

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
PROGRAMA DE ESTUDIOS POLÍTICOS  
CONVOCATORIA 2008-2010**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS  
POLÍTICAS**

**LA CRISIS FINANCIERA DE 1998-99 Y EL RELEVO DE LOS GRUPOS  
FINANCIEROS EN EL ECUADOR**

**NÉSTOR ENRIQUE HERRERA ROMÁN**

**NOVIEMBRE 2012**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**

**SEDE ECUADOR**

**PROGRAMA DE ESTUDIOS POLÍTICOS**

**CONVOCATORIA 2008-2010**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS  
POLÍTICAS**

**LA CRISIS FINANCIERA DE 1998-99 Y EL RELEVO DE LOS GRUPOS  
FINANCIEROS EN EL ECUADOR**

**NÉSTOR ENRIQUE HERRERA ROMÁN**

**ASESOR DE TESIS: FELIPE BURBANO DE LARA**

**LECTORES: CARLOS DE LA TORRE**

**PATRICIO LÓPEZ**

**NOVIEMBRE 2012**

## **DEDICATORIA**

**A mi sobrino Juan Pablo que en el momento de escribir este trabajo se encuentra luchando por su vida en el Hospital de Houston Texas; espero que Dios le de la oportunidad de conseguir todos sus sueños.**

## **AGRADECIMIENTOS**

**Al Profesor Felipe Burbano de Lara por sus aportes teórico-conceptuales para la elaboración de este trabajo.**

## ÍNDICE

RESUMEN.....	3
INTRODUCCIÓN.....	4
CAPÍTULO I.....	7
ANTECEDENTES DE LA CRISIS FINANCIERA.....	7
1.1. Gobierno de Sixto Duran Ballén .....	11
CAPÍTULO II.....	13
IMPLEMENTACIÓN DE LA NUEVA LEY DEL SISTEMA FINANCIERO.....	13
1. Análisis del marco regulatorio de 1994.....	14
2. La nueva ley General de Instituciones del Sistema Financiero (LGISF).....	18
CAPÍTULO III .....	24
IMPACTO SOBRE EL SISTEMA FINANCIERO 1994-1999.....	24
1. Formación y evolución de los grupos financieros hasta 1994 .....	25
2. Ranking de los bancos más grandes para 1994 .....	27
3. Compañías financieras .....	30
3.1. Compañías de mandato e intermediación financiera .....	32
3.2. Compañías de arrendamiento mercantil o <i>leasing</i> .....	33
4. Clasificación de los bancos privados 1994-1999 .....	34
CAPÍTULO IV .....	38
DEBACLE DEL SISTEMA FINANCIERO.....	38
1. La pre-dolarización de la economía ecuatoriana.....	40
2. Factores fundamentales que incidieron en la crisis bancaria. ....	43
3. El gobierno de Jamil Mahuad y la quiebra bancaria .....	44
3.1 Quiebra del Banco Continental 1995.....	50
3.2 Quiebra del Banco del Progreso .....	53
4. Crisis financiera y la debacle de la economía .....	55

CAPÍTULO V .....	58
VÍNCULOS ENTRE ELITES ECONÓMICAS Y POLÍTICAS .....	58
CAPITULO VI .....	68
NUEVA ESTRUCTURA FINANCIERA Y RELEVOS DE GRUPOS ECONÓMICOS .....	68
1. Clasificación y ranking de los bancos privados 2001-2008.....	70
2.- La nueva estructura financiera y los vínculos con los gobiernos de turno .....	77
CONCLUSIONES.....	80
BIBLIOGRAFÍA.....	85
ANEXOS.....	89
ANEXO 1.....	89
ANEXO 2.....	90

## **RESUMEN**

La presente investigación analiza los factores que influyeron y ocasionaron la crisis financiera de los años 1998 y 1999. El trabajo indaga sobre la evolución de los grupos financieros en Ecuador desde 1994 hasta 1999 como resultado de la aplicación de la Ley General de Instituciones Financieras expedida durante el gobierno de Sixto Durán Ballén, en el marco de sus políticas de modernización y reforma neoliberal. Se analiza el alcance y significado de esa reforma del sistema financiero y su implicación en la crisis de 1999. El trabajo cierra con un acercamiento a la nueva estructura del sector bancario de Ecuador derivada de la quiebra de los principales grupos financieros del país en aquel año crítico.

## INTRODUCCIÓN

Para comprender la profunda crisis económica de finales de los años noventa, es necesario entender cuáles fueron las circunstancias y eventos que culminaron en ella. El trabajo describe y analiza la crisis financiera ecuatoriana, los factores que intervinieron y cómo, a partir de ella, se realiza un relevo de las élites económicas y el papel de las élites políticas en este proceso de recambio.

Para alcanzar dicho objetivo, se analizó el comportamiento de la banca ecuatoriana revisando sus principales variables: cartera, depósitos, pasivos y activos; en tres periodos: comportamiento de la banca pre aprobación de la ley (hasta 1993), periodo aprobación de ley (1994-1999) y periodo de crisis y caída de los bancos (1999-2000). También se realizará un análisis de la ley Financiera aprobada en 1994, los cambios que propició en el sector económico financiero y las modificaciones que se realizaron en 1999, además de otras leyes complementarias y referidas al sistema financiero. En los capítulos posteriores se describe cuáles fueron los factores políticos y económicos que desencadenaron la crisis financiera y el cómo ésta contribuyó a un recambio en la élite política del país.

En el Capítulo I se analiza un contexto general de la crisis de los años 80 y 90, décadas en las que aparecen los primeros factores que inciden en la crisis financiera como son: deuda externa, la volatilidad del precio internacional del petróleo, los desastres climáticos y naturales (fenómeno de El Niño) y la crisis financiera internacional. También en este capítulo se realizará un análisis de las políticas económicas implementadas por los gobiernos elegidos en los años 80 y 90.

A comienzos de los años 90 ya aparecen las primeras señales de la crisis financiera de 1998, puesto que, desde 1992, empezó un proceso de liberalización y flexibilización del sistema financiero, al tiempo que se eliminaron las estructuras preferenciales de las tasas de interés y la acción de fomento de la banca estatal. Esta década de liberación gradual culminó con la implementación de la Ley General de Instituciones Financieras de 1994.

En el Capítulo II se realiza un análisis detallado del marco regulatorio vigente hasta mayo de 1994, además el análisis del nuevo marco regulatorio para los bancos y todo el sistema financiero en general, aprobado por el Congreso Nacional en 1994 y que reemplaza a la Ley de Bancos vigente desde 1927, incluidas las reformas de 1985, 1988 y otras afines; con el fin de modernizar el sistema financiero ecuatoriano.

En el Capítulo III se realiza una descripción del impacto de la aplicación de la nueva Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, especialmente de la legalización de los grupos financieros que, antes de la mencionada, ley tenían una existencia de facto. Esto significaba que las entidades tenían la capacidad total, para participar en todos los mercados y actividades relacionadas con los procesos de intermediación. También en este capítulo, elaboramos un ranking de los bancos más grandes de Ecuador en 1994, antes que entre en vigencia la ley, tomando en consideración como indicadores: activos totales, depósitos, patrimonio y utilidades.

En el Capítulo IV se desarrollará el contexto de la crisis y la crisis financiera misma, especialmente en lo que tiene que ver con la pre-dolarización, dolarización parcial y finalmente la aplicación oficial de la dolarización. Además, se hará un análisis detallado de cuáles fueron los factores fundamentales que incidieron en la crisis bancaria, especialmente de los créditos vinculados, que fueron la causa fundamental de la quiebra bancaria. En este capítulo, desarrollamos a manera de ejemplo, la quiebra del Banco Continental en 1995 y del Progreso en 1999, como resultado de la aplicación de la polémica Ley General de Instituciones Financieras.

Un quinto capítulo lo dedicamos al análisis de la relación entre las élites económicas y políticas, la vinculación directa que tuvieron durante la crisis y como se asocian para llevar a cabo políticas que les benefician directa o indirectamente. Tomamos como ejemplo el gobierno de Jamil Mahuad Witt, que tuvo financiamiento directo de las entidades bancarias.

Finalmente, en el Capítulo VI se describe la nueva estructura financiera ecuatoriana 2000-2008 y su nuevo marco regulatorio después de la crisis, que incluye un análisis comparativo con la elaboración de un nuevo ranking, para ver cuál fue la evolución de cada uno de los bancos, especialmente de los más grandes, y con ello la

recomposición de todo el sistema bancario que produce una nueva clasificación de las instituciones financieras del país durante el período 2000-2008. En un análisis cronológico, analizamos cómo se movieron cada uno de los bancos abiertos desde el año 2001 hasta 2008, considerando: activos totales, depósitos, patrimonio y utilidades.

El último capítulo está destinado a las conclusiones del análisis de las variaciones en la legislación y sector financiero, así también podremos ver la relación entre las élites económicas y políticas, y cuáles fueron los cambios en la nueva estructura financiera en el país.

Se propone para esta investigación una metodología de tipo documentalista. Se levantó un marco teórico a través del rastreo bibliográfico que permita una visión amplia e informada desde las diversas vertientes teóricas acerca de los conceptos de élites y circulación de élites económicas y políticas. También, por las características de la investigación, es necesario que esta revisión teórica vaya paralelamente articulada con los aspectos históricos y sociales durante la crisis bancaria. Por ello se procedió a un análisis de los datos recogidos en este proceso de documentación para la elaboración de ranking en los tres momentos históricos antes, durante y después de la quiebra financiera y como se fueron moviendo cada uno de ellos en los tres momentos.

Los datos acerca de la crisis financiera, fueron recogidos de fuentes periodísticas e informes de los organismos de control del sistema financiero durante todo el horizonte temporal del estudio. Se centraron en fuentes primarias y secundarias. Las primarias —aquellas que proveen un testimonio o evidencia directa sobre el tema de investigación— fueron artículos de diarios y revistas sobre la crisis financiera de 1998-1999 (revistas *Diners* y *Gestión*, Informes del Banco Central del Ecuador, Informes económico Superintendencia de Bancos y Seguros). Para las fuentes secundarias, se consideró libros de texto sobre temas asociados directa o indirectamente con temas de macroeconomía, economía monetaria, dolarización, estructura financiera ecuatoriana, textos periodísticos sobre los gobiernos de Sixto Duran, Jamil Mahuad, Gustavo Noboa y Lucio Gutiérrez.

## CAPÍTULO I

### ANTECEDENTES DE LA CRISIS FINANCIERA

La crisis financiera, económica y social que vivió Ecuador entre 1998-1999 es el resultado de una serie de acontecimientos económicos que se desarrollaron a lo largo de muchos años. La caída histórica se registra en el desplome del PIB a -7,3% en 1999, durante la crisis financiera y monetaria más severa del siglo XX. Durante la década de los 70, el modelo económico estaba basado en una economía de Estado, éste era promotor y generador de empleo y producción; dependía de los ingresos petroleros y créditos de organismos multilaterales, creando la apariencia de una relativa abundancia de recursos financieros y crecimiento económico durante esta década, lo que contribuyó a la ampliación de la deuda externa, que llegó a superar el 100% del PIB entre los años 1999-2000 (*Gestión N.º 2000: 20*).

A este exceso de liquidez hay que sumar los recursos financieros depositados en el mercado de divisas por los países exportadores de petróleo, manejados por bancos de inversión norteamericanos, producidos por el aumento de los precios del petróleo decretado por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) que entonces controlaban más del 60% de la producción mundial, por lo tanto, fijaban el precio internacional del crudo de acuerdo a sus intereses. Dichos dólares encontraron rápida canalización en los países en vías de desarrollo, especialmente en los latinoamericanos, marginados tradicionalmente de los mercados financieros internacionales (Naranjo, 2005: 126).

La colocación de los recursos en los países latinoamericanos no tomó en cuenta la capacidad de pago de los mismos, pues los gobiernos al percatarse que la tasa de interés de los créditos ofrecidos era reducida y en algunos años menor a la tasa de inflación internacional, acudieron rápidamente a la invitación de endeudarse. Adicionalmente, el proceso de endeudamiento fue propiciado y estimulado por los organismos multilaterales de crédito, los cuales no avizoraron ni previnieron la posterior crisis, porque los recursos no se destinaron a la inversión en proyectos productivos, sino que incrementaron el gasto corriente con la esperanza de la permanencia en el tiempo de los altos precios del petróleo.

Sin bien, no es función específica de los organismos económicos internacionales impedir el endeudamiento de los países, no es menos cierto que, dichos organismos no establecieron controles mínimos de vigilancia del uso de los recursos que con tanta facilidad llegaban a Latinoamérica en la década de los setenta. Se contrataba deuda para comprar armamentos, para la financiación de la represión de dictaduras corruptas, inclusive para el gasto corriente, que servía para el pago de la burocracia cada día más grande, o para pagar los intereses de la propia deuda. La liquidez existente en el mercado internacional satisfacía el histórico déficit fiscal de la región. (ibíd., p. 127)<sup>1</sup>.

En Ecuador durante la década de los 70 hubo una ampliación del Estado a través de la apropiación y la redistribución de las regalías petroleras, lo que en ámbitos urbanos y rurales significó una incorporación al desarrollo del país. El gobierno en su afán de reemplazar las importaciones, creó varias agencias destinadas a producir y fortalecer el modelo desarrollista, pero contrariamente absorbían gran parte de los recursos (Burbano 2006: 298).

A inicios de los 80 la crisis latinoamericana golpeó a Ecuador, la reciente transición puso en evidencia la tensión entre el modelo desarrollista y el sistema democrático<sup>2</sup>, puesto que el gasto corriente del estado era insostenible en las condiciones de crisis, obligando a los gobiernos iniciar algunas reformas para mitigarla y reducir el déficit fiscal<sup>3</sup>. Entre los factores que provocaron la crisis de la economía ecuatoriana, podemos citar principalmente: *i)* deuda externa, *ii)* la volatilidad del precio internacional del petróleo, *iii)* los desastres naturales tales como el fenómeno del niño, y *iv)* crisis financiera internacional. Dichos factores modificaron las condiciones internacionales de los 70, y las tasas de interés se elevaron a niveles sin precedentes durante los 80, las mismas que fueron aplicadas al Ecuador en toda su deuda externa, de pagar 67.872 millones de sucre en 1985 se pasó a 180.327 millones de sucre en 1987

---

<sup>1</sup> Ecuador un ejemplo de esta afirmación. En lugar de ajustar su economía, una vez concluido el auge petrolero de los primeros años de la década de los setenta, artificialmente mantuvo dicho auge gracias al fácil endeudamiento que había llegado masivamente en el segundo lustro de los setenta, debido al atractivo que tenía para los bancos prestamistas, al ser una economía petrolera con un significativo crecimiento y con una buena capacidad de pago con los precios altos del petróleo.

<sup>2</sup> Sobre este punto Jaime Roldós intentó fusionar en un solo “movimiento” la democratización y estatización, pero ocasionó la ruptura del partido Concentración de Fuerzas Populares (CFP) y tuvo una fuerte oposición de los partidos políticos, oposición que fue capitalizada por León Febres Cordero (Montufar 2000: 44)

<sup>3</sup> Las reformas son la reducción del subsidio de la gasolina, suspensión del subsidio del trigo, reforma tributaria y renegociación de la deuda externa.

(Montufar 2000: 101), M. Naranjo sostiene que en 1989 la deuda externa era el 106% del PIB (Naranjo 2005: 204).

La magnitud del aumento de la tasa de interés pasó del 4 y 6% al 20% entre 1981 y 1982 en todo el sistema financiero internacional, la cual, fue aplicada a la deuda externa del país, fue suficiente para precipitar por sí sola una severa crisis económica, aunque la “microeconomía” del país funcionara perfectamente; además las elevadas tasas de interés provocó, a su vez una caída en picada del crecimiento del PIB (Stiglitz, 2003: 16). Con esta medida, la deuda externa ecuatoriana se convirtió en una carga difícil de ser sobrellevada, además, condicionó toda la gestión macroeconómica del país a acuerdos para la negociación de dicha deuda. Se instauraron entonces lo que se llamaría las “políticas de ajuste”, las mismas que tenían como objetivo conseguir excedentes para poder hacer frente al servicio de la deuda (Naranjo 2005: 129).

A mediados de los 80, con la elección del nuevo gobierno, se iniciaron reformas que eliminaron progresivamente el modelo desarrollista y dieron paso a un nuevo modelo de economía abierta, basada en los supuestos del consenso de Washington<sup>4</sup>. Las reformas fueron implementadas con los argumentos de la ineficiencia de un aparato estatal grande, que solo consumía recursos y no producía, sufría de corrupción e intervenía constantemente en la regulación del mercado impidiendo que éste creciera.

Con la conducción de Febres Cordero en el gobierno, se inicia un proceso de apertura en la economía ecuatoriana, que buscaba el fortalecimiento de los mercados como mecanismo de asignación de recursos; en cambio, el sector público sufrió un paulatino debilitamiento y se redujeron los controles estatales, especialmente del sector financiero (Burbano 2006: 304). Las medidas adoptadas por el gobierno de Febres Cordero, tienen base en lineamientos generales de un plan económico aperturista y fueron complementados con la suscripción de dos Cartas de Intención con el FMI, en enero de 1985 y en julio de 1986 respectivamente, que insinuaban un programa económico en el que se planteó reducción de gasto e incremento de ingresos. Para ello,

---

<sup>4</sup> Para muchos el Consenso de Washington es la esencia del neoliberalismo y fue impuesto por los organismos internacionales (FMI y Banco Mundial y organismos multilaterales de crédito, BID, CAF, etc.), además de gobiernos prestamistas (el Tesoro y el Departamento de Estado de los Estados Unidos), los ministros de economía del G-7 y los presidentes de los veinte mayores bancos internacionales (con gran influencia en las instituciones anteriores). Se buscó un consenso sobre la naturaleza de la crisis latinoamericana y sobre las reformas que debían aplicarse para superarla. (Beckerman, 2003: 54)

se devaluó la moneda y se permitió que el sector privado maneje el mercado cambiario, se liberalizaron las importaciones de bienes terminados y se redujeron las tasas de importación, también se intenta implementar un política fiscal y monetaria para equilibrar la balanza de pagos.

A inicios de 1987, dos problemas agudizaron la fragilidad financiera, el primero la subida de precio del dólar; el segundo la destrucción del oleoducto, a causa de un terremoto, suspendiendo la exportación de petróleo y pago deuda externa. Para contrarrestar los efectos negativos de la falta de ingresos por la suspensión de exportaciones de petróleo, el gobierno de León Febres Cordero, implementó medidas para incrementar el ahorro interno y favorecer el retorno de capitales nacionales invertidos en el extranjero, incrementando las tasas de interés por sobre la inflación esperada (Hurtado 2002: 129-130).

Rodrigo Borja (1988-1992) consistente con su línea de pensamiento de centro-izquierda, fortaleció la influencia del Estado en el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos a través de la coordinación de las políticas monetaria, fiscal y de balanza de pagos. Entre las primeras medidas que adoptó el gobierno estuvo la devolución al Banco Central de la capacidad de fijar el tipo de cambio y negociar las divisas del comercio exterior. El gobierno decretó una devaluación del 56% y estableció un sistema de mini devaluaciones, también inició algunas de las reformas en el sector público. Con la aprobación de la Ley de Régimen Monetario, (publicada en el Registro Oficial Suplemento 930 del 7 de mayo de 1992) se dotó de mayor autonomía al Banco Central y se crearon mecanismos para asegurar una gestión fiscal más saludable. Otra reforma importante que introdujo este régimen fue la apertura comercial y el fortalecimiento de la integración regional andina. Los resultados de estas políticas tuvieron efectos inmediatos y a mediano plazo en las exportaciones del país, que entre 1988 y 1992 crecieron un 42% y en los cuatro años siguientes crecieron un total del 57% (Hurtado 2002).

En el tema de comercio exterior, el gobierno de Borja restableció algunas restricciones a las importaciones e incorporó un mecanismo de venta anticipada de divisas que funcionó como subsidio a las exportaciones. En el ámbito de la política monetaria, se definieron líneas de intervención del instituto emisor a través del control

de encaje. Además, con el fin de controlar la oferta monetaria, el gobierno dispuso que los bancos privados mantuviesen un margen fijo entre la tasa activa y la pasiva. Simultáneamente, se ajustaron las tarifas de electricidad y teléfono, los precios de los combustibles y el transporte, así mismo se levantaron los controles de precios sobre algunos productos de primera necesidad (CORDES, 1999: 385)<sup>5</sup>.

### **1.1. Gobierno de Sixto Duran Ballén**

Las reformas neoliberales de Duran Ballén (1992-1996) no tuvieron los efectos deseados, ni lograron dar un cuerpo coherente al modelo neoliberal por la fuerte oposición legislativa, ya que el Congreso Nacional estaba conformado por una fuerte oposición del Partido Social Cristiano (PSC), Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), lo que dificultaba la aprobación de leyes “modernizadoras” y dejaba de alguna manera inconcluso el cuerpo del modelo neoliberal<sup>6</sup>. Pese a esta oposición se incorporó al debate público temas referidos al tamaño del Estado, la reducción de su papel, la apertura del país al mercado internacional, la libre acción de las fuerzas del mercado (Hurtado: 2006, 57).

La Ley de Presupuesto Público de 1992, centralizó la administración y control de los recursos públicos, la misma que sentó las bases para la modernización de los sistemas de formulación e implementación de presupuestos públicos. Posteriormente, con la Ley de Modernización del Estado de 1993, se creó una nueva entidad con rango de ministerio, el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), que debía planificar y ayudar a llevar a cabo los procesos de modernización y privatización.

El gobierno de Durán Ballén consiguió desinvertir en la mayoría de las pequeñas empresas que pertenecían al Estado y envió al Congreso una ley que permitía la reorganización y una eventual privatización de los monopolios de las empresas eléctricas y de telecomunicaciones. También hizo avances importantes en el control del gasto público; reduciéndolo sustancialmente, en parte a través de una reducción del número de empleados públicos en aproximadamente 10%. Este hecho, combinado con

---

<sup>5</sup>Si bien por un lado la administración social cristiana y social-demócrata toma medidas de corte neoliberal, en relación principalmente con la desregulación del mercado, en cambio no plantea reformas substanciales en relación al gasto público y al tamaño del Estado.

<sup>6</sup>Los principales ejes del gobierno fueron: apertura comercial, la disminución del tamaño del Estado, los intentos de privatización, la desregulación y la flexibilización financiera.

un eficaz manejo de las políticas del Banco Central y la implementación del sistema de bandas cambiarias, permitió reducir la inflación a niveles entre el 20 y 30%, menores al 40 y 50% que se habían mantenido a inicios de los años noventa.

En cuanto a la economía, los ingresos todavía dependían enormemente de la producción petrolera, los impuestos a productos no petroleros como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) e impuesto a la renta, eran ineficientes y ampliamente evadidos y el gasto salarial era mucho más grande de lo que el país podía financiar: cerca de 7,3% del PIB a lo largo de los años noventa (Beckerman, 2002: 54-56). Como consecuencia, el crecimiento real se redujo en 1995, el FMI no realizó nuevos desembolsos dentro del programa suscrito en 1994 y los préstamos de ajuste estructural del Banco Mundial y el BID se pospusieron por el incumplimiento de los compromisos asumidos en el programa con el FMI (Beckerman, 2002: 55).

En 1995, el proceso de reforma estructural impulsado por el gobierno de Durán Ballén perdió vigor debido a una serie de eventos inesperados: a) el conflicto fronterizo con Perú; b) una prolongada sequía, a mediados de año; c) la renuncia del vicepresidente debido a acusaciones de corrupción y quien hasta entonces dirigió la política económica. Debido a la presión de varios grupos de interés, el Congreso detuvo la reorganización de los sectores eléctricos y de telecomunicaciones. La situación del gobierno se agravó con la quiebra de bancos importantes como fueron Los Andes (1995) y Continental (1996), para enfrentar estos hechos, el Banco Central dio créditos de liquidez a dichos bancos, asumiendo el control del segundo, confirmando de esta manera que el sistema financiero ecuatoriano tenía graves problemas de liquidez y solvencia, siendo estos los primeros síntomas de la profunda crisis financiera que vendría a fines de la década.

