

T
658.15
ECH



ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DEL LITORAL

Instituto de Ciencias Humanísticas y Económicas

"AGENCIA DE GARANTIA DE DEPOSITOS: ANALISIS DE SU
ADMINISTRACION Y PROPUESTA PARA MEJORAR SU
DESEMPEÑO"

TESIS DE GRADO

Previa a la Obtención del Título de
INGENIERO COMERCIAL

Especialización: Marketing y Comercio Exterior

Presentada por :

Carlos Arturo Echeverría Esteves
Paula Cristina Rumbear Cavezas

DIRECTOR :

MSC. Sonia Zurita Erazo



Guayaquil

-

Ecuador

ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DEL LITORAL

Instituto de Ciencias Humanísticas y Económicas

**“AGENCIA DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS: ANÁLISIS DE SU
ADMINISTRACIÓN Y PROPUESTA PARA MEJORAR SU
DESEMPEÑO”**

TESIS DE GRADO

Previa a la obtención del Título de:

INGENIERO COMERCIAL

Especialización:

MARKETING Y COMERCIO EXTERIOR

Presentada por:

CARLOS ARTURO ECHEVERRIA ESTEVES

PAULA CRISTINA RUMBEA CAVEZAS

DIRECTOR:

MSC. SONIA ZURITA ERAZO

GUAYAQUIL-ECUADOR



AGRADECIMIENTO

Agradecemos a Dios, a nuestras familias y a todas las personas que hicieron posible que nuestra tesis pudiera culminar con éxitos.

A todos ellos que nos respaldaron con sus consejos, experiencias y recomendaciones un millón de GRACIAS!!!





DEDICATORIA

Nuestra tesis esta dedicada a todas aquellas personas que confiaron en nosotros y nos brindaron su apoyo incondicional.

Primero que nada nuestros padres quienes siempre nos ofrecieron su máxima ayuda sin importar de lo que se tratara aunque muchas veces no sabían lo que era.

Nuestros hermanos y compañeros que nos toleraron nuestros malos ratos especialmente cuando estábamos más tensos pero que igual nos dieron ánimos de seguir adelante.

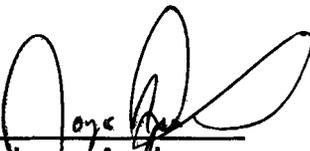
A dos personas muy especiales, amigos incondicionales con quienes compartimos días y noches enteras sin dormir, que en ocasiones estaban más preocupados porque terminemos esta tesis que nosotros mismos, nuestra Directora Sonia Zurita y a nuestro querido amigo Federico Bocca.

TRIBUNAL DE GRADO

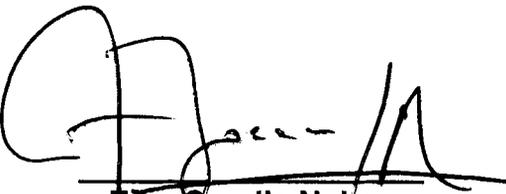
Ing. Omar Maluk S.
DIRECTOR DEL ICHE



Msc. Sonia Zurita
DIRECTORA DE TESIS



Eco. Jorge Ayala
VOCAL PRINCIPAL

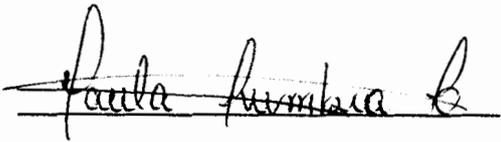


Eco. Ornella Noboa
VOCAL PRINCIPAL

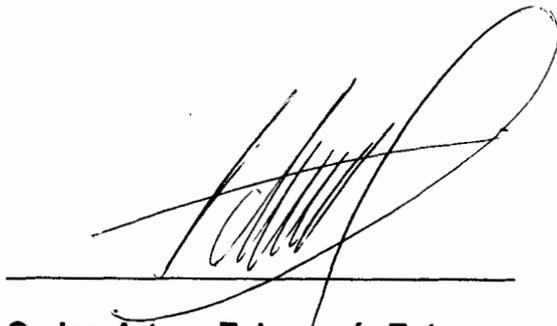


DECLARACION EXPRESA

La responsabilidad del contenido de esta Tesis de Grado nos Corresponde exclusivamente y el patrimonio intelectual de la misma a la Escuela Superior Politécnica del Litoral.



Paula Cristina Rumbea Cavezas



Carlos Arturo Echeverría Esteves



INDICE

INTRODUCCIÓN	8
CAPITULO 1	10
ANTECEDENTES PARA LA CREACIÓN DE LA AGENCIA DE GARANTIA DE DEPOSITOS.	10
1.1 HISTORIA DE LA CRISIS FINANCIERA ECUATORIANA.....	10
1.1.1 <i>El manejo monetario y cambiario en los noventa</i>	11
1.1.2 <i>La tasa de interés y la competencia bancaria</i>	20
1.1.3 <i>El colapso del sistema financiero nacional</i>	24
1.1.4 <i>El feriado bancario y congelamiento de los depósitos</i>	41
1.1.5 <i>La Dolarización de la economía ecuatoriana</i>	45
1.2 LA AGENCIA DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS.....	54
1.2.1 <i>Creación y objetivos de la Agencia de Garantía de Depósitos</i>	54
1.2.2 <i>Ejecutorias Institucionales</i>	59
1.3 <i>LAS REFORMAS A LA LEY DE LA AGD</i>	68
CAPITULO 2	69
LAS IFIS EN SANEAMIENTO	69
2.1 RESEÑA DE LA ENTRADA A SANEAMIENTO DE LAS IFIS.....	69
2.2 LAS ADECUACIONES DE CAPITAL.....	72
2.3 LOS BONOS DEL ESTADO COMO FUENTE DE RECURSOS.....	74
CAPITULO 3	81
LA AGD EN CIFRAS.....	81
3.1. ACTIVOS	81
3.1.1 <i>Recuperación de cartera</i>	82
3.1.3 <i>Venta directa de bienes de IFIs en saneamiento</i>	85
3.1.4 <i>Incautaciones</i>	87

3.1.5 Cartera de IFIs en saneamiento en custodia del Banco Central	89
3.2. PASIVOS	90
3.3 JUDICIAL	92
3.4 OTROS	94
3.5 ADMINISTRACION	95
3.5.1 Gastos Administrativos	96
CAPITULO 4	97
EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LAS IFIS EN SANEAMIENTO	97
4.1 BASES CONCEPTUALES PARA DESCARTAR LOS ÍNDICES DE LA METODOLOGÍA MACRO	99
4.2 DELIMITACIÓN DE LOS PARÁMETROS DE EVALUACIÓN	106
4.2.1 Elementos técnicos para la evaluación	107
4.2.2 Desarrollo de índices para evaluar el Manejo de Activos y Pasivos.....	108
4.2.3 Desarrollo de índices para evaluar el Desempeño administrativo ..	131
4.2.4 Desarrollo de índices para evaluar el uso de recursos Fiscales.	141
4.3 LIQUIDEZ DE LOS BANCOS EN SANEAMIENTO	146
4.4 PROPUESTA PARA EL MANEJO DE LA CARTERA DE CRÉDITO DE LOS BANCOS EN SANEAMIENTO	148
4.4.1 Esquema de Seguro de Depósitos para el Ecuador (ESD).....	153
CONCLUSIONES.....	155
RECOMENDACIONES.....	157
BIBLIOGRAFIA.....	159
ANEXOS	160



INTRODUCCIÓN

La crisis financiera, desatada al finalizar el siglo XX, definitivamente marcó la evolución económica, social y política del Ecuador para los siguientes años.

En este contexto determinante de muchos eventos y acciones inéditas en la historia ecuatoriana, se presenció el colapso de grandes entidades financieras, los esfuerzos por sostener este derrumbe, y en una perspectiva más amplia, hasta la transición de la economía ecuatoriana a la utilización del dólar de los Estados Unidos como moneda de curso legal. Fue uno de esos esfuerzos, y sin duda el de mayor importancia y trascendencia, la creación a fines de 1998, de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), entidad conformada para salvaguardar los recursos de los depositantes del sistema financiero que se resquebrajaba.

Este trabajo intenta recabar información relativa a la vida institucional de la AGD y sintetizarla, abarcando períodos desde su creación hasta inicios del 2003.

Seguidamente se detallarán las actividades desarrolladas por la AGD, su marco legal y sus modificaciones, las acciones tomadas en procura de cumplir con sus objetivos, sus aciertos, sus falencias, y un análisis de su administración y para finalizar, una alternativa que se centra en la recuperación de su cartera de crédito.

Este detalle se respaldará con información financiera presentada a través de balances, cuadros explicativos y otras estadísticas pertinentes. En fin, esta tesis tiene como objetivo convertirse en el documento de consulta que se refiera a la labor realizada por esta entidad y que registre para la posteridad las lecciones aprendidas de la crisis financiera,



CAPITULO 1

ANTECEDENTES PARA LA CREACIÓN DE LA AGENCIA DE GARANTIA DE DEPOSITOS.

1.1 HISTORIA DE LA CRISIS FINANCIERA ECUATORIANA

Para poder entender los antecedentes y el entorno general en que fue creada la AGD, es preciso remontarse a principios de los noventa cuando se delinearon ciertas pautas de manejo económico, dentro de las cuales también se estableció la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, orientadas a generar las bases apropiadas para que en el marco amplio del proceso de estabilización planteado, la economía se transparente funcionando de manera eficiente bajo reglas de mercado. De manera puntual, se procuraba que con la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero (LGISF), las entidades financieras generen también procesos de intermediación eficientes en un contexto de mercado.



En este sentido, se ha definido como punto de partida en el análisis el programa económico aplicado por el gobierno de Durán Ballén a las pocas semanas de haber asumido el poder. Este programa se caracterizó por la adopción de esquemas de manejo monetario y cambiario distintos de la ortodoxia planteada desde los organismos internacionales multilaterales, usualmente condicionantes de dichos programas. Estas medidas sembraron las bases que, en cierta forma y forzadas con la posterior expedición de la LGISF, determinaron el desarrollo de los acontecimientos ocurridos al interior del sistema financiero años después.

1.1.1 El manejo monetario y cambiario en los noventa

El 3 de septiembre de 1992, el gobierno del arquitecto Sixto Durán Ballén decretó un paquete de medidas económicas orientadas a lograr la estabilización de los precios como condición necesaria previa a la realización del resto de reformas económicas que requería el país. En el esquema conceptual en que se basaron esas medidas, la estabilización se centró en dos variables fundamentales: el tipo de cambio y la tasa de interés.

Desde que en 1983 el Ecuador llegó a un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, el primero de su historia, la tónica estabilizadora se centró en lo que se denomina la ortodoxia monetaria. Es así que los programas de ajuste aplicados se sustentaron en la reducción de la brecha fiscal en el afán de evitar presiones que puedan resultar en emisión inorgánica y por ende en inflación. La receta no era compleja: incremento de ingresos del sector público vía impuestos, incremento de tarifas de los servicios públicos y, el mecanismo más efectivo, elevación de los precios de los combustibles. Por el lado de los gastos, el ajuste de los salarios de los servidores públicos a un ritmo menor de la inflación, con el consiguiente deterioro de su poder adquisitivo; redistribución de las partidas de gasto en el presupuesto destinando más recursos al pago del servicio de la deuda externa, que para principios de los ochenta ya se había convertido en un peso difícil de llevar, en detrimento de los gastos destinados a salud y educación; redimensionamiento del sector público y otras variantes ad hoc a cada ajuste.

Estos deseos de “disciplina fiscal” se complementaba con esfuerzos adicionales en el tema monetario y cambiario: Restricciones para la emisión por parte del Banco Central, adecuación de mecanismos más eficientes para el control de la liquidez y, principalmente, esquemas de control parcial del tipo de cambio que oscilaron desde la libre flotación

en el mercado “libre” en conjunción con la fijación en el mercado de “intervención”, hasta mecanismos de devaluaciones constantes y periódicas conocidos con el nombre de “mini devaluaciones”.

Los resultados alejados de las metas a lo largo de los ochenta parecían obedecer a otro tipo de elementos que no estaban considerados en la “ortodoxia” de los ajustes. Tal es así que los primeros esfuerzos en este sentido, luego del embate del fenómeno de “El Niño” en 1983, permitieron que para agosto de 1984 la inflación se haya ubicado en niveles por debajo del 30% anual, resultado que se diluyó en el tiempo y para 1989 el Ecuador tenía niveles inflacionarios cercanos al 100%.

Esta evolución poco favorable del nivel de precios llevó a que las autoridades económicas plantearan en 1992 la aplicación de un nuevo programa que, adoptando algunos de los elementos ortodoxos, oriente su acción hacia variables que no se habían tomado en cuenta o cuyo manejo no constituyó un elemento importante en la definición del esquema estabilizador implementado.



La evidencia empírica resaltaba la importancia del tipo de cambio en las decisiones económicas de los agentes. Casi se había convertido en el termómetro mediante el cual los agentes evaluaban el

desempeño de la economía en general; cuando el precio del dólar sufría altos niveles de volatilidad y trayectorias ascendentes, las expectativas no eran halagadoras con respecto a la evolución económica, mientras que la baja volatilidad y trayectorias casi planas eran compatibles con expectativas positivas. Esto se evidenciaba en la propia inflación, indicador directo y de seguimiento continuo que depende en gran medida en las expectativas de los agentes.

Entonces, la reducción de la persistente inflación endémica parecía posible a través de fijar dichas expectativas a partir de una política cambiaria orientada al control del precio de la divisa. Es así que en septiembre de 1992 se optó por aplicar lo que se denomina un “overshooting” cambiario, es decir, una macrodevaluación del sucre que alcanzó el 32,5% permitiendo mantener durante algunos meses un tipo de cambio fijo (2000 sucres por dólar) y con ello, también fijas las expectativas inflacionarias.

Desde el segundo trimestre de 1993 el tipo de cambio parecía haberse encarrilado dentro de los objetivos de política cambiaria y, luego de agotar el “colchón” generado por la macro devaluación del sucre, el Banco Central optó por establecer un sistema de control discrecional del tipo de cambio. Era un esquema típico de “flotación sucia” en que se permitía que la divisa fluctúe libremente dentro de parámetros que

establecían la autoridad monetaria en la intención de evitar alta volatilidad y evoluciones con crecimiento muy pronunciado. Este esquema se caracterizó por intervenciones esporádicas del Banco Central en la oferta de divisas principalmente a fin de mantener al tipo de cambio en los niveles que la autoridad monetaria consideraba como adecuados, defendiendo también el nivel de las reservas internacionales.

A mediados de 1994 el Banco Central del Ecuador afinaba ya el esquema de bandas /de flotación que entraría a operar explícitamente a fines de ese año. Con esto se pretendía eliminar el componente de incertidumbre generado bajo el esquema de las intervenciones discrecionales al proporcionar a los agentes pautas claras que definan las futuras intervenciones de la autoridad monetaria. Los parámetros de la banda, aplicados desde diciembre, establecían una pendiente del 12%, consistente con la meta de inflación de 15% para el año 1995 restada 3% correspondiente a la expectativa de inflación para ese mismo año en los Estados Unidos. La apertura total de 4% pretendía permitir cierta flexibilidad a la evolución del precio de la divisa que no afecte significativamente a las tasas de interés ya que ” entre ambas variables existe lo que se denomina un “trade off, lo que significa que el control de la una incide en la volatilidad de la otra. Entonces, con el



control cambiario, la tasa de interés se convertiría en la variable de ajuste del equilibrio de los flujos monetarios.

Los acontecimientos del año 1995, a raíz del conflicto bélico con el Perú, alteraron el curso que parecía tomar la economía luego de la aplicación del programa económico de 1992 afectando la evolución proyectada de las principales variables macroeconómicas. La meta inflacionaria de 15% para ese año ya no podría cumplirse, con lo que la banda de flotación se realineó el 30 de octubre cambiándose su pendiente a 16% y su apertura a un total de 10% en el afán de que al otorgar mayor flexibilidad al tipo de cambio se podrían reducir las presiones sobre las tasas de interés que habían alcanzado en febrero niveles excepcionales.

El 10 de agosto de 1996, el abogado Abdalá Bucaram Ortiz asumió la Presidencia de la República acompañado de muchas expectativas en lo económico. A lo largo de su gobierno, que apenas duró hasta principios de febrero de 1997, no se modificó las líneas generales del manejo cambiario vigente desde el gobierno anterior. Incluso, el 9 de agosto de 1996, un día antes del cambio de mando, las autoridades económicas salientes modificaron la banda de flotación del tipo de cambio ajustando su pendiente e intercepto a la evolución que presentaba el precio de la divisa, presionando al techo de la banda

anterior. Esta calibración de la banda permitiría sostener el esquema de control cambiario durante un tiempo más sin necesidad de realizar ajustes.

La novedad en estos seis meses fue sin duda el planteamiento de llevar al Ecuador a un sistema de caja de conversión o convertibilidad como se lo llamaba en Argentina. Para el efecto, el gobierno contrató al artífice de la convertibilidad Argentina, Domingo Cavallo, como asesor para la instauración de este proceso. Se planteó que la convertibilidad arrancararía a mediados de 1997 con un tipo de cambio fijo de 4000 sucres por dólar y se justificó sobre la base de ciertos efectos secundarios producidos por la aplicación del esquema de bandas. Con la utilización de las bandas, el tipo de cambio mantuvo un nivel de apreciación permanente en términos reales desde 1994 hasta su eliminación en 1999, afectando la competitividad de las exportaciones ecuatorianas al encarecerlas artificialmente. Pero este problema no generó mayores consecuencias ya que la apreciación real se mantuvo relativamente constante durante toda la utilización de la banda de flotación en niveles de alrededor del 10%.¹

En cuanto a las importaciones, a pesar del leve impulso que significaba el tipo de cambio apreciado, la evolución de éste en una

¹ Banco Central del Ecuador

banda con pendiente positiva ajustada a la inflación objetivo durante 1995 y luego, a la inflación esperada, enfrentaban un encarecimiento sostenido en términos de la moneda local.

Por otra parte, independientemente de estos efectos productos de la utilización del esquema de bandas, para 1997 había pasado más de dos años desde su aplicación de manera explícita, y el objetivo final de su utilización que consistió en sostener las expectativas inflacionarias a través del control del tipo de cambio, no había dado los resultados esperados. Así que existía más de una razón para cuestionar la utilización de este esquema.

Con la caída del gobierno del abogado Bucaram quedó totalmente descartada la convertibilidad y durante el interinazgo del doctor Fabián Alarcón se mantuvo todavía el esquema de bandas de flotación con ajustes periódicos.



Al iniciarse 1999, en el gobierno del doctor Jamil Mahuad, el Banco Central del Ecuador enfrentaba otro problema: el mantenimiento del esquema de bandas de flotación se había vuelto muy costoso en términos de las reservas internacionales de donde se extraían las divisas que se ofertaban en el mercado en defensa del tipo de cambio.

Ante esta situación, el Directorio del Banco Central del Ecuador decidió liberar al precio de la divisa desde el día 12 de febrero.

Esta medida, pensada como alternativa al costoso mantenimiento de las bandas y como un voto de confianza a las leyes del mercado, en vez de aplacar las expectativas de los agentes logrando una estabilización cambiaria, provocó el inicio de una tendencia alcista debido a que las mismas medidas orientadas al control de la inflación desataron un círculo vicioso con efectos contrarios en el nivel de precios y el tipo de cambio.

La inestabilidad cambiaria reflejaba la creciente demanda de divisas por parte de los agentes en defensa de la inflación. Este incremento en la demanda de dólares ya alcanzaba proporciones de especulación ya que las expectativas de una trayectoria creciente del tipo de cambio generaban también la percepción de que la adquisición de divisas podría generar ganancias en sucres al ser vendidas luego de un tiempo a una cotización más alta.

Este mecanismo fue muy recurrido por las mismas entidades financieras, participantes en más del 90% del mercado de cambios, anulando todos los intentos del Banco Central de detener esta avalancha a través de los mecanismos convencionales de manejo

monetario. El drenaje de recursos de las reservas internacionales no terminaría sino hasta la adopción de la dolarización en enero de 2000.

1.1.2 La tasa de interés y la competencia bancaria

La tasa de interés constituyó la otra gran variable sobre la que se concentraron los esfuerzos de las autoridades económicas en 1992. Sus antecedentes más relevantes se remontan a los años setenta y ochenta. Con el salto económico experimentado por el Ecuador al convertirse en una economía petrolera a partir de 1973, el sistema financiero nacional evidenció, como el resto de los sectores “modernos” de la economía, un salto a niveles de intermediación muy por encima de lo que había sido su evolución en las décadas anteriores. Pero muchos de los elementos importantes alrededor del negocio bancario casi no se habían alterado, y en especial se manifestó la falta de incentivos a la competencia que propiciaban las tasas de interés fijas acordes con los lineamientos de la política cambiaria estática remanente de los preceptos de Bretton Woods de 1944.

Esta “herencia” de tasas fijas ya en los ochenta, en una economía más abierta y con la imperiosa necesidad de espacios de competencia al interior del sistema financiero ecuatoriano, se tradujo en una



reorientación de las estrategias, principalmente de los bancos, para su posicionamiento en el mercado. Aquellas entidades que desarrollaban su actividad sobre una base de “gestión de pasivos”, es decir que sustentaban su actividad de intermediación financiera en la captación de recursos de ahorristas y pequeños inversionistas, empezaron a competir con elementos de imagen.

La primera evidencia se manifestó a través de los esfuerzos de estos bancos en proyectarse hacia una presencia nacional desde sus nichos regionales. Esto implicó la realización de fuertes inversiones en la instalación de sucursales y sistemas de transmisión de datos a lo largo de la geografía ecuatoriana. Este proceso, acompañado por publicidad dirigida a reforzar la competencia generaron en el público la noción de que la solidez de las instituciones financieras estaba ligada a su nivel de expansión geográfica. (Ver Anexo 1 Tabla 1)

El segundo espacio de competencia también vinculado a la imagen, y en parte debido a las condiciones generales de la economía y del contexto en que se desenvolvía el sistema financiero que permitían la posibilidad de que las instituciones mantengan montos sustanciales de recursos en nuevos edificios, y la adquisición de obras de arte, principalmente. Asimismo, la utilización de elementos estéticos y

refinamientos en los espacios de atención al público se convirtieron también en factores de competencia enfocados a atraer más clientes.

Estos ámbitos de competencia claramente no correspondían con la actividad propia de las entidades bancarias y en 1992 se consideró indispensable otorgar mayor flexibilidad al mercado financiero, redireccionando la competencia hacia los precios, esto es, las tasas de interés. En este contexto, primeramente se liberaron las tasas de interés y luego se formuló la nueva Ley General de Instituciones del Sistema Financiero (LGISF) que, al entrar en vigencia en 1994, delineó una nueva configuración que permitía al sistema financiero ecuatoriano desarrollar otros esquemas de competencia basados no solamente en las tasas de interés sino además en la posibilidad de expansión a través de la creación de nuevas entidades donde las restricciones se establecieron básicamente en los requerimientos de capital para cada tipo de institución financiera.

Por otra parte, el esquema de manejo cambiario que desde diciembre de 1994 funcionaba bajo un sistema de bandas de flotación explícitas, constituía una camisa de fuerza muy apretada para el tipo de cambio que redundaría en niveles moderadamente elevados de las tasas de interés que, con el conflicto bélico de 1995, se dispararían sustancialmente debido a la propia intervención del Banco Central en



defensa de la banda ya que el programa de estabilización vigente se sustentaba en el mantenimiento del tipo de cambio y el nivel de reservas internacionales.

Ante la posibilidad de que los agentes, en su intención de defenderse de los posibles efectos negativos del conflicto en la economía, atacasen a las reservas internacionales en procura de transformar sus activos monetarios a divisas, la autoridad monetaria procuró desviar esta intencionalidad hacia la adquisición de activos financieros en sucres. Asimismo, el Banco Central complementó éstas retirando de la economía el circulante con el cual los agentes podrían adquirir dólares.

Ambas acciones se consiguieron principalmente a través de las operaciones de mercado abierto del Banco Central mediante las cuales colocó montos sustanciales de Bonos de Estabilización Monetaria con rendimientos muy atractivos. Entonces, ante la necesidad de recursos de las entidades financieras para adquirir dichos bonos como una inversión muy rentable, se generaron presiones primeramente sobre el mercado interbancario alcanzando tasas por encima del 200% anual durante febrero de 1995 (Ver Anexo 1 Tabla2). Por otra parte, los requerimientos de captaciones de las instituciones financieras también se orientaron hacia los depositantes,

con lo que las tasas pasivas no tardaron en elevarse registrándose rendimientos anuales que superaron el 70% para depósitos a plazo.

En este contexto, las tasas activas también se incrementaron en proporción a las pasivas restringiendo sustancialmente el crédito y por tanto, la capacidad de crecimiento real de la economía ecuatoriana conjuntamente con el proceso de intermediación financiera.

Con estos acontecimientos se sentaron las bases que, conjuntamente con otros eventos, condicionarían la grave situación por la que atravesaría el sistema financiero nacional durante los próximos años. En octubre de 1995 fue destituido el Vicepresidente de la República, artífice del programa económico que operaba desde 1992; luego en 1996 año electoral y, posteriormente, el anuncio del flamante presidente Bucaram de ir a un esquema de convertibilidad, afectaron sustancialmente las expectativas sobre el manejo económico que de una u otra forma incidirían también en los elevados niveles de las tasas de interés presentes durante el resto de la década.

1.1.3 El colapso del sistema financiero nacional

La expedición de la LGISF tenía como objetivo la redefinición de los esquemas tradicionales en los que se desarrollaba la actividad de

intermediación financiera dando paso a procesos más eficientes tendientes a una reducción de las tasas de interés que potenciarían la producción real a través de un incremento de la inversión. Además, planteaba fuertes incentivos para la proliferación de nuevas entidades dando lugar a un verdadero “boom” del sistema financiero. Para 1996, el Ecuador llegó a contar con 44 bancos privados y más de una centena de otras entidades financieras.

Pero la ilusión no duró mucho pues en marzo de 1996 el Banco Continental, luego de más de dos años de problemas de liquidez e imagen que se caracterizaron por fuertes retiros de depósitos, sobre todo en su operación off-shore, y ante su imposibilidad de pagar los créditos de liquidez otorgados por el Banco Central del Ecuador, pasó al control y luego a propiedad de esta última institución.

