad Nacional Autónoma de México, (México DF-México, 2012), 125.

¹⁰⁰ Santana, Augusto, Gestión de la Banca, Centro Económico Financiero, (México DF-México, 2012), 109.

¹⁰¹ Ramírez, Mauricio, Modelo de Control Bancario, ESIC, (Madrid-España, 2010), 56.

El eje de cobertura de atención analiza la población beneficiaria de las operaciones bancarias, verificando si esta se encuentra en los quintiles de desarrollo que se busca impulsar para alcanzar la igualdad. Además, verifica la concentración de población atendida en relación a la población total para determinar si la gestión es o no adecuada.¹⁰²

La cobertura de servicio comprende indicadores que determinan la capacidad de gestión alcanzada, siendo esto determinante para verificar si la banca pública cumple el rol de atención a los grupos de población más necesitados y sus operaciones contribuyen a su desarrollo. En este caso la cobertura evalúa la cantidad de clientes atendidos en función de la cantidad esperada.¹⁰³

El eje de impacto, evalúa indicadores de cambio de vida, verificando si las operaciones cumplidas han podido elevar las condiciones de desarrollo de la población beneficiaria. Sobre este aspecto, determina el cumplimiento del rol de la banca pública, basada en la perspectiva de la población. Dentro de los ejes sociales se encuentra el nivel de pobreza, distribución de la riqueza, mortalidad infantil, tasa de analfabetismo, entre las más importantes.¹⁰⁴

Finalmente, el eje de resultados de riesgo interno comprende los indicadores económicos relacionados a la rentabilidad, solvencia y liquidez.

Sin embargo, haciendo una revisión de lo expuesto sobre los modelos de control de la banca pública, se observa que estos están actualmente enfocados solamente en el último eje, no comprendiendo factores de impacto en la sociedad, por lo que el control actual es incompleto.

Profundizando el análisis de la banca pública, se considera fundamental describir los diferentes parámetros que permiten determinar su sostenibilidad y aporte dentro de la sociedad. Estos se describen a continuación.

2.1 Parámetros de evaluación de la banca pública

Los parámetros de evaluación de la banca pública se fundamentan en criterios de desarrollo de su función. Es decir, su rendimiento dentro de un período no sólo abarca

¹⁰² Girón, Alicia, Banca Pública, crisis financiera y desarrollo, Universidad Nacional Autónoma de México, (México DF-México, 2012), 124.

¹⁰³ Santana, Augusto, Gestión de la Banca, Centro Económico Financiero, (México DF-México, 2012), 111.

¹⁰⁴ García, Ana, Evaluación de la banca, ITMB, (Quito-Ecuador, 2015), 4.

aspectos propios del ámbito financiero en donde se analice su rentabilidad, solvencia y liquidez. La evaluación debe disponer de ejes de desarrollo social que se relacionen con los intereses de la población que sirven.

“Son parámetros de evaluación de la banca pública aquellos que permiten disponer de un modelo que permita alinear las operaciones de la institución con el mejoramiento de la condición de vida de la población en general, superando problemas como la pobreza, analfabetismo, muerte infantil, entre otras”¹⁰⁵

Tomando como referencia el concepto descrito, se consideran cuatro parámetros de evaluación indispensable, las cuales permitirán disponer de una visión más efectiva sobre la real gestión de la banca pública y su impacto en la sociedad.

El primero se basa en la gestión de la banca pública articulada con la política pública sectorial. En este caso, las operaciones de la banca pública deben alinearse a la política social gubernamental, estableciendo mecanismos para mejorar la calidad de vida de la población. En este caso, la evaluación a realizarse de la gestión, debe concentrarse en la calidad y cobertura de los servicios prestados, debiendo estos responder a lineamientos propios de la política social inmersa en el país. Esta concepción implica ejes de valoración referentes a los tipos de servicio, enfoca y cobertura de los mismos, debiendo revisarse en función de los resultados dados en el cambio de la calidad de vida de la población.

El segundo parámetro de evaluación se basa en el modelo de gestión existente en la banca pública, en donde su función debe combinar los aspectos que buscan sus actividades con los resultados de rendimiento. Esta característica propia de este tipo de banca da lugar a que amerite la necesidad de una entidad especializada en su control. “La falta de una entidad especializada de control de la banca pública limita la evaluación de su modelo, por lo que su mejoramiento será limitado”¹⁰⁶

El tercer parámetro de evaluación es la arquitectura institucional de la banca pública, en la cual se analiza los mecanismos de financiamiento para disponer de los presupuestos acorde a la función que cumple. El parámetro se enfoca en aspectos financieros relacionados a la solvencia, permitiendo que exista sostenibilidad para poder

¹⁰⁵ Estrada, Bruno, Banca de desarrollo, United Nations, (Estados Unidos, 2015), 201.

¹⁰⁶ Alvear, Horacio, Supervisión de la banca pública y privada, Entorno Económico (México DF-México, 2012),65.

atender mayor cantidad de necesidades en la población. “La banca pública al igual que la privada requiere de recursos para poder sostener sus servicios y aumentar la cobertura de atención”¹⁰⁷. Analizando lo expuesto, la sostenibilidad financiera de la banca pública es requerida para que pueda sostener sus operaciones activas, siendo parte de la evaluación.

El cuarto parámetro se basa en la legalidad de la institución pública. Aborda la legislación vigente y la coherencia de esta con los principios rectores del Estado. En este aspecto, la evaluación de la banca pública parte de la existencia de la normativa, la cual establece la necesidad del control como mecanismo de retroalimentación para alcanzar el mejoramiento continuo.

Los parámetros de evaluación descritos marcan una visión integral exclusiva de la banca pública, en donde paralelamente el control incluye el resultado y gestión de la banca amparada en la normativa vigente. En este caso, el desarrollo de la banca mantiene en la normativa la base de sustento para poder establecer una gestión más efectiva, debiendo contar con mecanismos organizacionales que permitan su control.

En función de los parámetros establecidos se procede a realizar una comparación con la supervisión de la banca pública citada en el Art. 309 de la Constitución anteriormente descrito. A continuación, los resultados obtenidos:

Con respecto a la seguridad, esta debe ser interpretada como el correcto uso de los recursos asignados. Su desarrollo guarda relación con la alineación a la política pública vigente. En este campo, la gestión de la banca pública será segura en la medida que su gestión se focalice con las políticas sociales, económicas, ambientales, educativas y productivas establecidas. La alineación de la gestión con la visión gubernamental permite el sostenimiento de la banca en la medida que sus operaciones le permiten asegurar mejores condiciones de vida para la población que sirve.

Con respecto a la estabilidad, su evaluación guarda relación con el modelo de gestión institucional disponible. Sus operaciones deben paralelamente ser enfocadas en el bienestar de la población y en la sostenibilidad de los presupuestos internos, disponiendo de los medios necesarios para evitar riesgos de rentabilidad y liquidez que pongan en riesgo su normal desenvolvimiento. La gestión de la banca debe darse en función a mecanismos que le permitan dar lugar a impactos positivos en la calidad de

¹⁰⁷ Arellano, Gustavo, Modelos de supervisión bancaria, ANEI (Madrid-España, 2011),184.

vida de la población, manteniendo servicios con capacidad de retorno para maximizar progresivamente su cobertura.

Con respecto a la transparencia, el control se relaciona con la arquitectura institucional la cual debe cumplir procesos establecidos y apoyados con técnicas que permitan determinar las metas establecidas y sus resultados. La banca pública debe responder frente a toda acción desarrollada, debiendo para ello disponer de una organización clara y debidamente sustentada en donde el control sea especializado. En este caso, la supervisión debe mantener una normativa que permita su desarrollo y delimite los ejes sobre los cuales se va a ejecutar, permitiendo que esta sea conocida por la población.

Con respecto a la solidez, su evaluación se relaciona con el marco institucional, en la medida que su gestión debe enfocarse en las áreas establecidas para que la gestión permita atender a la población menos favorecida garantizando la equidad en el desarrollo humano. La solidez institucional conforme lo expuesto se evalúa tanto en los resultados económicos obtenidos como en los logros provocados en los beneficiarios.