## CAPÍTULO II

### IMPLEMENTACIÓN DE LA NUEVA LEY DEL SISTEMA FINANCIERO

A partir de 1992, el gobierno del arquitecto Sixto Durán Ballén emprendió un ambicioso plan de reforma estructural encaminado a luchar contra los constantes incrementos de precios, la inestabilidad del tipo de cambio y promover la estabilidad económica del país, en aras de un modelo económico neoliberal. Muestras claras de una liberalización económica son: el incremento del pago de la deuda interna del 25% al 31% y la deuda externa del 31% al 35%; el retiro voluntario de la OPEP, pese a que durante años se solicitó el ingreso del país a la organización; alza de combustibles gas en un 200% y gasolina en un 160% (Sánchez-Parga 1993:14).

El plan de estabilización se fundamentó en la utilización del tipo de cambio como ancla nominal para terminar con las expectativas especulativas internas y reducir la inflación y las tasas de interés. Insertar a la economía ecuatoriana en el mercado mundial, era el objetivo fundamental del nuevo modelo económico, ideado por su mentalizador, el vicepresidente Alberto Dahik Garzosi. Según él, con este proceso se lograría la liberalización y apertura de la economía y la modernización del aparato productivo. Con este propósito se introdujeron importantes reformas monetarias, financieras, comerciales y cambiarias. Es así que se aprobaron nuevas leyes como la de Régimen Monetario, de Instituciones Financieras y de Mercado de Valores.

En el mes de mayo de 1994, el Congreso Nacional aprobó la nueva Ley General de Instituciones del Sistema Financiero [LGISF] (Ley N.º 52) que sustituyó a la Ley General de Bancos. Esta nueva ley se proponía una reestructuración del sistema financiero ecuatoriano en base de tres pilares fundamentales: liberalización, apertura y consolidación.

Estas reformas entraron en vigencia con la aprobación de la LGISF y permitieron la flotación de las tasas de interés, eliminaron tasas de interés preferenciales en algunas actividades productivas<sup>7</sup>. En esta etapa, el Banco Central asumió exclusivamente funciones monetarias y cambiarias mientras que, los bancos de

---

<sup>7</sup> Registro Oficial N.º 439 del 12 de mayo de 1994.

desarrollo como la Corporación Financiera Nacional y Banco Nacional de Fomento facilitaron el libre accionar de la banca comercial, al trasladar sus recursos a la banca privada como agentes de intermediación financiera, de los recursos públicos (Acosta 2006: 209).

Adicionalmente se dio paso a una serie de reformas jurídicas, tales como la Ley de Mercado de Valores, la Ley de Modernización del Estado, además de la desregulación de los depósitos fuera del país, en la banca *off-shore*, que canalizó recursos de los ecuatorianos hacia el exterior para ser manejados extraterritorialmente con menos controles, acelerando la dolarización espontánea de la economía. El porcentaje de ahorros en dólares que en 1994 era del 15,7%; pasó al 47,3% en 1999 (Acosta 2006: 210).

Estas y otras reformas complementarias provocaron una desinversión en el aparato productivo, a causa de la alta rentabilidad de las tasas de interés a corto plazo, que crecieron entre 1993 y 1996. Esto produjo que los créditos se entregasen a corto plazo, retirando estos recursos de actividades productivas a tal punto que “los créditos entregados por el sistema financiero entre 1995-1999 se concentraron en plazos menores a tres meses (53%) y menores a un año (95%). Tan solo el 5% del total de las operaciones contemplaron plazos entre 1 y 5 años (Muñoz 2006: 106).

Para una mejor comprensión de los efectos de estas reformas, es necesario analizar el marco normativo que regulan estos comportamientos, pues son las que establecen alcances y límites de las transformaciones que desencadenaron la crisis y por consiguiente el relevo de las elites económicas del país.

### **1. Análisis del marco regulatorio de 1994**

Antes de iniciar el análisis del marco regulatorio aprobado en 1994, que definió una estructura financiera para ese momento, es importante recalcar cuáles fueron las orientaciones de las leyes.

Los distintos gobiernos que dirigieron Ecuador implementaron reformas legales y constitucionales de forma continua, estableciendo reformas y contra-reformas que se reflejaron en una inestabilidad institucional por el constante cambio de “reglas de

juego”. Desde el retorno a la democracia, cada presidente elegido por votación popular llegó al poder con un paquete de reformas legales, que permitieran un cierto margen de acción, además que cuidaban intereses a corto o mediano plazo.

Como resultado del constante cambio de reglas, la inseguridad o incertidumbre del esquema legal y político se ha convertido en un denominador común. La satisfacción de intereses económicos particulares por medio de la negociación y el cabildeo político de los distintos grupos de presión puede ayudar a explicar el constante cambio de leyes. Otra posible explicación fue la renovación de dos terceras partes del Congreso cada dos años y la imposibilidad de reelección inmediata. Esto incidió negativamente en el encausamiento de alianzas sobre la base de acuerdos programáticos o planes de corto, mediano y largo plazo; se buscaba, en cambio, satisfacer intereses inmediatos, es decir que “los incentivos de esta estrategia están en la posibilidad de maximizar beneficios de cara a tener algo que negociar para la segunda vuelta electoral e incrementar su margen de chantaje para ser parte de las coaliciones ganadoras o para vender su apoyo a esas coaliciones” (Freidenberg, 2008). Las estrategias de los actores fueron dirigidas en dos sentidos, uno aprovechar al máximo su cargo de representación para obtener beneficios del gobierno y, por otro, tratar de modificar las normas en beneficios propios, por ello los constantes cambios en las leyes en general.

En Ecuador, se puede afirmar que las leyes que gobernaban las instituciones financieras se llevaron a cabo dentro de lo que se podría llamar “laberinto jurídico”. En medio de este laberinto legal muchas veces desarticulado, la actividad empresarial en la banca no premiaba a los más eficientes y competitivos; si no a los que mejores influencias políticas poseían. Para solucionar estos problemas, el 4 de mayo de 1994, se aprueba la nueva Ley General de Instituciones del Sistema Financiero (LGISF), aprobada por el Congreso Nacional. Con ésta pretendía regular y englobar todas las leyes en un solo cuerpo legal, además de otorgar amplias facultades a la actividad bancaria del país; así lo afirmaba Ricardo Muñoz Chávez, Superintendente de Bancos de ese entonces, un día después de aprobada la nueva ley. (*El Comercio*: mayo 5 de 1994)

Para 1994 los bancos y todo el sistema financiero en general crecían día a día. Cada cierto tiempo, se podía apreciar en el registro oficial, autorizaciones para

inaugurar alguna sucursal bancaria en cualquier lugar del país; pero pese a este crecimiento, las instituciones representantes de la banca privada buscaban una nueva ley, para remplazar a la Ley de Bancos vigente desde 1927, incluidas las reformas de 1985 y 1988, con el fin de modernizar el sistema financiero ecuatoriano.

La Asociación de Bancos Privados del Ecuador, principal promotor de la promulgación de una ley de bancos, esgrimió diferentes argumentos, entre los cuales tenemos:

*a) Igualdad de los participantes en el mercado financiero*

El elevado número de intermediarios financieros en Ecuador generaba una seria distorsión en la forma de competir<sup>8</sup>. Ante este abanico de agentes financieros, el proyecto de ley de las instituciones del sistema financiero proponía reducir el universo a tres tipos de entidades: bancos, sociedades financieras y asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para vivienda. *i)* Los bancos y financieras seguirían operando hasta la vigencia de la nueva ley, pero la captación de recursos a la vista quedaría como actividad exclusiva de los bancos. Los bancos y financieras deberían destinar sus recursos al crédito e inversión de proyectos; *ii)* Las mutualista de ahorro y crédito para vivienda, tendrían un plazo de cinco años para convertirse —si así lo decidían— en bancos y destinarán sus recursos al financiamiento de vivienda construcción y bienestar de sus asociados

El proyecto de la Asociación de Bancos introducía un nuevo concepto financiero: *la existencia de acciones sin expresión de valor nominal*. Con esta norma sería el mercado en que estableciera el valor real de las acciones de una entidad financiera. Este proyecto también preveía la oferta pública de acciones de instituciones financieras que permitiera: *i)* aumentar la captación de nuevos recursos; *ii)* fortalecer el patrimonio de las empresas; *iii)* democratizar los paquetes accionarios.

*b) Libre movilidad de los intermediarios financieros*

---

<sup>8</sup>En efecto, a comienzos de 1994 existían 31 bancos privados, 14 compañías financieras, 12 compañías de arrendamiento mercantil leasing, 33 intermediarias financieras, 10 mutualistas y 23 cooperativas de ahorro y crédito para vivienda, todas sujetas al control de la Superintendencia de Bancos, además de una infinidad de agentes que actuaban legal o ilegalmente en el mercado(CORDES: 1994, apunte técnico 26: 2)

El proyecto estipulaba que, para la creación de un banco, los interesados deberán contar con un capital no menor a 20 mil millones de sucres, pues con la ley vigente (1927) eran suficientes unos 10 mil millones. Este redimensionamiento de la capacidad económica se consideraba vital para que las entidades financieras pudieran incursionar en forma competitiva y respondieran los requerimientos de financiamiento de sus clientes. Se preveía también una amplia libertad de entrada y salida y de gestión de las instituciones financieras. Se buscaba una mayor liberalidad en cuanto a la introducción de nuevos productos en el mercado previa notificación (no autorización) a las autoridades competentes. La inversión extranjera no tenía requisitos burocráticos

*c) Globalización de servicios financieros y adopción del principio de banca múltiple*

Según el proyecto, las instituciones financieras podrían realizar todas las actividades que conforman el espectro de servicios del sector financiero, salvo las que quedarán bajo la égida de instituciones específicas (p.ej.: emisoras /administradoras tarjetas de crédito, casas de cambio, corporaciones de garantía crediticia, almacenes de depósito etc.)

*d) Regulación de la banca ecuatoriana off shore*

El proyecto también incluía un mecanismo de control para la banca ecuatoriana en el exterior, pues existían los precedentes de problemas relacionados con el “lavado de activos” y “blanqueo” de dólares. Sin embargo analistas cercanos a la Asociación Nacional de Empresarios (Ande) creían que las normas contenidas en el proyecto eran, en muchos casos, de difícil ejecución, pues pasaban por alto una serie de conceptos como el referido a la participación accionaria entre banca nacional y banca extranjera.

*e) Fomento de la autodeterminación administrativa de las instituciones*

El proyecto introdujo este concepto para que las entidades financieras definan su orientación, en función de las normas que sobre patrimonio técnico exige la autoridad de control. La libertad de administración permitía a los bancos por ejemplo definir sus horarios de atención al público siempre que no alteren el mínimo de horas (4-5) que exigía la ley.

*f) Preservación del sigilo bancario*

Pese a la fuerte oposición nacional por mantenerlo —bajo el argumento de que el sigilo bancario encubría actividades de narco lavado— la Superintendencia de Bancos lo mantuvo y lo ratificó en el proyecto (*El Comercio*, 23 de marzo de 1994). Dentro de la misma lógica, los autores de la LGISF, Patricio Peña, Luis Borrero y Patricio Maldonado, afirmaban que el proyecto buscaba: “preservar la absoluta igualdad de los participantes en el mercado financiero, asegurar la homogeneidad de condiciones y oportunidades, y consagrar la libertad de entrada salida y gestión de los agentes del sistema financiero. El proyecto contenía un cuerpo de disposiciones destinadas al control y supervisión de todas las entidades que cumplieran labores de intermediación financiera” (*El Comercio*, 2 de febrero de 1994)

## **2. La nueva ley General de Instituciones del Sistema Financiero (LGISF)**

La reforma financiera respondió a la necesidad internacional de estandarizar procedimientos y procesos financieros, que eran requeridos por la globalización. Dichos estándares llegaron con el Comité de Basilea<sup>9</sup> que estableció acuerdos orientados a fortalecer una mayor supervisión prudencial y uniformizar las normativas, inicialmente en la Comunidad Económica Europea, y luego en el resto de países que constituyen el mercado internacional.

El nuevo esquema de supervisión tenía dos ejes, el primero basado en diagnósticos institucionales para verificar solvencia, liquidez, rentabilidad; el otro eje estaba dirigido a evaluar la calidad administrativa, utilizándose como instrumentos procesos de auditoría interna. Ambos ejes permitían, por un lado, regulación y supervisión para evitar inestabilidad en el mercado y, por otro, permitir la salida de entidades incapacitadas de competir en el mercado.

---

<sup>9</sup>Con el propósito de restaurar la confianza y estabilidad del sistema financiero internacional, los gobernadores de los Bancos Centrales del G-10 expidieron un comunicado en Septiembre de 1974 transmitiendo un mensaje de total respaldo a la liquidez del sistema de pagos internacionales. De igual manera, crearon un comité permanente de supervisores encargado de desarrollar principios y reglas apropiadas sobre prácticas de regulación y supervisión de los mercados bancarios internacionales. Tal comité debía reportarles a tales gobernadores sobre el desarrollo de herramientas que evitaran la ocurrencia de crisis similares en el futuro. Tendría su sede en Basilea, Suiza, en las oficinas del Banco de Pagos Internacionales. Desde entonces, el Comité de Basilea se ha caracterizado por su informalidad legal y procedimental, por ser un comité que deriva su existencia del mandato de los gobernadores y directores del los referidos Bancos Centrales, los mismos que cambian de acuerdo a los grupos políticos que acceden al poder en los determinados países miembros; así como por la seriedad y solidez de su trabajo. (Kluwer Law, 2001)

La nueva Ley General de Instituciones del Sistema Financiero impulsó las siguientes reformas:

1. Creación de una Junta Bancaria para establecer políticas en este rubro y tomar decisiones sobre el sector financiero, teniendo la capacidad para autorizar el ingreso de nuevas entidades y/o liquidar aquellas que incumplan con los requisitos (Artículo. 176, LGISF: 71).
2. El concepto de Patrimonio Técnico es incluido y representa la sumatoria del capital, utilidades, aportes para futuras capitalizaciones, obligaciones convertibles en acciones, menos la diferencia de provisiones, amortizaciones y depreciaciones y otras partidas que la institución no hubiera reconocido como pérdidas y que la Superintendencia las haya catalogado como tales (Artículo. 47, LGISF).

La norma también fijaba que el respaldo patrimonial debía ser equitativo a la cantidad de sus activos, asegurando que la proporción fuera de por lo menos el 9%. En estos casos el patrimonio técnico, incluyendo los activos totales, no podía ser inferior al 4% (Registro Oficial suplemento N.º 439, mayo 1994: 23).

Por su parte el superintendente de Bancos de ese entonces, Ricardo Muñoz Chaves, anotó que su principal objetivo era preservar la absoluta igualdad de los participantes en el mercado financiero, además recordó que la preparación del proyecto de Ley General de Instituciones del Sistema Financiero comenzó en 1991, pero se la impulsó a partir de marzo de 1994, lo que constituía un esfuerzo para dotar al país de una ley ágil y moderna<sup>10</sup>. El mismo superintendente de bancos, Ricardo Muñoz declaraba para la revista *Vistazo* en mayo de 1994 que la ley contenía cuatro innovaciones sustantivas: *i*) apertura del mercado financiero a todas ellas, pues hasta esa fecha, cada institución podía ocuparse sólo de sus propias actividades. De un modelo de uni-mercado se pasó al de supermercado financiero, que permite la formación de grupos financieros constituibles por las instituciones del sistema, autorizaba a estos grupos a intervenir en otras compañías, con permiso de la Superintendencia de bancos;

---

<sup>10</sup> Todo el proyecto legal constaba de 224 artículos y 29 disposiciones transitorias, una de las cuales contemplaba la posibilidad de que las mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda y las cooperativas de ahorro y crédito abiertas al público pudieran convertirse en bancos o financieras, lo que a la postre aumentó considerablemente el número de bancos (*El Comercio*, 2 de febrero de 1994)

*ii*)concedía a los grupos, no a los bancos, el poder participar en el capital de compañías del sector productivo; *iii*)posibilitaba el que las instituciones financieras del país pudieran participar en compañías financieras en el exterior con sólo el visto bueno de la Superintendencia de Bancos; *iv*)creó una Junta Bancaria que absolvería apelaciones a las resoluciones de la Superintendencia de Bancos.

Según los promotores de esta normativa (Asociación de Bancos y Superintendencia de Bancos) el espíritu de la nueva ley era *libremercadista*. El plenario del Congreso, asesorado por expertos de la Superintendencia de Bancos, reformó el proyecto enviado de urgencia por el presidente Sixto Duran Ballén. Con la promulgación de la ley, todas las instituciones financieras o afines se vieron seriamente afectadas, lo que se reflejó en titulares de diarios y revistas especializadas; un ejemplo es el titular de *Vistazo*: “¿Gratamente afectadas? ¡Sobresaltadamente afectadas!” (mayo de 1994).

Contrariamente a la postura oficial, existieron voces críticas de la ley que alertaban sobre los efectos negativos que tendría sobre el sistema financiero ecuatoriano. Uno de los principales críticos fue Andrés Vallejo Arcos, ex ministro de gobierno durante la presidencia de Rodrigo Borja Cevallos, que observó cómo el efecto de apertura haría que las instituciones financieras competir con los mismos servicios, lo que ocasionaría la desviación de los recursos destinados a la producción a actividades más rentables y de menor riesgo. Actividades como la producción y provisión de vivienda, podrían quedar relegadas por tener mayores riesgos que otras no productivas. Además ese tipo de competitividad no necesariamente podría implicar eficiencia, sino quizá “prostituir” el mercado. La absorción de las empresas pequeñas en manos de las grandes podría ser otro problema, además de la desnacionalización de las empresas y la discriminación a los clientes que no formaran parte de los grupos financieros (*El Comercio*, 17 de mayo de 1994).

Otros elementos que ponían en duda a la ley, fueron las contradicciones que la misma contenía. Esta limitaba las posibilidades de una real y libre competencia entre las instituciones financieras; un ejemplo fue la exigencia de un millón de UVC (Unidad de Valor Constante)como capital mínimo para los bancos y de 500 mil UVC para las

financieras<sup>11</sup>. Los límites fijados cerraban posibilidad a apertura de instituciones financiera pequeñas y por ende entrar a competir en el mercado. El argumento de estos límites era que de esa forma se crearían entidades sólidas y que pudieran responder a las demandas del mercado, en cambio los detractores sostenían que muchas entidades sobrepasaban esos límites pero no tenían solidez por la fluctuación de sus capitales.

Otras observaciones a la ley era la permisibilidad de préstamos entre las instituciones financieras, incluso algunos recurrían a este método para cumplir con las exigencias del Banco Central sobre la cantidad mínima que deben tener los bancos en caja. Además la nueva ley traía consigo el peligro de la monopolización, puesto que la alianza directa por medio de inversiones entre el sector financiero y otros sectores productivos, conducía al acaparamiento del mercado por unos cuantos. Al respecto Andrés Vallejo manifestaba por aquella época que cinco bancos copaban el 62% del sistema en los principales rubros; por otra parte Abelardo Pachano presidente del Banco de la Producción, afirmaba que no había banco que acumulara más del 14% del sistema. Sin embargo, mientras se hablaba del peligro de la excesiva monopolización de las instituciones financieras, la Cámara de la Pequeña Industria de Pichincha insistía públicamente —como parte del proceso de modernización— en la elaboración de una ley antimonopolios; sin lograr su objetivo (*El Comercio*, 17 de mayo de 1994)

Otro aspectos importantes que incluía la ley, eran el control con respecto a la banca *offshore*, puesto que más del 50% de las transacciones bancarias y financieras que tuvieron lugar en territorio ecuatoriano no fueron registradas por ningún organismo de control del estado durante 1993. Según un estudio revelado por Patricio Peña, ex subsecretario de Rentas y Presidente de la Cámara de Industriales de Pichincha en 1994, dichas transacciones se hicieron a través del sistema *offshore*, que normalmente elude el impuesto a las operaciones activas de crédito. Con la aplicación de la ley se lograría controlar todas las transacciones de la banca *offshore*. Entre las causas de la falta de registro de este tipo de operaciones, Peña menciona: las estructuras legales rigurosas; dificultades de acceso al crédito; estructura impositiva muy fuertes; problemas de encaje.

---

<sup>11</sup> Las Unidades de Valor Constante permitían proteger las inversiones de la devaluación del sucre.

El proyecto de LGISF establecía reglas de juego para este sistema, de modo que el órgano de control tendría conciencia de la clase de institución que estaría controlando, así como de los niveles de concentración. Peña también sostuvo la necesidad de estudiar a fondo este concepto de sistema offshore, que en otros países como Chile había sido eliminado, porque se prestaba para la piramidación de capitales dentro de un mismo grupo financiero. Según Peña, la propuesta en la nueva Ley General de las Instituciones Financieras (LGISF), contemplaba normas innovadoras, basadas en los principios que estableció en 1975 el Acuerdo de Basilea. Por otro lado, hizo notar que tradicionalmente en el país, se observa la figura de la intervención de entidades financieras, con el carácter de gerencia que ejerce la Superintendencia de Bancos<sup>12</sup>.

Otro de los actores fundamentales de la liberización económica en el Gobierno de Durán Ballén fue, sin duda, Gustavo Ortega, uno de los accionistas del Banco Continental, que presidía la Superintendencia de Compañías y afirmaba que los objetivos del plan de acción del 93 se cumplieron a cabalidad: la modernización de la Superintendencia, la actualización de la Ley de Compañías y la elaboración de un marco jurídico que permitiera el desarrollo de un mercado de valores amplio en Ecuador.

Como parte del modelo económico neoliberal del presidente Sixto Durán Ballén, se redujo el tamaño de la Superintendencia de Bancos en un 25% (184 empleos de 645 existentes). Para comienzos de 1994 quedaron 483 empleados, a cuales se les capacitaría sobre la ley y las nuevas funciones de control. Las compañías pequeñas, de bajos capitales y volúmenes de activos, pasivos y empleados, estaban sujetas a un control superficial; mientras las grandes que participaran del mercado de valores, que tuvieran un número significativo de empleados, pasivos elevados, estaban bajo una supervisión y control total, para garantizar al público la fortaleza del sector financiero. También se hicieron modificaciones respecto a ciertas instituciones del derecho

---

<sup>12</sup> Entre los mecanismos sugeridos en la ley, se contempla que si una institución en la que se detectan problemas, lo primero es ordenar que las inversiones de sus captaciones se hagan en valores de alta liquidez. En caso de un incumplimiento se procederá a dar la orden de no distribuir utilidades ni permitir la apertura de nuevas oficinas, mientras no se superan los problemas de solvencia, estabilidad o liquidez. Si lo anterior no es suficiente y el patrimonio técnico se reduce al 50% del nivel requerido, la Superintendencia de Bancos ordenará a la entidad que, en un plazo máximo de 90 días, regularice la situación a través de aumento de capital. En caso de que el patrimonio técnico se reduzca a niveles inferiores, serán 30 días los que les dará la superintendencia, si la crisis es más grave aún, la ley prevé la posibilidad de que sean otras instituciones del sistema financiero, privado o público, las que acudan, con autorización de la Superintendencia, a través del recurso de los préstamos subordinados, a formar parte del patrimonio técnico y abran la posibilidad de que ese préstamo derive en capital (*El Comercio* 1994)

societario, como el reconocimiento de la figura de las obligaciones convertibles en acciones, una herramienta importante para el desarrollo del mercado de valores y un primer paso hacia la apertura de los capitales de las empresas ecuatorianas anotaba reiteradamente a los medios de comunicación.

Se incorporaron al derecho societario la escisión y el concepto de grupo empresarial o tenedora de empresas y se redujo el número mínimo de socios para la constitución de compañías, reconociendo la figura de la sociedad unipersonal. Según Ortega, estos cambios a la Ley de Compañías eran básicos para darle al derecho societario una nueva visión, previa a la reforma de fondo que sería presentada al congreso el primer semestre de 1994, para así empatar con la nueva Ley General de Instituciones Financieras y la Ley de Mercado de Valores, que fue aprobada el 28 de mayo de 1993. Respecto al funcionamiento del mercado bursátil, Ortega recordó que la puesta en vigencia de la Ley de Mercado de Valores abriría grandes posibilidades para su dinamización. En diciembre de 1993, se expidieron los reglamentos del registro nacional de valores, de la oferta pública, de las normas para el establecimiento y calificación de las bolsas y otros mecanismos extrabursátiles y el reglamento para el funcionamiento de las casas de valores entre otras normas complementarias.

La Ley de Entidades Financieras fue complementada con un paquete de leyes que incluían la Ley de Compañías, Ley de Mercado Bursátil y otros instrumentos jurídicos, que pusieron en marcha y en la práctica el modelo neoliberal impulsado por el gobierno de Durán Ballén.