En las instancias más altas del manejo económico y financiero se consideró que la liquidación de un banco de esas dimensiones e importancia al interior del sector bancario, el quinto con 9% del total de activos, pasivos y patrimonio del sistema bancario privado y 240 mil depositantes, podría representar un riesgo muy alto para el sistema debido a su extensa red de relaciones interbancarias, corporativas e internacionales. La principal preocupación se centró en el hecho de que una liquidación del Continental podría erosionar súbitamente la

confianza del público en la solidez del sistema financiero nacional pudiendo ocasionar la quiebra en cadena de otras entidades y el colapso del sistema de pagos.² Este temor se reforzó bajo la consideración de que la economía ecuatoriana atravesaba por una coyuntura de especial fragilidad acentuada por problemas estructurales como la alta concentración de la riqueza, iliquidez en el mercado de capitales con su consiguiente restricción de acceso a fuentes alternativas de recursos y la alta volatilidad de las tasas de interés unida a la volatilidad en los recursos que ingresaban del exterior al circuito financiero.

En este contexto también la coyuntura del proceso de intermediación financiera representaba un riesgo adicional ya que, además la preeminencia de depósitos y captaciones de corto plazo, herencia de más de una década de altos niveles inflacionarios, condicionantes de bajos horizontes de planeación para los agentes, volvían más endebles todavía las bases sobre las que se asentaba el sistema financiero nacional.

Así que, la autorización otorgada al Banco Central por la Junta Monetaria al tenor de los informes favorables de la Superintendencia de Bancos para que conceda al Banco Continental un crédito

² Este tipo de prácticas se ajustan a la noción que en el argot financiero se denomina "to big to fail"

subordinado en marzo de 1996, constituyó un aviso de que las cosas no funcionaban adecuadamente al interior del sistema financiero nacional, más aún luego de que dos años atrás el Banco de los Andes había presentado serios problemas de liquidez siendo por último absorbido por Filanbanco.

Las acciones orientadas a sostener al Banco Continental, amparadas en la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, salvaguardaron los intereses de los depositantes pero a un costo de aproximadamente 600 millones de dólares, muy elevado para el Estado, con lo que ya era evidente la necesidad de establecer mecanismos más eficientes para enfrentar situaciones de esta naturaleza.

A raíz de estos acontecimientos, se generaron espacios de discusión en los que se debatía sobre la posibilidad de desarrollar sistemas de seguro o garantía de los depósitos, pero no sería sino hasta después de dos años y unos meses en que efectivamente se ejercerían acciones concretas en este sentido con la creación de la Agencia de Garantía de Depósitos, a consecuencia de la caída de Filanbanco en octubre de 1998.



El derrumbe del Continental coincidió con la conjunción de varios elementos latentes al interior del sistema financiero nacional. El plazo

de las operaciones, en especial de las captaciones fue un aspecto de especial relevancia en la fragilidad del sistema. Entre enero de 1992 y diciembre de 1995 se evidenció un marcado predominio de captaciones de ahorro y a plazo menor a 30 días. Entre 1994 y 1995 es claro el cambio en las preferencias de los ahorristas por los plazos menores³, denotando la incertidumbre generada en especial, por el problema del conflicto bélico de 1995. La inflación también condicionó las expectativas y por tanto las preferencias por plazos más cortos.

Esta contracción en los plazos a su vez elevó los costos operativos en el proceso de intermediación, pues una cantidad superior de recursos físicos y humanos debieron dedicarse a la administración del volumen total de depósitos que cada vez circulaba a mayor velocidad, sin que se genere un volumen superior de capacidad prestable que proporcione rendimientos adicionales a las instituciones financieras además que se generaban desfases con respecto a las colocaciones a mayores plazos resultando en un mayor riesgo de liquidez.

Esta debilidad estructural fue minando año tras año las bases de muchas instituciones financieras, y el caso del Continental se caracterizó además por una piramidación de recursos entre la matriz en Ecuador y sus oficinas off-shore.

³ Superintendencia de Bancos, boletines financieros y memorias.

La situación general del sistema financiero ya presentaba los primeros síntomas de la crisis. La evolución del crédito y las captaciones del sistema bancario durante 1996 fue negativa a tasas de -16.9% y -25.4% respectivamente. Los sectores de mutualistas y financieras decrecieron en términos reales durante 1995 y 1996 sin que sea un hecho sin razones. Esta fue la consecuencia de una estrategia de expansión de alto riesgo que adoptaron muchas entidades sustentada en el ingreso de capitales registrado a principios de los noventa.

La confianza del público en el sistema financiero nacional también jugó un papel muy importante. En 1995 se suscitaron las quiebras de entidades que no estaban autorizadas para recibir dinero de inversionistas y que habían operado como intermediarias financieras. Este hecho conjuntamente con la quiebra de una sociedad financiera⁴, contribuyó a generar desconfianza del público. Esto se evidenció claramente en 1996 ya que durante ese año se registró una importante contracción de la actividad financiera. En términos reales, los activos, pasivos y patrimonio del sistema financiero crecieron en 5.3%, 8.2% y 1.7% respectivamente, mientras que la cartera se contrajo en términos reales en 6.6%.⁵

⁴ Ecuacorp. como se denominaba esta entidad quebró por acciones dolosas de sus administradores.

⁵ Boletín del Banco Central del Ecuador

Por otra parte, este entorno de desconfianza complementado por un sistema financiero caracterizado por sus tasas altas, incidió en una mayor probabilidad de no recuperación de cartera debido al oneroso costo financiero aplicado sobre los deudores además de que existieron deficiencias en la supervisión bancaria debidas a diversos motivos que no permitieron evidenciar oportunamente la magnitud de los problemas que ya estaban presentes al interior del sistema financiero nacional.(Ver Anexo 1 Tabla 3)

Con todos estos elementos presentes, la semilla de la crisis había germinado aunque tendrían que pasar casi dos años para que se susciten los eventos que llevaron al colapso del sistema financiero. Desde la caída del Banco Continental en 1996, la evolución de la que luego sería etapa más álgida de la crisis financiera, pareció haberse estancado hasta el embate de el fenómeno de “El Niño” en 1998. Este impacto coincidió con un escenario macroeconómico adverso en que las presiones fiscales, agravadas por la baja de los precios del petróleo, los efectos de la crisis asiática, el colapso del sistema financiero ruso y los problemas de la economía brasileña deterioraron aún más la capacidad de pago de muchos deudores de la banca poniendo en evidencia la alta exposición al riesgo del sistema

financiero.⁶ Los problemas no tardarían en presentarse: a principios de 1998 el cierre de Solbanco⁷, y pocos meses más tarde el Banco de Préstamos hacía lo propio.⁸

El cierre de Solbanco agravó el problema de confianza del público en el sistema financiero e indujo una corrida de depósitos del Banco del Progreso en abril de 1998. Otras entidades también sufrieron del embate y los retiros masivos de depósitos estaban a la orden del día, en especial en las entidades de menor desempeño, con lo que se multiplicaron las demandas por créditos de liquidez del Banco Central.

La exposición al riesgo del sistema era cada vez mayor. Durante 1998 la relación de solvencia se redujo de 11.5% a fines de 1997 a 9.7% justo antes de que Filanbanco entre en reestructuración en octubre de 1998. La exposición patrimonial también empeoró aumentando de 0.7% a 11.5% en el mismo período.⁹ Este deterioro se debió principalmente al aumento de la cartera vencida y la disminución de las provisiones.

⁶ La crisis de los mercados financieros asiáticos, el colapso del sistema financiero ruso y la grave situación de la economía brasileña redujeron sustancialmente las líneas de crédito dirigidas a las economías emergentes. El sistema financiero ecuatoriano se ha caracterizado por tener este tipo de créditos para su operación.

⁷ Solbanco y Préstamos cerraron sus puertas en 1998 y entraron a saneamiento recién el 16-12-99 y 01-10-99 respectivamente.

⁸ El caso del Banco de Préstamos es consecuencia de algunos de estos factores ya que el grupo Peñafiel, propietario de esta institución realizó fuertes inversiones en exploración y explotación petrolera no solo a nivel nacional, sino también en Rusia.

⁹ Banco Central del Ecuador

Asimismo, la creación del impuesto a la circulación de capitales ICCR que entró en vigencia a fines de 1998 gravando con el 1% a toda transacción realizada a través del sistema financiero nacional generó presiones adicionales sobre la ya crítica situación del sistema financiero nacional.

Desde la perspectiva de la recaudación, este impuesto fue muy conveniente por su disponibilidad inmediata. En cuanto a la consolidación de la información tributaria, permitía generar cruces de datos a partir de las cuentas de las personas naturales o jurídicas para evidenciar así posibles evasiones. Sin embargo, el desempeño del proceso de intermediación, fue otra traba, al generar un incentivo negativo en la utilización del sistema financiero nacional para muchas transacciones. La reducción en la utilización de los cheques como medio de pago fue evidente. La preferencia por la liquidez de los agentes se incrementó y en un entorno económico y financiero tan desfavorable la acumulación de divisas como medio de atesoramiento se convirtió casi en la única opción para quienes no tenían la posibilidad de sacar sus recursos al exterior. El “colchón bank” como popularmente se conoció a esta práctica, por un lado desviaba recursos de la banca y por otro, generaba también presiones sobre el manejo monetario y cambiario ante la mayor demanda de divisas.

Por otra parte, la rentabilidad global del sistema sufrió un deterioro importante de un nivel de utilidad 0.7% a diciembre de 1997 a uno de pérdidas de 0.6% a diciembre de 1998, evidenciando una caída en el rendimiento de los activos productivos y en el incremento de los costos de captación, reflejado en el aumento de la relación entre intereses pagados sobre pasivos con costo de 16% en 1997 a 19% en 1998.¹⁰

Este año remataría con el caso Filanbanco. Esta institución, la más grande entidad bancaria del país con cerca del 10% de los activos del sistema, en octubre entraría en reestructuración luego de evidenciar serios problemas de liquidez y solvencia.

Este caso parecía recrear la experiencia del Banco Continental pero en una escala mayor. El Filanbanco con su gran peso relativo al interior del sistema financiero presentaba otra vez el riesgo de producir un efecto dominó si es que se cerraba y liquidaba. La gran diferencia estaba en la magnitud de los recursos que tendría que destinar el Estado en su salvataje.

El caso Filanbanco volvió imperiosa la necesidad de establecer mecanismos más efectivos que permitan enfrentar la crisis financiera

¹⁰ Boletín del Banco Central del Ecuador



que se venía. En este sentido fue creada la Agencia de Garantía de Depósitos a través de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario – Financiera, publicada en el Registro Oficial del 1 de diciembre de 1998.

El 2 de diciembre de 1998, la Agencia de Garantía de Depósitos inició formalmente sus actividades. Inmediatamente después, Filanbanco entró a reestructuración luego de que la AGD amortizara la totalidad de las acciones por orden de la Junta Bancaria que también dio un plazo de ocho días a la entidad para capitalizarse por un monto de 140 millones de dólares,¹¹ aporte que sería entregado en bonos por la AGD días más tarde. Los esfuerzos de la AGD se orientaron al saneamiento de todos los estados financieros de Filanbanco. Para el efecto, se dispuso que los bienes del grupo Isaías, entregados en fideicomiso, se utilicen como garantía para la recuperación de la cartera del banco. Por otra parte, la AGD analizaba un esquema para recuperación de recursos para cubrir los créditos de liquidez que le entregó a Filanbanco el Banco Central del Ecuador.¹²

Seguidamente, se procedió con la designación de nuevos administradores para Filanbanco quienes tomaron contactos más

¹¹Hoy, 5 dic. 1998, p. A.2

¹²El Comercio, 6 dic. 1998, p. A.3

directos con los clientes y acreedores de la institución luego del anuncio de que entraba en un proceso de reestructuración. Se contrató también a la empresa Price Waterhouse para que realice la auditoría que determine el déficit del banco que se garantizaría con el fideicomiso valorado en 65 millones de dólares por el Banco Central. Posteriormente, la AGD inició la ejecución de un programa tendiente a la venta de Filanbanco a la mejor oferta.¹³

El monto original destinado al salvataje inicial de Filanbanco se incrementaría días más tarde cuando la AGD solicitó al Ministerio de Finanzas que emita 400 millones de dólares adicionales en bonos para cubrir los créditos que el Banco Central del Ecuador le había dado a esta entidad que, sumados a los 140 millones de la capitalización, daban un total de 540 millones de dólares que irían con cargo al presupuesto nacional.¹⁴

El 8 de diciembre, la Mutualista Previsión y Seguridad se sometía al Procedimiento de Saneamiento establecido en el Art. 24 de la LEY DE REORDENAMIENTO EN EL AREA TRIBUTARIO - FINANCIERA y semanas después, el 30 de diciembre, el Banco del Tungurahua S.A. hacía lo propio luego de que inicialmente se había sostenido que esta

¹³ El Comercio, Negocios, 8 dic. 1998, p. B.1

¹⁴ El Comercio, Negocios, 15 dic. 1998, p. B.1

entidad, a diferencia de Filanbanco, no debería ser responsabilidad de la AGD, sino de la Junta Bancaria. Los dos procesos, el de Filanbanco y Tungurahua, partieron de una amortización de acciones que redujeron el capital de cada una de las instituciones a 1,000 sucres, no obstante el obligatorio aumento de capital en Filanbanco fue inmediato y corrió por cuenta de la AGD a través de la emisión de bonos por parte del Estado.

En tanto, la capitalización del Tungurahua debió realizarse por los antiguos accionistas e interesados en la entidad, estableciéndose el requerimiento de 115,000 millones de sucres como condición y que dicho aumento de capital debería concretarse en un plazo de 30 días que vencería el 15 de enero de 1999.¹⁵ Pero el 30 de diciembre se tomó la decisión de que el Tungurahua entre a saneamiento sin esperar hasta el vencimiento de dicho plazo. El 4 de enero de 1999 el Banco del Tungurahua cerró sus puertas al público.¹⁶

En el mismo mes de enero de 1999, luego de un fallido intento de fusión entre Banco Financorp S.A. y Banco del Agro Finagro S.A., ambas instituciones ingresaron también a saneamiento bajo control de la AGD. La primera lo hizo el trece y la segunda cinco días más tarde.

¹⁵ El Universo , 17 dic. 1998, p. A.5

¹⁶ El Universo, 31 dic. 1998, p. A.3

En esa última fecha, 18 de enero, se produjo el cierre unilateral del Banco del Azuay S.A. e inmediatamente entró también a saneamiento ya que se vio imposibilitado de cumplir sus obligaciones con el público.

Amerca, Sociedad Financiera S.A. y Finannova Sociedad Financiera S.A. entraron a saneamiento el 25 de febrero, mientras que el 1 de marzo el Banco del Occidente S.A. cerró sus puertas unilateralmente y entró a saneamiento dos días después.

El 15 de abril el Banco Agrícola y de Comercio Exterior, Bancomex S.A., también cerró unilateralmente sus puertas ingresando el 30 de julio al Procedimiento de Saneamiento a la AGD.

El 13 de julio entra al control de la AGD el segundo banco más grande del país, el Banco del Progreso S.A. luego de más de un año de sucesivas corridas de depósitos y rumores de quiebra que concluyeron con el cierre unilateral de sus puertas al público el 23 de marzo de 1999.

En mayo de 1999, la Superintendencia de Bancos emprendió un diagnóstico del sistema bancario ecuatoriano a través de la contratación de auditorías internacionales con el fin de determinar la viabilidad de las entidades bancarias, el costo que demandaría su

saneamiento y la real magnitud de la crisis financiera. Las cinco firmas internacionales seleccionadas para analizar en estado de la banca ecuatoriana fueron: Price Waterhouse, Arturo Andersen, Deloitte Touche, BDO y Peat Marwick. Su costo ascendió a 5,5 millones de dólares y se estableció que los resultados estarían listos en 30 días laborables.

El proceso de las auditorías se dividió en dos fases, en la primera se evaluaron los activos de riesgo y los niveles patrimoniales y en la segunda la viabilidad o no de las instituciones bancarias.

Estas auditoras sometieron a rigurosos exámenes a 35 bancos del sistema durante tres meses y los resultados se dieron a conocer el 30 de julio.

Luego de los informes presentados por las auditorías internacionales, las autoridades de control declararon a los bancos Unión y de Crédito como no viables. Igualmente, Solbanco que había reabierto tuvo nuevamente que cerrar sus puertas. Entretanto, los bancos Popular, Pacífico, Previsora y Cofiec quedarían en observación durante un año, luego de recibir préstamos de liquidez del Banco Central del Ecuador.



De estas cuatro entidades, solamente Cofiec se restablecería volviendo a operar con normalidad meses más tarde. En cambio, el Banco Popular entró a saneamiento abierto el 26 de septiembre después de sufrir fuertes retiros a raíz de los problemas legales de su filial en Colombia. El 4 de octubre se anunció la fusión entre Filanbanco y Previsora y el 16 de octubre se decidió fusionar al Pacífico con el Continental.

Estas fusiones se fundamentaron en las graves dificultades que Pacífico y Previsora presentaban. Para su reestructuración se habían destinado sin mayor éxito cuantiosos recursos públicos a través de créditos que otorgó Filanbanco y, ante la imposibilidad de que estas entidades puedan cubrir esos fondos, se optó por fusionarlas a los bancos que en ese entonces estaban ya en poder del Estado. Además, como una estrategia orientada a la venta posterior de estos bancos, resultaba muy conveniente que sean solamente dos los bancos estatales.

Banco Unión Banunión S.A., Banco de Crédito S.A. fueron sometidos a saneamiento cerrado el 30 de septiembre, Necman Corp. Corporación de Inversiones y Desarrollo S.A. el 16 de noviembre y un mes más tarde, el 16 de diciembre entraron a saneamiento Solbanco S.A. y Finiber S.A. Sociedad Financiera.

Desde el 29 de diciembre de 1999, se permitió la utilización de fondos públicos para el pago de la garantía de los depósitos del Banco de Prestamos S.A. luego de que el 1 de octubre entrara a saneamiento después de varios meses de presiones por parte de los depositantes de esa entidad. Es que el Banco de Préstamos cerró sus puertas al público meses antes de la creación de la AGD generándose la controversia de si esta entidad debería o no inscribirse dentro del proceso de saneamiento que se venía aplicando al resto de instituciones que habían colapsado. El 26 de agosto de 1999, el Procurador General del Estado, Juan Ramón Jiménez, emitió un pronunciamiento que facultaba a la Junta Bancaria a declarar al Banco de Préstamos en proceso de saneamiento.¹⁷

La Sociedad Financiera Valorfinsa S.A. fue la última institución financiera que ingresó a la AGD, el 16 de febrero del 2000 y el Banco Popular que se encontraba en proceso de reestructuración, cerró sus puertas al público desde el 11 de abril de 2000 por resolución del Directorio de la AGD.

¹⁷ Hoy, Dinero, 26 ago. 1999, p. A.7

1.1.4 El feriado bancario y congelamiento de los depósitos

Dos hechos muy importantes en el contexto de la crisis financiera constituyeron el feriado bancario y el posterior congelamiento de los depósitos. Ambas acciones obedecieron a un intento de las autoridades responsables del manejo monetario y financiero de sostener lo que parecía ser el inicio de un efecto dominó que podría acabar completamente con el sistema financiero nacional.

Desde el primer trimestre de 1998 el Banco del Progreso enfrentaba esporádicas corridas de depósitos, fundamentalmente, debido a problemas de confianza generados en la situación general del sistema financiero y del mismo banco.

El Banco del Progreso se había caracterizado por desarrollar su actividad desde un enfoque de gestión de pasivos, es decir, generando sus espacios de competencia y mercado a través de la captación de depositantes. Para ello había mantenido casi una tradición de tasas de interés pasivas por encima del resto del sistema como atractivo para sus clientes. Esto fue posible sin que se generen presiones sobre el “spread” financiero empujando las tasas activas hacia arriba ya que el principal accionista de esta entidad, el doctor Fernando Aspiazu era propietario también de la Empresa Eléctrica del

Ecuador, EMELEC, proveedor exclusivo de la energía eléctrica para la ciudad de Guayaquil. Entonces, al encontrarse las cuentas de EMELEC en el Banco del Progreso, su rendimiento podía ser muy bajo o nulo, liberando así recursos para ofrecer tasas más altas a los depositantes particulares. Esta característica motivó cierta polémica alrededor del Banco. Bajo ciertos puntos de vista, se consideraba que las cuentas de EMELEC en el Progreso eran un respaldo, pero había quienes cuestionaban esta práctica con su consecuente efecto en la confianza en la entidad.

En contraste, a principios de diciembre de 1998 se inauguraba la nueva matriz del Banco del Progreso en Guayaquil no mucho después de la sucursal mayor en Quito. Estos y otros golpes de imagen parecería que darían un giro al problema de confianza, pero a principios de marzo de 1999 el Banco del Progreso enfrentó otra corrida de magnitud importante.

Esta situación coincidía con los problemas que enfrentaba el Banco Central con respecto al tipo de cambio que había sido liberado unas semanas antes, el 12 de febrero. Definitivamente, la grave situación del Progreso ahondaba la crisis por la que ya atravesaba todo el sistema financiero nacional, y esto se complementaba con el



crecimiento incontenible de los medios de pago en la economía que, a su vez, presionaban sobre el tipo de cambio.

En este contexto, las autoridades económicas y monetarias mantuvieron reuniones los primeros días de marzo y, entre el sábado 6 y domingo 7 acordaron decretar al lunes 8 feriado bancario. Ese día ninguna entidad bancaria abrió sus puertas al público en un intento de detener la avalancha de retiros que se venía. Esta situación se prolongó hasta el viernes 12 de marzo y el lunes 15 las entidades financieras abrieron sus puertas al público luego de decretarse el congelamiento del 50% de los depósitos en cuentas corrientes y de ahorros en sucres, mientras que para las cuentas corrientes en dólares fue del 100%. Los depósitos a plazo en sucres y dólares fueron congelados por un año a partir de su fecha de vencimiento. Asimismo, los plazos de los créditos se extendieron por un año más a la fecha de su vencimiento.

El congelamiento de los depósitos tuvo muy serias repercusiones no solo en lo económico sino en lo social. Se definió un calendario para la recuperación de estos fondos que originalmente se extendía un año. Posteriormente se hicieron entregas progresivas pero el valor real de esos recursos había sido licuado por la inflación.



Con estas dramáticas medidas se pretendió sostener, a través del cese de la actividad de intermediación, la casi inevitable corrida de depósitos que se venía y que podía provocar el colapso total del sistema financiero nacional, a la vez que la restricción de liquidez generada ayudaba al sostenimiento del tipo de cambio frente a la creciente demanda de divisas que se desató con la liberalización cambiaria.

Días más tarde, el 23 de marzo, el Banco del Progreso cerraba unilateralmente sus puertas al público anunciando que esta medida sería temporal. Este acontecimiento fue el inicio de una secuela de efectos no solo de carácter económico sino político. El caso del Progreso se diferenció sustancialmente de la tónica general del resto de entidades financieras que presentaron problemas y meses más tarde, y el 13 de julio de 1999, esta entidad entró al control de la AGD y su principal directivo Fernando Aspiazu fue apresado bajo la acusación de retención de recursos del fisco correspondientes a las recaudaciones del ICCR por parte del Banco.

A partir de estos eventos en que quedó manifiesta la política gubernamental de evitar el riesgo financiero sistémico en resguardo del sistema de pagos, la gestión de política monetaria se tornó endógena al perder su autonomía condicionada por los requerimientos

orientados en defensa del sistema financiero como se había expresado anteriormente.

1.1.5 La Dolarización de la economía ecuatoriana

El año de 1999 cerró con la mayor crisis económica de la historia republicana del Ecuador. El producto interno bruto había caído un 7% según las cifras oficiales, la depreciación del sucre frente al dólar superó el 200% y no se detenía, se había desatado la peor crisis financiera de todos los tiempos, no se había llegado a un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y el país estaba a punto de entrar en mora en sus compromisos internacionales a la vez que el precio del crudo se encontraba en un nivel muy bajo.

Las perspectivas económicas, sociales y políticas para el año 2000 no eran halagadoras y desde los primeros días de enero de ese año la inestabilidad política y social era evidente. Los indígenas se organizaban para una gran movilización que planeaban realizarla en días siguientes. El gobierno enfrentaba presiones de todo lado. Con el apresamiento del banquero Aspiazu salió a la luz pública el apoyo económico que había brindado a la candidatura del presidente doctor Jamil Mahuad. Se cuestionaba la labor gubernamental en el sentido de que había apoyado incondicionalmente a la banca como pago de

favores de campaña. El salvataje bancario se volvió impopular y se cuestionaba el elevado costo fiscal en el que hasta entonces se había incurrido.

Todo este entorno, causa y efecto a la vez de la crisis económica general, no permitía encontrar una salida inmediata tornándose en el ambiente propicio para que se tome una decisión trascendental: la dolarización de la economía ecuatoriana.

Desde la vigencia de la LGISF en que se permitió la captación de depósitos en dólares, la economía presentó un creciente proceso de dolarización de demanda.¹⁸ La compra y venta de bienes raíces y vehículos principalmente se realizaba desde mucho tiempo atrás en dólares y durante los noventa esa tendencia se acentuó. Asimismo, el mantenimiento de cuentas corrientes, de ahorro y depósitos a plazo en dólares por parte de los agentes se convirtió en una alternativa muy conveniente para la preservación del valor de los activos financieros en una economía endémicamente inflacionaria. (Ver Anexo 1 Tabla 4)

La crisis financiera, la creciente inflación y la constante depreciación de la moneda nacional junto con el deterioro de la confianza de los

¹⁸ Este concepto se refiere a la utilización progresiva de la moneda norteamericana como medio de pago para la realización de ciertas transacciones. Un índice para su medición es la relación entre el total de depósitos en dólares con respecto al M2

agentes, propiciaron la utilización cada vez más extendida del dólar para la realización de transacciones comunes, así como medio idóneo de atesoramiento.