2.2 Principales problemas de la banca pública

La falta de un ente especializado en la banca pública en Ecuador, ha impedido contar con modelos de control y supervisión integrales, que además del impacto financiero evalúen el impacto social. Los problemas derivados de esta situación pueden clasificarse de la siguiente manera:

- Desde el aspecto jurídico:
 - Normas inconstitucionales que afectan la seguridad jurídica del país. Esto genera una descomposición del Estado y afecta la estabilidad económica en la medida que generan situaciones que vulneran los derechos de la población. Las faltas de organismos especializados en el control de la banca pública impiden que los controles detecten falencias que puedan de alguna manera incidir en el desarrollo social, afectando la toma de decisiones preventivas y correctivas. Esta situación tiende a afectar la calidad de servicio y por ende el bienestar de quienes se ven beneficiados de manera directa o indirecta por la banca pública.

- Vacíos jurídicos. La norma actual no delimita los procesos de control especializados por tipo de banca. Esta situación no ha permitido evaluar aspectos de orden social que son necesarios para determinar la gestión cumplida.
- Desde el punto de vista administrativo:
 - La existencia de un solo ente encargado del control de la banca estandariza procesos.
 - La falta de lineamientos en la normativa impide que la banca pública cuente con información sobre el impacto de sus actividades, por lo que no cuenta con un sustento de apoyo en la toma de decisiones.
 - Los modelos de control y supervisión actuales debilitan el enfoque social de la banca pública debido a que los controles se enfocarán a ámbitos estrictamente financieros los cuales no reflejan el verdadero propósito de estas instituciones. En este caso, la obtención de niveles de rentabilidad adecuados no es suficiente si la población objeto de sus servicios no ha incrementado su nivel de vida.
- Desde el punto de vista de la sociedad
 - La sociedad demanda acciones que permitan convertir a la banca pública en un gestor de oportunidades de desarrollo, la cual cuente con modelos de evaluación que le permitan enfocarse en el desempeño alcanzado, tomando decisiones que permitan el crecimiento institucional y por ende la cobertura de sus servicios.
 - Cualquier falencia en el control de la banca pública afectará la calidad de servicios prestados, lo que impedirá un mejor desarrollo de la población.

Son justamente quienes conforman los grupos más vulnerables socialmente, los que se ven más afectados por cualquier problema que atraviese la banca pública, esta situación afecta el desarrollo sostenible de la sociedad, incidiendo negativamente en el Buen Vivir.

Se concluye que la falta de un organismo especializado en el control de la banca pública afecta su normal desempeño, incorporando procesos de evaluación con una cobertura limitada en función de sus objetivos sociales. Esta situación representa para la sociedad una barrera de desarrollo debido a que la población requiere de los servicios que presta esta banca para poder disponer de mejores condiciones de vida.

2.3 Cómo la supervisión ayuda a disminuir los riesgos

Carlos Ludeña, menciona un aspecto fundamental dentro del control de la banca, indicando que “su desarrollo establecerá un reflejo de su gestión para incentivar acciones preventivas y correctivas que den lugar a resultados favorables en los siguientes períodos”¹⁰⁸

Según Nicholas Landany, “la supervisión bancaria determina falencias internas que generan riesgos que atentan contra la estabilidad institucional”¹⁰⁹. Describe un aspecto fundamental dentro de la gestión bancaria, basada en el riesgo interno, generado justamente por la falta de atención oportuna de las debilidades. En este caso, cada falencia, error o inconformidad que pueda presentarse en la banca incide en los resultados.

Los modelos de control y supervisión bajo esta perspectiva se constituyen en mecanismos que permiten a la banca conocer su desempeño, identificando aspectos críticos que exponen a la institución al incumplimiento de objetivos. La información que proveen determina además la imagen institucional que los clientes del banco analizarán para decidir la realización de diferentes operaciones financieras.

Desde el punto de vista administrativo, la falta de modelos especializados genera afecciones en la gestión que se realice en virtud del mejoramiento del desempeño. Las decisiones que se tomen en cada institución financiera pública pueden verse limitadas por la falta de información requerida. Esta situación incrementa los riesgos en la operación en la medida que pueden aletargarse los procesos de prevención y corrección de errores, impidiendo que la población pueda alcanzar el beneficio esperado con los servicios prestados.

Con base en lo expuesto, no es adecuado mantener un único organismo de control de la banca. Tampoco estandarizar los modelos de control y auditoría, siendo aspectos que además de incumplir la ley, limitan la capacidad de servicio de la banca pública pudiendo esto provocar serias afectaciones a la sociedad. Es evidente que si el control es incompleto y no relacionado a objetivos sociales, se incrementa el riesgo operacional, lo que incide en el nivel de competitividad con la banca privada. Esta situación se verá reflejada en servicios limitados, no incluyentes y de bajo impacto.

¹⁰⁸ Ludeña, Carlos, La Nueva Banca Pública, CENA, (México DF-México, 2012), 64.

¹⁰⁹ Landany, Nicholas, Conselor Supervision, IDES, (Madrid-España, 2011), 340.

Por lo tanto, si se desea disminuir el riesgo operacional mediante la supervisión, se debería incorporar modelos que incluyan controles con una amplia cobertura, que permita a los responsables de controlar conocer oportunamente el desempeño de cada institución, lo que permite y faculta una toma de decisiones con sustento informativo. El riesgo operacional se entiende disminuiría en función de que las decisiones tomadas evitarían cometer errores que incidan en la estabilidad institucional.

En este caso, en referencia a los ejes citados, se plantean ámbitos de evaluación y se relaciona con la disminución del riesgo.

Tabla 7.

Ámbitos de supervisión para disminuir el riesgo en la banca pública

Ámbito de supervisión	Contribución a la disminución del riesgo
Áreas de incidencia dentro de la sociedad para fomentar la igualdad en el desarrollo.	El control debería incluir parámetros que evalúen los sectores que atiende la banca pública, determinando si estos requieren atención prioritaria, generando condiciones que superen la exclusión producida por el mercado y fomenten la igualdad.
Procesos internos cumplidos por la banca para orientar sus servicios y operaciones	Mecanismos de evaluación que utiliza la banca para enfocarse en los sectores más necesitados para que sus operaciones alcancen alto impacto.
Capacidad de atención en función de la existencia de la necesidad	Cobertura de población atendida con los servicios prestados en relación a la demanda existente para determinar si la banca pública aporta positivamente en el cambio de las condiciones de vida de la población.
Concentración de las operaciones aplicadas en función de la demanda de servicios.	Análisis de la concentración de operaciones atendidas y cumplidas en base al tamaño del mercado atendido a fin de verificar si la banca pública mantiene una gestión que incide en el desarrollo social.
Incidencia de las operaciones financieras ejecutadas en los niveles de calidad de vida de la población atendida	Determinación de resultados desde la perspectiva de incidencia en la población beneficiaria de la asistencia de las operaciones del banco. En este caso, la disminución del riesgo tendría que evaluarse desde los beneficiarios directos, es decir quienes reciben el crédito y los indirectos quienes de alguna manera se ven beneficiados por el mismo

Evolución de la condición de vida de las personas beneficiarias.	Evaluación de las condiciones de mejoramiento de la población beneficiaria de las operaciones cumplidas por la banca pública, evaluados desde perspectivas económicas, educativas, sociales, entre otras.
--	---

Elaborado por: Autora

La supervisión contribuye a la disminución del riesgo operacional en la medida que este orienta en fortalecer a cada institución bancaria a cumplir sus objetivos, generando alto impacto de beneficio en la población atendida. Para ello, conforme se propone, es fundamental evaluar si los procesos actuales, permiten concentrarse en la población que requiere de los servicios de la banca pública para contar con fuentes de financiamiento, accesibles y relacionadas a sus requerimientos.

Además, la supervisión deberá contemplar una integración de la banca pública en la sociedad, cubriendo las áreas consideradas responden a las necesidades básicas e indispensables para disponer de condiciones generales para el Buen Vivir. En este caso, como se indicó, elementos relacionados a la economía, la educación, salud, entre otros son determinantes.

