

UNIVERSIDAD TECNICA PARTICULAR DE LOJA

ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

POSTGRADO ESPECIALIDAD EN DERECHO EMPRESARIAL

**LA CREACIÓN DE LA AGENCIA DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS Y
SUS IMPLICACIONES EN EL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL**

AUTOR

AB. JHONNY MONTIEL VÁSCONEZ

DIRECTOR

MSC. CÉSAR DÁVALOS ARELLANO

QUITO, 2008

DECLARACIÓN DE AUTORIA

Las ideas y opiniones contenidas en el presente informe de investigación son de exclusiva responsabilidad del autor.

Nombre

Firma

Jhonny Montiel Vásquez

CESIÓN DE DERECHOS

Yo, Jhonny Montiel Vásconez, declaro conocer y aceptar la disposición del artículo 67 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja, que en su parte pertinente textualmente dice: *“Forman parte del patrimonio de la Universidad Técnica Particular de Loja la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través, o con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad”*.

Nombre

Firma

Jhonny Montiel Vásconez

Msc. César Dávalos Arellano
DOCENTE – DIRECTOR DE LA TESINA

CERTIFICA:

Que el presente trabajo de investigación, realizado por el señor Jhonny Montiel Vásquez, ha sido cuidadosamente revisado por el suscrito, por lo que podido constatar que cumple con todos los requisitos de fondo y de forma establecidos por la Universidad Técnica Particular de Loja por lo que autorizo su presentación.

Loja,

Msc. César Dávalos Arellano

AGRADECIMIENTO

A mi esposa e hijos, por su paciencia y comprensión por el escaso tiempo dedicado a las actividades familiares.

A mis padres, por servirme de inspiración durante el camino hacia el logro de este objetivo.

A mis compañeros y compañeras de oficina, por ofrecerme el impulso desinteresado y oportuno cuando fue necesario.

A mis amigos y amigas, por compartir conmigo la satisfacción de lograr el objetivo propuesto.

ESQUEMA DE CONTENIDOS

CAPITULO I.- SISTEMA FINANCIERO NACIONAL

- 1.1. El Sistema Financiero en el Ecuador
- 1.2. Crisis general del país
 - 1.2.1. Origen y justificaciones
 - 1.2.2. Características de la crisis
 - 1.2.3. Efectos en el Sistema Financiero
 - 1.2.4. Dolarización de la economía

CAPITULO II.- LA AGENCIA DE GARANTIA DE DEPOSITOS

- 2.1. Objetivos y ámbito de acción
- 2.2. Organización administrativa
- 2.3. Recursos institucionales
- 2.4. Proceso de saneamiento
- 2.5. Resultados de la gestión

CAPITULO III.- NUEVO MODELO ECONOMICO

- 3.1. Propuesta del gobierno
- 3.2. Seguro de depósito

CAPITULO IV.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 4.1. Conclusiones
- 4.2. Recomendaciones

RESUMEN DEL CONTENIDO

La investigación describe las causas de la crisis económica que afectó a la República del Ecuador durante la segunda parte de la década de los años 90 y, los mecanismos utilizados por los gobiernos de turno para enfrentar los efectos sociales de la misma.

Explica el objeto de la creación de la Agencia de Garantía de Depósitos y su papel en la administración y control del proceso de saneamiento de las instituciones financieras nacionales que cerraron sus puertas por los efectos de la crisis.

Asimismo, examina la decisión gubernamental de extinguir a la Agencia de Garantía de Depósitos para dar lugar a la creación de un nuevo ente que garantice los recursos de los depositantes a fin de recuperar y mantener la confianza en el sistema financiero nacional.

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas, el Ecuador se ha visto afectado por una crisis recurrente y continua que ha impedido sentar las bases para lograr un desarrollo económico y social sostenido y estable.

La presente investigación está enfocada a identificar las razones de la crisis, analizar su evolución y, determinar los efectos sobre la población más pobre del país, la cual soporta una brecha cada vez más amplia respecto de los segmentos de población más rica, creciendo en consecuencia aspectos negativos como la delincuencia y la disgregación familiar por causa de la emigración hacia países de mayor desarrollo económico.

Una de las consecuencias más graves de la crisis se vio reflejada en la caída del sistema financiero nacional, la misma que causó desolación y mayor pobreza en la población, especialmente en la de mayor edad, causando inclusive fallecimiento de ancianos y enfermos por la impresión negativa recibida.

Con el ánimo de amortiguar los efectos causados por el derrumbe del sistema financiero nacional, el gobierno creó la Agencia de Garantía de Depósitos para a través de ella, garantizar la devolución de los recursos que los depositantes habían confiado a las instituciones financieras, mediante las denominadas técnicas de solución.

Luego de una década, el actual gobierno de la República del Ecuador ha decidido terminar la existencia de la Agencia de Garantía de Depósitos e impulsar la creación de una nueva institución destinada a garantizar los depósitos captados por las instituciones privadas que integran el sistema financiero nacional.

El objetivo básico de la presente investigación, es evaluar los resultados de la gestión de la Agencia de Garantía de Depósitos, medida en la satisfacción de los reclamos presentados por los depositantes de la banca sometida a procesos de saneamiento bajo su control y administración.

El Autor

CAPITULO I

SISTEMA FINANCIERO NACIONAL

1.1. EL SISTEMA FINANCIERO EN EL ECUADOR

En la República del Ecuador, al igual que en la mayoría de países del mundo, el sistema financiero constituye un sector muy importante de la economía, ya que a través de su intermediación se facilitan las operaciones de pago, ahorro, crédito y otros servicios prestados por sus miembros, sean estos Bancos, Sociedades Financieras, Mutualistas, Cooperativas de Ahorro y Crédito, Compañías de Seguros, Casas de Valores, Almaceneras, Emisores de Tarjetas de Crédito, etc.

Por definición, el sistema financiero es un conjunto de instituciones, instrumentos y mercados cuyo objetivo es propiciar la relación de las unidades económicas excedentarias de liquidez y las unidades económicas deficitarias de liquidez, canalizando el ahorro de las primeras hacia la inversión de las segundas, en función de las diversas motivaciones de ahorristas y de inversores.

Marco legal y organismos de control

El sistema financiero nacional está conformado por instituciones que actúan en un sector regulado denominado Formal y por otro no regulado denominado Informal. Las instituciones financieras que integran el sector formal están normadas por la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y se encuentran sujetas a la supervisión de la Superintendencia de Bancos y Seguros; por el contrario, las instituciones financieras que forman parte del sector informal, entre ellas las organizaciones no gubernamentales (ONG's) y cooperativas de ahorro y crédito (CAC's) con activos inferiores a veinte mil salarios mínimos vitales, no son supervisadas por dicho órgano de control y por consiguiente, aplican modelos de intermediación heterogéneos.

La Ley General de Instituciones del Sistema Financiero regula la organización y funciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros y, la creación, organización, actividades, funcionamiento y extinción de las instituciones del sistema financiero privado, según su naturaleza jurídica; así como lo relacionado a las normas de solvencia y prudencia financiera.

Los organismos de control del sistema financiero son la Junta Bancaria y la Superintendencia de Bancos y Seguros.

Junta Bancaria

Es un cuerpo colegiado conformado por el Superintendente de Bancos y Seguros, que la preside; el Presidente del Directorio del Banco Central del Ecuador, el Superintendente de Compañías, un delegado del Presidente de la República y un delegado de la ciudadanía, nombrado por el Presidente de la República.

La Junta Bancaria se encarga de dictar Resoluciones en materia financiera, aplicables a todo el sistema financiero nacional.

Superintendencia de Bancos y Seguros

Es una entidad técnica y autónoma de derecho público, dirigida y representada por el Superintendente de Bancos y Seguros, encargada de la vigilancia y el control de las instituciones del sistema financiero público y privado, así como también de las compañías de seguros y reaseguros, determinadas en la Constitución y en la Ley.