Por otra parte, la aplicación del esquema de control cambiario a través de las bandas de flotación durante más de cuatro años había combinado sus efectos en el comercio exterior afectando de manera sostenida a la competitividad de las exportaciones a través del mantenimiento de un tipo de cambio real apreciado, a la vez que el encarecimiento progresivo de las importaciones en función de la evolución del tipo de cambio con una pendiente positiva de las bandas. Desde esta perspectiva, tanto los grupos exportadores como importadores clamaban por un cambio de esquema en procura de conseguir algún beneficio.

Con la liberalización del tipo de cambio en 1999 y su dramática evolución, el Banco Central perdía cada vez más reservas en sus intentos de sostenerlo. Además, la utilización de mecanismos convencionales orientados a desviar la demanda de divisas hacia activos denominados en sucres presionaba sobre las tasas de interés volviendo totalmente contraproducente la aplicación de los instrumentos usuales de política monetaria

Entre diciembre de 1998 y el mismo mes de 1999, la emisión monetaria se incrementó de 4,192,113 millones de sucres a 10,568,129 millones (152%), el saldo de crédito al sistema financiero se incrementó de 1997 a 1999 en 4,335,843 millones de sucres básicamente por el crédito otorgado a las instituciones financieras a través de operaciones de reporto.¹⁹

Tras el congelamiento, el efecto inmediato fue la relativa estabilización del precio de la divisa norteamericana que a lo largo de abril y mayo redujo su tasa de crecimiento, pero en junio, ante un repunte de la emisión monetaria debida a la necesidad de recursos para el salvataje bancario, el dólar replicó esa trayectoria de manera inmediata ubicándose al día 30 en 11,179 sucres, evidenciando la elevada sensibilidad del tipo de cambio a las variaciones en la liquidez de la economía ahora determinadas por la crisis financiera.

Desde la perspectiva de las instituciones financieras, las altas tasas de interés conjuntamente con el descenso en los niveles de solvencia y la creciente exposición al riesgo volvían cada vez más arriesgado prestar dinero con lo que la actividad de intermediación se había limitado sustancialmente desde el lado del crédito mermando los ingresos de las instituciones financieras (Ver Anexo 1 Tabla 3).

¹⁹ Banco Central del Ecuador, Información Estadística Mensual No. 1776 .Cuadro 1.2.3.

Entonces, ante la imperiosa necesidad de compensar esos recursos y garantizar la supervivencia de las entidades, optaron por especular en el mercado cambiario. Su importante poder de mercado efectivamente incidía en el precio de la divisa resultando en su constante incremento que otorgaba las ganancias requeridas.

Frente a esta situación, el Banco Central, utilizando los instrumentos de política monetaria tradicionales, intentaba retirar liquidez de la economía a través de las operaciones de mercado abierto y el encaje bancario que de un 10% que había mantenido desde 1995, alcanzó el 24% al finalizar 1999.²⁰

El problema de la liquidez tuvo un agravante directo debido a la crisis financiera. Las deficiencias patrimoniales de las instituciones financieras se cubrieron con los denominados “bonos AGD” que son papeles emitidos por el entonces Ministerio de Finanzas. Esta deuda pública a largo plazo podía utilizarse en operaciones de reporto o “repos”²¹ en el Banco Central a fin de que las instituciones puedan conseguir la liquidez necesaria para su operación. Este mecanismo

²⁰ Banco Central del Ecuador

²¹ Las operaciones de reporto o “repos” consisten en que una entidad financiera acude al Banco Central y vende un bono a un precio con descuento con el compromiso de recomprar dicho documento en un plazo determinado a valor nominal. Esta figura constituye en esencia un crédito que otorga el Banco Central garantizado por el bono o documento negociado y el rendimiento obtenido es la diferencia entre los precios de venta y recompra.

obligó a que el Banco Central inyecte liquidez a las instituciones financieras generando a su vez presiones inflacionarias.

Mientras el Instituto Emisor por un lado se afanaba en retirar medios de pago, las *operaciones de reporto* inundaban de liquidez al sistema. El incremento de la emisión de enero a diciembre de 1999 alcanzó el 152.1% debido a esta circunstancia.²²

Entonces, el incremento de los medios de pago en la economía presionaba al índice de precios que se acompañaba del incremento del tipo de cambio. A la par, el Banco Central trataba de controlar el incremento del circulante elevando el rendimiento de los bonos de estabilización monetaria y la tasa de encaje. Esto repercutía directamente en la tasa de interés interbancaria y en las tasas activas y pasivas del sistema empujándoles también hacia arriba con lo que la calidad de la cartera de activos del sistema financiero se deterioraba. Esto condicionaba a que las instituciones financieras prefieran la especulación cambiaria como mecanismo generador de ingresos a la intermediación convencional, con lo que nuevamente se generaban presiones adicionales sobre el tipo de cambio.

²² Banco Central del Ecuador

Por otra parte, el Banco Central destinaba cada vez más recursos de la reserva monetaria internacional a la oferta de divisas para, de alguna manera, sostener al precio del dólar. Este proceso se retroalimentaba a sí mismo y la situación para el Instituto Emisor se volvió insostenible.

En septiembre, el precio de la divisa ya había superado los 10 mil sucres y su trayectoria alcista era insostenible. En diciembre, el dólar superó la barrera de los 20 mil, y por momentos se aproximó peligrosamente a los 30 mil sucres. Desde agosto de 1998 hasta diciembre de 1999, el sucre había perdido su valor en aproximadamente 200%.

Este entorno de alta volatilidad de la divisa dentro de una trayectoria de crecimiento pronunciado fue campo fértil para que la idea de que el Ecuador adopte al dólar de los Estados Unidos como moneda de curso legal vaya tomando cuerpo.

Varios grupos económicos importantes en el Ecuador empezaron a generar el debate en torno a esta posibilidad y al poco las presiones no se hicieron esperar. Entonces, el domingo 9 de enero de 2000, el presidente Mahuad, ante la debilidad política de su gobierno, agobiado por la grave crisis económica y la necesidad de ejecutar cambios

importantes en el manejo monetario, se inclinó por adoptar al dólar como la moneda de curso legal en el Ecuador. En su intervención televisiva estableció la cotización de 25 mil sucres por dólar para la transición. Al día siguiente, se definió el proceso a seguirse siendo el primer paso la dolarización de los balances del sistema financiero desde marzo de ese año. Asimismo, se iniciaría un proceso de canje de las especies monetarias por dólares de los Estados Unidos que se obtendrían de las reservas internacionales del Ecuador.

Este proceso de canje concluiría el 9 de marzo del 2001²³ y se reforzaría con una reducida emisión local de moneda fraccionaria ante el elevado costo que representaba traer las especies de los Estados Unidos.

Desde la perspectiva política, la dolarización no fue suficiente para sostener al régimen. El 21 de enero de 2000, apenas unos días después de su adopción, el movimiento indígena se tomaba las instalaciones del Congreso Nacional apoyado por una facción militar. En horas de la noche se establecía un gobierno de facto que no duraría sino hasta la madrugada. El 22 de enero se instalaba como

²³ Debido a que al 9 de marzo del 2001 quedaba pendiente de canje una cantidad considerable de sucres, el Banco Central del Ecuador decidió ampliar el plazo por tres meses más.

Primer Mandatario el doctor Gustavo Noboa Bejarano, hasta ese momento Vicepresidente de la República.

Una de sus primeras decisiones fue la de continuar con el proceso de dolarización iniciado por Mahuad. Asimismo, el nuevo régimen continuó con la misma política de apoyo al sistema financiero y se planteó como prioridad la necesidad de proteger a los depositantes



1.2 LA AGENCIA DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS

1.2.1 Creación y objetivos de la Agencia de Garantía de Depósitos

Para el mes de noviembre de 1998, bajo la consideración de que el establecimiento de un seguro de depósitos en el Ecuador era indispensable, el tema de la creación de la AGD venía tomando fuerza y el debate en el Congreso sobre el proyecto de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario – Financiera estaba en su fase final. El 21 de noviembre, la prensa anunciaba que los controles y medidas que se establecerían a través de la Agencia de Garantía de Depósitos se iban a abordar en nuevas discusiones. A esa fecha tampoco se había definido aún los porcentajes en que se asegurarían los depósitos mientras que la parte tributaria estaba ya resuelta faltando solamente algunos artículos y disposiciones de la reforma financiera.²⁴

En esos días el proyecto de ley se había vuelto ya de conocimiento público y se sabía que el régimen no había propuesto solamente la reestructuración de las carteras de crédito de las entidades

²⁴ El Comercio, 21 nov. 1998, p. A.2

financieras, sino que además planteó reformas para sanear el sistema financiero ecuatoriano y proteger los intereses de los depositantes a través de la creación de la AGD como un organismo con todos los poderes para vigilar la dinámica financiera del país; una supraentidad autónoma constituida por las principales autoridades monetarias y bancarias.²⁵

Por otra parte, la creación de la AGD suponía la complementariedad al trabajo que realiza la Superintendencia de Bancos para garantizar el fortalecimiento del sector bancario sin interferir tampoco con la labor del Banco Central del Ecuador que para ese entonces se había encaminado principalmente a procurar la reestructuración del sector financiero nacional.²⁶

En este contexto, las primeras acciones del Banco Central se orientaron al apuntalamiento del sector financiero a través de la canalización de recursos suficientes para enfrentar problemas de liquidez. En particular, el Filanbanco había recibido unas semanas atrás 1.9 billones de sucres en procura de su restablecimiento al amparo de los artículos 25 y 26 de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado.²⁷ El Directorio del Banco Central también había anunciado que aprobaría los préstamos que las instituciones requieran

²⁵ Hoy, Dinero, 12 nov. 1998, p. C.1

²⁶ El Universo, 23 nov. 1998, p. A.2

²⁷ El Universo, 25 nov. 1998, p. A.1

para garantizar los depósitos de los ahorristas haciendo uso de su facultad de emitir moneda.²⁸

Mientras tanto, el Congreso seguía debatiendo la propuesta del Gobierno para la creación de la AGD y al cabo de algunas discusiones reformó el proyecto original de ley ampliando los beneficios que obtendría la banca en su proceso de reestructuración; cambios que no fueron bien recibidos por los representantes del sistema financiero. Básicamente, el espíritu de las reformas obligaba a que antes de intervenir en la administración de las entidades en problemas, la AGD debería aceptar que los bancos apliquen un programa de reestructuración. En este proceso previo, el Banco Central del Ecuador mantendría su papel de prestamista de última instancia facilitando los recursos necesarios para las reestructuraciones.²⁹

Una de las características definidas para la operación de la AGD consistió en establecer que esta entidad no tendría como función la liquidación de los bancos en saneamiento. El objetivo primordial de la AGD tendría que limitarse a la intervención de los bancos en crisis iniciando procesos de reestructuración que permitan su capitalización sin afectar en principio a los accionistas. En caso de que no sea

²⁸ Hoy, Dinero, 25 nov. 1998, p. C.1

²⁹ Hoy, Dinero, 26 nov. 1998, p. C.1

posible esta capitalización, entonces la AGD estaría facultada para tomar el control y realizar castigos de pérdidas³⁰

La Agencia de Garantía de Depósitos fue entonces creada el primero de diciembre de 1998, mediante la expedición de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica, en el Área Tributario – Financiera, la cual le permitía funcionar como una entidad autónoma dotada de personalidad jurídica propia, gobernada por un Directorio, que estaría conformado por el Superintendente de Bancos; el Ministro de Economía y Finanzas; un miembro del Directorio del Banco Central del Ecuador; y, un miembro representante de la ciudadanía, que sería designado por el Presidente de la República.

La misión de la institución sería la de garantizar los depósitos de los clientes del sistema financiero ecuatoriano de una manera eficiente y oportuna, con la aplicación de las técnicas de solución más convenientes, que impliquen el menor costo para el Estado.

Entre los principales objetivos de la institución se encontraban:

1. *Garantizar a los depositantes, considerando al menos los siguientes criterios:*
 - *La menor utilización neta de los recursos de la cuenta de ejecución.*

³⁰ El Universo, 3 dic. 1998, p. A.2

- *La menor interrupción del servicio a los depositantes*
 - *La preservación del valor de los activos de las instituciones financieras que pasen a manos de la AGD.*
2. *Disponer de los activos.*
 3. *Brindar confianza al público y a los mercados en general.*
 4. *Apoyar al desarrollo de un sistema financiero sólido a corto, mediano y largo plazo.*

El inicio de actividades de la AGD revivió el debate sobre las causas que habían generado los problemas al interior del sistema financiero nacional. En este sentido, se habían identificado dos causas principales: la primera y fundamental, los efectos del fenómeno de "El Niño" sobre la producción agrícola de la Costa y por lógica económica, él deterioró de la liquidez de un buen número de los bancos de esa región. La segunda, la crisis asiática, que derivó en la suspensión de muchas líneas de créditos externos acentuando el problema de liquidez del sistema financiero nacional. Adicionalmente a estas causas se habían identificado también casos puntuales de "banqueros empresarios" que contribuyeron al problema a partir de malos manejos financieros.³¹

³¹Hoy, 4 dic. 1998, p. A.4

En este contexto, se planteó entonces que las acciones de la AGD, luego de la costosa intervención del Estado en el salvataje del Filanbanco, debían orientarse al monitoreo de todo el sistema financiero para proteger los intereses de los depositantes e intervenir en la administración dentro de los procesos de saneamiento y liquidación forzosa. En este sentido se deberían tener muy en cuenta ciertas características particulares del sistema financiero ecuatoriano como son la concentración de la cartera en pocos clientes, su concentración también en pocos bancos, el alto grado de morosidad y riesgo del sistema financiero, la concentración geográfica y la relación entre morosidad y zona geográfica.³²

1.2.2 Ejecutorias Institucionales

1.2.2.1 Garantía de Depósitos

Mediante resolución No AGD-99-001ir del 6 de enero de 1999 la AGD empezó a normar el funcionamiento de la garantía de depósitos a través de la expedición del procedimiento para la cobertura de depósitos y pago de la aportación que las IFIs deben efectuar a la AGD.



³²El Comercio, Negocios, 7 dic. 1998, p. B.4

En este sentido se resolvió lo siguiente:

“CAPÍTULO I.- De la Cobertura de Depósitos

ARTÍCULO 1.- Respecto de las IFIs, que se encuentren sometidas al Procedimiento de Saneamiento, el Estado ecuatoriano garantiza el pago de la totalidad de los saldos de depósitos y otras captaciones realizadas en el Ecuador, vigentes y por contratarse, con los correspondientes intereses calculados hasta el día anterior al inicio del procedimiento de saneamiento, de personas naturales y jurídicas domiciliadas en el país y en el extranjero, debidamente registrados en las IFIs. (...)

Se consideran como depósitos y otras captaciones sujetas a la garantía, aquellos definidos en los literales a) y b) del artículo 51 de la ley General de Instituciones del Sistema Financiero, y que por su naturaleza jurídica – financiera deben registrarse en los grupos de cuentas 21 “Depósitos a la Vista”, y 24 “Depósitos a Plazo”, del Catálogo Único de Cuentas expedido por la Superintendencia de Bancos, así como los correspondientes intereses calculados hasta el día anterior al inicio del Procedimiento de Saneamiento

Se incluye además en esta garantía los créditos concedidos por entidades extranjeras no vinculadas con la IFI, para financiar

comercio exterior, debidamente instrumentados y registrados en los balances de las IFIs, entendiéndose que la garantía se circunscribe al pago de las cartas de crédito que por operaciones de comercio exterior hayan emitido las IFIs.

ARTÍCULO 2.- *Se excluyen de la garantía, los depósitos y captaciones:*

1. *Efectuados por las personas naturales o jurídicas considerados como vinculados por propiedad, gestión y presunción con la IFI o sus subsidiarias y afiliadas, conforme las normas emitidas por la Junta Bancaria, los que tendrán el tratamiento previsto en la letra d) del artículo 24 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica, en el área Tributario – Financiera,*
2. *Relacionados con la cartera declarada como pérdida en cualquier IFI, que aparezcan registrados como tal en la Central de Riesgos de la Superintendencia de Bancos.*
3. *Los depósitos de instituciones del sector público realizados sin la autorización del Directorio del Banco Central del Ecuador, y los constituidos con infracción a las normas legales o reglamentarias determinados por autoridad competente.*



4. *En sucres, en dólares y en UVC's cuya tasa de interés se hubiera pactado en tres puntos porcentuales o más por encima del promedio de la tasa para operaciones pasivas de libre contratación, considerando para el efecto la tasa pasiva referencial respectiva vigente para la semana de captación publicada por el Banco Central del Ecuador. Estas tasas deberán ser exhibidas permanentemente en cada una de las oficinas de las IFIs que capten recursos del público, bajo la leyenda que la AGD disponga.*
5. *Que no obstante su forma y denominación constituyan, por su naturaleza y condiciones jurídica. Financieras, acreencias no depositarias, a pesar de que puedan estar registradas en los grupos de cuentas 21 "#Depósitos a la Vista", y 24 "Depósitos de Plazo", del Catálogo Único de Cuentas expedido por la Superintendencia de Bancos.*

ARTÍCULO 2.- Los saldos de depósitos y otras captaciones vigentes en las IFIs a la fecha en que sean sometidas al Procedimiento de Saneamiento y sus correspondientes intereses calculados hasta el día anterior al inicio del mismo, estarán garantizados de conformidad a lo establecido en la LEY DE

Reordenamiento en Materia Económica en el área Tributario – Financiera. Los depósitos y otras captaciones a que se refiere el artículo 1 de este Procedimiento, que se contraten, renueven o mantengan así como sus correspondientes intereses calculados a partir de esa fecha, estarán también amparados por la garantía prevista en la LEY DE REORDENAMIENTO EN EL AREA TRIBUTARIO - FINANCIERA, salvo aquellos que estén incurso en las excepciones previstas en el artículo 2



ARTÍCULO 4.- Durante la aplicación del Procedimiento de Saneamiento, únicamente podrán pagarse aquellos depósitos y captaciones que de conformidad con la LEY DE REORDENAMIENTO EN EL AREA TRIBUTARIO - FINANCIERA y este procedimiento se encuentre garantizados. El pago de los depósitos y obligaciones que la IFI mantenga y que no están cubiertos por la garantía de depósitos, se realizará en la etapa de liquidación de la IFI, de acuerdo a la prelación que corresponda, o de conformidad a lo dispuesto en el Procedimiento de Aplicación de las Técnicas de Solución para los casos de Reestructuración o Saneamiento de las IFIs.

ARTÍCULO 5.- La AGD exigirá la restitución del dinero entregado como pago por la cobertura de la garantía de

depósitos a la IFI en liquidación, la que gozará de la misma prelación aplicable a los depósitos y captaciones del público.

CAPÍTULO II.- De las Normas para el pago de la aportación que las IFIs deben efectuar a la AGD

ARTÍCULO 6.- Las IFIs dentro de los cinco primeros días laborables de cada mes, efectuarán su aportación a la Agencia de Garantía de Depósitos, mediante transferencia o depósito en la cuenta que para el efecto la AGD mantiene en el Banco Central del Ecuador. Si la aportación no se efectuare dentro del plazo señalado las instituciones financieras deberán pagar con el recargo de la tasa de interés por mora publicada por el Banco Central del Ecuador por cada día de retraso.

Esta transferencia será el equivalente a un doceavo del seis punto cinco por mil del promedio de saldos diarios de los depósitos del mes anterior al que corresponda el pago, entendiéndose por depósitos a los definidos en las letras a) y b) del artículo 51 de la ley General de Instituciones del Sistema Financiero. El pago de estas primas también se realizará por las

entidades subsidiarias o afiliadas de las IFIs que estén autorizadas a captar depósitos del público en el país. (...)"³³



1.2.2.2 Procedimiento de saneamiento

Los pasos que la AGD aplicó al asumir el control de las IFIs en problemas se encuentran establecidos en la Ley de Reordenamiento en el Área Tributario - Financiera en el denominado "Procedimiento de Saneamiento" que especifica como puntos principales que:

La garantía de depósitos se hará efectiva luego de la declaración de Junta Bancaria, de oficio o a pedido del superintendente de Bancos, de la AGD, o a pedido de una IFI, la existencia de cualesquiera de las causales previstas en esta Ley o en los artículos 148, 150 y 151 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero.³⁴

El Gerente General de la AGD asumirá la representación legal, judicial y extrajudicial de la IFI en saneamiento.

³³ Resolución No. AGD-99-001 del 6 de enero de 1999

³⁴ El artículo 148 de la LGISF establece como causales de liquidación forzosa de una IFI: a) no pagar las obligaciones, en especial con los depositantes; b) no ajustar totalmente sus actividades a los programas de vigilancia de la Superintendencia de Bancos, o no cubrir las deficiencias patrimoniales en los plazos establecidos, o no efectuar las remociones impartidas por la Superintendencia; c) no realizar las operaciones que le son propias de acuerdo a su naturaleza jurídica durante un periodo de por lo menos seis meses; d) las previstas en el Art. 149 de esta Ley; y, e) cuando los administradores de la institución abandonen sus cargos y no sea posible designar sus reemplazos en un plazo de 15 días.

La AGD designará un administrador temporal de la IFI, quien en un plazo de 60 días deberá presentar un informe sobre la situación de la misma incluyendo los ajustes para reflejar el verdadero valor de los activos y posición patrimonial.

La AGD abrirá una cuenta de ejecución y todos los costos que implique la ejecución del procedimiento de saneamiento, incluyendo eventuales recapitalizaciones de las IFIs, se cargarán a ella.

La AGD, a través de su Directorio, dispondrá de los ajustes con cargo a las cuentas patrimoniales, al capital social si las primeras fuesen insuficientes, y a los depósitos y otros pasivos vinculados si las dos anteriores fuesen insuficientes.

La solución que la AGD aplique a las IFIs en saneamiento puede contemplar los siguientes mecanismos o una combinación de ellos:

- Capitalización efectuada por los accionistas de la IFI o nuevos inversionistas.
- Subasta pública de la entidad.
- Transferencia total o parcial de activos y/o pasivos.
- Celebración de contratos de gestión de riesgo compartido.
- Pago en efectivo de depósitos y acreencias garantizadas y liquidación posterior de activos.



1.2.2.3 Recursos de la AGD

Dentro de los recursos que la Ley de Reordenamiento en el Área Tributario - Financiera facultaba a la AGD para la constitución de la cuenta de ejecución, se establecieron las siguientes fuentes:

- La aportación del 6.5 por mil anual sobre el promedio de saldos de los depósitos de todas las IFIs a partir del 1 de enero de 1999.³⁵
- Los depósitos a la vista y a plazo inmovilizados por más de diez años en las IFIs.
- El producto de la venta de activos que la AGD está autorizada a efectuar.
- Los Bonos del Estado que la AGD reciba del Ministerio de Finanzas y Crédito Público.
- La AGD también quedó facultada para intervenir en las operaciones de mercado abierto del Banco Central otorgando como garantía los Bonos del Estado.

³⁵ Con la promulgación de la Ley 2002-60 publicada en el suplemento del R.O. No. 503 del 28 de enero del 2002, se estableció el pago del 0,54 por mil mensual como aporte de las entidades financieras a la AGD (equivalente al 6,5 por mil)

1.3 LAS REFORMAS A LA LEY DE LA AGD

A la par de la realización de las auditorías internacionales, el Fondo Monetario Internacional (FMI) había hecho sugerencias para reformar la LGISF y la LR como requisito previo para la firma de una carta de intención con el gobierno. La intención fue la de darle piso jurídico a la AGD a fin de garantizar el saneamiento y capitalización del sistema financiero. En este planteamiento también se procuraba eliminar el poder de veto que tenía el Superintendente de Bancos en las decisiones de la AGD.³⁶

En respuesta, el gobierno envió **el proyecto de ley reformativa a la Agencia de Garantía de Depósitos** destacándose los siguientes puntos:

- El sigilo bancario se eliminaría parcialmente.
- El análisis del sistema financiero se basaría en el patrimonio técnico de los bancos.



³⁶ Hoy, Dinero, 7 jun. 1999, p. A.5



CAPITULO 2

LAS IFIS EN SANEAMIENTO

2.1 RESEÑA DE LA ENTRADA A SANEAMIENTO DE LAS IFIS

La quiebra bancaria masiva de 1999 marcó la historia financiera del Ecuador. Este fue un hecho relevante que determinó el trajinar de los sistemas financieros en estos últimos años cuando se inició un episodio de quiebras bancarias masivas, llegando a colapsar 16 de los 40 bancos que operaban en el país como se lo citó en el capítulo anterior, "El colapso del Sistema Financiero" y "El feriado bancario".

Con la llegada del año 2000 y las expectativas generadas con la implementación de la dolarización, las premuras de los dos años anteriores parecían superarse. En septiembre de ese año se había renegociado el tramo de deuda externa conocido como la "deuda Brady" con lo que el Ecuador pudo ponerse al día en su servicio.

La crisis financiera se había estabilizado y las entidades que lograron mantenerse en manos privadas reflejaban ya alguno que otro signo de recuperación. Solamente un evento contrastó con la tónica general: el caso Filanbanco. Desde su fusión con Previsora parecía que esta entidad se recuperaría también y que podría hacerse factible su venta posterior. Pero a pesar de los intentos de sostenerla, cada vez se complicaba más la situación.

Desde una perspectiva convencional se podría suponer que una entidad financiera estatal no podría quebrar por el apoyo económico que le prestaría el Estado. Esta suposición es correcta en una economía con moneda propia ya que ante una situación extrema en que la entidad requiera de liquidez, incluso se podría apelar a la inyección de recursos provenientes de emisión inorgánica. Aunque con un costo fiscal y su efecto inflacionario, de esta manera se podría sostener a la entidad financiera en peligro, pero en una economía dolarizada como la ecuatoriana, no es posible acudir a un mecanismo de última instancia como este.

En este caso, ante la necesidad de liquidez de una institución financiera estatal, si no se dispone de los recursos en divisas, no hay manera de lograr una solución por esa vía. Y eso sucedió con

Filanbanco. El Estado Ecuatoriano no podía seguir sosteniendo a esta institución que desde su reestructuración absorbió permanentemente recursos fiscales sin signos de restablecimiento. Así que no quedó otro camino que buscar una solución de mercado que genere el menor impacto posible a los depositantes y el menor costo fiscal.

