



T  
332.1  
MAR  
e.2

**ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DEL LITORAL**

**INTITUTO DE CIENCIAS HUMANISTICAS Y  
ECONOMICAS**

**UNIVERSIDAD DE CHILE**

**TRABAJO PREVIO A LA OBTENCION DEL TITULO DE  
MASTER EN ECONOMIA Y ADMINISTRACION DE  
EMPRESAS**

**TEMA :**

**CRISIS BANCARIA EN EL ECUADOR Y LA GARANTIA DE DEPOSITOS**

**AUTORES:**

**ECON. MAURICIO JAVIER MARTINEZ ERAZO  
LIC. MARITZA CARVAJAL LITUMA**



**2000**





## **1.- HIPOTESIS**

En Ecuador las causas de la crisis financiera y bancaria no han sido superadas por lo que el planteamiento de carácter general es el siguiente:

Se quiere llegar a determinar si la crisis financiera nacional fue producto de la mala administración de las instituciones o consecuencia de las erróneas políticas macroeconómicas aplicadas por los gobiernos. Así también se desea establecer las perspectivas del sistema financiero nacional y de la Agencia de Garantía de Depósitos en el marco del proceso de dolarización de la economía.

De manera particular se pretende analizar si las reformas que se están introduciendo en el sistema financiero contribuirán a su fortalecimiento o si se requieren otros mecanismos para apuntalar la solvencia de la banca.

## **2.- JUSTIFICACION**



El presente trabajo, previo a la obtención del Título de Master en Economía y Dirección de Empresas realiza una reseña de la crisis bancaria registrada en Ecuador, acaso la más severa de su historia y que condujo a la adopción de una serie de medidas de índole económica y política que empeoraron la situación.

El análisis de la experiencia vivida es imperante con el propósito de establecer parámetros que sirvan de alarma para reconocer en sus inicios una crisis y evitar maduración de procesos nocivos para la economía.

Las entidades de control bancario son las primeras acusadas dentro de la problemática. También las presiones del Fondo Monetario Internacional están en discusión.

Este documento recoge información desde los orígenes de la crisis y pretende dar un enfoque técnico de las soluciones que se tomaron así como las perspectivas a futuro.

### **3.- OBJETIVOS**

#### **3.1. - OBJETIVO GENERAL.**

El objetivo del presente estudio es brindar un documento de apoyo que permita establecer si los factores que propiciaron la crisis financiera en Ecuador, han desaparecido o si en su defecto se corre el riesgo de que al permanecer, puedan en determinado momento reactivar una situación similar.



#### **3.2.- OBJETIVO ESPECIFICO**

De igual manera también se busca identificar sugerencias para fortalecer al sector bancario en el marco del nuevo modelo económico ligado a la dolarización y en el contexto de la experiencia internacional.

## 4.- METODOLOGIA



La metodología a emplearse será la de efectuar una recopilación inicial de todo el marco teórico referente al tema en lo concerniente al entorno jurídico y normativas existentes a fin de conocer a profundidad la temática. De allí se requerirá conocer las cifras referentes a los costos que tuvo la crisis para el Estado, para determinar el impacto que tuvieron en la economía nacional y finalmente detectar falencias en el control bancario que deberían fortalecerse. Para el desarrollo del trabajo se aplicarán los conocimientos adquiridos en los módulos de *"Política Económica"* y *"Sistemas de Información y Auditoría"* impartidos dentro del programa académico de la maestría.

## **5.- SUMARIO ANALITICO**

**I. Introducción** (Pág. 8)

**II. Antecedentes** (Pág. 10)

II.1 Antecedentes históricos de las Crisis Bancarias. (Pág. 10)

II.2 Las Causas y Orígenes de la Crisis Bancarias (Pág. 12)

II.3 Reseña histórica de la crisis bancaria en el Ecuador. (Pág. 13)

II.4 La acumulación de deudas en el sector corporativo. (Pág. 33)

**III. Marco Jurídico y Referentes Normativas** (Pág. 34)

III.1 Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Area Tributaria - Financiera. (Pág 34)

III.2 Ley para la Transformación Económica del Ecuador. (Pág. 35)

III.3 Resoluciones de Directorio de la Agencia de Garantía de Depósitos. (Pág. 36)

III.4 Regulaciones y Normativas afines. (Pág. 38)

**IV. IMPACTO DE LA CRISIS EN LA ECONOMIA ECUATORIANA.** (Pág. 39)

IV.1 Costos para el Estado. (Pág. 39)

IV.2 El surgimiento del mercado de los CDRs (Pág. 40)

IV.3 Pérdida de control sobre la inflación y cambio de Modelo Económico (Dolarización).	(Pág.41)
IV.4 La Fuga de capitales	(Pág. 45)
<b>V. ENTIDADES DE CONTROL BANCARIO</b>	(Pág. 47)
V.1 Superintendencia de Bancos	(Pág. 47)
V.1.1. La Agencia de Garantía de Depósitos	(Pág. 49)
V.1.2. La Junta Bancaria	(Pág. 50)
V.2 Banco Central del Ecuador	(Pág. 52)
<b>VI. DE CARA AL FUTURO</b>	(Pág. 57)
VI 1 Reformas necesarias para evitar una nueva crisis	(Pág. 57)
VI.2 Controles Cruzados	(Pág. 57)
VI.3 El rol a mediano y largo plazo de la Agencia de Garantía de Depósitos.	(Pág. 58)
<b>VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	(Pág. 59)
<b>VIII. ANEXOS</b>	(Pág. 61)
<b>IX. BIBLIOGRAFIA</b>	



CIB-ESPOL

## CAPITULO I. INTRODUCCION

El Ecuador jamás en su vida republicana había experimentado una crisis financiera tan severa como la de los últimos años. Este trabajo pretende establecer las raíces del problema y plantear alternativas de solución para que una situación de esa naturaleza no se repita en Ecuador. Todo el proceso sigue un concatenamiento de sucesos que han sido identificados como el sobreendeudamiento público junto a una deficiente supervisión bancaria como las principales causas estatales de la crisis. Como contraparte se dieron malas prácticas bancarias por parte de la banca ecuatoriana al conceder créditos a empresas vinculadas o con mínimas garantías de cobertura. Esto conllevó a un deterioro de la cartera que obligó al Sistema Financiero Ecuatoriano a pedir el auxilio del Banco Central del Ecuador a través de los préstamos de iliquidez que en ese momento se encontraban vigentes mediante los artículos 24, 25 y 26 de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado. En Ecuador empezaron a surgir una serie de rumores sobre la quiebra de los bancos. Esos comentarios que iban de boca en boca se propagaron de manera sorprendente. Se produjo una especie de sicosis colectiva, solo comparable a la situación que se produjo cuando la Radio Quito transmitió el programa de la invasión de los extraterrestres como si fuera en tiempo real, lo que motivó la quema de las instalaciones de la radiodifusora por los iracundos radioescuchas. Igual en este caso, el pánico hizo presa de los ecuatorianos. Y los clientes de los bancos comenzaron a retirar en forma masiva sus dineros de las instituciones financieras. Se produjeron colas gigantescas en determinados bancos. El Banco del Progreso fue uno de ellos. En la primera escalada de rumores logró sobrevivir.



CIB-ESPOL

En la segunda ya no. Los rumores continuaron y los bancos empezaron a caer como naipes en un juego de dominó. Las autoridades no pudieron hacer nada por el sistema. Una tabla de salvación de la cual el gobierno de Jamil Mahuad quiso agarrarse para detener la estampida del retiro de los dineros del sistema fue decretar el feriado bancario. Una semana duró el feriado bancario. Y cuando los ecuatorianos creían que por fin el gobierno iba a dictar medidas que alentaran la confianza ciudadana, lo que los ecuatorianos recibieron fue todo lo contrario: se decretó la congelación de los depósitos en cuentas de ahorro, corrientes, inversiones a plazo y los dineros en la banca off shore. En un intento por lavarse las manos se dijo que la congelación de los depósitos fue planteada por la argentina Fundación Mediterránea. Ellos al defenderse dijeron que solo propusieron la congelación de las cuentas de ahorro y no las corrientes porque ellas representaban los capitales de operación de las empresas. Además la congelación debía correr de forma paralela a un programa de reformas estructurales que el gobierno de Mahuad nunca mencionó y peor aún ejecutó.

Paralelamente se había creado la Agencia de Garantía de Depósitos, bajo el esquema de seguros para depositantes que existentes en otros países, sin embargo las consecuencias a mediano y a largo plazo no fueron analizadas detenidamente. La existencia en sí de la AGD conllevó a la emisión indiscriminada de Bonos del Estado para honrar los depósitos de la banca quebrada, sin embargo estas emisiones causaron en cierta medida un terrible efecto sobre el tipo de cambio y la inflación, debiendo el gobierno nacional adoptar el modelo de la dolarización y descartando el modelo monetarista. Con este panorama, el presente documento evaluará los acontecimientos y determinará medidas preventivas para que en lo futuro esta crisis no vuelva a ocurrir.

## **CAPITULO II ANTECEDENTES**

### **II.1. Antecedentes Históricos de las Crisis Bancarias.**

Sin duda la crisis financiera y bancaria más severa, importante y estudiada ha sido la Gran Depresión, que tuvo repercusiones catastróficas a nivel mundial, y que comenzó el 29 de octubre de 1929 con el colapso de la Bolsa de Valores en Wall Street. La gran depresión económica mundial desatada entonces llevó a un pánico bancario y fuertes corridas de depósitos cuando ansiosos depositantes demandaban a los bancos la devolución de sus depósitos en dinero en efectivo y en oro.

La crisis bancaria en los Estados Unidos estalló el 6 de marzo de 1933 cuando el presidente recientemente posesionado Franklin D. Roosevelt declaró un “feriado bancario” y cerro a todos los bancos norteamericanos hasta que funcionarios del Departamento de Tesoro pudieran inspeccionar los libros contables y balances financieros de los bancos. Los bancos en buena condición financiera fueron apuntalados con recursos por el Departamento del Tesoro y reabrieron. Los bancos con una cuestionada situación financiera fueron cerrados hasta su saneamiento y reactivación. Muchos bancos que habían sido manejados deficientemente nunca reabrieron. Adicionalmente a la tremenda depresión económica mundial, estos bancos quebraron por tener muy poco capital, cometieron demasiados errores de juicio, no supieron ni pudieron prevenir o mitigar los riesgos financieros y de crédito, y sufrían de gerencia inadecuada y deficiente.

Como medida correctiva y mecanismo preventivo el gobierno norteamericano creó la “Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)”, mediante el Decreto Bancario de 1933 de marzo 9 de 1933. Esta agencia federal fue establecida en forma permanente

mediante el Decreto Bancario de 1935, para asegurar los depósitos bancarios, incrementar la confianza pública en los bancos, y controlar un deficiente manejo gerencial.

Desde el desarrollo vertiginoso de la banca privada en el ámbito mundial, y las subsiguientes crisis bancarias en los mercados financieros desarrollados y emergentes, es de primordial importancia para países en vías de desarrollo como el Ecuador saber cómo enfrentar adecuada y eficazmente las crisis bancarias.

En estas dos últimas décadas varios países han sufrido severas crisis bancarias, Estados Unidos y los países Escandinavos (Noruega, Finlandia, Suecia) en los años 1980s; América Latina (Argentina, Chile, Uruguay, Brasil, Colombia Venezuela, México) y Europa Oriental (Polonia) a mediados de los 1990s; más recientemente el Japón y varios países del Sudeste Asiático conocidos como los tigres asiáticos (Tailandia, Indonesia, Malasia, Singapur, Corea y Taiwan); y, últimamente el Ecuador.



CIB-ESPOL

En todos estos casos cada país ha escogido enfrentar las crisis bancarias de diferente manera. En algunos casos los gobiernos se han convertido en los principales arquitectos de las soluciones, mientras que en otros, ha sido el sector privado el que ha ejercido mayores iniciativas. En estos países se han aplicado una diversa gama de soluciones que van desde el apoyo irrestricto a bancos que se mantuvieron abiertos al público, hasta la intervención y liquidación de entidades bancarias.

Cada caso de crisis bancaria tiene que ser anal zado y tratado individualmente dada su propia complejidad y posible repercusión en el mercado local y regional.

## **II.2. Las Causas y Orígenes de las Crisis Bancarias.**

Las causas y orígenes de las crisis bancarias a nivel internacional son múltiples, variadas, complejas, interrelacionadas y acumulativas.

En las dos últimas décadas las principales causas de las crisis bancarias a nivel regional e internacional se pueden resumir de esta manera:

- 1.) Los elevados déficits fiscales y presupuestarios.
- 2.) La desregulación bancaria que permitía a los bancos convertirse en bancos universales.
- 3.) La volatilidad de los mercados financieros, mercados de capitales, mercados de valores y acciones, mercados de divisas, y las drásticas fluctuaciones en las tasas de interés en los mercados financieros.
- 4.) Inversiones altamente especulativas:
  - a. Inversiones financieras en bonos basura (junk bonds); Deudas soberanas de países con economías frágiles e inestables (Eurobonos y bonos Brady de países Latinoamericanos y Rusia); Inversiones en mercados emergentes en América Latina y los “Tigres Asiáticos”.