## CAPÍTULO III

### IMPACTO SOBRE EL SISTEMA FINANCIERO 1994-1999

El más grande impacto de la aplicación la nueva Ley General de Instituciones del Sistema Financiero (LGISF), es la legalización de grupos financieros que anteriormente tenían una existencia de facto; esto significaba que las entidades tenían capacidad suficiente para participar en todos los mercados y actividades relacionadas con los procesos de intermediación. De esta manera, se daba paso al concepto de la multi-banca donde todas las actividades se concentran bajo una misma institución o grupo financiero compuesto de varias compañías dispuestas a aprovechar al máximo su potencial de intermediación.

Varias entidades financieras podían formar parte de un mismo grupo financiero, por ejemplo, los grupos estaban en capacidad de aglutinar: casas de valores, compañías administradoras de fondos, compañías de seguros y reaseguros, almacenes generales de depósitos, compañías de arrendamiento mercantil. Así mismo, se determinó que las sociedades financieras podían participar en el capital de las empresas del sector productivo a través de los *grupos financieros*<sup>13</sup>. Uno de los problemas de ley con respecto a los grupos financieros es la ambigüedad de la definición, ya que establecían quienes podían ser o crear dichos grupos, pero no los límites de participación, por lo que un grupo podía tener participación en todos los mercados (productivos, comerciales, bancarios, etc.) sin ninguna restricción, además la ley tampoco mencionaba el tipo de capital que debían tener los grupos o los integrantes, si era uno compartido o individuales. Esta indefinición y poca limitación trajo como consecuencia los “créditos vinculados” que propiciaron la fuga de capitales al exterior, pero sobre este punto se hablara en los siguientes capítulos.

La conformación de estos grupos financieros otorgaba autonomía a las entidades para potenciar al máximo su cualidad de intermediarias, pero exigía como contraparte la modernización de sus procedimientos de supervisión, evitando de esa forma posibles problemas causantes de la excesiva liberalización. Esta constitución de grupos financieros ocasionó efectos negativos, puesto que algunas entidades intermediarias

---

<sup>13</sup> Ver Anexo 1.

concentraron la mayor cantidad de recursos, que tenían relación directa o indirecta con los sujetos o empresas del mismo grupo económico. Los créditos que permitían el acaparamiento de los recursos adolecían de un estricto control y una cierta discrecionalidad por parte de los ejecutivos de las entidades bancarias, autorizando créditos con bajas tasas de interés y amplios plazos de pagos, perjudicando a las mismas instituciones financieras (*Gestión*, julio de 1994:19-20).

## **1. Formación y evolución de los grupos financieros hasta 1994**

Los bancos en particular desempeñaron un rol importante en el desenvolvimiento del mercado financiero pues fungen de agente fiscal, monetario, cambiario y productivo, además, podían ser un intermediario eficiente para la captación de dineros (ahorros o depósitos a plazo fijo) y la distribución de recursos entre la población (créditos). En la práctica, la banca fue utilizada por grupos de poder político y los grupos de presión, para fines distintos a su rol principal de intermediación como son: el control de precios en transacciones comerciales, redistribución de capital a través del otorgamiento de créditos para financiar actividades particulares de determinados sectores productivos o mediante el incremento del encaje sobre captaciones para retirar circulante del mercado y reducir las presiones inflacionarias.

El marco regulatorio auspició estas prácticas durante este período y provocó la depresión del sistema financiero, incrementando los costos de las transacciones y los márgenes de intermediación (diferencia entre tasas activas y pasivas). A diciembre de 1993 en Ecuador existían 25 bancos privados nacionales, 3 bancos mixtos (extranjero-nacional) y 3 bancos extranjeros<sup>14</sup>. Los bancos tenían la facultad de fungir como intermediarios en la mayor cantidad de actividades financieras y contaba con la autorización para ejecutar varias operaciones con otros agentes del sistema financiero, incluyendo arrendamiento mercantil en aquellos bancos que se fusionaron con una compañía financiera. Los activos bancarios para inicios de 1994 estaban concentrados en cartera de créditos (52% del total de los activos al 31 de diciembre de 1993); durante la época la mayoría de préstamos otorgados por los bancos privados eran de corto plazo, para cubrirse de la inflación y el temor a las devaluaciones del Sucre frente al dólar

---

<sup>14</sup>Los bancos extranjeros para la fecha estaban sujetos a las mismas reglas que los bancos nacionales y no existía ninguna barrera a la entrada de bancos extranjeros.

norteamericano, especialmente en préstamos sobre firmas (77% de la cartera de créditos), y los fondos disponibles eran del 15% del activo (CORDES Apunte técnico N.º 26).

Revisando las principales cifras promedio, para determinar el crecimiento y el poder bancario hasta diciembre de 1993, los datos, correspondientes al período diciembre de 1990 a junio de 1993 son reveladores.

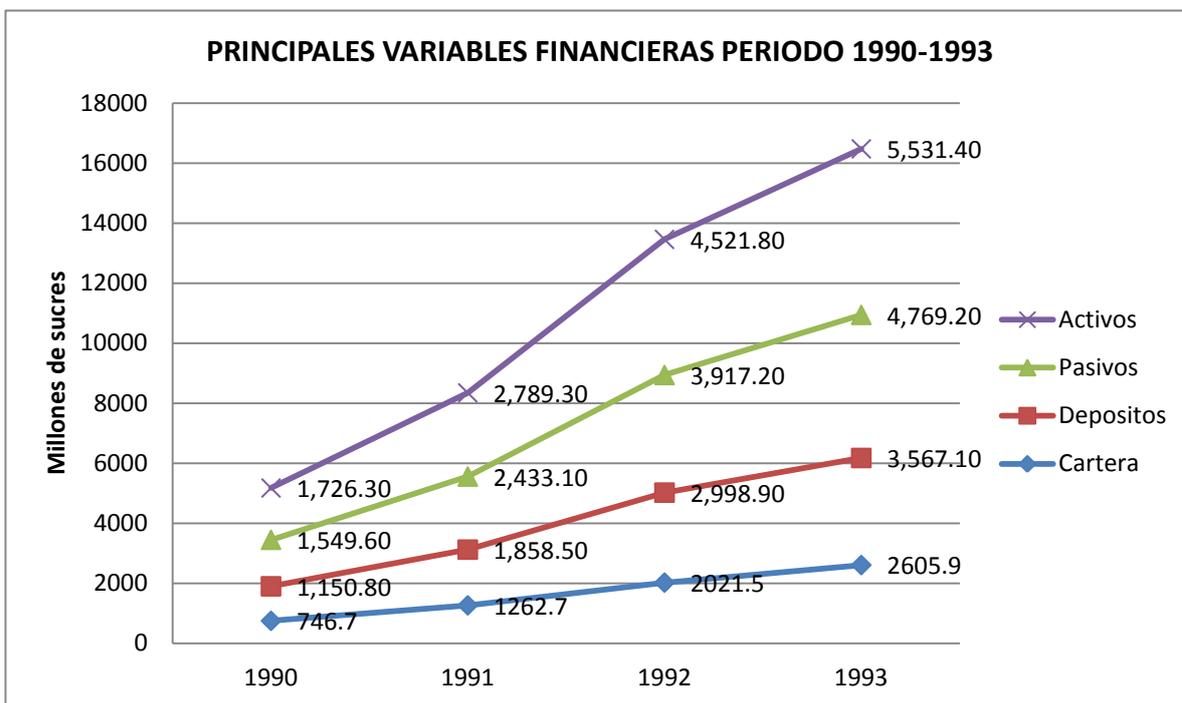
- Los activos de los 31 bancos privados de Ecuador se multiplicaron por 3,2 veces.
- El monto consolidado de los depósitos, en igual período, pasó de 1150,8 millones de sucres a 3567 millones. Un salto por encima de la valla del 300%.
- El monto de la cartera global de los bancos privados, igualmente, se alzó con una tasa de crecimiento de 350% para el período.

Sobre los datos de los niveles de concentración y acumulación del sistema financiero ecuatoriano hasta finales de 1993 se tiene:

- El 48,06% de todos los activos del sistema bancario estaba en manos de cinco bancos (Pacífico, Pichincha, Filanbanco, Popular y Continental), lo demás se distribuyó entre los 26 bancos restantes en ese momento.
- Los pasivos de los cinco bancos más grandes representaban el 47,66% del total acumulado por los 31 bancos que operaban para ese entonces en el mercado bancario local.
- El 47,76 de la cartera total estaba en manos de los cinco bancos antes mencionados, mientras que el 52,24% se repartía entre los demás bancos.
- La mitad de los recursos que depositaba el público en los bancos privados se dirigía a los cinco bancos más desarrollados de Ecuador (*Gestión* marzo 1994).

La normativa flexible y permisiva ocasionó un desmesurado crecimiento del sistema financiero permitido, inflándose como una burbuja que al reventar perjudicó a varios usuarios del sistema, ya que en la mayoría de los casos los pasivos eran superiores a los activos, entrando en quiebra debido a los déficits. Del mismo modo, el capital y las reservas representaban un elevado 46% del total registrado por la Superintendencia de Bancos (Diario El Comercio: marzo 23 de 1994).

#### **Cuadro N.º 1**



\*\* Cifras en millones de sucres

Fuente: Superintendencia de Bancos

Elaboración: Propia

En el Cuadro N° 1 podemos apreciar cómo estaban constituidas las principales variables financieras hasta el año 1993. En menos de cinco años las cifras de activos, pasivos y depósitos crecieron progresivamente, pero no así la cartera de clientes; en el caso de los pasivos, estos casi igualaban a los activos, existiendo poco capital que los respalde.

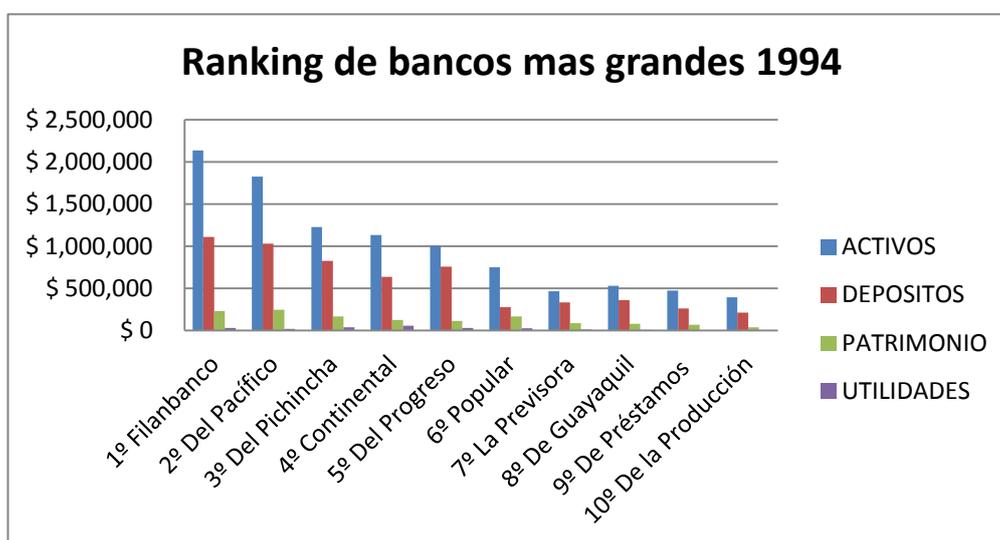
## 2. Ranking de los bancos más grandes para 1994

La aprobación de la nueva ley financiera hizo que el comportamiento de los bancos tuviera cambios importantes en sus variables financieras. Por ejemplo a finales de 1994 el banco más grande fue Filanbanco, el único con activos de más de dos billones de sucres, este liderazgo obedeció a la compra del Banco de los Andes. Por patrimonio, el mayor banco fue el Pacífico; pero por utilidades el que más generó fue el Continental, con 59030 millones de sucres (26883140,50 dólares, con una cotización de 2195,5 sucres por cada dólar), lo que le permitió ser considerado como el mejor banco del país. La absorción que este último realizó al final de 1994 de sus filiales Financonti y

Contileasing, aumentaron los activos y el patrimonio, así es como catapultó la utilidad neta del ejercicio económico de 1994; claro que, todo este juego financiero fue fraudulento como se demostrará posteriormente en este estudio.

Ningún banco subió o cayó significativamente, el orden del tamaño de los bancos se mantuvo constante durante 1994 con respecto a 1993. El del Progreso se clasificó después del Continental en la lista de los mayores según su desempeño por su alta rentabilidad, la segunda del grupo (26%).

**Cuadro N.º 2**



Fuente: *Gestión*, junio 1995

Elaboración: Propia

Entre los 10 bancos más grandes, el que poseía la mayor cartera vencida como porcentaje de la cartera total, al 31 de diciembre de 1994, era Filanbanco, con un 5,67% cuando el promedio de aquellos se situaba en 3,34% (*Gestión* N.º 12, junio de 1995: 12). En el cuadro N.º 2 podemos ver en forma precisa cómo se ubicaron los bancos más grandes en relación a sus activos, depósitos, patrimonio y utilidades.

No siempre el banco más grande es el mejor, puede ser el más ineficiente, por lo que es preciso escoger los mejores dentro de los más grandes; los criterios de evaluación han sido divididos en tres grupos básicos (según los indicadores que maneja la Superintendencia de Bancos): indicadores de rentabilidad, de productividad o eficiencia,

y de confiabilidad o seguridad (ver Cuadro N° 3). La confiabilidad se estableció eligiendo el coeficiente de cartera vencida como porcentaje de cartera total y el de provisiones sobre cartera vencida, mientras que para evaluar la eficiencia se utilizó el cociente de activos productivos sobre pasivos con costo (*Gestión*, 1995: 11).

**TABLA N.º 1**  
**Los mejores bancos durante 1994**

PUESTO	BANCO	RENTABILIDAD		CONFIABILIDAD		EFICIENCIA
		utilidad/ patrimonio	utilidad/ activos	cart. vencida/ cart. total	provisiones/ cart. vencida	act. productivos pas. con costo
1	Continental	46,27%	5,21%	3,29%	0,67%	1,07
2	Progreso	26,15%	2,97%	1,59%	1,90%	0,89
3	Popular	16,87%	3,80%	1,38%	1,42%	1,12
4	Pichincha	24,35%	3,29%	3,27%	1,60%	0,98
5	Producción	16,15%	1,66%	1,48%	1,69%	0,80
6	Guayaquil	11,18%	1,68%	3,10%	0,58%	0,93
7	Pacífico	8,73%	1,19%	2,54%	0,78%	0,85
8	Previsora	15,82%	3,00%	6,49%	0,59%	0,84
9	Filanbanco	13,21%	1,43%	5,67%	0,72%	0,85
10	Préstamos	8,53%	1,25%	4,63%	0,35%	0,87
	<b>PROMEDIO</b>	<b>18,73%</b>	<b>2,55%</b>	<b>3,34%</b>	<b>1,03%</b>	<b>0,92</b>

Fuente: *Gestión*, junio de 1995

Elaboración: Propia

Comparativamente se puede notar que Filanbanco, pese a ser el más grande, sus indicadores de utilidad son bajos (penúltimo lugar), en cambio los ubicados en cuarto y quinto puesto del ranking presentan una alta utilidad en patrimonio y activos. Lo mismo se puede decir del Banco del Pacífico que en el ranking ocupa el segundo sitio, pero sus utilidades apenas lo sitúa en un séptimo lugar, el resto de bancos tienen una ubicación similar, o sus cambios son poco significativos. Esta variación entre el ranking de bancos más grandes y la tabla de eficiencia de los mismos, nos demuestra que pese a la magnitud de su patrimonio, los bancos no contaban con una cartera que les mantuviera en un buen sitio, o no tenían la eficiencia necesaria para equilibrar los activos y pasivos, es decir, no contaban con la suficiente liquidez para cumplir sus compromisos.

### 3. Compañías financieras

Inicialmente, los objetivos de estas compañías fueron financiar las actividades industriales del país de acuerdo con el modelo económico implantado, con el fin de fortalecer el aparato productivo empresarial, ampliar y modernizar las empresas privadas o mixtas. Esto se conseguiría a través de préstamos a mediano y largo plazo, muchos de los que, luego de la vigencia de la LGISF, terminaron en manos de los dueños de grupos financieros. Las operaciones permitidas a las compañías financieras antes de 1994, fueron las mismas autorizadas a los bancos, con las excepciones de que no se les permitió captar depósitos directos del público en forma de cuentas corrientes y de ahorros; pero sí, en forma de inversiones a plazo fijo; tampoco se les permitía emitir cédulas hipotecarias, ni operar en cambio de divisas. Además las compañías financieras fueron autorizadas para hacer emisiones de bonos o acciones, promover proyectos por medio de inversión directa y hacer arrendamiento mercantil (*leasing*), actividades que no se permitían explícitamente a los bancos.

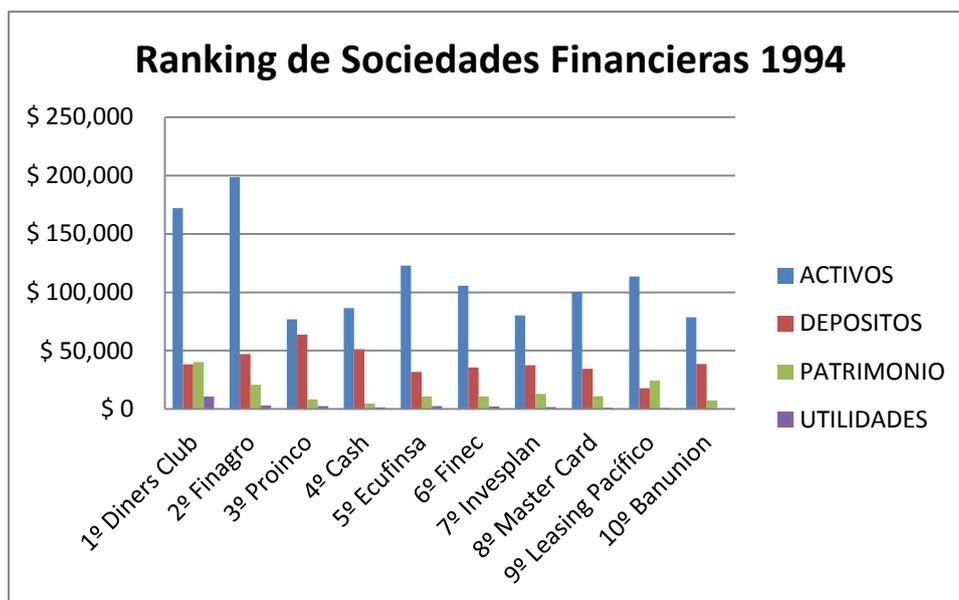
La LGISF obligaba a las compañías financieras a cambiar su status, dentro del plazo de dos años, a bancos o sociedades financieras si querían seguir operando como intermediarios en el mercado financiero. Con este cambio, en realidad se logra un inusitado crecimiento del número de bancos en el país como lo demostraremos en el siguiente capítulo. Además, con el cambio semántico de “compañías” a “sociedades” financieras podrían hacer las mismas operaciones que los bancos, con la excepción de que no podrán captar depósitos a la vista. Adicionalmente, podrían realizar la promoción de proyectos de inversión, hasta un máximo de 20% de su patrimonio técnico o 30% de capital pagado y reservas de la compañía receptora, lo que no se les permitía a los bancos, claro que en la práctica da exactamente lo mismo, porque, eran parte de un mismo grupo financiero.

Para el año de 1993, el principal componente del activo de las compañías financieras era la cartera de créditos (65% a fines de 1993), en especial en préstamos sobre firmas (37% del total de los créditos). Los contingentes también eran significativos (30% del activo). La mayor fuente de fondos para las compañías financieras era el rubro crédito a favor de bancos y otras instituciones financieras (41%

del pasivo). Una fuente menos importante de fondos constituía el capital pagado y reservas (16% del activo).

Para 1994, la compañía financiera emisora de la tarjeta Diners Club se consolidó como la más grande institución financiera no bancaria de Ecuador. Manteniendo su posición desde 1993, esta empresa también alcanzó el galardón en la lista de calidad, (Corporación Ecuatoriana de Calidad Total) y el índice de desempeño de la compañía en 1994, aunque con la mayor cartera vencida del grupo (8,42%), se benefició por la alta rentabilidad sobre activos y por su alta relación de activos productivos versus pasivos con costo; mantuvo un alto porcentaje de provisiones con respecto a su cartera vencida (2,11 veces).

**Cuadro N.º3**



Cifras en millones de sucres

Fuente: *Gestión*, Junio de 1995

Elaboración: Propia

La entidad que aún era financiera del agro *Finagro S.A.*, clasificó en segundo lugar, aunque poseía un monto mayor de activos, su bajo nivel patrimonial y el efecto de utilidades netas de sólo la tercera parte de las de *Diners Club* contribuyeron a esa segunda posición (tercera en 1993). El mayor ascenso correspondió a Cash, que salto del sexto al cuarto lugar. El mayor descenso lo experimentó Leasing del Pacífico, al caer del puesto quinto al puesto 9 entre 1993 y 1994, como lo podemos apreciar en el

Cuadro N°4, y las mejores sociedades financieras en base a indicadores (rentabilidad, confiabilidad, eficiencia) en el Cuadro N.º 5

**Tabla N.º 2**  
**Las mejores sociedades financieras de 1994**

PUESTO	S. FINANCIERAS	RENTABILIDAD		CONFIABILIDAD		EFICIENCIA
		utilidad/ patrimonio	utilidad/ activos	cart. vencida/ cart. total	provisiones/ cart. vencida	act. productivos pas. con costo
1	Diners Club	26,46%	6,18%	8,42%	2,11%	4,76
2	Proinco	30,36%	3,31%	30,55%	2,70%	1,08
3	Invesplan	12,98%	2,09%	1,32%	3,31%	1,13
4	Finec	19,74%	2,00%	1,10%	1,62%	1,12
5	Ecufinsa	23,65%	2,07%	3,00%	0,57%	1,67
6	Cash	30,73%	1,71%	4,43%	1,04%	1,26
7	Finagro	14,58%	1,53%	2,78%	0,36%	0,98
8	Master Card	9,10%	0,99%	3,62%	0,64%	1,02
9	Leasing del Pacífico	3,69%	0,79%	2,56%	0,18%	1,22
10	Banunion	3,89%	0,37%	3,27%	0,79%	0,97
	<b>PROMEDIO</b>	<b>17,52%</b>	<b>2,10%</b>	<b>3,41%</b>	<b>1,33%</b>	<b>1,52</b>

Fuente: *Gestión*, junio de 1995

Elaboración: Propia

### 3.1. Compañías de mandato e intermediación financiera

Las intermediarias financieras existieron hasta antes de 1994 y eran instituciones relativamente nuevas, autorizadas legalmente en 1982. Se especializaban en proporcionar liquidez a empresas por medio de la compra de sus carteras de crédito (*factoring*). Además ofrecían servicios de mandato, de manejo de activos y asesoría profesional de inversión para clientes interesados para comprar instrumentos financieros en el mercado de valores. Hasta antes de 1994, estas instituciones se clasificaban como intermediarios porque captaban depósitos del público en forma de certificados de inversión. No obstante su relativa corta existencia en el mercado financiero, con la nueva ley de 1994 obligaba que éstas entidades se convirtieran en bancos o sociedades financieras dentro de un plazo de dos años, luego de promulgada la ley, de lo contrario

entrarían en liquidación. De esta manera se incentivaba en forma acelerada la creación de nuevos bancos.

Los activos de estas compañías estaban concentrados en créditos (63% del activo al 31 de diciembre de 1993), estos créditos se originaron, en gran medida, en la compra de cartera a empresas comerciales que vendían a plazo bienes de consumo duradero y boletos de avión. La principal fuente de financiamiento para estas intermediarias, estuvieron dadas por los certificados de inversión-depósitos a plazo fijo (71% del pasivo). El capital pagado y reservas era una fuente menos importante (13% del activo).

### **3.2. Compañías de arrendamiento mercantil o *leasing***

Se considera una compañía de arrendamiento mercantil aquellas que ceden el uso de bienes de capital como son: maquinaria, equipo, muebles, inmuebles y unidades de transporte, durante un período de tiempo preestablecido, determinado en un contrato de arrendamiento mercantil, pactando pagos fijos o variables. Al final del período, el arrendatario puede optar por comprar o no el bien, renovar el contrato o solicitar un nuevo arrendatario de un bien sustituto. Las compañías de leasing se clasificaban como intermediarios porque captaban depósitos del público a través de la emisión de certificados de arrendamiento mercantil. La ley las clasificaba como instituciones de servicios financieros y las obligaba a cesar las captaciones de depósitos dentro de un periodo de dos años.