La misión de la Superintendencia de Bancos es *“Supervisar el buen uso de los recursos de la sociedad ecuatoriana depositados en el sistema financiero, la adecuada cobertura de sus riesgos a través del sistema de seguros privados y la certeza de una pensión en la tercera edad, conformada sobre la base de sus ahorros provisionales.”*

1.2. CRISIS GENERAL DEL PAIS

1.2.1. ORIGEN Y JUSTIFICACIONES

El Patrimonio Técnico es un concepto amplio asociado a la definición del capital de una institución financiera, que incluye elementos como capital primario y capital secundario o suplementario y excluye activos intangibles como el “goodwill”. Una de los aspectos a considerar es que el capital secundario no puede exceder al valor del capital primario e incluye elementos que no son parte del capital accionario pero que pueden ofrecer protección para absorber pérdidas.

El Art. 47 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, establece:

“Con el objeto de preservar su solvencia, las instituciones del sistema financiero deberán mantener, en todo tiempo, el conjunto de relaciones técnicas que establezca la Junta Bancaria mediante resolución de carácter general, siguiendo los estándares internacionales, especialmente los establecidos por el Comité de Basilea. En particular, deberán mantener una relación entre su patrimonio técnico y la suma ponderada de sus activos y contingentes no inferior al 9%. No obstante, el Superintendente de Bancos previo informe favorable de la Junta Bancaria podrá aumentar dicho porcentaje.”

La Superintendencia observará y velará por el estricto cumplimiento del principio general de supervisión consolidada, en particular para el caso de grupos financieros, utilizando para ello los estándares internacionales de práctica en la materia.”.

Asimismo, el Art. 50 de la Ley ibídem señala:

“El patrimonio técnico constituido, de acuerdo a lo previsto en el artículo 48 no podrá ser inferior al cuatro por ciento (4%) de los activos totales, incluidos los contingentes.”.

Durante la década de 1990, la República del Ecuador fue objeto de una serie de circunstancias estructurales y coyunturales adversas que dieron origen a una crisis económica a gran escala, entre las cuales se destacaron:

- Incremento de los créditos vinculados en la banca entre 1992 y 1993;
- Deficiente control de los órganos de control financiero entre 1992 y 1996;
- Conflicto bélico con la República del Perú en 1995;
- Rumores de adopción de la convertibilidad como sistema monetario en 1996;
- Destitución del Presidente Abdalá Bucaram Ortiz en 1997;
- Inestabilidad del gobierno interino de Fabián Alarcón de 1997 a 1998;
- Efectos negativos del fenómeno de El Niño en 1998;
- Caída del precio del petróleo entre 1998 y 1999;
- Fantasma de hiperinflación entre 1997 y 1999;
- Elevados niveles de la tasa de interés en 1999;
- Feriado bancario y congelación de los depósitos bancarios en 1999;
- Efecto de la segunda crisis asiática;
- Contracción de créditos externos a la banca privada;
- Dificultades comerciales con los Estados Unidos de Brasil;
- Destitución del Presidente Jamil Mahuad Witt.

1.2.2. CARACTERISTICAS DE LA CRISIS

La Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, impulsada por el Gobierno del arquitecto Sixto Durán Ballén, entró en vigencia en el año 1994, como una más de una serie de reformas legales efectuadas en el marco del denominado Consenso de Washington, orientado a la desregulación de la economía en aplicación de políticas neoliberales.

Con la citada ley, los mercados financieros estructuraron esquemas de competencia que además de las tasas de interés, consideraban incentivos que propiciaron la proliferación de entidades e instrumentos financieros, reduciendo la capacidad de supervisión de parte del órgano de control bancario sobre 44 bancos privados y un centenar de entidades financieras de varios tipos.

Entre las consecuencias del deficiente control bancario, se puede mencionar: introducción de productos especulativos, ingreso de capitales golondrina, canalización de recursos sin aplicación de mecanismos de selección ni garantías suficientes, fuga de capitales, creación mal intencionada de agencias internacionales o bancos off-shore, incremento de activos improductivos.

Los primeros síntomas de la crisis se observaron en el año 1995, con la quiebra de varias entidades que no estaban autorizadas para intervenir como intermediarias financieras y por tanto estaban impedidas de recibir dinero de inversionistas, situación que incrementó los niveles de desconfianza del público en el sistema financiero nacional, ocasionando una contracción de la cartera en términos reales del 6.6%.

Durante el mismo año, el conflicto bélico con la República del Perú, aumentó la debilidad de la economía ecuatoriana, produciéndose en 1996 la caída de las entidades financieras Banco de Los Andes y Banco Continental.

Una ligera estabilidad posterior se vio gravemente alterada en 1998, por los efectos del fenómeno natural conocido como El Niño, que en conjunto con la inflación creciente y diversas fuentes de presión fiscal, deterioraron la escasa capacidad de pago de los deudores de la banca nacional.

Una de las mayores manifestaciones de la depresión de la economía desde 1998, fue la contracción del mercado de trabajo, provocando la agudización del empobrecimiento y descapitalización familiar, reduciendo los porcentajes de la fuerza laboral plenamente ocupada del 51% al 33% en 1999, el aumento del subempleo del 40% al 57% y del desempleo al 14%.

Los estratos medios y bajos de la población sufrieron una verdadera economía de guerra para subsistir y se vieron obligados de improviso a soportar una sucesión de perjuicios y sufrimientos, derivados de la disminución del valor real de las remuneraciones, del consumo, del gasto social y simultáneamente, el incremento de la inflación, de las tasas de interés, del desempleo y del subempleo.

Las circunstancias descritas causaron efectos devastadores en la población, tales como:

- Incremento de la emigración de la población económicamente activa;
- Pérdida de la autoestima personal, especialmente en la población joven;
- Incremento de problemas intrafamiliares;
- Vigencia y fortalecimiento de la economía delictual;
- Crecimiento de la inequidad en la distribución del ingreso;
- Pérdida de credibilidad en el sistema financiero;
- Incremento del desempleo y subempleo.

1.2.3. EFECTOS EN EL SISTEMA FINANCIERO

A partir del año 1994, bancos y financieras privadas presentaron estados de quiebra, insolvencia, falta de liquidez, disminución de reservas, cartera incobrable, suspensión de créditos externos, entre otras manifestaciones de la profunda crisis que afectó su desempeño económico.

Entre los años 1994 y 1998 se produjo la quiebra de cuatro bancos y siete sociedades financieras ecuatorianas, determinándose como principal razón el otorgamiento abusivo de créditos vinculados.

En enero de 1999, la precaria situación del sistema financiero se vio agravada por la creación del Impuesto a la Circulación de Capitales, que gravaba con el 1% a toda transacción realizada a través del sistema, lo que constituyó un incentivo negativo para los clientes, quienes redujeron sus transacciones bancarias.

Feriado bancario

El 8 de marzo de 1999, con el propósito de evitar el incontenible colapso del sistema financiero nacional por la avalancha de retiros de depósitos monetarios del Banco del Progreso S.A., el Presidente Jamil Mahuad Witt emitió el Decreto Ejecutivo N° 685 estableciendo un “feriado bancario”, congelando los fondos de los depositantes durante cinco días, luego de los cuales se decretó el congelamiento del 50% de los depósitos en cuentas corrientes y de ahorros en sucres y del 100% para las cuentas corrientes en dólares. Asimismo, los depósitos a plazo en sucres y dólares fueron congelados por un año a partir de su fecha de vencimiento y, los plazos de los créditos se extendieron por un año adicional a la fecha de su vencimiento original.

A pesar de la indicada medida gubernamental, el 23 de marzo de 1999, el Banco del Progreso S.A. suspendió unilateralmente la atención al público con el anuncio de que el cierre sería temporal y, en julio del mismo año, su principal directivo fue apresado bajo la acusación de retención de recursos fiscales correspondientes a recaudaciones del Impuesto a la Circulación de Capitales (ICCR), efectuadas por el Banco.

Las medidas decretadas por el gobierno fueron impopulares y afectaron seriamente aspectos de orden social y económico de los depositantes, ya que la devolución de los fondos fue lenta y progresiva por más de un año, sufriendo severo deterioro por efectos de la inflación.

A partir del mes de mayo, la Superintendencia de Bancos y Seguros contrató a las firmas internacionales Price Waterhouse, Arthur Andersen, Deloitte & Touche, BDO y Peat Marwick, para realizar un diagnóstico del sistema financiero nacional que establezca la viabilidad de las entidades bancarias, el costo y la real magnitud de la crisis financiera.