El 17 de julio de 2001 Filanbanco cerró sus puertas al público y se estableció un cronograma para la devolución de los depósitos. El primer tramo que implicaba una erogación inmediata de aproximadamente 18 millones de dólares se ejecutó enseguida y los depositantes que tenían saldos de hasta 300 dólares pudieron recibir su dinero. El segundo tramo, aquel correspondiente a los depositantes que mantenían en sus cuentas saldos entre 301 y 10,000 dólares se solucionó a través de la conformación y venta de paquetes de cartera y pasivos, en que se incluían estos depósitos, a los bancos privados. Así que estos depositantes pasaron a tener de manera automática sus cuentas en las entidades que adquirieron los paquetes. En un porcentaje muy elevado estas cuentas se mantuvieron en las entidades receptoras.

En esta misma tónica se solucionó el problema de las tarjetas de crédito administradas por Filanbanco: Filancard, Visa Filanbanco y

American Express, las que fueron adquiridas por el Banco del Pichincha.

El último tramo, el correspondiente a los depósitos superiores a 10,000 dólares sigue en proceso de solución. La principal complicación consistió en que no se pudo vender los paquetes que incluyen a estos pasivos debido a las características de la cartera que los acompaña. En este sentido la Junta Bancaria autorizó una capitalización adicional por parte del Estado a Filanbanco por más de 170 millones de dólares en Bonos del Estado.

Adicionalmente a estos temas pendientes, el mecanismo de mercado por el cual se está solucionando el caso de Filanbanco marcó también la inclusión de reformas a la Agencia de Garantía de Depósitos que se cristalizaron con la Ley No. 60, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 503 de 28 de enero del 2002.



2.2 LAS ADECUACIONES DE CAPITAL

El artículo 24, literal d) de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Area Tributario Financiera, en vigencia al momento de entrada a saneamiento de las IFIs actualmente bajo el control de la AGD, establecía que el Directorio de la Agencia de Garantía de Depósitos, en conocimiento del informe del administrador temporal,

dispondría los ajustes que juzgara necesarios con cargo a las cuentas patrimoniales y, si éstas fueren insuficientes, con cargo al capital social; si se mantuviese la insuficiencia, los ajustes se harían con cargo a los depósitos y otros pasivos considerados como vinculados.

El inciso segundo de la citada norma prescribía que por efecto de la resolución del Directorio de la Agencia de Garantía de Depósitos se disponga la adecuación del capital social y la amortización de las acciones, el valor de éstas quedaría reducido total o parcialmente, así como el castigo de los depósitos y otros pasivos considerados como vinculados.

En este sentido la Junta Bancaria aprobó el reglamento que permitió a los administradores temporales de los bancos en saneamiento, empezar a contabilizar en el balance los ajustes patrimoniales requeridos y la AGD

Emitió las resoluciones Nos. AGD-99-019, AGD-99-020, AGD-99-021 y AGD-99-022 con fecha 15 de abril de 1999, AGD-99-028 con fecha 7 de junio de 1999, AGD-99-046 con fecha 16 de noviembre de 1999, AGD-00-006 con fecha 16 de febrero de 2000, y AGD-00-013 con fecha 2 de marzo de 2000, en las que se resolvió castigar la totalidad del saldo de las cuentas patrimoniales y del capital social del Banco del Tungurahua, Banco del Azuay, Financorp, Finagro, Banco del

Occidente, Banco del Progreso, Banco Popular y Banco de Préstamos, respectivamente.³⁷

En el caso concreto del Banco de Préstamos, Banco Unión, Banco de Crédito, Solbanco y Necman, sus patrimonios presentaron ya valores negativos antes de entrar en saneamiento denotando la grave situación en que se encontraban estas entidades.

TABLA 1. ADECUACIONES DE CAPITAL

(en dólares)

BANCO	PATRIMONIO INICIAL	AJUSTE POR PROVISIONES	PATRIMONIO NETO	RELACIÓN (N° VECES) AJUSTES / PATRIMONIO
AMERCA	1,002,085	-5,940,018	-4,937,933	-6.93
AZUAY	10,469,689	-64,911,441	-54,441,752	-7.20
BANCOMEX	22,508,258	-53,950,774	-31,442,516	-3.40
CRÉDITO	-21,516,447	-28,608,520	-50,124,967	-1.33
FINAGRO	4,706,160	-19,030,761	-14,324,601	-5.04
FINANCORP	6,680,617	-30,457,599	-23,776,982	-5.56
FINIBER	250,801	-910,927	-660,126	-4.63
NECMAN	-16,670	-26,349	-43,019	-1.58
OCCIDENTE	1,544,842	-6,745,282	-5,200,440	-5.37
POPULAR	59,457,000	-195,588,635	-136,131,635	-4.29
PRÉSTAMOS	-110,201,139	-281,049,927	-391,251,066	-2.55
PROGRESO	113,428,000	-1,257,922,000	-1,144,494,000	-12.09
SOLBANCO	-630,894	-30,571,649	-31,202,544	-48.46
TUNGURAHUA	9,269,692	-18,338,271	-9,068,579	-2.98
UNION	-6,731,455	-40,247,864	-46,979,319	-5.98
VALORFINSA	361,181	-1,036,881	-675,700	-3.87
TOTALES	90,581,721	-2,035,336,898	-1,944,755,177	-23.47

2.3 LOS BONOS DEL ESTADO COMO FUENTE DE RECURSOS

Uno de los mecanismos previstos para la disposición de recursos por parte de la AGD consistió en que el Estado le entregaría bonos para la

³⁷ A la fecha quedan pendientes todavía las resoluciones de castigo patrimonial para las restantes IFIs en saneamiento esperándose que en el corto plazo sean emitidas por el Directorio de la AGD.

cobertura de la garantía de depósitos. La emisión de bonos con esta finalidad permitió cierta agilidad para la devolución de los depósitos en las IFIs en saneamiento pero también generó efectos secundarios negativos.

En julio de 1999, con la entrada a saneamiento del Banco del Progreso, entidad de tamaño sustancialmente mayor a las IFI's que ya se encontraban en saneamiento a esa fecha, la necesidad de recursos para cubrir la garantía de depósitos fue también elevada y la emisión requerida para ello planteaba ya la aparición de dos efectos claramente identificados: se incrementaría la deuda interna y se presionaría a la inflación. El incremento de la deuda interna era la principal preocupación de las autoridades económicas ya que la emisión de 256 millones que eran necesarios para cubrir los depósitos de 740,000 clientes del Banco del Progreso aumentaría la deuda interna que a esa fecha se encontraba en un nivel entre los 2,900 millones y 3,156 millones de dólares, además de que esta acción significaría la inyección de mayor liquidez en el mercado con sus consecuencias inflacionarias fundamentadas en la emisión inorgánica requerida en respaldo de esta emisión de bonos.³⁸



³⁸Expreso, 19 jul. 1999, p. 7

Esta primera alerta anticipaba también la tendencia alcista que el dólar experimentaría durante los próximos meses. Ante esto, las autoridades económicas anotaban que las presiones cambiarias que se empezaban a manifestar se debían a un exceso de liquidez del mercado que obedecía a tres causas:

1. El cronograma de descongelamiento de las cuentas de ahorro en dólares.
2. Los pagos que realizaba la Agencia de Garantía de Depósitos a los clientes de los bancos en saneamiento.
3. Los créditos de liquidez que se otorgaron a Previsora, Pacífico, Popular y Cofiec, que luego de la auditoría practicada a todo el sistema presentaron patrimonio técnico positivo pero menor al requerido.³⁹

Esta coyuntura que complicaba el manejo monetario obligó a que el Banco Central del Ecuador en coordinación con la misión del FMI adopte una serie de medidas tendientes a sostener la escalada alcista del dólar. Las acciones adoptadas fueron:

³⁹ El Comercio. 20 nov. 1999, p. A. 3

- Extensión de los plazos previstos por la Agencia de Garantía de Depósitos para la devolución de los depósitos a través del establecimiento de un flujo mensual de recursos.
- Renegociación de las deudas pendientes de los bancos en la AGD con sus similares en el exterior de manera colectiva.
- Ajuste del cronograma del descongelamiento de depósitos a plazo con el programa monetario vigente.
- Control de la posición en moneda extranjera de los bancos.
- Obligación de las entidades del sector público de realizar operaciones de compra y venta de dólares únicamente en el BCE y mantenimiento de sus cuentas en esa entidad.
- Los bancos debían cubrir los saldos de cámara de compensación al inicio de la jornada y no al cierre como se realizaba hasta entonces.
- Auditorías del BCE de las ventas de divisas por exportaciones.



- Los excedentes de liquidez de los bancos en poder de la AGD se utilizarían para pagar obligaciones con el BCE o para la compra de bonos de estabilización monetaria.
- Se elevaría la tasa a corto plazo de 88 a 150 por ciento para minibems y de 90 a 160 para repos.⁴⁰

Estas medidas de control tomadas por el Banco Central afectaron la devolución de los depósitos a los clientes de los bancos bajo el control de la Agencia de Garantía de Depósitos. A fin de paliar este efecto, se plantearon tres medidas que permitirían alcanzar los objetivos monetarios del BCE. Primeramente, se elaboraría conjuntamente entre la AGD y el BCE un cronograma de devoluciones que regiría para los clientes de los bancos Progreso, Bancomex, Solbanco, Unión, Crédito y Préstamos. Como segunda medida, se estableció como límite máximo de entrega de recursos por parte del BCE a la AGD, menos del 50% de los recursos que hasta ese entonces se venían entregando a los depositantes. La tercera consistió en la introducción de reformas legales al funcionamiento de la AGD, medida que se cristalizó con la vigencia de la Ley de Transformación Económica en marzo de 2000.⁴¹

⁴⁰ Expreso, 24 nov. 1999, p. 6

⁴¹ Expreso, 25 nov. 1999, p. 2

En respuesta y consciente de la necesidad del BCE de regular la oferta monetaria, la Agencia de Garantía de Depósitos planteó la ejecución de acciones concretas para agilizar la obtención de recursos a través de la venta de activos de los bancos en saneamiento y la venida al país de los representantes de los bancos de inversión Riggs National Banks y Mc Kenzie, que estarían interesados en la administración de Filanbanco, Pacífico, Popular y Previsora.⁴²

También se conoció que ING Barings estaría interesado en adquirir Filanbanco. mientras otras firmas como Mackenzie, Booz Allen, Arthur Andersen, Delloite Consortium, Leman Brothers, New Ridge y el ABN Amro Bank podrían participar en un proceso de adjudicación de la administración de los activos de las entidades en saneamiento cerrado.⁴³

Con respecto al establecimiento de un cronograma de pagos acorde con la programación monetaria del BCE, la AGD aceptó establecerlo desde enero de 2000 manteniendo hasta el 31 de diciembre invariable el cronograma de pagos original.

⁴² El Universo, 1 dic. 1999, p. A. 3

⁴³ Hoy, Dinero, 2 dic. 1999, p. A. 6

Hasta diciembre de 1999 la AGD había utilizado 132.6 millones de dólares para atender a 1'230,000 clientes, mientras que la emisión de bonos para el fortalecimiento patrimonial de Filanbanco, La Previsora, Cofiec y Popular había alcanzado los 148 millones de dólares. ⁴⁴(Ver Anexo 2 Tabla 1)



⁴⁴El Telégrafo, 2 dic. 1999, p. A. 3

CAPITULO 3

LA AGD EN CIFRAS

La AGD durante los cuatro años de existencia ha presentado una serie de estadísticas que resumen su desempeño, el cual se puede dividir en cuatro temas relevantes: activos, pasivos, administración y judicial.

3.1. ACTIVOS

Este tema comprende la recaudación de recursos a través de la recuperación de cartera, venta y subasta de activos de las IFIs en saneamiento y la agilización de estos procesos.

3.1.1 Recuperación de cartera

La recuperación de cartera de las instituciones financieras en saneamiento ha sido básicamente a través de efectivo, CDRs y CPGs, compensaciones, daciones, UVCs y otros instrumentos financieros.

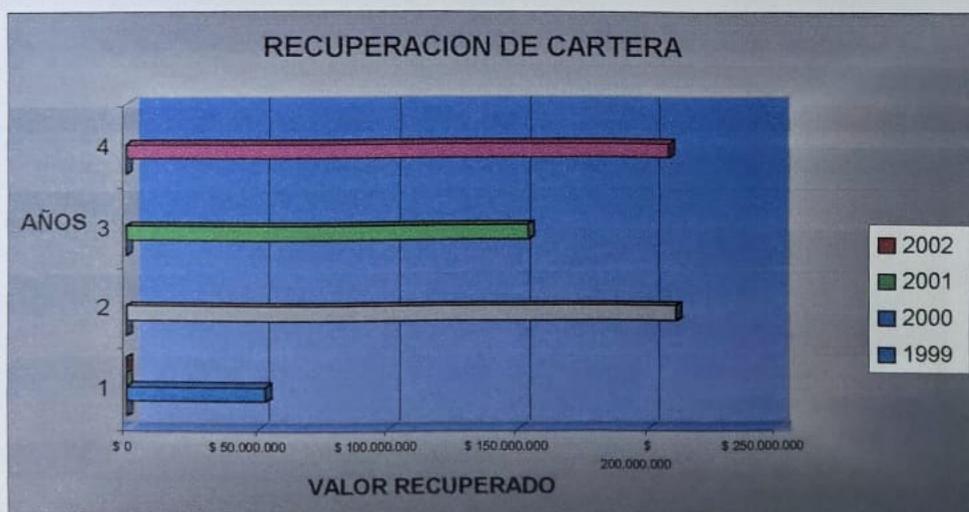
Para el año de **1999**, la AGD recuperó un monto global de aproximadamente **52'102.681,43** dólares en cartera de las IFIs en saneamiento; de los cuales 1'041.719,99 se hicieron a través de efectivo mientras que los 2'563.487,17 millones fueron mediante CDRs y CPGs tanto en cartera propia como en cartera en garantía.

La diferencia de 48'497.474,28 dólares se recuperó a través de los medios mencionados (efectivo, CPGs, CDGs), pero en los primeros períodos de administración no se realizaba una diferenciación en los medios de pago.

En el año **2000**, la recuperación de cartera propia como de cartera en garantía alcanzó un valor total aproximado de **210'096.985,47 dólares**, de los cuales 24'575.941,50 millones fueron en efectivo, 25'218.430,12 en CDRs y CPGs y los 160'302.614 millones restantes se los obtiene de compensaciones reestructuración, dación y otros.

Por su parte, en el año **2001** la recaudación por concepto de cartera alcanzó los **153'710.005,64 dólares**, la recuperación a través de CDRs y CPGs fue por un monto de 24'324.115,93 dólares por compensaciones se alcanzo los 67'637.334,88 millones reprogramaciones y reestructuración llegaron a 2'410.784,75 y 7'665.041,52 respectivamente y con un valor en otros que alcanza el monto de 33'835.518.

A diciembre del **2002**, la recuperación de cartera ha alcanzado los **207'112.409 millones de dólares**, de esto 26'166,164 millones de dólares se lo obtuvo por recaudación mediante CDRs y CPGs y un monto de 23'812.307 millones de dólares mediante bienes en dación. (Ver Anexo 3 Tabla 1)



FUENTE: AGD

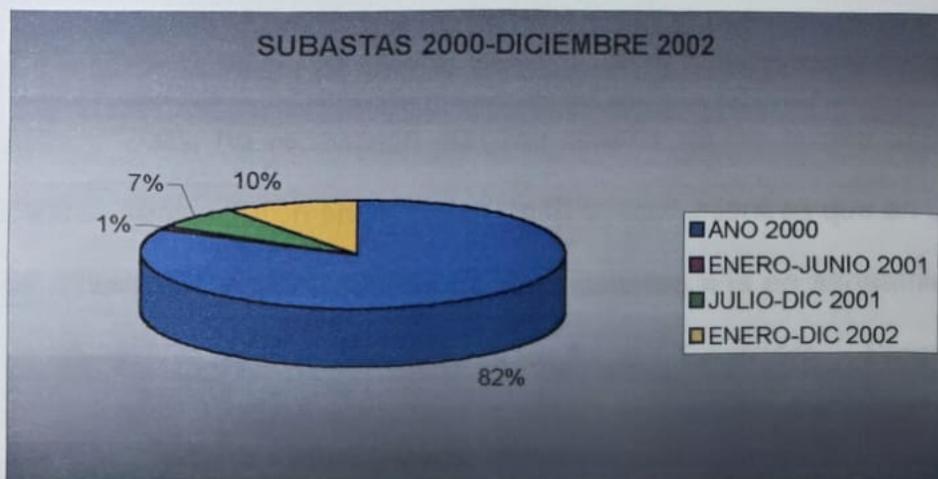
ELABORACIÓN: GERENCIA TÉCNICA AGD, 2002

3.1.2 Subastas

La recuperación de recursos a través de subastas ha permitido la obtención de **102'108.776 millones de dólares** en los años 2000, 2001 y 2002. Específicamente, en el año **2000** el valor recaudado por este concepto alcanzó los **81'712.300 millones de dólares**, en el **2001 fue de 8'708.207 millones de dólares** mientras que en el **2002** se han recaudado **11'688.269 millones de dólares**.

Es importante mencionar, que las subastas en que se han obtenido las mayores recaudaciones han sido en la subasta de cartera del Banco Popular por un monto de 79 millones de dólares, Fiducia S.A. por un monto de 1'001,500 dólares, subasta de bienes inmuebles por 1'627.401, II subasta de bienes inmuebles por 2'240,000 dólares y la IV subasta de bienes inmuebles por 3'133,836.75 dólares. (Ver Anexo 3 Tabla 2).

Gráfico 2. Subastas Realizadas por la AGD desde 2000 hasta 2002.



3.1.3 Venta directa de bienes de IFIs en saneamiento

A partir del Decreto Ejecutivo No. 2139 del 11 de diciembre de 2001, se puso en vigencia la modalidad de venta directa de bienes fungibles y perecibles, enseres de oficina y obras de arte, cuyo avalúo comercial individual no excediera de 5,000.00 dólares para las personas naturales y jurídicas. Su objetivo principal fue poner a disposición de los tenedores de certificados garantizados de la banca cerrada, un esquema más expedito y ágil para adquirir, si así lo desean, algún bien, y de esta manera cobrar la totalidad o reducir el monto de su certificado garantizado. Como es política de esta administración, la prioridad la tienen los tenedores primarios de certificados de depósitos reprogramados o de certificados de pasivos garantizados, que pueden pagar los bienes a valor nominal con estos papeles. (Ver Anexo 3, Tabla 3. Detalle de Venta de Bienes en Almacenes de Quito y Guayaquil)

A través de la **venta de bienes en almacén** la AGD, durante los años 2001 y 2002, ha recaudado 402,165 dólares, de los cuales 378,644 dólares se vendieron en la ciudad de Guayaquil, mientras que en Quito se obtuvieron 23,521 dólares de las siguientes IFIs en saneamiento: Solbanco, Crédito, Finagro, Occidente, Financorp, Progreso, Tungurahua y Unión.



Entretanto, por la **venta directa de los bienes** de las IFIs en saneamiento que no excedían los 5,000 como avalúo individual, se ha recaudado 129,576 dólares durante los años 2001 y 2002. (Ver Anexo 3, Tabla 4: Venta Directa de Bienes).

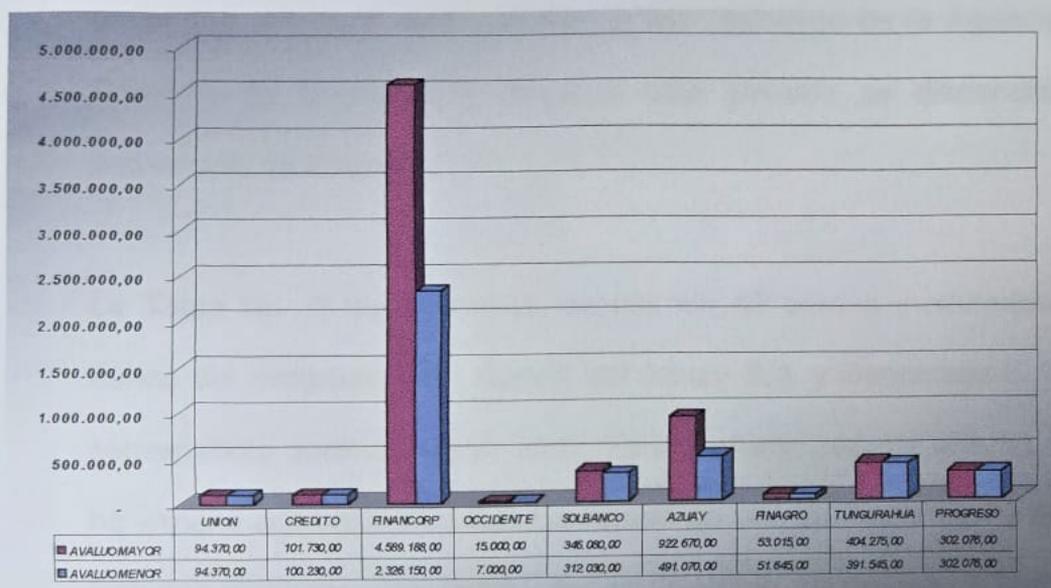
Por su parte, mediante la **venta directa de los bienes** de las IFIs en saneamiento que fueron transferidos al sector público o que se vendieron luego de haber sido declarada desierta la primera y segunda convocatoria a subasta pública, la AGD ha recaudado durante el año 2002 y el inmediato anterior la suma de 13'281.291 millones de dólares (Ver Anexo 3 Tabla No. 5 Venta directa (al sector público luego de ser declarada desierta la primera y segunda convocatoria a subasta pública) de bienes de las instituciones financieras en saneamiento).

Al consolidar lo recuperado por concepto de subastas, ventas directas de bienes y ventas de almacén en Quito y Guayaquil se han recaudado 111,464,843.53 dólares durante los años 2000, 2001 y 2002 (Ver Anexo Tabla No. 6 Consolidado de subastas y ventas directas.).



Cabe mencionar que a partir del mes de abril del 2002 la AGD mantiene una exposición permanente de 1,748 obras de arte de las IFIs en saneamiento, para su respectiva venta las cuales están valoradas en aproximadamente 6'828.404 millones de dólares. (Ver Anexo 3 Tabla 7)

Gráfico No. 7 Consolidado de Obras de Arte Exposición en Guayaquil



3.1.4 Incautaciones

Durante el año 2002, la AGD ha realizado operaciones de incautación de ciertos bienes de los accionistas. Estas incautaciones se las realizó basándose en el artículo 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributaria Financiera que establece que "en

aquellos casos en que los administradores hayan declarado patrimonios técnicos irreales, hayan alterado las cifras de sus balances o cobrado tasas de interés sobre interés, garantizarán con su patrimonio personal los depósitos de la institución financiera, y la Agencia de Garantía de Depósitos podrá incautar aquellos bienes que son de público conocimiento de propiedad de estos accionistas y transferirlos a un fideicomiso en garantía mientras se prueba su real propiedad, en cuyo caso pasarán a ser recursos de la Agencia de Garantía de Depósitos y durante este período se dispondrá su prohibición de enajenar.”

La Tabla No. 8 del Anexo 3, detalla los 49 bienes incautados del Banco del Progreso S.A., Banco del Azuay S.A. y Bancomex S.A. en saneamiento durante el año 2002. Es importante señalar que, la AGD ha tomado acciones para que continúen en normal funcionamiento los distintos negocios incautados. Así por ejemplo, se realizó un contrato de fideicomiso mercantil en garantía por el valor de 14,354,721 dólares para Makro S.A.

Asimismo, se convocó a las compañías administradoras de fondos y fideicomisos a participar en la licitación para la contratación de un fideicomiso mercantil en garantía para administrar lo más pronto posible los bienes, de las IFIs en saneamiento, incautados por la AGD.

De igual forma, en los próximos meses se continuó con la incautación de otros bienes de los administradores de las distintas IFIs en saneamiento que declararon patrimonios técnicos irreales, alteraron las cifras de sus balances o cobraron tasas de interés sobre interés. (Ver Anexo 3 Tabla No. 8 Operaciones de Incautación de la AGD 2002)

3.1.5 Cartera de IFIs en saneamiento en custodia del Banco Central

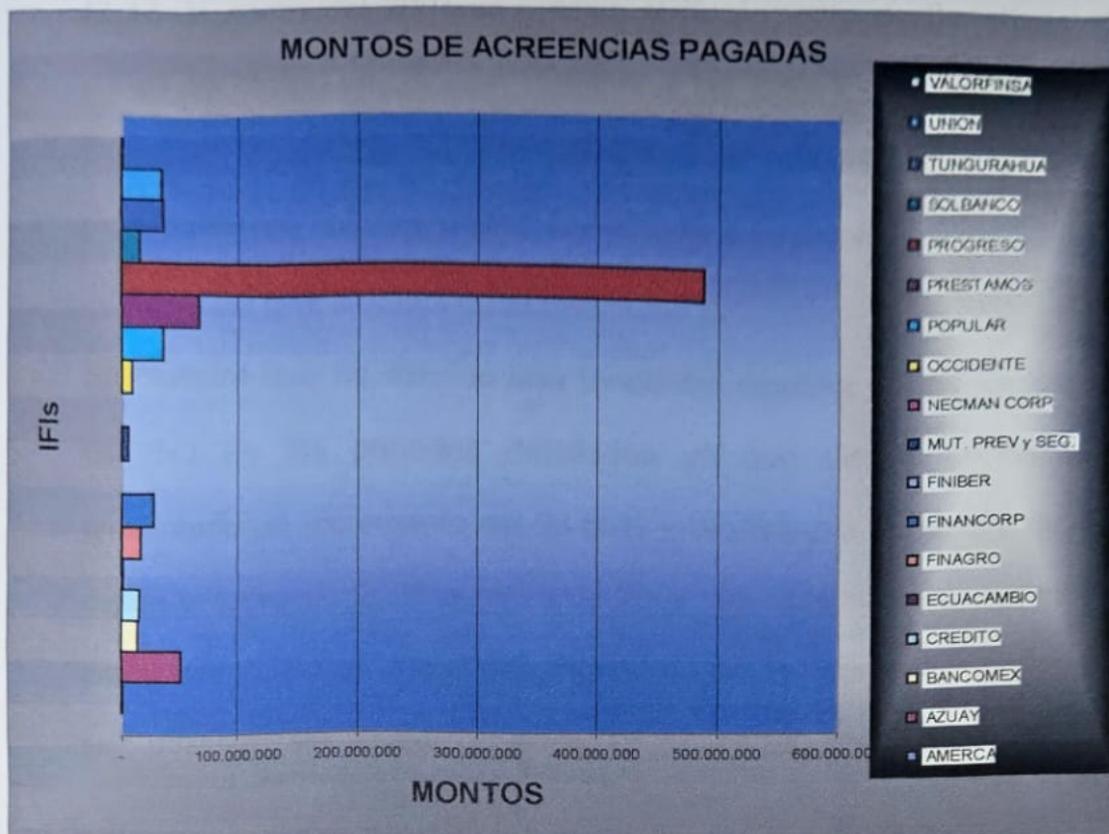
Con respecto a la cartera en custodia del Banco Central se procedió a la constitución de fideicomisos en dación en pago, a la liberación de cartera y al establecimiento de nuevas garantías para liberar cartera en los casos en que los fideicomisos en dación no alcanzaron a cubrir el riesgo de la IFI con el BCE. Así, al 31 de enero de 2002 el valor de los documentos de las IFIs en saneamiento es de 111,314,299.72 dólares. Por su parte, el saldo actual de las IFIs es de 25,316,409.09 dólares. Mientras que, el saldo del BCE a la misma fecha es de 16,944,992.82 dólares. (Ver Anexo 3 Tabla No. 9 Cartera en Saneamiento en custodia del BCE al 31 de Enero del 2002)

3.2. PASIVOS

El manejo de pasivos comprende todos los esfuerzos orientados a la restitución de los depósitos garantizados a quienes confiaron sus recursos a las IFIs en saneamiento. En este sentido, desde 1999 hasta mayo de 2002, la AGD ha pagado la suma de 823'021.756,42 dólares. Es importante mencionar que, durante el año de 1999 el pago de garantía de depósitos alcanzó el rubro de 324'245.782 millones de dólares, en el 2000 la cifra fue de 260'179.988 millones de dólares, por su parte en el período 2001 alcanzaron de 126'348.202 millones de dólares y finalmente durante el 2002 se llega a los 112'247.784,49 millones de dólares. (Ver Anexo 3 Tabla 10)



Gráfico 10. Acreencias Pagada



Es importante destacar que se han priorizado los pagos por emergencias médicas, las cuales desde el 1 de julio del 2001 hasta el 31 de mayo de 2002 han alcanzado un total de 1,827,451 dólares. Adicionalmente, la compensación de CDR's y CPG's entre IFIs en saneamiento y AGD ha sido por un valor aproximado de 6 millones de dólares.