- b. Inversiones inmobiliarias en sectores sobresaturados como centros comerciales, condominios, infraestructura hotelera o comercial, y proyectos faraónicos y megalománicos sobredimensionados.
- 5.) La ineficiencia, laxitud o insuficiencia de poder de las autoridades de control (Superintendencias de Bancos, Bancos Centrales).
- 6.) Insuficiencia en el desarrollo de los mercados financieros que impide que los deudores cubran riesgos específicos a través de mercados organizados, éstos son asumidos por los acreedores y también transferidos a los usuarios.
- 7.) Relajamiento de las políticas prudentes de otorgamiento disciplinado de crédito, e insuficiente control de los riesgos crediticios.
- 8.) Restricciones a la competencia. Se limitan las concesiones o autorizaciones a nuevos participantes, nacionales o extranjeros. Se apoya o subsidia a los bancos nacionales existentes para evitar quiebras que pudieran afectar la estabilidad del sistema financiero.
- 9.) Restringir o limitar la información al público por parte de las autoridades regulatorias y de control.

### **II.3. Las Causas y Orígenes de la Crisis Bancaria en el Ecuador.**

En el caso específico del Ecuador las principales causas y orígenes de la crisis bancaria obligan a considerar una serie de acontecimientos que pueden ordenarse en la medida de como se fueron formando lo que fue el entorno previo a la crisis, su maduración y posterior estallido.

De tal forma que se puede considerar entre los más importantes las siguientes:

1.) Expansión económica inicial basada en sobre endeudamiento que causa alta inflación, por cuanto se expande la demanda agregada tanto pública como privada de bienes y servicios, pero la oferta interna de recursos escasos se mantiene estable y se produce un sobrecalentamiento de la economía.

Se crece forzosamente sobre la base de endeudamiento externo, que no está en relación con la verdadera capacidad de producción y de ahorro interno.

La demanda adicional se cubre con importaciones de bienes y servicios que causan un drenaje de divisas de la Reserva Monetaria y desequilibrios en la Balanza Comercial del país.



CIE-ESPOL

2.) Subsiguiente recesión económica y desempleo causada por la incapacidad de obtener un crecimiento económico real y sostenido, que obliga a un reajuste a la realidad económica imperante, especialmente cuando los acreedores exigen que se sirva el repago de la deuda y de sus intereses, y la Balanza de Pagos es deficitaria lo que causa un drenaje de la Reserva Monetaria Internacional.

La falta de fuentes de trabajo causó un deterioro sustancial en el standard de vida, un incremento notable de la pobreza y la miseria y empujó a cientos de miles de ecuatorianos a la emigración.

3.) Desregulación del sistema bancario y financiero Ecuatoriano.-

Se cambiaron las reglas de juego de las instituciones del sistema bancario y financiero con la derogatoria de la Ley General de Bancos y la promulgación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, Ley 52 publicada en el Registro Oficial Suplemento N° 439 del 12 de mayo de 1994, y del Reglamento General a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, Decreto Ejecutivo 1852 publicada en el

Registro Oficial N° 475 del 4 de julio de 1994. Esta nueva ley y su respectivo reglamento, redactados con el asesoramiento de banqueros privados modernizó y en buena medida desreguló la actividad bancaria.

#### 4.) Restricciones a la competencia.-

Se restringieron las autorizaciones para la entrada de nuevos participantes extranjeros en el sistema bancario y financiero. Se mantuvo un “pacto de caballeros” entre los bancos privados y las autoridades de vigilancia y control para no permitir ingresar como competidores locales a Bancos extranjeros que amenazaban con incursionar en el sistema financiero ecuatoriano.

Se trató de consolidar y subsidiar a las entidades financieras existentes. Se colocaron depósitos o inversiones de entidades públicas como el IESS, Andinatel, Pacifictel, Fuerzas Armadas, y de los Fondos Jubilares del Banco Central del Ecuador.

Se apoyó y subsidió a los bancos para evitar quiebras que pudieran afectar la estabilidad del sistema financiero.

#### 5.) Conflicto limítrofe con el Perú.-

Los enfrentamientos en la frontera septentrional causaron desmesurados gastos bélicos, y desvío de escasos recursos materiales y financieros, restricciones en las líneas de crédito internacionales e internas, precipitó una alza de los índices de inflación y devaluación, elevando a niveles hasta la fecha insospechados las tasas de interés, pero más grave aún se frenó la pequeña expansión económica que se había venido gestando. El ritmo de la economía se detuvo y comenzó la avalancha cuesta abajo.

## 6.) El Fenómeno del Niño.-

La peor catástrofe natural que azotó al país en 20 años causó la destrucción de extensa infraestructura vial, agrícola, y especialmente la camaronera. Los productores no tenían como transportar sus productos, el sector privado de la Costa registró altas pérdidas y en consecuencia no pudo pagar sus deudas a la banca. El gobierno, acorde a sus posibilidades y de manera lenta y paulatina, tuvo que destinar ingentes recursos económicos para reconstruir la red vial destruida por las inundaciones y torrenciales lluvias. Los agricultores perdieron sus cultivos, infraestructura de producción e inversiones. Los camaroneros soportaron la destrucción de su infraestructura, la pérdida de su cosecha y las inversiones realizadas, y además sufrieron plagas y virus como la Mancha Blanca. El sector pesquero se vio afectado por la ausencia de pesca blanca que se alejó de las costas ecuatorianas por el cambio de curso de las corrientes del Niño y de Humbolt. La recesión económica y productiva también afectó a los proveedores de bienes y servicios que vieron sus mercados drásticamente reducidos. Estos sectores económicos no pudieron cubrir sus créditos bancarios, incrementando los niveles de morosidad de cartera en los bancos y entidades financieras al 30%-60%.

La espiral de recesión, zozobra y miseria había despegado.

## 7.) Crisis en la exportación de Banano.-

La competencia fratricida y bizantina de diversos grupos económicos para mantener y expandir lucrativos mercados de exportación, defendiendo trusts y monopolios a un costo de sobre-oferta que tumbó el precio internacional del banano, causó un desplome en los precios pagados a los pequeños productores de banano, y llevó a la quiebra a nuevos competidores que no tenían ni la experiencia, ni los recursos financieros para

sobrevivir, ejemplos: Bagno (Grupo Isaías), Costa Trading (Grupo Pons), Bananera Punto Verde (Grupo Cevallos), Ponce Luque, entre otros.

8.) Crisis de mercados emergentes internacionales.-

La resaca de los efectos Tequila (México), Tango (Argentina), y Vodka (Rusia) afectó fuertemente a la estabilidad y credibilidad del sistema financiero ecuatoriano. Varios bancos privados nacionales con aspiraciones internacionales, habían especulado no solo con Bonos Brady ecuatorianos, sino también en papeles de deuda externa y deuda privada mexicana, venezolana, argentina, brasileña y rusa. Estas inversiones tuvieron que ser fuertemente provisionadas al contabilizar o realizar su valor de mercado.

Las pérdidas en Tesorería de algunos bancos fueron sencillamente de millones de dólares.



9.) Relajamiento de las políticas prudentes de concesión disciplinada de crédito y control del riesgo.-

La desmedida ambición de crecer, de captar más mercado, de ser el banco más grande, de no quedarse atrás de la competencia llevó a la mayoría de bancos y compañías financieras a relajar las políticas tradicionalmente prudentes de concesión de crédito.

No se dio la suficiente consideración y ponderación a las cinco C' s de la concesión de crédito:

1. Carácter del deudor y legitimidad del propósito de endeudamiento,
2. Capacidad gerencial,
3. Capital propio adecuado con relación al endeudamiento,

4. Cash Flow o flujo de caja de la inversión o proyecto para analizar la capacidad de pago, y

5. Colateral como segunda fuente de pago.

No se realizó el esfuerzo necesario para controlar el riesgo crediticio mediante un correcto análisis financiero, la explotación de fortalezas, la mitigación de debilidades o deficiencias, el aprovechamiento de oportunidades y la neutralización de amenazas.

Se cometieron varios errores crasos o “pecados mortales” en la concesión de crédito:

- La concentración de créditos en industrias, regiones, sectores económicos y grupos, sin considerar una adecuada diversificación.
- Se concedió cuantiosos créditos a grupos económicos vinculados a los mismos bancos, sus accionistas, directores y ejecutivos.
- Se incurrió en testaferrismo.
- Se crearon multitud de empresas de papel o fantasmas, con capitales ínfimos, gerenciadas por humildes secretarias, conserjes o guardias de seguridad que recibían créditos multi millonarios.
- Se crearon subsidiarias offshore para realizar negocios cuestionables, créditos fuera de Ley y actividades especulativas, huérfanos de la supervisión de los organismos de regulación y control. Se invocaba siempre la falta de competencia de la Superintendencia de Bancos para vigilarlos y controlarlos al estar amparados y regidos por legislación extranjera de las Bahamas, Montserrat, o Islas Caimán.
- Los Bancos se convirtieron en competidores de negocios de sus propios clientes.
- Se capitalizaron intereses y se incurrió en angiotismo al cobrar intereses sobre intereses, quebrando la Ley.
- Se utilizaron practicas contables “creativas”, poco ortodoxas e inescrupulosas

- Se maquillaron balances financieros y estados de pérdidas y ganancias, engañando al público, a los accionistas, a los clientes e inversionistas y a sí mismos.
- Se utilizaron y abusaron de las líneas de crédito y redescuento otorgadas por la Corporación Financiera Nacional CFN para devolver liquidez al sistema financiero (IFI's en la jerga de la CFN), en muchos casos traspasando créditos a nombre de empresas vinculadas o de papel para devolver liquidez a los bancos que se veían presionados a devolver los depósitos y las inversiones a sus clientes. En muchos casos estos créditos han demostrado ser ficticios, irrecuperables, sin las garantías adecuadas y definitivamente sin la adecuada supervisión.



10.) Rotundo fracaso de las autoridades de supervisión y control.-

CIB-ESPOL

A pesar de la actualización de la legislación respectiva y de sus incrementados y fortalecidos poderes, los dos principales organismos de supervisión y control, la Superintendencia de Bancos y Compañías de Seguro, la Superintendencia de Compañías, fallaron en su tarea de velar por el bienestar público y cumplir con su misión de supervisión, auditoría y control.

La actitud de “dejad hacer, dejad pasar”, la ineficiencia administrativa, la excesiva complacencia, el favoritismo y la discrecionalidad de las auditorías con excesiva laxitud para unos y exceso de severidad con otros, la insuficiencia de poder y decisión para enfrentar a los grupos de hegemonía económica, la falta de autonomía por presiones políticas, y de falta de decisión política de enfrentar con coraje y valentía a los abusos y transgresiones por parte de algunos banqueros que se han develado como corruptos transgresores de la Ley, han sido las principales causas del rotundo fracaso de las autoridades de supervisión y control.

Si las autoridades hubieran cumplido a cabalidad con su función supervisora y de control, la crisis bancaria habría sido mucho más benigna, y el costo para el Estado y los contribuyentes que lo financiamos más manejable.

11.) La restricción o limitación de información al público por parte de las autoridades de supervisión y control.-

La Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Compañías, las Bolsas de Valores mantuvieron un silencio cómplice respecto a la real situación financiera de muchos bancos, entidades financieras y cambiarias, administradoras de fondos, compañías emisoras de tarjetas de crédito, empresas y compañías que recibían dinero del público ya sea directamente, ya sea a través de la emisión de obligaciones o descuento de documentos.

12.) Falta de profesionalismo de las compañías de auditoría externa.-

Las compañías de auditoría externa internacionales no cumplieron a cabalidad con su deber de imparcialidad, rectitud, probidad y profesionalismo.

La función de auditoría externa se desvirtuó para complacer a los protervos intereses de la gerencia de algunos bancos, en desmedro de la fe y confianza pública. Se falsearon los balances financieros y estados de pérdidas y ganancias haciendo aparecer como sólidas, solventes y altamente líquidas a entidades financieras y bancos que en realidad estaban quebrados.

Cuando se realizaron las llamadas “auditorías internacionales” a exigencia del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, se comprobó que la verdad en la mayoría de casos era diferente a la que se nos quiso hacer creer.

Se engañó al público y se quebrantó la confianza y fe ciudadana.

13.) Alto riesgo sistemático, riesgo crediticio, riesgo devaluatorio, y riesgo de fluctuación de tasas de interés.-

Insuficiencia en el desarrollo del mercado financiero que impide que los deudores cubran riesgos específicos a través de mercados organizados, éstos son asumidos por los acreedores y también transferidos a los usuarios.

Si consideramos que aproximadamente el 60% de los créditos concedidos por la banca local fueron concedidos en dólares norteamericanos y que estos tenían implícito un altísimo riesgo cambiario, por cuanto la gran mayoría de clientes tenían sus ventas e ingresos en sucres, y solo los exportadores tenían ingresos en divisas.

Las altas tasas de interés activas, tanto en sucres como en dólares, eran un reflejo del mercado y del costo del dinero, de los índices de inflación y devaluación, la percepción del riesgo país, y elevados márgenes financieros por ineficiencias administrativas y operacionales.

En términos reales muchos deudores han visto que sus créditos se han triplicado o cuadruplicado por los altos índices de devaluación y las altísimas tasas de interés, a pesar de realizar verdaderos esfuerzos para servir o pagar sus deudas.