Los resultados de los exámenes efectuados durante tres meses a 35 bancos, fueron dados a conocer el 30 de julio de 1999, demostrando que siete instituciones financieras se encontraban insolventes y diez no cumplían con el patrimonio técnico exigido por la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero.

Desde el inicio de la crisis del sistema financiero nacional, cronológicamente, los 17 bancos y 23 sociedades financieras afectadas fueron los siguientes:

Institución	Fecha de afectación	Matriz	Estado
Bancos			
De los Andes	11-oct-1994	Quito	Liquidación/Rehabilitación
Mercantil Unido	02-ago-1996	Guayaquil	Liquidación
Continental	Mar-1996/Juni1997	Guayaquil	Fusión con el Banco del Pacífico
Solbanco	02-abr-1998/16-dic-1999	Guayaquil	Saneamiento
De Préstamos	24-ago-1998/08-sep-1999	Quito	Liquidación/Saneamiento
Filanbanco	02-dic-1998/18-jul-2001	Guayaquil	Reestructuración/Liquidación
Del Tungurahua	29-dic-1998	Ambato	Saneamiento
Financorp	12-ene-1999	Guayaquil	Saneamiento/Liquidación
Del Azuay	18-ene-1999	Cuenca	Saneamiento
Banco del Agro	18-ene-1999	Guayaquil	Saneamiento
Del Occidente	02-mar-1999	Guayaquil	Saneamiento/Liquidación
Del Progreso	13-jul-1999	Guayaquil	Saneamiento
Bancomex	11-ago-1999	Manta	Saneamiento
Popular	26-sep-1999	Quito	Saneamiento
Unión	01-oct-1999	Guayaquil	Saneamiento
De Crédito	01-oct-1999	Guayaquil	Saneamiento
La Previsora	17-dic-1999	Guayaquil	Reestructuración/Fusión
Soc. Financieras			
Intermil	11-ene-1996	Guayaquil	Liquidación
Principal	09-ago-1996	Quito	Liquidación
Facturinsa	05-mar-1997	Quito	Liquidación
Investleasing	30-abr-1997	Quito	Liquidación
Uno	10-jul-1997	Guayaquil	Liquidación
Filasa	14-jul-1997	Guayaquil	Liquidación
Confianza	05-mar-1998	Guayaquil	Liquidación
Ecuacorp	05-mar-1998	Guayaquil	Liquidación
Trafinsa	02-abr-1998	Guayaquil	Liquidación
Solinversiones	06-ago-1998	Guayaquil	Liquidación
Lessor	24-sep-1998	Quito	Liquidación
Amerca	23-feb-1999	Quito	Saneamiento/Liquidación
Finannova	27-ene-2000	Guayaquil	Liquidación
NecmanCorp	14-oct-1999	Guayaquil	Saneamiento/Liquidación
Finiber	09-dic-1999	Quito	Saneamiento/Liquidación
Alfa	15-dic-1999	Quito	Liquidación
Valorfinsa	10-feb-2000	Quito	Saneamiento/Liquidación
Ecuacambio	20-abr-2000	Quito	Liquidación
Alterfinsa	31-ago-2000	Quito	Liquidación
Pafisa	21-sep-2000	Quito	Liquidación
Ecuafactor	09-mar-2001	Quito	Liquidación
Hemisferio	02-abr-2002	Guayaquil	Liquidación
Tecfinsa	09-abr-2002	Guayaquil	Liquidación

Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros – Subdirección de Entidades en Saneamiento y en Liquidación

De la información precedente se desprende que en lo que refiere a bancos, a Guayaquil corresponde el 64.71%, a Quito el 17.65% y a otras ciudades el 17.65%; y, en cuanto a sociedades financieras, a Guayaquil le corresponde el 47.83% y a Quito, el 52.17%.

1.2.4. DOLARIZACION DE LA ECONOMIA

Antecedentes

El 22 de marzo de 1884, ante la necesidad de racionalizar una actividad económica totalmente viciada y caótica, el gobierno del presidente José María Plácido Caamaño decretó la creación del Sucre como moneda de circulación nacional, cuyo nombre rendía homenaje al héroe de la Independencia ecuatoriana, mariscal Antonio José de Sucre.

Simultáneamente, se prohibió la importación de cualquier moneda inferior en peso o ley que el Sucre y en caso de no acatarse la disposición, las monedas serían incautadas y reexportadas en forma de barra.

Con el fin de ordenar la economía y controlar las malas prácticas de la banca privada, que controlaba el movimiento económico del país, mediante Decreto Ejecutivo del 9 de octubre de 1925 se creó el Banco Central del Ecuador.

Epoca actual

El galopante deterioro de la economía ecuatoriana durante los años 90's, acelerada desde el año 1998, exigía medidas gubernamentales creativas para evitar la hiperinflación y la escalada de la cotización del dólar, presentándose varias ideas, entre ellas, eliminación de tres ceros de la derecha, lanzamiento de nueva moneda, convertibilidad y finalmente, la dolarización.

La dolarización de una economía constituye un caso particular de sustitución de la moneda local por el dólar de los Estados Unidos de Norteamérica para el cumplimiento de sus tres funciones, como reserva de valor, unidad de cuenta y medio de pago y de cambio, lo cual implica que los precios, salarios y contratos se fijan en dólares.

En la práctica, desde el año 1995 la economía ecuatoriana sufría una dolarización informal, como proceso espontáneo en respuesta al deterioro del poder adquisitivo del Sucre, obligando a los agentes a refugiarse en activos denominados en dólares, aunque no sea de curso obligatorio, a tal punto que en 1999 el país se había dolarizado en más del 50% de sus transacciones.

El domingo 9 de enero de 2000, el presidente de la República del Ecuador, Jamil Mahuat Witt, anunció su decisión de dolarizar formalmente la economía del país, después de anclar el precio de la divisa en un nivel de veinticinco mil sucres por dólar de los Estados Unidos de Norteamérica (S/.25.000,00/US\$1,00).

El presidente expresó que: “El sistema de dolarización de la economía es la única salida que ahora tenemos y es el camino por donde debemos transitar”.

Entre las ventajas importantes de la dolarización, señaladas en los estudios técnicos efectuados por el Gobierno y otras instituciones del Estado, se identificaron las siguientes:

- Terminará la inestabilidad del precio del dólar, el cual se mantendrá fijo y estable;
- Permitirá que las tasas de interés se ubiquen al nivel de las tasas internacionales;
- Posibilitará reducir la inflación a niveles inferiores al 10%;
- Aumentará la productividad de las empresas al reducir sus costos financieros;
- Facilitará la planificación a largo plazo con decisiones económicas más eficaces.

A inicios del año 2002, la Superintendencia de Bancos y Seguros aplicó reformas estructurales con el objeto de mejorar los sistemas de supervisión, entre ellos la expedición del Catálogo Unico de Cuentas y su instructivo y, la publicación de la calificación de riesgo de las instituciones financieras a través de los medios de comunicación colectiva.

CAPITULO II

LA AGENCIA DE GARANTIA DE DEPOSITOS

2.1 OBJETIVOS Y AMBITO DE ACCION

La Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) fue creada mediante el artículo 22 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica, en el Area Tributario-Financiera, aprobada por el Congreso Nacional del Ecuador a los veinte y seis días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y ocho y publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 78 del martes uno de diciembre de mil novecientos noventa y ocho.

Se trata de una entidad de derecho público, autónoma, dotada de personalidad jurídica propia, gobernada por un Directorio, el mismo que deberá promover un equitativo equilibrio con sentido nacional y por decisión unánime designará de fuera de su seno al Gerente General de dicha Agencia para un período de tres años, pudiendo ser reelegido, quien ejercerá la representación legal y participará en las sesiones de Directorio con voz pero sin voto.

El Directorio determinará las reglas de funcionamiento interno de la Agencia de Garantía de Depósitos y deberá reunirse por lo menos una vez al mes para analizar la información con que cuenten la Superintendencia de Bancos y el Banco Central del Ecuador respecto a la situación financiera individual y en conjunto de las Instituciones Financieras de Intermediación (IFIs), a fin de determinar las políticas y acciones preventivas o correctivas que deban observarse. En el ámbito de su competencia, la Agencia de Garantía de Depósitos evitará tendencias monopólicas en el sector financiero.

