

La propuesta estratégica de la Superintendencia de Bancos

2019 - 2024

**Supervisión bancaria basada en
riesgos y mejores prácticas
internacionales**



SUPERINTENDENCIA
DE BANCOS

2020

La propuesta estratégica de la Superintendencia de Bancos del Ecuador 2019-2024

Supervisión basada en riesgos y mejores prácticas internacionales

Superintendencia de Bancos del Ecuador

Av. 12 de Octubre N24 185 y Madrid

ISBN: 978-9942-8837-1-1

Ruth Arregui Solano, Superintendente de Bancos del Ecuador

Rosa Matilde Guerrero, Asesora General en Supervisión Basada en Riesgos e Inclusión Financiera

Edición de contenidos: Narcisca Granja Maya

Sistematización, redacción y edición general: César Montúfar

Quito-Ecuador, agosto de 2020

Resumen

Este libro sistematiza la situación actual y la propuesta estratégica de la Superintendencia de Bancos para el periodo 2019-2024, misma que propone la reinstitucionalización de la entidad en función de consolidar el paradigma de supervisión basado en riesgos y mejores prácticas internacionales; tema esencial a la luz de la crisis global por el COVID-19 que golpea al Ecuador. El libro inicia con una entrevista a la Superintendente de Bancos, Ruth Arreguí Solano, sobre su visión de la institución y los desafíos que esta afronta para el cabal cumplimiento de sus mandatos constitucionales y legales. Seguidamente, el texto presenta un breve recuento de la trayectoria histórica de este organismo de control y una sistematización de su situación actual, a partir de la expedición de la Constitución de 2008 y del Código Orgánico Monetario y Financiero de 2014. Luego analiza el concepto de la sociedad del riesgo con que la sociología contemporánea sintetiza las transformaciones globales de las últimas décadas. Este enfoque teórico nos conduce a profundizar, a continuación, en el concepto de riesgo financiero y los distintos tipos de riesgo que enfrenta el sector (crédito, mercado, operacional y otros) para culminar en una aproximación a la noción de riesgo sistémico. A partir de ahí, el texto avanza en una aproximación al entorno nacional e internacional y su influencia sobre la economía y el sistema financiero ecuatoriano. La parte central del libro sistematiza la propuesta estratégica de la Superintendencia de Bancos. Se pasa revista a los modelos anteriores de supervisión bancaria y se exponen las mejores prácticas y estándares internacionales propuestos por el Comité de Basilea, en particular, Basilea III. Enseguida, se analiza la visión y misión institucional; los pilares y objetivos estratégicos y los principales proyectos del "Plan Estratégico 2019-2024". Se concluye con una propuesta de reformas y principales desafíos en perspectiva de consolidar el paradigma de supervisión bancaria basada en riesgos y mejores prácticas internacionales. El posfacio desarrolla una perspectiva crítica del sistema financiero del país desde la visión de los pueblos y nacionalidades indígenas. El libro también recoge las opiniones de expertos y actores, así como de funcionarios de la institución. Desde puntos de vista plurales, su voz refuerza la propuesta de una nueva Superintendencia de Bancos y la necesidad de consolidar el enfoque de riesgos en la supervisión y control del sistema financiero ecuatoriano.

Uchilla yuyay¹

Kay kamuka riksichinmi Superintendencia kullki kamana wasipa hatun riksichi yuyayta shinallata imashalla kay wasi llamkashpa shamushkata ashtawankarin 2019-2014 watapi kullki kamana wasipa pusakkuna paktachinata. Shinami kay hatun wasika ashtawan sapiyana yuyaymanta, karu llaktakunapa llamkashkata rikushka shinallata amalla llakikuna tiyachun yuyamantami ña llamkashpa katishka yuyaykunawanpash alliman llamkana munan. Chayta paktachinkapaka, kamuka kallarinmi Ruth, Arregui Solano, Superintendente Kullki kamayuk wasipa rimaywan, kullki kamana wasipa llamkana yuyaymanta rimashpa shinallata ushanakunata paktachinamantapash kamachiykunapi rikushpa. Hipaka tarita usharin, imashalla kullki kamana wasika watan watan wiñarishkamanta shinallata mushuk yuyaykunawan llamkashpa shamushkata kamachiy 2008 shinallata kamachi kullki 2014 watapi rikushpa.

Kamupika, runakawsay llaki shimimantami rimashpa kan astawankarin runa yachay yuyay hawa rimashpami katin shinallata yalishka watakunapi rimashkatapash tarita ushanchik. Chaykunata rikushpami kullkika imashalla llaktapi, karullaktapipash alli mana alli kaktapash yachachashpa ñawpaman katikta usharin.

Ña chawpi kamupika Superintendencia kullki kamana wasipa hatun riksichi yuyaymi tantanakushka kan. Nawpa watakunapi llamkashkata rikushpa shinallata karullaktakunapa yachaykunata rikushpami wakin yuyaykunata Basilea tantanakuypa rikshichi yuyaykunata hapishpa katishka. Shinami kay kamuka, "Plan Estratégico 2019-2024" watapa hatun riksichi yuyayta rikuchishpa kan shinallata muskuykunata paktachinatapash. Chay layami, hatun riksichi yuyaypa puchukayka kan, mushuk yuyaykunata sinchiyachispa alliman llamkashpa katina amalla llakikuna tiyachun karullaktamanta llamkashkakunata rikushpa yanaparishpa kankapak.

Shinami kay kamupika rikuyta usharin, kullkipi rimashpaka, mamallaktapi mushuk yuyay wiñarichun runallaktakunapa kawsaypi rikushpa. Kamuka tantachinmi wakinlla rimaykunata, yachashka runakunapa yuyayta shinallata chay hatun wasipi llamkakpa yuyaykunatapash. kay kamupika achka yuyaykuna, rimaykuna tantarishkami kan chay shinallami Superintendencia kullki kamana wasika chay hatun riksichi yuyaytaka llaktaukupi sinchiyachishpa katita ushana tukuyllapa yanapaywan, chapaywanpash.

¹ Traducido al kichwa por Paulina Santillán Álvarez



Ruth Arregui Solano
Superintendente de Bancos del Ecuador
Cortesía de Xavier Bonilla - BONIL - diciembre 2019

Presentación

Dennis Basantes Moreno
Asesor de la Superintendente de Bancos

La Superintendencia de Bancos del Ecuador, bajo el liderazgo de su máxima autoridad, Msc. Ruth Arregui Solano, inició un proceso de reinstitucionalización dirigido a velar por la estabilidad financiera, la solvencia y protección de los ahorros de los depositantes, afiliados y pensionistas. La nueva administración ha marcado claras líneas de trabajo, propendiendo a que el sistema financiero ecuatoriano actúe en el marco de las mejores prácticas internacionales, que nos conduzcan a Basilea III.

Este proceso de reinstitucionalización ha iniciado por el fomento de la eficacia y eficiencia de la gestión del sistema financiero y de seguridad social para favorecer la inclusión financiera, mejorar los procesos de protección al consumidor financiero, los pilares de la supervisión y de gobierno corporativo. La Superintendencia de Bancos ha construido su planificación estratégica basada en los siguientes pilares fundamentales: marco legal y regulatorio; supervisión financiera eficaz y efectiva; educación e inclusión financiera y protección al cliente.

Esta publicación sistematiza la visión y los hitos trascendentales de la actual administración de la Superintendencia en los siguientes módulos o capítulos:

- i) La historia del organismo y su situación actual
- ii) La sociedad de riesgo y la conceptualización del riesgo financiero
- iii) La propuesta estratégica de la nueva Superintendencia de Bancos
- iv) El desafío de consolidar una supervisión financiera basada en riesgos.

La obra es concordante con la política de fomento a la participación ciudadana impulsada por la institución. Para ello, acopia criterios expertos sobre el sistema financiero, líderes de opinión y funcionarios de la institución. Se añaden, además, hechos notables como las asistencias técnicas recibidas por organismos internacionales y la suscripción de convenios y memorandos de entendimiento con varios homólogos de la región.

Este proceso de reinstitucionalización permitirá que el Ecuador se posicione en la región como referente del paradigma de supervisión basado en riesgos en aplicación de las mejores prácticas y los altos estándares internacionales.

Prefacio

Rosa Matilde Guerrero
Asesora General en Supervisión Basada en Riesgos
e Inclusión Financiera



El proceso de reinstitucionalización de la Superintendencia de Bancos emprendido desde el inicio de la actual administración por Ruth Arregui Solano, ha puesto sobre el tapete la necesidad de consolidar de manera definitiva en el Ecuador el paradigma de supervisión bancario basado en riesgos y la generación de sistemas financieros inclusivos con base en las mejores prácticas internacionales. Este desafío constituye un aporte innovador a todo el sector público ecuatoriano, aún ajeno al enfoque de riesgos como articulador de sus políticas públicas. La crisis global por la pandemia COVID-19 constituye la prueba más fehaciente de cómo la globalización exagera los riesgos por todo el planeta, con impactos en la economía, la política y toda la sociedad.

En ese marco, a través del "Plan Estratégico 2019-2024", la Superintendencia de Bancos fijó desde el inicio de su gestión cinco pilares dirigidos a fortalecer el sistema financiero, público, privado y de la seguridad social; promover su eficiencia e innovación, y proteger los depósitos de los ciudadanos y los derechos de los usuarios del sistema. Igualmente, la actual administración tomó una serie de medidas preventivas y prospectivas orientadas a proteger el ahorro de los depositantes y precautelar la estabilidad del sistema controlado, considerando la delicada situación macroeconómica que atraviesa el país.

Este documento, titulado "Propuesta estratégica de la Superintendencia de Bancos del Ecuador: 2019-2024", sistematiza la visión y misión institucional de la presente administración, y pone en el debate de la sociedad ecuatoriana, de quienes conforman las entidades controladas, de los expertos en temas financieros y de los propios funcionarios de la institución, un instrumento de difusión que busca una mejor comprensión del reto que implica hacer realidad el enfoque de supervisión bancario basado en riesgos, sustentado en las mejores prácticas internacionales, tal como ha sido definido por organizaciones internacionales como el Comité de Basilea.

Entre sus puntos más importantes, la propuesta de la Superintendente otorga un lugar fundamental al tema de la inclusión financiera,

puesto que de acuerdo a la última información de *Global Findex 2017*, el Ecuador se encuentra por debajo de la media de América Latina y el Caribe. La educación financiera, en ese sentido, constituye uno de los campos de acción fundamental para revertir el retraso del país en términos de inclusión al sistema bancario. El país tiene una deuda pendiente en este tema que lo hemos podido atestiguar durante la presente crisis del coronavirus. El déficit de bancarización de la población de menos ingresos y el limitado acceso a servicios financieros digitales ha sido un obstáculo a la hora de llegar con transferencias directas de ayuda gubernamental a los más necesitados.

Como un aspecto crítico, la propuesta de la Superintendente de Bancos implica un ejercicio real de la autonomía administrativa, financiera, organizativa y presupuestaria que consagra la Constitución. De cara al futuro y con el propósito de cumplir eficientemente con su mandato constitucional y legal, la institución requiere realizar las inversiones necesarias para contar con personal capacitado en el juicio experto y tecnología, equipamiento e infraestructura adecuados. Aquello significa implementar una consistente carrera administrativa, acompañada de la transformación digital de la institución para el uso de herramientas tecnológicas de punta. Todo ello en función de mejorar los procesos de supervisión y control bancario. Sin embargo, los recursos presupuestarios asignados a este organismo se han reducido de manera constante en los últimos años; situación hoy agravada por la crisis derivada del COVID-19. Este hecho que debilita la capacidad de gestión de la institución encargada de la supervisión y control del sistema financiero, público y privado, y de la seguridad social en el Ecuador. No obstante, la administración actual ha tomado esta adversidad como un desafío y no ha dejado de llevar a cabo, con iniciativa, acciones y propuestas consistentes, su plan estratégico en medio de las circunstancias que le aquejan al país.