Los bancos y entidades financieras incurrían en un importante “mismatch” o descalce fondeo al captar depósitos e inversiones a corto plazo, mientras que colocaban los créditos a corto, mediano y largo plazo. Cualquiera fluctuación de tasas de interés hacia arriba implicaba que los bancos corrían con un desfase en la tasa de interés cobrada hasta que pudieran reajustarla con el cliente, generalmente en forma trimestral o semestral.



14.) Altas tasas de interés activas y pasivas en moneda local y en dólares.- Los elevados índices de inflación y devaluación y el significativo riesgo país percibido por los inversores, causaron que el costo del dinero, o sea las tasas de interés se ubiquen comparativamente muy por encima de las tasas de interés internacionales.

Desgraciadamente los mercados financieros a mayor riesgo exigen como compensación un rendimiento más alto. Adicionalmente el manejo de altas tasas de interés fue una herramienta utilizada para frenar el alza del tipo de cambio muy recurrida por los entonces Gerentes del Banco Central del Ecuador Dr. Augusto de la Torre, Dr. Fidel Jaramillo y Econ. Ana Lucía Armijos. Los bancos privados ecuatorianos cobraban elevadas tasas de interés tanto en sucres como en dólares para cubrir:

- a.) El alto costo financiero de sus captaciones;
- b.) Los abultados márgenes financieros necesarios para cubrir un mayor riesgo crediticio y niveles de morosidad.
- c.) Los altos costos operativos causados por ineficiencias administrativas, un mercado pequeño y restringido que no permite alcanzar una mayor masa crítica de negocios, un inadecuado punto de equilibrio, y falta de economías de escala por volumen;
- d.) Exceso de activos improductivos
  - d.i) Altos índices de cartera vencida o morosa que no generan intereses y demandan recursos y esfuerzos gerenciales de administración, negociación y recuperación prejudicial y judicial.
  - d.ii) Instalaciones faraónicas con lujo asiático.

d.iii) Recepción de daciones en pago improductivas que generan gastos de administración, mantenimiento y seguridad.

d.iv) Ingentes inversiones tecnológicas en software y hardware con obsolescencia y depreciación acelerada.

e.) Su legítima utilidad o ganancia;

f.) La falta de diversificación en las fuentes de ingresos.



CIB-ESPOL

15.) Falta de visión y planificación a largo plazo.

No se estimuló suficientemente el crecimiento económico al dejar de impulsar y promover los recursos productivos y de desarrollo, la eficiente explotación de recursos naturales, la calificación de la mano de obra, la investigación y el desarrollo de tecnología, y la atracción de niveles sustanciales de inversión nacional y extranjera. Se escogió el consumismo corto placista en lugar de la visión a largo plazo.

16.) Falta de niveles adecuados de capitalización, tanto de compañías, empresas, comercios, como de las entidades bancarias y financieras.-

a.) En lugar de capital propio, los empresarios accionistas recurrían a deuda bancaria, fondos proporcionados por la Corporación Financiera Nacional CFN, emisión de obligaciones, descuento de letras y avales bancarios, apertura y refinanciamiento de cartas de crédito para comercio exterior.

b.) En el caso de los bancos y entidades financieras en lugar de fondos propios se recurría a depósitos de ahorro y cuentas corrientes, depósitos a plazo menor y plazo mayor, pólizas de acumulación, certificados de depósito, repos, créditos interbancarios, líneas de redescuento, líneas de crédito de

bancos corresponsales, y en casos extremos a créditos de liquidez y de emergencia otorgados por el Banco Central del Ecuador.

Los niveles inadecuados de capitalización causan falta de solvencia y liquidez en las instituciones financieras

En ambos casos, se aprovechaba el apalancamiento financiero en beneficio propio bajo circunstancias favorables, pero se incurría en formidables riesgos financieros y cambiarios en circunstancias adversas.

17.) Inversiones financiera altamente especulativas y riesgosas.-

Se prefería realizar inversiones financieras especulativas, muchas veces altamente lucrativas, pero sumamente riesgosas; o, se prefería y estimulaba el consumo y el financiamiento de bienes de consumo duraderos y no duraderos; que invertir en recursos productivos, maquinaria, equipos, fábricas, desarrollo agropecuario y otros bienes de capital necesarios para producir más bienes y servicios.

18.) Periódicos y traumatizantes ajustes devaluatorios.-

Inestabilidad cambiaria causada por incontrolada inflación, un fuerte desequilibrio en la balanza de pagos y la debilidad del sucre en relación con las divisas extranjeras, especialmente el dólar norteamericano, el euro y el yen japonés.

La devaluación fue utilizada por el Banco Central del Ecuador como un mecanismo para cubrir la cuenta del déficit presupuestario, sin tener que incrementar el cobro de impuestos. Esta técnica sirvió para defender a la escasa Reserva Monetaria.

El alto e impredecible riesgo cambiario creó importantes distorsiones económicas, financieras y gerenciales. Era preferible especular con divisas apostando a la fortaleza del dólar y a la debilidad del sucre; mantener como inversión rentable elevados inventarios de

materias primas, productos terminados o semi-elaborados como un hedge contra la inflación y devaluación; y, endeudarse en sucres para especular que la devaluación sea superior a las altas tasas de interés y así licuar las deudas y acreencias.

En un mercado financiero poco desarrollado y sofisticado como el ecuatoriano era casi imposible realizar contratos a futuro, o protegerse adecuadamente contra los riesgos devaluatorios.

19.) Cultura de evasión fiscal y tributaria, que se evidencia por:



CIB-ESPOL

- a.) Generalización de la no-declaración del Impuesto a la Renta;
- b.) Exoneración de pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) por parte de las empresas y agentes económicos intermediarios, que trasladan este impuesto íntegramente al consumidor final;
- c.) El contrabando generalizado para evadir el pago de tarifas aduanera e impuestos especiales a artículos importados y de lujo;
- d.) La corrupción imperante en las aduanas y entre los fiscalizadores y vistaforadores;
- e.) Doble contabilidad. Muchas empresas mantienen hasta tres juegos de libros contables y balances financieros: uno para el Fisco; un segundo para obtener crédito de los bancos y acreedores; y, un tercero para los propietarios del negocio, donde se incluye la “caja negra” de ventas, los ingresos y gastos no declarados, los pagos de dividendos, retiros en efectivo, y préstamos a los accionistas.
- f.) Tradicionalmente ha habido poco esfuerzo y motivación para cobrar eficientemente los impuestos, así como controlar y castigar a los evasores

fiscales hasta la actual reestructuración y reordenamiento del Servicio de Rentas Interno (SRI).

20.) Sobreendeudamiento Público interno y externo.-

El gobierno ecuatoriano para financiar su déficit fiscal recurría cada vez en mayor grado a deuda interna, disminuyendo los recursos financieros y la liquidez al ofrecer al mercado interno certificados financieros con elevados rendimientos netos (libres de impuestos) como los Bonos de Estabilización Monetaria (BEMs y Mini BEMs). Esta esterilización de liquidez al sector privado tenía además como finalidad controlar la inflación. Dada la voracidad estatal y falta de capacidad de ahorro interno, también se recurrió a un agresivo endeudamiento externo que llevó a que la deuda externa crezca a niveles verdaderamente inusitados pasando de US\$ 13 Millardos a US\$ 16 Millardos, de forma agregada con los Organismos Multilaterales (Banco Mundial, FMI, BIRF, CAF, FLAR), Bonos Brady, Eurobonos, Club de París, la Banca Internacional Comercial y de Inversiones, y líneas de comercio exterior.

Mediante el endeudamiento externo también se importó inflación internacional.

21.) Elevado déficit presupuestario y fiscal.-

El Estado ha venido gastando en niveles muy por encima de su presupuesto y de su capacidad para obtener ingresos, bien sea a través de la recaudación de impuestos y tributos, o a través de las regalías obtenidas mediante la exportación de petróleo.

## 22.) Expansión de crédito doméstico.-

Política seguida por los bancos privados y tarjetas de crédito para crecer agresivamente fomentando el crédito de consumo (bienes duraderos y no duraderos) para así tratar de alcanzar una mayor masa crítica, diversificación de clientes y de ingresos, un mejor punto de equilibrio y economías de escala por volumen. Se recurrió a líneas de crédito externas otorgadas por entidades financieras foráneas, y en forma indirecta a través de líneas de crédito o redescuento concedidas por el propio gobierno a través de la Corporación Financiera Nacional CFN, Banco de la Vivienda, y en casos extremos de última instancia créditos de emergencia o de liquidez otorgados por el Banco Central.

Se estima que sobre el 60% del volumen de los créditos concedidos por la banca ecuatoriana local y offshore fue otorgada en dólares norteamericanos con tasas de interés nominalmente más bajas que en sucres, pero que conllevaban un siempre latente riesgo cambiario.

## 23.) El Impuesto a la Circulación de Capitales (ICC).-

Con la expedición de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica, en el Área Tributario-Financiera, (Ley 98-17) publicada en el Registro Oficial Suplemento N° 78 del 1 de diciembre de 1998, se creó “el impuesto a la Circulación de Capitales” (1%) sobre el valor de todas las operaciones y transacciones monetarias que se realicen a través de las instituciones que integran el sistema financiero nacional (offshore incluidas), sean estas en moneda nacional, unidades de valor constante o monedas extranjeras, cuyo hecho generador constituye:

- La acreditación o depósito en cuentas corrientes, cuentas de ahorro, depósitos a plazo o cualquier otro medio de inversión o ahorro; y,

- El giro de cheques, transferencias o pagos de cualquier naturaleza realizados al exterior con o sin la intermediación de instituciones del sistema financiero nacional, por parte de quienes en el giro de sus negocios, efectúen tales giros, transferencias o pagos. La declaración y pago del impuesto lo efectuará el girador dentro de los dos días hábiles siguientes al giro, transferencia o pago que efectúe al exterior, en una cualquiera de las instituciones del sistema financiero.” Este impuesto posteriormente fue reducido al 0.8% .

La creación de este impuesto trajo como nefasto efecto secundario que el público evite depositar su dinero en los bancos e instituciones financieras, y en su lugar que lo atesore, esterilizando la liquidez de los bancos y monetizando a la economía del país. Es un impuesto que crea una base de información de contribuyentes para el Servicio de Rentas Internas (SRI) y que los contribuyentes, de ser posible, desean evitar.



#### 24.) La Sombra de la Corrupción.-

Desgraciadamente cuando se cataloga al Ecuador entre el grupo de cinco países más corruptos del planeta, algunos motivos de peso deben estar subyacentes. Concretamente en el sector bancario ha habido rumores de auditores de la Superintendencia de Bancos que a pesar de conocer de los verdaderos problemas de los Bancos supervisados o se tapaban los problemas no informando a los niveles superiores, o cuando se informaba adecuadamente los niveles superiores no actuaban eficientemente con energía, rectitud y valentía al enfrentarse a grupos de poder económico y político sobradamente fuertes. Aparentemente en algunos casos, se escogió a personas de reconocido prestigio y trayectoria profesional para no ejercer las funciones de supervisión y control de los organismos reguladores y de control, sino para proteger a los bancos y banqueros que

han demostrado en varios casos, no ser lo escrupulosos y rectos que esta profesión lo demanda.

#### 25.) El Feriado Bancario Ecuatoriano.-

En un esfuerzo desesperado por mantener a flote al atribulado sistema bancario ecuatoriano el Gobierno nacional promulgo el Decreto Ejecutivo N° 685 publicado en el Registro Oficial N° 149, de marzo 16 de 1999.

Mediante este Decreto Ejecutivo se declaró el estado de movilización de las instituciones financieras nacionales públicas y privadas, sus entidades offshore, a las sucursales y agencias de las instituciones financieras extranjeras que operan en el Ecuador, a las administradoras de fondos, las de arrendamiento mercantil, fideicomisos mercantiles, y las emisoras y administradoras de tarjetas de crédito, así como a las personas naturales y o jurídicas que mantengan deudas o créditos con ellas. Se decretó la congelación de los depósitos en cuentas corrientes, de ahorros, repos, depósitos a plazo en moneda nacional, moneda extranjera y Unidades de Valor Constante (UVC), del gran público que había creído y confiado en el sistema financiero nacional y que ahora en la practica se le incautaban sus ahorros, depósitos bancarios e inversiones. Y se reprograman operaciones de crédito, directas y contingentes, en moneda nacional, extranjera y UVC, que se mantenían en las instituciones financieras.

Esta medida defendida por sus autores intelectuales, el Presidente de la República, el Frente Económico, como la única alternativa para evitar el pánico bancario y la consiguiente crisis, en realidad solo causó pesadumbre, mayor pérdida de confianza, más fugas de capitales y definitivamente la ausencia de inversión externa ya sea de origen nacional o extranjero.

Pagaron justos por pecadores, los bancos que no tenían problemas, que habían sido gerenciados prudente y profesionalmente, que si tenían la liquidez requerida, también fueron metidos en el mismo saco con los bancos que habían defraudado la confianza de público, que habían despilfarrado y mal invertido sus ahorros ganados, se castigó a la gente industriosa ahorrativa, previsora de las necesidades del mañana, de los jubilados, de la gente de la tercera edad, de los inválidos e incapacitados.