El artículo 21 de la Ley de Reordenamiento Económico en el Area Tributario-Financiera, con relación a la garantía de depósitos, establece: *“Respecto de las IFIs que se encuentren sometidas al Procedimiento de Saneamiento, el Estado ecuatoriano garantiza el pago de la totalidad de los saldos de depósitos y otras captaciones, vigentes y por contratarse, con los correspondientes intereses calculados hasta el día anterior al inicio del Procedimiento de Saneamiento, de personas naturales y jurídicas domiciliadas en el país y en el extranjero, debidamente registrados en las IFIs y de las otras entidades integrantes del mismo grupo financiero, incluyendo las off-shore de las instituciones financieras nacionales, siempre que éstas estén autorizadas a captar depósitos del público en el país por la Superintendencia de Bancos. Se incluye además en esta garantía los créditos concedidos por entidades extranjeras no vinculadas con la IFI, para financiar comercio exterior, que estén debidamente instrumentados y registrados en dichos balances y cuyo buen fin sea comprobado por la Agencia de Garantía de Depósitos.*

Se excluye de lo dispuesto en este artículo a los depósitos que de conformidad con la resolución que expida la Agencia de Garantía de Depósitos, sean considerados como vinculados con accionistas y administradores de la IFI, así como los depósitos constituidos con infracción a las normas legales o reglamentarias, aquellos cuya tasa de interés se hubiere pactado en tres puntos porcentuales o más por encima del promedio ponderado de las tasas para operaciones pasivas de libre contratación, que publica semanalmente el Banco Central del Ecuador y aquellas captaciones que no obstante su forma y denominación constituyan acreencias no depositarias.”.

La Disposición Transitoria CUARTA de la Ley Para la Transformación Económica del Ecuador, aprobada por el Congreso Nacional a los veinte y nueve días del mes de febrero del año dos mil y publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 34 del lunes trece de marzo del año dos mil, establece que la Superintendencia de Bancos, el Banco Central del Ecuador y la Agencia de Garantía de Depósitos continuarán ejerciendo, respecto de las instituciones financieras que a la presente fecha se encuentren sometidas a procesos de reestructuración o de saneamiento, las mismas atribuciones, derechos, responsabilidades y deberes que les competía hasta la expedición de la presente Ley. Especialmente, podrá subastar los activos que se hallan bajo su control y administración, de la forma en que lo determine el Presidente de la República mediante reglamento que lo expedirá en ejercicio de la potestad reglamentaria.

Misión y objetivos de la entidad

Mucho tiempo después de su creación, mediante Resolución N° AGD-UIO-D-2005-013 del tres de agosto de dos mil cinco, el Directorio de la Agencia de Garantía de Depósitos definió la misión y los objetivos institucionales, en los siguientes términos:

Misión

“Pagar los depósitos garantizados de los clientes de las instituciones financieras sometidas al proceso de saneamiento, de manera eficiente y oportuna, aplicando las técnicas de solución más convenientes, que comporten el menor costo posible para el Estado, con estricto apego a la Ley.”.

Objetivos generales

- a) Servir de instrumento de estabilidad del sistema financiero ecuatoriano y de gestión de crisis financieras, preservando el óptimo funcionamiento de los mercados financieros y coordinando esfuerzos con el Ministerio de Economía y Finanzas y con el Banco Central del Ecuador; y,

- b) Pagar los depósitos garantizados del sistema financiero nacional, para otorgar confianza al público y al mercado financiero.

Como se observa, la función básica de la Agencia de Garantía de Depósitos es garantizar, mediante la aplicación de procedimientos apropiados, los depósitos monetarios que personas naturales y jurídicas efectuaren en las instituciones privadas del sistema financiero nacional. No obstante, las actividades y recursos de la institución fueron orientados principalmente a brindar apoyo a las instituciones financieras cerradas.

Inicialmente, la garantía de depósitos otorgada por la AGD cubría el 100% de los depósitos monetarios efectuados por las personas naturales y jurídicas pero, la norma legal que rige la creación y existencia de la Agencia de Garantía de Depósitos ha sido objeto de varias reformas, siendo las más importantes las de marzo de 2000 y enero de 2002, que en síntesis determinaron los siguientes cambios:

- Un tope máximo para la garantía de depósitos, equivalente a cuatro veces el valor del PIB per cápita del año anterior, estableciéndose que a partir de la vigencia de la ley reformativa, la garantía sería del 100% del saldo del depósito durante el primer año, del 50% durante el segundo año, del 25% durante el tercer año, pero en ningún caso excedería el tope máximo;
- El seguro de depósito no tendrá costo para el depositante, pero sí tendrá un costo diferenciado para cada institución del sistema financiero nacional de conformidad con la calificación trimestral que efectuarían las calificadoras de riesgo autorizadas por la Superintendencia de Bancos y Seguros;
- Se otorga jurisdicción coactiva a las instituciones financieras sometidas a saneamiento bajo el control y administración de la Agencia de Garantía de Depósitos, para la recuperación de créditos u otras acreencias que existieren a su favor, correspondiendo al Gerente General de la AGD, ser juez de coactiva;
- La Agencia de Garantía de Depósitos podrá contratar proveedores de servicios especializados, administradoras de fondos, fiduciarios, fideicomisos u otros servicios apropiados para la administración de activos, sin sujetarse a los procedimientos pre-contractuales establecidos en las leyes que rigen la contratación pública en el país.

2.2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

El artículo 22 de la Ley de Reordenamiento Económico en el Area Tributario-Financiera establece que la Agencia de Garantía de Depósitos tendrá domicilio en Quito y el personal que requiera estará constituido por funcionarios designados en régimen de comisión de servicios, procedentes del Ministerio de Finanzas y Crédito Público, de la Superintendencia de Bancos, del Banco Central del Ecuador, de la Corporación Financiera Nacional u otras instituciones del sector público, y sus remuneraciones correrán a cargo de la institución a la que pertenezcan. La remuneración del Gerente General de la Agencia de Garantía de Depósitos será determinada por su Directorio y correrá a cargo del presupuesto del Banco Central del Ecuador.

Los funcionarios y empleados de la Agencia de Garantía de Depósitos, los miembros de su Directorio y los terceros contratados para la ejecución de las labores, estarán sometidos al sigilo y reserva bancarios a que se refiere el Capítulo III de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero.

Las decisiones de la Agencia de Garantía de Depósitos se tomarán por mayoría absoluta de votos, debiéndose contar con el voto favorable del Superintendente de Bancos, para que exista resolución válida.

El Gerente General ejecutará las decisiones del Directorio de la Agencia de Garantía de Depósitos preferentemente a través de la contratación de terceros y su costo será pagado con cargo a la cuenta de ejecución que la entidad abrirá en el Banco Central del Ecuador, por el monto que fije su Directorio y que se integrará con los recursos de la institución.

El artículo 32 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica, en el Area Tributario-Financiera establece que para el cumplimiento de los deberes y de las actividades que esta Ley impone a la Superintendencia de Bancos y a la Agencia de Garantía de Depósitos, éstas quedan facultadas para contratar personas naturales o jurídicas especializadas y de reconocido prestigio nacional e internacional, con perfil profesional idóneo para las tareas que se deben desarrollar, las quedarán sometidas a la obligación de guardar sigilo y reserva en los términos contemplados en el Capítulo III de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. Para la celebración de estos contratos no se requerirá de más procedimientos ni informes previos que los previstos en el Reglamento que el Directorio de la AGD dictará para el efecto.

El recurso humano

A través del tiempo, las necesidades operativas de la Agencia de Garantía de Depósitos determinaron que el personal asignado en comisión de servicios por las instituciones públicas,

resultara insuficiente para cumplir el conjunto de actividades relacionadas con el desempeño normal de la entidad, razón por la cual, en primera instancia la institución admitió personal mediante contratos de servicios profesionales, civiles por su naturaleza y que por lo tanto no implicaban relación de dependencia.

Posteriormente, la institución procedió a satisfacer sus necesidades de personal a través de compañías de intermediación laboral, en forma similar a la práctica que aplicaban las instituciones financieras que se encontraban bajo su control y administración.