La visión de supervisión basada en riesgos y mejores prácticas internacionales que se propone requiere llevar a cabo una reforma de fondo al marco legal vigente. Para ello, la Superintendente de Bancos ha presentado una propuesta de reforma legal que le permita contar con reglas claras en los procesos de supervisión, control y sanción. En la propuesta se incluye un capítulo de fortalecimiento de la información de referencias crediticias, incentivos a la inclusión financiera, defensa del consumidor financiero, entre otros temas. La información constituye el centro de la economía digital, por lo que la protección de datos de los usuarios es un aspecto central de la ética y responsabilidad social de las instituciones financieras.

La actual administración ha sido categórica en insistir que al país aún le falta avanzar un trecho importante para converger con las normas de supervisión bancaria establecidas en los acuerdos del Comité de Basilea, en especial, Basilea III. Esto implica adecuar la normativa y las prácticas de las instituciones financieras, públicas, privadas y de la seguridad social, al cumplimiento de las mejores prácticas internacionales, paso que también es importante para atraer a la banca internacional.

La actual administración ha dado también pasos importantes en el proceso de reinstitucionalización propuesto. Se destaca el proyecto presentado en 2019 al Ministerio de Economía y Finanzas para la realización de un programa: "Fondo Concursable para mejorar la Inclusión Financiera". Este fondo se financiaría con parte de los recursos provenientes de las contribuciones que realizan las entidades controladas para la Superintendencia de Bancos. Así mismo, la institución ha implementado acuerdos con diversas organizaciones internacionales, líderes mundiales en la supervisión basada en riesgos, como son el Toronto Centre (Canadá), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (México), la OTA (por sus siglas en inglés) del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, e instituciones similares de supervisión de Panamá, Guatemala, Perú, Uruguay, entre otros. De igual forma se ha profundizado la relación con organizaciones de la sociedad civil del país, otorgándole la prioridad que merece la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

Además de ello, se han tomado medidas preventivas y prospectivas dirigidas a fortalecer la solidez del sistema financiero, protegiendo a depositantes y clientes. En esa dirección se han propuesto planes de contingencia, liquidez y continuidad del negocio, especialmente urgentes en esta coyuntura. Así mismo, la institución ha tomado medidas contra cíclicas para la recapitalización de alrededor del 70% de utilidades de la banca direccionando su reinversión a servicios de seguridad, tecnología y crédito; y trabaja en un sistema de tasas de interés para reducir la exclusión financiera, el arbitraje regulatorio y mejorar la medición del riesgo de crédito. No menos importante es la actualización de las normas de protección a los consumidores de servicios financieros.

Frente a la crisis provocada por la pandemia global del COVID-19 la Superintendencia Bancos empezó a actuar tan pronto se detectaron en el país sus primeros efectos requiriendo a las entidades controladas la ejecución de un "Plan de manejo de emergencias ante el COVID-19". La institución asumió, igualmente, una actitud proactiva para la emisión de normativa emergente que permita la reestructuración y refinancia-

miento de los activos de la banca pública y privada; ello en conjunto con la expedición de normas de alivio financiero, reprogramación y diferimiento de deudas de personas, MIPYMES y empresas con el fin de apoyar la sostenibilidad de las cadenas de valor y las cadenas de pago. Además de ello, se dispuso a las entidades controladas priorizar la atención al público mediante canales virtuales, la sanitización de monedas, billetes y la implementación de medidas bioseguridad en los establecimientos bancarios. Una mención aparte constituye la propuesta realizada por la Superintendente de Bancos de reprogramación y reformulación de cartera de los organismos multilaterales de crédito para la conformación de un fondo de apoyo a las MIPYMES y a las cadenas de valor y empleo. Esta propuesta podría marcar la diferencia para sostener la continuidad de muchos negocios y el empleo de miles de ecuatorianos, procurando de igual forma la estabilidad del sistema financiero nacional.

El sistema bancario ecuatoriano se ha consolidado en los últimos años. El país cuenta con una banca que exhibe niveles aceptables de liquidez y que ha hecho esfuerzos por ser más solvente; que ha generado utilidades, lo cual no es malo porque ellas le posibilitan reinvertir, acceder a tecnología, recapitalizarse; un sistema financiero sólido es pedestal para la economía. Por ello, que el país cuente con una entidad controladora del sistema financiero, autónoma, eficiente, transparente, y con tecnología de punta, como lo plantea la propuesta de la Superintendencia de Bancos para el período 2019-2024, es un reto que debe involucrar y comprometer a todos y cada uno de sus funcionarios de la institución, a las autoridades nacionales y a la sociedad civil en su conjunto.

Prólogo: Una propuesta oportuna

León Roldós, ex vicepresidente de la República



La propuesta estratégica de la Superintendencia de Bancos del Ecuador, para el periodo 2019-2024, replantea lo que debe ser la relación de la Superintendencia con las entidades bancarias y otras bajo su autoridad, así como en función de los sujetos activos y pasivos de la economía que operan con las entidades antes citadas.

Se plantea decisiones y acciones concretas, sobre la conceptualización de que en los negocios bancarios y financieros, más que en otros espacios de la sociedad y la economía, se está ante eventualidades de riesgo que dependen de varios factores y de múltiples influencias externas e internas.

Conocí a la Superintendencia desde 1969. Trabajé en el área de auditoría jurídica de la Dirección de Bancos del Estado. Luego, entre otras funciones y actividades públicas y privadas, he sido abogado de entidades bancarias y financieras privadas. Fui Presidente de la Junta Monetaria –de agosto de 1979 a mayo de 1981–, entonces con funciones del Directorio del Banco Central, entre otras competencias, con facultades regulatorias, y fui vocal del Directorio del Banco del Estado, entre 1992 y 1996. Para la crisis del Banco Continental y las acciones a seguirse; y, luego, para evitar el colapso del Banco del Pacífico, entre 1997 y el 2002, fui contratado por invitación del Banco Central del Ecuador. Con esa experiencia, además de la cátedra en más de tres décadas en derecho económico, financiero, bancario y monetario, y por la autoría de las obras *El abuso del poder* y *Derecho bancario y monetario*, creo que conozco el sector bancario y financiero real, no sólo el del marco teórico jurídico.

En la banca privada, a nivel internacional y en lo nacional, son varios los casos en que las simulaciones y otras desviaciones, se evidenciaron tardíamente, con la consecuencia de la quiebra de las entidades controladas, con escalamiento de quiebras, arrasando a quienes confiaron en esas entidades y aun a terceros sin vínculos directos con éstas, porque fallaron o fallaron las normativas de prevención de riesgo y/o de seguimiento y control, para que haya decisiones y actuaciones oportu-

nas, de alertas y de correctivos. En la banca pública y en el manejo de los recursos de la Seguridad Social, incluyendo las instituciones de los sistemas de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, las graves afectaciones sufridas, han sido fundamentalmente por su sometimiento a decisiones políticas, no técnicas, ni profesionales.

Sobre lo trabajado el 2019 y en el primer trimestre del 2020, en cuanto a la propuesta estratégica, se ha hecho necesario un ajuste que no se contrapone a lo trabajado, sino que introduce la consideración de los factores de la emergencia por la pandemia del COVID-19, que estamos sufriendo en el Ecuador y en el mundo, y sus derivaciones y consecuencias.

Normativa, control y supervisión, eficiente y oportunamente, se logrará si se pueden desarrollar con personal capacitado y con tecnología de punta, lo que debe ser garantizado por su autonomía, cuyo respeto está ordenado en la Constitución y en la ley, para su gestión y sus recursos financieros, que además tienen una fuente de recaudación imposible de eludir, creada por ley; que, luego, lamentablemente, por tiempos y diversas circunstancias, se ha venido trabando.

Ruth Arregui Solano;

“La supervisión bancaria por riesgos no es solo un rótulo”



Entrevista a la Superintendente de Bancos del Ecuador

¿Desde una dimensión más personal cuál ha sido su relación con la Superintendencia de Bancos?

Fui funcionaria de la Superintendencia de Bancos por aproximadamente 11 años, desde 1990. Entré muy joven desempeñándome como oficinista bancario y luego como analista. Siempre me gustó el trabajo que hice y eso fue fundamental para mi desarrollo profesional y personal. En esa época la Superintendencia garantizaba la carrera institucional y yo pude concursar para ascender de una escala a otra, cumpliendo con los requisitos establecidos para cada posición, entre los que contaban cursos que eran calificados. Otro aspecto del trabajo tuvo que ver con las tutorías y mentorías, que dan ciertas capacidades de lo que hoy se conoce como juicio experto. Se diferenciaba a los profesionales bajo las categorías de junior y senior; llegué a ser senior como experto en supervisión 3 que era el tope, pues a pesar de haber 4 escalas profesionales, la cuarta ocupaban en general, los funcionarios con nombramiento de director. Entonces decidí separarme de la Superintendencia y me dediqué a realizar consultorías nacionales e internacionales (la CAF, el BID, el Banco Mundial, el FMI). Realicé supervisiones bancarias asistidas en República Dominicana, siempre en la línea de las mejores prácticas recomendadas por el Comité de Basilea.

¿Pero luego de varios años retornó a la Superintendencia?

Pasaron varios años y cuando Gloria Sabando fue nombrada Superintendente de Bancos, recibí la invitación de regresar a este organismo de control para ocupar la posición de Intendente de Supervisión Bancaria y luego el cargo de Intendente General. Esa coyuntura fue de apertura total para trabajar e incorporar mejores prácticas. Estuve alrededor de un año y medio, período en que cambiamos la planificación estratégica y los planes operativos, trajimos expertos con la cooperación internacional del BID, que nos apoyaron a mejorar las actividades de supervisión, sobre todo las capacidades de los supervisores; también

para llevar adelante programas de educación financiera. En la Superintendencia de Bancos se abrieron ventanillas de atención al usuario de servicios financieros; se adoptó el Manual Único de Supervisión (MUS) que en esa época era lo más actual; la Superintendencia tuvo un rol protagónico para la expedición de la Ley de la Red de Seguridad Financiera. Adicionalmente, conseguimos cooperación de la USAID y de la CAF para hacer modelos de contraste para los burós de crédito; hicimos una versión reducida de un FSAT (*Financial Sector Assessment Program*), no la completa porque el Presidente de la República de ese entonces no tenía apertura para la realización de evaluaciones externas o la aplicación de las recomendaciones del Comité de Basilea. Luego de haber alcanzado esos logros sentí que terminó ese ciclo en la Superintendencia de Bancos, este organismo comenzó a tener mayor influencia política y entonces consideré que llegó el momento de poner la renuncia. No estuve de acuerdo con decisiones como el pasar las instituciones en liquidación a competencia del Banco Central, más aún en la forma en que se dieron ciertas disposiciones; la famosa regulación 427 no contribuyó en nada a resolver los problemas. Salí de la Superintendencia y volví a hacer consultorías en el ámbito nacional e internacional; apoyé a varias instituciones a adaptarse a la nueva norma de riesgo, ayudé a que constituyeran unidades de gestión de riesgos.

¿Y cómo fue su experiencia en la gerencia del Banco Central?

Acepté el cargo de gerente general del Banco Central del Ecuador bajo el compromiso de poder hacer las cosas que había que hacer, comenzando por asegurar el espacio físico e infraestructura adecuada para su funcionamiento. Logramos por primera vez hacer una estrategia de inclusión financiera potenciando el sistema de pagos para canalizar transacciones de bajo valor; hicimos una planificación estratégica para fortalecer a la institución y principalmente sus áreas sustantivas tanto del ámbito operativo como estadístico. Salí del banco y regresé al campo de las consultorías fuera del país, haciendo inclusión financiera que es un tema que me apasiona; y a tramos, intercalando con la actividad académica.

¿Cómo se dio su designación como Superintendente de Bancos?

Llegó la propuesta del presidente Moreno para encabezar la terna de Superintendente. Estuve sorprendida y le dije: yo soy una persona técnica. Entonces él me respondió: es eso precisamente lo que quiero, que además de técnica tenga una trayectoria decente, honesta, transparente y que se comprometa. Entonces encabezé la terna. Lo tuve que

pensar mucho porque es difícil después de todo lo que le ha ocurrido al país en términos de desinstitucionalización. Fue complejo aceptar la designación.

¿Cuál es su evaluación de la situación del sistema financiero ecuatoriano en el contexto de la actual crisis, económica, fiscal, política, social?