En Ecuador, conforme se analizó, se gestiona la apertura de nuevas instituciones bancarias públicas, sin embargo, no se señala nada sobre la creación de entidades de control especializadas que permitan aplicar modelos de supervisión efectivos. Esta situación no permite que el riesgo institucional pueda disminuirse, en la medida que no proporcionan información que ayude a sus responsables mejorar su gestión.

3. Mejoras en los procesos de supervisión de la banca pública

Las mejoras en los procesos de supervisión de la banca pública se enfocan en dos procesos que son necesarios para obtener una visión clara de su desempeño. El primero se basa en superar los incumplimientos existentes en la normativa actual en referencia a lo dispuesto en la Constitución. En este campo también, se considera que la ley debe delimitar los ámbitos de control especializados que deben ser aplicados en la banca privada y pública para que estos provean de información necesaria que mejore la gestión institucional.

El segundo se basa en contar con modelos de supervisión especializados en la banca pública, en atención a los ámbitos que la ley disponga y cuya aplicación genere una visión integral de supervisión que fortalezca la gestión cumplida.

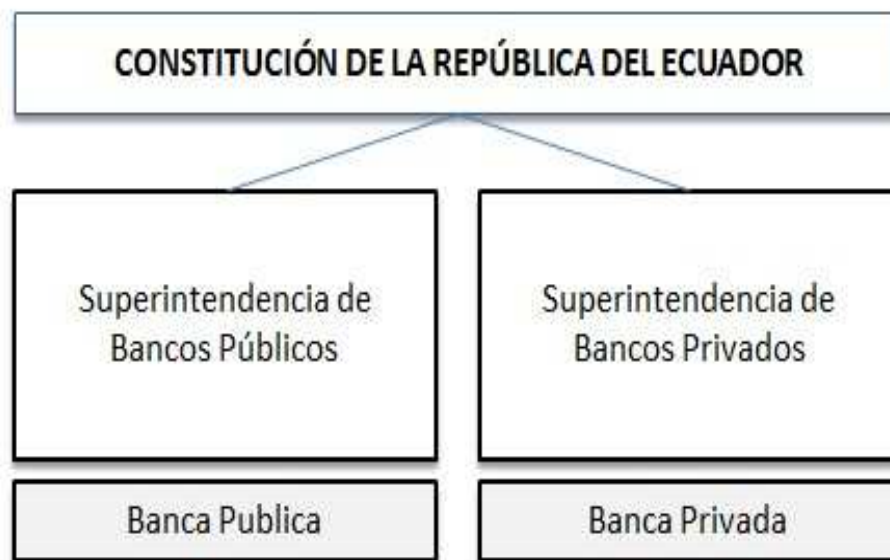
Como se puede observar, las mejoras consideradas requeridas se basan principalmente en aspectos jurídicos y administrativos, los cuales al integrarse permitirán disponer de condiciones adecuadas para que la banca pública cumpla su rol en la sociedad y eleve el impacto de beneficio para la población.

Conforme lo expuesto, se considera fundamental aportar con cambios que permitirán mejorar la gestión de supervisión.

3.1 Mejoras desde el ámbito institucional

A nivel estructural, se propone crear de manera independiente dos instituciones, conforme se describe en la siguiente figura:

Figura 14. Entidades de control bancario



Elaborado por: Autora

La propuesta se enfoca en crear dos organismos técnicos de derecho público, con personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativas totalmente independientes encargadas de la supervisión de las actividades

financieras. La Superintendencia de Bancos Públicos enfocados en la banca pública y mixta. Mientras que la Superintendencia de Bancos Privados enfocado exclusivamente en la banca privada.

Cada una de las instituciones será responsable del control, debiendo establecer los modelos de supervisión que se consideren necesarios para garantizar una completa visión de su gestión y aprobar las acciones que consideren necesarias para el mejoramiento institucional propuestas por cada entidad.

El organismo se considera deben operar de manera individual e independiente, regidos justamente por las competencias que la ley les asigne. En este sentido, cada institución dispondrá de su autonomía y establecerá de manera independiente las decisiones que considere adecuadas para el cumplimiento de los objetivos establecidos.

La puesta en marcha de estas entidades, será viable si se incorporan reformas en el Código Orgánico Monetario y Financiero que abalicen la institucionalidad de ambas Superintendencias.

Es importante señalar que en las reformas presentadas se enfocan exclusivamente aquellas que se consideran deben ser adicionadas a las actualmente existentes, con la diferencia que estas deberán ser clasificadas por sectores, siendo determinadas para la banca privada y para la pública respectivamente.

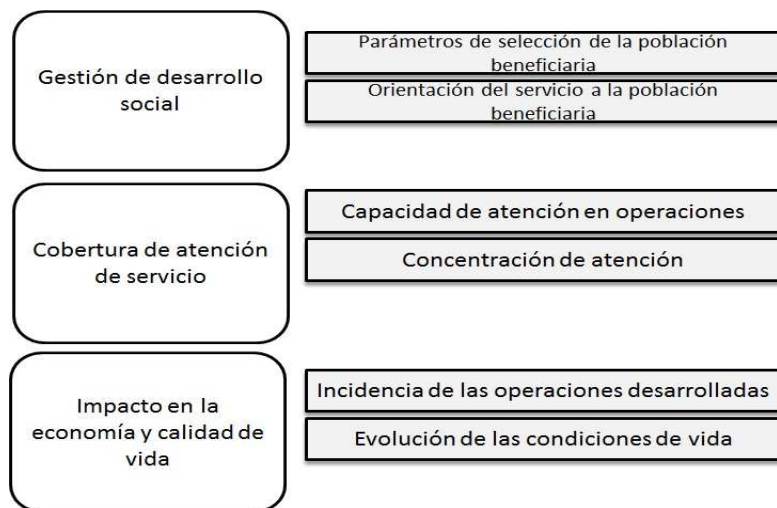
Dentro de estas, una de mayor impacto es justamente la inclusión de la obligación de aprobar los modelos de supervisión y control definiendo los ámbitos sobre los cuales estos deben ser desarrollados para garantizar la existencia de una cobertura con visión integral que ayude a la banca pública a mejorar su gestión, disponiendo de información amplia sobre los resultados obtenidos en base de sus operaciones.

3.2 Mejoras desde el ámbito administrativo

Desde el punto de vista administrativo, el modelo de control y supervisión a desarrollarse, debe focalizarse en permitir una supervisión integral. Por ello, se propone la siguiente estructura a aplicarse, la cual deberá adicionarse a los procesos relacionados a la rentabilidad, solvencia y liquidez que actualmente se ejecutan.

Figura 15.

Ámbitos de control integral



Elaborado por: Autora

En este caso, es fundamental que la normativa determine los ámbitos sobre los cuales se efectuará el control, debiendo establecerse los indicadores sobre los cuales se establecerán los procesos de auditoría. Es decir, el modelo contendrá los ámbitos de evaluación, los indicadores de levantamiento y los parámetros de interpretación permitiendo de esta manera conocer el desempeño alcanzado dentro de un tiempo de cada institución bancaria pública.

La propuesta considera los siguientes ámbitos e indicadores los cuales se constituyen en una base de orientación para la implementación del modelo de evaluación y auditoría posible a implantarse.

- **Gestión de desarrollo social:** Evalúa la población beneficiaria de los servicios prestados por la institución financiera, determinando si su determinación responde a los principios de igualdad y equidad. Dentro de este ámbito se propone incluir indicadores referentes a los procesos de selección de la población beneficiaria y la orientación del servicio requerido.
- **Cobertura de atención:** Evalúa la capacidad de atención prestada en un tiempo determinado comparándola con los presupuestos de atención planificados. Su desarrollo permitirá evaluar la eficiencia alcanzada en base a la gestión prestada. Se considera dentro de este ámbito incluir indicadores que cuantifiquen la población beneficiaria en base a los tipos de servicios prestados.

- **Impacto en la economía y calidad de vida:** Evalúa los beneficios generados en la población objetivo en base a los servicios bancarios prestados. Se ha considerado incluir indicadores referentes a la incidencia del servicio y la evolución en la calidad de vida de la población.