Con Resolución N° AGD-UIO-D-2005-013 del tres de agosto de dos mil cinco, el Directorio expidió el “Estatuto Orgánico de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD)”, estableciendo una estructura organizacional por productos y procesos.

El artículo cinco de la citada Resolución señala que: *“El ordenamiento de los procesos internos establecido en el artículo cuatro responde al criterio técnico de su valor agregado o contribución a la especialización de la misión institucional.*

Los procesos directivos son aquellos que se responsabilizan de la aprobación de políticas y de la gestión interna de la Entidad, y son el Directorio y la Gerencia General de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD).

Los procesos sustantivos son los encargados de generar productos y servicios genéricos directamente relacionados con la misión de la organización, y se orientan a satisfacer las expectativas de sus usuarios externos, siendo los siguientes: Dirección Nacional Bancaria, Dirección Nacional de Activos, Administración Temporal IFIs Sierra y Administración Temporal IFIs Costa.

Los procesos de apoyo, asesoría y control son competentes par generar productos y servicios de apoyo logístico, siendo los siguientes: Auditoría General, Dirección Nacional Jurídica, Dirección Nacional de Asesoría General, Dirección Nacional Financiero-Administrativa, Secretaría General y Comunicación Social.”.

Por su parte, el artículo seis de la Resolución define la estructura complementaria e integrada entre la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) y las Instituciones Financieras (IFIs) en proceso de saneamiento, de la siguiente manera:

- a) Agencia de Garantía de Depósitos: Responsable de pagar los depósitos garantizados de las instituciones financieras en proceso de saneamiento, soportada en una estructura organizacional liviana y de bajo costo, orientada fundamentalmente a las siguientes acciones: efectuar pagos de depósitos garantizados, formular políticas para aprobación

del Directorio, evaluar la gestión operativa de las IFIs, y, consolidar la información generada por las Administraciones Temporales de IFIs Sierra y Costa;

- b) Instituciones Financieras en Saneamiento: Responsables, a través de la Administración Temporal y sustentada en una infraestructura operativa y administrativa alineada a las políticas de la AGD, de recuperar de manera eficiente y eficaz sus activos para cubrir las acreencias garantizadas.

El ámbito de acción de la AGD es de derecho público y su gestión y resultados son supervisados por la Contraloría General del Estado, en tanto que las IFIs circunscriben su campo de acción al derecho privado y son supervisadas por la Superintendencia de Bancos.

2.3. RECURSOS INSTITUCIONALES

El Art. 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Area Tributario-Financiera y su Reforma, establecen como recursos intangibles e inembargables de la AGD, los siguientes:

- a) La aportación del 0.54 por mil mensual, calculada sobre el promedio mensual de los saldos de los depósitos de todas las instituciones financieras privadas, y la prima por riesgo diferenciada que determine el Directorio de la Agencia de Garantía de Depósitos, sobre la base de las calificaciones de riesgo efectuadas por calificadoras de riesgo calificadas o registradas por la Superintendencia de Bancos y Seguros;
- b) Los depósitos a la vista y a plazos inmovilizados por más de 10 años en las instituciones financieras;
- c) Los créditos que obtenga el Directorio, cualquier otra fuente de financiamiento que determine el Directorio y que se destinen a cubrir el pago de la garantía de depósitos;
- d) Las donaciones que se reciban;
- e) Los que provengan de la realización de activos que reciba de las instituciones financieras en liquidación;
- f) Los saldos que mantenga la Agencia de Garantía de Depósitos;
- g) Los valores que reciba de la institución financiera en liquidación en virtud del derecho de subrogación por pago de la garantía;
- h) Los recursos en numerario o activos transferidos a favor de la AGD por la subrogación en los derechos de los acreedores garantizados; e,

- i) Los rendimientos que genere la inversión de los recursos.

La Agencia de Garantía de Depósitos podrá intervenir en las operaciones de mercado abierto del Banco Central del Ecuador, en las condiciones que establezca el Directorio de este último, otorgando como garantía los Bonos del Estado referidos en la letra d) de este artículo.

Los recursos en numerario de la Agencia de Garantía de Depósitos serán entregados al Banco Central del Ecuador para que los invierta con los mismos criterios que se utilizan en la inversión de la Reserva Monetaria Internacional.

Los recursos de la Agencia de Garantía de Depósitos y los de las cuentas de ejecución forman sendos patrimonios autónomos e independientes, y no son de propiedad de los aportantes ni de quien los administra. Tales recursos son inembargables, no podrán ser objeto de medida cautelar alguna y, no estarán sujetos a ningún tributo vigente o que se crease en el futuro.

Aportes recibidos del Sistema Financiero Privado

Las aportaciones por concepto del 6.5 por mil anual (0.54 por mil mensual), efectuadas por las instituciones privadas abiertas del sistema financiero nacional durante el período 1 de enero de 1999 – 31 de marzo de 2008, se resumen en el siguiente cuadro:

APORTACION DEL 6.5 POR MIL ANUAL (US\$) 1 de Enero de 1999 – 31 de marzo de 2008

Año	Efectivo	Bonos	Total	Ajustes (*)	Total neto
1999	28,564,426.69		28,564,426.69	-12,724,150.80	15,840,275.89
2000	20,981,437.44		20,981,437.44	-993,658.80	19,987,778.64
2001	24,678,293.22		24,678,293.22		24,678,293.22
2002	20,563,605.45	6,135,000.00	26,698,605.45		26,698,605.45
2003	24,783,445.27	6,145,000.00	30,928,445.27		30,928,445.27
2004	39,036,910.58	130,000.00	39,166,910.58		39,166,910.58
2005	47,876,044.70		47,876,044.70		47,876,044.70
2006	58,951,910.54		58,951,910.54		58,951,910.54
2007	64,551,215.34		64,551,215.34		64,551,215.34
2008	6,035,080.52		6,035,080.52		6,035,080.52
Total	348,728,412.95	12,410,000.00	361,138,412.95	-13,717,809.60	347,420,603.35
%	96.56	3.44	100.00		

* Apropriación y, variaciones por conversión y actualización del tipo de cambio de sucres a dólares

Fuente: Archivos de la Agencia de Garantía de Depósitos

Fideicomiso para la Garantía de Depósitos

El artículo 14 de la Ley de Regulación del Costo Máximo Efectivo del Crédito, aprobada el 18 de julio de 2007 y publicada en el Suplemento del Registro Oficial del 26 del mismo mes y año, reformó el segundo inciso del Art. 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Area Tributario Financiera, en los siguientes términos:

“La Agencia de Garantía de Depósitos constituirá en la Corporación Financiera Nacional un fideicomiso al cual transferirá total e inmediatamente los recursos que reciba en concepto de los aportes determinados en el literal a) del presente artículo, a fin de que dichos recursos sean invertidos observando los parámetros de seguridad, liquidez y rentabilidad con los que se invierten los recursos de la reserva internacional de libre disponibilidad. A este fideicomiso también ingresarán los recursos líquidos que la Agencia de Garantía de Depósitos tuviere actualmente y que se hubieren originado en los aportes que en el pasado haya recibido por el mismo concepto. En tal virtud, los indicados recursos no podrán ser utilizados para financiar gasto corriente ni de capital, sino exclusivamente en el pago a los depositantes garantizados de las instituciones financieras que entren en proceso de liquidación, en los montos señalados en el artículo 2 de esta Ley. La Contraloría General del Estado controlará la estricta aplicación de esta disposición y en caso de incumplimiento pondrá en conocimiento del Ministerio Público para los fines legales pertinentes.”.

En cumplimiento de lo establecido por la Ley de Regulación del Costo Máximo Efectivo del Crédito, mediante escritura pública del 2 de enero de 2008, otorgada ante el Notario vigésimo Octavo del cantón Quito, con la comparecencia de la Agencia de Garantía de Depósitos en calidades de Constituyente y Beneficiaria y, la Corporación Financiera Nacional (CFN), en calidad de Fiduciaria, se constituyó el “Fideicomiso para la Garantía de Depósitos” con un patrimonio inicial de US\$100 (CIEN oo/100 dólares de EUA).