La norma ecuatoriana contempla el requerimiento del 9% del patrimonio técnico en función de los activos de riesgo. A diciembre de 2019, el sistema financiero, en promedio, se ubica en el 14% y por tanto, bastante arriba de lo que indica la norma; el indicador de liquidez también está dentro de los parámetros establecidos y, en términos de la gestión de riesgos, las instituciones están encaminadas al cumplimiento de normas en esa materia.

¿Qué falta?

Como país nos falta incorporar mejores prácticas internacionales, las recomendaciones de Basilea. No sus estándares mínimos, sino los estándares más sofisticados, con herramientas más sofisticadas. Falta que el sistema financiero se modernice; innovar en los productos de servicios, innovar en la propia gestión, en el gobierno corporativo. En esto no se ha podido avanzar porque el Código Monetario y Financiero es tan reglamentario que obliga a las instituciones a gestionarse por el cumplimiento, no precisamente por riesgos; también considero que algunas decisiones de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF) caen en la sobre regulación, lo cual afecta el desarrollo de la industria bancaria.

¿Es igual en el caso de la banca pública?

En el caso de la banca pública la situación es diferente, nos referimos al BIESS, la CFN, el Banecudador y el BDE, que son instituciones debilitadas por haber sido manejadas de manera política sin cuidar la calidad institucional ni las mejores prácticas. Han sido utilizadas clientelaramente y para solucionar problemas de la caja fiscal.

¿Usted insiste en la importancia de que en el país se adopten las mejores prácticas y recomendaciones del Comité de Basilea; qué hace falta; cuán lejos estamos de Basilea III?

El primer estándar que puso el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea fue la adecuación del capital; ese estándar es lo que hoy se conoce como Basilea I y tiene que ver con la relación del capital con los activos de riesgo, debiéndose tener presente que esta relación no ha sido estática. En Ecuador desde los años 90 se aplica la adecuación de capital y las cuentas contables que conforman el balance de las instituciones también han ido mejorando en términos de transparencia y de revelación de información. Sin embargo, los estándares se han ido ajustando en el tiempo y en Ecuador seguimos con Basilea I. ¿Qué ha pasado en el mundo? Después de Basilea I, tuvimos Basilea II y Basilea III. Basilea II tiene que ver con la disciplina del mercado, es decir, cómo se comportan los actores dentro de la industria bancaria. Es recién en Basilea III donde se revisan los acuerdos de capital. Basilea III está en consulta por alrededor de 6 años y algunos países han avanzado hacia generar colchones de capital. Es decir, una vez cubierto el activo de riesgo, procuran contar con unos ahorros, con unos fondos, que les permitan superar ciertas dificultades que provengan básicamente de afectaciones sistémicas; entonces se vuelve necesario identificar cuán sistémica es una institución y cuán expuesta está a ese riesgo; Basilea III sugiere la constitución de ahorros precisamente para cubrir el riesgo sistémico y además, otros ahorros para afrontar la ciclicidad de la economía, es decir, que las instituciones financieras tengan ahorros contra cíclicos; también ha pedido hacer una revisión de las cuentas que conforman los balances. Hay países que ya han hecho el recorrido hacia Basilea III, otros han implementado parcialmente; y nosotros estamos atrasados porque no tenemos siquiera una hoja de ruta para avanzar a Basilea III, para ello necesitamos un cambio legal a fin de que la Superintendencia de Bancos pueda contar con las herramientas e instrumentos para ejercer la supervisión por riesgos, que no es sólo un rótulo. Eso fue parte de lo que este organismo solicitó en 2019 a la JPRMF y al Ejecutivo para que se incluya en las propuestas de reforma al Código Monetario.

¿Cuáles serían esas herramientas?

En la Superintendencia tenemos algunos desarrollos pero necesitamos otras herramientas que tienen que ver con el manejo de cada uno de los riesgos: de crédito, legal, operativo, tecnológico; pues para cada uno de ellos hay tecnologías mucho más adecuadas, existen métodos econométricos más sofisticados para establecer la probabilidad de que un riesgo ocurra y, por otro lado, mejores prácticas con nuevos marcos normativos para los que no se puede establecer una probabilidad. Y no me refiero únicamente al uso de un software para hacer evaluación de riesgos; sino a la necesidad de contar con un capital humano prepa-

radio, que es el primer soporte de una organización; en este punto el problema actual de la Superintendencia de Bancos es que tiene un 20% de la nómina con personal bajo la modalidad de contrato de servicios ocasionales, que difícilmente podrá quedarse en la institución y hacer una carrera. En esas circunstancias es complicado desarrollar ese juicio experto en un supervisor sin nombramiento y asegurar esa capacidad profesional que es la primera herramienta para fortalecer al organismo de control.

¿Otro tema fundamental sobre el que usted ha insistido es la autonomía institucional, por qué para usted tiene tanta importancia?

Llegamos a un momento crítico de desinstitucionalización del país y esto golpeó la autonomía de la Superintendencia de Bancos. Se promulgaron leyes que no le permiten el ejercicio de su autonomía institucional acorde a lo que dice la Constitución; me refiero a la autonomía financiera, presupuestaria y de organización. Por ejemplo: la autonomía organizativa debería posibilitar tener una estructura organizacional acorde a la misión institucional, pero ello no es posible porque es el Ministerio del Trabajo el que de acuerdo a la Ley del Servicio Público da las directrices en esta materia, y la autoridad de control tiene que someterse al diseño que el Ministerio de Trabajo haga para todo el sector público. Ahí la primera dificultad para que la estructura de la organización responda a las necesidades de control y supervisión. El Ministerio define escalas y perfiles que deben ser acogidos por toda la administración pública, y cuando se quiere diseñar una carrera institucional para la Superintendencia de Bancos, están de por medio esas directrices. Tampoco se puede tener un personal altamente especializado porque no se le puede pagar. Eso debe revisarse en armonía con la Constitución, que es muy clara en determinar que la Superintendencia debe ser autónoma en la parte financiera, administrativa, presupuestaria y organizacional, y ello para que no se limiten sus capacidades de control.

¿Por qué la autonomía presupuestaria ha sido otra de sus prioridades desde que asumió como Superintendente?

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece la Cuenta Única del Tesoro Nacional que somete a todas las instituciones al presupuesto del Estado, cuando hay instituciones como la Superintendencia de Bancos que tiene su propia fuente de recursos definida en la ley, recursos que no pueden ser utilizados en ninguna otra cosa que

no sea el fin para el que las instituciones controladas hacen sus contribuciones. Pero eso no sucede, las contribuciones entran a la Cuenta Única del Tesoro y el Ministerio de Finanzas ha ido recortando el presupuesto año a año, poniendo un techo en el presupuesto de la Superintendencia que no se compadece con la realidad de la supervisión; esta institución no solo controla los 24 bancos privados, está la banca pública, las instituciones de servicios financieros auxiliares, las instituciones del ámbito de seguridad social, etc. Para que la calidad de la supervisión se eleve y sea la adecuada se necesitan también recursos financieros. Esta posición ha sido compartida por la Asamblea y la Procuraduría General del Estado; instituciones que se pronunciaron en la línea de la Superintendencia de Bancos. La Constitución es muy clara, cuando señala que la autonomía no es un fin en sí mismo, sino es un medio, un medio para garantizar la independencia técnica que necesita un organismo como este para cumplir su mandato sin ningún tipo de restricción.

¿Uno de los aspectos principales de su enfoque es la inclusión financiera, cómo se articula a la supervisión basada en riesgos?

¿Qué tiene que ver la Superintendencia de Bancos con la inclusión financiera? La inclusión tiene 4 pilares: Acceso, uso, protección de usuarios y servicios financieros y educación financiera. En términos de acceso de productos y servicios, quien autoriza esos servicios es la Superintendencia de Bancos, y también la institución que supervisa la provisión adecuada de productos y servicios; la que nombra a los defensores del cliente dentro de las instituciones financieras; la que controla el equilibrio de información entre las personas que menos recursos tienen y las instituciones bancarias; y, finalmente, la que supervisa la pertinencia y la adecuación de que se generen capacidades financieras a través de programas de educación financiera. Entonces, la Superintendencia de Bancos es una puerta que abre los procesos de inclusión y educación financiera más allá de que las organizaciones puedan tener sus propios programas; es nuestra institución la que puede potenciar esa política pública. En esa línea el año pasado le propuso al Ministerio de Economía y Finanzas un proyecto para la conformación de un fondo orientado a la inclusión financiera a través de procesos concursables.

¿Qué considera prioritario lograr en su gestión proyectándose al corto plazo?

Para cumplir los pilares estratégicos definidos se necesita reformar del Código Monetario y Financiero. Vamos a insistir con el Ejecutivo en esta

reforma. En cuanto a la normativa secundaria, potestad de la Superintendencia, vamos a trabajar en mejorarla. Respecto al segundo pilar, en el año 2019 suscribimos dos convenios con organizaciones de la sociedad civil; Ciudadanía y Desarrollo y Participación Ciudadana, para gobierno abierto y transparencia en el primer caso, y para rendición de cuentas en el segundo. Hemos generado en nuestra página web el "botón de consulta" a los grupos de interés sobre los cambios normativos. En términos de supervisión, tercer pilar, hemos trabajado en la planificación estratégica, estamos trabajando en el rediseño del Orgánico por Procesos para mejorar la estructura organizacional de la Superintendencia y que tenga una mirada mucho más fuerte en la protección de los derechos ciudadanos. En supervisión también tenemos el convenio marco con el Toronto Centre para la realización de supervisiones asistidas a instituciones bancarias e instituciones públicas. Con ellos vamos a mejorar la capacidad de los supervisores y la calidad de la supervisión; y, en lo que tiene que ver con los sistemas inclusivos, cuarto pilar, estamos trabajando en un potente programa de educación e inclusión financiera para mejorar nuestros indicadores en la materia, puesto que año a año hemos perdido posiciones respecto a las alcanzadas en otros países latinoamericanos. Por último, trabajaremos en la carrera profesional en la Superintendencia, revirtiendo ese porcentaje del 20% de contratos ocasionales, todo esto apoyado en el repunte tecnológico. Debiendo advertir en este punto que desde la reciente aparición del COVID-19 en el país, el desafío que estamos atravesando es responder con todo el potencial de la Superintendencia, en el ámbito de su competencia, a los problemas ocasionados por este virus.

¿Cómo miraría sus logros al término de su gestión en 2024?

Hasta 2024 espero haber logrado la reinstitucionalización de la Superintendencia, en cuanto al recurso humano, al recurso tecnológico y a la norma secundaria. Todos estos aspectos deben funcionar bien. Debemos tener un parque tecnológico robusto, que soporte el volumen de transacciones que procesa la Superintendencia. En el software el objetivo es contar con herramientas que nos permitan hacer modelos mucho más predictivos, que permitan dotar a los supervisores de buenos equipos de cómputo porque ellos descargan grandes bases de datos. En la parte del recurso humano debemos tener funcionarios absolutamente capaces, con competencias; que tengan desarrollado un juicio experto, que tengan un compromiso con la tarea de la supervisión y también con la ciudadanía. Tenemos que cumplir a cabalidad con los ejes de acción para que la Superintendencia de Bancos pueda decir que sí existe y se precautela, en su ámbito, la estabilidad financiera y el interés de los

depositantes, de los afiliados, de los pensionistas. Debemos lograr mejores niveles de seguridad y, por supuesto, contar con evaluaciones internacionales como el FSAT (*Financial Sector Assessment Program*), que hacen el Fondo Monetario y el Banco Mundial, y que en el Ecuador no se ha realizado desde el año 2003. Tiene que hacerse un FSAT en el país hasta 2024 y estoy segura que nos va a ir bien. Vamos también a dejar encaminadas las recomendaciones de Basilea III que toman al menos 3 o 4 años; este no es un tema que se hace de la noche a la mañana pero ahí va a estar la prioridad. Igualmente, vamos a avanzar en las NIF (Normas de Información Financiera), como lo han propuesto algunas instituciones bancarias, pero primero vamos con Basilea y luego nos pondremos a trabajar en las NIF.

¿Finalmente, cómo evalúa la presente crisis global del coronavirus, sus impactos sobre el país y el papel que cumple y deberá cumplir la Superintendencia de Bancos en este nuevo escenario?