26.) Pérdida de confianza en el sistema financiero nacional, fuga de capitales, corridas de depósitos, monetización de la economía.-

Con la inestabilidad financiera imperante, la incontrolable devaluación del sucre contra el dólar, y la creciente pérdida de confianza en la banca nacional, se incrementó la fuga de capitales hacia mercados que ofrecían mayor seguridad, habían corridas de depósitos en los bancos que eran objeto de rumores descarnados, se percibía que estaban pagando tasas de captación demasiado elevadas, o cuyos cheques contra bancos del extranjero salían devueltos por insuficiencia de fondos.

La ciudadanía prefería ahora tener su dinero en efectivo constante y sonante, preferiblemente en dólares. El denominado “Colchón Bank” captó por lo menos un 30% - 40% de los billetes en circulación tanto en sucres como en dólares, causando grandes estragos en la liquidez del sistema financiero y en la demanda de billetes con denominaciones altas, especialmente de S/. 50.000.

27.) Falta de decisión política para enfrentar radicalmente la crisis bancaria.-

La Presidencia de la República, la Superintendencia de Bancos, y el Frente Económico incurrieron en la protección de grupos económicos privilegiados, que habían sido grandes contribuyentes a la campaña política presidencial, banqueros y empresarios desesperados que veían tambalear sus imperios financieros.

Primero se apuntaló a Filanbanco S.A., perteneciente a la familia Isaías, mediante la inyección de en exceso de US\$ 800 millones provenientes de la Reserva Monetaria. Con estos fondos públicos se procedió a pagar las líneas de crédito concedidas por los bancos corresponsales extranjeros con los que Filanbanco había desesperadamente buscado convertirse en el “Banco más grande del Ecuador”. Este drenaje de la Reserva Monetaria no devolvió mayormente liquidez a la propia clientela del banco, sino que sirvió para cancelar las deudas impagas y las líneas de comercio exterior con los Bancos Corresponsales Extranjeros y para pagar millonarias liquidaciones a sus ahora ex - ejecutivos.

Sin embargo este enorme sacrificio al erario público (ya que los contribuyentes tendremos que absorberlo) fue el equivalente a una gota de agua en el desierto cuando se desplomó el castillo de naipes y el estado pasó a administrar 70% del sistema bancario privado.

Los principales bancos de la Costa y algunos de la Sierra corrieron suertes diferentes.

El Banco del Progreso S.A. y Banco del Progreso Limited, del Dr. Fernando Aspiazú Seminario y Ernesto Balda, ante la insostenible corrida de depósitos tuvieron que cerrar voluntariamente la atención al público. Los pedidos desesperados de apoyo gubernamental cayeron en arcas vacías. Estos dos bancos fueron sometidos inicialmente a un programa de reestructuración, y ante el incumplimiento de este programa, se



encontraron incursos en la causal de saneamiento establecida en la parte final del Artículo 23 reformado de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica, en el Área Tributario – Financiera, con esto entraron en saneamiento cerrado. El Banco del Progreso S.A., luego fue dividido en el banco original y en el Banco del Progreso II, con la finalidad de que el Banco del Progreso II viabilice el pago de intereses sobre cuentas de ahorro e inversiones con posterioridad al 13 de julio de 1999, fecha de entrada en saneamiento. Estos bancos están pagando paulatinamente a los depositantes e inversionistas, y posteriormente posiblemente sean sometidos a liquidación.

Banco del Pacífico S.A. el “El Banco Banco” gerenciado primero por el Ing. Marcel Laniado y luego por Arturo Quiroz, a pesar de que su capital accionario era ampliamente diversificado, padeció serias deficiencias de capital causadas por ingentes pérdidas crediticias y altísimos índices de cartera vencida y morosa. La Superintendencia de Bancos decretó que ingrese a un programa de estabilización y actualmente se fusionó con el Banco Continental S.A.

Banco la Previsora S.A., producto de la mayor democratización accionarial que ha experimentado el país, estando bajo la gerencia del Ing. Alvaro Guerrero Ferber, fue declarado en reestructuración por parte de la Superintendencia de Bancos y ha sido fusionado con Filanbanco S.A.

Las siguientes instituciones bancarias y financieras entraron en saneamiento cerrado, y, subsecuentemente entrarán en liquidación:

Banco del Tungurahua S.A. (Grupo Hidalgo); Banco del Azuay S.A. (Grupo Miranda); Banco de Crédito S.A. (Sra. Isabel Noboa); Banco Unión BANUNION S.A. (Grupo Baquerizo y Sra. Meche Santiestevan); FINAGRO Banco del Agro S.A. (Grupo Espinel); FINANCORP S.A. (Grupo Muñoz); Banco del Occidente S.A. (Grupo Carlos Correa y José Nebot); VALORFINSA S.A. Sociedad Financiera (Grupo Zoldán);

Financiera Iberoamericana FINIBER S.A. (Grupo Garzón); Banco Agrícola y de Comercio Exterior BANCOMEX S.A. y Lincoln Bank & Trust Co. Ltd. (Grupo Cevallos).

Solbanco S.A. (Grupo Andrade), entidad que inicialmente estuvo en un periodo de intervención y capitalización, luego en saneamiento cerrado, pago a depositantes y subsecuentemente entrará en liquidación.

Banco de Préstamos (Grupo Peñafiel), en primera instancia se decretó su liquidación, se revirtió a saneamiento cerrado, y subsiguientemente entrará en liquidación.

Amerca S.A. Sociedad Financiera (Grupo Fernández Salvador y Corfo Cesantía de Petroecuador), saneamiento cerrado y subsiguientemente entrará en liquidación.

Ecuacambio Sociedad Financiera S.A. (Grupo Lituma–Al Soliman) entro directamente a liquidación.

Banco COFIEC C.A. (Grupo Avellán), periodo de intervención y capitalización, subsecuente recapitalización y rehabilitación total.

Banco Popular del Ecuador S.A. (Grupo Ceval – Nicolás Landes) fue sometido a saneamiento abierto, luego a saneamiento cerrado para una posterior subasta de sus activos, y subsecuentemente entrará en liquidación.

En el *ANEXO # 1* se puede apreciar la secuencia de ingreso de entidades financieras al control de la Agencia de Garantía de Depósitos.

#### **II.4.- La acumulación de deudas en el Sector Corporativo.**

Muchas causas son imputadas a la acumulación de deudas en el Sector Corporativo pero más que ello, al elevado índice de cartera vencida que experimentó la banca

ecuatoriana. Los hechos nos revelan que existió mala práctica bancaria en la concesión de excesivos créditos sin mayores coberturas especialmente a empresas vinculadas a los grupos financieros. Adicional a ello el fenómeno del niño experimentado en los años 1997 y 1998 conllevó a que el sector agroexportador, mayor deudor de la banca nacional, colapsara en virtud de la destrucción de los cultivos, vías de acceso, etc. Prueba de ello es que la mayor parte de bancos que se encuentran hoy en manos del estado son de la costa. *ANEXO # 2.*



### **CAPITULO III MARCO JURIDICO Y REFERENTES NORMATIVAS**

#### **III.1 Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Area Tributaria - Financiera.**

Como mecanismo de solución a la severa crisis financiera que experimentó nuestro país, el Congreso Nacional expidió la Ley Reordenamiento en Materia Económica en el Area Tributario – Financiera, la cual fue promulgada por el ejecutivo y publicada en el Registro Oficial No. 78 del 1ero de diciembre de 1998. El referido cuerpo legal da vida a la Agencia de Garantía de Depósitos, entidad gubernamental cuyo fin primordial es la de proteger y honrar los depósitos de la banca asumida por el Estado Ecuatoriano. El ámbito que le confiere a la AGD es la de proteger los depósitos monetarios de ahorro, corrientes, a plazo en moneda nacional y en moneda extranjera por una cuantía ilimitada, siempre y cuando no correspondan a beneficiarios vinculados con las entidades quebradas, no registren deudas vencidas con el Sistema Financiero Nacional y así mismo no registren una tasa de interés por encima de la promedio permitida. Este organismo lo preside el Superintendente de Bancos (hoy en día la Ley Trole 2 introdujo una reforma y el Presidente del Directorio de la AGD es el Ministro de Finanzas), un

miembro del Directorio del Banco Central del Ecuador, el Ministro de Finanzas y Crédito Público y un representante de la ciudadanía designado por el Presidente de la República. El domicilio de la AGD es la ciudad de Quito. De igual manera la AGD es la facultada de administrar las entidades bancarias que son sometidas a procedimientos de saneamientos cerrados y abiertos previo a su liquidación. Por otra parte esta Ley estipula claramente cuales serán las fuentes de ingresos del organismo las mismas que son:

- La aportación del 6.5 por mil anual calculada sobre el promedio de los saldos de los depósitos de todas las IFI's a partir del uno de enero de 1999, los mismos que deben receptarse de manera mensual.
- Los depósitos a la vista y a plazo inmovilizados por más de diez años en las IFI's.
- El producto de la venta de los activos que la Agencia de Garantía de Depósitos está autorizada a efectuar.
- Los bonos del Estado que la Agencia de Garantía de Depósitos reciba del Ministerio de Finanzas y Crédito Público.

### **III.2 Ley para la Transformación Económica del Ecuador.**

La Ley para la Transformación Económica del Ecuador también conocida como Ley Trole 1, publicada en el registro Oficial No. 24 del 13 de marzo del 2000, entre otras modificaciones a la Ley Reordenamiento en Materia Económica en el Area Tributario – Financiera establece nuevas fuentes de ingresos para la Agencia de Garantía de Depósitos como lo son:

- Las líneas de crédito o cualquier otra fuente de financiamiento que negocie o que administre la AGD destinados a cubrir el pago de la garantía de depósitos a favor de los depositantes.
- Los recursos o donaciones que obtenga.
- La renta que genera la inversión de los recursos de la agencia.
- Los valores recibidos de la entidad en liquidación, en virtud del derecho de subrogación por el pago de la garantía.

Otro punto importante de esta Ley es que brinda la oportunidad a aquellos depositantes que por encontrarse con obligaciones vencidas no ha sido sujeto de devolución de depósito, a honrar dichas deudas y presentar el certificado correspondiente ante la entidad bajo el control de la AGD y así optar por la devolución de sus dineros.

Por otra parte la Ley Trole 2 en su artículo 13<sup>o</sup>, establece que el nuevo Presidente del Directorio de la Agencia de Garantía de Depósitos deja de ser el Superintendente de Bancos y lo será en adelante el Ministro de Finanzas y Crédito Público.

### III.3 Resoluciones de Directorio de la Agencia de Garantía de Depósitos.



A través de sus sesiones el Directorio de la Agencia de Garantía de Depósitos ha expedido una serie de Resoluciones que han normado el accionar de la agencia, siendo las más importantes las siguientes:

**Resolución AGD-99-001** que estipula que no se honrarán aquellos depósitos que a la fecha de contratación hubieren sido pactados a una tasa de interés que este situada tres puntos por encima de la tasa pasiva referencial vigente para la semana de realizada la captación.

**Resolución AGD-99-013** que estipula el procedimiento para la determinación de depósitos y pasivos vinculados.

**Resolución AGD-99-039** que estipula que la Agencia de Garantía de Depósitos honrará los depósitos contratados con las entidades del Sistema Financiero Nacional, siempre y cuando estos hayan sido colocados a una tasa que no exceda en tres puntos porcentuales o más de la tasa para operaciones pasivas de libre contratación, considerando para el efecto las tasas de interés promedio ponderadas para operaciones pasivas de libre contratación por plazo de captación en sucres y en dólares ( a través de la Resolución AGD-00-009 se reformó la moneda quedando sólo en dólares) de los bancos, calculadas por el Banco Central del Ecuador para la semana anterior a la que se realice la captación.

**Resolución AGD-00-020** que prohíbe expresamente toda condonación o reducción de capital y/o intereses, o cualquier otro modo de reducción de deudas, ni por la vía de dación en pago, en las entidades sometidas a procedimientos de saneamiento, programas de reestructuración o cuyo capital pertenezca total o parcialmente a la Agencia de Garantía de Depósitos. Esta posición fue posteriormente clarificada por el Procurador General del Estado quien en Oficio 14704 de octubre 6 del 2000, indica que esta resolución sólo aplica a las entidades en saneamiento y no a las que se encuentran en Reestructuración abierta atendiendo al público, en virtud de que éstas últimas tienen sus activos y sus recursos a favor de su gestión y no a favor de la AGD, por lo que no le son aplicables las restricciones destinadas a las IFI's administradas por la AGD.

#### **III.4 Regulaciones y Normativas afines.**

Algunas entidades del estado han emitido normativas y regulaciones que de una manera u otra aplican a la gestión que realiza la Agencia de Garantía de Depósito y más allá de ella al propio mercado financiero ecuatoriano.

La más destacable es la Regulación 069-000 del Banco Central del Ecuador, mediante la cual establece como mecanismo de pago a las deudas insolutas de las entidades en saneamiento y en liquidación que mantienen para con el Ex Instituto Emisor, la dación en pago de bienes inmuebles, lo que significará que el Banco Central administrará esos bienes y en contra parte entregará la cartera conferida anteriormente en garantía por los préstamos de liquidez, a fin de que los bancos en Saneamiento ejerzan su jurisdicción coactiva conferida en la Ley Trole II, y así obtengan los recursos necesarios para el pago a los depositantes.