Los activos de estas compañías se concentraron en operaciones de arrendamiento mercantil (84% del activo al 31 de diciembre de 1993). Las fuentes de fondos más importantes fueron los certificados de arrendamiento mercantil (52% de los pasivos) y los créditos a favor de bancos (31% de los pasivos). También en este caso, el capital pagado y reservas constituyeron una fuente de financiamiento menos importante (15% de los activos). Las compañías de arrendamiento mercantil vigentes tenían un requerimiento de capital mínimo de 25000 salarios mínimos vitales. Sin embargo, bajo la nueva ley, la Superintendencia de Bancos debía establecer un nuevo requerimiento de capital mínimo para todas las instituciones de servicios financieros.

#### 4. Clasificación de los bancos privados 1994-1999

Luego de entrar en vigencia la nueva LGISF, a fines de 1994 y comienzos de 1995, el banco más grande del sistema era Filanbanco. El único banco ecuatoriano con activos de más de dos billones de sucres, que superó al primero de 1994, Banco del Pacífico. El liderazgo obedecía a la compra del primer banco quebrado: el Banco de los Andes.

Por patrimonio, el mayor seguía siendo el del Pacífico; por utilidades, el que más generó en 1994 fue el Continental, con \$59030 millones de sucres, lo que lo clasificó como el mejor banco del país para finales de 1994. La absorción que este último realizó al final de 1994 de sus filiales Financonti y Contileasing, aumentaron los activos y el patrimonio, así como catapultó la utilidad neta del ejercicio.

El del Progreso se clasificó después del Continental en la lista de los mayores bancos según su desempeño, por su alta rentabilidad (26%). Entre los 10 bancos más grandes, el que poseía la mayor cartera vencida como porcentaje de la cartera total, al 31 de diciembre de 1994, era Filanbanco, con un 5,67% cuando el promedio de los 10 más grandes se situaba en 3,34% (*Gestión* N.º 12 1995:13). Para 1996 Filanbanco, con un activo que se aproximaba a los 3000 millones de sucres, se mantenía como el más grande del país. Pero este año es notable el crecimiento del Banco del Progreso, que en 1995 era el quinto banco más grande del país. Esto se debía al altísimo incremento de su patrimonio y de sus activos. Aunque se calificó antes que el Banco del Pichincha, este último también crecía, pues su índice de tamaño se elevó con respecto al año 1995.

Es notable también la caída que sufrió el Banco Continental en cuanto a tamaño, ya que bajó de un cuarto a un séptimo lugar según el ranking de la revista *Gestión*. (N.º 24, 1996:11). Para 1997, el Banco del Progreso tuvo un crecimiento importante, ubicándose como el más grande; sin embargo, cabe destacar que entre los cinco más grandes para este año, son los mismos que en el año 1996, la diferencia de tamaño no es muy amplia. También El Progreso encabezó la tabla de los mejores, seguido a casi tres décimas del Popular y a cuatro por el Pichincha. (*Gestión* N.º 36. 1997:13).

Para 1998, el Banco del Progreso continuaba siendo el más grande y era el único banco con activos por cerca de 6,5 billones de sucres, que superaba ampliamente a su

más cercano “competidor”, Filanbanco; además tenía el mayor monto de depósitos de todo el sistema bancario. La composición de los 10 bancos más grandes de 1998 cambió con respecto al ranking de 1997; pero sí hubo un reposicionamiento, la variación más importante fue la registrada por Banco del Pichincha, que subió del puesto 5 al 3, lo que se explica por su importante crecimiento en activos y patrimonio.

El que más utilidad generó en el año de 1998 fue el Banco Popular, con 39 mil millones de sucres de ganancias, ubicándose como el mejor banco grande de Ecuador. (*Gestión* N.º 48. 1998: 17). Luego de ubicarse en tercera posición en marzo de 1998, el Banco del Pichincha saltó a ser el más grande del país en 1999, después de la crisis financiera que comenzó a finales de 1998, con activos por 7,9 billones de sucres, vertiginoso crecimiento de 66% respecto al año de 1998. Le seguía en tamaño el Banco del Pacífico, por su mayor patrimonio del sistema y el Banco Popular se destacaba por sus utilidades y su baja cartera vencida respecto a la cartera total.

Con la exclusión de los bancos del Progreso y Filanbanco, que entraron a saneamiento a la AGD, permitió que el año de 1999 califiquen entre los grandes los bancos Previsora, Produbanco y de Guayaquil, que en el año de 1998 eran considerados medianos. Los tres lograron buenos resultados financieros (*Gestión* N.º 60, junio de 1999: 16). En la Tabla 3 podemos ver en una forma cronológica la evolución de los 10 bancos más grandes en cada uno de los años, en un período que va desde 1995 hasta 1999, luego de entrar en vigencia la LGISF.

**Tabla3**

**Clasificación de los bancos más grandes entre 1995-1999\***

<b>BANCO</b>	<b>AÑO</b>	<b>ACTIVOS</b>	<b>DEPÓSITOS</b>	<b>PATRIMONIO</b>	<b>UTILIDADES</b>
<b>FILANBANCO</b>	1995	2 136 571	1 412 250	230 209	30 498
	1996	2 918 594	1 577 424	382 512	30 073
	1997	3 547 104	2 377 443	511 469	11 271
	1998	5 480 690	3 762 686	675 435	1 092
	1999	-	-	-	-
<b>PICHINCHA</b>	1995	1 230 197	825 040	166 158	40 163
	1996	1 888 015	1 086 002	269 927	66 252
	1997	2 412 174	1 649 002	344 969	83 061
	1998	5 211 507	2 663 183	714 594	29 870
	1999	7 893 586	4 028 895	985 671	42 274
<b>PACÍFICO</b>	1995	1 827 388	1 032 446	248 598	21 715
	1996	2 683 508	1 450 505	368 696	26 262
	1997	3 200 284	1 949 185	538 875	34 398
	1998	4 424 542	2 551 527	749 600	14 697
	1999	6 828 273	3 679 436	1 009 246	16 589
<b>CONTINENTAL</b>	1995	1 132 664	637 121	127 583	59 030
	1996	1 624 690	892 736	260 440	(90 456)
	1997	1 114 047	498 829	-	-
	1998	1 184 744	538 235	228 290	(405)
	1999	2 022 717	758 720	259 274	30 662
<b>PROGRESO</b>	1995	1 005 840	760 212	114 178	29 852
	1996	2 046 760	1 422 950	261 127	52 583
	1997	3 885 504	3 120 638	390 842	80 798
	1998	6 476 160	4 329 539	710 719	15 376
	1999	-	-	-	-
<b>PUPULAR</b>	1995	752 384	279 047	169 480	28 598
	1996	1 698 578	323 302	344 856	46 623
	1997	2 503 241	1 237 442	550 044	44 297
	1998	3 981 324	1 455 924	529 311	39 524
	1999	5 732 089	2 210 332	507 467	186 392
<b>PREVISORA</b>	1995	466 802	333 978	88 579	14 010
	1996	684 817	382 721	116 284	23 369
	1997	944 109	629 084	162 355	25 523
	1998	2 035 268	1 092 062	246 981	15 742
	1999	3 789 284	2 334 055	358 463	90 179
<b>GUAYAQUIL</b>	1995	529 923	362 319	79 555	88 97
	1996	815 948	511 163	131 481	9 316
	1997	1 118 175	775 962	166 938	19 181

	1998	2 546 155	1 374 493	248 417	12 808
	1999	5 007 960	2 174 150	383 974	26 591
<b>PRÉSTAMOS</b>	1995	473 777	263 858	79 234	5 904
	1996	680 649	354 293	111 011	7 110
	1997	971 225	588 308	141 831	14 956
	1998	1 583 306	917 985	216 181	9 091
	1999	...	...	...	...
<b>PRODUCCIÓN</b>	1995	395 894	214 921	40 632	6 562
	1996	551 314	284 819	95 417	17 134
	1997	752 865	465 476	151 617	33 404
	1998	1 383 771	766 284	244 550	15 622
	1999	2 987 770	1 699 572	46 9651	32 029

\* Cifras en sucres

Fuente: *Gestión*, 1995-1999

Elaboración: Propia

## CAPÍTULO IV

### DEBACLE DEL SISTEMA FINANCIERO

El sistema financiero ecuatoriano se mostró particularmente vulnerable durante 1998 y esta fue la principal razón por la que la crisis tuvo efectos tan devastadores. Como lo señalamos en el Capítulo II, desde 1986 el sistema financiero ecuatoriano experimentó un proceso de liberación que lo llevó de una estructura cerrada controlada por el Estado (el principal actor en el modelo de desarrollo), a convertirse en un sistema en el que las entidades privadas eran esencialmente libres de manejar sus negocios, articuladas por diferentes clases de instituciones financieras que facilitaban el financiamiento de las nuevas empresas. Los programas de crédito dirigido fueron terminados, los requerimientos de reserva se redujeron y fueron racionalizados, las tasas de interés se liberaron y a los bancos se les permitió recibir depósitos y realizar préstamos en dólares. A las instituciones financieras ecuatorianas se les permitió además realizar operaciones *offshore*, bajo el argumento de que si no era posible evitar que los fondos ecuatorianos salieran del país, debería ser al menos posible traerlos de vuelta para operaciones crediticias (Beckerman 2002: 66).

Junto con la liberación financiera, Ecuador modernizó su Banco Central. Los programas de subsidio a las exportaciones que esta entidad otorgaba fueron eliminados y se introdujo técnicas modernas de administración monetaria que incluían procesos más transparentes para otorgar créditos a los bancos comerciales y la administración de la liquidez a través de operaciones de mercado abierto. En 1992, una nueva ley de Régimen Monetario y Banca Estatal modernizó sustancialmente la institución. Esta ley prohibió los préstamos directos del Banco Central al sector público y transfirió una gran parte del stock de deuda (incluyendo el remanente de la deuda sucretizada) al Ministerio de Finanzas. Las capacidades técnicas de la institución y su personal fueron mejoradas considerablemente (Beckerman 2002:36).

No obstante, hasta 1998 la autoridad monetaria mantenía una anticuada estructura, bajo la cual la política ejecutada por el Banco Central era dirigida por una “Junta Monetaria”, integrada por el Ministerio de Finanzas, el superintendente de bancos, representantes de los bancos comerciales y del sector privado no financiero y un

quinto miembro elegido por los otros cuatro, como lo establecía la Ley General de Instituciones Financieras. Ese año una reforma constitucional reemplazó esta estructura por otra convencional, con una presidencia y junta de directores completamente independientes, seleccionados por el presidente de la República y confirmados por el Congreso.

Sin embargo, la liberación financiera no estuvo acompañada por un adecuado desarrollo de la supervisión bancaria, por las mismas razones que habían limitado el desarrollo de la administración pública. Aun después del inicio de la crisis bancaria de 1998, muchos ecuatorianos percibían el ejercicio de la supervisión bancaria como una acción política y no administrativa. La supervisión bancaria era ineficiente en varios niveles. Las leyes y normas que cubrían asuntos tales como los préstamos vinculados, la concentración de cartera, la administración del riesgo, la suficiencia de capital, los estándares contables, la documentación, el reconocimiento de fuentes de ingreso y la clasificación de activos tenían diversos grados de actualización.

Pero el control del cumplimiento fue generalmente deficiente debido en parte a que los supervisores no disponían de una adecuada capacitación técnica, pero también a que los banqueros tenían la capacidad de intimidar administrativa y legalmente al personal de supervisión. En este contexto, el principal problema de supervisión era que las autoridades no disponían los medios legales para intervenir en los bancos antes de que estos cayeran en causales de liquidación (Beckerman 2002:37).

Durante mucho tiempo, los bancos mantuvieron varias prácticas riesgosas. Los créditos vinculados que se denominan a aquellos dados a los accionistas, miembros del directorio y empleados de la institución, además de la concentración de cartera en pocos clientes, eran comunes; de hecho, varios bancos pertenecían a grupos económicos que los utilizaban para cubrir sus propios requerimientos de financiamiento<sup>15</sup>. Estas prácticas elevaron el riesgo de su cartera de préstamos, que de por sí ya era alto debido a las contingencias a las cuales estuvo sujeta la economía ecuatoriana. La liberación abrió un espacio para que los bancos asumieran un nivel adicional de riesgo al mantener una

---

<sup>15</sup> Un claro ejemplo es el Grupo Financiero Conticorp, que *financiaba* y *capitalizaba* sus empresas con el mismo capital, creando un movimiento circular de capitales, sin que realmente exista inyección de dineros (Vistazo, marzo 1999: 16)

competencia agresiva de tasas de interés y enrolarse en actividades de banca *offshore* y operaciones en dólares. Mientras la competencia de tasas de interés era uno de los objetivos implícitos de la liberación financiera, la ausencia de una efectiva supervisión hizo que los bancos asumieran riesgos mayores a los que podían manejar sin arriesgar su estabilidad.

Los bancos manejaron estas operaciones como si se tratara de oficinas locales, tomando depósitos y haciendo otros negocios dentro de Ecuador. A pesar de que la Superintendencia de Bancos regulaba nominalmente estas operaciones *offshore*, no era capaz de trabajar de manera efectiva fuera del país. Cuando la crisis se inició en 1998, el insuficiente conocimiento que las autoridades tenían de estas operaciones complicó su capacidad de acción. Por esta razón, por ejemplo, en diciembre de 1998 las autoridades no tuvieron otra opción que extender a los depósitos *offshore* la misma garantía que tenían los depósitos locales (Beckerman2002: 66).

### **1. La pre-dolarización de la economía ecuatoriana**

Los problemas del manejo bancario y de su escasa supervisión por parte de las instituciones de control estatal, fueron gravitantes en la quiebra bancaria, sin embargo para ser exactos, la dolarización parcial<sup>16</sup> no causó la crisis, pero si intensificó los efectos desestabilizadores de la depreciación del tipo de cambio, haciendo que la crisis fuera mucho más difícil de manejar que lo que habría sido de otra forma. La dolarización parcial significaba que la economía estaba funcionando internamente con dos distintas unidades de cuenta, sujetas a un inestable, volátil e incierto tipo de cambio. La depreciación del tipo de cambio no sólo aumentó la oferta monetaria medida en sucres, sino que también provocó la insolvencia de empresas privadas y personas particulares que se endeudaron en dólares con ingresos en moneda local.

A pesar de que los bancos comerciales trataron arduamente de mantener un calce de monedas en sus estados financieros, aparentemente tuvieron menos cuidado de que sus deudores lo hicieran. La razón por la cual la “dolarización espontánea” se había generalizado tanto fue la larga experiencia de inflación y depreciación del tipo de

---

<sup>16</sup>Se denomina así a la consecuencia de las decisiones de cartera de los individuos y empresas que pasan a utilizar parcialmente el dólar como moneda, al percibirlo como refugio ante la pérdida del valor de la moneda doméstica en escenarios de alta inestabilidad de precios y de tipo de cambio (Beckerman 2002: 68).

cambio, que hizo incierto el valor de la moneda local, incentivando a la gente a escoger una moneda dura para manejar sus activos. En diciembre de 1996, el 24% de los depósitos bancarios en cuenta corriente, ahorros y plazo fijo, sin considerar las operaciones *offshore*, estaban denominadas en dólares, en diciembre de 1998, este porcentaje llegó al 41% y en marzo del 2000 llegó al 63%<sup>17</sup>. A lo largo de este período el total de captaciones bancarias en dólares aumentó en cerca del 30%, mientras con los depósitos en sucres caían en más de dos tercios. Los depósitos *offshore* estaban totalmente denominados en dólares, asimismo, una creciente cantidad de dólares circulaba dentro de Ecuador y estaba siendo cada vez más utilizada para transacciones.

Las carteras de crédito de los bancos experimentaron una evolución semejante, en diciembre de 1994, el 33%, de los préstamos estaba denominado en dólares; para diciembre de 1998 este porcentaje se había incrementado a 60% y en marzo de 2000 llegó al 91% (Zalles1999). Por otra parte, a partir de diciembre de 1998, la proporción de préstamos en dólares clasificados como vencidos aumentó drásticamente, a diferencia de los créditos en sucres. A medida que la crisis avanzaba, los bancos redujeron sus carteras de créditos en sucres, al mismo tiempo, el crecimiento de su cartera de préstamos en dólares se detuvo y su calidad empezó a deteriorarse en forma rápida como consecuencia de la depreciación del tipo de cambio real, que dificultaba el cumplimiento de las obligaciones de los clientes que no contaban con ingresos en dólares (Naranjo2005: 209).

Como suele ocurrir, la depreciación del tipo de cambio provocó la elevación del nivel de precios, comenzando por los bienes transables. Con la oferta de dinero dolarizada, la depreciación aumentaba en forma directa su monto en sucres y, en consecuencia, su presión sobre el nivel de precios fue mayor. Así mismo, debido a que el impacto inflacionario de la depreciación del tipo de cambio erosionaba parcialmente su efecto en el tipo de cambio real, la dolarización parcial de la economía obligaba a realizar un mayor esfuerzo cambiario para alcanzar un objetivo determinado en las cuentas externas. En base a este razonamiento y con el resto de variables constantes, mientras mayor era la dolarización de las captaciones bancarias mayores consecuencias inflacionarias tenía la depreciación del tipo del cambio. Además, una vez que el tipo de cambio y el nivel de precios comenzaron a incrementarse, afectaron las expectativas de

---

<sup>17</sup>Datos: Banco Central del Ecuador, 2000. Boletín Estadístico Mensual.

los agentes económicos y profundizaron la incertidumbre sobre el nivel futuro del tipo de cambio (Naranjo 2005: 210).

Esta situación, que se presenta en cualquier economía inflacionaria, ocasionó consecuencias más complejas e inestables en un sistema con dos unidades monetarias. Una vez que el tipo de cambio comenzó a depreciarse con fuerza, los bancos enfrentaron una creciente iliquidez, en primer lugar debido a que la recuperación de préstamos en dólares disminuyó y en segundo lugar porque los depositantes, sabiendo o temiendo que la situación de los bancos se había deteriorado, comenzaron a retirar su dinero. Las debilidades estructurales del sistema bancario ecuatoriano provocaron que éste juegue un papel fundamental en la evolución de la crisis. Pero la dolarización parcial fue, en realidad, el problema crucial; un sistema parcialmente dolarizado era en la práctica demasiado vulnerable frente a una aguda depreciación del tipo de cambio.

A inicios de 1998, los más importantes elementos de la banca ya habían sido reformados con la aprobación de la Ley General de Instituciones Financieras, sin embargo quedaron pendientes los relacionados con los sectores financieros públicos. Otros aspectos importantes de la agenda de ajuste estructural correspondientes a otras áreas de la economía ecuatoriana también permanecían incompletos, es decir hubo un desajuste en la implementación de la reforma, siendo más intensiva en algunos sectores que en otros (Naranjo 2005: 211). La crisis previa a la dolarización en Ecuador explotó a finales de 1997, más o menos en la mitad del gobierno interino de Fabián Alarcón (febrero de 1997 a agosto de 1998), que fue establecido por el Congreso luego de destituir a Abdala Bucarán.

Según el Banco Central el tipo de cambio vario de 5471 a 6765 entre agosto y diciembre de 1998y, entre enero y diciembre del año siguiente, de 7245 a 19848 sucres por dólar. A inicios de 2000 el tipo de cambio superaba los 25 mil sucres por un dólar. El volátil tipo de cambio hizo que las entidades financieras vieran la especulación de divisas como una alternativa para la captación de recursos que permitiera solucionar parte de sus problemas, deteriorando el sucre y “licuando” sus deudas adquiridas al instituto emisor como préstamos de liquidez (Martín, 2009; Espinoza, 2000).

## **2. Factores fundamentales que incidieron en la crisis bancaria.**

Los factores que dispararon la crisis fueron: *i*) una caída en los precios de exportación del petróleo; *ii*) graves daños producidos por las lluvias ocasionadas por el fenómeno de El Niño en 1997 y 1998, las cuales afectaron a la población, infraestructura y agricultura de la Costa; *iii*) en 1998, los efectos de las crisis financieras que afectaron a los países de Asia del Este, la Federación Rusa y Brasil. Estos últimos incluyeron una recesión en los mercados de exportación (Ecuador perdió temporalmente un nuevo mercado de exportación de flores, con Rusia) que intensificaron la competencia en el mercado mundial —con economías que se beneficiaban de tipos de cambio depreciados— y redujeron los flujos financieros dirigidos a economías en desarrollo de manera general.

El déficit público se elevó en 1998 como resultado de los choques externos. Los ingresos fiscales generados por las exportaciones de petróleo cayeron a 1,3% del PIB en 1998, en comparación a 4,9% y 3,2% en 1996 y 1997 respectivamente. Los daños producidos por el fenómeno de El Niño redujeron la recaudación tributaria y forzaron un aumento del gasto para enfrentar la emergencia y reconstruir la infraestructura dañada. La crisis provocó la resistencia política a una elevación de impuestos. Aun antes de que la severidad de la crisis se revelara, era reconocida en forma general la necesidad de modernizar el sistema tributario para elevar su eficiencia e incrementar la recaudación. Sin embargo, a inicios de 1998 el Congreso analizó y rechazó varias propuestas de reforma tributaria integral (Beckerman 2003: 73-74).

Un problema adicional fue la eliminación del incremento automático de los precios de los combustibles que regía desde 1994, decretado por el gobierno depuesto en 1997. Las tarifas eléctricas y el precio del gas doméstico también comenzaron a rezagarse con respecto a sus costos de producción, lo cual generó un subsidio creciente. Como consecuencia, la liquidez del gobierno sufrió un severo estrangulamiento. Las elecciones presidenciales llevadas a cabo a mediados de 1998 dificultaron en términos políticos el ajuste fiscal. El déficit alcanzó 5,6% del PIB en 1998, comparado con 2,9% y 2,5% en 1996 y 1997 respectivamente.

A medida que los ingresos por exportaciones petroleras caían y la balanza comercial de la balanza de pagos se deterioraba, los importadores concluyeron que las autoridades se verían forzadas a terminar con el sistema de bandas cambiarias vigente

desde 1993 y elevaron sus pedidos para incrementar los inventarios. A fines de marzo y mediados de septiembre de 1998, las autoridades devaluaron por sobre los límites establecidos por la banda cambiaria. A pesar de estas acciones, el déficit de cuenta corriente de 1998 se elevó al 11% PIB, comparado con el 3,6% en 1997. Una buena parte del financiamiento de este déficit provino de transferencias de capital privado, incluyendo retiro de los depósitos *offshore*, así como pérdida de reservas internacionales (Beckerman 2003: 80).

Los choques afectaron de manera particularmente seria a los bancos comerciales que habían otorgado crédito a sectores que fueron muy afectados por El Niño, incluyendo la agricultura de la Costa, servicios petroleros y exportación en general, por lo que su cartera vencida comenzó a crecer. Así mismo, la crisis de los mercados emergentes y el empeoramiento de las proyecciones sobre la economía ecuatoriana condujeron a los bancos extranjeros a recortar sus líneas de crédito con los bancos nacionales, lo que agravó su iliquidez y forzó a las instituciones financieras ecuatorianas a reducir el crédito a compañías que dependían de este financiamiento para capital de trabajo. Sin embargo, debido al deterioro de las cuentas externas y fiscales, el Banco Central consideró que tenía que ajustar el crédito y elevar las tasas de interés para limitar la depreciación del tipo de cambio y la inflación. Durante la primera mitad del año 1998, varios bancos comerciales experimentaron importantes retiros de depósitos y episodios de iliquidez.

### **3. El gobierno de Jamil Mahuad y la quiebra bancaria**

En agosto de 1998, el gobierno encabezado Jamil Mahuad comenzó lo que debió ser un mandato de cuatro años; dirigido por personajes vinculados a la banca, que no tuvieron la capacidad para desactivar la crisis que se veía venir desde 1992 (Acosta2006: 1880). En base a la nueva Constitución elaborada un año antes por una Asamblea Constituyente, las reformas incluidas eran un intento ambicioso de superar los problemas de gobernabilidad que Ecuador había experimentado por largo tiempo. Se incorporó medidas para fortalecer la autoridad del presidente, limitó los poderes del Congreso para incrementar el gasto público, eliminó la destitución de los miembros del gabinete a través de interpelaciones políticas con el Congreso, estableció un apoyo electoral mínimo para los partidos políticos con presencia en el Congreso, dio

independencia política al Banco Central, eliminó las elecciones de diputados a mitad del periodo gubernamental (lo que anteriormente debilitaba al presidente), descentralizó las responsabilidades fiscales y aisló depresiones políticas a la función judicial. Desafortunadamente, la crisis se desató antes de que la nueva constitución entrara en efecto en agosto de 1998.