2.4. PROCESO DE SANEAMIENTO

El proceso de saneamiento es un procedimiento que estaba previsto en el artículo 24 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Area Tributario-Financiera, cuyo fin era viabilizar que la garantía de depósitos se hiciera efectiva como una etapa previa a la liquidación forzosa de las IFIs.

Una vez que la Junta Bancaria, de oficio o a pedido del Superintendente de Bancos, emitía la resolución para que una institución del sistema financiero nacional se sometiera al proceso de saneamiento bajo control y administración de la Agencia de Garantía de Depósitos, se suspendían los derechos societarios de los accionistas y la AGD asumía en forma inmediata todas las atribuciones de la Junta General de Accionistas, correspondiendo al Gerente General la representación legal, judicial y extrajudicial de la institución financiera.

De conformidad con la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, los requisitos específicos por los que una institución financiera sea sometida al proceso de saneamiento son, entre otros, los siguientes: insuficiencia del patrimonio técnico, incumplimiento de obligaciones con los depositantes, incapacidad para ajustar sus actividades a los programas de vigilancia

preventiva o de regularización, realización de actos ilícitos que comprometieren su estabilidad, incumplimiento del programa de reestructuración.

Para la ejecución del proceso de saneamiento, el Gerente General de la Agencia de Garantía de Depósitos nombraba a un Administrador Temporal, quien en el plazo de sesenta días debía presentar un informe respecto de la situación económico financiera de la institución, incluyendo los ajustes adicionales necesarios para reflejar el verdadero valor de los activos y la posición patrimonial de la institución financiera.

Mientras la IFI se encontraba en el proceso de saneamiento, no estaba sujeta al cumplimiento de requisitos impuestos por la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, tales como patrimonio técnico ni capital mínimos. Asimismo, la IFI en saneamiento podía acceder a las mesas de dinero y de cambios del Banco Central del Ecuador para honrar la garantía de depósitos, independientemente de su situación patrimonial.

Los costos derivados del proceso de saneamiento, incluyendo la eventual recapitalización de la IFI, se cargaban a una cuenta denominada “de ejecución”, la misma que sería liquidada al final de dicho proceso.

Mediante las Resoluciones AGD-99019, AGD-99-020, AGD-99-021 y AGD-99-022 del 15 de abril de 1999; AGD-99-028 del 7 de junio de 1999; AGD-99-046 del 16 de noviembre de 1999; AGD-00-006 del 16 de febrero de 2000; y, AGD-00-013 del 2 de marzo de 2000, la Agencia de Garantía de Depósitos resolvió castigar la totalidad del saldo de las cuentas patrimoniales y del capital social de los bancos Tungurahua, Azuay, Financorp, FINAGRO, Occidente, Progreso, Popular y de Préstamos, en su orden.

El ingreso del Banco del Progreso S.A. a la etapa de saneamiento, en julio de 1999, implicaba el uso de grandes cantidades de recursos económicos, lo cual implicaría un fuerte incremento de la deuda interna así como también una grave presión inflacionaria, considerando que los depósitos de los 740 mil clientes del banco representaban una cobertura de garantía de 256 millones de dólares.

La crisis económica del país y el sistema financiero tomó un matiz preocupante debido a que la excesiva liquidez ocasionada con oportunidad del descongelamiento de los depósitos presionaba fuertemente las tasas de cambio y las tasas de interés, obligando a que el Banco Central del Ecuador adopte medidas y políticas para atenuar y regular los efectos, tales como: funcionamiento de mesas de dinero y operaciones de mercado abierto con atractivas tasas de rendimiento sobre Bonos de Estabilización Monetaria.

En ese momento histórico, la incontenible escalada alcista del dólar obligó al Banco Central del Ecuador, en coordinación con el Fondo Monetario Internacional, a adoptar las siguientes medidas:

- Extensión de los plazos previstos por la AGD para la devolución de los depósitos a través del establecimiento de un flujo mensual de recursos;
- Renegociación colectiva de las deudas que los bancos en saneamiento mantenían con la banca del exterior;
- Ajuste del cronograma de descongelamiento de depósitos a plazo, en relación con el programa monetario vigente;
- Control de la posición en moneda extranjera que los bancos presentaban en sus balances;
- Obligación de las entidades públicas de mantener sus cuentas en el Banco Central del Ecuador y de realizar con el mismo todas las operaciones de compra y venta de dólares;
- Obligación de los bancos de cubrir los saldos de cámara de compensación al inicio de la jornada y no al cierre de la misma;
- Auditorías, ejecutadas por el Banco Central del Ecuador, a la venta de divisas efectuadas por el BCE a favor de los exportadores;
- Uso de los excedentes de liquidez de las IFIs en saneamiento para pagar obligaciones con el BCE o para la compra de bonos de estabilización monetaria;
- Elevación de la tasa de interés a corto plazo de 88% a 150% para minibems y de 90% a 160% para repos.

De conformidad con lo establecido por la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Area Tributario Financiera, para que culmine el proceso de saneamiento de las instituciones financieras en liquidación y estas pasen a la etapa de liquidación, se deben cumplir las siguientes disposiciones:

- Cancelación de la totalidad de depósitos garantizados tanto del público como de entidades públicas;

- Presentación de estados financieros ajustados suscritos por el Representante Legal, Auditor Interno, Contador, con el sustento respectivo para todas las partidas;
- Informes de auditoría de gestión, según convenio con la Contraloría General del Estado;
- Informes de procesos de subastas;
- Conciliación de la cuenta de ejecución y su cierre;
- Informes de los Administradores Temporales;
- Informe de la situación de los juicios coactivos y ordinarios;
- Valoración de activos de las entidades financieras en saneamiento, según la Resolución N° SBS-2005-045 del 1 de febrero de 2005;
- Liquidación de las subsidiarias en el exterior.

2.5. RESULTADOS DE LA GESTION

Para cumplir el objetivo de pagar la garantía de depósitos, la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) utilizó principalmente tres fuentes de recursos, en el siguiente orden de importancia: recursos públicos, compensación de Certificados de Pasivos Garantizados (CPGs) y rendimiento del 0.54 por mil.

Al 31 de diciembre de 2005, la primera de las fuentes alcanza 980 millones de dólares, que representa un aporte superior al 65%; la segunda alrededor de 350 millones de dólares, es decir, 23% del total; y, la tercera 200 millones de dólares, el 12% del total de recursos de la AGD, que en los siete años sumó aproximadamente 1 520 millones de dólares.

Como se observa, la compensación de CPGs contribuyó de manera importante para que la AGD realice el pago de la garantía de depósitos, en momentos en que se producían brechas en el flujo de recursos para pagar a los acreedores de la banca en saneamiento.

Para el cumplimiento de la gestión del saneamiento de la banca en saneamiento bajo control y administración de la Agencia de Garantía de Depósitos, se estableció el siguiente procedimiento operativo:

- Las IFIs: por un lado, recuperan créditos y otros valores adeudados por sus clientes y por otro lado, pagan los saldos de depósitos;
- La AGD proporciona recursos a las IFIs que hayan tenido recuperaciones insuficientes para cubrir los pagos, originándose un pasivo de las IFIs a favor de la AGD.

Los pagos fueron efectuados en función de cronogramas elaborados por banco y dentro de ello por monto, lo cual facilitó dicha labor, considerando el gran número de clientes atendidos y la

necesidad de programar la obtención de recursos adicionales para cubrir el déficit de las IFIs en saneamiento.

Hasta diciembre de 2005, las recuperaciones efectuadas por las IFIs alcanzaron una cifra cercana a 1 071 millones de dólares y los pagos durante el mismo período alrededor de 1 300 millones de dólares, situación que evidencia que las IFIs fueron más eficaces para pagar a los acreedores que para recuperar la cartera de créditos otorgados a sus clientes, lo cual generó perjuicios para el Estado al verse obligado a entregar recursos públicos para cubrir la diferencia.

Las recuperaciones efectuadas por las IFIs presentan las siguientes tres modalidades:

- Recuperación efectiva, mediante la cual entrega recursos en monetario o en bienes reales;
- Recuperación mediante cesión de cartera a una entidad financiera como la Corporación Financiera Nacional;
- Recuperación por devolución de garantía o aval, reestructuración de deuda y regulaciones operativas.