La crisis sanitaria, económica y humanitaria que vive el mundo es un fenómeno sin precedentes. Frente al avance de esta pandemia las economías se han visto obligadas a frenar y migrar a una estrategia de aislamiento y cuarentena para evitar el posible contagio de la enfermedad del COVID-19 de sus habitantes. Sin duda, esto traerá implicaciones inmediatas en el corto y largo plazo en la economía nacional, tanto desde la oferta como de la demanda en cada uno de los sectores económicos. En medio de este proceso, este organismo de control, en el marco de sus facultades constitucionales y legales, ha adoptado desde el inicio de sus funciones una serie de medidas preventivas y prospectivas para proteger el ahorro de los depositantes y pensionistas, y precautelar la estabilidad del sistema financiero controlado, como también medidas temporales frente al COVID-19 para el correcto desempeño del sistema financiero y la protección al consumidor en medio de esta emergencia. En las actuales circunstancias, la prioridad es garantizar el gasto público para proteger la salud de la población y evitar la propagación de la pandemia COVID-19, buscando un fuerte apoyo internacional inclusive con ayuda humanitaria. Así también, ampliar las medidas de focalización para que la cobertura incorpore efectivamente a los más pobres y afectados por la pandemia vía transferencias monetarias o subsidios salariales, para lo cual procesos de inclusión financiera se vuelven aún más prioritarios. En esa línea, se propuso al Ministerio de Finanzas un "Fondo de apoyo a las MIPYMES, cadenas de valor y al empleo", cuyos recursos podrían provenir de la reprogramación y/o reformulación de la cartera con los organismos multilaterales de crédito, donde las nuevas condiciones financieras podrían convertirse en fuente de liquidez inmediata para la economía ecuatoriana, considerando que ya lo han contemplado en su política crediticia dichos organismos.



CAPÍTULO 1

Breve historia y
situación actual
de la
Superintendencia
de Bancos



La Superintendencia de Bancos del Ecuador está próxima a cumplir un siglo. En estos casi cien años, han sido múltiples sus aportes al desarrollo del país, al bienestar general de la ciudadanía y a la institucionalidad del Estado. A lo largo de su vida ha transitado por diversos momentos, de avance y consolidación, por lo que resulta importante reconstruir brevemente su trayectoria en perspectiva de comprender y dimensionar el actual proceso de reinstitucionalización puesto en marcha por la administración 2019-2024, en función de consolidar el paradigma de supervisión bancario basado en riesgos y asumir, desde tal perspectiva, las mejores prácticas internacionales de supervisión.

La importancia estratégica de la Superintendencia de Bancos

Antes de iniciar este recuento, vale la pena preguntarnos por qué esta institución es tan importante para el país; por qué las funciones que cumple, por mandato constitucional y legal, resultan de tanta trascendencia para la vida y bienestar de los ciudadanos, así como para la estabilidad de la economía y la solidez de las instituciones del Estado. ¿Cuál, en síntesis, es su importancia estratégica? Pregunta, hoy por hoy, por demás trascendente a la luz de la crisis global del COVID-19 que golpea con particular fuerza al Ecuador.

Aunque parezca obvio, cuando pensamos en la relevancia de una institución como la Superintendencia de Bancos, debemos tener siempre presente cómo se organizan los sistemas económicos modernos, partiendo del hecho de que los flujos de recursos que provienen de la actividad económica nacional e internacional, son canalizados a través de las entidades financieras. Estas entidades, sean públicas, privadas o del sector popular y solidario, constituyen el nexo que articula a las unidades superavitarias del sistema (las que tienen excedentes de recursos) con las deficitarias (la que requieren recursos). Le corresponde al ente estatal controlador del sistema financiero el garantizar que este círculo virtuoso funcione adecuadamente, garantizando la continuidad del flujo de dinero y la seguridad de los ahorros de los depositantes.

Por ello, cuando una economía crece, crece también su sector financiero. Dicho crecimiento genera empleo, con lo que más personas demandan bienes y servicios e, incluso, están en condiciones de generar ahorro. Cuando existe confianza dichos ahorros se canalizan a través de las entidades financieras, las mismas que nuevamente colocan dichos recursos en la economía vía créditos. Lo contrario ocurre cuando la economía decrece o se desacelera. Este escenario dispara amenazas sobre el sistema financiero reflejadas en menores tasas de

expansión de sus principales variables (depósitos y cartera de créditos, entre otros). El flujo menor de recursos afecta la producción lo cual, a su vez, impacta sobre las tasas de empleo. Si este círculo perverso continúa y la situación se agrava, los riesgos que enfrentan las entidades financieras pueden desbordarse desencadenando crisis sistémicas que no solo afectan a las entidades financieras en dificultades, sino que pueden contagiar a todo el sistema económico.

El Ecuador vivió una crisis sistémica en la coyuntura 1999-2000. Esta crisis tuvo tal magnitud que llevó al país a la dolarización de su economía. Sus secuelas repercutieron no solo en la economía, sino en todo el sistema político y la sociedad ecuatoriana. La vida y tranquilidad de millones de ecuatorianos se vio profundamente afectada y las heridas tardaron muchos años en sanar, si es que alguna vez sanaron del todo. Que este escenario de crisis sistémica no se repita jamás en el Ecuador depende también de que la Superintendencia de Bancos pueda mantener informado al gobierno de la situación de las entidades a su cargo y exigir a las mismas, que protejan eficientemente los bienes públicos a su cargo. Sus funciones de control y supervisión bancaria son premisa del desarrollo y crecimiento sustentable del país.

De manera esquemática se ha descrito la importancia estratégica que tiene para toda la sociedad, para cada uno de los ciudadanos y no solo para el sistema económico, que el Estado, a través de una institución técnica e independiente, supervise y controle que las entidades financieras desarrollen sus actividades siguiendo los más altos estándares y mejores prácticas. La estabilidad del sistema financiero y la seguridad de los depósitos de los ciudadanos son bienes públicos cuya protección es responsabilidad máxima del Estado. Si la institución que supervisa y controla a las entidades financieras falta o no cumple a cabalidad sus funciones, las bases mismas de la sociedad pueden venirse abajo. Si por el contrario, el Estado cuenta con una Superintendencia de Bancos que realiza eficientemente su función, los beneficios redundarán en la vida y bienestar de toda la población.

Breve reseña histórica de la Superintendencia de Bancos

La Superintendencia de Bancos del Ecuador fue fundada el 6 de septiembre de 1927 en el marco de las reformas al sistema financiero y monetario del país, llevadas a cabo por recomendación de la Misión Kemmerer. Su creación tuvo como antecedente la instauración del Comisario Fiscal de Bancos en 1914 durante la administración del presidente Leónidas Plaza Gutiérrez (SB 2016, 11). El nacimiento de la

Superintendencia de Bancos ocurrió en el marco de la crisis económica y financiera que estalló en el país entre la primera y segunda décadas del siglo pasado cuando cayó la exportación cacaotera y sobrevino una crisis bancaria. Para entonces, los bancos privados, íntimamente ligados a los agroexportadores de la Costa y a los hacendados de la Sierra, actuaban sin control ni regulación estatal. Su capacidad de emitir moneda sin respaldo de oro y la deuda impagable que el Estado incurrió con la banca privada, en el contexto de una creciente movilización popular y agitación política, dio lugar en 1925 a la llamada Revolución Juliana y a la proclamación de Isidro Ayora como presidente provisional, un año después (Acosta 2001, 90).

El gobierno de Ayora tomó al saneamiento de la banca como uno de sus objetivos principales de reforma. Así, entre otras medidas, Ayora estableció al sucre como moneda oficial del Ecuador y contrató a una misión de expertos norteamericanos, dirigidos por Edwin Walter Kemmerer, para que estudiaran la situación monetaria y financiera del país (Almeida 1994, 53, 117-8). De ahí surgió la decisión de crear la Superintendencia de Bancos; decisión que vino de la mano de la creación del Banco Central, de la Contraloría General del Estado, de la Caja de Pensiones, de la Dirección General de Aduanas, y de las direcciones generales del Tesoro, Ingresos, Presupuesto, Obras Públicas. La fundación del Banco Central resulta particularmente importante pues esta institución asumió el papel de emisión de la moneda nacional, retirándose la facultad de emisión monetaria a los bancos privados (Acosta 2001, 87). En fin, a partir de las reformas julianas, el Estado ecuatoriano asumió la soberanía monetaria. Con la creación de la Superintendencia de Bancos, un siglo después del nacimiento de la República, el Estado ecuatoriano logró desatarse de la dependencia financiera que mantuvo con la banca privada, estableciendo un marco de control a su actividad en función de los intereses del país en su conjunto.

En sus primeras décadas de vida, la Superintendencia de Bancos estuvo sujeta al Ministerio de Hacienda. Recién, la Constitución Política de 1946 consagró su autonomía y la definió como un organismo técnico de control. El artículo 151 de esta Constitución le encargó vigilar las instituciones de crédito bancario, incluyendo a las compañías de seguros, de capitalización y de crédito recíproco. Se determinó que el Congreso Nacional nombre al Superintendente de Bancos por un periodo de cuatro años y que su presupuesto sea independiente del fiscal. A partir de ese marco constitucional, la institución creció significativamente en las décadas siguientes. En los años sesenta y setenta del

siglo pasado, cuando el país experimentó una significativa expansión del sector financiero, público y privado, la Superintendencia de Bancos extendió su rango de supervisión y control a entidades como el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y la Corporación Financiera Nacional e, igualmente, a instituciones privadas como mutualistas, sociedades financieras, casas de cambio y del mercado de divisas. Similar tendencia se produjo en los años ochenta, no obstante la crisis económica y ajuste fiscal que sacudió al país. En esos años, pasaron al control de la institución las actividades de intermediación financiera, compra y venta de cartera, tarjetas de crédito y emisión de cheques viajeros (SB 2016, 16-7).

En 1994 se produjo un punto de inflexión en la historia económica del país con la aprobación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. Esta ley apuntó a la apertura del sector financiero y a la consolidación de nuevos servicios y operaciones bajo el concepto de banca múltiple. Sin embargo, la ley disminuyó la capacidad de supervisión y control de la Superintendencia de Bancos y abrió el camino para un debilitamiento de la cartera de la banca privada y la liberalización de las tasas de interés. El resultado fue un incremento del ingreso de capitales acompañado de un aumento significativo de los créditos. Esta situación desató un factor de enorme vulnerabilidad en el sistema con la proliferación de los llamados créditos vinculados; créditos otorgados a grandes deudores estrechamente vinculados a ciertos bancos o compañías financieras, tratándose, en varios casos, incluso de empresas fantasmas y no identificables (Guzmán 2000, 142).

En ese contexto, a finales de los años noventa del siglo pasado el país se sumió en una profunda crisis económica marcada por la recesión, alto endeudamiento, elevado déficit fiscal y caída de los precios internacionales de petróleo. A ello se sumó, primero, el conflicto con el Perú y, posteriormente, el fenómeno de El Niño que destruyó parte de la infraestructura vial del país y causó enormes pérdidas en la producción agrícola. Esta crisis tuvo un impacto directo sobre el sector financiero con la acumulación de obligaciones vencidas provocándose, además, el retiro de dinero de los bancos privados lo que afectó seriamente su liquidez (SB 2016, 18).

Una crisis financiera de dimensiones sistémicas no se hizo esperar. En agosto de 1988, el Banco de Préstamos acusó graves problemas; en noviembre del mismo año, el principal banco del país, Filanbanco, presentó serios problemas de liquidez y solvencia, poniendo en riesgo al conjunto del sistema financiero. Ante ello, el gobierno de Jamil

Mahud intervino el banco e inició un salvataje bancario. Concurrentemente, el Banco Central otorgó créditos de liquidez a otras instituciones con problemas similares. Pero la crisis había llegado demasiado lejos y nada detuvo el retiro de depósitos, situación agravada por la depreciación de sucre, la fuga de capitales al exterior y el incremento de la cartera vencida. La respuesta del Gobierno fue decretar un feriado bancario y el congelamiento de los depósitos en marzo de 1999. Meses después se creó la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), entidad encargada de intervenir y estabilizar el sistema financiero. Un año después otro banco importante, el del Progreso, cerró sus puertas por falta de liquidez. Su cierre ocasionó que miles de sus clientes perdieran sus depósitos (SB 2016, 19).