3.3 JUDICIAL

El 17 de enero del 2001 se publicó el Reglamento de Coactivas en donde se otorgó jurisdicción coactiva a las instituciones del sistema financiero sometidas al procedimiento de saneamiento, para la recaudación de créditos u otras acreencias a su favor.

Se muestra que ha existido una tendencia positiva de los juicios de coactiva en los periodos detallados ya que dichos juicios han presentado un incremento del 23.55% y 58.45% por número y monto desde octubre de 2001 a mayo de 2002. De esta manera, las cifras expuestas muestran que el desempeño en las acciones de coactiva ha sido positivo. (Ver Anexo Tabla No. 12 Juicios de Coactiva)

Los juicios de coactiva pueden presentar uno de los siguientes estados:

- Archivos: son los que tienen terminado su proceso ya sea por cancelación total o reestructuración.
- Embargo: se los considera desde que se inicia el embargo hasta que se ordena el avalúo.
- Citación: son los que tienen secuestro o embargo.
- Remate: están clasificados en este grupo desde que se ordena el avalúo hasta que se lo adjudica.

Otro de los aspectos relevantes en cuanto a este tema ha constituido la labor de coactiva que se ha planteado a través de una reducción de los Juzgados de Coactivas que estaban participando en estas acciones. De los 16 Juzgados de Coactiva, con su equipo propio de secretarios y abogados que existían inicialmente, a mayo de 2002 existen dos; con el fin de centralizar estas tareas para facilitar su control, reducir los gastos y hacerlos más eficientes.

Asimismo, en el plano de las acciones en el tema judicial, se ganó el juicio al bloqueo de fondos del Banco Popular por 7 millones de dólares, se está analizando la contra demanda a la República de Colombia por 500 millones de dólares correspondiente al caso Banco Popular, se estudia el Informe de Kroll concerniente a las investigaciones de Banco del Progreso y se analiza el caso de los cheques con doble endoso en Banco Unión.



3.4 OTROS

Las IFIs en saneamiento recibieron recursos por parte del Banco Central del Ecuador por concepto de préstamos de liquidez con su respectivo colateral (bienes inmuebles, cartas de crédito o pagarés). Por su parte, las IFIs que accedieron a dichos préstamos han venido realizando los pagos correspondientes, los mismos que se detallan en el Tabla No. 13 del Anexo 3. De esta manera, desde enero de 2000 hasta mayo de 2002 se han cancelado 46'566.961,66 millones de dólares.

Entretanto, las IFIs en saneamiento han ido realizando pagos a la Corporación Financiera Nacional en virtud de que ésta última entregó líneas de crédito a terceros por intermedio de dichas entidades; Por este concepto se han cancelado 4'954.574,36 millones de dólares desde enero de 2000 hasta mayo de 2002 (Ver Anexo 3 Tabla No. 14).

3.5 ADMINISTRACION

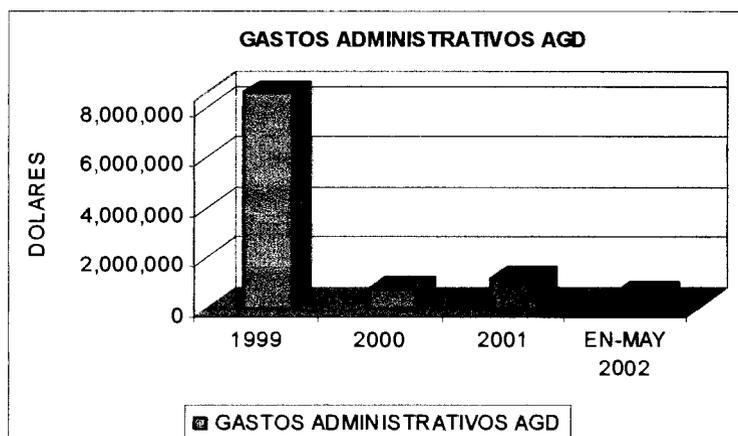
Después de cuatro años de gestión, la AGD tiene a su cargo 16 entidades financieras, las cuales inicialmente eran administradas individualmente. Sin embargo, con el fin de reducir costos y agilizar la gestión, se concluyó (abril 2002) el proceso de compactación física y administrativa de las IFIs en saneamiento en dos grupos (Ver Anexo 3 Tabla No. 15).

Así pues, lo anterior ha permitido una reducción de costos y la canalización de la información en un solo ente. De esta manera, desde diciembre de 2000 a diciembre de 2001 se presentó una reducción del 93% en gastos de personal mientras que para el mismo período la contracción en gastos de operación fue del 80%.

Cabe mencionar que el nuevo rumbo que ha tomado la AGD durante el año 2001 y 2002 ha generado una percepción distinta por parte del público, la cual se ha manifestado a través de una amplia y favorable receptividad de los agentes económicos.

3.5.1 Gastos Administrativos

En lo que respecta a los gastos administrativos, para 1999, la AGD presentó los mayores rubros de los tres últimos años: 8'556,098.69 dólares. Ello se produjo debido a que el sistema de bancos privados fue sometido a las auditorías internacionales, lo cual provocó un gasto de 6,547,286.74 dólares. Por su parte, la AGD durante el año 2000 tuvo un decrecimiento de -91% en los gastos pues alcanzaron los 772,107.26 dólares. Entretanto, en el período 2001 los egresos administrativos llegaron a los 1'215,655.15 dólares, es decir tuvieron un incremento del 57%. Finalmente, en lo que va del año 2002 la AGD presenta gastos por un total de 582,110.62 millones de dólares.



CAPITULO 4

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LAS IFIS EN SANEAMIENTO

Los métodos CAMEL y MACRO de utilización generalizada a nivel mundial constituyen mecanismos convencionales para el análisis global del desempeño de las entidades financieras. Estos métodos son utilizados principalmente por los organismos de supervisión bancaria y las autoridades monetarias como parámetros estandarizados de evaluación de la situación de los sistemas financieros y de las entidades que los conforman. Se basan en los principios conceptuales y experiencia empírica que han dado forma a las prácticas de manejo bancario actuales que se circunscriben a las normas derivadas de los Acuerdos de Basilea y constituyen una herramienta indispensable para el correcto funcionamiento de las actividades de intermediación financiera formales.



Pero todo este marco referencial establecido para la evaluación de entidades financieras que operan en condiciones normales no es aplicable para casos particulares como son las entidades financieras que se encuentran en procesos de saneamiento o reestructuración bajo el control de organismos de supervisión bancaria o de seguros de depósitos. En el caso particular del Ecuador, las instituciones financieras en saneamiento a cargo de la Agencia de Garantía de Depósitos, orientan sus esfuerzos hacia dos objetivos esenciales: a) recuperación de cartera, y liquidación de activos para el pago de acreencias pendientes y devolución de los recursos que la AGD destinó para la cobertura de la garantía de depósitos, y b) su liquidación definitiva. La realización de estas acciones evidentemente implica la minimización en la utilización de recursos del Estado para su consecución, siendo este también un parámetro de relevancia en el desempeño de las actividades de las entidades financieras en saneamiento.

Por estas razones es preciso desarrollar una metodología básica que permita evaluar a las entidades financieras en saneamiento considerando las diferencias de su operación con respecto a entidades que funcionan de manera normal. Entonces, en este sentido, el presente trabajo procura establecer de una manera técnica cuáles deberían ser los parámetros a evaluarse, las variables de mayor

relevancia y los indicadores que permitan monitorear adecuadamente el desempeño de las instituciones financieras en saneamiento.

4.1 BASES CONCEPTUALES PARA DESCARTAR LOS ÍNDICES DE LA METODOLOGÍA MACRO

Los esquemas convencionales como son el CAMEL o MACRO que analizan las categorías referentes a Manejo Administrativo y Financiero, Calidad de Activos, Suficiencia de Capital, Riesgo de Liquidez y Resultados Operativos, no encajan apropiadamente en la evaluación de las entidades financieras en saneamiento ya que han sido definidos para aplicarlos a instituciones que se encuentran operando en términos normales. En este sentido, a continuación se desarrolla un análisis pormenorizado de sustento para descartar la utilización de los índices de la metodología MACRO para la evaluación de las entidades financieras en saneamiento.

Con respecto al Manejo administrativo, los índices utilizados en la MACRO son los siguientes:

<p>M1: Gastos operativos / (margen bruto financiero + ingresos ordinarios)</p> <p>= (ABS(43 + 44 + 4502 + 4503) / (51 - 41 + 52 - 42 + 53 + 56 - 46 + 57))</p>	<p>Este índice de eficiencia da cuenta de la relación que existe entre los gastos de personal y de operación en que ha incurrido la entidad en su gestión, y los ingresos netos por intermediación más los ingresos ordinarios</p> <p>(Menor es mejor)</p>
<p>M2: Gastos operativos / Activos productivos</p> <p>= (43 + 44 + 4502 + 4503)(a) / (1103 + 12 + 13 + 1401 + 1403 + 1406 + 15 + 1902)(b)</p>	<p>Constituye un indicador de productividad de la entidad, al evaluar los gastos de la entidad con relación a los activos generadores de ingresos.</p> <p>(Menor es mejor)</p>
<p>M3: Activos productivos / Pasivos con costo</p> <p>= (1103 + 12 + 13 + 1401 + 1403 + 1406 + 15 + 1902) / (21 + 22 + 2304 + 2311 + 2350 + 24 + 25 + 27 + 2801)</p>	<p>Refleja la eficiencia financiera de la entidad medida en función del monto de las captaciones con costo que se encuentran invertidas en activos generados de ingresos.</p> <p>(Mayor es mejor)</p>

El primero de los índices recurre a comparar los gastos operativos con cuentas propias de entidades que están operando en condiciones normales como son el margen bruto financiero y los ingresos ordinarios, que se espera que en una entidad en saneamiento o reestructuración no presenten evoluciones favorables. La utilización de activos productivos en el denominador del segundo índice y en el numerador del tercero plantea la dificultad de que las entidades financieras en saneamiento justamente están en esta situación por problemas en sus activos, volviéndose así inconvenientes.

Con respecto a la calidad de activos, la metodología MACRO establece lo siguiente:

<p>A1: Cartera vencida / Cartera Total</p> $= (1402 + 1404 + 1405 + 1407 + 1604) / (14 - 1499)$	<p>Relaciona la cartera vencida (la cual no genera ingresos a la entidad) con el monto de cartera total. Mientras más valor tome este indicador mayor será la posición de riesgo de la entidad bancaria.</p> <p>(Menor es mejor)</p>
<p>A2: Provisiones / Cartera vencida</p> $= -(1499 + 1699) / (1402 + 1404 + 1405 + 1407 + 1604)$	<p>Este índice da cuenta del nivel de cobertura que tienen las operaciones de crédito vencidas de una entidad bancaria. Mientras mayor valor tiene este índice menor será el riesgo de la entidad por concepto de pérdidas generadas en créditos malos.</p> <p>(Mayor es mejor)</p>

Indices que en una entidad financiera en saneamiento pueden ser interesantes en el sentido de que proveen información del progreso en las tareas de cobro y regularización de la cartera. Además, como se presentó para el caso ecuatoriano, el hecho de que muchas de las entidades que colapsaron, habían acudido a la práctica de ocultar la cartera vencida a través de clasificar muchos de esos créditos en otros rubros; situación que al ser rectificadas puede apreciarse en la evolución de estos índices.

Pero en una entidad cerrada y en saneamiento en que las acciones de sus administradores están orientadas hacia otros fines y los efectos de la composición de la cartera están ya dados y que quizás fueron causa de la quiebra, un índice para medir las provisiones que mantiene la cartera vencida pierde relevancia.

En lo que se refiere a la Suficiencia de Capital, los índices **MACRO** son los siguientes:

<p>C1: Patrimonio técnico / Activos ponderados por riesgo</p> <p>= (PTC - 3105*) / ACPR</p> <p>* En caso de que la cuenta 3105 sea negativa no se toma en cuenta.</p>	<p>Mide el nivel de patrimonio de la entidad sobre la base de la calificación de los activos y contingentes de acuerdo a su riesgo. Instituciones con mayores respaldos patrimoniales estarán en mejores posibilidades de enfrentar situaciones que impliquen un mayor riesgo de sus activos.</p> <p>(Mayor es mejor)</p>
<p>C2: Cartera vencida neta / Capital + Reservas</p> <p>= (1402 + 1404 + 1405 + 1407 + 1499 + 1604 + 1699) / (31 + 32)</p>	<p>Representa la potencial reducción de la capacidad patrimonial de la institución producto de la pérdida ocasionada en sus operaciones vencidas.</p> <p>(Menor es mejor)</p>
<p>C3: Bienes Adjudicados / Capital y Reservas</p> <p>= 1703 / (31 + 32)</p>	<p>Mide el incremento de los activos improductivos de la institución con relación al Capital y Reservas.</p> <p>(Menor es mejor)</p>



POLITECNICA DEL LITORAL
CIB ESPOL

En los que se incluyen las cuentas correspondientes al patrimonio técnico, capital y reservas, rubros que en las instituciones financieras en saneamiento presentan cifras negativas luego de los castigos patrimoniales realizados a fin de hacer consistentes sus estados financieros con su situación real de entidades quebradas. Por ello, es impropio evaluar a estas entidades a partir de estos índices.

El riesgo de liquidez comprende los siguientes índices:

<p>R1: Activos líquidos / Pasivos con costo</p> $= (11 + 12 - 22 + 130105 + 130115 + 130130 + 130150 + 130151 + 130210 + 139010 + 1350 - 2350) / (21 + 22 + 2304 + 2311 + 2350 + 24 + 25 + 27 + 2801)$	<p>Este indicador da cuenta de los niveles mínimos de activos líquidos que debe poseer una institución, con el propósito de respaldar el pago de sus obligaciones. (Mayor es mejor)</p>
<p>R2: Intereses pagados / promedio de pasivos con costo</p> $= (41 - 4108)_{(a)} / (21 + 22 + 2304 + 2311 + 2350 + 24 + 25 + 27 + 2801)$	<p>En algunos casos, los bancos con problemas de liquidez buscan solucionarlos a través de un incremento de sus captaciones, ofreciendo tasas de interés más altas que las de sus competidores. En todo caso pagar altas tasas de interés con relación al resto de las instituciones no significa necesariamente que la entidad tenga problemas de liquidez. (Menor es mejor)</p>

La noción de riesgo de liquidez está asociada a la capacidad de restitución de recursos que tiene una entidad financiera ante la solicitud de devolución de depósitos por parte de sus depositantes. La minimización de este riesgo se realiza a través de técnicas de gestión de activos y pasivos a partir de estructurar plazos de colocación y captación, diferenciación de tasas de interés en función de plazos, captación de recursos a través de créditos externos, etc., todas actividades propias de entidades que operan en condiciones normales.

En cambio, las entidades financieras en saneamiento dirigen sus esfuerzos a la liquidación progresiva de activos y recuperación de cartera a fin de cumplir con las acreencias pendientes sin que necesariamente medien plazos, con lo que se desvirtúa la presencia del riesgo de liquidez. Además, una proporción sustancial de los depósitos de las entidades en saneamiento ya ha sido cubierta por la garantía, con lo que la recuperación de recursos se orienta a la cobertura de los remanentes como para la reposición al Estado a través de la AGD, con lo que estos elementos de evaluación no son consistentes con este tipo de evaluación.

Los índices de resultados operativos propuestos por la MACRO son:

<p>O1: Utilidad – ganancias extraordinarias netas / Activos + contingentes promedios</p> $= [(5 - 58) - (4 - 48)]_{(a)} / (1 + 6)_{(b)}$	<p>Mide la relación existente entre los resultados operativos de la entidad descontados los ingresos y gastos extraordinarios; y el total de activos y contingentes.</p> <p>(Mayor es mejor)</p>
<p>O2: Margen bruto financiero + ingresos ordinarios / Activos productivos promedio</p> $= (51 - 41 + 52 - 42 + 53 + 56 - 46 + 57)_{(a)} / (1103 + 12 + 13 + 1401 + 1403 + 1406 + 15 + 1902)_{(b)}$	<p>Este indicador representa la contribución de los activos productivos al margen financiero de la institución, en este sentido constituye también un buen indicador para medir los resultados del banco producto de la actividad de intermediación financiera.</p> <p>(Mayor es mejor)</p>

Es muy claro que entidades en procesos de saneamiento y reestructuración no están generando utilidades ni ganancias, por lo que es irrelevante la utilización de estos índices para su evaluación.

4.2 DELIMITACIÓN DE LOS PARÁMETROS DE EVALUACIÓN

Debido a las dificultades que presenta la aplicación de metodologías como CAMEL y MACRO para la evaluación del desempeño de entidades financieras cerradas y en saneamiento, es preciso definir de acuerdo a los objetivos esenciales de estas instituciones, los parámetros de estudio que deberán centrarse en las acciones correspondientes a:

- a) la recuperación de cartera
- b) la liquidación de activos
- c) pago de acreencias pendientes
- d) restitución de recursos a la AGD

Como una segunda aproximación, se debe tener en cuenta que la minimización del costo fiscal en el ejercicio de estas acciones constituye necesariamente un parámetro relevante que no puede ignorarse. Esto determina que los esfuerzos dirigidos a la generación

de recursos propios por parte de las instituciones financieras en saneamiento para el pago de sus obligaciones resulta en un elemento positivo en la evaluación.

Otro aspecto importante y complementario es el análisis de eficiencia administrativa que debe ser consistente con el objetivo final de las instituciones financieras en saneamiento que apunta a su liquidación definitiva. Esto implica que las políticas internas tendientes a la continua reducción de gastos operativos, a la par de la consecución de las acciones establecidas anteriormente, deben reflejarse de manera progresiva.

4.2.1 Elementos técnicos para la evaluación

El primer paso a darse consiste en la determinación de las categorías de evaluación que definirán los aspectos a considerarse en la construcción de los índices. Para el efecto, y teniendo en cuenta la delimitación de los parámetros de evaluación, es preciso definir dos grandes categorías para las entidades financieras en saneamiento:

1) Manejo de Activos y Pasivos

Analiza la eficiencia en la ejecución de las cuatro acciones fundamentales de las entidades en saneamiento.



2) *Desempeño Administrativo*

Toma en cuenta la optimización en la utilización de recursos humanos y fondos públicos en la ejecución de las acciones fundamentales.

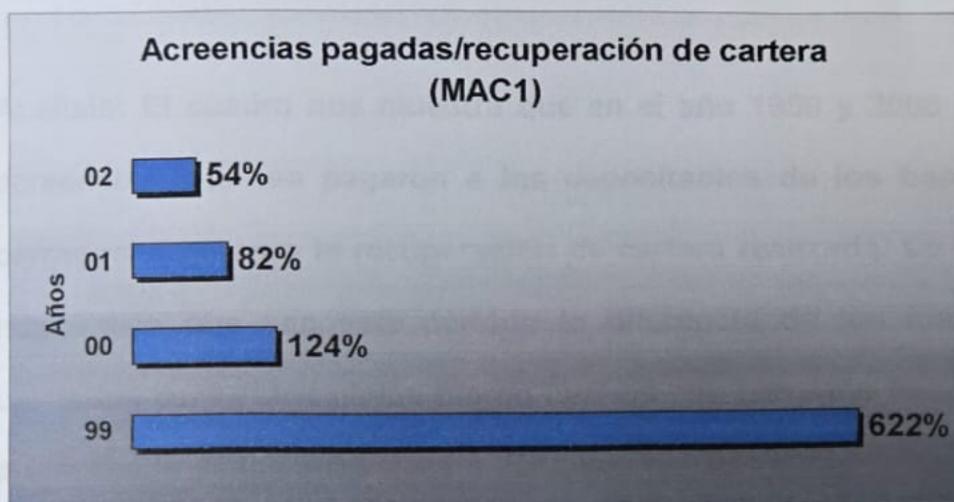
4.2.2 Desarrollo de índices para evaluar el Manejo de Activos y Pasivos

En esta categoría de evaluación se buscarán los índices que de mejor manera reflejen los esfuerzos de las entidades financieras en saneamiento en cuanto a la recuperación de cartera y liquidación de activos como acciones tendientes a la generación de recursos que luego, se entiende, serán destinados al pago de las acreencias pendientes.

Para el efecto, la primera aproximación constituye el índice **MAC1** que se obtiene de la relación entre los acreencias pagadas y la recuperación de la cartera, a una fecha determinada.

<p>MAC1:</p> $\frac{\text{Acreencias_pagadas}}{\text{Recuperación_de_cartera}}$	<p>Este índice da cuenta de la relación que existe entre las acreencias pagadas (depósitos) sobre la recuperación de cartera que han registrado los bancos en saneamiento.</p>
---	--

De la aplicación de este índice tomando los balances consolidados de las instituciones financieras en saneamiento a Diciembre de 1999, 2000, 2001, y 2002, se obtuvieron los siguientes resultados:



Ventajas: Este índice permite conocer la proporción de los acreencias pagadas que fueron cubiertas con la recuperación de la cartera de crédito de los bancos en saneamiento. Si el índice es mayor a uno significa que han sido mayores los pagos de las acreencias pendientes por los bancos cerrados, que el dinero recuperado por cobranzas. Esto

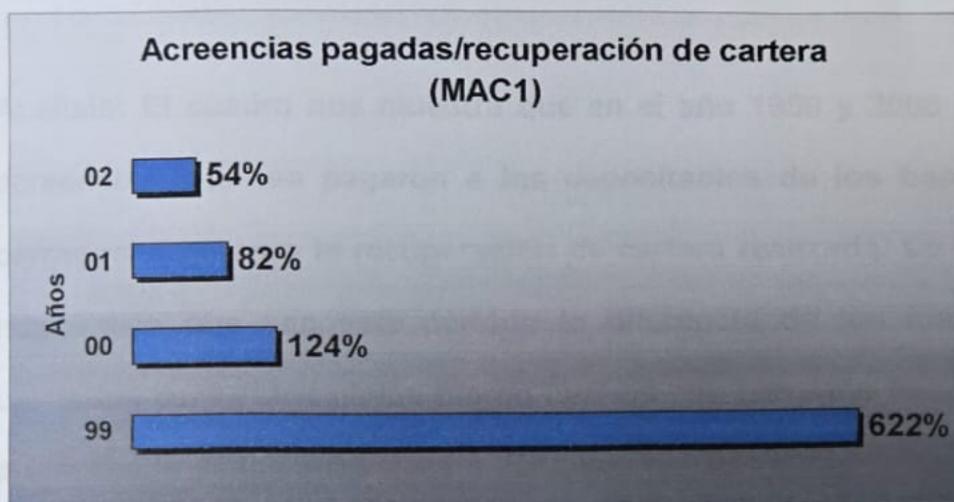
se interpretaría como uso de recursos fiscales para cubrir el desfase de flujo de pagos. Mientras si el índice es menor a uno, se interpretaría como si los recursos obtenidos por las cobranzas no hubieran sido utilizados en su totalidad para el pago a los clientes.

Desventajas: Este índice no considera la modalidad de la recaudación de la cartera, esto es, efectivo, compensación (pagos con certificados de depósitos de bancos cerrados, dación). Recordando que la mayoría de los pagos en los primeros años fueron realizados con certificados de depósito.

Análisis: El cuadro nos muestra que en el año 1999 y 2000 las acreencias que se pagaron a los depositantes de los bancos cerrados superaron la recuperación de cartera realizada. Lo que nos indica que en este período la diferencia de los fondos utilizados para estos pagos fueron hechos con recursos fiscales. A diferencia de los años 2001 y 2002 que las acreencias pagadas fueron cubiertas con las recuperaciones cartera. Pero cabe mencionar que los montos de recuperaciones de cartera que utilizan no discriminan si son en efectivo o en algún otro instrumento, lo que perjudica al índice.