## **CAPITULO IV. IMPACTO DE LA CRISIS EN LA ECONOMIA ECUATORIANA.**

### **IV.1 Costos para el Estado.**

La crisis financiera en el Ecuador que desde 1998 provocó la caída de 17 bancos, registra un costo superior a los 3.000 millones de dólares hasta la fecha. Esta cifra representa el 22% de la producción de la economía ecuatoriana (PIB) y coincide con las estimaciones de la Corporación Andina de Fomento (CAF). Este organismo internacional ha señalado que el 73% de la quiebra bancaria fue por la falta de políticas de crédito y los términos liberales en la otorgación de créditos. Además del financiamiento de la cartera a muy largo plazo (entrega de créditos) y la ausencia de una autorregulación bancaria y supervisión financiera. De los 3.000 millones de dólares, 1.800 millones corresponden a los préstamos otorgados a la banca durante 1999. Entre junio de 1998 y junio de 1999 la morosidad en el sistema financiero se elevó en más de tres veces al pasar de 4,62% al 15,6% y el costo financiero se estimaba entre 1.600 y 2.000 millones de dólares, que significaron el 14% del PIB. Las cifras se enmarcan en un análisis comparativo realizado entre varias economías. Se resalta que entre 1981 y 1996 las dos terceras partes de los países miembros del Fondo Monetario Internacional (FMI) experimentaron algún tipo de crisis bancaria, pero el impacto fue mayor en aquellos denominados emergentes. Según Carta Económica, en un estudio efectuado en mayo de 1999, el sistema financiero presentaba un decrecimiento constante desde el último trimestre de 1997, pues cayó en 3,5% respecto al mismo trimestre de 1996. En los cuatro trimestres de 1998, el sector decreció más: en el 2,7%, 5,5%, 6,8%, y 1,4%, respectivamente. La primera señal de la crisis fue la quiebra del Banco de Préstamos; luego, a fines de 1998, se da el salvataje de Filanbanco por 400 millones de dólares en

créditos de liquidez. Desde enero de 1999 empezó la caída progresiva de estas entidades. *ANEXO # 3*

#### **IV.2 El surgimiento del mercado de los CDRs**

El Decreto 685 que dispuso el congelamiento de fondos del Sistema Financiero Ecuatoriano, sin duda que será el más recordado por el país. El mismo originó la entrega de Certificados de Depósito Reprogramados a los clientes de la banca, quienes comenzaron a negociar, principalmente aquellos provenientes de las instituciones en saneamiento. Las negociaciones se vienen realizando principalmente en las Bolsas de Valores del país, con precios bajos y costos altos en cuanto a beneficios.

La razón: son papeles considerados riesgosos; debido a que algunos de los bancos emisores han cerrado sus puertas definitivamente, y otros cumplen plazos para capitalizarse. El mercado para estos títulos es reducido y mantiene precios bajos.

Por ejemplo, el precio promedio para los Certificados de Depósitos (Cedres) del Banco del Progreso representa el 60% de su valor nominal, y el 71,88% en el caso de los papeles de Bancomex. En la Bolsa de Quito se han negociado, hasta el mes de octubre del 2000, 694 millones de dólares en Cedres de estos dos bancos.

No obstante, la participación de los Cedres de otras instituciones financieras se mantiene. Así, entre marzo y junio pasados se negociaron un total de USD 5.7 millones en Quito y USD 3.5 millones en Guayaquil.

Capitalizar compañías, darles mayor liquidez y aportes para constituir las, comprar activos de bancos cerrados, pagar obligaciones (incluso tributarias), son las opciones que aún se discuten para el uso de los Certificados de Depósitos Reprogramados (CDR).

Una resolución de la Superintendencia de Compañías permitía utilizar los documentos al valor del mercado hasta un máximo del valor nominal.

Sin embargo existe un mercado paralelo o mercado negro de negociación de CDR's donde más de uno ha sido desfavorecido en virtud de los altos descuentos. A esto se suman las series de denuncias de devolución de dinero a clientes del Banco del Progreso

Existen graves denuncias referentes a que aprovechándose de la desesperación de los clientes del Banco del Progreso por recuperar sus fondos, la administración temporal de la AGD creó un monopolio para negociar dichos certificados, fijando el valor de descuento de los documentos inicialmente en el orden del 50%.

La denuncia se endurece más aún cuando señala que mientras a algunos clientes del Progreso de la tercera edad y con problemas de salud se los postergaba y se les decía que no había dinero, a un solo cliente del banco se le canceló más de USD 280.000 y a tan solo doscientos ciudadanos se les pagó USD 2.713.

Inclusive dentro de las declaraciones formuladas por el propio ex presidente del Banco del Progreso, Fernando Aspiazu Seminario, el 9 de mayo de este año, en el ex penal García Moreno, ante la jueza Quinta de lo Penal del Guayas, Rocío Santos de Macías, señala que el Banco del Progreso pagó a clientes o empresas valores superiores a los 2.000 mil UVCs. "Se observa que ha entregado dinero por emergencias médicas a

personas pudientes de nuestra sociedad, como los Icaza, Descalzi, Holl, Leone, Masshu, Lebed, Orrantia, Plaza, Holsen, entre otros.”

Posterior a todo este mercado generado, el Tribunal Constitucional, declaró inconstitucional el Decreto 685 por lo que el congelamiento no prosiguió. La Agencia de Garantía de Depósitos, canjeó los anteriores Certificados de Depósito Reprogramados por Certificados de Pasivos Garantizados que es un documento que aún no tiene mayor aceptación en el mercado financiero, no se encuentran registrados en las Bolsas de Valores del país y su negociabilidad es aún incierta.

### **IV.3 Pérdida de control sobre la inflación y cambio de Modelo Económico (Dolarización).**

La economía ecuatoriana se redujo en 7% en 1999, mientras la inflación se ubicó en 60%, la más alta en todo el hemisferio para ese año. Es por ello que se optó por la dolarización como un mecanismo para fortalecer la banca y elevar la balanza comercial en un 30%.



CIB-ESPOL

El tema de dolarizar la economía fue un punto de álgida y ardua discusión en diferentes foros. Tenía por ejemplo el apoyo de los grupos de exportadores y la clase media, que estaban ansiosos por retornar a la estabilidad económica. Representantes del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y expertos financieros privados brindaron su apoyo al Gobierno del Ecuador para estructurar el modelo.

El programa respaldado por Washington y el FMI establece la paridad de las monedas como un ancla para mantener baja la inflación privatizar las compañías del Estado y prevé elevar los precios de la gasolina, electricidad y otros servicios a niveles internacionales.

Entre el 10 enero de 1998 y 1999, el sucre perdió 250 por ciento de su valor; más que en los últimos 6 años (entre 1992 y 1998 la devaluación fue 233 por ciento). Otro factor preponderante para la adopción de la dolarización fue la falta de credibilidad. Cuando las autoridades monetarias optaron por liberalizar el tipo de cambio, gran parte de su éxito dependía del grado de credibilidad que el Banco Central impartiese a los agentes. Debido a que la prioridad económica se dirigió al salvataje del sector financiero, el Central perdió su capacidad de control monetario al realizar operaciones de reporto con los bancos de la AGD. Entre enero de 1999 y enero 7 del 2000, la emisión monetaria se expandió en 148 por ciento pese al esfuerzo del Banco Central por esterilizarla mediante la colocación de Bonos de Estabilización Monetaria cuyo volumen entre enero y diciembre del año anterior se triplicó de 1,9 a 5,7 billones de sucres.

Mientras en 1989, del total del crédito de la banca privada, 2 por ciento correspondía a moneda extranjera, a enero del 2000 era casi igual el volumen de créditos en moneda extranjera y nacional. Se considera que un país está altamente dolarizado cuando los depósitos en moneda extranjera exceden el 30 por ciento, situación que vino presentándose en nuestro país a partir de 1997 alcanzando, para enero del 2000, el 45 por ciento. A pesar de que los bienes primarios (combustibles, sueldos, impuestos y canasta básica) continuaban pagándose en sucres, los bienes suntuarios (casas, departamentos, oficinas, autos, electrodomésticos, computadoras) se cotizaban en dólares.



CIB-ESPOL

### *Características del sistema*

La Reserva Monetaria pasa a formar parte del patrimonio de los ciudadanos y la moneda extranjera adquiere el status exclusivo o predominante de curso legal completo. Un país dolarizado oficialmente forma parte de una zona unificada de moneda con el país emisor renunciando a una política monetaria propia. En dolarización, la oferta monetaria depende del comportamiento de la Balanza de Pagos. Si queremos disponer de más dinero debemos gastar menos, producir y ahorrar más, atraer capitales y, sobre todo, ser competitivos ya que de esa manera nuestros productos se cotizarán a mejores precios en el exterior. En la medida que exista libre flujo de bienes, capitales y personas, los precios entre las dos regiones tienden a asimilarse, pues el arbitraje (ganancia entre compra y venta para tomar ventajas de los precios) tiende a mantener precios de bienes similares dentro de un rango estrecho. Por ello, las tasas de inflación serán parecidas pero no necesariamente las mismas, por la diferencia de costos (arancelarios, impuestos, transporte...), a más del ritmo diferente de crecimiento. Debido a que se elimina el riesgo cambiario y las expectativas inflacionarias, las tasas de interés tienden a igualarse y la diferencia reflejará el riesgo país.

### *Fortalezas y condiciones para dolarizar*

Además de la baja de inflación e intereses, la dolarización facilita la planificación empresarial y personal. Se produce un sinceramiento económico para ver los problemas estructurales del país (salarios empobrecidos, empresas no competitivas, sector externo débil) y buscar soluciones de raíz. Considerando el grado de deterioro de la banca local y la desintermediación financiera, se estimulará la entrada de bancos extranjeros pues se reducen los riesgos de tasas de cambio. Para ello se requiere un sistema financiero integrado en un mercado competitivo (no mono u oligopólico), amplia libertad de

acción, reglas de juego claras y gran movilidad de capitales dentro y fuera del país. Otra ventaja es que el Central deja de actuar como prestamista de última instancia y de emisión de billetes inorgánicos. Se reducen los costos transaccionales, la doble contabilidad y las reservas bancarias contra pérdidas cambiarias.

#### *Suficiencia de reservas*

Lo mínimo es tener suficientes dólares para cubrir el dinero en circulación.

#### **IV.4 La Fuga de capitales**



CIB-ESPOL

La aspiración del Gobierno es que regresen los capitales que fugaron por la crisis bancaria. El director de la Bolsa de Valores de Guayaquil (BVG), Enrique Arosemena Baquerizo, ha manifestado que la nueva política monetaria es un primer paso para que retorne la confianza al país, pero eso solo estará complementado con otros factores.

Arosemena piensa que los capitales regresarán poco a poco, aunque considera que ya están llegando porque el nivel de depósitos bancarios se ha incrementado.

Ahora hay credibilidad en el Gobierno y la confianza de los depositantes está mejorando, ellos sacan su dinero del “colchon bank” y lo llevan al sector financiero.

El aparato productivo también está interesado en que el país se recupere, las ventas se han elevado y eso es gracias a los incrementos salariales que el Gobierno ha dispuesto.

Con el retorno del dinero las inversiones también aumentarán, sin embargo, decirlo no es suficiente, pues los capitales no fluyen por fines altruistas sino por oportunidades. El

Gobierno debe demostrar a los inversores en qué pueden colocar su dinero pero estas alternativas deben ser muy buenas. La razón: existe mucha competencia a nivel mundial y otros países, en la misma situación económica del Ecuador, sí ofrecen interesantes alternativas. La situación no es que el país no pueda hacerlo sino que lo interesante sería entrar a competir con ellos. Es prioritario conocer datos adicionales que despierten la confianza de los inversionistas. Entre ellos los avances de la renegociación de la deuda externa y que los resultados sean creíbles.

Según los datos de la CEPAL, indican que existen capitales fugados por aproximadamente el monto de la deuda externa. Son capitales fugados hechos en Ecuador por empresarios que están aquí esperando la estabilidad macroeconómica para hacer inversiones que estaban atrasadas. Además, existe otro monto de dinero en el llamado "colchón bank" que en grueso cálculo sería de 600 millones de dólares, y que también se inyectarían en la economía una vez que las leyes para la dolarización estén vigentes, y más aún sean de fácil aplicación y comprensión por todos los ecuatorianos.

Por otra parte es importante un incremento de las importaciones. Ello significa que se está dinamizando el sector productivo que el 85% está compuesto de insumos, materia prima y bienes de capital.

## CAPITULO V ENTIDADES DE CONTROL BANCARIO

### V.1 Superintendencia de Bancos

Es la principal institución de supervisión y control bancario. Nació casi a la par que el Banco Central con el estudio realizado por la misión Kemmerer respecto al sistema monetario y financiero en Ecuador, en los albores del siglo XX. Pero la historia de la regulación bancaria no empieza ahí sino en el siglo XIX.

En 1869 se promulgó la Ley de Bancos Hipotecarios, cuya vigencia a pesar de ser incompleta duró más de 50 años. Posteriormente, en 1899 cuando se elaboró una Ley de Bancos que disponía lo concerniente a los bancos de emisión. En esa época eran seis. En aquella época por primera vez se nombró una autoridad de supervisión de los bancos, mediante decreto ejecutivo 1914.