La crisis del sistema financiero de fin de siglo llevó al cierre del 60% de la banca privada de país. El efecto negativo sobre el conjunto de la economía fue enorme: además de la recesión y desplome del PIB, se disparó la tasa de desempleo y cayó estrepitosamente el poder adquisitivo de los ciudadanos. Pero el efecto mayor fue social. Millones de ecuatorianos perdieron sus ahorros y estalló una ola migratoria, como nunca antes en la historia nacional. Y colapsó la moneda nacional: el sucre. El 9 de enero de 2000, el gobierno de Jamil Mahud optó por la dolarización. Esta decisión implicó, por supuesto, cambios trascendentes en la política monetaria del Ecuador, cerrando el ciclo iniciado por las reformas julianas que dieron nacimiento al Banco Central y a la Superintendencia de Bancos. Con ello, el Ecuador renunció a la soberanía monetaria y el Banco Central perdió su papel de emisor de la moneda nacional y de prestamista de última instancia.

El 13 de marzo de 2000, se aprobó la Ley para la Transformación Económica con la que se confirmó el nuevo esquema monetario, ratificándose la libre circulación del dólar en el territorio nacional. Al mismo tiempo, la Superintendencia de Bancos adoptó medidas para ejecutar la dolarización contable de la banca y corregir las distorsiones ocasionadas por el Ley de Instituciones Financieras. Desde el 2001, se aprobaron normas de patrimonio técnico siguiendo los estándares de Basilea: se establecieron estándares para el control de mercado y liquidez; se implementó el Catálogo Único de Cuentas; y se fijaron normas de transparencia para la calificación de riesgo de las entidades controladas (SB 2016, 19-20). La crisis financiera de fines de siglo y la dolarización cambiaron el país. La Superintendencia de Bancos también transitó hacia un nuevo momento.

Sistematización de la situación actual de la Superintendencia de Bancos

Durante el gobierno de la revolución ciudadana, la institucionalidad del Estado ecuatoriano sufrió importantes transformaciones normativas e institucionales, sobre todo a partir de la promulgación de una nueva Constitución, que entró en vigencia en octubre de 2008. En lo que concierne al ámbito de la supervisión y el control, esta carta constitucional, en su artículo 213, fijó el carácter de las superintendencias como organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales, ambientales y de los servicios que prestan entidades públicas y privadas. Así mismo, las superintendencias, incluida la de Bancos, pasaron a formar parte de una nueva función del Estado creada para el efecto: La Función de Transparencia y Control Social. Entre los cambios, también destaca la modalidad de designación de sus autoridades, antes nombradas por el Congreso Nacional. En el caso de los superintendentes, estos pasaron a ser designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de una terna presentada por el presidente de la República, con base en criterios de especialidad y méritos, y sujeta a escrutinio público e impugnación.

En el campo específico de las actividades financieras, el artículo constitucional 308, proclamó que estas son un servicio público, teniendo la finalidad de preservar los depósitos y atender los requerimientos de financiamiento para el desarrollo del país. Se precisó, además, que las entidades del sector financiero intermediarán de forma eficiente los recursos del público en función de fortalecer la inversión productiva nacional y el consumo social y ambientalmente responsable. El mismo artículo señala que el Estado fomentará el acceso a los servicios financieros y la democratización del crédito. En su párrafo final, se determina que la solvencia de las entidades bancarias no comprometerá garantía alguna del Estado, prohibiendo expresamente el congelamiento o retención arbitraria o generalizada de los fondos o depósitos en las entidades financieras públicas o privadas.

A renglón seguido, el artículo constitucional 309 determina que el sistema financiero nacional está integrado por los sectores público, privado y popular y solidario. Se anota que cada uno de ellos se regirá por normas e instituciones de control específicas para preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez. Las instituciones de control serán autónomas, siendo sus directivos responsables administrativa, civil y penalmente por sus decisiones.

No obstante las normas constitucionales nombradas que, sin duda, garantizan su autonomía institucional, en la última década, la Superintendencia de Bancos ha sufrido recortes a sus responsabilidades y potestades supervisoras y controladoras. En 2013, a raíz de la aprobación de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, las cooperativas de ahorro y crédito pasaron al ámbito de regulación y control de la recientemente creada Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Así mismo, en 2015, se retiró de la Superintendencia de Bancos, hasta entonces de Bancos y Seguros, la supervisión de las compañías de seguros y reaseguros, que pasaron al ámbito de control de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros. Resulta importante alertar que la diferenciación de los ámbitos de supervisión para el sector de la economía popular y solidaria y de los seguros da lugar a la generación de asimetrías en la supervisión, contradiciendo el principio de homologación establecido en los estándares internacionales y abren ventanas de riesgo para la estabilidad del sistema en su conjunto.

El 12 de septiembre de 2014 entró en vigencia el Código Orgánico Monetario y Financiero. El código, en su artículo 13, introdujo la figura de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, en remplazo de la anterior Junta Bancaria, que la presidía el Superintendente de Bancos. Vale destacar que la conformación de la nueva Junta recae exclusivamente en personeros de la Función Ejecutiva: el ministro de Finanzas, quien la preside; y los ministros de planificación y de producción; además de un delegado adicional del presidente de la República. Participan en ella, con voz pero sin voto, los superintendentes de Bancos; de Compañías, Valores y Seguros; y de Economía Popular y Solidaria; y los presidentes de los directorios de la Corporación de Seguro de Depósitos; Fondo de Liquidez; y Fondo de Seguros Privados. Esta conformación resulta problemática en perspectiva de garantizar la independencia del ente regulador, especialmente, respecto a uno de los sectores controlados como es el sector financiero público y, además, pone en entredicho la existencia de contrapesos como exigiría consolidar parámetros de regulación macro prudencial y de supervisión bancaria efectivos, acordes con las mejores prácticas internacionales.

En lo específico, el Código Orgánico Monetario y Financiero, artículo 59, determina que la Superintendencia de Bancos es un organismo técnico de derecho público, con personería jurídica propia. Ratificando el principio constitucional, el código reconoce que la institución goza de autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa. En su ámbito de supervisión se incluyen a las entidades del

sector financiero, privado y público, así como al sistema de seguridad social. Se señala, además, que la Superintendencia de Bancos cumplirá sus funciones a partir de las disposiciones fijadas por el mismo código y las regulaciones dictadas por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera que, en su conformación, está dominada por la Función Ejecutiva.

Con la finalidad de profundizar en la situación actual de la Superintendencia de Bancos, recurrimos al "Plan Estratégico 2019-2024" de la institución, mismo que desarrolló un diagnóstico institucional, a partir de un análisis FODA, desde el que se detectaron fortalezas y debilidades; oportunidades y amenazas.² No obstante haber sido elaborado antes de las situaciones de crisis vividas en octubre de 2019 y a partir del primer trimestre de 2020, este documento es un instrumento válido en términos de su diagnóstico y proyección estratégica hacia el año 2024. Sin reproducirlo integralmente, de la sistematización de sus principales resultados destacamos algunos aspectos fundamentales: a lo largo de su trayectoria la institución ha consolidado algunas fortalezas como la de contar con personal con formación técnica; infraestructura propia; respaldos de información sobre las entidades controladas; y metodologías disponibles para la supervisión bancaria. Así mismo, la institución ha cultivado relaciones internacionales que le permiten aprovechar la cooperación técnica de organismos multilaterales y no gubernamentales del más alto nivel en el campo de la supervisión bancaria y mejores prácticas internacionales. Como una oportunidad, se resalta el hecho de que cada vez existe mayor interés de la ciudadanía en temas de educación financiera y que el actual mayor acceso de la población a las tecnologías de comunicación e información significa una ventaja clave para la ejecución de procesos de inclusión financiera.

La institución presenta, así mismo, varias debilidades a superar en los próximos años. Entre otras, el "Plan" señala la alta rotación del personal de supervisión y directivo; una inadecuada tecnología y uso ineficiente de herramientas informáticas; una insuficiente capacitación especializada del personal; la inexistencia de un plan de carrera institucional; la falta de un sistema de información gerencial para la toma de decisiones; y las limitaciones presupuestarias que afronta la institución debido a la reducción de sus ingresos.

Este último tema limita las capacidades institucionales de la Superintendencia de Bancos para cumplir con las funciones que le asignan la Constitución y la ley. En los últimos años, los recursos recibidos por la institución se han reducido ostensiblemente, a pesar de que los

² La sistematización de las amenazas del análisis FODA del "Plan Estratégico 2019-2024" se presentará en el capítulo 3.

ingresos que aportan las entidades controladas para el financiamiento de la institución se han incrementado y han sido siempre superavitorios. El problema es que dichos recursos ingresan a la Cuenta Única del Tesoro y el Ministerio de Economía y Finanzas, al momento de asignar los recursos de la Superintendencia de Bancos en el Presupuesto General del Estado, no aplica, como correspondería, una excepción al principio de universalidad de recursos. Así, las asignaciones de la Superintendencia se sitúan crecientemente por debajo de los recursos recibidos y de las necesidades institucionales. Vale decir que el monto asignado a la Superintendencia por el Ministerio de Economía y Finanzas en la proforma presupuestaria de 2020 es 58% menor al presupuesto anual presentado por la institución y representa, apenas, el 27% de lo que por ley el Estado recauda de las entidades controladas como aporte para el financiamiento de la Superintendencia. La reducción de los recursos presupuestarios que recibe la institución interfiere directamente en el ejercicio de la autonomía organizativa y presupuestaria que la Constitución le garantiza, impidiendo la ejecución de planes y programas presupuestados por la misma.

La postura de la Superintendencia de Bancos en defensa de su autonomía presupuestaria fue ratificada por el Procurador General del Estado en su pronunciamiento del 27 de noviembre de 2019. Ante la consulta que la institución supervisora le realizó respecto a si las contribuciones de las entidades controladas debían destinarse exclusivamente a financiar su presupuesto o podrían utilizarse a finalidades distintas, el Procurador se pronunció así: "...en atención a los términos de la consulta se concluye que las contribuciones que pagan las instituciones financieras sometidas al control de la Superintendencia de Bancos, de conformidad con la Disposición General Décima del COMF, están destinadas a financiar el presupuesto de dicha entidad de control. Considerando que se trata de recursos fiscales generados por la Superintendencia, se configura la excepción al principio de universalidad de recursos, establecida por el primer inciso del artículo 99 del COPFP..." (Salvador 2019, 5). En similar dirección, la Asamblea Nacional, a través de una resolución aprobada por el pleno, avaló la posición de la Superintendencia cuando, a propósito de observar la Proforma Presupuestaria 2020, afirmó: "El Ejecutivo debe asignar los recursos necesarios para garantizar que los organismos de control y otras funciones del Estado puedan cumplir a cabalidad con sus atribuciones constitucionales y legales" (Asamblea Nacional 2019, 8).

A pocos años de cumplir un siglo de vida, la situación de la Superintendencia de Bancos, más allá de las limitaciones anotadas, presenta

un cuadro muy sólido de fortalezas y oportunidades. Sobre ellas se afina el actual proceso de cambio y reinstitucionalización. Su nacimiento estuvo vinculado a las reformas julianas de los años veinte del siglo pasado y a la creación del Banco Central y de otras instituciones fundamentales del Estado ecuatoriano. En este tiempo, su aporte al desarrollo económico del país y al fortalecimiento de las capacidades estatales en la supervisión y control de uno de los sectores vitales de la economía nacional, como es el sector financiero, ha sido indiscutible, tocándole atravesar coyunturas muy complejas, como la crisis financiera de fin de siglo.

En la actualidad, la importancia estratégica de la Superintendencia de Bancos para el futuro del Ecuador, no solo continúa intacta, sino que es mayor. Basta mencionar que los recursos del sistema financiero que se encuentra bajo su supervisión y control, no obstante el recorte del ámbito de su responsabilidad, representan aproximadamente el 65% de PIB (Arregui 2019b, 1).³ Del mismo modo, como lo anota el cuadro siguiente, el total de entidades controladas por la institución ha ido en aumento, pasando de 228 en 2016 a 270 en 2019. Entre las entidades controladas, no solo tenemos a los bancos privados, sino a un grupo importante de bancos públicos, grupos financieros, instituciones financieras de la seguridad social, servicios auxiliares, fondos administrados e, incluso, el Banco Central del Ecuador (ver cuadro siguiente).