<p>MAC1:</p> $\frac{\text{Acreencias_pagadas}}{\text{Recuperación_de_cartera}}$	<p>Este índice da cuenta de la relación que existe entre las acreencias pagadas (depósitos) sobre la recuperación de cartera que han registrado los bancos en saneamiento.</p>
---	--

De la aplicación de este índice tomando los balances consolidados de las instituciones financieras en saneamiento a Diciembre de 1999, 2000, 2001, y 2002, se obtuvieron los siguientes resultados:



Ventajas: Este índice permite conocer la proporción de los acreencias pagadas que fueron cubiertas con la recuperación de la cartera de crédito de los bancos en saneamiento. Si el índice es mayor a uno significa que han sido mayores los pagos de las acreencias pendientes por los bancos cerrados, que el dinero recuperado por cobranzas. Esto

Ventajas: Este índice, a diferencia del anterior, al considerar únicamente la recuperación de cartera realizada en efectivo da un mejor indicador de cuantas veces mayor fueron las acreencias pagadas sobre el monto "real" de cartera recuperada. Este índice nos permite tener una visión más clara de la magnitud de la aportación del Ministerio de Finanzas para este fin.

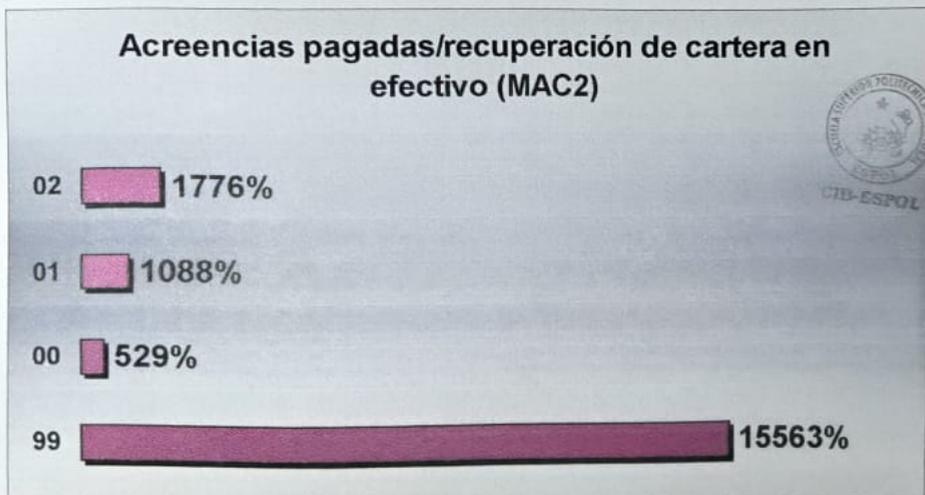
Análisis: Este índice nos indica, a diferencia del anterior, que los fondos utilizados para el pago de las acreencias fueron muy superiores a las recuperaciones de cartera, y esto se debe, a que un buen monto de las cobranzas de la cartera se obtuvo en certificados de depósitos, y una pequeña proporción, en efectivo.



El segundo, el índice **MAC2** se calcula como la relación entre las acreencias pagadas y la recuperación de la cartera, pero únicamente en efectivo.

<p>MAC2:</p> $\frac{\text{Acreencias pagadas}}{\text{Recuperación de cartera (en efectivo)}}$	<p>Este índice da cuenta de la relación que existe entre las acreencias pagadas (depósitos) sobre la recuperación de cartera en efectivo, que han registrado los bancos en saneamiento.</p>
--	---

De la aplicación de este índice tomando los balances consolidados de las instituciones financieras en saneamiento a Diciembre de 1999, 2000, 2001, y 2002, se obtuvieron los siguientes resultados:



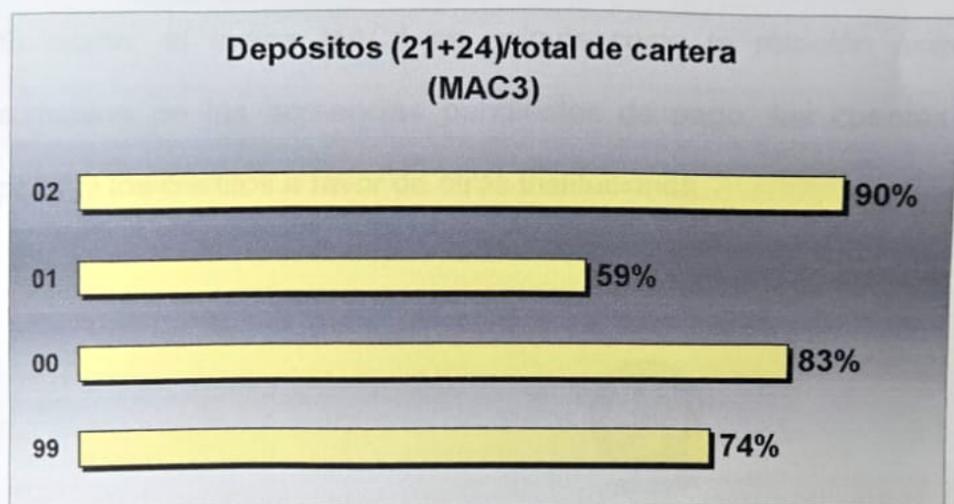
Si el índice es menor a uno, es que la cartera de crédito cubre de más los depósitos de los clientes. Si es mayor a uno es que los depósitos son mayores a la cartera de crédito.

Análisis: Este índice nos indica que los depósitos de los clientes de las cuentas 21 y 24 están cubiertos por la totalidad de la cartera. Aunque cabe mencionar que los pasivos considerados no son todos, ni los de mayor monto.

El cuarto, el índice **MAC4** se calcula como la relación entre la sumatoria de las acreencias pendientes de pago, las cuentas por pagar y los créditos a favor de otras instituciones.

El tercer, el índice **MAC3** se calcula como la relación entre las acreencias pendientes de pago y el total de la cartera.

<p>MAC3:</p> $\frac{\text{Depósitos de clientes (21+24)}}{\text{Total de cartera (14-1499)}}$	<p>Este índice da cuenta de la relación que existe entre las Depósitos de clientes (21+24) sobre el total de la cartera de crédito restando la cuenta de provisiones.</p>
--	---



Ventajas: Este índice nos permite obtener la proporción de los depósitos de los clientes que están respaldados por el total de la cartera de crédito de los bancos cerrados. En este índice le restamos al total de la cartera el valor de provisiones (1499 cuenta contable) con la finalidad de realizar el cálculo con el valor nominal de la cartera.

de los pasivos, siendo sus principales acreedores, la AGD, Banco Central, Banco del Pacífico, la Corporación Financiera Nacional, Filanbanco, entre otras. En este índice le restamos al total de la cartera el valor de provisiones (1499 cuenta contable) con la finalidad de realizar el cálculo con el valor nominal de la cartera.

Si el índice es menor a uno, es que la cartera de crédito cubre de más los depósitos de los clientes. Si es mayor a uno es que los depósitos son mayores a la cartera de crédito.

Análisis: Este índice es más completo que el anterior ya que entre los pasivos incluye las cuentas por pagar (26) y Créditos a favor de otras instituciones (27), lo que nos permite visualizar que la totalidad de la cartera no cubre los depósitos y las principales cuentas por pagar. Estas cuentas incluyen acreencias principalmente con el Banco del Pacífico, Filanbanco, Agencia de Garantía de Depósitos y Corporación Financiera.

Estructura de los principales pasivos exigibles

Cuentas	1999	2000	2001	2002
PASIVOS (montos)	1,400,366,585	1,544,327,085	1,515,584,464	1,484,272,722
Depósitos a la vista / Pasivos	13.96%	32.54%	20.59%	31.10%
Depósitos a plazo / Pasivos	25.74%	4.51%	6.86%	9.57%
Ctas por pagas / Pasivos	5.31%	12.40%	42.14%	42.64%
Créditos a/f de otras instituciones / Pasivos	42.76%	42.39%	17.03%	14.93%

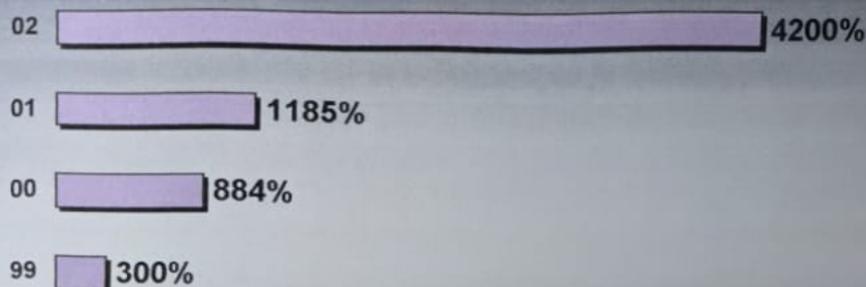
El quinto, el índice **MAC5** se calcula como la relación entre los acreencias pendientes de pago y el total de cartera no vencida.

MAC5:

$$\frac{\text{Depósitos de clientes (21+24)}}{\text{Cartera no vencida (1401+1403+1406)}}$$

Este índice da cuenta de la relación que existe entre las Depósitos de clientes (21+24) sobre la cartera no vencida de crédito.

Depósitos (21+24) /cartera no vencida (MAC5)



Ventajas: Este índice nos permitiría obtener la proporción de los depósitos de los clientes de mayor exigibilidad, que están respaldados por la cartera de crédito vigente (no vencida) de los bancos cerrados. Si el índice es menor a uno, es que la cartera de crédito no vencida cubre de más los depósitos de los clientes. Si es mayor a uno es que los depósitos son mayores a la cartera de crédito.

Análisis: Este índice nos indica que los depósitos de los clientes (a la vista y a plazo) de las cuentas contables 21 y 24 respectivamente, no están cubiertos, ni lo han estado desde 1999, por la cartera no vencida. Es decir, en un escenario pesimista, de no llegar a cobrar la totalidad de la cartera vencida, la cartera que actualmente devenga intereses (no vencida), no estaría en capacidad de cubrir estos depósitos exigibles, ya que, en el caso del año 2002, estos depósitos representan 42 veces la cartera en análisis.

Este indicador es relevante ya que la cartera vencida es una proporción importante en la totalidad de la cartera (98%).

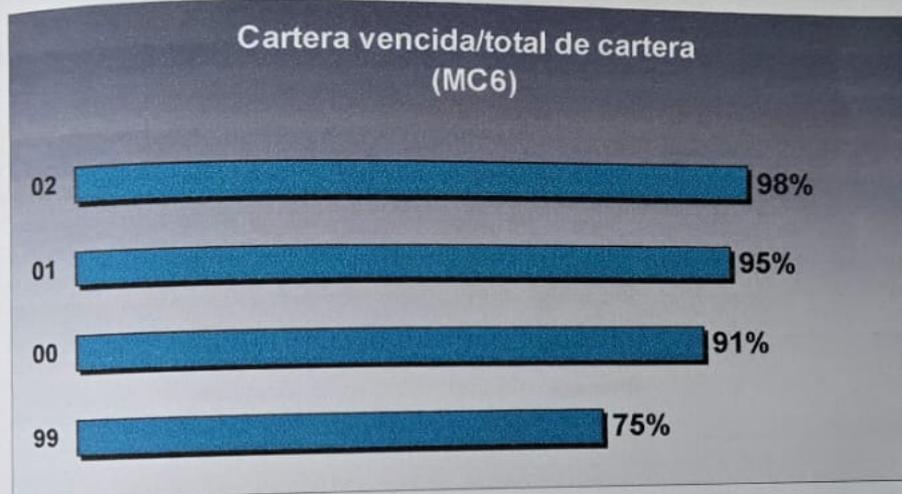


El sexto, el índice **MAC6** se calcula como la relación entre la cartera vencida y el total de la cartera.

MAC6:

$$\frac{\text{Cartera vencida (1402+1404+1405+1407)}}{\text{Total de cartera (14-1499)}}$$

Este índice da cuenta de la relación de la cartera vencida sobre el total de la cartera de crédito restando la cuenta de provisiones.



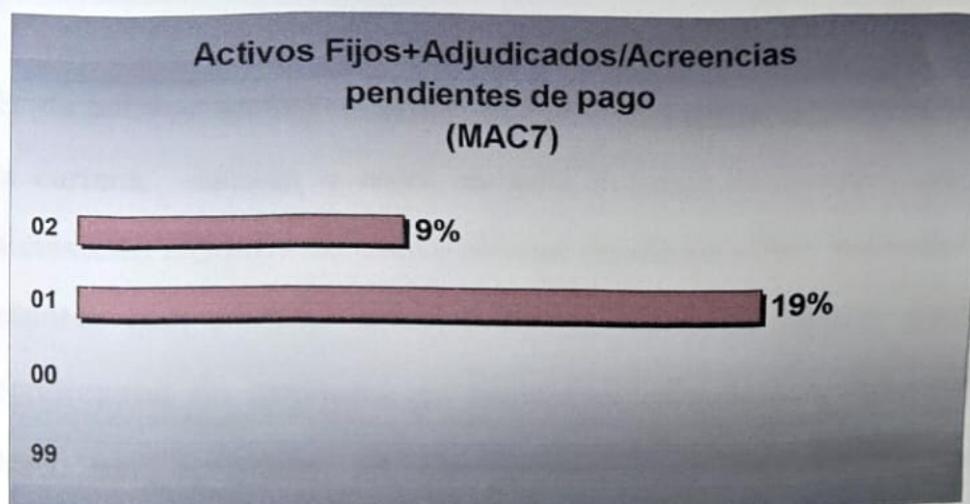
Ventajas: Este índice nos permite obtener la proporción de cartera que se mantiene morosa, y que tiene una alta probabilidad de convertirse en pérdida para la institución.

Análisis: Sobre este índice podemos comentar que la cartera total se encuentra en la práctica totalmente vencida, ya que en estos últimos cuatro años se ha ido deteriorando el índice, colocándose en el 2002 en un 98% . De mantenerse esta situación, la cartera por vencer, al 31 de diciembre de 2002, por \$14,371,456 no alcanzaría a cubrir ni siquiera los depósitos a la vista y a plazo a la misma fecha por \$603,656,194 y menos aún las acreencias pendientes de pago a otras instituciones (Filanbanco, BCE, CFN, Ministerio) que corresponden a la mayor proporción del total pendiente.



El séptimo, el índice **MAC7** se calcula como la relación entre la sumatoria de los activos fijos, bienes adjudicados, y las acreencias pendientes de pago según informe de la AGD.

<p>MAC7:</p> $\frac{\text{Activos_Fijos} + \text{Bienes_Adjudicados}_{(17+18)}}{\text{Acreencias_pendientes_de_pago}_{(\text{informe})}}$	<p>Este índice da cuenta de los bienes que mantienen los bancos cerrados en relación con las acreencias pendientes de pago. (Según informe de la AGD)</p>
---	---



Ventajas: Este índice nos permite obtener la proporción de bienes tanto inmuebles como muebles que permitirán cubrir las acreencias pendientes de pago.

(No hubo disponibilidad de las Acreencias pendientes de pago de los años 1999 y 2000, según informe proporcionado por la AGD)

Análisis: Este indicador nos muestra que los bienes que se mantienen, tanto en activos fijos, que corresponden a los bancos cerrados, principalmente de edificios en que mantenían sus oficinas; como bienes adjudicados, las cuales son propiedades entregadas en dación, en pago por lo créditos que los clientes no hubieran podido cancelar, cubren más del 19% y 9% para los años 2001 y 2002, respectivamente, considerando sus valores contables.

Estos activos tienen un grado de liquidez superior a gran parte de la cartera, debido a esto, durante lo años de gestión se han subastado algunos de estos bienes. Mediante estas subastas los clientes han podido obtener bienes reales a cambio de sus certificados de depósito de estos bancos cerrados. Además la AGD, por su parte, ha podido recuperar \$102,108,776 entre efectivo y pago en certificados de depósito desde el 2000 a la fecha.

Sin embargo, debemos mencionar que aunque se pudiera obtener mayores recursos por tomar bienes en dación de pago , estos , junto con los Activos Fijos actuales son de baja liquidez. Esto significa que si se desea negociarlos en este momento, los

valores obtenidos por su venta serían muy inferiores a su valor contable. Por tanto, la administración de la AGD tuviera que buscar un proceso mediante el cual liquidara estos bienes con mayor agilidad y menor castigo.

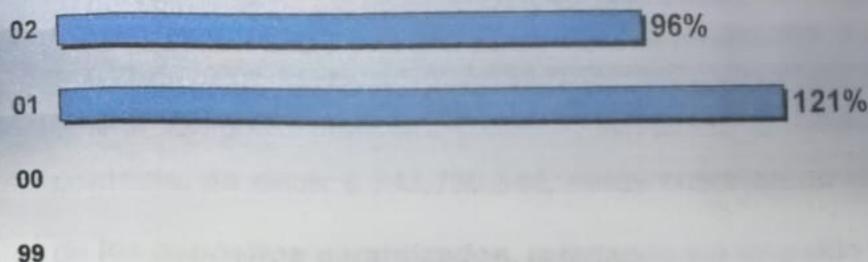
El octavo, el índice **MAC8** se calcula como la relación entre la sumatoria de los activos fijos, bienes adjudicados, y el total de la cartera, sobre las acreencias pendientes de pago garantizadas.

MAC8:

$$\frac{\text{Activos_Fijos} + \text{Bienes_Adjudicados} + \text{Total_cartera}}{\text{Acreencias_pendientes_de_pago_informe}}$$

Este índice da cuenta de los bienes más la cartera de crédito que mantienen los bancos cerrados en relación con las acreencias pendientes de pago garantizadas.
(Según informe de la AGD)

**Activos Fijos+Adjudicados+Total de
cartera/Acreencias pendientes de pago
(MAC8)**



Ventajas: Este índice nos permite obtener la proporción de los activos que son potencialmente convertibles en liquidez, ya sean bienes o cartera, para cancelar las acreencias pendientes de pago garantizadas.

(No hubo disponibilidad de las Acreencias pendientes de pago de los años 1999 y 2000, según informe proporcionado por la AGD)

Análisis: Este índice nos indica que los principales activos de estos bancos, que son los bienes y cartera (vencida y no vencida), cubren en el 2001 las acreencias pendientes de pago garantizadas en un 121%, pero en el 2002 esta cobertura se disminuye debido a que los bancos en saneamiento incluyen en la garantía los pagos de comercio exterior que estas instituciones mantenían pendientes con sus corresponsales.

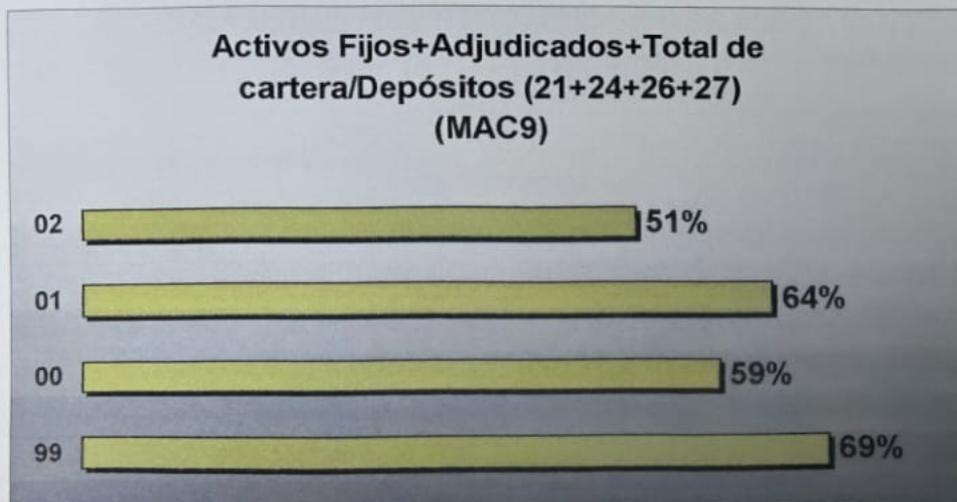
Los resultados de estos índices nos indican que será difícil el pago de las acreencias garantizadas y menos aún las no garantizadas, debido a que el cobro total de la cartera es poco probable, ya que existe un alto índice de cartera vencida (98%).

Aún si se pudiese recuperar el total de la cartera y liquidar los bienes que posee los bancos cerrados, al menos a su valor contable, es decir \$ 743,790,644, éstos cubrirían no más del 96% de los depósitos garantizados, quedando sin respaldo más de 683 millones de dólares de acreencias no garantizadas.



El noveno, el índice **MAC9** se calcula como la relación entre la sumatoria de los activos fijos, bienes adjudicados, y el total de la cartera, sobre las acreencias pendientes de pago.

<p>MAC9:</p> $\frac{\text{Activos_Fijos} + \text{Bienes_Adjudicados} + \text{Total_cartera}}{\text{Depósitos} + \text{Ctasxpag} + \text{Credal f_instituciones}}$ $(17+18+(14-1499)) / (21+24+26+27)$	<p>Este índice da cuenta de los bienes más la cartera de crédito que mantienen los bancos cerrados en relación con las acreencias pendientes de pago.</p>
--	---



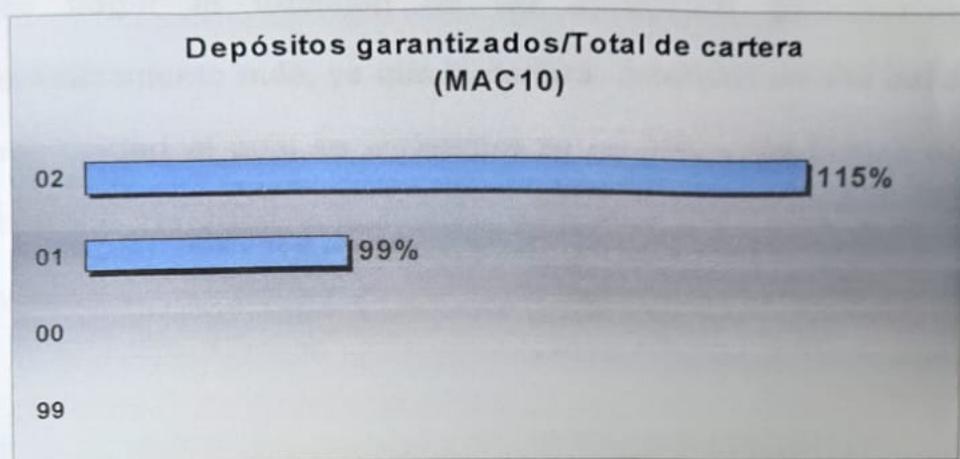
Ventajas: Este índice es igual al anterior, con la diferencia que la relación se realiza con acreencias pendiente de pago, pero con cifras obtenidas de las cuentas de balance (21+24+26+27).

Análisis: En este índice consideramos en el denominador las principales cuentas del pasivo, incluyendo pasivos garantizados y sin garantizar, y observamos que las cifras no son alentadoras, ya que en ningunos de los años los activos han cubiertos estos pasivos, manteniendo una tendencia de deterioro.



El décimo, el índice **MAC10** se calcula como la relación entre los acreencias pendientes de pago garantizadas y el total de la cartera.

<p>MAC10:</p> $\frac{\text{Depósitos_garantizados}}{\text{Total_de_cartera_}(14-1499)}$	<p>Este índice da cuenta de la relación que existe entre las Depósitos de clientes garantizados sobre el total de la cartera de crédito restando la cuenta de provisiones. (Depósitos garantizados es según informe de la AGD)</p>
--	--



Ventajas: Este índice es igual al MAC3, con la diferencia que la relación se realiza con acreencias pendiente de pago **GARANTIZADAS**.

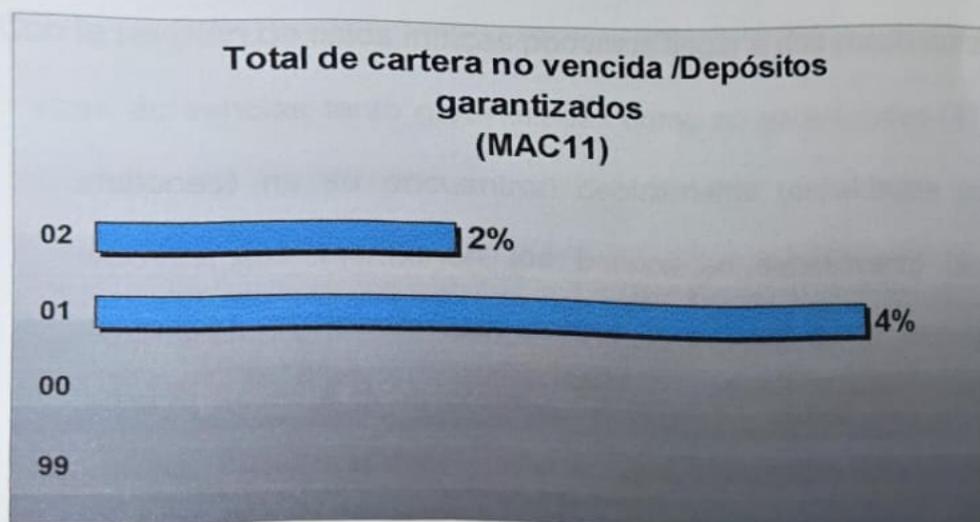
(Las cifras de depósitos garantizados solo se obtuvieron de los años 2001 y 2002.)

Análisis: Estos resultados nos indican que los depósitos garantizados, se mantienen respaldados nominalmente con el valor de la cartera en el 2001, pero para el 2002 estos depósitos exceden al monto del total de la cartera en más de 100 millones de dólares. Recordemos que el pago de los depósitos garantizados de los bancos cerrados es una de las principales funciones de la AGD.

Los resultados de estos índices nos indican que la probabilidad de pagar la totalidad de las acreencias garantizadas es prácticamente nula, ya que la cartera mantiene un alto índice de morosidad el cual se encuentra en un 98% y los bienes de los bancos cerrados actualmente no serían liquidados a su justo valor.

El décimo primero, el índice **MAC11** se calcula como la relación entre el total de cartera no vencida y las acreencias pendientes de pago garantizadas, según informe de la AGD.

<p>MAC11:</p> $\frac{\text{Cartera_no_vencida_}(1401+1403+1406)}{\text{Depósitos_garantizados}}$	<p>Este índice da cuenta de la relación que existe entre la cartera no vencida de crédito y los Depósitos de clientes garantizados.</p>
---	---



Ventajas: Este índice es igual al MAC5, con la diferencia que la relación se realiza con acreencias pendiente de pago **GARANTIZADAS** por la AGD. (Las cifras de depósitos garantizados solo se obtuvieron de los años 2001 y 2002.)