El cargo se denominó Comisario Fiscal de Bancos. Su misión era vigilar la emisión y cancelación de los billetes de bancos. Luego, en 1927, bajo la inspiración de la misión Kemmerer (estuvo en Ecuador entre 1925 y 1927) fue cuando se produjo la verdadera transformación en el sector bancario y financiero al expedir: La Ley Orgánica de Bancos; la Ley Orgánica del Banco Hipotecario del Ecuador (ahora BNF) y la Ley Orgánica del Banco Central. Desde entonces se estableció la supervisión de las operaciones bancarias mediante la creación de la Superintendencia de Bancos, el 6 de septiembre de 1927. Una historia reciente se remonta a 1992, durante el gobierno de Sixto Durán Ballén, año en que se expidió La Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado. A la Superintendencia se le critica la débil supervisión de los bancos, motivo por el cual no se pudo prevenir la crisis que comenzó a observarse a mediados 1998 y maduró e hizo explosión en 1999, con el consiguiente perjuicio para los ahorristas. Su efecto devastador dejó como saldo la desaparición de alrededor del 70 por ciento de los

bancos privados, la mayoría de los cuales se encuentran cerrados. Únicamente dos bancos están abiertos: Filanbanco - La Previsora y Pacífico Continental, que resultaron de la fusión de cuatro instituciones del sector de similar nombre. La Superintendencia y sus titulares de turno han jugado un papel protagónico en la crisis, pero su participación no ha sido exitosa. Rodeada de polémica respecto a sus decisiones pasadas, en la época presente no tiene mucha credibilidad en la opinión pública. Es una de las instituciones públicas en la que menos tiempo duran sus funcionarios titulares. Precisamente ese aspecto impiden que exista una continuidad en las políticas que regulan al sector. Estas no constituyen políticas de Estados sino que dependen de la visión y opinión del Superintendente de turno. Desde que reventó la crisis cuatro superintendentes han existido. Cuatro personas han dirigido el sistema financiero en menos de dos años. Jorge Egas Peña, Jorge Guzmán, Juan Falconi y próximamente, Marcelo Merlo Jaramillo, si el Congreso designa al primero de la terna que envió el Presidente de la República Gustavo Noboa al Poder Legislativo. Ellos y sus antecesores han estado involucrados en una serie de denuncias que como se acostumbra en Ecuador, son diluidas por el paso del tiempo. Un organismo que requiere de una persona con conocimientos técnicos, íntegra y sin cuestionamientos sobre su vida pública al parecer es difícil de conseguir en tiempos de crisis. En los meses siguientes, la Superintendencia deberá enfrentar varios retos:

Ofrecer los lineamientos básicos que permitan el fortalecimiento de las instituciones del sistema financiero (ANEXO # 4) ; promover las fusiones y absorciones, alentar la venta o traspaso de los bancos regentados por la AGD al sector privado nacional e internacional; implantar nuevas normas de supervisión y control bajo la Filosofía de las reglas universales de Basilea. Hasta ahora nada se ha hecho. Se ha permitido que el tiempo transcurra sin ejecutar las reformas que se requieren para fortalecer al sector.

Inclusive se ha dispuesto que los bancos puedan contabilizar en sus balances bonos o títulos al cien por ciento de su valor nominal. Lo que ocasiona esa práctica es que se inflen las cuentas del sector, para de esta manera salvar a ciertos bancos, cuya estabilidad se vería comprometida.

Tampoco se han cumplido los requerimientos del Fondo Monetario Internacional respecto al incremento de los capitales. Un aspecto que todavía no está resuelto y amenaza como espada de Damocles al sistema es la cartera vencida. Es cierto que se han hecho provisiones. Pero la situación es un indicio de la falta de recuperación de los sectores productivos.

Es de esperar el nuevo Superintendente lleve a cabo las modificaciones que se requieren para modernizar la institución y ponerla a tono con las circunstancias, caso contrario las cosas seguirán como hasta ahora y no cumplirá su papel de supervisar, controlar y prevenir las crisis de manera temprana.



CIB-ESPOL

### **V.1.2 La Agencia de Garantía de Depósitos**

Una de las instituciones públicas más controvertidas en el sistema financiero es la AGD, Agencia de Garantía de Depósitos. Generó polémica desde su creación. Nació al amparo de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributaria y Financiera, aprobada por el Congreso el 29 de noviembre de 1998. Eran los días previos a la debacle de Filanbanco. Es más, ese fue el primer banco que se convirtió en huésped de la institución. Los artículos de la ley que se refieren a la AGD, van del 18 al 32. La AGD no tiene únicamente como función recoger a los bancos en problemas que ya no encuentran salidas de mercado, sino también hacer efectiva la garantía de depósitos para los clientes de esos mismos bancos.

El aspecto más criticado de la ley que creó la AGD, se refiere a la universalidad de la garantía de depósitos, que incluso permitía que las inversiones de los clientes vinculados también pudieran acceder a la devolución. Ese punto fue resuelto posteriormente con una ley que lo modificó. La AGD al ser administradora de los bancos se enfrentó con un grave problema: la recuperación de la cartera de créditos, que de acuerdo a cifras oficiales suman 1.100 millones de dólares. Sin embargo, ese valor no podrá recuperarse en su totalidad. A criterio del actual gerente general de la institución, Luis Villacís, solamente entre el 20 y 25 por ciento de ese valor podrá rescatarse, esto es entre 220 y 275 millones de dólares. En los primeros meses del 2001 se iniciarán los juicios de coactiva para los clientes que accedieron a préstamos y no han cancelado esas obligaciones. *ANEXO # 5*. Durante 1999 se devolvieron a los depositantes el equivalente a 350 millones de dólares, mientras que en lo que va del 2000 se han canalizado 155 millones de dólares. Resta por pagar 940 millones de dólares. *ANEXO # 6*. En su mayoría esos dineros corresponden a los clientes del Banco del Progreso. Otro de los contratiempos que ha tenido la AGD es el excesivo números de gerentes que han pasado por sus instalaciones. En apenas dos años de existencia, ha habido cuatro titulares de la organización; James PcPherson FebresCordero, Bruno Leone, Walter Valarezo y Luis Villacís Morales.

### **V.1.3 La Junta Bancaria**

Un organismo de decisión dentro del sector es la Junta Bancaria. Está presidida por el Superintendente de Bancos y conformada por cuatro directores: un representante del presidente de la república, un delegado del Banco Central, otro del sistema financiero y otro del Ministerio de Finanzas y Crédito Público.

A la Junta Bancaria le corresponde tomar las decisiones sobre fusiones, absorciones y liquidación de las instituciones que forman parte del sector. Anteriormente le tocaba resolver respecto a los créditos de liquidez y subordinados que entregaba el Banco Central a los bancos cuando se encontraban en problemas. Con la denominada Ley Trole I que puso en vigencia la dolarización, esa potestad desapareció. Hoy se buscan supuestas soluciones de mercado. Los préstamos se dan entre bancos. Pero hasta ahora la práctica ha sido que sean los bancos abiertos que están en manos de la AGD, Agencia de Garantía de Depósitos, los que entreguen los dineros para resolverle los problemas a los bancos privados. Filanbanco ha sido la institución a la que hasta ahora ha financiado los desbalances en la banca. Lo hizo con Banco del Pacífico, pese a lo cual este tuvo que ser salvado por el Banco Continental a través del mecanismo de fusión. La Junta Bancaria también ha sido cuestionada, pues sus decisiones no han sido técnicas, sino más bien políticas y han respondido a presiones de grupos políticos o económicos. Una muestra de ello está en la decisión que tomó sobre el futuro de los bancos a mediados de 1999, cuando decidió ayudar financieramente a cuatro bancos, tres de ellos que después pasaron a la AGD. Pacífico, Previsora, Popular y Cofiec, integraron la lista de los bancos que fueron incluidos en el rubro de instituciones con patrimonio superior a cero, pero menor a nueve. Ese estudio fue ampliamente cuestionado. Incluso se llegó a decir que los patrimonios técnicos habían sido manipulados y que esos bancos estaban bajo el nivel de cero. El respeto a la ley es esencial para que la Junta Bancaria, junto con la Superintendencia de Banco recuperen la credibilidad perdida.

## V.2 Banco Central del Ecuador



CIB-ESPOL

Fue mérito de la Revolución Juliana (9 de julio de 1925) iniciar el proceso de fundación de un banco nacional emisor. La crisis del país, causada -en opinión de Luis N. Dillon- por la inconvertibilidad del billete, las emisiones sin respaldo, la inflación, la especulación, el abuso del crédito, el desnivel de la balanza de pagos, la falta de control oficial sobre los Bancos y la anarquía y rivalidad bancaria, debía enfrentarse saneando la moneda y regularizando el cambio. El Banco Central del Ecuador sería el organismo llamado a cumplir estos fines, dentro de un abigarrado conjunto de reformas de la economía ecuatoriana propugnadas por los militares y civiles congregados alrededor de las ideas julianas.

Sin embargo, siendo los aspectos relacionados al tipo de cambio y al régimen monetario extremadamente sensibles en una economía pequeña y abierta como la ecuatoriana, la propuesta debió madurar, mientras se vencía la inercia de sectores sociales a quienes no interesaban progresos de esa naturaleza. Un paso intermedio se dio el 26 de junio de 1926, al crearse la Caja Central de Emisión y Amortización, organismo encargado de reconocer oficialmente el monto total de los medios de pago y de autorizar provisionalmente la circulación de billetes.

El 18 de octubre de 1926 el Presidente Isidro Ayora dispuso que los bancos autorizados a emitir billetes entregaran a la Caja Central de Emisión determinadas cantidades de oro y plata que, en total, sumaban diez millones seiscientos mil sucres. Mientras tanto, la misión presidida por E. W. Kemmerer preparaba un extenso conjunto de medidas económicas modernizantes. El ilustre profesor de la Universidad de Princeton venía

precedido de una inmensa fama por trabajos similares realizados en otros países de América del Sur.

El 11 de febrero de 1927 la Misión Kemmerer presentó a consideración del Gobierno el Proyecto de Ley Orgánica del Banco Central del Ecuador, acompañado de una exposición de motivos. Surgía una compañía anónima autorizada durante 50 años para emitir dinero, redescantar a tasa fija, constituirse en depositaria del gobierno y de los bancos asociados, administrar el mercado de cambios y fungir de agente fiscal. Debido a que las funciones de la nueva institución estaban "íntimamente ligadas a los derechos soberanos del Gobierno y al interés público", el Gobierno estaba llamado a participar en su administración.

El 12 de marzo de 1927 el Presidente Isidro Ayora decretó la Ley Orgánica del Banco Central del Ecuador (Registro Oficial N. 283). La preparación del funcionamiento de la nueva institución estuvo a cargo de una Comisión Organizadora, nombrada por el propio Ayora. El 3 de junio del mismo año se aprobaron los estatutos; luego de superar varias dificultades operativas entre la Caja Central de Emisión y la nueva institución, finalmente el 10 de agosto de 1927 el Banco Central del Ecuador abrió sus puertas. El 25 de agosto de 1927 se inauguró la Sucursal Mayor en Guayaquil.

Estabilizar y unificar la moneda fueron los objetivos iniciales del nuevo organismo. Para lograrlo, el Instituto Emisor se valió del "patrón oro de cambio", régimen monetario que fijaba el precio del sucre en términos de oro; la obligación básica de la autoridad monetaria consistía en mantener fijo ese precio en 0.300933 gramos de oro fino, es decir un quinto del contenido de oro fino del dólar norteamericano de esa época.

Esta convertibilidad forzosa coincidió con una crisis económica inusual, la llamada Gran Depresión (1929), que obligó a decretar una nueva moratoria de pagos el 8 de febrero de 1932.



CIB-ESPOL

A partir de entonces, la tradicional política de gasto deficitario y crédito (ahora del propio Banco Central) que ya habían financiado la economía ecuatoriana entre 1915 y 1925, recuperó su vigencia. La inestabilidad de precios impulsada por el gasto fiscal y la política monetaria expansiva obligó a recurrir a otro consultor, Manuel Gómez Morín, para reformar la Ley del Banco Central y la normativa monetaria relacionada. En la visión de este experto mexicano, la autoridad monetaria debía canalizar el crédito hacia los sectores de la economía considerados críticos en el proceso de desarrollo. Junto a Víctor Emilio Estrada, conspicuo banquero guayaquileño, aconsejó asignar al Banco Central del Ecuador la función de eje en la determinación de los tipos de préstamos ofrecidos por la banca privada al sector productivo mediante la modificación de la tasa de descuento (1937). Las dificultades para ejecutar las recomendaciones de la Comisión Gómez Morín fueron inmensas. No obstante, a partir de entonces las relaciones entre el Gobierno y la banca se vieron profundamente modificadas.