Mucho de lo ocurrido en los dos años siguientes violó el espíritu y las disposiciones constitucionales; para comenzar, por supuesto, el derrocamiento de Mahuad y la dolarización. La nueva Constitución si bien implementaba reformas que permitiesen mejoras sustanciales en el ámbito político y social, los miembros del Congreso no realizaron modificaciones complementarias para intensificar los controles sobre la esfera económica. Julio Oleas menciona que la LGSF era incompatible con la constitución aprobada en 1998, pero el Congreso incumplió la Cuadragésima disposición transitoria de la Constitución y no creó una ley orgánica que normase y regulase el sistema monetario, financiero y económico, por el contrario los legisladores hicieron cumplir la Cuadragésima segunda que permitía al BCE (por plazo de 2 años) extender créditos de estabilidad y solvencia a entidades financieras, o “créditos para atender derechos de preferencia de las personas naturales depositantes en las instituciones que estén en proceso de liquidación”, lo que permitió “rescatar” a los bancos (Oleas Montalvo 2001:66).

Esta norma ocasionó efectos negativos en el ámbito financiero, entre otros resultados, permitió elevar los créditos vinculados hasta un 100 por ciento<sup>18</sup>, según el Artículo N.º73 de la LGISF indica que los créditos vinculados, que hasta esa fecha podían llegar eran del 30%, se puedan extender hasta el 100 por ciento del patrimonio técnico. Promovida por el Fondo Monetario Internacional (Saltos y Vásquez, 2008), esta ley también provocó una disminución de los controles y las regulaciones anteriormente existentes en la anterior Ley de Bancos. La Superintendencia de Bancos quedó con muy poca influencia sobre el mercado financiero, lo que permitió una concentración alta de créditos para pocas personas o para empresas vinculadas con el banco. Las agencias *offshore* (una sucursal de un banco nacional, legalizada a trabajar en todo el mundo

---

<sup>18</sup>Los créditos vinculados son los préstamos que los bancos dan a empresas relacionadas o vinculadas directa o indirectamente con sus accionistas o administradores.

excepto en el país de la sociedad matriz) fueron legalizadas, con la consiguiente fuga de capitales y evasión de impuestos.

Las empresas vinculadas a los grupos financieros empezaron a tener problemas de pago de créditos por la recesión económica. A pesar de que estas empresas recibían créditos blandos y sin garantías, por pertenecer precisamente a un grupo financiero, empezaron a sentir los efectos de la recesión económica provocada por la disminución de los ingresos y las altas tasas de interés. Se demostró también que la mayoría de los bancos más importantes habían concentrado el crédito en un reducido número de empresas de los principales accionistas y que tenían créditos vinculados más allá del límite legal permitidos en relación con el patrimonio técnico (no debía ser más allá del 100%). Sin embargo, el Banco del Litoral tenía una proporción del 299%, el Rumiñahui del 161%, el Banco de Guayaquil del 72%, El Progreso del 65%, Produbanco del 58%, el Pacífico del 49% y los bancos, Austro, Pichincha, Popular del 38%; La Previsora del 35% (*Análisis Semanal* N.º 6, noviembre de 1999)

Es decir, que unas cuantas empresas que eran parte de los *grupos financieros* fueron beneficiarias y privilegiadas del crédito y que este fenómeno influyó en la situación crítica del sistema, creando distorsiones en el mercado de crédito. En el caso del Filanbanco y de El Progreso los créditos de liquidez que fueron otorgados por el Banco Central para sostener su iliquidez, habían sido transferidos a sus empresas, dejando a estas instituciones insolventes, poco antes de que El Progreso pasara a manos de la AGD. La Ley de reordenamiento en materia económica publicada en el Registro Oficial el 2 de diciembre de 1998, permitiría —en el área tributario-financiera— dar a las autoridades de control del sistema financiero, herramientas idóneas que aseguraran que los recursos de los depositantes sean administrados y canalizados al sector productivo con la mayor eficiencia; sin embargo, los objetivos de la Ley no se cumplieron, por lo contrario cuando ya se evidenciaron los problemas del Banco del Progreso y esta institución ya había solicitado fondos al BCE, se otorgó un crédito a EMELEC (Empresa Eléctrica de Ecuador), pocos días después de que el Filanbanco había entrado en crisis, sus principales accionistas, el grupo Isaías, inauguró la Cervecería Sudamericana.

Después de la caída de Filanbanco y de otros bancos pequeños: Previsora, Préstamos, Banunión, Finagro, Bancomex, Azuay, Crédito, Financorp, Tungurahua, Solbaco, Occidente, Popular (Saltos y Vásquez, 2008: 262-263), se produjo la caída del banco El Progreso, considerado, hasta ese momento el segundo banco del país por el tamaño de sus activos, y una de las instituciones más rentables (*Gestión* N.º 45: 1998). La crisis de El Progreso, una entidad que tenía cerca de 800 mil depositantes, generó pánico entre los clientes y ahorristas. Se produjeron sucesivas corridas bancarias que, luego de varios días, pusieron a este banco en situación de cierre. Para evitar un pánico generalizado que pudiera influir negativamente en todo el sistema, el gobierno intervino el banco, y decretó, desde el 1<sup>er</sup>o de marzo, un ‘feriado bancario’, luego del cual congeló por un año los depósitos e inversiones a plazo de todos los bancos del país.

En la práctica, la (AGD)<sup>19</sup> vino a sustituir al Banco Central y, en cierta medida, a la Superintendencia de Bancos. Al primero como ordenador y regulador del sistema financiero y al segundo como organismo de supervisión y control. La ley no especificó las limitaciones de la agencia, y tampoco explicitó la relación entre las instancias monetarias y financieras (Superintendencia de Bancos, Ministerio de Finanzas, Banco Central del Ecuador), por el contrario existió una ambigüedad con respecto a las funciones específicas.

La AGD estaba autorizada por ley intervenir en las operaciones de mercado abierto del BCE, emitir bonos del Estado a cuenta del Banco Central, todo ello permitido por la Ley de Reordenamiento sin mayor trámite que la autorización del directorio mismo de la agencia. La Constitución del 98 prohibía al BCE emitir créditos para solventar a los bancos, tampoco emitir bonos u otros instrumentos financieros a favor de instituciones del Estado, salvo guerra o desastre natural, pero contradictoriamente la AGD emitió bonos a nombre del Estado para “rescatar” a los bancos privados, dichos bonos fueron incluidos en el balance del BCE de 1999 que arrojó una cifra de 13,8 millones de millones de sucres (Oleas, 2001:71). A la larga la AGD también tuvo injerencia en la política monetaria, ya que desde 2000, la agencia

---

<sup>19</sup> Según la Ley la AGD era “entidad de derecho público, autónoma, dotada de personalidad jurídica propia, gobernada por un Directorio” (Art. 22) y ese Directorio tenía objetivos como promover equilibrio, evitar tendencias monopólicas en el sistema financiero y sus decisiones debían ser tomadas por mayoría absoluta con voto favorable de la Superintendencia (Oleas, 2001: 68).

tomó control de la política monetaria y cambiaria al iniciar el proceso de dolarización, todo sin que el BCE hiciera algo para impedirlo.

La creación de la AGD limitó la posibilidad de solucionar la crisis, ya sea mediante la liquidación de bancos y el pago de las obligaciones contraídas con el patrimonio de los banqueros (tal como lo disponía la Ley de Ordenamiento en materia económica, en el área tributario-financiera, publicada el 1 de diciembre de 1998, en el Registro Oficial N.º 78) o interviniendo las empresas vinculadas a los grupos financieros, causantes en gran medida de la crisis. En cambio, asumía todas las responsabilidades y obligaciones por parte del Estado, siguiendo el ejemplo de la intervención del BCE, a propósito de la crisis del Banco Continental, en 1995. Como lo han señalado reiteradas veces diversos analistas económicos: el peso del salvataje bancario se ha hecho “sin que los banqueros corruptos hayan aportado con sus recursos y patrimonio para solventar las entidades financieras quebradas que, de acuerdo a diferentes estimaciones podría fluctuar entre 2 mil y 5 mil millones de dólares” (Acosta, 2000: 213).

La discrecionalidad de la Ley puede ser juzgada al analizar no solamente sus prácticas especulativas para hacer inversiones en el mercado cambiario, además del fondeo de dólares cuando en el país estaba vigente como moneda el Sucre, la fuga de capitales del país a través de las agencias *offshore*, la transferencia de los pasivos al Estado y la no intervención de sus activos para pagar a los depositantes.

Uno de los resultados de las auditorías contratadas por la Superintendencia de Bancos para determinar el grado de solvencia y liquidez en marzo de 1999, demostró que los activos de los bancos eran poco ‘sólidos’, nominales y que habían sido inflados deliberadamente, mientras su patrimonio decrecía en un 30% (BCE, 1999)<sup>20</sup>. Se maquillaron los balances, en la perspectiva de lograr una mayor captación del ahorro interno, recursos internacionales de capital y también créditos de liquidez por parte del BCE, que no correspondían a esta realidad y cuyo destino ha sido, casi siempre, incierto. Esto determinó que, al momento de hacerse cargo de los bancos, la AGD se topara con la sorpresa de que debía cumplir con un conjunto de obligaciones que no

---

<sup>20</sup> Saltos, Napoleón, Vázquez, Lola (2008). *Ecuador su Realidad*. 2008: 263.

estaban respaldadas con activos reales, en la medida que no eran más que “papeles” y las instituciones meros “cascarones”. De ahí que las transferencias efectivas hayan sido más nominales que reales y, a lo mucho, hayan afectado casi exclusivamente a los “activos improductivos”, como son los edificios y otros bienes inmuebles, incluidas las sedes sociales.

También hay que tomar en cuenta que los banqueros concentraron los créditos en las empresas vinculadas a sus respectivos "grupos económicos". Se ha demostrado que se dedicaron al negocio de la triangulación de recursos a través de las agencias *offshore*, especialmente, gracias al uso de “fondos de inversión” que les permitía (caso fondos Visión) transferir recursos de los depositantes a sus empresas vinculadas. En otro campo, que los mismos créditos de liquidez que el BCE proporcionó a estos banqueros con el objeto de subsanar las crisis de las distintas instituciones financieras, se haya transferido a las compañías y empresas vinculadas, tal como, al parecer, ha sucedido con los créditos a EMELEC y a ELECTROQUIL, sin que se haya podido establecer ningún tipo de responsabilidad al respecto.

En estas circunstancias, el Estado salió al rescate del sector privado, haciéndose cargo de 70% de las entidades crediticias (Luque, 2000) Filanbanco, Previsora, Progreso, Préstamos, Banunión, Continental, Finagro, Bancomex, Azuay, Crédito, Tungurahua, Solbanco, Occidente, Popular, Pacífico, a un costo de 5000 millones de dólares (Peña, 2008)<sup>21</sup>. Dicha quiebra ha tenido un costo superior al 20% del PIB de 1998 y ha significado que 15 bancos, 2 financieras y una mutualista pasen al poder del Estado. El total de los activos estatizados equivalían al 59,08% del sistema, con un elevadísimo costo para el presupuesto del Estado, lo que ocasionó un déficit del 5,95% del PIB para 1999 (Naranjo, 2005: 202-205).

Para salir de la crisis; el Estado se vio obligado a realizar profundas reformas económicas para sanear el maltrecho sector público. El FMI propuso una radicalización de las medidas de ajuste: *i*) una contracción de la capacidad de consumo vía incremento de impuestos indirectos; *ii*) una reducción radical del gasto público eliminando los subsidios; *iii*) incremento de los precios de los combustibles y una flotación libre del

---

<sup>21</sup>Peña, Patricio fue integrante de la Junta Bancaria. Ver Comisión de Control Cívico de la Corrupción en [www.comisionanticorrupcion.gov.ec/index.php](http://www.comisionanticorrupcion.gov.ec/index.php) visitada noviembre 2010.

tipo de cambio. El 11 de enero de 2000 se impuso la dolarización a 25000 sucres por dólar. “Sin embargo el aumento de la inflación ese mismo año demostró que el tipo de cambio adoptado no se ajustaba a la realidad económica del país, aunque sí logró licuar la deuda de los bancos con los particulares” (Martin-Mayoral 2009: 130).

Marco Naranjo afirma que “las condiciones de la economía ecuatoriana a finales del siglo XX eran, en general, de extrema fragilidad. Nunca antes en la historia republicana del país (170 Años) se había llegado a semejantes niveles de pobreza, desempleo, abandono social, devaluación monetaria, quiebras financieras y caída contundente del producto interno bruto per cápita. En estas condiciones, los resentimientos sociales, el hambre, la necesidad y la desesperanza podrían empujar a la sociedad civil ecuatoriana a la protesta violenta con consecuencias políticas, sociales y económicas incalculables” (Naranjo 2005: 205).

Por ser sintomáticos de una gran parte del sistema financiero en problemas, en ese momento histórico, vamos a describir la quiebra del Banco Continental en 1995 y la quiebra del Banco del Progreso en 1998 de forma detallada lo que explicaría la caída de casi todo el sistema y sus implicaciones en toda la economía y el remezón en la élite política ecuatoriana. Sin embargo, de acuerdo a los datos citados en la tabla 3, los mencionados bancos gozaban de buena salud, especialmente el banco del Progreso, que tenía un patrimonio de 710719 millones de sucres y utilidades por 15376 millones de sucres para finales de 1998, según la Superintendencia de Bancos. Esto significaría que no debieron quebrar, demostrando de esta forma, que los datos que manejaban los organismos de control no eran los reales o se ocultaban deliberadamente al público.

### **3.1 Quiebra del Banco Continental 1995**

El Banco Continental fue el primero en quebrar como consecuencia de la aplicación de la LGIF aprobada en 1994, agravada por los costos de la guerra con Perú, las altas tasas de interés para el sector productivo, bajos precios del petróleo. A esto se suman los efectos del fenómeno climático de El Niño en 1998, que destruyó las cosechas y la infraestructura vial. La suma de todos estos eventos generaron una disminución de la renta nacional, por lo tanto una disminución de la oferta agregada interna en un contexto de liberalización y desregulación financiera como lo señalamos en los capítulos anteriores.

El Banco Continental, que inició sus operaciones en 1975, era parte de un gran grupo económico, CITICORP S.A., nacido a principios del sesenta por iniciativa de Leónidas Ortega Moreira y sus hijos Leónidas, Luis, Jaime, Jorge y Fabián Ortega Trujillo. Desde 1985, el Banco Continental se encontraba entre los cinco bancos más grandes del país, con agencias a nivel nacional e internacional, con una impecable imagen ante su clientela<sup>22</sup>. Para 1990, CITICORP agrupaba además del banco a unas 30 empresas de valores y seguro. El crecimiento de esta institución fue sostenido y significativo. En 1995, el Continental tenía 240 mil clientes y 26 oficinas en el país, pero la iliquidez del sistema financiero y la entrega de créditos vinculados afectó al quinto mayor banco con una participación del 9% en el mercado.

Para una mejor comprensión de la crisis bancaria y la quiebra del banco Continental, es importante identificar los factores que influyeron. A partir de 1994, la cartera de créditos del banco Continental tuvo un crecimiento superior a la del sistema bancario, que alcanzó el 7,3%. Las filiales Contileasing y Financonti se convirtieron en los mayores financiadores para la adquisición de vehículos. Así mismo, el banco acrecentó su volumen de créditos hipotecarios, también en las líneas de crédito corporativo y de consumo, todos ellos en sucres y Unidades de Valor Constante(UVC)(*Gestión*, 1999).

Este incremento acelerado de créditos ocasionó el deterioro la calidad de servicio de cartera, lo que se hizo evidente entre 1994 y 1995 cuando la cartera vencida subió del 3,2% al 5,3%, un porcentaje superior al de otras entidades financieras. Del mismo modo, un alto porcentaje de créditos comerciales se concedieron a largo plazo, mayores a un año, y muchos de ellos a tasas fijas<sup>23</sup>; esto superaba con mucho al promedio del resto de empresas dedicadas a contratos de *leasing* (arrendamiento mercantil). Para financiar los créditos, el banco utilizó depósitos de corto plazo, lo que produjo un desequilibrio entre los activos (créditos de largo plazo) y los pasivos (depósitos de corto plazo); técnicamente la “duración” de los activos era mayor a la “duración” de los pasivos, lo cual era positivo si la tasa de interés se mantiene baja, pero

---

<sup>22</sup>Su presidente ejecutivo, Leónidas Ortega, ha representado varias veces al gremio de banqueros, habiendo llegado a ocupar la presidencia de la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN).

<sup>23</sup> En el caso de financiamiento de vehículos, se prestaba al 37%, con aprobación en 48 horas, y pagos en 36 cuotas iguales.

si esta sube se vuelve muy riesgosa para la institución. A finales de 1995, el 58% de los pasivos con costo eran de corto plazo o recursos muy volátiles, como interbancarios y otros créditos de instituciones financieras.

La guerra de 1995 y obligó a las autoridades a elevar las tasas de interés a niveles jamás antes registrados, medida que perjudicó al banco por el desajuste de plazos en los créditos. La falta de liquidez fue otro problema, por ejemplo en 1995 la situación se hizo tan evidente que los fondos disponibles apenas representaron el 13,3% de los depósitos totales. Además, del total de activos de riesgo, únicamente el 10% correspondía a inversiones, lo cual dificultaba cancelar activos para obtener liquidez.

La crisis y posterior quiebra del banco Continental se inició cuando el Grupo Financiero Conticorp (GFC) decidió incrementar su capital de 5 millones de sucres a 400 millones a través de oferta pública accionaria, decisión que contó con la aprobación de la Superintendencia de Compañías y la negociación se realizó a través de la Bolsa de Valores de Guayaquil. La adquisición total de las acciones ofertadas fue adquirida por la empresa Conticorp, *holding* principal del grupo financiero. Dicha operación que en su forma fue legal y aparentemente normal, en su esencia simplemente fue una capitalización ficticia, ya que el incremento de capital a través de la oferta de acciones del Continental (que a su vez era “propietaria” de Financoti, Contileasing, Financiera Continental, Almaconti, Cash, Contifondos y Contivalores) buscaba que el GFC adquiriese la totalidad de acciones (y por ende las empresas) para reportarlo al *holding* central del grupo (*Gestión* 1999). En ningún momento de toda la transacción se utilizó dinero real, sino se movilizó un capital ficticio, ya que el capital de una misma empresa (Conticorp) tiene un movimiento circular entre el resto de las empresas, dando una apariencia de recibir capital fresco externo pero que en realidad es el mismo capital del GFC. En pocas palabras, compradores y vendedores son los mismos, sin la intromisión de agentes o capitales externos. Este tipo de operaciones —conocido como “piramidación de capitales”—, es un mecanismo que utiliza los mismos recursos en diferentes ocasiones para acrecentar el capital de una empresa<sup>24</sup> (*Gestión* Nov. 1999).

---

<sup>24</sup> Un ejemplo es el del banco local que invierte su capital en una subsidiaria *offshore* (en el exterior), la que, a su vez, concede un crédito a un individuo o empresa (relacionada o no) para que adquiera acciones del banco local. De esta manera artificial, el patrimonio del banco local se duplica, sin fortalecer en la práctica su solvencia. Otro mecanismo similar, pero más sofisticado, es que la subsidiaria *offshore*

La situación obligó al Banco Central a otorgarle un crédito de liquidez emergente que consistió en 460 mil millones de sucres<sup>25</sup>, pero no evitó una corrida bancaria en las sucursales nacionales e internacionales, perdiendo alrededor de \$150 millones de dólares. En el banco local, los depósitos se redujeron en 100 mil millones de sucres. En consecuencia, la situación era insostenible (*Hoy* 24 junio 1996). Para evitar una caída bancaria que, se argumentó, podría ser masiva, el Banco Central, cuyo gerente era Augusto de La Torre, otorgó al Continental un crédito subordinado (las acciones quedan en garantía por el crédito) por 485 mil millones de sucres (200 millones de dólares con una cotización de 2450 sucres por dólar para esa fecha). Pero dicho dinero no fue a parar a las bóvedas del banco y cubrir la iliquidez, sino para cubrir las deudas que miembros del *holding* tenían con Interamerican Assets Management Fund (IAMFI), empresa del mismo grupo Ortega, es decir que todas las empresas del GFC cancelaron sus deudas a otro miembro del *holding*, que a su vez llevó el dinero a bancos de las Bahamas (*El Universo*, 25 noviembre 2007).

### **3.2 Quiebra del Banco del Progreso**

Por ofertar altas tasas de interés a sus clientes, el Banco del Progreso era considerado uno de los banco más sólidos del país, además se suponía que el banco estaba garantizado por empresas muy solventes, como la Empresa Eléctrica de Guayaquil (EMELEC) que tenía garantizada una utilidad por parte del Estado como proveedor de energía eléctrica para la ciudad de Guayaquil; empresa que tenía como único dueño al señor Fernando Aspiazu, mayor accionista del Banco del Progreso.

La crisis del Banco del Progreso se evidenció en marzo de 1999, cuando solicitó por primera vez un crédito al BCE para cubrir una iliquidez, el consistió en 91,3 millones de dólares (58,7 millones para cubrir la iliquidez y 32,6 para estar dentro los límites del encaje): es decir, el Banco Central acumuló un crédito total de 91.3 millones de dólares a favor del Banco del Progreso, equivalente al 91,3% de su patrimonio técnico. (*Vistazo*, julio 1999)

---

adquiera participaciones en algún fondo internacional cuyo objetivo sea adquirir acciones en el banco local (*Gestión*, noviembre 1999).

<sup>25</sup> Este crédito esta en concordancia con los artículos 24 y 25 de la Ley de Régimen Monetario.

Una de las principales causas que provocó la caída del Banco Progreso fue los créditos vinculados, pues para 1998 la institución otorgó 163 millones de dólares a 86 empresas vinculadas, todos estos préstamos no contaban con las garantías estipuladas por ley, según un informe de la Superintendencia de Bancos “24 deudores no disponen de evidencias de entrega de garantías en el Departamento de Custodia y en 62 casos, las garantías son varios pagarés endosados a favor del Progreso, que de acuerdo a las disposiciones legales, no constituyen garantías adecuadas” (Bravo, 2004: 6).

Los balances del Banco del Progreso revelaron muchas irregularidades y transacciones fantasmas como la compra de la cartera de Sunridge Holdings Limited, transacción nunca efectuada. Muchas de las transacciones irregulares fueron los créditos vinculados que permitieron la fuga de los capitales, por ejemplo Electroecuador (socio principal era Fernando Aspiazu) recibió un préstamo de 29,8 millones de dólares, Costa Trading (accionista Fernando Aspiazu) tuvo una deuda de 26,6 millones, estas no se cubrían ni con los activos, además que las garantías no cubrían los créditos. SiTV (F. Aspiazu era el presidente) contrajo una deuda de 16,1 millones de dólares, pero nunca hubo comunicación entre el Banco y la empresa, demostrando que no existía la voluntad de pagar dicho crédito (*Vistazo*, julio 1999).

El retiro de depósitos por más de 140 millones (47 millones del sector público, 72 millones por rumores de incautación y flotación cambiaria y 24 millones de la banca *off shore*), habría afectado seriamente la liquidez, obligando a la entidad la cancelación de sus actividades y el cierre del banco. Hasta el cuatro de marzo, días antes que se congelen las cuentas en el país, el Banco del Progreso ocupaba el primer puesto en el sistema bancario al tener el 18 por ciento del total de los depósitos. Cuatro meses después, un martes 13, desaparece del sistema financiero y pasa a manos de la AGD. (*Vistazo*, julio 1999: 20).

El Progreso rankeado en el puesto N.º 1 en 1998, tenía una cartera vencida de cinco billones, siendo su cartera total seis billones 652 mil millones de sucres, según cifras de la AGD. De acuerdo a la auditoría realizada por la Deloitte & Touche el 70 % de los créditos fueron otorgados a empresas vinculadas a Fernando Aspiazu, presidente ejecutivo del banco. Al revisar las cifras totales de la cartera vencida del sistema

bancario, el Progreso tenía un 36 por ciento, seguido de Filanbanco con un 25 por ciento.