Al 30 de septiembre de 2006, las IFIs mantenían un saldo de cartera por recuperar superior a 1 500 millones de dólares, el mismo que se considera de escasas posibilidades de cobro debido a que se trata de una cartera depreciada que está afectada por situaciones complejas como falta de garantías, tenencia de terceros, deficiencias patrimoniales, etc.

De acuerdo con los datos disponibles el 77% de la cartera por recuperar corresponde a instituciones financieras de la Costa y el 23% a instituciones financieras de la Sierra, siendo el 75% de ella cartera vinculada y casi el 100% de calificación "E".

Pagos efectuados

En cuanto a los pagos efectuados por las IFIs, corresponden principalmente a los siguientes conceptos:

- Pago de garantía de depósitos, alrededor de 1 200 millones de dólares, que representa el 93% del total de pagos;
- Pago de pólizas de comercio exterior y subrogaciones de deuda, cerca de 90 millones de dólares, que representa el 7% del total de pagos.

El monto de pagos presenta una fuerte concentración en los bancos Progreso, Popular y Préstamos, que en conjunto representa el 75% de la suma total pagada por depósitos y otros conceptos.

Es importante anotar que los recursos recuperados por cada institución financiera también eran utilizados para la propia supervivencia de la institución financiera en saneamiento, es decir, no toda la recuperación de recursos era destinada al pago de la garantía de depósitos.

La tarea más difícil, tanto para las IFIs en saneamiento como para la AGD, ha sido la recuperación de activos que se encuentran en manos de los deudores, sea a nivel de personas, empresas o grupos familiares y corporativos, actividad que consume tiempo y capacidad de trabajo, sin que se encuentre exenta de riesgos institucionales y personales.

CAPITULO III

NUEVO MODELO ECONOMICO

3.1. PROPUESTA DEL GOBIERNO

El actual gobierno elegido por el pueblo de la República del Ecuador, autodenominado “Gobierno de la revolución ciudadana” ha dado un giro hacia la realización de cambios en prácticamente toda la estructura administrativa del Estado, principalmente hacia su participación en todas las actividades socio económicas del país, desde una perspectiva socialista denominada “Socialismo del siglo XXI”.

En ese contexto, ha presentado propuestas y ejecutado acciones en las que prioriza el uso de abundantes recursos públicos en la inmediata satisfacción de necesidades de la población menos favorecida de la sociedad ecuatoriana, en detrimento de la necesidad de fomentar a los empresarios y emprendedores generadores de empleo y motores del desarrollo nacional.

Uno de los objetivos del gobierno es el pronto cierre de la Agencia de Garantía de Depósitos, argumentando que ha sido una institución en la que han prevalecido oscuros intereses políticos y económicos que se mantendrán mientras exista la entidad, identificando las siguientes razones:

- Inapropiada concentración de funciones;
- Deficiente desempeño;
- Falta de confianza del público;
- Escandaloso costo fiscal de la crisis financiera;
- Incumplimiento del rol fundamental de seguro de depósito.

En ese sentido, las últimas administraciones de la AGD delinearon un proceso progresivo compuesto de las siguientes tres etapas:

1. Sometimiento de las instituciones financieras en saneamiento (IFIs) al proceso de liquidación;
2. Administración del fondo de garantía de depósitos, de otros activos y obligaciones de la AGD; y,
3. Configuración de un sistema de aseguramiento de depósitos.

El cumplimiento de la primera etapa exige los siguientes pasos previos:

1. Pago de la garantía de depósitos;
2. Informes de auditoría externa; y,
3. Resoluciones del Directorio de la AGD y de Junta Bancaria.

El pago de la garantía de depósitos ha sido realizado en su totalidad a las personas naturales tenedoras de las acreencias. Para el efecto se utilizó la figura de subrogación, mediante la cual la AGD asumía el pago a favor de los acreedores, liberando a las IFIs de dicha obligación.

El mayor problema en este punto, ha radicado en la determinación de los montos que la AGD adeuda a entidades estatales que mediante diferentes mecanismos pagaron la garantía de depósitos y se convirtieron en acreedoras de la AGD. Para el efecto, se reinició el varias veces interrumpido proceso de cruce, conciliación y depuración de conceptos, cuentas por cobrar y pagar entre la AGD e IFIs y la Corporación Financiera Nacional, Ministerio de Economía y Finanzas, Banco Central del Ecuador y Filanbanco S.A. en liquidación.

En cuanto a los informes de auditoría externa de gestión financiera, éstos corresponden a la verificación de eventos subsecuentes, examen a la depuración de las cuentas presentadas en los estados financieros y evaluación de las acciones ejecutadas por los Administradores Temporales de las instituciones financieras en saneamiento bajo la administración de la AGD.

Para cumplir con el indicado requisito, la Agencia de Garantía de Depósitos y la Contraloría General del Estado suscribieron dos convenios y como resultado de ello se elaboraron los respectivos informes, los que fueron remitidos a la Superintendencia de Bancos y Seguros para que emita los informes finales de verificación de requerimientos legales, financieros y contables.

Según lo programado, los informes definitivos serían analizados por el Directorio de la Agencia de Garantía de Depósitos, el que mediante la respectiva Resolución debía declarar concluida la etapa de saneamiento de cada institución financiera para que la Junta Bancaria disponga el inicio de la etapa de liquidación, bajo exclusiva supervisión de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

Para el cumplimiento de la segunda etapa del proceso, se determinó la permanencia del fondo de garantía de depósitos previsto en la Ley de Reordenamiento Económico en el Area Tributario-Financiero, con el fin de evitar que los depositantes queden desprotegidos durante la transición hasta que se consolide el nuevo sistema de aseguramiento de depósitos que regirá luego del cierre de la Agencia de Garantía de Depósitos.

3.2. SEGURO DE DEPÓSITO

Para el cumplimiento de la tercera etapa del proceso, las administraciones de la Agencia de Garantía de Depósitos correspondientes al actual gobierno, delinearon un Proyecto de Ley Orgánica del Seguro de Depósitos que cubriría los siguientes objetivos:

- Contribuir a la estabilidad del sistema financiero ecuatoriano;
- Fortalecer el sistema de control de la Superintendencia de Bancos y Seguros;
- Fomentar el control ciudadano sobre el sistema financiero;
- Buscar que las instituciones financieras solucionen sus problemas;
- Proteger a los depositantes ante eventuales crisis financieras;
- Optimizar el sistema de pagos;
- Diferenciar el riesgo a través de las tasas, de conformidad con la calificación asignada a cada institución financiera;
- Repartir el riesgo mediante los reaseguros;
- Evitar que el Estado asuma los costos derivados del mal manejo bancario.

Los aspectos más relevantes del Proyecto de Ley Orgánica del Seguro de Depósitos son los siguientes:

- Derogatoria de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario-Financiero, es decir, eliminación de la Agencia de Garantía de Depósitos;
- Creación del Seguro de Depósitos, el mismo que garantiza la devolución de los depósitos en el caso de instituciones financieras declaradas en liquidación forzosa por la Superintendencia de Bancos y Seguros. La suma máxima garantizada será de cuatro veces el valor del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita del año inmediatamente anterior, según lo establecido por el Banco Central del Ecuador, por cada cuenta en depósitos a la vista y a plazo, incluyendo intereses hasta el día anterior a la declaratoria de liquidación forzosa;
- Creación de la Corporación de Seguro de Depósitos (COSEDE), como persona jurídica de derecho privado de régimen especial, sin fines de lucro, con finalidad social y pública, de duración indefinida, domiciliada en la ciudad de Quito, la misma que actuará por medio de un Directorio integrado por un representante de la ciudadanía, un representante del sistema financiero y un representante del Presidente de la República, cada uno con su respectivo suplente. El Directorio nombrará al Gerente General por un período de cinco años. Los miembros del Directorio y el Gerente General tendrán fuero de Corte Superior;