Desde la perspectiva jurídica, la adopción de los ámbitos e indicadores requiere de reformas en la normativa.

Es importante señalar que la medición del impacto social es un tema complejo que puede incluso generar resistencias por parte de las instituciones financieras públicas por la falta de mecanismos que permitan evaluarla e interpretarla. En este sentido, en los ámbitos descritos se incluyó el concepto de calidad de vida el cual puede ser evaluado desde perspectivas cuantificables. Haciendo referencia a Elisabet Garriga el impacto social es “la influencia o efecto en la sociedad por causa de cualquier acción o actividad desarrollada” ¹¹⁰ . De esta manera, su medición debe inicialmente evaluar las problemáticas existentes en la población beneficiaria para luego determinar si estos han sido solucionados. La evaluación se fundamenta en base de la siguiente estructura:

Figura 16.

Estructura de medición del impacto social



Fuente: Garriga, Elisabet. Impacto Social.¹¹¹

Acorde al modelo presentado, la problemática se analiza en función de los siguientes indicadores:

¹¹⁰ Garriga, Elisabet. Impacto Social. Un modelo en base a capacidades SERES<https://candidate.manpower.com/wps/wcm/connect/356a6150-6f8b-40d0-82e8-7f0feb056036/Estudio_Seres_Eada_Fundaci%C3%B3nManpowerGroup.pdf?MOD=AJPERES>. Consulta 14 octubre del 2015.

¹¹¹ Garriga, Elisabet. Impacto Social. Un modelo en base a capacidades SERES<https://candidate.manpower.com/wps/wcm/connect/356a6150-6f8b-40d0-82e8-7f0feb056036/Estudio_Seres_Eada_Fundaci%C3%B3nManpowerGroup.pdf?MOD=AJPERES>. Consulta 14 octubre del 2015.

Tabla 8
Indicadores de evaluación del impacto social

Indicador	Fórmula
Ingreso	Ingreso percibido/Salario Básico Unificado
Estabilidad laboral	Rotación de funciones/ Período de trabajo
Capacidad de cobertura de necesidades	Tipo de alimentación x frecuencia x nutrición. Nivel de educación Accesibilidad a salud
Indicador	Fórmula
Evolución de cambio de vida	Cambio de vida después de servicio financiero/ Nivel vida antes de servicio financiero

Elaborado por: Autora

Relacionando el proceso de evaluación del impacto social con los principios de Basilea descritos en la investigación, se evidencia la importancia de establecer un control que incluya a los beneficiarios, estableciendo si los servicios prestados han abarcado una cobertura incidente en la sociedad y si las accesibilidades de los servicios prestados han producido cambios que puedan interpretarse como un mejoramiento en la calidad de vida.

Otro método posible de utilizarse para medir el impacto social está dado por la Comisión Europea. Este modelo se basa en cinco etapas:

Figura 17.

Evaluación del Impacto Social



Fuente: Comisión Europea, Proceso de cinco fases de evaluación del impacto social. ¹¹²

El primero proceso fija objetivos sociales en donde se toman en consideración aspectos referentes al nivel de vida del segmento beneficiario de los servicios financieros. En estos se incluye elementos como accesibilidad de servicios básicos, alimentos, educación y salud. Posteriormente, el segundo proceso marca una relación de los objetivos con el segmento de la población, se identifican sus intereses y necesidades de los servicios ofertados. El tercer proceso mide los resultados en base a indicadores para luego verificar y valorar el impacto alcanzado. Finalmente, se realiza un seguimiento y presentación de los datos.

El modelo de la Comisión Europea también se fundamenta en los principios de Basilea debido a que plantea una estructura determinada sobre la cual se consideran variables externas a las funciones de la institución financiera, relacionadas a la población que ha recibido los servicios. En este caso, si se relaciona con el principio No.1, se inicia el proceso con la formulación de objetivos los cuales se convierten en parámetros para determinar el desempeño alcanzado. Además, si se toman en consideración los principios 12 a 15, se implica el impacto en el entorno reflejado en el riesgo existente. Como se

¹¹² Comisión Europea, Proceso de cinco fases para medir el impacto social<<file:///C:/Users/Equipo/Downloads/KE-04-14-665-ES-N.pdf>>. Consulta el 11 de Noviembre 2015.

puede observar, la evaluación del impacto social se encuentra basado en la adopción de los principios del Basilea, contando con un modelo que fomente su aplicación. En este caso, el modelo deberá ser establecido en la normativa, aspecto que puede ser alcanzado en función de las reformas propuestas.

En forma general, se puede señalar que la aplicación de la propuesta establece la adopción de un modelo que incluya evaluaciones sociales, las cuales en la actualidad no tienen lugar. Su aplicación puede generar resistencias en las instituciones financieras públicas no por los resultados que se obtengan sino por los procesos requeridos a adoptarse. En este caso, su ejecución será viable en la medida que se determinen las etapas a desarrollarse, se formulen los indicadores y se establezca la temporalidad de la medición. Todos estos elementos deben ser flexibles, en la medida que deben adaptarse en función de las circunstancias existentes y las necesidades de la banca para contar con información pertinente.

Los modelos presentados representan una base clara que permitirá una ejecución pertinente, debiendo en este caso su consolidación depender de las reformas legales propuestas.

3.3 Reformas propuestas al marco legal vigente

La supervisión efectiva demanda de organismos especializados que apoyados en modelos técnicos permitan una evaluación integral de la banca pública. La propuesta administrativa señalada se debe amparar en el marco legal vigente, aspecto que da lugar a la necesidad de ciertas reformas.

Para establecer una propuesta desde el ámbito jurídico consistente y acorde a los principios universales de supervisión de la banca, se ha procedido a efectuar una entrevista, que permita contar con criterios de un experto a fin de relacionarla con la normativa comparada levantada y los estudios realizados de la gestión de cada institución.

Reformas propuestas al Código Orgánico Monetario y Financiero referentes a la creación de una entidad de control especializada en el sector público:

Se plantean las siguientes reformas con el respectivo análisis jurídico:

Sección 3

Superintendencia de Bancos

Artículo innumerado... Naturaleza. - Para el control de la banca se establece la creación de la Superintendencia de Bancos Públicos y la Superintendencia de Bancos Privados, cada una con personalidad jurídica parte de la Función de Transparencia y Control Social, con autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa, cuya organización y funciones están determinadas en la Constitución de la República y la ley.

Análisis:

La división del control en dos organismos independientes permite un respeto absoluto a la normativa vigente. Además, permite garantizar un control especializado que ha tenido éxito en países que lo han aplicado como Colombia con el KMV, España con el SABER. La reforma citada, permitirá dar lugar al organismo de supervisión de la Banca Pública, permitiendo que esta disponga de las competencias necesarias para poder efectuar un control adecuado.

Fundamentando el tema de la gestión de supervisión que debe realizar la Superintendencia de Bancos Públicos es importante señalar que su creación mantiene total relación con los parámetros de control y evaluación. En este sentido, su acción permite que la banca pública este articulada con la política pública del país, estableciendo un control pertinente que permita verificar si las operaciones cumplidas se han desarrollado en función del impulso de la población requerida. Esto permite que la banca se mantenga alineada en su gestión, disponiendo de servicios financieros que generen un beneficio integral en la población definida como prioritaria.

Con respecto al modelo de gestión interna de cada institución bancaria pública, la creación de una Superintendencia especializada permitirá disponer de un control eficaz en donde se determine si las operaciones cumplidas han provocado un cambio o mejoramiento en la condición de vida de la población. Su desarrollo permitirá disponer de absoluta transparencia en la gestión, convirtiéndose en un apoyo para el cumplimiento de la política pública establecida.

La supervisión especializada garantiza un constante perfeccionamiento de la arquitectura institucional bancaria. Es decir, mediante el control se identifican oportunamente debilidades que ameriten cambios y ajustes para que el desempeño de cada institución mejore. La existencia de una Superintendencia especializada permitirá disponer de una cobertura específica en el control que se convierta en un mecanismo de retroalimentación idóneo para impulsar el mejoramiento de la gestión. A través del control, cada una de las instituciones dispondrá de información que le permita reorientar su funcionalidad y alcanzar mejores resultados, manteniéndose apegado a la normativa y política social vigente.