“El Estado se ha visto obligado a estatizar la banca porque no arregló las cifras macroeconómicas a tiempo. Los bancos que pasaron al control de la AGD cayeron porque sus carteras eran malas”, afirmaba Mario Canessa, presidente de la asociación de bancos privados, quien representaba a los 25 bancos que continúan en manos privadas, los cuales también tuvieron dificultades para recuperar los créditos que otorgaron. (*Vistazo* noviembre 1999: 19-20). Según la auditoría de Deloitte & Touche el Banco del Progreso tenía 331 “empresas fantasmas” que recibieron créditos por una suma de 533 millones de dólares. Muchas de estas empresas, registradas en la Superintendencia de Compañías, tenían capitales inferiores a mil dólares, pero recibieron del banco préstamos de varios miles de dólares, créditos que no tenían las garantías exigidas por ley. Gran parte de las empresas fantasmas estaban a nombre de chóferes, agricultores, zapateros, empleadas domésticas, entre otros, donde figuraban como altos ejecutivos (gerentes, presidentes o accionistas), muchos de ellos eran “dueños” de varias empresas y recibieron créditos por millones de dólares.

En junio del 1999, la auditora Deloitte & Touche reveló en su informe que el Banco tenía un balance negativos de 768 millones de dólares, es decir ocho veces el capital inicial de apertura; su liquidez era de 48 millones, una cifra muy inferior a los 221 millones de dólares que presentaron en balances falsos; los créditos vinculados a accionistas alcanza los 550 millones de dólares y se lograron identificar 74 empresas o personas naturales relacionadas con el banco, gran parte de los créditos no contaban con las garantías exigidas por ley. Para que el banco volviese a reiniciar operaciones se necesitaba la inyección de un capital de 873 millones de dólares.

#### **4. Crisis financiera y la debacle de la economía**

La caída de importantes bancos del sistema financiero anticipó lo que en 1999 ocurriría, la crisis financiera nacional, como ya mencionamos en capítulos anteriores, deviene de ley LGISF, impulsada por el Fondo Monetario Internacional e implementada por Durán Ballén, que disminuyó los mecanismos de control y permitió operaciones riesgosas. También posibilitó la concentración de capitales y la otorgación de créditos vinculados entre en empresas los grupos financieros a los que pertenecían los bancos; permitió la

proliferación de bancos sin una solidez necesaria para ofrecer servicios. El marco legal del sistema financiero tuvo la mayor deficiencia en que no tenía ninguna concordancia con el sistema judicial, quedando como una ley flotante que no vinculaba ningún tipo de responsabilidad a los principales ejecutivos de los bancos (Espinosa, 2000).

La crisis financiera produjo una serie de variaciones en las cifras macroeconómicas, según el INEC en 1999 la inflación subió al 60%, la depreciación aumentó al 190%, el Producto Interno Bruto bajó a -7.3, el desempleo sube al 16% y el subempleo al 57%, además que las 2/3 se encontraban en situación de pobreza, siendo el salario básico menos de 53 dólares. Con respecto a los índices macroeconómicos el déficit fiscal sube de -1.5% a 5.8 con respecto al PIB, la deuda pública sube a 16 mil millones de dólares, sin contar que se suspendieron los pagos de las deudas privadas y externas: Eurobonos y bonos Brady(Espinosa, 2000).

Uno de los factores influyentes en la crisis fue el incremento de créditos, propiciados por la LGIF, los cuales por la recesión económica, el estancamiento del aparato productivo y la caída del precio del petróleo a 7,5 dólares por barril no se cumplieron, incrementando la cartera vencida de 9,3% en 1998 a 48,5% a finales de 1999. La crisis, latente desde mediados de 1997, provocó diferentes reacciones en la banca: *i)* incremento de captaciones de dinero ofreciendo altas tasas de interés, intenta de esa forma afrontar a los problemas estructurales; *ii)* incremento de captaciones de dinero en moneda nacional y extranjera en las entidades financieras de intermediación, principalmente en las instituciones que pertenecían a algún grupo financiero; *iii)* manejo discrecional de la liquidez proveniente del sector público concentrados en los principales bancos del país.

El constante crecimiento de la cartera vencida por el impago de los negocios durante los años entre el 96 y 98 y la crisis fiscal, provocó que los clientes empezaran a retirar dinero para adquirir dólares, protegerse y “tener dinero en el bolsillo”, recurriendo cada vez menos a la intermediación financiera, generando una iliquidez en la banca privada. Esta constante iliquidez hizo que la banca recurriera al BCE para obtener créditos. En 1998, ante la iliquidez del Filanbanco (considerado el más importante), el gobierno de Mahuad emprendió la tarea de “salvataje” inyectando un

capital inicial de 540 millones, y posteriormente otros 260 millones<sup>26</sup>(*Gestión* N.º 45 1998). Los problemas de Filanbanco crearon un creciente ambiente de riesgo, por lo que al constante retiro de dinero, le siguió la adquisición de dólares, dicho comportamiento también fue compartido por la empresa privada, que adquirió moneda extranjera para cumplir a sus compromisos internacionales, generando cambios bruscos en la tasa de cambio depreciando de manera acelerada el sucre y dolarizando la economía.

Ante los problemas del sistema financiero, el Estado intentó controlar la situación rescatando al sector bancario, como lo hizo con Filanbanco, asumiendo sus deudas una vez más y encargándose del 72% de las instituciones, salvataje que equivalió el 20% del PIB de 1998 es decir 4000 millones de dólares, cifra que se duplicaría ocasionando un déficit aun mayor en 1999. Para intentar cubrir el déficit el gobierno asumiría medidas como la eliminación de subsidios (gas, combustibles y electricidad), procesos de privatización de empresas públicas, congelación del tipo de cambio en 25000 sucres por dólar (Burbano, 2006). Alberto Acosta señala que Ecuador inicio el milenio con la mayor crisis financiera, pues el PIB tuvo una caída del más de 30% en 1999 pasando de 19710 millones de dólares a 13769 millones.

Por otro lado, contradictoriamente a lo que se piensa, la aplicación de las recomendaciones del FMI, de incrementar las tasas de interés ocasionó una recesión pues se castigaba la demanda y consumo de la población. La endeble capacidad de consumo de la gran mayoría de la población, hizo que los créditos se vencieran, sobre todo en las empresas vinculadas a los grupos financieros. Esto tuvo doble efecto: por un lado, se consolidaba la especulación con las altas tasas de interés, pero por otro el aparato productivo se debilitaba por falta de inversión. El resultado fue que los grupos financieros cubrieron pérdidas con las ganancias de la especulación, ya que operativamente sufrían disminución de ventas y producción. Es decir que el aparato productivo financiaba la especulación financiera e inflaba la burbuja que tiempo después reventaría, por la falta de liquidez de los grupos financieros.

---

<sup>26</sup> Esta jugada del gobierno abrió camino para una serie de acciones que marcarían el destino del país, no sólo en la economía sino también en el ámbito social y político.

## CAPÍTULO V

### VÍNCULOS ENTRE ELITES ECONÓMICAS Y POLÍTICAS

La crisis financiera ecuatoriana puso en evidencia, no sólo los malos manejos político-económicos, sino también lo que para muchos era *vox populi*: el vínculo estrecho que tenían los partidos políticos y gobernantes con los empresarios y potentados económicos del país, puesto que muchas políticas y leyes beneficiaban a estos en detrimento de la población. El escándalo de la campaña política de Jamil Mahuad financiada por la banca privada, fue la más clara demostración de la sospecha general.

Como lo menciona la teoría clásica (Pareto, 1916; Mosca, 1984; Michels, 1979, Mills 1989), la elite responde a la cualidad de un determinado grupo dentro de las clases o grupos sociales, este número reducido de personas es un grupo dirigente que sobresale del resto, estableciendo una clara diferencia entre un grupo dirigente/gobernante y el resto de gobernados. Pareto menciona que las elites no son permanentes, sino que existe una circulación, un relevo de unas por otras a lo largo de los procesos sociales y políticos. Tal es el caso la política ecuatoriana, en la que grupos de poder o elites se relevaron en el gobierno a lo largo de la historia nacional.

Para muchos la relación entre economía y política es evidente, pues la gente que tiene mayor cantidad de recursos tiene la posibilidad a dedicarse a una vida política, sin que ello le reporte un riesgo en su manutención; Floyd Hunter (1959) sostenía que las personas más influyentes a nivel político, suelen ser los mismos que manejaban las grandes empresas en las principales ciudades de un país. W. Mills (1989) expresaba que el poder lo manejan las elites políticas, elites económicas y militares, fusionándose para conformar una elite de poder que puede lograr el control gubernamental. Las elites no necesariamente constituyen una clase en sí, sino que existe una pluralidad de élites, que compiten entre sí y tienen intereses distintos pero siempre tratando de tener la mayor influencia política.

Es en la competencia que las elites económicas se alían con las elites políticas para tratar de obtener el mayor control sobre el poder gubernamental, de esa forma obtienen beneficios mutuos, pues como dicen popularmente “el político vive para la

política porque no vive de esta”, pero sí obtienen beneficios de aquellos a los que favorecen en su gestión, hay un “intercambio de servicios” por así decirlo, ya que hay retribución desde el poder económico. El poder económico para acumular mayor cantidad de capital, exige más flexibilidad en las leyes o que estas favorezcan a los capitales; una mayor permeabilidad, predisposición y otorgamiento de permisos. A cambio de esta flexibilidad el poder económico financia campañas electorales, otorga beneficios económicos personales, etc.

En el caso ecuatoriano, el poder político siempre estuvo ligado al poder económico. Durante fines del siglo XIX las oligarquías serrana y costeña pugnaban por el control del Estado, ya sea para beneficiarse y/o reducir la oposición<sup>27</sup>, los sucesivos golpes y derrocamientos ocasionaban constante inestabilidad política (Revista Mexicana de Sociología N° 43, julio de 1981). La creación de los partidos Conservador y Liberal respondió a la necesidad de obtener el poder por medios legales y legítimos en vez de derrocar a los adversarios, ya que las recurrentes luchas ocasionaban grandes gastos e indisponían a la población contra los oligarcas.

En la primera mitad del siglo XX, la alternabilidad y alianzas entre oligarcas (costeños y serranos) y sus respectivos partidos permitieron que el control del Estado esté en manos del poder económico. Durante el periodo conocido como “Plutocrático”, el gobierno liberal estuvo subordinado a las exigencias de la banca costeña y oligarquía agroindustrial (Cueva 1973). Salvo breves periodos en los que el poder estaba controlado por los militares o supervisado por los sectores sociales, el resto del tiempo el poder estaba bajo el control de las oligarquías, existiendo una alternancia entre los grupos económicos de la costa y sierra<sup>28</sup>. Personajes como Neptalí Bonifaz, Velasco Ibarra, Arroyo del Río, Aurelio Mosquera y otros estuvieron ligados a los poderes económicos y sus gobiernos estuvieron subordinados a los requerimientos de las élites económicas. Agustín Cueva sostiene que gran parte de los procesos políticos estuvieron

---

<sup>27</sup> La reducción de la oposición es recurrente a lo largo de la historia, García Moreno y Eloy Alfaro, son un claro ejemplo, líderes que trataron de eliminar la oposición desde sus respectivos gobiernos.

<sup>28</sup> Este tipo de disputas entre las oligarquías regionales también fueron recurrentes. “Quito y Guayaquil se mantienen como dos ciudades rivales, política y económicamente; la una capital administrativa, centro de la sierra; la otra plaza principal y primer puerto de la república” (La misión Kemmerer: Juicio de Mr Louis Baudin, profesor de la universidad de la facultad de derecho de Dijon, Archivo Histórico del Banco Central del Ecuador, Quito). Revista Ecuatoriana de Historia Económica N° 11, 1995.

subordinados a las oligarquías serrana y costeña, existiendo pocos lapsos donde hubo gobiernos asentados en sectores populares y trabajar por el bien común (Cueva, 1973).

El desarrollo de las fuerzas productivas, la expansión de la agroindustria la industria textil trajo consigo la expansión de un proletariado, del comercio y el crecimiento poblacional en las principales ciudades y a fines de la primera mitad del siglo XX. En las décadas posteriores, se constituyeron partidos políticos de distintas orientaciones ideológicas, pero éstos tuvieron pocas intervenciones, salvo en momentos coyunturales importantes, por lo que el poder se mantenía en manos de gente ligada a los grupos económicos nacionales<sup>29</sup>. La creación de nuevos partidos que se ubicaban en el continuo entre izquierda y derecha no aseguró la marginación del poder de las elites, simplemente complejizó las alianzas y las negociaciones entre los sectores políticos y económicos. Los gobiernos débiles para implementar determinadas políticas, sobre todo económicas, tenían que jugar una suerte de alianzas con los integrantes del legislativo y sectores sociales, pero ello no impedía que dichas políticas beneficiaran los grandes grupos económicos. Partidos como el Social Cristiano y Roldosista, estuvieron ligados a las oligarquías costeñas y parte de sus gestiones gubernamentales permitieron la expansión de los grupos financieros. Un claro ejemplo de ello es que los grupos Isaías-Dassum eran aliados políticos de Bucaram durante su corto gobierno.

Claro que el poder político intenta preservar la imagen de ser autónomo e independiente del poder económico, aunque en ocasiones las relaciones de estos sean muy evidentes, como ocurrió con la crisis, que puso en evidencia las relaciones entre estos poderes y el intercambio de “servicios” que realizaron. El mejor ejemplo es el financiamiento de la campaña electoral de Jamil Mahuad por Fernando Aspiazu, presidente y mayor accionista del Banco el Progreso. La campaña presidencial de Jamil Mahuad costó 10 millones de dólares afirmaba Fernando Aspiazu y el ex presidente del Banco del Progreso, puso la tercera parte. Eduardo Mahuad, hermano del presidente, manejó las tres cuartas partes. “A través mío se canalizaron tres millones de dólares de aportes que jamás fueron informados al Tribunal Supremo Electoral, que comprometía a

---

<sup>29</sup> Los partidos Comunista, Socialista, Concentración de Fuerzas Populares y otros tuvieron importante participación en la Juliana, Gloriosa y otros momentos, pero no tuvieron la capacidad de liderar los procesos, o en algunos casos las alianzas populares eran débiles por lo que el control lo delegaban a personajes políticos, que en última instancia están ligados a las elites económicas, hablamos de Velasco Ibarra.

importantes personalidades políticas del gobierno del doctor Jamil Mahuad” (*Vistazo* octubre 1999: 13).

Fernando Aspiazu Seminario, reveló desde su celda el ex presidente del banco del Progreso, “Ahí puede estar la explicación del feriado bancario para impedir el cierre del Banco del Progreso que se produjo después, de todas maneras, con tantos perjuicios” escribió Andrés Vallejo Arcos, ex ministro de Gobierno. (*Vistazo* octubre 1999: 13).

Según Fernando Aspiazu, el 27 de enero de 1998, fue visitado por Jamil Mahuad, Juan José Pons y Ramón Yulee para solicitarle una ayuda financiera para la campaña electoral del partido Democracia Popular y la candidatura a la presidencia de Mahuad (*Vistazo*, octubre 1999: 11). El mayor beneficiario personal de los tres millones cien mil dólares entregados por Aspiazu fue el ingeniero Daniel Adum, primo hermano del diputado Leopoldo Baquerizo Adum. Adum recibió un total de 900 mil dólares entre cheques y transferencias. “Yulee me pidió en marzo del año anterior que debido a que le habían cerrado su cuenta en un banco en Miami, le facilite mi cuenta personal para depositar allí la cantidad de 400 mil dólares, pedido que acepté y luego de pocos días después giré de mi cuenta personal dos cheques de 200 mil dólares a nombre de Eduardo Mahuad”, explicaba Adum, quien se desempeñaba en esas fechas como presidente ejecutivo de Pacifictel (*Vistazo*, noviembre de 1999: 13).

Según los reportes económicos presentados al Tribunal Supremo Electoral, la primera vuelta costó cuatro millones de dólares. Si las aportaciones de Aspiazu se contabilizaron, como afirmaba Yulee, bajo el rubro sector bancario, fueron 300 mil dólares los aportados por el banquero en esa primera campaña. En la segunda vuelta, que costó seis millones de dólares adicionales, Aspiazu habría sido el financista de casi la mitad. Sin embargo, según Juan José Pons, el dueño del Banco del Progreso y apoderado de la Empresa Eléctrica del Ecuador, EMELEC no habría sido el mayor donante. “Su aporte no era necesariamente el mayor que yo sepa”, dijo a diario *El Universo*. Pero añadió, “no conozco los aportes de todos”.

El artículo 60 de la Ley de Partidos “prohíbe a los partidos recibir, directa o indirectamente, aportes económicos de personas naturales o jurídicas que contraten con el Estado o de empresas, instituciones o estados extranjeros [...] Los donantes y los

donatarios que violen lo dispuesto en este artículo, serán sancionados con una multa equivalente al doble del monto de la contribución ilegal” (Ley de partidos), sin embargo, nadie habría sido sancionado (*Vistazo*, noviembre 1999: 13).

Destapado el escándalo de las donaciones a la campaña presidencial, es evidente que las fichas que movió el Presidente para lograr sentarse en el Palacio Presidencial correspondieron a la banca. Según los registros presentado por el hermano del Presidente, Eduardo Mahuad, a la Comisión Anticorrupción, 18546 millones de sucres provinieron de la banca, sin contabilizar los espacios gratuitos de televisión concedidos por el canal de otro banquero, Roberto Isaías. Es decir, el 32% de una campaña que costó 57647 millones fue aportado por el sector financiero, destacándose en el aporte, los 15639 millones dados por el ex presidente del Banco del Progreso, Fernando Aspiazu, equivalente al 27% del total. Con bastante distancia, otros banqueros también contribuyeron, como Fidel Egas, (Banco Pichincha) 889 millones; Danilo Carrera, 527 millones y Guillermo Lasso (Banco de Guayaquil) 500 millones. (*Vistazo*, noviembre 1999: 21)

La confirmación de la estrecha relación del gobierno de Jamil Mahuad con la banca fue el nombramiento de algunos banqueros en importantes cargos públicos: Álvaro Guerrero (Banco la Previsora) en el Consejo Nacional de Modernización (CONAM); Guillermo Lasso, como gobernador del Guayas y Medardo Cevallos (Bancomex) en la embajada de México. Pero más allá de los nombramientos, la hipoteca abierta concedida a quienes hicieron donaciones desmesuradas a su campaña, comenzó a correr desde su posesión, teniendo una injerencia que perjudicó importantes decisiones económicas y que posteriormente desencadenarían la crisis económica.

El primer caso de injerencia política se dio con el Banco de Préstamos. Cuando Alejandro Peñafiel, presidente ejecutivo del Banco de Préstamos, no pudo pagar el crédito subordinado concedido por el Banco Central. El presidente Mahuad quiso rescatarlo forzando al Banco Continental, de propiedad del Banco Central, a absorber el banco quebrado. El presidente del Continental, Mauricio Yépez, funcionario del Central, se negó a la fusión y el banco quebró. Esta decisión le originó problemas posteriores a Yépez, que fue nombrado por el directorio del Banco Central; como gerente de dicha institución pero nunca se posesionó porque el presidente lo vetó. Este

nombramiento fallido ocasionó las primeras fricciones entre el presidente y el directorio del Banco Central. Esas fricciones no facilitaron la conducción de la economía en momentos críticos y desmoronaron la imagen del país ante los organismos internacionales (*Vistazo*, noviembre 1999: 22).

La injerencia que más impacto causó en la quiebra bancaria, fue la relacionada con la ley de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) que contemplaba originalmente, entre otros aspectos, un límite a la garantía de los mismos, concedía inmunidad y autoridad a los organismos de control para intervenir en las empresas de los banqueros quebrados y los obligaba a éstos a responder con su patrimonio personal. Por compromisos políticos, estos aspectos fundamentales de la ley no fueron aprobados, solo se aprobó un paquete de la ley de la AGD y una reforma tributaria propuesta por el Partido Social Cristiano<sup>30</sup>.

Pero las consecuencias más graves para la economía, por esa desmesurada influencia de banqueros en las decisiones presidenciales estarían por llegar. Cuando en marzo el país negociaba con el Fondo Monetario Internacional su programa económico y estando una misión de dicha institución en el país, el Banco del Progreso enfrentó una severa crisis de liquidez. El banco accedió a un crédito de liquidez que por ley le correspondía, pero dada su difícil situación requería de una inyección mayor de dinero. El Fondo Monetario advirtió que de darle el Gobierno dinero adicional no continuarían las negociaciones, pues esa inyección, a más de un precedente negativo, generaría hiperinflación. La posición del Fondo Monetario puso al Presidente Mahuad entre la espada y la pared en ese entonces. Cuando se conoció la cuantiosa donación del banquero se comprendió las decisiones posteriores, como el decreto del *feriado bancario* (*Vistazo*, noviembre 1999: 24).

Aspiazu organizó una marcha en la ciudad de Guayaquil, que rompió el dique de las tensiones regionales y el presidente, arrinconado en una esquina y argumentando la suerte de 750 mil depositantes, encontró un arreglo *sui generis* para el Progreso: ni saneamiento ni reestructuración, sino un plazo para que el presidente de la institución pueda capitalizarla. ¿Qué pasó en esos meses en que el banco (que las auditorías

---

<sup>30</sup> La reforma tributaria proponía eliminar el impuesto a la renta y su sustitución por el impuesto de 1% (Ley de reordenamiento en materia económica, 1 de diciembre 1998, Registro Oficial # 78)

posteriores determinaron que había perdido 10 veces su patrimonio) permaneció sin control alguno en manos del banquero? De esta manera Jamil Mahuad pagó los favores recibidos por Aspiazu en su campaña electoral (*Vistazo*, abril 1999: 4).

Con la aprobación de ley AGD, los banqueros quedaron liberados de sus compromisos con sus clientes, pues el Estado pagó hasta las operaciones de comercio exterior, las empresas que se beneficiaron de los créditos del Banco se libraron de ser intervenidas por el Estado y, a pesar de haber quebrado, sus bienes personales quedaron intactos. Por otra parte, los funcionarios de control se quedaron sin la inmunidad indispensable para perseguir a quienes hayan cometido actos de corrupción, sin temer las retaliaciones futuras. (*Vistazo*, abril 1999: 23).

Otro escándalo que expuso los vínculos del gobierno con los banqueros, fue la crisis de Filanbanco, que de un plumazo borró los sacrificios impuestos por el Gobierno, como la eliminación de los subsidios del gas y la electricidad. El Gobierno tendría que invertir cerca de 700 millones de dólares en mantener esa institución abierta y esa inyección de capital significó devaluar el sucre, cuya paridad pasó de 5000 a 9000 sucres por dólar, mientras tanto, el señor Isaías inauguraba una planta cervecera evaluada en 80 millones de dólares y seis meses más tarde vendió un banco de su propiedad en Miami, recibiendo 240 millones de dólares. (*Vistazo*, noviembre 1999: 23)

Un personaje muy representativo para explicar la vinculación de la política con los grupos financieros en el Ecuador, es Álvaro Guerrero Ferber<sup>31</sup>, quién en 1985 recibió del entonces presidente León Febres-Cordero Ribadeneyra la oferta ineludible de sacar adelante el Banco La Previsora<sup>32</sup>. Tenía apenas 30 años y poco de haberse iniciado en la banca ecuatoriana, por lo que dudó al recibir la propuesta telefónica del ex Presidente; pero al llegarle información del banco para que la analice, vio que era posible sacarlo adelante siempre y cuando no se den nombramientos políticos y se inicie

---

<sup>31</sup>Su círculo más cercano dentro de la banca lo comprendían banqueros de su misma generación, como Pedro Gómez-Centurión ex gerente general de Filanbanco y presidente de la fundación Malecón 2000y el ex súper ministro Guillermo Lasso en el gobierno de Jamil Mahuad, hoy presidente ejecutivo del Banco de Guayaquil. En su círculo íntimo estaban su hermana Vivian y su esposo Leonardo Plaza Aray; así como sus hermanos Luis Fernando y Hugo. Conjuntamente, dominaban el 10% del paquete accionario del Banco.

<sup>32</sup> El banco La Previsora, a finales de los 70, entró en un estado de iliquidez económica, pese a ser uno de los bancos más importantes de Guayaquil, por lo tanto el gobierno intervino para salvar a la entidad y evitar una quiebra inminente. El gobierno facilitó un crédito de 2 900 millones de sucres a un plazo de 8 años con un interés anual del 7%, con un año de gracia. En 1988 el banco fue devuelto al sector privado.

un proceso de privatización del banco, lo que se logró en febrero de 1988, mediante un exitoso proceso de capitalización, a la que llamaron capitalización “popular”, porque el banco llegó a tener 6 700 accionistas en su primera etapa y terminó duplicando esta cifra en el momento de la quiebra, a pesar de tener el doble de accionistas.