Análisis: Este índice nos demuestra de mejor manera lo indicado en el análisis del MAC10. Podemos observar que la proporción de cartera no vencida en relación a los depósitos garantizados apenas es del 4% en el 2001, y del 2% en el 2002. Con estos resultados se refuerza la conclusión previa respecto a la baja cobertura de los depósitos garantizados.



ANÁLISIS (MAC)

Con la revisión de estos índices podemos llegar a dos conclusiones:

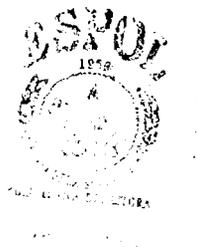
- Las acreencias tanto garantizadas como no garantizadas (\$1,458 millones) no se encuentran debidamente respaldados por la cartera que mantienen los bancos en saneamiento (\$ 674 millones), principalmente porque la calidad de la cartera de crédito se está deteriorando, manteniendo niveles muy altos de cartera vencida (98%).
- Lo recaudado por subastas durante los años de gestión es de 102 millones de dólares. Por otro lado, el valor de los activos fijos y bienes en dación aún siendo liquidados a valor contable (\$67 millones) no serían suficientes para respaldar las acreencias.
- Las cancelaciones que se han realizados a los acreedores (\$823 millones) no han sido en su totalidad con fondos generados únicamente de las cobranzas de cartera (\$623 millones). Estos

fondos se originarían por recursos recibidos, por ejemplo, de parte del Ministerio de Finanzas. Sobre estas cifras se realiza el análisis a continuación.

4.2.3 Desarrollo de índices para evaluar el Desempeño administrativo

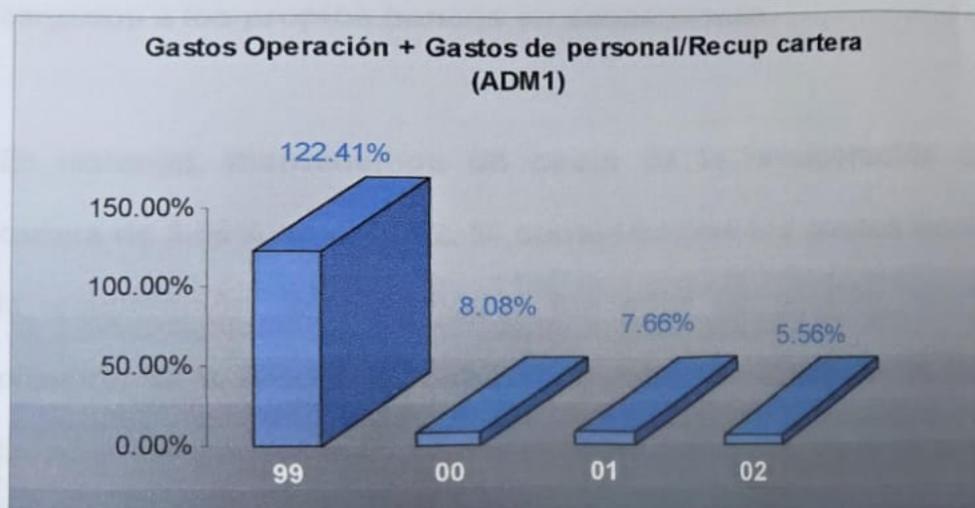
Una segunda aproximación en este ejercicio de construcción de índices constituye el desarrollo de aquellos destinados a la evaluación del desempeño administrativo. Para el efecto, el criterio que prima es el de eficiencia en la utilización de recursos para el manejo de las instituciones financieras en saneamiento por lo que los índices incluyen las cuentas correspondientes a gastos de personal y gastos de operación.

El primero de estos índices **ADM1** relaciona los gastos operativos con respecto a la recuperación total de cartera en un período a fin de evaluar la optimización de dichos gastos en términos de las tareas de recuperación.



ADM1: $\frac{\text{gastos operación} + \text{gastos personal}}{\text{recuperación de cartera}}$	Este índice relaciona los gastos de operación más los gastos de personal en un periodo con respecto a la recuperación de cartera. (Menor es mejor)
---	--

Al aplicar este índice al balance consolidado de las instituciones financieras en saneamiento a partir de las cuentas correspondientes a los años 1999, 2000, 2001 y 2002, se obtienen los siguientes resultados:



Ventajas: Este índice nos permite conocer la relación que existe entre la magnitud de gastos de personal y de operación respecto a los recursos recuperados por créditos otorgados por los bancos anterior a su cierre. Mientras menor sea este índice se considera que la AGD está siendo más eficiente en su gestión. Por tanto, este índice

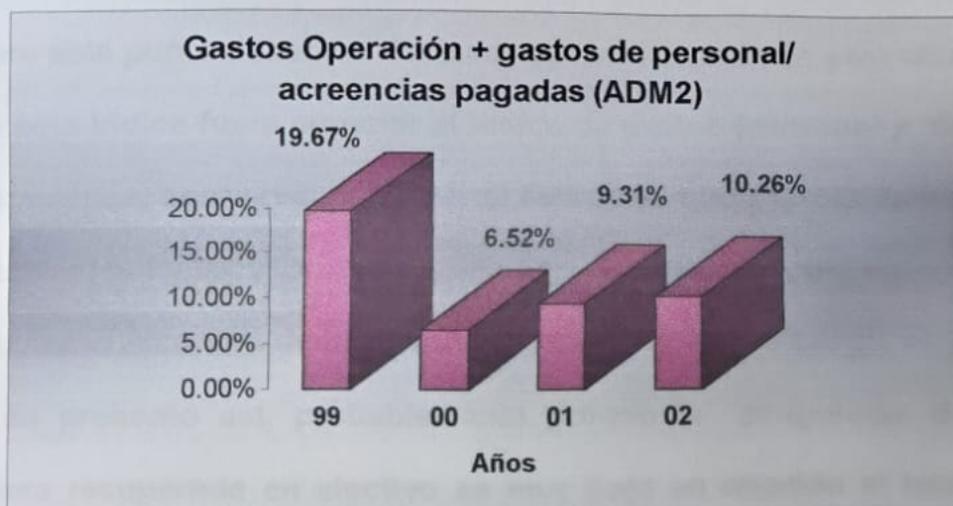
establece una pauta respecto al costo de manejo de la cartera, el cual nos servirá para comparar con empresas especialistas en estas funciones.

Análisis: Los resultados de estos índices varían considerablemente del primer año hasta el 2002 ya que los Gastos de personal y operativos fueron de \$ 63,779,303 en 1999 a \$11,511,542 en el 2002, principalmente porque en el año 1999 se realizaron las auditorias internacionales, y estos gastos fueron cargados a los propios bancos en saneamiento.

En resumen, mantenemos un costo de la recuperación de la cartera de 5.56% en el 2002. Si consideramos los gastos totales y la recuperación total de todos los años de gestión, desde la creación de la AGD a la fecha, este índice se ubica en un 16.7%. Lo cual nos servirá más adelante como referente, para establecer cuál sería el costo de una empresa especialista en cobro de cartera.

El segundo de estos índices ADM2 relaciona los gastos operativos con respecto a las acreencias pagadas en un período, a fin de evaluar la optimización de dichos gastos en términos de las tareas de pago a los depositantes.

<p>ADM2:</p> $\frac{\text{gastos operación} + \text{gastos personal}}{\text{acreencias pagadas}}$	<p>Este índice relaciona los gastos de operación más los gastos de personal en un período con respecto a las depósitos pagados (Menor es mejor)</p>
--	--



Ventajas: Este índice nos permite conocer la relación que existen de gastos de personal y de operación, con la finalidad de realizar otra de las funciones principales de la AGD, que es la de pagar a los

depositantes sus ahorros retenidos. Es decir, nos establece un costo de manejo para realizar estos pagos.

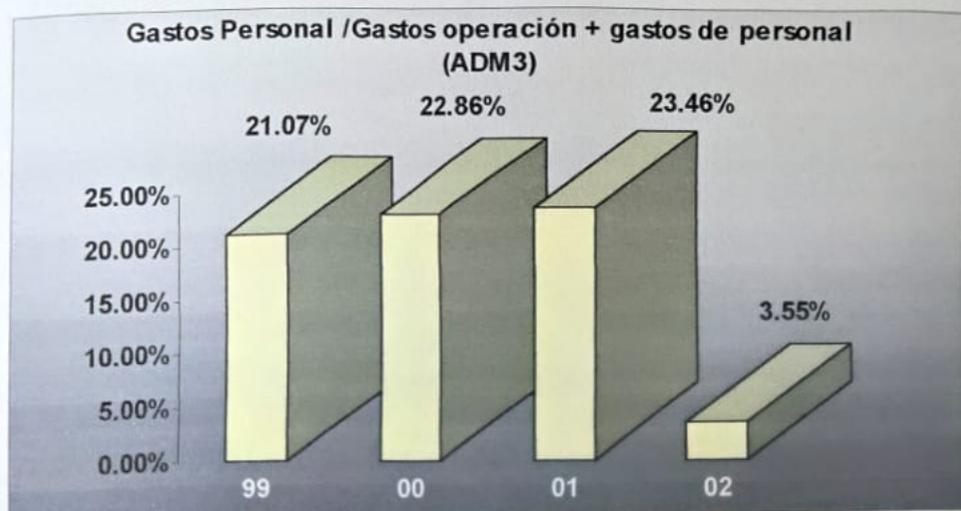
Análisis: Estos índices nos indica que si sólo se considerara que los gastos operativos se generaron por la gestión de pago de las acreencias a los depositantes, el costo habría sido de 10.26% para el 2002. Esta referencia de costo muestra una tendencia creciente ya que los gastos (personal y operativo) se mantienen relativamente estables pero los flujos de pagos de acreencias están disminuyendo considerando que en el 2000 se pagaron \$260 millones y en el 2002 el pago fue de 112 millones.

Sobre este punto debemos destacar que inicialmente se esperaba que este índice fuera superior al índice de gastos (personal y de operaciones) sobre recuperación de cartera ya que además de los recursos obtenidos por recuperación de cartera también se obtuvieron recursos de otras fuentes (Estado). Sin embargo, esto no se presentó así, probablemente porque la proporción de cartera recuperada en efectivo es muy baja en relación al total recuperado. Sobre esto ampliaremos un comentario más adelante.



El tercer índice **ADM3** relaciona los gastos de personal con respecto a la sumatoria de los gastos de operación y gastos de personal inclusive.

<p>ADM3:</p> $\frac{\text{gastos personal}}{\text{gastos operación} + \text{gastos personal}}$	<p>Este índice relaciona los gastos de personal con relación más los gastos de personal en un período con respecto a los depósitos pagados (Menor es mejor)</p>
---	---



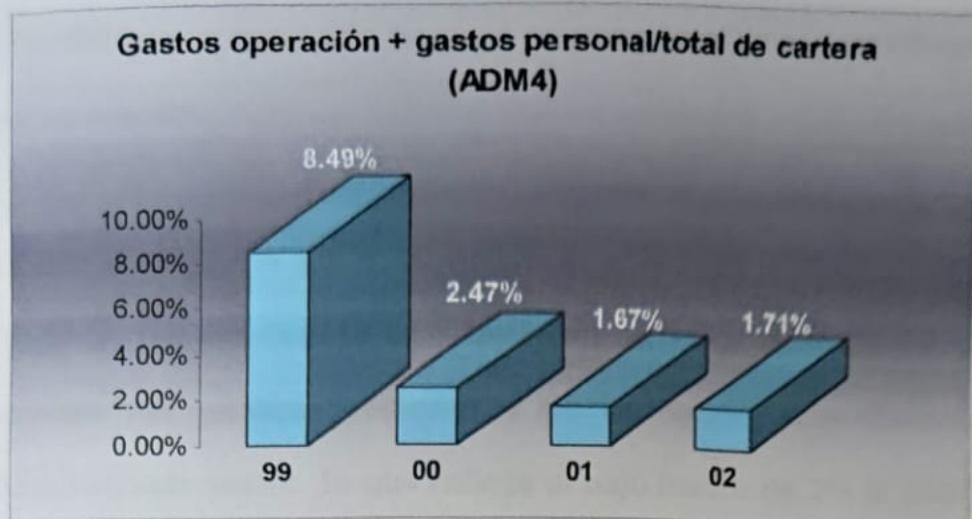
Ventajas: Este índice nos permite conocer la proporción que los gastos de personal participan de los gastos totales de manejo (personal y de operación) para el cumplimiento de las funciones de la AGD.

Análisis: Los resultados en este índice nos indican que los primeros años la proporción de gastos de personal se mantiene en un porcentaje casi constante. Pero en el último año tiene un descenso significativo, lo cual no es consistente con las cifras que se manejan. Los Gastos de personal variaron de \$2,761,008 en el 2001 a \$409,146 en el 2002, lo cual no se traduce en la realidad ya que los bancos en saneamiento no han experimentado ningún recorte de personal importante, para que los gastos hayan disminuido en esa proporción.

La explicación sería que la cuenta de gastos de operación se aumentó en un monto similar, de \$9,007,909 en el 2001, a \$11,102,395 en el 2002.

El cuarto de estos índices ADM4 relaciona la sumatoria de lo gastos de personal y los gastos de operación con respecto a la totalidad de la cartera de crédito.

<p>ADM4:</p> $\frac{\text{gastos personal} + \text{gastos operación}}{\text{total de la cartera}}$	<p>Este índice relaciona los gastos de personal más gastos de operación en un período con respecto a la totalidad de la cartera (Menor es mejor)</p>
---	---



Ventajas: Este índice nos permite conocer la relación que existen de gastos de personal y de operación, con la finalidad de realizar una de las funciones principales de la AGD, que es la recuperación de cartera, pero esta vez con respecto al monto total de la cartera en su valor nominal, es decir, restando las provisiones de la cartera.

Este índice entrega una referencia del costo de manejo de la cartera sin diferenciar entre la calidad de la cartera, la cual como se reflejó en los índices **MAC** está conformada en su mayoría por cartera vencida.

Análisis: Estos resultados nos sirven como referencia para establecer los gastos como una proporción del total de la cartera. Por lo revisado anteriormente los porcentajes son menores al 2%

en los dos últimos años. Esto se debería a que un gran porcentaje de la cartera total está vencida y probablemente se la clasifica E (Pérdida) lo que podría generar pocos incentivos a gestionar su recuperación.

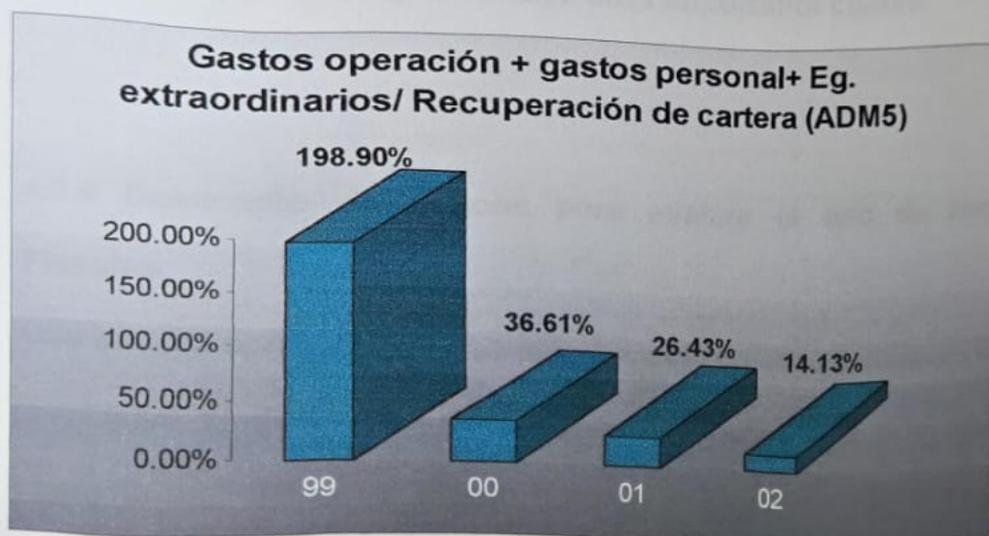
Desde otro punto de vista, desde el año 1999 al 2002 la cartera Total se ha mantenido constante en un valor de \$700 millones aunque los gastos (personal y de operación) han disminuido considerablemente lo que refleja el bajo índice de 2% al 2002 sin que esto se pueda relacionar con una gestión de más eficiente en el presente año que en los años anteriores.



El quinto de estos índices **ADM5** relaciona la sumatoria de los gastos operativos, más la cuenta de gastos extraordinarios (48 – cuenta contable) con respecto a la recuperación total de cartera en un periodo a fin de evaluar la optimización de dichos gastos en términos de las tareas de recuperación.

ADM5:

$$\frac{\text{gastos operación} + \text{gastos personal} + \text{gastos extraordinarios}}{\text{recuperación de cartera}}$$



Ventajas: Este índice nos proporciona la misma información que el ADM1, con la inclusión de un rubro importante en la cuenta de gastos, que es la cuenta de gastos extraordinarios (48 – cuenta contable).

Análisis: Estos resultados al igual que el ADM1 nos permite establecer un costo por la función de recuperación de cartera, con la inclusión en este caso de otra cuenta importante en el rubro de gastos, Gastos Extraordinarios (48). Observamos que los costos aumentan significativamente. En el 2002 del 5.56% al 14.13%.

La cuenta de Gastos Extraordinarios la consideramos ya que mantiene saldos no inferiores a los 17 millones de dólares que son inclusive superiores a los \$11 millones de gastos de personal y operativos. Dentro de la información presentada por AGD no se especifica que es lo que incluye ésta importante cuenta.

4.2.4 Desarrollo de índices para evaluar el uso de recursos Fiscales.

Una tercera aproximación en este ejercicio de construcción de índices constituye el desarrollo de aquellos destinados a la evaluación del costo fiscal. Para tal efecto consideraremos cifras acumuladas de todos los años de gestión, es decir, acreencias de pagos a depositantes, recuperación de cartera, gastos de personal, gastos de operación, y bonos recibidos desde el año 1999 hasta el 2002.

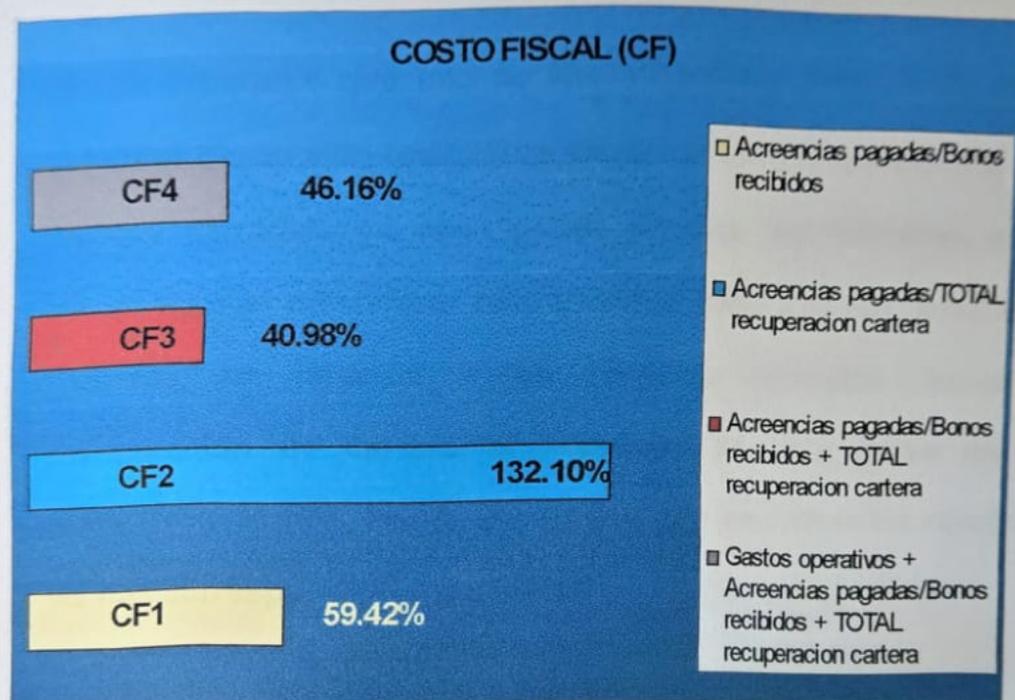


Lo importante de estos índices será el incluir en el cálculo el valor de bonos recibidos por la Agencia de Garantía de Depósitos de parte del Ministerio de Finanzas que por un monto de **\$1.385,368,942** a marzo del 2002 (según reporte de AGD).

Los índices que vamos analizar son los siguientes:

<p>CF1:</p> $\frac{\text{Acreencias pagadas}}{\text{Bonos recibidos}}$	<p>Este índice relaciona los depósitos pagados a los clientes y los bonos recibidos por parte del Ministerio de Finanzas en el transcurso de los años de funcionamiento de la AGD en un período.</p>
<p>CF2:</p> $\frac{\text{Acreencias pagadas}}{\text{Total recuperación cartera}}$	<p>Este índice relaciona los depósitos pagados a los clientes con la recuperación TOTAL de la cartera durante los años de funcionamiento de la AGD.</p>
<p>CF3:</p> $\frac{\text{Acreencias pagadas}}{\text{Bonos recibidos} + \text{Total recuperación cartera}}$	<p>Este índice relaciona los depósitos pagados a los clientes y los bonos recibidos por parte del Ministerio de Finanzas en el transcurso de los años de funcionamiento de la AGD.</p>

<p>CF4:</p> $\frac{\text{Gastos de operación} + \text{Gastos de personal}}{\text{Bonos recibidos} + \text{Total recuperación cartera}}$	<p>Este índice relaciona la sumatoria de los gastos de operación y los gastos de personal, con la recuperación de cartera y los bonos recibidos por parte del Ministerio de Finanzas en el transcurso de los años de funcionamiento de la AGD.</p>
--	--

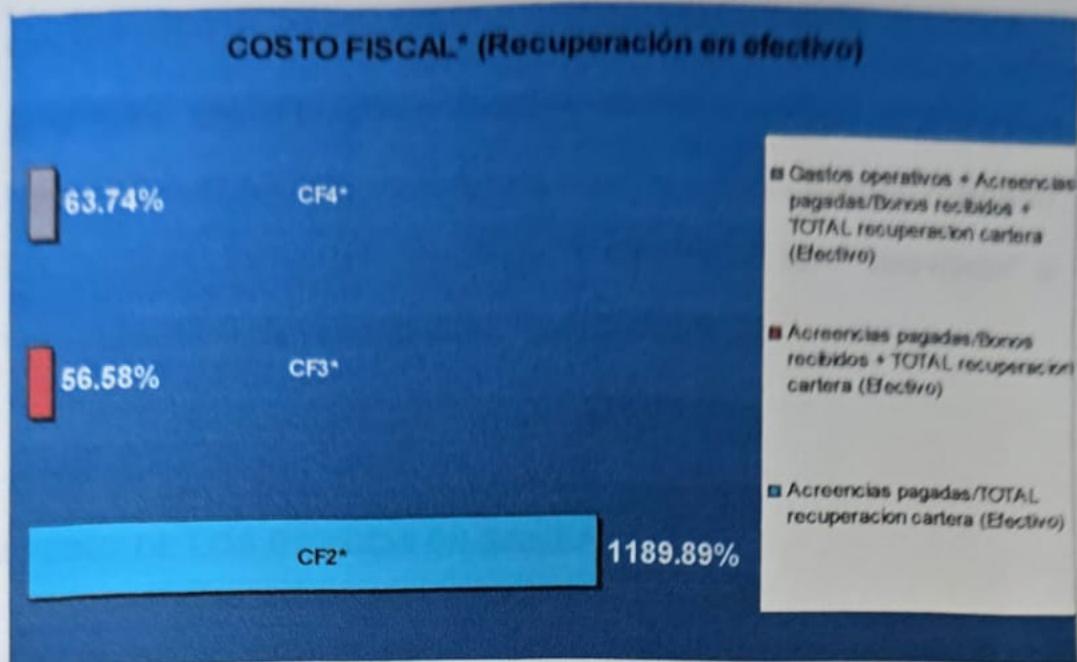


Análisis:

Dado que la proporción de acreencias pagadas es 1.32 veces la cartera recuperada (efectivo, cert. de depósito y daciones en pago) significa entonces que parte de estos flujos pagados se originaron en otras fuentes, por ejemplo, el Estado. En el índice

CF3 se determinó que la relación entre las acreencias pagadas y el total de recursos recibidos por el Estado (\$1,325 millones) y por la propia gestión de recuperación es sólo del 40.98%. Esto significa que aún cuando se ha tenido disponibilidad de recursos, éstos no se han destinado en gran porcentaje al pago de acreencias sino que se han destinado a otros usos.

Es de esperarse que uno de los principales destinos de estos recursos hayan sido los gastos de operación y de personal de los bancos cerrados, ya sean estos sueldos, liquidaciones, entre otros. Pero al considerar estos rubros junto con las acreencias pagadas, en relación a los recursos recibidos: bonos y recuperación de cartera, el resultado de este índice no es superior al 46.16%. Por lo que el uso principal de estos recursos no han correspondido a gastos de operación y de personal.



Estos índices a diferencia de los anteriores (CF), son calculados utilizando la recuperación de cartera realizada exclusivamente en efectivo, ya que en los anteriores, el rubro recuperación de cartera no discriminaba las modalidades de estos pagos (efectivo, CPG, daciones). Como observamos en la Tabla 3-1 del anexo, la recuperación de cartera en efectivo solo es el 11% (\$69 millones) del total de todos los años de gestión.

Por lo que podemos confirmar que los recursos utilizados para el pago de acreencias provinieron proveniente en su mayoría, de recursos del Estado. Lo preocupante de esta situación es que de los recursos obtenidos (Estado o recuperación en efectivo), sólo el

56.58% ha llegado a los bolsillos de los depositantes . Si consideramos los gastos de apoyo (personal y operativos) y las acreencias pagadas como destino de los recursos ,éstos sólo representan el **63.74%** de los recursos líquidos . Esto significaría que un gran porcentaje de estos recursos se han “desviado” a otros objetivos desconocidos.