A diferencia de la actualidad, la supervisión mantendrá una visión financiera y social, siendo esta indispensable para que la banca pública pueda operar competitivamente y alineada a mejorar la condición de vida de la población.

Como se puede observar, la creación de una Superintendencia de Bancos Públicos permitirá disponer de una supervisión focalizada, especializada y generadora de una visión de rendimiento económico y social con el cual se mejore la gestión institucional permitiendo una mejor atención a la población.

Las razones por las que esta supervisión no podría ser ejecutada por la actual Superintendencia pueden resumirse en los siguientes aspectos:

- La supervisión actual se concentra exclusivamente en los aspectos económicos, aspecto que sustenta la existencia de la institución. Si bien el control determina el cumplimiento de la normativa vigente, no se especializa en el impacto alcanzado en el beneficiario por lo que los servicios mantendrán como eje prioritario la rentabilidad esperada como mecanismo de solidez y sostenimiento de cada institución.
- La supervisión actual no permite a las instituciones públicas disponer de información sobre los resultados sociales provocados con las operaciones cumplidas, lo que no permite disponer de una directriz efectiva para tomar decisiones con respecto a la cobertura, grupos de interés y medios de atención.
- La supervisión actual se especializa en modelos técnicos en donde los indicadores hacen referencia a los aspectos económicos que priman sobre los efectos sociales. Por el contrario, la existencia de una entidad especializada establece una prioridad social para sobre esta evaluar los aspectos económicos resultantes.

Con respecto a la Superintendencia de Bancos Públicos:

Artículo Innumerado... Finalidad. - La Superintendencia de Bancos Públicos efectuará vigilancia, auditoría, intervención, control y supervisión de las actividades financieras que ejercen las entidades públicas y mixtas del Sistema Financiero Nacional, con el propósito de que estas actividades se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general.

Análisis:

La delimitación de las competencias de la Superintendencia de Bancos Públicos le permitirá actuar de manera pertinente, aspecto que evite situaciones que afecten el control e impidan una gestión administrativa-financiera eficiente. En este caso, el artículo guarda relación con la actual normativa que establece la finalidad, pero de manera general a la Superintendencia entendiéndose su capacidad de control tanto a la banca privada como pública.

Artículo Innumerado...Funciones. - La Superintendencia de Bancos Públicos tendrá las siguientes funciones:

1. Ejercer la vigilancia, auditoría, control y supervisión del cumplimiento de las disposiciones de este Código y de las regulaciones dictadas por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, en lo que corresponde a las actividades financieras ejercidas por las entidades que conforman los sectores financieros público;
2. Autorizar la organización, terminación y liquidación de las entidades que conforman el Sector Financiero Público.
3. Autorizar las actividades de las entidades que conforman los sectores financieros públicos.
4. Inspeccionar y sancionar a las personas naturales o jurídicas que no forman parte de la economía popular y solidaria y que ejerzan, contra lo dispuesto en este Código, actividades financieras reservadas a las entidades del Sistema Financiero Nacional, especialmente la captación de recursos de terceros. Para el efecto, actuará por iniciativa propia o por denuncia;
5. Ejercer la potestad sancionatoria sobre las entidades bajo su control y sobre las personas naturales o jurídicas que incumplan las disposiciones de este Código, en al ámbito de su competencia;

6. Velar por la estabilidad, solidez y correcto funcionamiento de las entidades sujetas a su control y, en general, vigilar que cumplan las normas que rigen.
7. Establecer los lineamientos de supervisión y control que deben ser adoptados por los modelos que se aprueben para su control.

Análisis:

La definición de las funciones permite a la Superintendencia de Bancos Públicos desempeñarse con eficiencia, estableciendo su capacidad de acción dentro del marco de la supervisión. Para los bancos públicos, el perfeccionamiento del ordenamiento jurídico da lugar a un direccionamiento adecuado identificando los parámetros de control establecidos en función de su objeto y causa.

Reformas propuestas al Código Orgánico Monetario y Financiero referentes a los lineamientos requeridos en el modelo de control y supervisión que deban ser aplicados:

Artículo Innumerado: Cada institución perteneciente a la banca pública dispondrá de los modelos de control y supervisión que consideren necesarios para disponer de una evaluación integral sobre su desempeño, debiendo estos incluir los siguientes ámbitos de evaluación:

- a) Gestión de desarrollo social: En este ámbito evaluarán:
 - a. La selección de la población beneficiaria acorde a los lineamientos que permitieron la creación de la institución.
 - b. La orientación del servicio en base a las operaciones bancarias cumplidas
- b) Cobertura de atención de servicio
 - a. Determinación de la capacidad de población atendida en base a la demanda existente
 - b. Determinación de la concentración real de población atendida.
- c) Impacto en la economía y calidad de vida
 - a. Evaluación del impacto de las operaciones desarrolladas en la población objetivo
 - b. Evolución del cambio en las condiciones de vida de la población objetivo.
- d) Resultados de riesgo interno
 - a. Evaluación de la rentabilidad en las operaciones financieras desarrolladas

- b. Evaluación de la solvencia de la institución
- c. Evaluación de los procesos de liquidez de la institución.
- d. Evaluación de la concentración de endeudamiento

Análisis:

La inclusión del modelo de supervisión propuesto en la normativa, garantizará el respaldo jurídico de su aplicación y cobertura. Esto evitará que el control omita lineamientos indispensables en la evaluación de la banca pública en relación a los principios sobre los cuales esta se desarrolla.

Al igual que el modelo KMV de Colombia, la propuesta establece una clara definición del control, amparándose en el principio de transparencia para que de manera anticipada los bancos públicos puedan incorporar dentro de sus estructuras organizacionales supervisiones internas que garanticen el cumplimiento de los parámetros considerados esenciales dentro de su gestión.

Es importante señalar que la propuesta de reforma establece áreas de gestión las cuales son flexibles, aspecto que se evidenció en el modelo SABER, ajustándose a realidades propias del Ecuador. Además, incorpora aspectos técnicos propios del modelo CAMEL para permitir una evaluación clara que elimine cualquier criterio subjetivo que no se ampare en datos levantados de la gestión cumplida en cada institución.

En base a lo expuesto, se considera haber cumplido con las disposiciones propuestas, aportando al mejoramiento de la supervisión de la banca pública.

Conforme lo expuesto, el establecimiento de un modelo de supervisión que surta efecto en la banca pública del Ecuador debe ser especializado. Si bien el KMV, CAMEL y SABER cuentan con lineamientos útiles que pueden ser implementados en los procesos de control amparados en la normativa, su enfoque no cuenta con parámetros de evaluación social y pública conforme los parámetros estudiados en la presente investigación.

Esto permite establecer que la propuesta presentada es requerida en la medida que a través de una normativa más clara y relacionada con lo dispuesto en la Constitución se podrá mejorar la eficiencia y cobertura de la supervisión.

El modelo por lo tanto debe ser propio, entendiendo que este nazca de los lineamientos legales propuestos y cuya gestión se relacione a la política social y pública vigente, permitiendo establecer una orientación efectiva en la población más necesitada.

Amparado en el principio de la igualdad y equidad, la construcción del modelo de supervisión será efectivo en la medida que se integre su desarrollo con responsabilidad específica. Es decir, no basta disponer de un modelo de control, sino también de la unidad ejecutora del mismo.

En este caso, para surtir efecto en la banca pública de Ecuador es fundamental trabajar en la institucionalidad general. Empezando por la entidad pública rectora de los procesos de control y continuando con la gestión bancaria inmersa en la supervisión. De esta manera, la responsabilidad en el control se efectuará con una estructura integral compuesta principalmente por dos instancias.

La primera basada en los lineamientos de la supervisión. En este caso, la normativa propuesta determina la institucionalidad en la responsabilidad de la ejecución, garantizando la implementación de modelos especializados con amplia cobertura.

La segunda basa en la gestión propia en donde la propia normativa define los ejes y parámetros de control y sobre estos se diseña y ejecuta el modelo, brindando información sobre los resultados obtenidos para que estos impulsen constantemente mejoras.