La administración 2019-2024 ha iniciado un proceso de reinstitucionalización de la Superintendencia de Bancos, en perspectiva de consolidar, en el corto plazo, el paradigma de supervisión bancario basado en riesgos, conforme lo recomiendan las mejores prácticas internacionales. Este es un desafío de una enorme significación para un país que no puede permitirse repetir los trágicos momentos que vivió en la crisis sistémica de 1999-2000 y que hoy sufre los impactos de una crisis global por la pandemia global de coronavirus. Si alguna lección aprendió la sociedad ecuatoriana de aquella coyuntura y que en los actuales momentos se ratifica con enormes secuelas sanitarias, económicas y sociales es el papel estratégico que cumple la institución que controla y supervisa el sistema financiero y la necesidad de que esta se guíe por los más altos estándares técnicos y autonomía.

³ Esta cifra corresponde al indicador de profundización financiera: captaciones de público y préstamos concedidos.

NÚMERO DE ENTIDADES CONTROLADAS POR LA SUPERINTENDENCIA

ENTIDADES	2016	2017	2018	2019
ADMINISTRADORA DE FONDOS	0	0	0	0
FONDOS ADMINISTRADOS	46	46	44	45
FONDOS COMPLEMENTARIOS PREVISIONALES CERRADOS	85	78	76	73
BANCOS PRIVADOS NACIONALES	22	23	23	23
BANCOS PRIVADOS EXTRANJEROS	1	1	1	1
GRUPOS FINANCIEROS				
ALMACENES GENERALES DE DEPÓSITO	4	4	4	4
BUREAUX DE INFORMACION CREDITIVA	1	1	1	2
CASAS DE CAMBIO	2	2	2	2
COMPAÑÍAS DE TELECOMUNICACION	1	1	1	1
SERVICIOS AUXILIARES	34	36	36	83
BANCO CENTRAL DEL ECUADOR	1	1	1	1
INSTITUCIONES FINANCIERAS PUBLICAS	6	6	6	6
INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	4	4	4	4
ENTIDADES EN LIQUIDACION	13	17	18	18
TOTAL ENTIDADES CONTROLADAS	228	228	265	270
ENT. FINANCIERAS DEL EXTERIOR PROVEEDORAS DE RECURSOS	27	27	27	27
ENTIDADES NO FINANCIERAS PROVEEDORAS DE RECURSOS	77	113	140	137
TOTAL ENTIDADES CATASTRADAS	332	368	434	474

Tomado de Superintendencia de Bancos. 2019c. "Presentación: Avances en la inclusión financiera", diciembre.



CAPÍTULO 2

La sociedad
del riesgo y
el concepto
de riesgo
financiero



En el contexto de un mundo globalizado, la sociedad y economía ecuatoriana acusan problemas y riesgos cada vez más complejos. La crisis global por el COVID-19 nos lo demuestra con una factura muy alta en todos los órdenes de la vida social. En el campo financiero, esto nos lleva a realizar algunas preguntas clave: ¿Qué entorno nacional e internacional marca el devenir del sector financiero ecuatoriano? ¿Cuál debe ser la respuesta del Estado y, como parte del mismo, de la Superintendencia de Bancos, para responder a los mismos? Para abordar estas preguntas, resulta necesario realizar un diagnóstico del entorno nacional e internacional en que se desenvuelve la actividad económica y financiera del país a partir de un enfoque de riesgos. Para ello nos concentraremos en la noción de riesgo, eje del paradigma de supervisión propuesto por la institución, mismo que coincide con los más recientes desarrollos de la sociología contemporánea. Culminaremos con la ubicación de posibles escenarios de riesgo y crisis sistémica en el Ecuador.

La sociedad del riesgo

El riesgo es un elemento central en las sociedades modernas. Tanto es así, que sociólogos contemporáneos como Ulrich Beck (1996; 1998) y Niklas Luhmann (1996a; 1996b) definen a las actuales sociedades como sociedades de riesgo. Esta calificación responde a una nueva perspectiva respecto a cómo las sociedades en contextos de globalización se organizan y establecen sus principales desafíos. Ulrich Beck, por ejemplo, comprende a las sociedades del presente, no como capitalistas, industriales, de la información o del conocimiento, sino como sociedades en que los conflictos sociales ya no se relacionan tanto con la distribución de la riqueza, como ocurría en las sociedades industriales de la primera modernidad, sino con la distribución de los riesgos que cotidianamente enfrentan los ciudadanos (Beck 1998, 123-9). En tal virtud, la cuestión en debate es cómo los riesgos afectan individualmente a las personas y cómo los problemas de pobreza o privación, que de hecho no han dejado de existir, son el marco dentro del cual ocurre la difusión de los riesgos que atraen los procesos de globalización (Beck 1998, 42-3).

A nivel sociológico, el riesgo hace referencia a las contingencias futuras que afrontan las sociedades y los ciudadanos; a la posibilidad de que se produzcan un sin número de eventos evitables, producto de las decisiones humanas. Incorporar al riesgo como un elemento de análisis apela al llamado de una modernidad reflexiva en que la acción u omisión humanas son centrales en la definición de las trayectorias futuras

de la sociedad (Galindo 2015, 144, 157). Esto se relaciona, además, con dos aspectos que Beck considera principales en las sociedades contemporáneas: la pérdida de las relaciones basadas en la tradición e individualización de la vida social. Aquello significa la crisis de los estamentos y clases sociales de la sociedad industrial, produciéndose la individualización de la desigualdad social y la erosión de los valores sostenidos en la tradición. Desaparecen así las certezas que marcaban la vida de las personas, las redes e instituciones de protección colectiva del pasado progresivamente se disuelven y se configuran sociedades del riesgo en el sentido de que los individuos deben afrontar solos las contingencias de su vida; contingencias que, debido a los procesos de globalización, adquieren dimensiones transnacionales en lo económico, social, ambiental, etc. (Beck 1996, 211-2).

Por ejemplo, una crisis bancaria como la que el Ecuador experimentó en la vuelta de siglo, golpeó a toda la sociedad ecuatoriana y significó un verdadero colapso económico, pero no afectó a todos por igual. La distribución del riesgo que conllevó dicha crisis tuvo perdedores, entre los cuales, los sectores más vulnerables de la sociedad ecuatoriana, fueron los más afectados. La mayoría de personas afectadas acudieron a los círculos de relación familiar, social y gremial más cercanos pero estos no estuvieron en capacidad de soportar el apoyo requerido. Adicionalmente, la distribución de los riesgos se enmarcó en una estructura de desigualdades y exclusiones pre existente. Los ciudadanos y familias afectadas debieron enfrentar la crisis en un contexto de creciente erosión de lazos familiares y comunitarios; salieron adelante o se hundieron casi por sí mismos, sin que el Estado o cualquier otra institución respondieran por el conjunto. En ese contexto de riesgo, miles de personas decidieron emigrar; buscar fuera del país una salida individual a una crisis sistémica del país.

Niklas Luhmann es otro autor contemporáneo que dedicó su reflexión al análisis de la sociedad del riesgo. Su aporte principal se remite a construir el concepto de riesgo en contraste con nociones como inseguridad o peligro. Con relación a la primera, la oposición riesgo/inseguridad, Luhmann sostiene que hablar de riesgo es hablar de futuro siendo, por tanto, imposible apostar por ficciones como la seguridad cuando la vida humana está sujeta ineludiblemente a la contingencia (1996b, 157). Por ello, el concepto de riesgo es mucho más pertinente que el de inseguridad. Con respecto a la distinción riesgo/peligro, este autor propone que la posibilidad de daños futuros se origina por dos vías: la primera a causa de una decisión, y, entonces hablaríamos de riesgo; y la segunda a causa del entorno, lo que significaría peligro.

Esta distinción es importante pues nos lleva a pensar la posibilidad de daños futuros como daños evitables en tanto que son las decisiones las que los constituyen como riesgos y no como peligros. En ese sentido, lo que para unos actores representaría un peligro, para otros sería un riesgo si es que lo incluyen en el rango de lo evitable por sus propias decisiones. Aún más, en la incertidumbre que presenta la vida contemporánea una actitud reflexiva implicaría buscar que la mayor parte de los peligros que se ciernen sobre la sociedad, en términos económicos, políticos, ambientales, etc. se transformen en riesgos y dependan de las decisiones de los actores (Luhmann 1996a, 147-50).

Dicho lo anterior, podemos concluir que en los actuales momentos de globalización, las condiciones de riesgo de los países emergentes o en desarrollo son superiores a la de los países desarrollados. De todas formas, como lo muestra la pandemia global desatada a inicios de 2020, todas las sociedades son vulnerables a contagios, no solo sanitarios, sino económicos, sociales y políticos, agudizados por la globalización. En el caso de los países emergentes o de menor desarrollo, sus endebladas instituciones presentan mayores dificultades a la hora de tomar decisiones adecuadas y transformar los peligros en riesgos manejados y controlables. Si los riesgos dependen del marco decisional en que se desarrolla la vida social, la debilidad institucional, la falta de transparencia y de democracia, la generalización de prácticas de ilegalidad y corrupción, la prevalencia de la informalidad, las limitadas capacidades de acceder y procesar información, constituyen el talón de Aquiles de las sociedades de los países como los latinoamericanos a la hora de enfrentar sus problemas y desafíos; todo ello en contextos de inequidad y exclusión.

La evaluación del entorno en que se produce la compleja relación entre peligros y riesgos es un aspecto principal de diagnóstico de toda sociedad contemporánea. En la siguiente sección analizaremos este punto concentrándonos en sus efectos para el sistema financiero.

El entorno internacional y nacional del sistema financiero, agravado por la crisis global del COVID-19

En un mundo globalizado diferentes procesos de características transnacionales inciden sobre la economía y el sector financiero, siendo que varios de ellos constituyen factores de riesgo.

« Los datos que sustentan el análisis del entorno internacional y nacional hasta finalizar el año 2019 provienen del documento Superintendencia de Bancos – Dirección General de Estudios y Gestión de la Información. 2019b. “Principales amenazas al sistema financiero ecuatoriano producto del comportamiento del entorno internacional y nacional”, mimeo, noviembre.

La presente crisis global por el COVID-19 constituye la prueba más palpable de aquello. Siguiendo la distinción de Luhmann, hablaremos de riesgos y no de peligros, pues está en el marco de las decisiones de los actores, tanto públicos como privados, la identificación, gestión y mitigación de estos posibles y prevenibles daños futuros. Aquello nos obliga a estudiar, desde un enfoque de riesgos, el entorno internacional y nacional del país. Partimos de la premisa de que el sistema financiero ecuatoriano es particularmente sensible al entorno internacional, siendo la dolarización de nuestra economía un elemento adicional que enerva dicha sensibilidad.

En el Ecuador las principales fuentes de recursos monetarios que ingresan a la economía del país provienen de las exportaciones de petróleo y de productos tradicionales como camarón, banano, cacao y otros. Son igualmente importantes las remesas que remiten los emigrantes ecuatorianos, especialmente desde Estados Unidos y la Unión Europea, de donde provienen más del 70% de ingresos que por ese concepto llegan al país. Es por eso que las tasas de crecimiento o decrecimiento de los países con los que el Ecuador mantiene relaciones comerciales o en donde residen nuestros emigrantes, tienen un impacto directo sobre la economía del país y, por ende, sobre la situación del sistema financiero nacional. Aquello se refleja en el comportamiento de las principales variables financieras como cartera y depósitos.¹

Al terminar 2019, antes de la crisis global por el COVID-19, el FMI estimó que la economía mundial crecería en 3,01% anual. Esta cifra se encontraba por debajo del 3,61% anual alcanzado en 2018. En el caso de los países a los cuales el Ecuador exporta sus productos, con la excepción de Panamá, Colombia y Japón, la previsión era igualmente una desaceleración de su crecimiento. Por todo ello, la previsión para

¹ En el año 2015 el sector externo de nuestro país experimentó el decrecimiento de sus exportaciones totales en 28,74% anual. Esta caída ocurrió en el flujo comercial a nuestros principales socios como Estados Unidos, Unión Europea, China, Colombia, Perú, Chile, entre otros. El impacto sobre el sistema financiero se observó en un decrecimiento de la cartera de crédito y de los depósitos del sistema de bancos en tasas de 4,96% y 11,53% anual, respectivamente. Encadenado a ello, esta situación provocó un incremento de la morosidad y la disminución de la rentabilidad del sistema. Igualmente, en aquellos años, 2014 y 2015, la economía mundial y la de varios socios comerciales del Ecuador registraron tasas de desaceleración lo que, a su vez, provocó caídas en su tasa de empleo. Como consecuencia, las remesas que enviaron al país los emigrantes ecuatorianos cayeron en el caso de España, Francia, Holanda, Italia, Japón y otros. El mismo fenómeno se produjo en el 2018. La economía mundial y las economías de países como Estados Unidos, Alemania, Francia, Italia, España, Japón, Reino Unido, Canadá y otros registraron decrecimientos respecto de 2017. Inmediatamente, aquello impactó negativamente sobre la exportación de productos ecuatorianos. Como en coyunturas similares, dicha desaceleración económica se reflejó en un menor incremento de la cartera (20,44% anual en 2017 y 11,60% anual en 2018) y los depósitos (8,99% anual en 2017 y 1,8% anual en 2018) del sistema financiero ecuatoriano.