Luego de terminada la Segunda Guerra Mundial, un nuevo repunte de la inflación, junto a graves problemas de balanza de pagos, hizo necesario -una vez más- la comparecencia de técnicos extranjeros. En 1948 el Gerente del Instituto Emisor, Guillermo Pérez Chiriboga, llamó a Robert Triffin, experto del Sistema de Reserva Federal de los EE.UU. El consultor de Harvard propuso reemplazar la Ley Orgánica del Banco Central por la Ley de Régimen Monetario y la Ley de Cambios Internacionales. De esta manera se consagraban nuevos conceptos: un Directorio del Banco Central del Ecuador en el

que participaba el Gobierno (lo que implicaba su corresponsabilidad en el diseño de la política monetaria); la potestad de devaluar la moneda; además, para ejecutar políticas anticíclicas, el Instituto Emisor fue autorizado a conferir préstamos al Estado y al sector productivo; y finalmente, un sistema contable que permitía asumir las nuevas funciones. Se planteaba como objetivo final la estabilidad de los precios y la preservación de una situación financiera solvente. Por más de tres décadas este régimen monetario enfrentó con éxito innumerables perturbaciones. Sin embargo, el rigor de la crisis de deuda externa desatada en 1981, los ajustes a los que fue indispensable someter a una economía en desequilibrio, las presiones fiscales, una inflación desbordada y, sobre todo, la necesidad de ordenar nuevamente el conjunto de la economía, a fin de retomar una ruta de crecimiento más apropiada, hizo necesario un nuevo cambio. Con este propósito, en mayo de 1992 se expidió la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, mediante la cual el Banco Central del Ecuador fue capacitado para intervenir en el sistema financiero mediante operaciones de mercado abierto. Adicionalmente, la necesidad de establecer nuevos compromisos de austeridad para el sector público obligó a conculcar la potestad de otorgar crédito al Fisco. Posteriormente, con el fin de precautelar los intereses de los clientes del sistema bancario, el Banco Central del Ecuador quedó autorizado a operar como prestamista de última instancia, dentro de estrictos parámetros financieros. De manera tangencial, el Banco Central es una institución vinculada al sistema financiero. Pese a la implementación del nuevo sistema de dolarización, sigue resolviendo sobre el nivel de tasas de interés que deben regir en el mercado. Anteriormente otorgaba los créditos de liquidez y subordinados para bancos que enfrentaran dificultades de liquidez en el primer caso y de solvencia en el segundo. Sobre su directorio también han arremetido huracanes que se han llevado consigo a varios de sus miembros. Como consecuencia de los créditos entregados a muchos de los

bancos que están en la AGD, el Central tiene en su poder una serie de bienes muebles e inmuebles como respaldo a esa cartera. Ha habido denuncias de que muchos de esos bienes están sobrevaloradas. Las investigaciones todavía no han dado resultados precisos. Esta institución también tiene que reestructurarse al tenor del nuevo esquema de dolarización.

## CAPÍTULO VI DE CARA AL FUTURO



### **VI.1.- Reformas necesarias para evitar la crisis / VI.2 Controles Cruzados / VI.3 El rol a mediano y largo plazo de la Agencia de Garantía de Depósitos**

Si se le pudiera dar un color a las reformas que deben ejecutarse en el sistema financiero, el apropiado sería el verde. Esa es la descripción más precisa de lo que ocurre en el sector. Reformas de índole legal, financiero y económica son necesarias para que el sector no vuelva a tambalear y arrastre consigo a los ecuatorianos. El fortalecimiento patrimonial de los bancos no se ha dado ni se han implantado los mecanismos de control y supervisión contenidos en las normas de Basilea.

Para restablecer al sector es necesario que se cumplan los programas de capital mínimo. Pero en lugar de ello, la Superintendencia ha ampliado los plazos en demasía para que esas disposiciones se cumplan. Un aspecto importante para rehabilitar al sector es incentivar las fusiones o adquisiciones por parte de terceros, sería preferible extranjeros, aunque en las actuales circunstancias resulte un poco complicado. Muchos analistas han dicho que los bancos que están en la AGD prácticamente valen cero, motivo por el cual debería transferírseles a los bancos internacionales a valores ínfimos. En el caso que la venta sea a nivel nacional, se sugiere la creación de un bono que pudiera ser emitido por el Banco Central, y que el ex instituto emisor aceptaría con preferencia para el pago de deudas del sistema para con el Central. De manera previa resultaría indispensable y obvio un cambio de accionistas. De manera paralela resulta indispensable que las tasas de interés continúen a la baja. Por supuesto que resulta imposible bajo el esquema de dolarización y bajo la lógica de las leyes de mercado que se reduzcan por Decreto. Creemos que es esencial que sean liberadas para que las fuerzas de la oferta y la

demanda las regulen y no el Banco Central, y peor aún el Congreso. Un tercer aspecto a tomar en cuenta son las modificaciones a la garantía de depósito.

A futuro debe introducirse una disposición para que los accionistas de los bancos respondan con sus bienes la garantía de depósito, pues las limitaciones que se impusieron con las reformas a la ley que creó la AGD no son suficientes. Urge también acelerar el paso para que las instituciones financieras privadas creen el fondo que reemplace a la garantía de depósitos de la AGD que recae hasta ahora únicamente en manos del Estado. La reestructuración de las deudas de las empresas con la banca es también prioritaria, caso contrario a las instituciones financieras les resultará difícil recuperar su cartera y se comenzarán a llenar de bienes, los cuales tienen un costo administrar. Un aspecto trascendental que se debe implantar lo más pronto posible es el fortalecimiento de la supervisión y control bancario por parte de la Superintendencia. Hay un equipo al interior de la institución dirigido por el ex superintendente de Banco de Venezuela, pero todavía nada se ha ejecutado.

## CAPITULO VII CONCLUSIONES Y RECCOMENDACIONES

Un estudio del Ing. Jorge Gallardo Zavala, señala que por lo general las crisis están interrelacionadas en una secuencia de eventos que se inicia con la decisión de liberalizar los sistemas financieros. En el caso de Ecuador, esa liberalización se dio en 1992 con la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. De manera paralela se abrió la cuenta de capitales de la balanza de pagos. Lamentablemente esos aspectos que pudieron ser positivos resultaron contraproducentes porque no existía un entorno de supervisión y regulación bancaria fuerte. La principal institución de supervisión bancaria, la Superintendencia de Bancos, no cumplió su cometido.

Precisamente ese es el factor que tiene que solidificarse en el país para que el ciudadano común pueda tener la certeza de que los bancos operan de manera segura y confiable, además de que mantengan un apropiado nivel de capital y reservas. Esa será la única forma de que los capitales retornen. Durante 1999 y parte del 2000, se fugaron al exterior alrededor de 1500 millones de dólares.

Pero no debe creerse que la supervisión garantizará la eterna permanencia de los bancos en el sistema. Más bien implica detectar a tiempo los problemas para corregirlos y evitar prácticas no acordes con las reglas bancarias como ocurrió en años atrás,

En el ámbito internacional las reglas de supervisión que se aplican se vinculan con "los principios claves para una Supervisión Bancaria Efectiva", que fue puesto en vigencia por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea.

Igual existen procedimientos internacionales de contabilidad y auditoría que tienen que ponerse en práctica. En ese contexto la idea es establecer el sistema de las denominadas Alertas Tempranas.



De forma paralela se puede estudiar la posibilidad de establecer controles al ingreso de los denominados capitales golondrina, que han sido los causantes de las crisis financieras en el Sudeste Asiático, México y Argentina. Por muchos años Chile, un país que se puede tomar como buen ejemplo de lo que hay que hacer para avanzar hacia el desarrollo aplicó restricciones a los capitales calientes. En los últimos años ha comenzado a liberar, sin excesos, ese rubro.

Es de esperarse que no se difieran más los cambios que se requieren para evitar que una nueva crisis vuelva a producirse.

A la luz de los hechos expuestos se puede deducir que ni el Estado ni el sector privado está llevando a cabo las medidas necesarias para evitar que una catástrofe financiera como la ocurrida entre 1998 y 1999 se repita. Al parecer las lecciones no se han aprendido y se siguen cometiendo los mismos errores. Uno de ellos proteger a instituciones financieras para evitar que desaparezcan. En nada contribuye ese tipo de decisiones para que retorne la credibilidad a la banca. El mal manejo de las operaciones con Certificados de Depósito Reprogramados CDR, contribuye al desfinanciamiento de los bancos que están en manos de la AGD. Mientras más se demoren en ejecutar los cambios mencionados, más tiempo se tardará el sistema financiero en rehabilitar y lograr que regresen los capitales de miles de ecuatorianos que se han ido al exterior.

# VIII. ANEXOS



CIB-ESPOL

ANEXO # 1

ENTIDADES FINANCIERAS BAJO LA ADMINISTRACION  
DE LA AGENCIA DE GARANTIA DE DEPOSITOS

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
	TUNJUANIA	FINANCORP	AZUAY	FINAGRO	AMERICA	FINANNOVA	OCCIDENTE	DEL PROGRESO	BANCOMEX	POPULAR	BAJCO UNION	CREDITO	PRESTAMOS	MECAN CORP	SOLANCO	FINIBER S.A.	VALORFINSA S.A.
NO. DE RESOLUCION DE LA AGD	AGD-98-002	AGD-99-006	AGD-99-007	AGD-99-008	AGD-99-010	AGD-99-011	AGD-99-012	AGD-99-031	AGD-99-032	AGD-99-035	AGD-99-036	AGD-99-037	AGD-99-038	AGD-99-045	AGD-99-048	AGD-99-049	AGD-00-08
FECHA DE QUE INGRESO LA IYI A LA AGD	30-Dic-98	13-Ene-99	18-Ene-99	18-Ene-99	25-Feb-99	24-Feb-99	03-Mar-99	13-Jul-99	30-Jul-99	26-Sep-99	01-Oct-99	01-Oct-99	01-Oct-99	16-Nov-99	16-Dic-99	16-Dic-99	16-Feb-00
ESTUACION ACTUAL DE LA ENTIDAD	Saneamiento	Saneamiento	Saneamiento	Saneamiento	Saneamiento	Liquidación	Saneamiento	Saneamiento	Saneamiento	Saneamiento Abierto	Saneamiento	Saneamiento	Saneamiento	Saneamiento	Saneamiento	Saneamiento	Saneamiento
NOMBRE DEL Ier ADMINISTRADOR TEMPORAL	Ing. Gonzalo Hidalgo	Sr. Eduardo Pedraza	Ing. Antonio Espinoza	Econ. Henry Rumbos	Dr. Jaime Alarcón B.	Ab. Torquato Medina	Ing. Luis A. Bejueto	Econ. César Rumbos	Sr. José Gómez F.	Econ. Miguel Delva C.	Ing. Patricia Celari	Ing. Fernando Arévalo N.	Luis Oscar Andrade V.	Econ. Fernando Sarguri	Dr. Oswaldo Tamayo	Vicior Hugo Roca	Antonio González
NOMBRE DEL ADMINISTRADOR TEMPORAL ACTUAL	Econ. Sonia Escobedo	Ing. Enrique Holmes	Ing. Enrique Holmes	Econ. Federico Sgarbi	Dr. Oswaldo Tamayo	Ab. Torquato Medina	Ing. Enrique Holmes	NO DISPONIBLE	Sr. Santiago Paz	Ing. Fernando Arnedo	Ing. Enrique Holmes	Ing. Enrique Holmes	Econ. Esteban Melo	NO DISPONIBLE	NO DISPONIBLE	Dr. Oswaldo Tamayo	Dr. Oswaldo Tamayo
FECHA DE POSESION DEL Ier ADM. TEMP.	01-Jul-00	20-Ene-00	15-Abr-99	10-May-99	01-May-00	NO DISPONIBLE	20-Ene-00	NO DISPONIBLE	20-Ene-00	01-Abr-00	01-May-00	01-May-00	22-Oct-99	NO DISPONIBLE	NO DISPONIBLE	22-Dic-99	18-Feb-99
FECHA DE POSESION DEL NUEVO ADM. TEMP.																	
FECHA DE VOTO DEL PLAZO DE ENTREGA DEL INFORME	28-Feb-99	14-Mar-99	19-Mar-99	19-Mar-99	30-Jun-99	26-Abr-99	03-May-99	13-Sep-99	30-Sep-99	25-Nov-99	30-Nov-99	30-Nov-99	30-Nov-99	18-Ene-00	14-Feb-00	14-Feb-00	16-Abr-00
FECHA DE ENTREGA DEL INFORME A LA GERENCIA DE LA AGD	30-Mar-99	12-Abr-99	17-Mar-99	19-Mar-99	29-Jun-99	15-Jun-99	07-May-99	30-Sep-99	28-Sep-99	NO DISPONIBLE	NO DISPONIBLE	NO DISPONIBLE	21-Ene-00	NO DISPONIBLE	NO DISPONIBLE	NO DISPONIBLE	NO DISPONIBLE
FECHA DE CONOCIMIENTO DEL INFORME POR DEL DIRECTORIO	31-Mar-99	14-Abr-99	31-Mar-99	24-Mar-99	16-Nov-99	NO DISPONIBLE	07-Jun-99	01-Oct-99	16-Nov-99	NO DISPONIBLE	NO DISPONIBLE	NO DISPONIBLE	NO DISPONIBLE	NO DISPONIBLE	NO DISPONIBLE	NO DISPONIBLE	NO DISPONIBLE
FECHA DE INICIO DE PAGO DE DEPOSITOS GARANTIZADOS	12-Abr-99	03-May-99	19-Abr-99	03-May-99	NO DISPONIBLE	NO APLICA	14-Jun-99	26-Jul-99	21-Feb-00	NO APLICA	04-Oct-99	04-Oct-99	01-Jul-00	01-Jul-00	01-Jul-00	01-Jul-00	NO DISPONIBLE
FECHA DE CULMINACION DE PAGO DE DEPOSITOS GARANTIZADOS	11-Jun-99	02-Jul-99	02-Jul-99	16-Jul-99	NO DISPONIBLE	NO APLICA	09-Jul-99	01-Mar-01	01-Mar-01	NO APLICA	01-Mar-01	01-Mar-01	01-Mar-01	01-Mar-01	01-Mar-01	01-Mar-01	NO DISPONIBLE
FECHA DE CULMINACION DE PAGO DE DEP. NUEVO CRONOGRAMA	13-Ago-99	13-Ago-99	13-Ago-99	13-Sep-99	NO DISPONIBLE	NO APLICA	13-Ago-99	30-Nov-00	30-Nov-00	NO APLICA	30-Nov-00	30-Nov-00	30-Nov-00	30-Nov-00	30-Nov-00	30-Nov-00	NO DISPONIBLE