Como símbolo del éxito, al igual que los principales bancos. Se propuso construir el edificio más alto del país, inclusive de la costa del Pacífico Sur, que comenzó a funcionar en 1995. En el mismo lugar se daría espacio a un nuevo centro de negocios y club social de alto nivel (el Bankers Club), del cual Guerrero era su presidente, al que pertenecían los principales banqueros del país, especialmente de la ciudad de Guayaquil. También el proyecto de regeneración urbana Malecón 2000, manejada por una fundación privada, pero con dineros públicos, fue una iniciativa de él, apoyada por el directorio del banco. La obra, cuya primera etapa fue inaugurada en octubre de 1999 en Guayaquil, tuvo un costo final de 100 millones de dólares<sup>33</sup>.

Sin embargo, Guerrero no pudo sacar a La Previsora de los problemas ocasionados por la crisis del sector productivo nacional, hacia quienes había canalizado el 80 por ciento de sus créditos. La auditoría condicionó al Banco a aumentar su patrimonio en tres años y lo clasificó en el grupo “B”. Estaba en una cuerda floja. Finalmente, las siete acusaciones a la fiscalía realizadas por el diputado roldosista Fernando Rosero, le dieron el pequeño empujón. Álvaro Guerrero cayó de lo alto y con esto, más de 12 mil accionistas que participaron en el primer programa de capitalización abierta en la banca del país vieron estrellarse su confianza. El banco finalmente fue absorbido por Filanbanco (*Vistazo*, octubre 1999: 22).

Realizó también su acercamiento con el presidente Jamil Mahuad durante un cóctel en el cual le comenta su idea de reemplazar el subsidio al gas. Mahuad se mostró interesado y luego de ver una presentación de proyecto, Guerrero pasó a ser presidente del directorio del Consejo Nacional de Modernización (CONAM). De esta manera, Guerrero implementó un programa de éxito (el bono solidario) para el gobierno

---

<sup>33</sup>En esa ocasión, Guerrero le ofreció la presidencia ad honorem de la Fundación Malecón 2000 al alcalde de la ciudad, León Febres-Cordero, mientras él permanecía como miembro del directorio y la comisión ejecutiva.

nacional, que llegó, a través de la banca, a un millón cuatrocientos mil madres, ancianos y minusválidos del país (*Vistazo*, octubre de 1999: 21).

El sistema bancario ecuatoriano y, concretamente, los intereses económicos-financieros vinculados a este sector, han demostrado que son capaces de transferir los costos de la crisis al Estado, a las clases medias y a los sectores empobrecidos, debido especialmente a su influencia a nivel del Estado y al hecho de que ciertas autoridades económicas ubicadas en los Ministerios de Finanzas, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Compañías Junta Monetaria y Directorio del Banco Central.

Como se puede apreciar en la Tabla 4, el sector financiero estuvo presente en varias gestiones gubernamentales, lo que significó una injerencia en el diseño e implementación de leyes y políticas estatales en el ámbito económico. Esta intervención permitió una ley tan flexible para el sector financiero, así como la impunidad para los responsables directos de los bancos quebrados, esto gracias a la ley de la AGD que fue bastante neutra en cuanto a sanciones. En Ecuador es un lugar común, el estrecho vínculo que existe entre actores políticos y propietarios de instituciones financieras; muchos de ellos, en un momento son directivos de entidades bancarias y en otros momentos son autoridades de control de organismos estatales, lo cual les permite tomar decisiones a favor de intereses particulares y/o de grupo.

**Tabla 4****Relación de banqueros con gobiernos**

<b>Presidente</b>	<b>Nombre</b>	<b>Cargo gobierno</b>	<b>Función anterior en Banco</b>
Rodrigo Borja	Abelardo Pachano	Presidente Junta Monetaria	Gerente Banco de la Producción
Sixto Durán Ballén	César Robalino	Ministro de Finanzas Gerente BCE	Gerente Banco Guayaquil
	Mauricio Pinto	Ministro de Industria, Comercio Ministro de Finanzas Presidente CONAM	Banco Solidario
	Mario Rivadeneira	Ministro de Finanzas	Miembro Directorio Banco Solidario
	Iván Andrade	Ministro Finanzas	Presidente Banco Aserval
Abdala Bucaram	Álvaro Noboa	Presidente Junta Monetaria	Propietario Banco Litoral
	Roberto Isaías	Ministro Finanzas	Propietario Banco Filanbanco
Fabián Alarcón	Marco Flores	Ministro de Finanzas	Gerente Banco del Pacífico
Jamil Mahuad	Guillermo Lasso	Ministro de Finanzas	Gerente Banco Guayaquil
	Alfredo Arízaga	Ministro de Finanzas	Gerente Banco del Azuay

Fuente: Revista Gestión, Vistazo, El comercio. (varios números)

Elaboración: Propia

## CAPITULO VI

### NUEVA ESTRUCTURA FINANCIERA Y RELEVOS DE GRUPOS ECONÓMICOS

Luego de la crisis bancaria de 1999, el Congreso Nacional realizó algunas reformas a la ley, tratando de corregir errores y promulgando además la Codificación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero<sup>34</sup>. Esta normativa regula la creación, organización, actividades, funcionamiento y extinción de las instituciones del sistema financiero privado, además la ley contiene disposiciones para que la Superintendencia de Bancos ejerza control y vigilancia con mayor severidad, sobre estas instituciones, contrario de lo que sucedía con la Ley de 1994. La Superintendencia de Bancos, como máximo organismo de control del sistema financiero, tiene la potestad de regular el sector, sus resoluciones tienen carácter obligatorio para las entidades vigiladas. También el Director del Banco Central del Ecuador tiene entre sus competencias la expedición de normas que regulen el funcionamiento del sistema financiero. Como norma supletoria está la Ley de Compañías que da atribuciones similares a la Superintendencia de Compañías y Superintendencia de Bancos.

La nueva ley del Sistema Financiero, clasifica a las instituciones que constituyen el sistema privado financiero, según la oferta de servicios que realizan. Según la ley las entidades reconocidas son:

*a) Institución financiera*

Los Bancos, sociedades financieras y corporaciones de inversión y desarrollo. En esta categoría también están las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para vivienda, cooperativas de ahorro y crédito que fungen de intermediarios financieros. La Superintendencia registrará y regulará estas instituciones.

*b) Instituciones de servicios financieros*

En esta categoría están los almacenes generales de depósito, las compañías de arrendamiento mercantil, compañías emisoras o administradoras de tarjetas de

---

<sup>34</sup> Publicada en el Registro Oficial 250 del 23 de Enero del 2001 constituye la normativa actualmente vigente

crédito, casas de cambio, corporaciones de garantía y retrogarantía, las corporaciones de desarrollo del mercado secundario de hipotecas. Estas entidades no podrán captar dineros del público excepto para los casos de emisión de obligaciones. La Superintendencia de Bancos regulará también a este tipo de instituciones según las normas de solvencia y prudencia financiera.

*c) Instituciones de servicios auxiliares*

Son las empresas dedicadas al transporte de especies monetarias y de valores, servicios de cobranza, cajeros automáticos, servicios contables, servidos de computación, fomento a las exportaciones, empresas de bienes raíces que oferten instalaciones u oficinas para sociedades controladoras o instituciones financieras. En esta categoría también entran aquellas clasificadas así por la Superintendencia de Bancos (Registro Oficial 494 de 15 de enero del 2002).

Otra importante ley del nuevo marco regulatorio es la de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario Financiera<sup>35</sup>, que crea la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) con la finalidad de honrar el seguro de depósitos a favor de los depositantes perjudicados por la banca cerrada, con el carácter ilimitado, situación que jamás debió darse, sobre todo porque el Estado no tenía los recursos para cumplirlo y con ello libera de responsabilidades a los propietarios de los bancos que fueron los beneficiarios de los recursos del público que confió en ellos.

La AGD sería el organismo encargado de conocer y resolver los informes de las auditorías a los bancos y los clasificaría según sus criterios preestablecidos. Además, establecería las condiciones y requisitos de los programas de capitalización, determinaría los mecanismos que se utilizarían para el aporte de recursos públicos a la hora de capitalizar los bancos y dictaría políticas para todo el sistema financiero y no sólo para las instituciones en proceso de reestructuración, saneamiento o liquidación. Las resoluciones de la AGD serían de cumplimiento obligatorio por las instituciones representadas en su Directorio (Ministros de Finanzas, Banco Central y Superintendente de Bancos). Además sería la encargada de canalizar los recursos provenientes del exterior para el fortalecimiento del sistema financiero, por medio de un fideicomiso que serviría para la capitalización de los bancos.

---

<sup>35</sup> Publicada en el Registro Oficial 78 del 1 de diciembre de 1998.

El proyecto suprime el derecho preferencial que tenían los accionistas de los bancos quebrados a la recompra de los bancos saneados. Los bancos extranjeros también podrán otorgar créditos subordinados a los bancos locales. El plazo actualmente es de un año, pero se podrá ampliar hasta 10 años según acuerden los bancos prestatarios y prestamistas.

El Directorio del Banco Central puede modificar los puntos porcentuales en la tasa de interés pasiva referencial promedio, sobre los cuales los depósitos no serán garantizados por la AGD (Actualmente 3 puntos). La legislación ecuatoriana actual prohíbe la concesión de créditos vinculados (art. 73 y 74 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero Codificada). Existen avances importantes recientes por parte de la Superintendencia de bancos para ampliar el marco regulatorio y de supervisión en el Ecuador, a fin de lograr: mayor exigencia en requerimiento de provisiones; disposición de mayores controles en el riesgo de créditos de consumo; cambio del Catálogo Único de Cuentas (basado en un enfoque de supervisión); progresos en supervisión “basada en riesgos”; uso de información proporcionada por “burós de crédito para calificación de créditos. Sin embargo, existe alta exposición de cartera comercial y consumo a volatilidad de precios y shocks exógenos, sin que existan mercados formales de seguros ante el riesgo de no pago.

Los artículos más importantes de la Ley General de Instituciones Financieras codificada en el año 2001, son los artículos 74 y 75 (ver Anexo 1) de la mencionada ley que definen las vinculaciones y prohibiciones dentro los grupos financieros, así también los límites de los grupos financieros.

### **1. Clasificación y ranking de los bancos privados 2001-2008**

En un análisis cronológico, vamos a ver cómo se movieron cada uno de los bancos abiertos desde el año 2001 hasta 2008, considerando especialmente, depósitos, patrimonio y utilidades. Para finales de 2001, el Banco del Pichincha era el más grande del país, incluidos los bancos estatales abiertos en manos del Estado. Los resultados, considerados los depósitos, patrimonio y utilidades.

El estatal Filanbanco lo seguía muy de cerca al Pichincha, pero tenía las mayores pérdidas del sistema. En tercer lugar constaba otro estatal: el Banco del Pacífico; le seguían Produbanco, Guayaquil, Bolivariano, Internacional y Austro. (*Gestión* N.º 84, junio 2001:22). Para el año 2002, el Banco del Pichincha consolidaba su liderazgo del sistema y puede identificarse como banco “marcador” del sistema financiero ecuatoriano. Acumulaba el mayor monto de activos así como de depósitos más valores de circulación y de patrimonio; variables que ya eran para ese año ampliamente superiores a las de cualquier banco privado que operaba en el mercado. Por patrimonio solo le superaba el Banco del Pacífico, debido a la inyección de capital por 121 millones de dólares que recibió del Estado.

La segunda posición correspondía al Pacífico y en tercera el Produbanco; los índices de tamaño de estas instituciones equivalían a la mitad del Pichincha. (*Revista Gestión* N.º 96, junio 2002: 20). En 2003, el Banco del Pichincha mantenía un constante crecimiento, en especial desde la crisis financiera, que lo ha llevado a ser el mayor banco del sistema financiero ecuatoriano, concentrando la tercera parte del mercado. Tenía los activos, depósitos y patrimonio más elevados; aunque por utilidades y contingentes le superaban Produbanco y Banco de Guayaquil. Esas instituciones se ubicaban para ese año en segundo y tercer lugar respectivamente, mientras que el Pacífico, que fue segundo en 2001, cayó al tercer lugar en 2002 debido principalmente a una disminución de patrimonio y limitadas utilidades (*Gestión* N.º 108, junio 2003: 18).

La mayor crisis económica de la historia del país, provocó una reconstitución de la estructura de los grupos financieros ecuatorianos. Este proceso también se ha visto influenciado por la adopción del dólar como moneda nacional, puesto que ha cambiado la estructura de precios, que a su vez determinó el crecimiento de las ventas, especialmente de las de crédito a mediano y largo plazo por la confianza en la moneda dura que no permite devaluaciones.

La clasificación de los grupos financieros se realizó en función de los activos totales, depósitos, patrimonio y utilidades, para determinar la evolución que tuvieron cada uno de los bancos a través de los diez años analizados. En la Tabla 5 se puede apreciar cómo los bancos en el año 1999 eran medianos y pequeños, en los siguientes

años fueron consolidándose, hasta transformarse en grandes grupos financieros con diferencias enormes del primero con respecto a los siguientes.

**Tabla5**

**Clasificación de los Bancos más grandes entre 2000 – 2009**

BANCO	AÑO	ACTIVOS	DEPÓSITOS	PATRIMONIO	UTILIDADES
PICHINCHA	2000	613 360	319 870	79 740	1 430
	2001	921 250	689 530	87 934	2 084
	2002	1 464 444	1 146 411	141 751	6 226
	2003	1 548 664	1 243 320	149 916	8 256
	2004	1 871 854	1 509 470	164 892	4 119
	2005	2 018 972	1 625 953	194 611	7 549
	2006	2 488 221	2 031 526	228 381	10 981
	2007	2 934 585	234 1582	336 557	12 804
	2008	3 681 580	3 006 717	373 813	17 109
	2009	4 288 872	3467019	448918	13 431
FILANBANCO	2000	854 390	386 960	16 7750	(16 250)
	2001	986672	622507	59923	(38458)
	2002	-	-	-	-
PRODUBANCO	2000	291 960	211 190	37 750	260
	2001	390 964	304 735	49 888	2 012
	2002	565 450	439102	67 082	3 813
	2003	656 358	582 640	80 586	5 276
	2004	770 457	581 172	86 640	2 526
	2005	979 161	798 369	87 248	3 481
	2006	153 494	852 543	98 393	5 356
	2007	1 149 670	886 963	113 597	6 342
	2008	1 476 322	1 142 163	130 722	9 680
	2009	1 514 509	1 186 744	153 766	3 098
GUAYAQUIL	2000	356 440	146 320	25 160	630
	2001	445 604	213 224	38 999	923
	2002	750 554	494 706	50 847	2 814
	2003	855 216	569 691	67 465	4 398
	2004	1 045 240	707 409	74 131	3 162
	2005	1 188 117	840 760	80 171	3 823
	2006	1 428 767	1 014 524	94 086	8 011

	2007	1 711 792	1 210 054	114 913	10 631
	2008	1 968 226	1 475 833	13 0991	18 588
	2009	2 261 292	1 696 850	16 4443	8 374
PACÍFICO	2000	367 340	189 290	23 260	(1 560)
	2001	543 514	375 834	71 472	(18 614)
	2002	565 924	267 065	161 076	6 683
	2003	631 709	340 612	80 000	1 810
	2004	719 277	509 723	84 453	5 897
	2005	901 557	700 837	96 972	5 633
	2006	1 164 628	926 632	115 296	13 762
	2007	1 254 415	985 509	150 790	18 617
	2008	1 628 699	1 285 301	210 242	15609
	2009	1 660 440	1 252 821	269 025	934
CONTINENTAL	2000	185 890	87 840	240 300	3 800
	2001	-	-	-	-
BOLIVARIANO	2000	145 050	940 970	14 700	350
	2001	241 648	194 846	18 851	703
	2002	441 531	352 791	26 271	1 414
	2003	468 092	382 326	33 198	1 987
	2004	559 133	468 587	42 192	2 264
	2005	649 654	547 790	49 473	2 413
	2006	829 692	681 766	59 910	3 924
	2007	956 540	750 435	70 063	4 997
	2008	1 136 298	932 216	89 637	4 955
	2009	1 236 127	1 012 755	107 464	3 743
INTERNACIONAL	2000	114 980	82 540	13 200	450
	2001	212 346	180 909	15 254	205
	2002	333 323	266 920	33 404	1 647
	2003	438 174	379 258	46 880	3 253
	2004	486 517	418 288	46 619	4 206
	2005	602 306	518 783	55 748	5 163

Fuente: *Gestión* (varios números)

Elaboración: Propia

Para el año 2004, entre los 23 bancos que quedaron en el sistema ecuatoriano luego de la crisis bancaria, se destaca el liderazgo del Banco del Pichincha, que participaba en la mayor parte del mercado de activos, depósitos y patrimonio, aunque por utilidades se encontraba en la cuarta posición y en tercer lugar por contingentes. El Banco de

Guayaquil se ubicaba en el segundo lugar, pero con un índice de tamaño equivalente a la mitad del Pichincha. En la tercera posición se ubicaba el Produbanco, muy cerca del Banco de Guayaquil, con elevados montos de activos, depósitos, patrimonio y contingentes (*Gestión* N.º 120, Junio 2004: 26)

Para el año 2005, tras la entrada al mercado ecuatoriano de los bancos Delbank y Procredit, existían en este año 25 bancos compitiendo en el mercado, el crecimiento experimentado por el Banco del Pichincha hasta este año lo consolida como líder por tamaño, sus activos, depósitos, patrimonio y utilidades equivalían al doble del monto del Banco de Guayaquil y Produbanco. Este predominio en el mercado podría cambiar solo si entrase al mercado un banco extranjero de gran dimensión, lo cual es casi imposible en las actuales circunstancias, debido principalmente, al reducido tamaño del mercado ecuatoriano en relación con el mercado internacional (*Gestión* N.º 132, junio 2005: 24).

En 2006, resulta evidente el predominio del Banco del Pichincha en el mercado financiero, pues concentra alrededor de la cuarta parte del mercado, medido a través del monto de activos, depósitos y patrimonio. Ninguna otra institución se acerca a semejante tamaño. En este ranking, la novedad para este año fue el ascenso del Banco del Pacífico al tercer lugar por tamaño desplazando a la cuarta posición al Produbanco (*Gestión* N.º 144, junio 2006: 24)

En el año 2007, las tres primeras posiciones por tamaño se mantuvieron invariables durante este año. Sigue liderando el ranking el Banco del Pichincha, cuyo tamaño difícilmente podría ser equiparado en algunos años por alguna otra institución financiera del país. El Banco del Pichincha participaba en este año de la tercera parte del mercado. El Banco de Guayaquil lideraba durante este año como el mejor banco del país, debido a su interesante rentabilidad, eficiencia, solvencia y la mejor liquidez (*Gestión* N.º 156, junio 2007: 28).

Para el año 2008, el Banco del Pichincha seguía siendo el más grande por activos, depósitos y patrimonio, superando ampliamente a cualquier otra institución del sistema financiero ecuatoriano. Sus actividades abarcaban más segmentos del mercado y ofertaba más servicios, lo que le llevó a consolidar su liderazgo por tamaño en la

economía ecuatoriana. En el segundo lugar se ubicaba el Banco de Guayaquil, seguido por el Pacífico y Produbanco. Para ese año el Banco de Guayaquil emprendió un proceso de innovación de sus servicios bancarios, lo que hacía prever que lograría un crecimiento sostenido para los próximos años (*Gestión* N.º 168, junio 2008: 22).

Finalmente, en 2009, el Banco de Pichincha tenía activos, depósitos, utilidades y patrimonio, que superaban en dos y hasta tres veces a sus seguidores, consolidando a este banco como el más grande entre los 25 bancos que compiten en el mercado ecuatoriano. Este banco marcó un ritmo creciente en sus principales variables. El Banco de Guayaquil calificó en segundo lugar y, comparativamente, en tamaño representa menos de la mitad del primero. La tercera posición le correspondió al Pacífico, propiedad del Banco Central del Ecuador<sup>36</sup> (*Gestión* N.º 180, junio 2009: 22).

El crecimiento sostenido del Banco del Pichincha es constante entre 2000 y 2009: pero, si analizamos desde 1995, su rendimiento ha sido irregular, especialmente antes de la crisis de 1999, aunque después de ésta, su crecimiento es progresivo y sostenido. Este crecimiento se debe a que el porcentaje del mercado y/o la clientela de los bancos quebrados fueron captados por el Banco Pichincha y logró fusionarse con otros bancos que no les afectó la crisis, o que el impacto fue manejado adecuadamente. El Banco del Pichincha aprovechó la quiebra del Filanbanco que, en 1996, era el más grande del Ecuador, para captar toda la cartera de clientes de los bancos cerrados, especialmente de los costeños, que para la época eran los más grandes del País.

Después de una década, al igual que en 1998, dos bancos (Pichincha y Guayaquil) controlan más del 50 por ciento de todos los activos del sistema financiero, entre los dos suman 6 550 millones de dólares de un total de 12 000 millones aproximadamente. Estos grupos disputan el poder económico entre sí y para ello utilizan todos los recursos e influencias políticas que disponen; incluso están relacionadas con empresas transnacionales o han desarrollado ellos mismos empresas extranjeras para vincularse a la globalización económica y controlar los créditos de consumo por medio de las tarjetas tras-nacionalizadas: Visa y Diners (Banco Pichincha); American Express (Banco de Guayaquil).

---

<sup>36</sup> Hasta el momento de concluir esta investigación, el banco del Pacífico continuaba bajo la tutoría y propiedad del Banco Central del Ecuador.

El grupo Egas Grijalva dueño mayoritario del Banco Pichincha, logra un proceso de expansión nacional después de la crisis bancaria de 1998, al integrar un alto porcentaje de los clientes de los bancos quebrados o intervenidos por la AGD, además se consolida por la compra de los activos y pasivos del Banco Popular en el año 2000 y por la absorción, a partir del 2001, de ABN Amro Bank, Aserval y Proinco. Tiene diversas extensiones *off shore*: Banco del Pichincha de Panamá, Pichincha Agencia en Miami, Nassau, Bahamas, etc. El total de empresas que controla el grupo Egas es de 104 con ingresos de 1 185 millones de dólares en 2008. Actualmente cuenta con 5 160 millones de dólares en activos, 3 988 millones en depósitos y valores en circulación, 437 millones en patrimonio, 1 028 millones en contingencia, con utilidades de 60 millones de dólares (*Gestión* N.º 168, junio, 2008:15)

El grupo Lasso-Banco de Guayaquil después de la crisis bancaria se transforma en el referente de la circulación financiera de diversos grupos económicos costeños, especialmente de Guayaquil, que se queda sin bancos fuertes propios, pues los bancos de la costa (Filanbanco, Progreso), se acogen al salvataje del Estado y entran en liquidación. Entonces, los grupos económicos costeños buscan un reordenamiento en torno al Banco de Guayaquil que, en 2008, controla 38 empresas.

Con la crisis financiera hubo una recomposición del poder bancario en el país, los bancos de Guayaquil que eran los dominantes hasta hace no muchos años, pasaron a un segundo nivel; queda solo el banco de Guayaquil y el resto no significa mucho en el mercado. Hay unas tensiones políticas regionales y financieras entre los grandes grupos de poder en el país. En este proceso, los propietarios y representantes encabezados por Guillermo Lasso Mendoza, buscan un distanciamiento del poder tradicional ligado al Partido Social Cristiano y buscan la consolidación de procesos diferenciados. Es uno de los grupos financiero-empresariales emergentes, con nuevos vínculos políticos, sobre todo en los Gobiernos de Noboa, Gutiérrez y Palacio.

Actualmente se ubica en el segundo lugar de los grupos financieros privados, con 1.950 millones de dólares de activos, 1.335 millones de depósitos, 143 millones de patrimonio, 537 millones de contingentes y 28 millones de utilidades (*Gestión* N.º 168, junio, 2008:16)

## 2.- La nueva estructura financiera y los vínculos con los gobiernos de turno

Durante el régimen de Noboa Bejarano, con el apoyo social cristiano y demócrata cristiano, se refrendó la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, publicada en el registro Oficial N.º 589 el 4 de junio de 2002. La ley permitió la creación del Fondo de Estabilización, Inversión Social, Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP, Art. 13 al 17), fideicomiso mercantil cuyo agente fiduciario es el Banco Central. Esto permitía que el 70% del dinero de la bonanza petrolera se destinara al pago directo y automático de la deuda externa, motivo por el que los papeles de deuda subirían hasta el 107% de su valor nominal, beneficiando a algunos bancos ecuatorianos tenedores de deuda externa que aumentaron considerablemente su patrimonio y, por lo tanto, elevar su nivel de solvencia.