2020 era que los indicadores principales del país, incluidas las remesas, presenten disminuciones o crecimientos menores, lo cual ya se vio reflejado en el activo y la cartera del sistema bancario, que en 2019 registraron tasas de crecimiento inferiores a las de 2018.

Otro factor que preocupaba igualmente en los pronósticos para el año 2020 era una potencial salida de capitales por la incertidumbre política de los últimos meses de 2019, la disminución de flujos de capital, producto de los mayores niveles de endeudamiento o por el riesgo de retraso o no pago de la deuda. Las dificultades políticas enfrentadas por el Gobierno para viabilizar sus reformas económicas, tanto por las movilizaciones sociales como por el desacuerdo del legislativo con el ajuste económico que propuso el Gobierno, dispararon en noviembre de 2019 un incremento del riesgo país en alrededor de 370 puntos básicos (p.b.), al pasar de 853 a 1.223 puntos p.b. La tendencia al alza se mantuvo en los meses iniciales de 2020 y se disparó a raíz de la crisis del COVID-19, llegando a 6.063 puntos p.b. el 23 de marzo.

En lo que se refiere al entorno nacional, las perspectivas del comportamiento económico apuntaban a una recuperación. El FMI calculó la economía ecuatoriana experimentaría un decrecimiento de 0,48% anual en el año 2019 y estimó que, a partir de 2020, se iniciaría una recuperación. El Banco Central del Ecuador publicó como versión preliminar, una tasa de crecimiento del PIB del 0.057% en 2019 (BCE 2020, cuadro 432). Nadie podía imaginar la crisis que sobrevendría desde el primer trimestre de 2020. El "Plan Estratégico 2019-2024" (SB 2019, 16-7) de la Superintendencia de Bancos señaló varios factores que apuntalarían dichas proyecciones de recuperación, mencionó aspectos positivos como el restablecimiento de las relaciones del país con organismos multilaterales como el BID, el FMI y el BM; la mejora de nuestra relación bilateral con Estados Unidos, país que para 2020 anunció la reanudación de su asistencia para el desarrollo con el Ecuador; así mismo, destacó como un entorno positivo las tasas de crecimiento moderado que se preveían para las economías desarrolladas, situación que repercutiría positivamente sobre las exportaciones ecuatorianas y el flujo de remesas al país.

Pero el "Plan Estratégico 2019-2024" (SB 2019, 10-1) también identificó situaciones adversas, entre ellas mencionó: los acentuados niveles de corrupción; la latente inseguridad política que se evidenció en octubre de 2019; la posibilidad de un cumplimiento parcial de los acuerdos con el FMI; el encarecimiento del endeudamiento externo; la reducción de la inversión pública; la necesidad de mayores ingresos

« En la última década el riesgo de países emergentes en América Latina se ha incrementado desde 270,7 (diciembre 2007) a 548,4 puntos básicos (diciembre 2018). Los países de mayor riesgo son Venezuela, Argentina y Ecuador. La crisis del COVID-19 deterioró este indicador en todos los países de la región.

fiscales por la vía de impuestos o reducción de subsidios; la reducción del empleo adecuado; la subsecuente caída en la capacidad de consumo y de ahorro. Indicó, también, la tendencia al decrecimiento de los aportantes a la seguridad social lo que amenazaría la estabilidad del sistema.

Al finalizar el primer trimestre de 2020, la situación se deterioró vertiginosamente a causa de la crisis sanitaria que el país y el mundo experimentaron por la propagación del COVID-19. Organismos internacionales como el Banco Mundial (2020), el Fondo Monetario Internacional (2020) y la CEPAL (2020a) coinciden que la economía mundial ha ingresado en una recesión comparable a la gran depresión de 1929, producto de la paralización económica mundial ocurrida por las medidas de cuarentena adoptadas, con total o relativa drasticidad, en todos los países avanzados y emergentes. El Fondo Monetario Internacional (2020a) anunció que a consecuencia de esta emergencia sanitaria 170 países experimentarán caídas en su PIB per cápita, siendo mayor el impacto en los países con sistemas sanitarios débiles de África, América Latina y gran parte del continente asiático. En general, el FMI (2020b) estima que la economía mundial decrecerá en -3.0% en el año 2020. Según las mismas estimaciones el crecimiento de Estados Unidos caerá en -5.9%; Alemania en -7%; Francia en -7.2%; Italia en -9.1% y España en -8.0% (países con gran presencia de migrantes ecuatorianos). Las economías asiáticas acusarán un impacto menor: China crecerá en 1.2%; India en 1.9%, con la excepción de Japón que lo hará a -5.2%. El Banco Mundial comparte esta visión. Por su parte, describe a la actual crisis como un shock de oferta sin precedentes marcada por un contexto de incertidumbre pues no se conoce cuando retornará la normalidad y un escenario de reactivación económica. De todas formas, además de la urgente atención a la crisis sanitaria, los gobiernos de las economías avanzadas han respondido con multimillonarias medidas de estímulo fiscal como préstamos estatales y garantías de crédito para empresas, subsidios de desempleo y seguridad social, aplazamiento de impuestos y pago de deudas. En cualquier escenario, es claro que la recuperación podría tardar años, esperándose, además, cambios paradigmáticos en la "economía que vendrá después del virus". Se especula que podrían sobrevenir tendencias hacia la reindustrialización de las economías avanzadas, debido a los problemas en las cadenas de suministro develadas en esta crisis, y que la economía mundial podría experimentar procesos de desglobalización (García 2020).

Las perspectivas de América Latina son igualmente críticas. Según

el FMI (2020b), la región experimentará un crecimiento negativo de -5.2%. El Banco Mundial proyecta una caída del -4.6 % y la CEPAL -1.8% (PwC 2020). Sin considerar Venezuela, México (-6.6%), Ecuador (-6.3%) y Brasil (-5.3%) serán los países que presentan proyecciones más adversas (FMI 2020b). Debido a la incertidumbre, estas cifras podrían deteriorarse aún más. Según la CEPAL (2020), las proyecciones de América Latina para 2020 son, igualmente, muy pesimistas. A diferencia de la crisis de 2008 que fue financiera, para este organismo la presente es una crisis de personas, salud y bienestar. El aplanar la curva de contagios de coronavirus trae consigo enormes costos debido a la necesidad de medidas de aislamiento social que provocan la paralización de la economía y afecta de forma muy severa la demanda agregada/sectorial. El resultado sería la contracción de la economía.

Pero no solo eso. Para el mismo organismo, la crisis global de COVID-19 llegó a América Latina en una coyuntura que ya era adversa luego de varios años de lento crecimiento y deterioro de los indicadores sociales (CEPAL 2020a). Esto coincide con lo señalado por el Banco Mundial (2020 22), institución que sostiene que, dependiendo de cada economía, existen diversos canales de transmisión del shock de la crisis global a la región, entre ellos, el comportamiento económico de las economías más avanzadas, como China; la tasa de interés en Estados Unidos; los precios del petróleo y demás exportaciones no petroleras; las crisis de la aviación mundial; entre otros. Todo ello apunta a que cualquier horizonte de recuperación de las economías latinoamericanas esté subordinado a la evolución de las economías avanzadas.

Estos canales de transmisión del shock se activaron el momento mismo en que la crisis del COVID-19 se hizo evidente. Desde el primer trimestre de 2020 la región experimentó un decrecimiento dramático de sus exportaciones, acompañado por la caída en su valor en los mercados internacionales. El caso del petróleo es muy significativo. A ello se suma la disminución del ingreso de las remesas de los emigrantes, flujo que constituye una importante fuente de ingreso para un gran sector de la población latinoamericana (Banco Mundial 2020, 15).

Ante esta crisis sin precedentes, los países de la región carecen en general del espacio fiscal requerido para que sus gobiernos ejecuten estímulos fiscales suficientes, financien medidas urgentes de fortalecimiento de los sistema de salud, transfieran subsidios directos a quienes no tienen o perdieron sus fuentes de ingreso, apoyen a las empresas en riesgo de quiebra. A ello se suman problemas estructurales como los altos niveles de informalidad. Para los millones de

latinoamericanos que viven del día a día medidas prologadas de distanciamiento social tienen un impacto económico insostenible. En ese contexto, la estabilidad y sanidad del sistema financiero se torna una prioridad. El Banco Mundial (2020) advierte riesgos en la cadena de pagos en todos los países, lo cual impacta sobre la banca. Cuidar el sistema de pagos resulta, por tanto, esencial. Habría que evitar que a la presente crisis sanitaria y a la contracción económica sobreviniente, se sumen problemas en la cadena de pagos y en el sistema financiero.

Según la CEPAL (2020b, 10), esta crisis sanitaria tomó a la región con sistemas de salud fragmentados y débiles, con instalaciones insuficientes, segregados y desiguales; sistemas sanitarios que presentan grandes brechas de acceso y que, en algunos países, el Ecuador entre ellos, estaban ya bajo presión a causa de la epidemia del dengue que en 2019 llegó a una cifra récord de personas fallecidas (1638) y contagiadas (más de 3 millones). Para la misma CEPAL (2020a), el impacto económico en la región de la actual pandemia del coronavirus solo lo podremos conocer de manera definitiva cuando se aplane la curva de contagios y se apliquen las medidas de contención económica y social necesarias. Para ello, el apoyo de los organismos multilaterales marcará la diferencia. Los países de la región dependen del acceso a financiamiento internacional, sin el cual no podrán sostener los ingentes recursos que demanda la crisis. Debe mencionarse también la debilidad de las redes de protección social de los estados de la región, hoy más que nunca necesarias para canalizar subsidios directos o alimentos a la población más desprotegida.

En este entorno internacional, la situación del Ecuador es particularmente grave. El país arrastraba una inercia económica con un crecimiento bastante bajo y se esperaba una recuperación lenta para los próximos años. Esta crisis, además, tomó al Gobierno con varios problemas que limitan su capacidad de respuesta: déficit fiscal, reservas internacionales debilitadas, reducida capacidad de financiamiento internacional y un limitado margen de maniobra en términos de política fiscal. En el país, las necesidades multiplicadas por la crisis del COVID-19 no pueden solventarse por vía de una expansión de los gastos. Un incremento considerable de la carga impositiva sería igualmente inviable. Como ocurrió con todos los países de la región, la demanda internacional de los productos que exporta el Ecuador sufrió una drástica contracción, las medidas de distanciamiento paralizaron gran parte de la economía, siendo que actividades económicas enteras, como el turismo, se han detenido completamente. El sector florícola redujo sus ventas en 70% por ciento en el primer trimestre de 2020; y similares

perspectivas muestran las otras exportaciones ecuatorianas ante las restricciones de los mercados internacionales. A esto cuadro se agregan, la caída de los precios internacionales de petróleo, de USD 55 en enero a USD 20 en abril de 2020; y la rotura del oleoducto y daños en la refinería de Esmeraldas que paralizaron la actividad petrolera en el mes de abril (PwC 2020). Según datos del gobierno, debido a la crisis, las necesidades financieras del Estado saltaron de diciembre 2019 a marzo 2020 de USD 4.100 a 7.100 millones. Particular peso tendrán las obligaciones por pago de la deuda externa que representan un promedio de 25% de los ingresos fiscales esperados (Ministerio de Economía y Finanzas 2020).