## ANEXO # 2

### CARTERA DE LOS BANCOS ADMINISTRADOS POR EL ESTADO ECUATORIANO en dolares americanos

INSTITUCION	CIFRAS
FILANBANCO	\$308,326,160.00
PACIFICO	\$186,481,360.00
PROGRESO	\$141,962,800.00
PREVISORA	\$126,636,960.00
POPULAR	\$79,833,400.00
CONTINENTAL	\$65,587,200.00
PRESTAMOS	\$33,684,080.00
BANCOMEX	\$32,656,920.00
FINANCORP	\$27,854,360.00
CREDITO	\$21,709,000.00
FINAGRO	\$16,497,200.00
AZUAY	\$9,355,160.00
SOLBANCO	\$6,575,640.00
OCCIDENTE	\$4,612,240.00
TUNGURAHUA	\$89,520.00
	<b>\$1,061,862,000.00</b>



## **ANEXO # 3**

### **COSTO DE LA CRISIS PARA EL ESTADO ECUATORIANO en millones de dolares**

<b>Bonos emitidos por el Gobierno para la AGD entre 1998 y 1999</b>	<b>\$1,400</b>
<b><u>Emisión adicional de Bonos para capitalizar a los bancos en el 2000</u></b>	<b>\$300</b>
<b>Transferencia presupuestaria a la AGD para pagar depósitos garantizados</b>	<b>\$155</b>
<b>Intereses que deben pagar los bonos emitidos por el Estado</b>	<b>\$260</b>
<b>Prestamos de liquidez y subordinados entregados por el B.C.E a bancos en problemas</b>	<b>\$900</b>
	<b>\$3,015</b>

**ANEXO # 4**  
**RANKING DE LOS BANCOS**

**SEGÚN ACTIVOS Y EN MILES DE DOLARES**

INSTITUCION	ACTIVOS
Filanbanco	987,514
Pichincha	744,891
Pacífico	624,890
De Guayaquil	424,607
Produbanco	313,544
ABN AMR	195,578
Internacional	164,042
Bolivariano	163,561
Citibank	159,853
Austro	77,473
Lloyds	72,688
Solidario	59,797
Aserval	54,879
Machala	50,496
Rumiñahui	48,987
Amazonas	39,620
Cofiec	31,488
Centromundo	24,223
Unibanco	18,773
Loja	18,361
ING Bank	17,170
Litoral	10,495
Territorial	8,380
Comercial de Mana	6,054
Sudamericiano	5,371
GNB	2,205
	<b>4,324,940</b>



**ANEXO # 5**

**RECUPERACION DE CARTERA  
DE BANCOS EN LA AGD  
( en millones de sucres y dólares)**

**EN EFECTIVO**

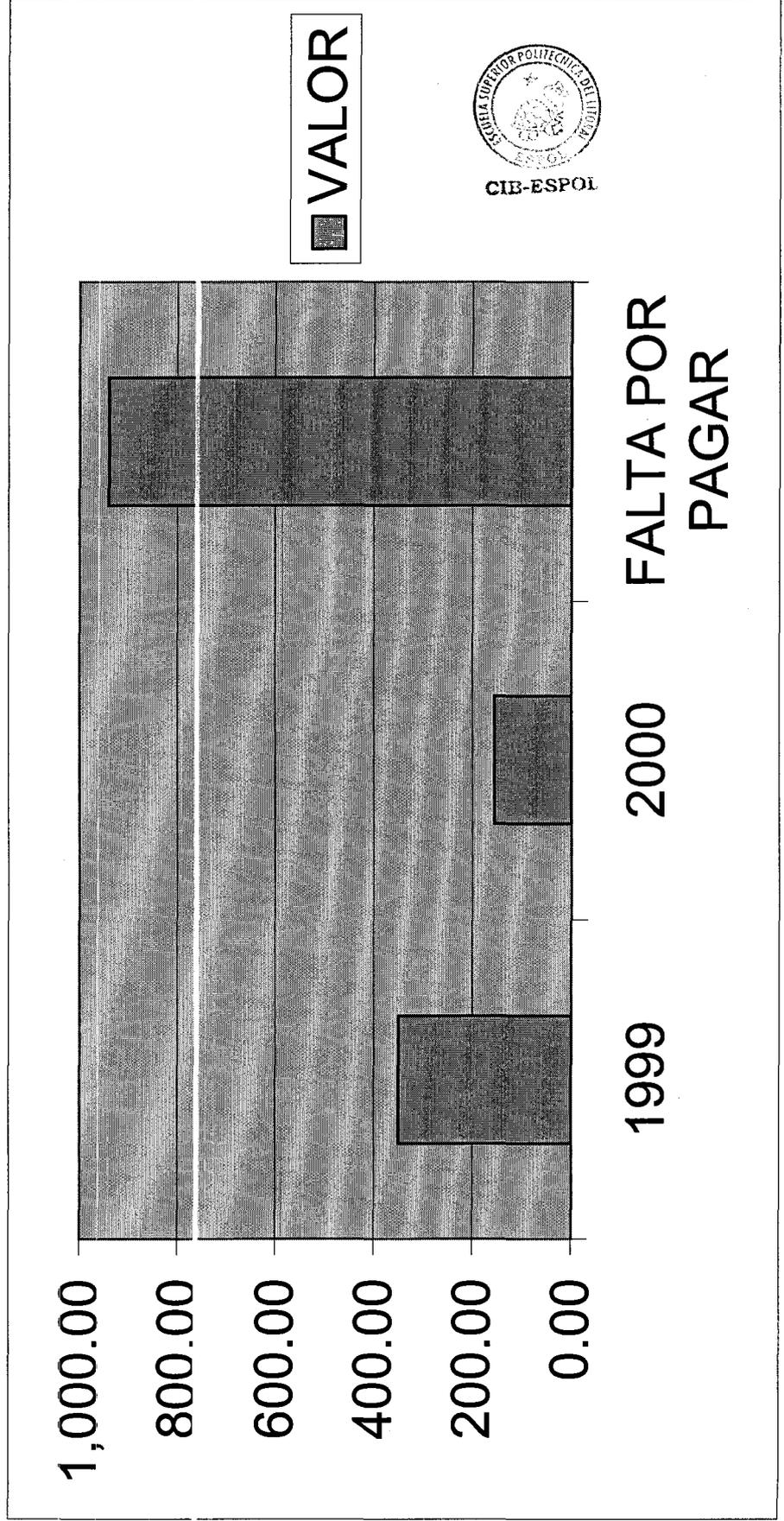
AÑOS	CARTERA PROPIA		CARTERA EN MANOS DEL B.C.E. Y LA CFN	
	SUCRES	DOLARES	SUCRES	DOLARES
1999	90	16.5	20	4.5
2000	31	14.5	15	1.5

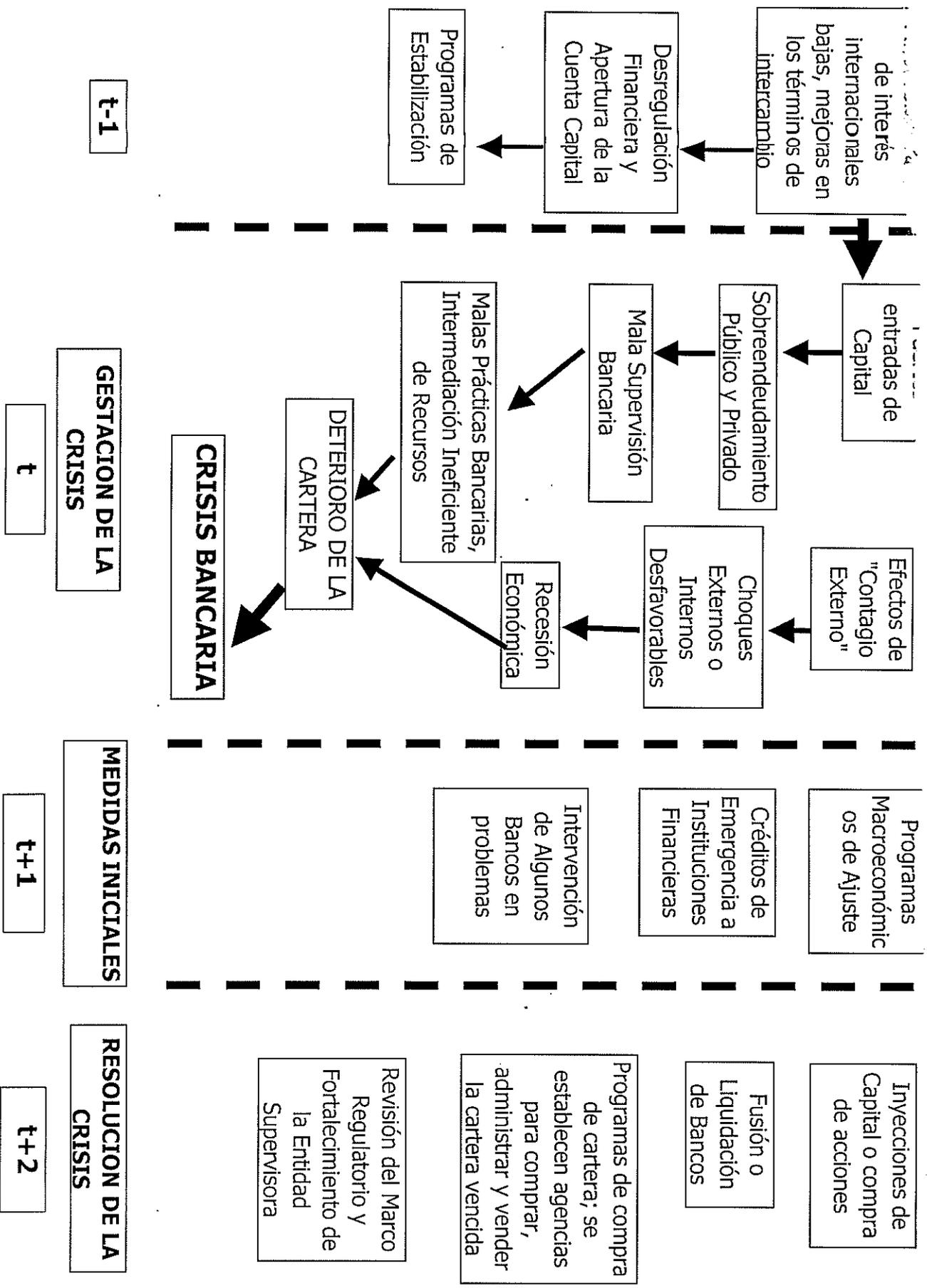
**EN CERTIFICADOS DE DEPOSITO REPROGRAMADOS**

AÑOS	CARTERA PROPIA		CARTERA EN MANOS DEL B.C.E. Y LA CFN	
	SUCRES	DOLARES	SUCRES	DOLARES
1999	31	25	1000	2
2000	110	56	5200	3.8

**DEVOLUCION DE DEPOSITOS  
POR PARTE DE LA AGD  
(millones de dólares)**

PAGOS	VALOR
1999	350.20
2000	155.50
FALTA POR PAGAR	940.00
	<b>1,445.70</b>





## **IX.- BIBLIOGRAFIA**

- a) "Resolutions Handbook 1998" Federal Deposit Insurance Corporation
- b) Principios Básicos de Basilea para Supervisión Bancaria.
- c) "Supervisión y Regulación del Sistema Bancario Norteamericano"  
Federal Reserve Bank.
- d) "The Basic Elements of Bank Supervision" Federal Reserve Bank of  
New York.
- e) Ley de Protección al Ahorro Bancario" Estados Unidos Mexicanos .
- f) Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Area Tributaria -  
Financiera
- g) Ley de Transformación Económica del Ecuador I
- h) Ley de Transformación Económica del Ecuador II
- i) Ley de Transformación Económica del Ecuador III
- j) Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado
- k) Ley General de Instituciones del Sistema Financiero Nacional
- l) Decretos Ejecutivos
- m) Resoluciones de Directorio de la Agencia de Garantía de Depósitos
- n) Apuntes de Economía No. 9 "PANICOS BANCARIOS, SUSPENSION DE  
CONVERTIBILIDAD Y GARANTIA DE DEPOSITOS, UNA REVISION  
GENERAL" Pedro Brito L.
- o) Boletines Estadísticos del Banco Central del Ecuador
- p) Revistas "Finanzas y Desarrollo " Fondo Monetario Internacional