El gobierno de Lucio Gutiérrez, a pesar de las proclamas populistas de campaña en contra de los planteamientos de sus aliados (el movimiento indígena), designó algunos funcionarios ligados a la banca, para dirigir importantes instituciones públicas. El Ministerio de Economía fue delegado a Mauricio Pozo, funcionario de Produbanco y hermano del Gerente del Banco de Pichincha; el Ministerio de Gobierno a Mario Canessa, ex presidente de la Asociación de bancos Privados del Ecuador. Nombró como Embajador Itinerante a Guillermo Lasso, Gerente del Banco de Guayaquil, quien asumió un papel relevante y definitivo en este sector, como se demostró durante la visita de Lucio Gutiérrez a los Estados Unidos (Navarro, 2003: 16).

**Tabla 6**  
**Relación de Banca y Gobierno**

<b>Presidente</b>	<b>Nombre</b>	<b>Cargo Gobierno</b>	<b>Función anterior en banca</b>
Gustavo Noboa	Alfredo Arízaga	Ministro de Economía	Banco del Azuay y Grupo la Previsora
	Jorge Gallardo	Ministro de Economía	Presidente Banco Pacífico
Lucio Gutiérrez	Mauricio Pozo	Ministro de Economía	Produbanco
	Mauricio Yépez	Gerente Banco Central Ecuador	Banco Continental

Fuente: Superintendencia de Bancos, Revista Gestión, Revista Diners

Elaboración: Propia

Actualmente pese a todo el discurso socialista y redistributivo del gobierno de Rafael Correa, la banca privada tuvo un crecimiento acumulado de utilidades sostenido a lo largo de los últimos seis años (2006-2011), un ejemplo es que en el último año las utilidades fueron del 70%, cifra superior a periodos anteriores.  
[http://www.sbs.gob.ec/medios/PORTALDOCS/downloads/articulos\\_financieros/Reportes%20Financieros/2012/RF\\_361.pdf](http://www.sbs.gob.ec/medios/PORTALDOCS/downloads/articulos_financieros/Reportes%20Financieros/2012/RF_361.pdf)

Analizando los datos publicados ([www.sbs.gob.ec/](http://www.sbs.gob.ec/)) por la Superintendencia de Bancos y Seguros los ingresos superaron el 100%, por ejemplo los activos de los grupos financieros crecieron en 96,92% entre el 2006-2011, pasando de \$ 9,4 mil millones a \$18,5 mil millones; el patrimonio creció en 116,17%; los depósitos a la vista en el 121,77%; la cartera en el 123,37%; inversiones en 81%; y, las utilidades en el 144,81%, al pasar de \$118.3 millones a \$ 289.7 millones promedio anuales (Datos de la Superintendencia de Bancos y Seguros 2011).

Según la Superintendencia de Bancos y Seguros, hasta el año pasado en Ecuador existían catorce Grupos Financieros (Pichincha, Guayaquil, Pacífico, Produbanco, Bolivariano, Internacional, Diners Club, Austro, Promerica, Machala, Citybank, Rumiñahui, Amazonas, Cofiec), de los cuales doce están controlados por la banca privada, las dos restantes lideradas por una corporación financiera y otra de crédito de consumo. Los activos totales de los 14 grupos alcanzaban \$ 26 297 millones, de los cuales cerca del 90% correspondería la banca.

**Tabla 7**  
**Comportamiento de los activos de los Grupos Financieros**

Años	DEPÓSITOS		CARTERA		UTILIDADES	
	Grupos Financieros	Banca	Grupos Financieros	Banca	Grupos Financieros	Banca
2007	11 202 330	10 648.870	8 483 099	7 570 740	264 113	253 941
2008	13.741.758	13 171.105	10 050 046	9 634 711	310 699	283 282
2009	15 130 258	14 036 110	10 397 733	9 453 764	220 860	217 611
2010	18 296 448	16 552 675	13 279 925	11 361 021	278 650	260 902
2011	20 066 983	18 985 118	15 663 285	13 662 711	374 251	393 023

Fuente: [http://www.sbs.gob.ec/practg/sbs\\_index?vp\\_art\\_id=67&vp\\_tip=2#reportes\\_financieros](http://www.sbs.gob.ec/practg/sbs_index?vp_art_id=67&vp_tip=2#reportes_financieros)

Elaboración: Propia

Entre los Grupos Financieros, el Grupo Pichincha es el mayor y más grande (1686,6 millones), el Grupo Guayaquil es el segundo más grande (416,4 millones), seguido del Produbanco (324,8 millones), entidades financieras que concentran cartera, poco más del 60% del total de activos; en cambio los otros once apenas alcanzan a controlar el 40% del mercado financiero y crediticio. Esta acumulación se repite en el patrimonio ya que los tres más grandes concentran el 58%, pudiendo identificar claramente donde está el dinero del ecuatoriano promedio. (El Comercio, septiembre: 2012: 6)

## CONCLUSIONES

La causa fundamental de la quiebra bancaria de 1998-1999 fue, sin lugar a dudas, el fondeo de la banca a través de la implementación de normas flexibles y débiles en control para la regulación del sector económico-financiero. En este proceso no se consideró que, para aplicar un modelo bastante liberal, se debía que cumplir ciertas condiciones básicas para garantizar el éxito, especialmente en lo que tiene que ver con el mercado, que es un concepto central para la aplicación del liberalismo.

En términos teóricos la institución mercado es un mecanismo de funcionamiento que tiende al equilibrio, el mismo que se produce cuando más se asegure la libertad de contrato en todos los mercados y en todas las actividades económicas; por lo tanto, la ideología neoliberal resulta anti-intervencionista; pero este concepto es aplicable solo para países con mercados lo suficientemente desarrollados, con una distribución de los ingresos extendida en forma más equitativa en toda la población y que tienden a la competencia perfecta, en donde, todos los consumidores pueden gastar sus ingresos según sus preferencias con una libertad económica adecuada. A su vez, todas las empresas venden sus productos o servicios cubriendo al menos sus costos de producción, en definitiva todos los productos ofrecidos también son demandados, lo que permiten la aproximación al equilibrio. Lastimosamente para Ecuador el mercado es tan pequeño que tiende al monopolio u oligopolio que se opone a la competencia sana. El mercado local es, además, imperfecto por una distribución de los ingresos muy concentrada en un porcentaje muy pequeño de la población<sup>37</sup>. Finalmente, los mecanismos y procesos de control y regulación son ineficientes por diversas razones y ello lo hace más vulnerable a malos manejos, como efectivamente ocurrió en el año de 1998-1999.

La liberalización y desregulación del sistema financiero a partir de 1994, le permitió a la banca tomar decisiones autónomas sobre el conjunto de la economía con una enorme discrecionalidad, poniendo en sus manos las palancas del ahorro,

---

<sup>37</sup>Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Ecuador es uno de las cinco países más desiguales del continente (los otros son Haití, Bolivia, Brasil y Chile). En 2009 tuvo un 46%, de pobreza, es decir alrededor de la media mundial, que en ese año es del 45% (PNUD, 2010).

disponiendo de la inversión que necesitaban sus empresas a través de créditos vinculados en condiciones ventajosas a los propios accionistas de los bancos.

En realidad, la Ley aprobada en 1994, posibilitaba, garantizaba e incentivaba la especulación financiera y reconocía, de hecho, el carácter monopólico de la economía ecuatoriana y su manejo por grandes grupos financieros. Si bien la LGISF promovía una competencia entre las entidades, también permitió la constitución de oligopolios y pocos grupos financieros concentraron y acapararon los recursos económicos, en virtud de que se constituían alrededor de un banco o una sociedad financiera legalmente reconocida por esta ley, para crear todo un sistema planetario de monopolios horizontales y verticales, condicionados por la estructura de la propiedad del grupo financiero.

La ley debilitó las instancias de control del sector financiero, si bien las medidas tendían a una modernización del sector, este no fue acompañado por procesos similares en otras instancias como la judicial; es decir que no se dispuso de procesos y sanciones a los infractores, tampoco hubo una capacitación adecuada del personal de las instituciones fiscalizadoras. Otro elemento fue la recurrente violación a la norma constitucional y a su re-significación para otorgar beneficios al sector bancario, el incumplimiento de las transitorias de la constitución del 98 respondieron a favorecer intereses de los grupos económicos.

En términos generales podríamos resumir —en base a los datos obtenidos en este trabajo— que la trayectoria del sistema financiero ecuatoriano se inicia con un boom crediticio impulsado por la Ley General de Instituciones Financieras del año 1994 — que liberalizó el sistema—; luego sobrevino la severa crisis de 1999, para pasar a una recuperación sostenida de la cartera vencida. Los niveles de solvencia han sido constantes por encima del mínimo exigido por la ley, con lo que se recuperó la confianza de millones de clientes.

Los créditos vinculados y la piramidación permitidos por la LGISF fueron otro factor condicionante para el desencadenamiento de la crisis, pues ambos procedimientos permitieron la fuga de capitales a través de las empresas internacionales de los grupos financieros. Incluso los recursos del BCE para cubrir la liquidez bancaria fueron desviados para cubrir deudas internacionales de los grupos financieros. La fuga de

capitales por los créditos vinculados, la iliquidez constante en los bancos, el desequilibrio de entre créditos y pagos en sucres en la banca nacional, llevó a la constante desvalorización de la moneda, pues no existía una estabilidad cambiaria ocasionando que el gobierno asumiera el dólar como moneda nacional.

También se pudo apreciar que los grupos financieros estaban de alguna manera vinculados al Estado. Pudieron tener ciertos niveles de influencia para poder beneficiarse de la distribución de recursos económicos cuando alguno de sus miembros llegaba a formar parte de los organismos de control; por lo que, para estos grupos económicos-financieros el acceso al manejo del Estado constituye uno de los objetivos fundamentales, tanto para su consolidación, así como, para sus planes de expansión a nivel nacional como internacional. Desde luego, para acceder al Estado hay que pasar por el sistema político, cambiando la composición de las élites tradicionales por nuevas, para lo cual, los grupos económicos-financieros incorporan a sus grupos a miembros de las nuevas élites políticas como parte de su estrategia para captar el poder tras bastidores.

Para el año de 1998, dos bancos (Filanbanco y Progreso) controlaban más del 40 por ciento de los activos de todo el sistema financiero. La familia Isaías dueña de Filanbanco poseía 195 empresas que finalmente fueron incautadas por el Estado, que hasta el momento no han sido vendidas al sector privado<sup>38</sup>. De igual manera, Fernando Aspiazu, dueño del Banco del Progreso poseía 86 empresas. Con la caída de estos dos grupos financieros grandes, durante 1999-2000, quiebra más del 60 por ciento de los bancos. Sólo el Filanbanco tenía una pérdida de 654 millones de dólares, cortadas al 2 de diciembre de 1998, según el informe de la auditora internacional Price Waterhouse Coopers fechado el 15 de enero de 1999 (*Vistazo* N° 1072, abril. 2012: 22).

Con la Ley que creó la AGD publicada en el registro oficial el 2 de diciembre de 1998, el presidente de la República, Jamil Mahuad, recibió el Filanbanco amparado en la figura de reestructuración. También otras sociedades financieras entran en liquidación para ser intervenidas directamente por el Estado (AGD) en un proceso que dura más de

---

<sup>38</sup>Actualmente dichas empresas son administradas por Estado y son utilizadas de manera discrecional, especialmente los medios de comunicación incautados (TC televisión, Cablenoticias, Gamavisión)

10 años desde su inicio en 1998, sin que hasta el momento se haya resuelto totalmente, tanto en el campo financiero como en el jurídico.

En el análisis de este estudio se puede advertir que la crisis de 1998 y 1999 ha reconstituido la estructura de los grupos económicos de Ecuador. Este proceso también se ha visto influenciado por la adopción del dólar como moneda nacional puesto que ha cambiado la estructura de precios que, a su vez, determina el crecimiento o contracción de las ventas de las empresas ecuatorianas. Esta reconstitución significa una nueva competencia entre las elites económicas y políticas para reconfigurar espacios y tener el manejo gubernamental. Si bien ahora las leyes son un poco más restrictivas y hay mayor control del Estado hacia el sector financiero, aun no hay una redistribución equitativa de los recursos económicos, aún existe una monopolización de los créditos por parte de algunos grupos financieros.

Actualmente pese a todo el discurso socialista y redistributivo del gobierno, la banca privada tuvo un crecimiento acumulado de utilidades sostenido a lo largo de los últimos seis años, un ejemplo es que en el último año las utilidades fueron del 70%, cifra superior a periodos anteriores.

Los grupos financieros más grandes son: El grupo Pichincha que concentra el 36,86% del total de activos, que supera el 42,0 % si adicionamos al Grupo Diners Club (4,28%) y Rumiñahui (1,63%), con un total de ingresos de 1686 millones de dólares para el año 2011 sólo para sus filiales financieras, sin contar con el resto de empresas de su portafolio que pasan por empresas de venta de autos, inmobiliarias, medios de comunicación, etc., que forman parte del mismo grupo económico Banco Pichincha (el primero en la lista del “ranking” del SRI) (El Comercio, septiembre: 2012: 6)

Al igual que la energía, el dinero no desaparece, simplemente cambia y en este caso cambió de manos o mejor dicho de región. Hasta hace una década, el poder económico de la banca financiera radicaba en grupos financieros de la costa (Filanbanco, Banco del Progreso, Pacífico), pero tras la crisis económica y financiera los activos simplemente fueron captados por los grupos serranos (Banco Pichincha, Produbanco, Banco Internacional). En los últimos cinco años, los grupos financieros (Pichincha, Guayaquil, Pacífico, Produbanco, Bolivariano, Internacional, Diners Club,

Austro, Promerica, Machala, Citybank, Rumiñahui, Amazonas, Cofiec), se han consolidado, ya que su patrimonio y activos crecieron sostenidamente, sin que el gobierno ponga límites a su crecimiento; sin embargo, cabe recordar que en la Constitución aprobada en el 2008, se determinó que los grupos financieros se dediquen en forma exclusiva a sus negocios. Y por eso, junto a la Ley Antimonopolios aprobada este año 2012, se obligó a la venta de varios negocios paralelos, especialmente de la banca y medios de comunicación, lo que sin duda cambiará el escenario para los próximos años. (El Comercio, septiembre: 2012: 6)

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto (2006). *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editorial Nacional.
- Beckerman, Paúl y Solimano Andrés (2003). *Crisis y dolarización en el Ecuador*. Quito: Observatorio Social.
- Burbano de Lara, Felipe (2006). “Estrategias para sobrevivir a la crisis del estado: empresarios, política y partidos en Ecuador”. En Basualdo, Eduardo y Arceo, Enrique (Comp.): *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires CLACSO.
- Cueva, Agustín (1973). *El proceso de dominación política en Ecuador*. Editorial Voluntad, Quito.
- Dávila, Francisco (1981). *Los partidos tradicionales y el descenso de la oligarquía en el Ecuador*. En Revista Mexicana de Sociología, Vol 43, N.º 3 (Jul-Sep 1981): 1141-1168.
- Espinoza, Roque (2000). *La crisis económica financiera ecuatoriana de finales de siglo y la dolarización*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar
- Ferguson, John (2002). *Historia de la Economía*. México: Fondo de la Cultura Económica..
- Farrell, Gilda (1989). *La investigación Económica en el Ecuador*. Quito: ILDIS
- Fierro, Luis (1991). *Los Grupos Financieros en el Ecuador*. Quito: Centro de Educación Popular (CEDEP)
- Floyd, Hunter (1959). *Community Power Structure*, University of North Carolina Press.

- Hurtado, Osvaldo (2002). *Deuda y desarrollo en el Ecuador Contemporáneo*. Quito: Editorial Planeta
- Larrea, Carlos (2004). *Pobreza, dolarización y crisis en el Ecuador*. Quito: Institutos de Estudios Ecuatorianos
- Luque, Alberto (2000). *Dolarización: El Salto al Vacío*. En Alberto Acosta (Comp.). Quito: ILDIS/Abya-Yala
- Martin-Mayoral, Fernando (2009). Estado y mercado en la historia del Ecuador. Nueva Sociedad N.º221, mayo-junio
- Moncayo, Patricio (2009). *Con la democracia a costas*. Centro Cultural, Quito.
- Montúfar, Cesar (2000): *La reconstrucción neoliberal. Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador 1984-1988*. Quito: AbyaYala/ UASB.
- Moncada, José (2001). *Economía y globalización*. Ediciones Quito: Abya Yala.
- Mosca, Gaetano (2000). *La clase política*. Roma: Editorial Laterza
- Naranjo, Marco (2005). *Dolarización oficial: Regímenes monetarios en el Ecuador*. Quito: Colegio de Economistas de Pichincha
- (2001). *Hacia la dolarización oficial en el Ecuador*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Navarro, Guillermo (1977). *La concentración de capitales en el Ecuador*. Quito: Universidad Central del Ecuador
- Oleas Montalvo, Julio (2001): “Del libertinaje financiero a la pérdida del signo monetario: una visión macroeconómica”. En Salvador Marconi (Ed.): *Macroeconomía y economía política en dolarización*. Quito: AbyaYala

Paredes, Pablo Lucio (2010). *Ecuador de la no república...a la no república*. Quito: Trama Editores

Quiroz, Alfonso (1990). *Banqueros en conflicto*. Centro de investigaciones. Lima: Universidad del Pacifico.

Salto, Napoleón y Lola Vázquez (2009). *Ecuador su realidad*. Quito: Fundación José Peralta.

Valles, Josep (2007). *Ciencia Política*. Barcelona: Editorial Ariel S. A.

V. Pareto. (1980). *Forma y equilibrio sociales*. Madrid: Alianza

Wambeke, Carol, Rosa Herrera (1994). *Estructura del sector financiero Ecuatoriano y su marco regulatorio*. Quito: Corporación de Desarrollo de Pichincha

Wright, Mills (1989). *La elite del poder*. México: Fondo de Cultura Económica.

### **Otras fuentes consultadas**

Servicio de Rentas Internas (SRI) Información electrónica. Grupos económicos.  
<http://www.sri.gob.ec/web/guest/335>

Superintendencia de Bancos y Seguros. Reportes financieros mensuales 1999-2010.  
[http://www.sbs.gob.ec/practg/sbs\\_index?vp\\_art\\_id=67&vp\\_tip=2#reportes\\_financieros](http://www.sbs.gob.ec/practg/sbs_index?vp_art_id=67&vp_tip=2#reportes_financieros)

- Registro Oficial. Suplemento # 439 mayo 12 1994

### **Periódicos y revistas**

- *El Comercio* mayo 17 1994
- \_\_\_\_\_ marzo 1994.

- \_\_\_\_\_ enero de 1994.
- \_\_\_\_\_ septiembre del 2012.
- Revista *Gestión* 1995 # 12, Dinediciones. Quito
  - \_\_\_\_\_ 1996 #24, Dinediciones. Quito
  - \_\_\_\_\_ 1997 # 36, Dinediciones. Quito
  - \_\_\_\_\_ 1998 # 48, Dinediciones. Quito
  - \_\_\_\_\_ 1999 # 60, Dinediciones. Quito
  - \_\_\_\_\_ 2000 # 72, Dinediciones. Quito
  - \_\_\_\_\_ 2001 # 84, Dinediciones. Quito
  - \_\_\_\_\_ 2002 # 96, Dinediciones. Quito
  - \_\_\_\_\_ 2003 # 108, Dinediciones. Quito
  - \_\_\_\_\_ 2004 # 120, Dinediciones. Quito
  - \_\_\_\_\_ # 132, Dinediciones. Quito
  - \_\_\_\_\_ # 144, Dinediciones. Quito
  - \_\_\_\_\_ 2007 # 156, Dinediciones. Quito
  - \_\_\_\_\_ 2008 # 168, Dinediciones. Quito
  - \_\_\_\_\_ 2009 # 180, Dinediciones. Quito
- Revista *Vistazo* Octubre 1999.
- \_\_\_\_\_ Octubre 1999.
- \_\_\_\_\_ Noviembre 1999.
- \_\_\_\_\_ Noviembre 1998.
- \_\_\_\_\_ Enero 1996
- \_\_\_\_\_ Julio 1999.
- \_\_\_\_\_ Agosto 1998.
- \_\_\_\_\_ Abril 2012.
- Revista *Análisis Semanal* Noviembre 1999.
- Revista *Ecuatoriana de Historia Económica* N.º 11, 1995. Banco Central del Ecuador.

## ANEXOS

### ANEXO 1

#### **Ley General de Instituciones del Sistema Financiero**

El Art. N.º 57 de la LGISF, define: “Para efectos de esta Ley, se entenderá por grupo financiero al integrado por: *i)* Una sociedad controladora que posea un banco o una sociedad financiera privada o corporación de inversión y desarrollo, una compañía de seguros y reaseguros, sociedades de servicios financieros o auxiliares previstas en esta Ley, las instituciones previstas en la Ley de Mercado de Valores, así como las subsidiarias del país o del exterior de cualesquiera de las mencionadas; *ii)* Un banco o sociedad financiera o corporación de inversión y desarrollo que posea una compañía de seguros y reaseguros, sociedades de servicios financieros o auxiliares previstas en esta Ley, las instituciones previstas en la Ley de Mercado de Valores, así como las subsidiarias del país o del exterior de cualesquiera de ésta; *iii)* Un grupo financiero, cualquiera que sea su conformación, no podrá estar integrado por más de un banco, ni por un banco y una sociedad financiera o corporación de inversión y desarrollo, ni por más de una compañía de seguros o reaseguros, ni por más de una sociedad financiera o corporación de inversión y desarrollo al mismo tiempo, ni poseer más de una sociedad de servicios financieros o auxiliares dedicada a la misma actividad. Se entenderá conformado un grupo financiero desde el momento en el que la sociedad controladora, el banco o la sociedad financiera o corporación de inversión y desarrollo posean una o más de las instituciones señaladas”. (Registro oficial 439. Mayo de 1994: 30)

## ANEXO 2

### Ley General de Instituciones Financieras

**ARTÍCULO 74.-** Se considerarán vinculadas a la propiedad o administración de la institución del sistema financiero, las siguientes:

Las personas naturales o jurídicas que posean, directa o indirectamente el uno por ciento (1%) o más del capital pagado de la institución financiera o de la sociedad controladora del banco o institución financiera que haga cabeza del grupo financiero;

Las empresas en las cuales los representantes legales, administradores directos o funcionarios posean directa o indirectamente más del tres por ciento (3%) del capital de dichas empresas;

Los cónyuges o los parientes dentro del segundo grado de consanguinidad o primero de afinidad de los representantes legales, de los administradores directos o funcionarios de una institución financiera; d) Las empresas en las que los cónyuges, los parientes dentro del segundo grado de consanguinidad o primero de afinidad de los representantes legales, de los administradores directos o funcionarios de una institución financiera, posean acciones por un tres por ciento (3%) o más del capital de dichas empresas; y,

Las que se declaren presuntivas, con arreglo a las normas de carácter general que dicte la Superintendencia de Bancos, por plazos, tasas de interés, falta de caución u otra causa, en las operaciones activas o sujetos que tengan tratamientos preferenciales en operaciones pasivas.

Los administradores y funcionarios para efectos de créditos vinculados, deberán ser determinados por la Superintendencia de Bancos.

**ARTÍCULO 75.-** Cuando se trate de un grupo financiero, que se enmarque en las normas de esta Ley, los porcentajes previstos en el artículo 72 se computarán sobre el patrimonio técnico de la entidad financiera.

Otro de los aspectos importantes es la aprobación de la corporación del seguro de depósitos<sup>1</sup>.

**Art.-... (1)** Créase la Corporación del Seguro de Depósitos (COSEDE), entidad de derecho público, con autonomía administrativa y operativa, cuyo domicilio principal será la ciudad de Quito; con el objeto de administrar el sistema de seguro de depósitos de las instituciones del sistema financiero privado establecidas en el país, que se rigen por la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y que se hallan sujetas al control de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

**Art.-... (2)** La Corporación del Seguro de Depósitos tendrá un Directorio integrado por tres miembros: el Presidente, que será designado por el Ministerio de Finanzas y, dos vocales, uno nombrado por la Junta Bancaria y otro por el Directorio del Banco Central del Ecuador.