Como se observa, el modelo suerte efecto en la medida que exista una estructura de control especializada y ejecutada con el propósito de impulsar a la banca pública como un ente de apoyo en la gestión de las políticas gubernamentales vigentes.

El modelo propuesto combina los aspectos legales y técnicos para poder establecer un impacto positivo en la sociedad, siendo su gestión totalmente alineada a lo dispuesto en la Constitución, sobre la cual la propuesta busca establecer mecanismos relacionados que mejoren la eficiencia en el control.

Es importante señalar además que los modelos de control pueden ser ajustados de manera permanente en función de las necesidades de la población y políticas sociales vigentes. Esto muestra la existencia de procesos flexibles, perfeccionables, los cuales fomenten un crecimiento de la banca pública que a su vez permitan una mayor cobertura de beneficiarios.

Bajo lo expuesto, el modelo de control y supervisión se convierte en una herramienta alineada a la normativa en donde el Estado tiene una total concepción de la función de la banca pública. Su desarrollo no tiene como principal objetivo el control sino la gestión derivada del mismo. En este caso, la disponibilidad de contar con un organismo

especializado permite establecer modelos de control directos, claros, transparentes y generadores de información para que se pueda establecer acciones más efectivas.

La banca pública encuentra en el control especializado un mecanismo para incrementar su eficiencia y cobertura, aspectos que son determinantes para el desarrollo del país. Esto tiene en la propuesta una mayor sostenibilidad, a su vez que se promueve una normativa específica.

3.4. Análisis de la propuesta

La creación de una Superintendencia de Bancos especializada en la banca pública mantiene una relación efectiva con lo dispuesto en la Constitución. Esto da paso a analizar si el actual modelo vigente en donde una única entidad es responsable del control de la banca es constitucional.

A criterio personal, la falta de acatamiento de las normas inferiores produce altos niveles de inseguridad jurídica los cuales pueden dar lugar a la vulneración de derechos por acción u omisión. Es decir, la falta de una gestión efectiva de la banca pública provocada por información incompleta de su gestión y efecto en la sociedad es un tema que genera riesgos que atentan contra el Buen Vivir.

En este sentido, es requerido perfeccionar la normativa, dando paso a su cumplimiento, aspecto que es esencial en toda sociedad para impulsar un desarrollo equitativo e igualitario. Los derechos fundamentales del ser humano no pueden estar garantizados si existen modelos que únicamente determinen la validez de la gestión amparados en una visión económica financiera. El bienestar no se liga exclusivamente al crecimiento de la institución bancaria o inclusive al cumplimiento de sus metas, sino a la consolidación de oportunidades que le permitan elevar su calidad de vida, dando paso a la satisfacción plena de sus necesidades.

La gestión de la banca pública demanda de una eficiente evaluación, la cual establezca con claridad los resultados del desempeño medidos de amplia manera, para que estos permitan definir acciones de mayor efecto e impacto. El control como se ha indicado no es un objetivo es un medio que permita fortalecer la banca pública para que esta a través de sus servicios contribuya a la consolidación de la política social vigente.

Por ello, los modelos de supervisión son flexibles y deben adaptarse a la realidad del entorno, las necesidades de la población y la estructura social existente, definiendo un control que apoye a la gestión institucional. En este sentido, se considera que la propuesta de creación de una Superintendencia especializada es viable debido a que no contradice lo dispuesto en la Constitución y permite un enfoque más amplio sobre la gestión que estas entidades financieras debe cumplir.

Contar con una entidad de regulación específica es conveniente, en la medida que su desarrollo permitirá evitar que el control se realice con estructuras que se enfocan de manera exclusiva en los resultados financieros. Su implementación, permite que la banca pública tenga mayor sostenibilidad en el cumplimiento de su función, en donde el beneficio a la población sea uno de los principales indicadores de gestión. Su desarrollo, se considera es parte de la visión social predominante en el mundo, en donde la mayoría de países, incluyendo a Ecuador han delimitado su accionar pública amparados en el Buen Vivir.

Para el país, la creación de una entidad especializada, permitirá que la banca pública sea más eficiente y competitiva, en la medida que dispondrá de un modelo de supervisión integral, en donde se consideren indicadores financieros, sociales, ambientales y educativos mismos que responden a áreas indispensables para el mantenimiento de una sociedad estable.

En función de lo expuesto, la comprobación de la hipótesis planteada en la presente investigación, se da por un proceso subjetivo de análisis en el cual se ha realizado un estudio exegético de la normativa, comprobando que la propuesta es:

- **Legal:** Debido a que la propuesta no contradice la norma vigente, al contrario, establece un proceso de mejor alineamiento.
- **Social:** En la medida que la propuesta propone la inclusión de una estructura de control y supervisión integral que no se limite a indicadores exclusivamente económicos.
- **Integral:** En la medida que propone un control basado en un modelo específico que se adapte a la realidad existente y pueda transformarse conforme exista la necesidad, disponiendo de ejes especializados debidamente descritos en la normativa.

- **Flexible:** En la medida que la propuesta da paso a un modelo especializado que se ajusta a la política social existente, enfocándose a la población con mayor necesidad.
- **Inclusiva:** En la medida que la propuesta permite establecer mecanismos para poder generar un enfoque directo a la población vulnerable prioritaria, permitiendo recompensar las desigualdades provocadas por las operaciones de la banca privada las cuales se enfocan exclusivamente en la rentabilidad.
- **Transparente:** En la medida que el control dispone de procesos independientes los cuales deben ser sustentados y sujetos de cualquier tipo de auditoría.

Cada uno de los elementos señalados, permite establecer que el cumplimiento de la hipótesis nula planteada es total, es decir, la creación de una Superintendencia de Bancos especializada en la banca pública hace referencia a la normativa vigente, permitiendo el mejoramiento de la supervisión de su función en beneficio de la población. En este caso, su creación responde a la normativa principal, perfecciona la normativa inferior, permite fortalecer los procesos de control brindando lineamientos esenciales y fomenta una mejor gestión de la banca mediante la información derivada de los efectos propios de su gestión.

Su desarrollo en función de lo expuesto, es determinante en la medida que apoya a la consolidación de una banca más efectiva, competitiva, inclusiva y con mayor cobertura, apoyándose en modelos integrales los cuales permitan convertirla en un instrumento eficaz para garantizar el cumplimiento de la política social establecida.

Por el contrario, el mantenimiento del modelo actual, impide un control inclusivo, focalizado en ámbitos sociales, los cuales permiten determinar los efectos y beneficios provocados con la gestión realizada. Su permanencia, da paso a una menor atención de la población lo que puede interpretarse como una inseguridad que atenta contra los derechos fundamentales de la población.

En base a lo expuesto, los lineamientos de la propuesta se han enfocado en establecer acorde a la normativa vigente una estructura de supervisión adecuada en la banca pública en la que se ha trabajado en la institucionalidad de la supervisión y el modelo de ejecución. Con respecto al primer elemento, la creación de una Superintendencia de Bancos especializada tiene lugar en base al cumplimiento de la ley vigente. Con respecto

al segundo, el modelo se considera efectivo en función de la definición de parámetros que en la misma ley se hayan establecido.

Con ello, la propuesta presentada se considera sostenible y alineada al mejoramiento de la gestión de la banca.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

Una vez concluida la investigación se formulan las siguientes conclusiones:

- La banca pública se encuentra en América Latina en un proceso de profunda transformación adoptando en la mayoría de países entre los que se encuentra Ecuador modelos de asistencia social principalmente, los cuales se enfocan en grupos de población con menor acceso a los servicios de la banca privada. Su gestión de esta manera busca superar brechas de desarrollo que son generalmente resultante de los modelos capitalistas adoptando como ejes rectores en la administración económica.
- En Ecuador la Superintendencia de Bancos es la institución responsable de cumplir con los modelos de control y supervisión tanto en la banca privada como pública. Esta situación se evidenció no está alineada a lo dispuesto en la ley que señala en el Código Orgánico Monetario y Financiero la necesidad de contar con entidades especializadas por tipo de banca, entendiendo que existen amplias diferencias en cuanto a los objetivos que estas buscan. En este caso, la banca pública se enfoca en generar un alto beneficio social dado por el incentivo al dinamismo económico de la población, permitiéndole mejorar la satisfacción de sus necesidades y mediante esto su calidad de vida.
- La supervisión y control actualmente vigente en la banca en Ecuador se basa en modelos estandarizados en los cuales los factores de solvencia y rentabilidad son los principales. Estos son importantes, pero no suficientes en la medida que en la banca pública si no se relacionan a un mejoramiento de vida de la población no tiene sentido haber fortalecido el sistema financiero. Esta situación evidencia falencias en el control en donde modelos europeos, americanos y latinoamericanos dispone de varios ámbitos de control que permiten direccionar la construcción de un modelo nacional propio.
- EL control y supervisión genera información que los responsables de las instituciones bancarias requieren para tomar decisiones que mejoren el desempeño alcanzado. En este sentido, los modelos de control y supervisión

vigentes no consideran al impacto social, siendo esta una de las principales debilidades identificadas.