- Determinación de la prima de riesgo diferenciada, que será calculada según el saldo mensual de los depósitos garantizados, en base a índices de riesgo, patrimonio técnico, liquidez y morosidad;
- Determinación del procedimiento de pago de primas, que deberá hacerse mediante el Sistema de Pagos Interbancarios (SIP) del Banco Central del Ecuador, dentro de los cinco primeros días de cada mes;
- Determinación de los recursos de la Corporación de Seguro de Depósitos, los mismos que serán las siguientes: las primas pagadas por las instituciones del sistema financiero, las donaciones recibidas a favor de la Corporación, el rendimiento de sus activos, las multas impuestas por la Superintendencia de Bancos y Seguros por mora en el pago de primas al COSEDE y, otros ingresos que obtenga por cualquier concepto;
- Determinación de las características de los recursos del COSEDE, entre ellas las más importantes son las siguientes: son inembargables y exentos de tributos, no podrán ser objeto de medida precautelatoria alguna, así como tampoco de expropiación, confiscación o incautación. Los recursos destinados a conformar las reservas técnicas (matemáticas, para obligaciones pendientes y, para la desviación de siniestralidad y eventos catastróficos) deberán ser invertidos en valores de alta seguridad, liquidez y rentabilidad, de manera similar a la inversión de la Reserva Internacional de Libre Disponibilidad;
- Limitación del gasto corriente o de administración de la COSEDE, el mismo que no podrá exceder del tres por ciento del total de las primas pagadas por las instituciones financieras privadas. Es decir, los recursos no podrán ser utilizados para ninguna finalidad que no sea la que expresamente contempla la Ley;
- Definición de la evaluación y control, que serán efectuados por un auditor interno nombrado por el Directorio de la COSEDE, cuya responsabilidad principal será velar que las operaciones y procedimientos se ajusten a la Ley, estatutos, reglamentos internos, normas y principios contables ecuatorianos e internacionales. Asimismo, un auditor externo internacional hará las veces de comisario de la COSEDE en los términos establecidos en la Ley de Compañías;
- Determinación de coeficientes de coherencia, derivados de relaciones e índices estadísticos, que servirán para detectar contradicciones en la información proporcionada por las instituciones del sistema financiero, lo que mejorará la efectividad del monitoreo de las mismas.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. CONCLUSIONES

Definitivamente, la crisis financiera que afectó al Ecuador principalmente durante los años 1999-2001, fue una de las más graves de la historia en términos monetarios, económicos, sociales e institucionales. Los administradores de instituciones financieras, los organismos de control y tenedores de recursos líquidos, públicos y privados, fueron culpables del debilitamiento acelerado de la economía del país, golpeada gravemente por circunstancias exógenas concurrentes tales como el fenómeno del Niño, la guerra con la República del Perú y la caída del precio del petróleo.

Lamentablemente, en forma periódica, el mundo se ve afectado por corrientes especulativas originadas por un exagerado deseo de obtener enormes ganancias fáciles, no relacionadas con el esfuerzo productivo, creando las denominadas “burbujas”, las mismas que atraen a inversionistas que utilizan los llamados capitales “golondrinas” para aprovechar la ingenuidad, egoísmo y ambición de los tenedores de recursos.

Un claro ejemplo de la gestión especulativa se observa en los precios del petróleo, los mismos que varían cada minuto, en base a pretextos generalmente triviales o mal intencionados, ocasionando grandes presiones sobre los precios de la mayoría de productos y servicios en los países del mundo, empezando por los no productores del hidrocarburo. Por su parte, los países productores que adaptan sus economías a los precios altos del petróleo, sufren serios colapsos cuando se revierte la tendencia alcista y los precios caen en picada, afectando sus presupuestos y programas de trabajo.

A nivel interno, las instituciones financieras privadas se han convertido en entes sedientos de ganancias que cobran a los depositantes lo máximo posible por la mínima prestación, cuando en realidad les correspondería ser recíprocos y pagar por el hecho de que el público les confíe la custodia de sus recursos económicos, lo cual les permite ejercer su actividad de intermediación financiera.

Preocupa el hecho de que a pesar de la permanente situación de crisis que sufre el Ecuador, la estructura de la economía no presenta cambios positivos y se mantiene una economía básicamente primaria, sustentada en la exportación de hidrocarburos no procesados y de productos agrícolas y piscícolas prescindibles.

Una revisión a las debilidades del país muestran un sector industrial incipiente con uso intensivo de insumos, materias primas y bienes de capital importados; una estructura educativa deficiente; ausencia de un sector tecnológico; una política fiscal regresiva e injusta; una burocracia estatal ineficiente y gremialista; un sector financiero rentista; una gran disparidad entre el sector rural y el urbano; una pobreza que alcanza a tres cuartos de la población; una juventud orientada a la migración como fórmula para mejorar la calidad de vida.

En el actual esquema de economía dolarizada, el país se encuentra afectado por las consecuencias de la crisis mundial, presentando condiciones adversas que ponen en riesgo la permanencia de dicho esquema, tales como la caída del precio del petróleo, la reducción de envío de remesas de los migrantes, la baja en exportaciones de banano y otros productos, los saldos negativos de la balanza comercial, la pobre imagen del país en términos de seguridad jurídica y cumplimiento de obligaciones, el abultado gasto público, la fuga de capitales, el traslado de industrias a países vecinos, el desaliento a los emprendedores, la dificultad para obtener crédito productivo, etc.

En definitiva, la crisis que afectó al sistema financiero nacional ha servido para que la banca en general rectifique algunas prácticas que resultaron nocivas para la misma, tales como la excesiva intervención en actividades económicas que no les correspondía, la opulencia en la construcción de sucursales y agencias, el exceso de gastos en publicidad, entre otras medidas preventivas.

Por otra parte, la percepción del esfuerzo efectuado por la banca ha permitido que paulatinamente retorne la confianza del público en las instituciones financieras, mejorando sustancialmente su posición.

No obstante, preocupa el hecho de que se mantienen las mismas estructuras de poder que originaron la crisis y los grupos financieros que nacieron en esa coyuntura se fortalecieron con la dolarización y algunos tratan de recuperar sus bancos, pues aprendieron que eso les permite direccionar el ahorro nacional en beneficio de sus propios conglomerados empresariales y fortalecer sus acuerdos colusorios y posiciones monopólicas.

Asimismo, para prevenir la repetición de los hechos negativos que desencadenaron la crisis del sistema financiero, el gobierno nacional y los organismos competentes han propuesto normativas y tomado medidas de control y seguimiento que no son del todo aceptadas por los representantes del sector financiero, que argumenta que es más conveniente seguir las reglas del mercado.

4.2. RECOMENDACIONES

La revisión de los hechos relacionados con la crisis del sistema financiero nacional que afectó al país desde antes de 1998 hasta alrededor del año 2002, permiten plantear las siguientes recomendaciones:

- Devolver y optimizar el nivel de control y supervisión que tenía la Superintendencia de Bancos y Seguros antes de las reformas aplicadas a la Ley de Instituciones del Sistema Financiero en el gobierno del arquitecto Sixto Durán Ballén;
- Incrementar los controles sobre las actividades que ejecutan los administradores de las instituciones financieras para detectar oportunamente posibles desviaciones orientadas a favorecer empresas con algún tipo de vinculación;
- Liberar la designación de Superintendente de Bancos y Seguros de toda influencia política y económica que se relacione con los grupos de poder identificados con la actividad financiera;
- Evaluar permanentemente los informes que elaboran los auditores de la Superintendencia de Bancos y Seguros y la correspondiente aplicación de recomendaciones contenidas en dichos informes;
- Verificar que los auditores internos de las entidades financieras gozan de la suficiente independencia y libertad para emitir sus criterios profesionales respecto de la situación que reflejan las operaciones y estados financieros;
- Disponer que los recursos provenientes del ahorro nacional sean aplicados con preferencia a actividades productivas sobre las de consumo, a fin de aumentar la generación de empleo y consecuentemente reducir los niveles de migración de la fuerza laboral;
- Limitar la proliferación de instituciones financieras y por el contrario promover e incentivar fusiones y otros mecanismos legales que sirvan para fortalecer el sistema financiero nacional;
- Incentivar la competencia entre las instituciones financieras a fin de mantener tasas de interés competitivas que contribuyan a que se incremente la presencia de emprendedores en el país.

BIBLIOGRAFIA

MEMORIA AGENCIA DE GARANTIA DE DEPOSITOS

Tesis doctoral del Lcdo. Héctor Vergara Riofrío

Proyecto de Ley Orgánica del Seguro de Depósitos