4.3 LIQUIDEZ DE LOS BANCOS EN SANEAMIENTO

Las cifras de los bancos en saneamiento nos demuestran que en el 2002 estas instituciones mantienen problemas de liquidez. Es así, que en enero del 2002, el déficit es de \$888 mil dólares. Y en diciembre de \$ 499 mil dólares.

	ENERO	JUNIO	DICIEMBRE
INGRESOS	2,738,930.01	2079311.2	1076694.77
EGRESOS	3,627,277.64	2,626,715.31	1,576,040.06
SALDO	- 888,347.63	- 547,404.11	- 499,345.29

Estos problemas de caja de los bancos compactados no son buen síntoma de su gestión, ya que se puede pensar en dos problemas

vigentes. El primero es que, no se está recuperando suficiente cartera para mantener la estructura administrativo que tienen, o segundo, la productividad de las personas encargadas de la recuperación no es la óptima para este tipo de escenario. En ambos casos, existe un mismo problema, esto es, que se está consumiendo más recursos de lo que se genera, lo que provoca que este déficit tenga que cubrirlo el Estado, o de los aportes de las instituciones financieras abiertas al FOGADE, y que por tanto no queden recursos generados de la gestión de estas instituciones para pagar a los depositantes.

En estos casos habría que analizar si el tamaño de la estructura administrativa es la adecuada para llevar adelante estas funciones, o se tendría que optar por profesionales que cobren en función de su trabajo, con el fin de bajar los costos fijos de la gestión.



4.4 PROPUESTA PARA EL MANEJO DE LA CARTERA DE CRÉDITO DE LOS BANCOS EN SANEAMIENTO

Los deficientes resultados en las evaluaciones realizadas a los bancos en saneamiento, nos han demostrado que al Estado le ha costado recursos mantener y apoyar la gestión de estas administraciones. Se ha demostrado que más son los recursos fiscales que se han demandado, que los pagos realizados a los perjudicados por el cierre de la banca.

Esto nos lleva a cuestionar la manera que se está realizando la función principal para recuperar recursos, que es la cobranza de la cartera, principalmente enfocándolo del punto de vista económico, y hasta ético, ya que es propenso a intereses de deudores.

Filanbanco s.a. en liquidación, ha optado por la tercerización del cobro de su cartera, alternativa que ha sido apoyada especialmente por las partes interesadas: administradores de Filanbanco y sus acreedores, sobre todo por la experiencia que hasta el día de hoy se ha tenido con los bancos en saneamiento a cargo de la AGD.

Esta institución convocó a concurso público para seleccionar a una firma de prestigio internacional que se encargue del proceso de

gestión de crédito y de la cobranza de la CARTERA DE CREDITO de FILANBANCO S.A. en liquidación.

En este concurso participaron las empresas Gómez Giraldo & Asociados, Thesis Antares S.C., Prowill Proyectos y Construcciones S.A. y Hunton William Latin American Services, LLC. Estas empresas fueron calificadas según los siguientes aspectos: Contenido de las propuestas; propuesta económica de los oferentes; y evaluación ponderada de las ofertas , el cual agrupaba el análisis de las ofertas en los rubros: legal, técnico-financiero y económico.

Nuestra propuesta se encamina a realizar algo similar de lo que está realizando Filanbanco s.a., ya sea tercerizar la cartera a firmas internacionales, o los bancos privados.

La tercerización sería lo más adecuado luego de analizar los síntomas que presentan estos bancos, principalmente la iliquidez, y reduciría cualquier carga que en un futuro se le podría reflejar al Estado.

Los honorarios de las tercerizadoras varían de acuerdo a la forma de recuperación de la cartera, esto es, por gestión directa, daciones, coactiva, enajenaciones, reestructuraciones. Cada rubro de cobranza tiene su rango y cada empresa tiene su modalidad de cobro.

A continuación mostramos como referente de mercado el cuadro de análisis de honorarios, que las empresas participantes en el concurso



público para el manejo de la cartera de Filanbanco S.A. en liquidación presentaron.



CUADRO DE ANALISIS DE HONORARIOS

RUBROS DE COBRANZA	PROMIL S.A.	THESIS Antares S.C.	Gómez Giraldos & Asociados*	Hunton William
	OFERTA	OFERTA	OFERTA	OFERTA
GESTION DIRECTA	10.00%	2% - 15%	5%-12%	2.00%
REESTRUCTURACION	2.00%	3.00%	2.75%	2.00%
DACION	40.00%	5.00%	3.50%	2.00%
COACTIVA	10.00%	12.00%	2% - 8%	2.00%
ENAJENACION BIENES	2.00%	2.00%	2.00%	2.00%
ENAJENACION CARTERA	2.00%	2.00%	2.00%	2.00%

(*)En este rubro los honorarios más conveniente fueron de Gómez Giraldos, pues no carga costos a filanbanco, sus cobros los realiza al terminar los procesos y luego de la subasta de bienes, además estaría en disposición de aceptar inmuebles como forma de pago.

Estos honorarios se pueden comparar con los índices calculados anteriormente, por ejemplo los de Administración (ADM1 y ADM3), y Manejo de activos. También se pueden comparar con los siguientes índices:

INDICES PARA CALCULAR EL COSTO DE GESTION DE LA COBRANZA DE LA CARTERA

	1999	2000	2001	2002	ACUMULADO
EFFECTIVO+CHEQUE+COMPENSACIONES	120%	7%	9%	7%	18%
REESTRUCTURACION	0%	1166%	117%	49%	296%
DACION	0%	71914%	189%	48%	346%

Estos índices se calcularon bajo el supuesto que la totalidad de los gastos operativos fueron generados SÓLO por la recuperación en : efectivo, cheque y compensaciones por tanto el costo sería de un 18%;

reestructuración por tanto el costo sería de un 296% y si hubieran sido generados en su totalidad por la recuperación bajo el mecanismo de Dación entonces este hubiera sido de 346%. Estos datos presentan una distorsión respecto a la realidad.

Bajo el supuesto que la proporción de gastos operativos generados guarda relación directa con los mecanismos de recuperación de cartera, el costo promedio sería de 5% para Efectivo y cheque, 5.5% para Reestructuración y 6% para Dación. Si estos índices los comparamos con los costos que representa la tercerización (según muestra el cuadro), el costo promedio sería similar, sin embargo esta opción elimina los incentivos perversos que podría tener la administración actual de los bancos compactados para alargar el proceso de recuperación. Estos incentivos estarían dados porque los administradores tienen mayores beneficios (empleo y altos ingresos) si no realizan su mejor esfuerzo (Riesgo Moral).

El problema que presentan las cías. tercerizadoras externas es que éstas no obtendrían resultados inmediatamente dado que primero debe afianzar su estructura de gestión y cobranza la cual si tiene incentivos para realizar su mejor esfuerzo.



La gestión de cobranza también lo podrían hacer los bancos abiertos, que, aunque presenten costos similares al de las tercerizadoras, podrían obtener buenos resultados de inmediato ya que cuentan de partida con la estructura de gestión y cobranza y pueden aprovechar las economías de ámbito. Es decir, sus sistemas de información, la experiencia de su personal, su propio sistema de gestión, existente para el funcionamiento normal de los bancos se puede aprovechar para realizar la gestión de cobranza de esta cartera pero sin que ésta afecte la rentabilidad del banco ya que la misma no requeriría de provisiones.

Considerando que el trabajo de los bancos que tomen a su cargo la cobranza de la cartera es adicional a su esencia de intermediación, se eliminaría el problema de riesgo moral (moral hazard) ya que los empleados no tendría incentivos para no realizar su mejor esfuerzo y por tanto serían más eficientes en su gestión. Incluso, para el departamento legal o de cobranzas se podría establecer incentivos económicos según el desempeño de la gestión.

4.4.1 Esquema de Seguro de Depósitos para el Ecuador (ESD)

La evidencia empírica demostró en el país que un esquema de seguro de depósitos no debe cubrir la totalidad de los acreencias de los bancos, ya que quedó comprobado que es un enorme riesgo moral para los directores de estas instituciones. Este riesgo es que ellos no analicen a profundidad el riesgo de sus inversiones, ya que de cualquier manera sus pasivos están garantizados por un ESD.

En nuestro país la Agencia de Garantía de Depósitos fue creada en un marco de interés político, con una débil supervisión de parte de la Superintendencia de Bancos, y con una inestabilidad política y crisis bancaria que en aquel momento se vivía. Este escenario dio para que la creación de un ESD agilitara más aún el proceso de cierre de estos bancos, ya que se estaba avisando que la crisis financiera se acercaba, adicionando a esto lo comentado anteriormente sobre el riesgo moral que enfrentaron los accionistas y administradores de estos bancos.

El concepto de un ESD en la mayoría de los países no solamente es tratar de prevenir el surgimiento de pánicos bancarios, es defender a los pequeños depositantes, ya que ellos son los que sufren la falta de información del mercado. Y sobre todo, para que un ESD sea creíble, se



necesita mantener los recursos necesarios para honrar la garantía lo más pronto posible y en efectivo





CONCLUSIONES

- Este estudio se enfoca hacia un conocimiento real de la estructura de la AGD y las funciones que la ley la faculta, para poder determinar si la permanencia es justificable y/o habría que separar la garantía de la recuperación de cartera y del pago de acreencias.

- Las acreencias garantizadas como no garantizadas (\$1,458 millones) no se encuentran debidamente respaldados por la cartera que mantienen los bancos en saneamiento (\$ 674 millones), principalmente porque la calidad de la cartera de crédito se está deteriorando, manteniendo niveles muy altos de cartera vencida (98%).

- Las cancelaciones que se han realizado a los acreedores (\$823 millones) no han sido en su totalidad con fondos generados únicamente de las cobranzas de cartera (\$623 millones). Estos fondos se originarían por recursos recibidos, por ejemplo, de parte del Ministerio de Finanzas.

- Las acreencias pagadas en proporción de los bonos recibidos por parte el Estado, no han sido superiores al 59.42%

- La recuperación de cartera en efectivo solo es el 11% (\$69 millones) del total de todos los años de gestión. Lo que está produciendo una iliquidez, es decir se está consumiendo más recursos de lo que se genera, lo que provoca que este déficit tenga que cubrirlo el Estado, o de los aportes de las instituciones financieras abiertas al FOGADE, y que por tanto no queden recursos generados de la gestión de estas instituciones para pagar a los depositantes.

- La garantía de depósitos en el Ecuador en manos del Estado no ha sido manejado eficientemente, principalmente porque el costo del salvataje fue alto: en dinero, inflación, y hasta cambio de moneda.

- La administración de la cartera de acuerdo a los altos índices de créditos vencidos, nos demuestra que su recuperación está por debajo de las expectativas y necesidades.

RECOMENDACIONES

- Luego de analizar los síntomas que presentan los estos bancos: deficiente recuperación de créditos, riesgo moral en la administración, y problemas de liquidez; lo recomendable sería la Tercerización del cobro de la cartera.

- La tercerización con empresas especializadas y con los debidos incentivos a las mismas, reduciría cualquier carga que en un futuro se le podría reflejar al Estado, ya que éstas cobrarían en función de su recuperación.

- El riesgo moral disminuye, ya que el personal que labora mantendría una relación directa entre su productividad y sus ingresos, lo que permitiría agilidad en la recuperación de la cartera.

- La gestión de cobranza también lo podrían hacer los bancos abiertos, que, aunque presenten costos similares al de las tercerizadoras, lograrían obtener buenos resultados de inmediato ya que cuentan de partida con la estructura de gestión y cobranza y pueden aprovechar las economías de ámbito.



➤ Los bancos bajo algún mecanismo de incentivo administrarían esta cartera, la cual al estar bajo su manejo no tendría que ser provisionada. Si los bancos quisieran comprar la cartera esta debería ser a un precio conveniente para los acreedores de los bancos en saneamiento.



BIBLIOGRAFIA

1. COPELAND, KOLLER y MULLIN, *Measuring and Valuing Companies*, McKinsey and Addison Wesley, 2000.
2. FABOZZI Y MODIGLIANNI, *Mercados e Instituciones Financieras*, Prentice Hall, 1998.
3. VAN HORNE, *Administración Financiera*, Prentice Hall, 10 Edición, 2000.
4. LARRAÍN, F., SACHS, J., *Macroeconomía en la Economía Global*, Prentice Hall, 1998.
5. MEMORIAS DEL BANCO CENTRAL, 1998, 1999, 2000, 2001.
6. BOLETÍN DE ESTADÍSTICAS MENSUALES DEL BANCO CENTRAL, varios números.
7. REVISTAS: EKOS ECONOMÍA, GESTIÓN, varios números.
8. DIARIOS: EL UNIVERSO, EL COMERCIO, EL TELÉGRAFO, HOY, EL FINANCIERO, varios números.



ANEXOS



Anexo 1



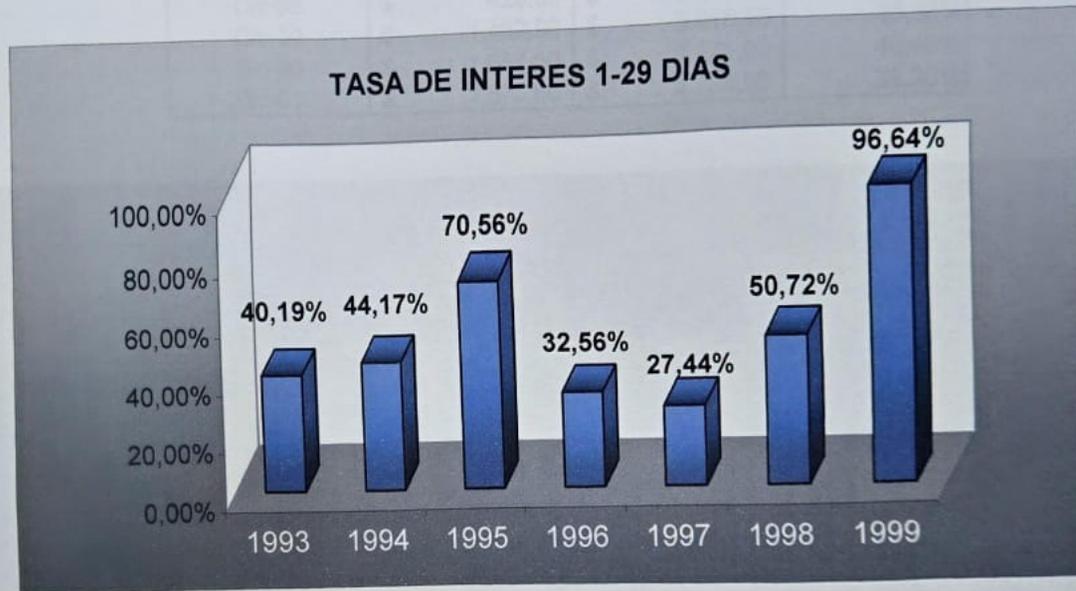
**TABLA 1. TASA DE VARIACION DE DEPOSITOS
(1980-1999)**



Fuente: Boletín del Banco Central del Ecuador 2002

Elaboración: Los Autores

TABLA 2. VARIACIONES EN LA TASA DE INTERES DE CAPTACIONES DE 1-29 DIAS
(1993-1999)



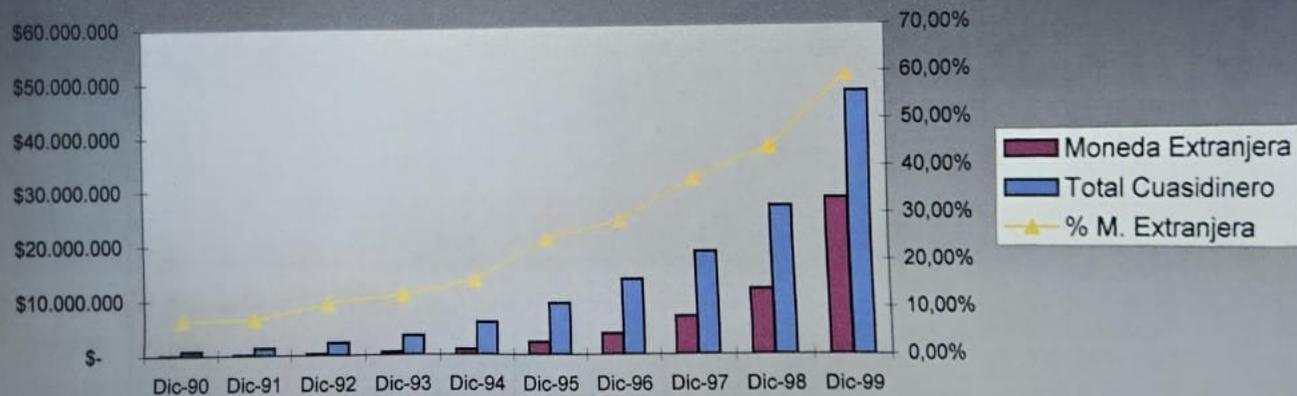
Fuente: Boletín del Banco Central del Ecuador 2002

Elaboración: Los Autores

TABLA 4. DEPÓSITOS EN DÓLARES EN LA BANCA PRIVADA
(1990-1999)
(en millones de sucres)

Años	Moneda Extranjera	Total Cuasidinero	% M. Extranjera
Dic-90	\$ 58.724	\$ 781.887	7,51%
Dic-91	\$ 99.528	\$ 1.318.750	7,55%
Dic-92	\$ 238.585	\$ 2.198.148	10,85%
Dic-93	\$ 428.922	\$ 3.410.733	12,58%
Dic-94	\$ 912.129	\$ 5.818.883	15,68%
Dic-95	\$ 2.217.385	\$ 9.142.084	24,25%
Dic-96	\$ 3.764.084	\$ 13.435.461	28,02%
Dic-97	\$ 6.789.413	\$ 18.394.476	36,91%
Dic-98	\$ 11.694.855	\$ 26.731.761	43,75%
Dic-99	\$ 28.293.862	\$ 47.709.821	59,30%

Depósitos en dólares en la Banca privada
(1990-1999) (en millones de sucres)

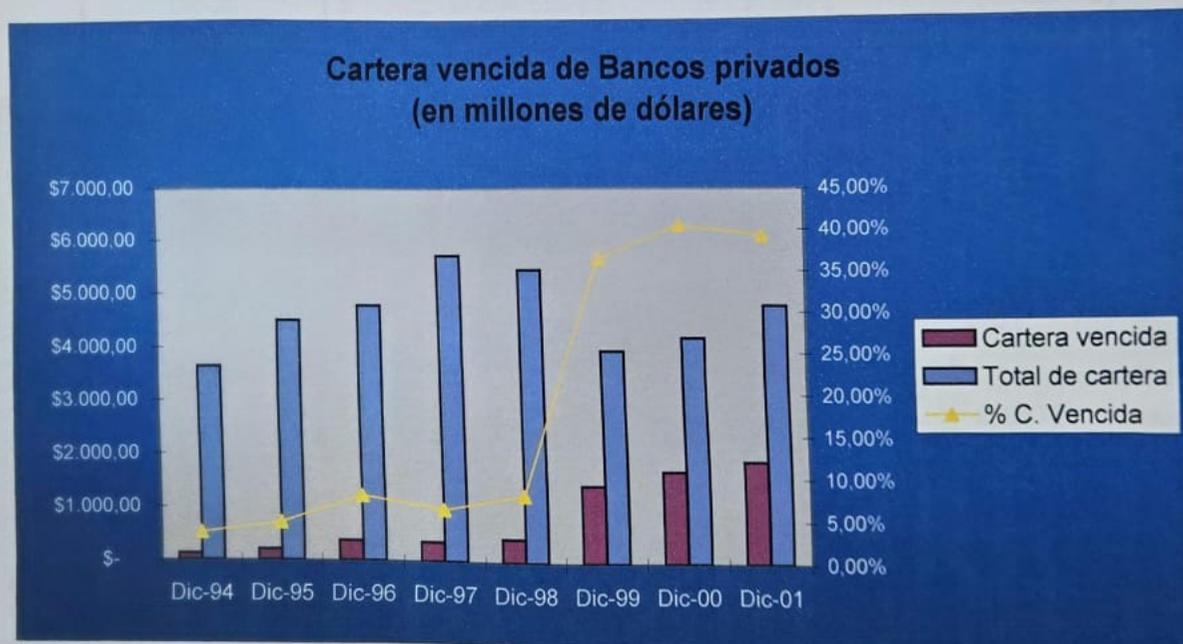


Fuente: Boletín del Banco Central del Ecuador 2002

Elaboración: Los Autores

**TABLA 3. CARTERA VENCIDA DE LOS BANCOS PRIVADOS
(1994-2001)**

Fechas	Cartera vencida	Total de cartera	% C. Vencida
Dic-94	\$ 122,00	\$ 3.636,00	3,36%
Dic-95	\$ 203,00	\$ 4.497,00	4,51%
Dic-96	\$ 368,40	\$ 4.778,00	7,71%
Dic-97	\$ 349,00	\$ 5.716,50	6,11%
Dic-98	\$ 429,80	\$ 5.442,60	7,90%
Dic-99	\$ 1.422,90	\$ 3.916,70	36,33%
Dic-00	\$ 1.687,50	\$ 4.171,00	40,46%
Dic-01	\$ 1.875,60	\$ 4.784,90	39,20%



Fuente: Boletín del Banco Central del Ecuador 2002

Elaboración: Los Autores

TABLA 5. INFLACION DEL ECUADOR
(1996-1999)



Fuente: Boletín del Banco Central del Ecuador 2002

Elaboración: Los Autores



Anexo 2



Anexo 3

FICHAS DE LAS IFIs EN SANEAMIENTO

Sociedad Financiera Amerca

Fecha de entrada a saneamiento: 25 de febrero de 1999

Administradores temporales:

Nombre

**Fecha de inicio de su
administración**

Dr. Jaime Alarcón Repeto

25 de febrero de 1999

Ab. Oswaldo Tamariz Valdivieso

6 de julio de 2000

Lcdo. Gonzalo Alarcón Prócel

Ing. Carlos Manuel Sánchez

20 de marzo de 2001

Endara

Econ. Fernando Armendáriz

19 de julio de 2001



Banco del Azuay

Fecha de entrada a saneamiento: 18 de enero de 1999.

Administradores temporales:

Nombre	Fecha de inicio de su administración
Ing. Antonio Bejarano Trujillo	18 de enero de 1999
Ing. Enrique Holmes	14 de abril de 1999



Bancomex

Fecha de entrada a saneamiento: 30 de julio de 1999

Administradores temporales:

Nombre	Fecha de inicio de su administración
Sr. José Gómez Pereira	30 de julio de 1999
Econ. Santiago Páez Freile	20 de enero de 2000
Econ. Fernando Armendáriz	24 de abril de 2001

Banco de Crédito

Fecha de entrada a saneamiento: 30 de septiembre de 1999

Administradores temporales:

Nombre	Fecha de inicio de su administración
Ing. Fernando Arévalo Moscoso	1 de octubre de 1999
Ing. Enrique Holmes	27 Abril de 2000

Banco Finagro

Fecha de entrada a saneamiento: 18 de enero de 1999.

Administradores temporales:

Nombre	Fecha de inicio de su administración
Ec. César Rumba T.	18 de enero de 1999
Ec. Federico Manuel Saporiti	27 de abril de 1999
Srta. Sonia Escandón	6 de julio de 2000
Ing. Enrique Holmes	5 de abril de 2002

Banco Financorp

Fecha de entrada a saneamiento: 31 de enero de 1999

Administradores temporales:

Nombre	Fecha de inicio de su administración
Sr. Angel Eduardo Meléndez	13 de enero de 1999
Ing. Enrique Holmes	20 de enero de 2000



Sociedad Financiera Finiber

Fecha de entrada a saneamiento: 16 de diciembre de 1999

Administradores temporales:

Nombre	Fecha de inicio de su administración
Sr. Víctor Hugo Mora Duque	16 de diciembre de 1999
Ing. Carlos Manuel Sánchez Endara	20 de marzo de 2001
Econ. Fernando Armendáriz	19 de julio de 2001

Sociedad Financiera Necman Corp.

Fecha de entrada a saneamiento: 16 de noviembre de 1999.

Administradores temporales:

Nombre	Fecha de inicio de su administración
Econ. Federico Manuel Saporiti	16 de noviembre de 1999
Ing. Enrique Holmes	



Mutualista Previsión y Seguridad (liquidada)

Fecha de entrada a saneamiento: 6 de mayo de 1999,

Administradores temporales:

Nombre	Fecha de inicio de su administración
Ing. Walter Andrade Bravo	8 de diciembre de 1998
Ing. Italia Delgado	30 de diciembre de 1998
Ab. Patricia Luzuriaga	14 de abril de 1999

Banco del Progreso

Fecha de entrada a saneamiento: 13 de julio de 1999.

Administradores temporales:

Nombre	Fecha de inicio de su administración
Econ. César Enrique Rumbear Thomas	13 de julio de 1999
Ing. Enrique Holmes	21 de septiembre de 2001

Solbanco

Fecha de entrada a saneamiento: 16 de diciembre de 1999.

Administradores temporales:

Nombre	Fecha de inicio de su administración
Ab. Oswaldo Tamariz Valdivieso	16 de diciembre de 1999
Ing. Enrique Holmes	20 de marzo de 20

Banco del Tungurahua

Fecha de entrada a saneamiento: 30 de diciembre de 1998.

Administradores temporales:

Nombre	Fecha de inicio de su administración
Sr. Gonzalo Hidalgo Terán	30 de diciembre de 1998
Econ. Néstor Raúl Cubillos Andrade	27 de Abril de 1999
Econ. Daine Ivette Torres Ramírez	20 de Enero de 2000
Srta. Sonnia Escandón Cedeño	6 de julio de 2000
Ing. Enrique Holmes	16 de noviembre de 2001

Banco Unión

Fecha de entrada a saneamiento: 30 de septiembre de 1999.

Administradores temporales:

Nombre	Fecha de inicio de su administración
Ing. Silvia Patricia Celleri de Gálvez	1 de octubre de 1999
Ing. Enrique Holmes	19 de mayo de 2000

Sociedad Financiera Valorfinsa

Fecha de entrada a saneamiento: 16 de febrero de 2000

Administradores temporales:

Nombre

**Fecha de inicio de su
administración**

Sr. Antonio González Guevara

Ing. Carlos Manuel Sánchez

Endara

Econ. Fernando Armendáriz

16 de febrero de 2000

19 de julio de 2000

20 de marzo de 2001