- La propuesta planteada parte de las doctrinas y metodologías analizadas en el transcurso de la investigación estableciendo la creación de un organismo especializado en el control de la banca pública. Este deberá disponer de un modelo en el cual se incluyan de manera prioritaria indicadores de orden social como el desempleo, calidad de vida, acceso a servicios de salud, educación entre otros. Para ello, se ha propuesto también ciertas reformas a la normativa para evitar problemas en su implantación.

Recomendaciones

Conforme a las conclusiones, se recomienda lo siguiente:

- Se recomienda que los resultados referentes a las nuevas funciones de la banca pública sean expuestos en foros en donde docentes, estudiantes y población civil puedan identificarla de mejor manera, siendo esto fundamental para incentivar su participación en propuestas que mejoren su gestión y desempeño.
- Se recomienda que se convoque a autoridades públicas y organismos sociales al estudio de la creación del organismo de control de la banca pública, verificando desde los ámbitos jurídicos y técnicos la viabilidad y necesidad de la propuesta, dando paso a un análisis del contenido de la misma para determinar su factibilidad e implementación.
- Se recomienda que los modelos de control y supervisión presentados sean expuestos por profesionales en finanzas y derecho a fin de analizar ámbitos de cobertura y formas de implementación en la banca pública nacional. Esto brindará información que permitirá perfeccionar la propuesta planteada estableciendo parámetros que permitan una mejor gestión enfocada en el impacto social principalmente.
- Se recomienda que se plantee un modelo que permita evaluar a futuro las decisiones tomadas en base a la información del control y supervisión bancario ejecutado en cada institución, a fin de determinar el aporte en relación a resultados de bienestar de los beneficiarios de los servicios bancarios.

- Se recomienda que la propuesta desarrollada sea difundida mediante la web anexada a páginas de análisis jurídico y financiero para que la comunidad científica e interesados en el tema puedan evaluarla y establecer criterios que permitan su constante perfeccionamiento.

Bibliografía

- Alcívar, R, Principios de Basilea, México DF-México, 2010.
- Alvear, Horacio, *Supervisión de banca pública y privada*, Entorno Económico, DF México-México, 2012.
- Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. CEPAL, México DF-México, 2009.
- Banco Central del Ecuador. www.bce.fin.ec/Historia. Consultado el 12 de agosto del 2015.
- Banco Central del Ecuador. *Boletín Mensual Evolución del Volumen de Crédito*. BCE, Quito-Ecuador, 2015.
- Banco de España. Modelo de Supervisión. <
http://www.bde.es/f/webbde/COM/Supervision/regulacion/ficheros/es/modelo_de_supervision.pdf>. Consulta: 10 de julio del 2015.
- Banco del Estado. <http://www.bancoestado.com/content/misi%C3%B3n-y-visi%C3%B3n>. Consultado el 12 de agosto del 2015.
- Banco Nacional de Fomento. <https://www.bnf.fin.ec/> <https://www.bnf.fin.ec/>. Consultado el 12 de agosto del 2015.
- Banco Ecuatoriano de la Vivienda. *Rendición de Cuentas*. BEV, Quito-Ecuador, 2015.
- Bergara, Mario. *Las reglas de juego en Uruguay*. Trilce, Montevideo-Uruguay, 2010.
- BIESS. <https://www.biess.fin.ec/nuestra-institucion/mision-y-visi-n>. Consultado el 20 de agosto del 2015.
- Clife, M, The CAMEL Guide to relocating, Cabildo Report, Estados Unidos, 2011.
- Código Orgánico Monetario y Financiero. Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito Ecuador, 2010.
- Comisión Europea, Proceso de cinco fases para medir el impacto social<
<file:///C:/Users/Equipo/Downloads/KE-04-14-665-ES-N.pdf>> Consulta el 11 de Noviembre 2015.
- Conde, Carlos. *Financiamiento del Crecimiento Económico*. Pro. México, México DF-México, 2008.
- Constitución de la República del Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito Ecuador, 2008.

Contraloría General del Estado, Historia, <
http://www.contraloria.gob.ec/la_institucion.asp?id_SubSeccion=2>, Consulta: 10 de julio del 2015.

Curia, Eduardo. El Quiebre del Modelo Macroeconómico, Buenos Aires-Argentina, 2011.

Decreto-Ley de Emergencia No.23, publicado en el Registro Oficial No.223.

Decreto No. 37.076. Supervisión de la Banca. VENEZA, (Caracas-Venezuela, 2000.

Degiorgi, Esteban, La banca offshore y fuga de capitales argentinos, Ediciones jurídicas Cuyo, Buenos Aires-Argentina, 2009.

Devlin, Robert, Banca Privada, deuda y capacidad negociadora de la periferia, Corporación de Investigaciones Económicas de Latinoamérica, La Paz-Bolivia, 2012.

El Plan del Buen Vivir, *Objetivo No.8*, <http://www.buenvivir.gob.ec/> >. Consultado 10 de julio 2015. Quito-Ecuador. 2010.

Elegido, J. *Fundamentos de ética de empresa*. IPADE, México-México, 2009.

Escoto, Roxana. *Banca Comercial*. EUNED, (Costa Rica, 2009), 21.

Freixas, Xavier, Economía Bancaria. Antoni Bosh, Barcelona-España, 2010.

García, Ana, Evaluación de la banca, ITMB, Quito-Ecuador, 2015.

Garriga, Elisabet. Impacto Social. Un modelo en base a capacidades SERES<
https://candidate.manpower.com/wps/wcm/connect/356a6150-6f8b-40d0-82e8-7f0feb056036/Estudio_Seres_Eada_Fundaci%C3%B3nManpowerGroup.pdf?MOD=AJPERES>. Consulta 14 octubre del 2015.

Gestión Financiera CAMEL, Tablero de Comando, <
<http://www.bbv.com.bo/archivos/GesFina4.pdf>>. Consulta: 15 de agosto del 2015.

Girón, Alicia, Banca Pública, crisis financiera y desarrollo, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF-México, 2012.

Herrera, Baquero, Estándares de supervisión bancaria, Globalización y derecho financiero, Madrid-España, 2011.

Hummes, B, *Gestión de control de la banca*, SINGAMA, Madrid-España, 2009.

Iturralde, Txomin, Modelización Financiera Aplicada, Delta Madrid-España, 2011.

Jiménez, Humberto, Derecho Bancario, Elsed, San José-Costa Rica, 2011.

Landany, Nicholas, Conselor Supervision, IDES, Madrid-España, 2011.

Linares, H, Banca Venezolana. Centro Financiero. Caracas, 2013.

Liso, Josep. La Banca en Latinoamérica. La Caixa, Barcelona-España, 2010.

- Loser, Claudio. *Futuro para Todos*. Acciones Inmediatas para México, México DF-México, 2012.
- Lozada, M, Control Bancario, Merka, México DF-México, 2011.
- Ludeña, Carlos, La Nueva Banca Pública, CENA, México DF-México, 2012.
- Martínez, Diego. Secretaría Nacional de Administración Pública.
<http://www.administracionpublica.gob.ec/diego-martinez-la-banca-publica-debehttp://www.administracionpublica.gob.ec/diego-martinez-la-banca-publica-debe-estar-orientada-al-desarrollo-del-pais/estar-orientada-al-desarrollo-del-pais/>.
 Consulta el 14 de julio del 2015.
- Martínez, O, Medición del Riesgo Crediticio en contrapartes bancarias de las Reservas Internacionales del Banco de Bolivia, Banco Central de Bolivia, Bolivia, 2009.
- Monsalve, Sergio. Introducción a los conceptos de equilibrio en economía. Economía Matemática, Bogotá-Colombia, 2009.
- Montes del Castillo, Ángel, Ecuador Contemporáneo, Editum, Quito-Ecuador, 2010.
- Negara, Mario. Las reglas de juego en Uruguay. Trilce, Montevideo-Uruguay, 2009.
- Plan Nacional del Buen Vivir, Objetivos de desarrollo, < <http://www.buenvivir.gob.ec/>>.
 Consulta: 23 de agosto del 2015.
- Polanco, Tomás, La empresa bancaria y su control, Sucre, Caracas-Venezuela, 2011.
- Ramírez, Mauricio, Modelo de Control Bancario, ESIC, Madrid-España, 2010.
- Ramírez, Ricardo, El control de la banca, Ediciones Malcolm Baldrige, Quito-Ecuador, 2012.
- Reyes, Samaniego, El riesgo crediticio, el marco de acuerdo de Basilea, Delta, Madrid-España, 2011
- Rubio, M, Superando crisis financieras, ONE Madrid-España, 2010.
- Ruza, C, El Riesgo Crediticio en perspectiva, UNED, Madrid-España, 2010.
- SABER, Matriz de Evaluación del Riesgo, <
http://www.bde.es/f/webbde/COM/Supervision/regulacion/ficheros/es/modelo_de_su_pervision.pdf>. Consulta: 10 de julio del 2015.
- Salvador, Marín. Banca Pública y Mercado. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid-España, 2009.
- Samaniego, R, Auditoría y control bancario, Díaz de Saltos, Madrid-España, 2010.

- Santana, Augusto, Gestión de la Banca, Centro Económico Financiero, México DF-México, 2012.
- Solís, Leopoldo, Evolución del sistema financiero mexicano, Siglo XXI Editores, México DF-México, 2010.
- Superintendencia de Bancos, Historia, http://www.sbs.gob.ec/practg/sbs_index?vp_art_id=1&vp_tip=2. Consulta: 10 de julio del 2015.
- Superintendencia Bancaria de Colombia. El Nuevo Enfoque de la Supervisión Bancaria, <https://www.superfinanciera.gov.co/SFCant/ComunicadosyPublicaciones/enfoque1.pdf>. Consulta el 14 de febrero del 2016.
- Torres, M, Jurídico SABER, España 2011
- Viteri, D. La economía ecuatoriana. Universidad Central del Ecuador, Quito-Ecuador, 2015.

Anexos

Anexos 1.

Formato de Entrevista

1.- ¿Considera que la supervisión de la Banca Pública en Ecuador se alinea a lo dispuesto en el Código Orgánico Monetario y Financiero?

2.- ¿Es viable disponer de un órgano especializado en la supervisión pública?

3.- ¿La normativa debe establecer las bases del modelo de supervisión de la banca pública?

4.- ¿Qué modelo de supervisión que identifica considera debe utilizarse en Ecuador?

Elaborado por: Autora

Anexos 2.

Entrevista

Entrevistado:	Fabián Mendoza
Título:	Maestría en Derecho Procesal Abogado de los Tribunales del Ecuador
Cargo:	Asesor Jurídico Bancos Privados y Públicos Libre ejercicio de la profesión

La entrevista fue realizada el 16 de febrero del 2016 en el despacho del entrevistado.

Desarrollo:

1. ¿Considera que la supervisión de la Banca Pública en Ecuador se alinea a lo dispuesto en el Código Orgánico Monetario y Financiero?

Respuesta

Los procesos de supervisión de la Banca Pública disponen de requerimientos de control específicos propios de su objeto y causa. A diferencia de la Banca Privada, su desempeño no sólo debe medirse desde aspectos netamente económicos financieros, en la medida que su objetivo no se contempla con el crecimiento institucional sino con el impacto causado en las poblaciones más necesitadas.

Esto hace que la supervisión demande de procesos propios ejecutados por organismos especializados que permitan determinar si la gestión lograda por la banca pública se encuentra enfocada a su rol en la sociedad.

A nivel jurídico considero que la normativa es clara y precisa la existencia de una supervisión especializada que en la práctica no se ha ejecutado por lo que más allá de las implicaciones jurídicas derivadas de esta falencia se encuentra el grave perjuicio a la población más necesitada que demanda de una banca integradora, capaz de concretar acciones que le permitan mejorar la condición de vida de la población.

Análisis

Lo expuesto por el experto guarda relación con el estudio de la normativa de Colombia y Estados Unidos analizada en los capítulos anteriores. Es necesario contar con organismos y procesos especializados. El modelo KMV es un reflejo justo de la necesidad

de disponer de estructuras adaptadas a una realidad nacional para disponer de información que ayude a una gestión más efectiva.

Por otra parte, el modelo SABER describe la importancia de relacionar la supervisión con la normativa, generando un modelo que evite cualquier tipo de implicaciones jurídicas lo que el experto señala es requerido.

2. ¿Es viable disponer de un órgano especializado en la supervisión pública?

Respuesta

Es obligatorio más que viable. Debe contarse con un organismo que regule la gestión pública en función de su razón y causa. Esto al no estar establecido de esta manera, da lugar a que la banca pública sea regulada como una institución privada en donde los indicadores de orden financiero siempre estarán por delante de los sociales.

No puede la banca pública cumplir un rol efectivo cuando quienes la dirigen y supervisan mantienen paradigmas relacionadas a su eficiencia, la cual no se establece en base al rendimiento sino al impacto.

Análisis

El experto expone su punto de vista claro, el cual producto de la investigación se considera totalmente relacionada a lo dispuesto en la normativa vigente. Las experiencias de Estados Unidos, Colombia, Argentina, Uruguay y España principalmente han mostrado las nuevas tendencias del ordenamiento jurídico basado en la especialización. Ecuador ha experimentado las debilidades actuales de tener una supervisión universal sin un modelo propio, siendo esto un motivo que puede ser totalmente corregido con reformas a los cuerpos legales actuales.

3. ¿La normativa debe establecer las bases del modelo de supervisión de la banca pública?

Respuesta

Es importante que la normativa exprese con mayor claridad el proceso de control y supervisión a aplicarse. La transparencia en la normativa da cabida a una evaluación efectiva que pueda ampararse en derecho y permita a quienes Gobiernan tomar decisiones basadas en datos reales. Es una alternativa requerida el ajustar las normas inferiores a lo dispuesto por la Constitución, en la medida que la supervisión de la banca pública debe ejecutarse en función de sus principios los cuales son diferentes a la de la privada.

Análisis

Lo expuesto por el experto, confirma que la normativa debe integrar lineamientos propios de la estructura de evaluación. En este sentido, la experiencia de Colombia analizada es correcta y debe Ecuador promover acciones que permitan disponer de un control más efectivo, siendo la propuesta administrativa presentada una alternativa que debe ser considerada.

4. ¿Qué modelo de supervisión que identifica considera debe utilizarse en Ecuador?

Respuesta

Considero que todos los modelos son buenos y aportan con conocimiento para mejorar los procesos de supervisión. Sin embargo, mi tendencia es hacia lo nacional, es decir hacia modelos propios que sean creados en relación a la norma vigente y a la situación actual del país. Sólo con una supervisión respaldada en el ordenamiento jurídico y en procesos alineados a este se podrá gestionar de manera efectiva para disponer de una banca en pleno desarrollo.

Análisis

Lo expuesto por el experto, marca una relación con la propuesta, siendo vital e importante mantener un modelo propio que alineado a la normativa permita contar con una supervisión efectiva.

En el caso de la propuesta administrativa esta fue desarrollada justamente en función d la normativa quedando pendiente reformas que permitan que su ejecución esté a cargo de órganos especializados.

Elaborado por: Autora