Si bien el gasto en el sector salud aumentó en la última década, la pandemia del coronavirus golpeó al Ecuador con una muy débil infraestructura hospitalaria. Según datos del INEC, antes de la pandemia, en todo el país no se contaba más que con 1183 camas de cuidados intensivos, concentradas en un 72% en Quito, Guayaquil y Cuenca, y 1745 respiradores artificiales. Aquello resultaría insuficiente si el contagio, en cifras moderadas, llega al 10 por ciento de la población, lo que implicaría una necesidad de 8000 unidades de cuidados intensivos, con similar número de respiradores (Fierro 2020).

En resumen, el impacto de la crisis global por el COVID-19 sobre la economía ecuatoriana será enorme. Todas las estimaciones de crecimiento del Ecuador para 2020 son sombrías. El -6.3% proyectado por el Fondo Monetario Internacional lo ratifican otras proyecciones: -6% el Banco Mundial; -5.7% Goldman Sachs; -7% el Gobierno Nacional (PwC 2020). Incluso, estas estimaciones podrían quedarse cortas, llegando a los dos dígitos (Fierro 2020). Según Pablo Lucio Paredes (2020), en relación al año 2019 el impacto externo superaría los USD -7.750 millones, siendo importantes las reducciones por concepto de ingresos petroleros (USD- 2.750 millones); la caída de las exportaciones privadas, y del sector turístico (USD -2.250 millones); la reducción en la recepción de remesas del exterior (USD -500 millones); y la caída en -14% de las exportaciones petroleras (USD +3.250 millones), entre otros. Paralelamente, Lucio Paredes (2020) calcula que el impacto fiscal, en relación a la proforma 2020, ascendería a USD -8000, siendo significativos los impactos por caída de los ingresos corrientes (USD -3.000).

La aguda contracción que afronta la economía ecuatoriana tendrá un costo significativo en el empleo formal. Muchas empresas, cuya dinámica económica se ha reducido ostensiblemente, sencillamente no

contarán en el corto plazo con los recursos para pagar a su nómina y podrían quebrar. Otro problema de enorme magnitud se encuentra en el sector informal de la economía, que representa alrededor del 55% de la población económica. Lucio Paredes (2020) estima que como resultado de la presente crisis el desempleo y/o subempleo aumentará en alrededor de 500.000 personas o más. La cuarentena, las medidas de aislamiento social y de limitación a la circulación han cortado los medios de sustento de millones de ecuatorianos cuyas actividades se basan en el contacto personal con clientes y proveedores diariamente. En este contexto, como ya ha sido advertido para otros países, uno de los riesgos mayores que afronta el Ecuador sería la interrupción de la cadena de pagos, afectando a la economía en su conjunto y con un serio impacto sobre el sistema financiero. Igualmente, la iliquidez e insolvencia podría empeorar las condiciones de muchas empresas.

En el marco de que el Ejecutivo decretó estado de excepción para afrontar la crisis sanitaria, las posibilidades de que el gobierno controle la crisis sanitaria y abra el espacio para una pronta recuperación de la economía dependerán principalmente de su acceso a fuentes de financiamiento multilateral, que le provean de la liquidez necesaria para financiar los ingentes recursos que demanda el sector salud, así como de los recursos necesarios para proteger a los más vulnerables, apoyar a las empresas en mayor riesgo y evitar una interrupción de la cadena de pago, que ponga en riesgo al sistema económico en su conjunto. Además de ello, serán urgentes también adoptar medidas adicionales de recorte del gasto fiscal, en especial, en relación al peso de la nómina, e incremento de las contribuciones de las personas naturales y jurídicas, al igual que, abordar reformas estructurales en temas pendientes como la flexibilidad del mercado laboral y el ineficiente esquema de subsidio a los combustibles.

En suma, la crisis global de COVID-19 ha demostrado la fragilidad y los potenciales riesgos sistémicos que se ciernen sobre el Ecuador. Pero más allá de la propia grave situación sanitaria y sus enormes costos humanos y económicos, la economía ecuatoriana exhibe un factor de riesgo adicional, la dolarización. Su instauración a inicios de este siglo implicó la renuncia del país a la soberanía monetaria, limitando la capacidad del Estado, a través del Banco Central, de actuar como prestamista de última instancia. Como todo país dolarizado, la economía ecuatoriana evidencia una extrema sensibilidad a los cambios de la economía mundial; comenzando por el hecho de que su competitividad internacional se encuentra atada a los ritmos de apreciación o depreciación del dólar; situación a la que se debe agregar que el proceso

económico nacional depende de la entrada de divisas al país. Así, dicha sensibilidad no solo toca al sistema económico y dentro del mismo al sector financiero, sino a las percepciones de la sociedad ecuatoriana en su conjunto, incluyendo, la estabilidad del sistema político.

En ese marco, la preservación y consolidación del esquema de dolarización constituye prioridad ineludible para la estabilidad económica y financiera del país. Esta prioridad es aún mayor los tiempos de coronavirus. La posibilidad de un eventual colapso de este esquema constituiría un riesgo sistémico de incalculables consecuencias, no solo económicas, sino también políticas y sociales. Según el FMI (2019, vii-viii), blindar la dolarización requeriría una estrategia integral de fortalecimiento fiscal, financiero e institucional, así como una política dirigida a reducir las vulnerabilidades en la balanza de pagos, lograr la estabilidad macro económica y generar crecimiento sustentable. En lo específico, apuntalar la dolarización, además, implicaría construir condiciones de resiliencia financiera, la remoción de obstáculos para una eficiente intermediación financiera, el crecimiento de las reservas internacionales, el fortalecimiento del Banco Central y de las instituciones de supervisión y control. Todo esto en perspectiva de que el país se encuentre preparado para afrontar diversas situaciones de contingencia, tanto nacionales como internacionales, que podrían provenir tanto del entorno internacional como nacional.

Por ello, por encima de todas las dificultades coyunturales, la economía ecuatoriana acusa varios problemas de orden estructural que deben también ser considerados como factores de riesgo. El FMI menciona el tema de la productividad como un aspecto relegado y pendiente en el país, el mismo que ha redundado en un sostenido deterioro de la competitividad internacional. A ello se suman otros problemas: los niveles elevados de deuda pública; los serios problemas de financiamiento y déficit fiscal; y los niveles muy bajos de las reservas internacionales. La volatilidad de los precios internacionales del petróleo y la situación financiera global exacerban estos factores. Según el mismo organismo multilateral, esta situación exige la adopción de medidas que corrijan en el mediano y largo plazo el déficit fiscal, así como esfuerzos que conduzcan a aumentar la competitividad internacional del país; crear nuevos empleos; fortalecer las instituciones; y atraer la inversión extranjera. Es posible que la crisis sanitaria del coronavirus deje como un legado positivo el fortalecimiento de las redes existentes de protección social y un mejoramiento de la eficiencia del gasto social en salud y educación y en salud. Aquello debería lograrse sin descuidar la transparencia fiscal, prácticas de buen gobierno y la

lucha en contra de la corrupción (FMI 2019, ix).

En el marco del acuerdo que el Gobierno selló con el FMI a principios de 2019, en octubre, el Ejecutivo expidió el decreto ejecutivo 883 dirigido a solventar sus problemas fiscales a esa fecha.¹ Este decreto incluyó la eliminación del subsidio a los combustibles (gasolina extra y diésel) y otras medidas como la reducción de salarios en niveles jerárquicos altos de la administración pública; la venta de bienes y automotores de lujo; la reducción del período de vacaciones de los empleados públicos; la supresión de los impuestos a la importación de bienes de tecnología; y el incremento del valor de los bonos a sectores vulnerables que entrega el Gobierno, junto a la expansión de su cobertura. Por otro lado, el decreto contempló el incremento en un 2% mensual del aporte de los empleadores para la jubilación patronal en beneficio de los nuevos trabajadores y la eliminación del anticipo al impuesto a la renta. En total, el Gobierno pretendía recaudar aproximadamente 1500 millones de dólares anuales para aliviar sus apuros fiscales. Pocos días después el Gobierno autorizó la subida de los pasajes del transporte público urbano e interprovincial.

Este decreto desencadenó una ola de protestas en todo el país. El Ecuador fue el primero en la región, posteriormente seguido por Chile, Bolivia y Colombia, en que la protesta social adquirió rasgos de violencia y acciones vandálicas. Ante las protestas, el Gobierno derogó el decreto 883, iniciando una ronda de diálogos con los sectores sociales y políticos. A renglón seguido, la Asamblea Nacional archivó un proyecto de ley económica urgente con el que el Gobierno buscaba paliar la crisis. Recién a mediados de diciembre, el Ejecutivo logró la aprobación en la Asamblea de su proyecto denominado Ley de Simplicidad Tributaria para recaudar unos 600 millones de dólares, es decir, 900 millones menos a lo inicialmente propuesto. Si bien con ello no se resolvían los problemas fiscales del país, la aprobación de esta ley le permitió al Gobierno mantener el acuerdo con el FMI, y acceder a sus recursos de emergencia, además, de lograr una reducción del riesgo país. Así se sucedían las cosas hasta que estalló la crisis del coronavirus.

Este relato nos permite aquilatar un alto nivel de conflictividad en los ámbitos político y social en torno a cualquier medida de ajuste que proponga el Gobierno. Los sectores sociales rechazan cualquier decisión que involucre la eliminación de subsidios; mientras

¹ El acuerdo entre el Gobierno y el FMI de marzo de 2019 tenía objetivos bastante ambiciosos en términos de reducir el déficit en unos USD 5400 millones entre 2019 y 2022, meta que fue redefinida en diciembre, luego de la aprobación de la Ley de Simplicidad Tributaria, a USD 4.200 millones.

varios actores políticos se cierran ante cualquier consideración de incremento en los tributos. El Gobierno, en fin, cuenta con un estrecho margen de maniobra para ensayar soluciones, no obstante la gravedad de la crisis.

A pesar de lo anterior, resulta interesante anotar algunas cifras presentadas en noviembre de 2019 por el Observatorio de la Política Fiscal con relación al sector monetario y financiero. Estas cifras no consideran aún el impacto del COVID-19. Entre noviembre de 2018 a noviembre de 2019, las captaciones del sistema financiero acusaron una reducción en su ritmo de crecimiento, de 8.8% a 6.2%, pasando de 39.772 millones a 42.242. Los depósitos a la vista disminuyeron en 0,3%. El mismo informe señala que el crédito del sistema financiero creció en el mismo período a un ritmo menor a las captaciones. Finalmente, la oferta monetaria y la liquidez total evidenciaron tasas de crecimiento más bajas, de 8.5% a 6.6%; pasando de 51.720 a 55.127 millones (Carrera 2019). En resumen, a pesar de la delicada situación de convulsión política y las dificultades económicas que afrontó el país al término de 2019, el estado del sector financiero ecuatoriano mostraba estabilidad. Esta estabilidad resulta indispensable proteger, en especial, en el contexto de los eventos suscitados desde el primer trimestre de 2020. Todo ello en perspectiva de fortalecer los procesos y mecanismos de evaluación y prevención como un elemento central de las estrategias de regulación y supervisión. En esa línea, nos corresponde profundizar en el concepto y análisis del riesgo, específicamente en lo que concierne al sector financiero.

El concepto y análisis de riesgos en el sistema financiero

Cierto grado de inestabilidad y volatilidad es inherente a todos los sistemas financieros. El riesgo, aún más, constituye un fenómeno normal ligado al desarrollo del negocio. Aquello, parecería ocurrir con mayor incidencia en América Latina al ser la región en el mundo con mayor recurrencia de crisis bancarias; crisis causadas por factores externos, pero también por las debilidades intrínsecas de sus sistemas financieros (Guerrero et al. 2011, 9). Por otro lado, la globalización y la internacionalización financiera, en conjunto con el desarrollo acelerado de las innovaciones tecnológicas, han hecho crecer la incertidumbre en los mercados financieros, tanto de los países industrializados como emergentes. La internacionalización financiera ha traído consigo indudables beneficios por el aumento significativo de los flujos de capital privado, pero igualmente ha atraído riesgos considerables por el incremento de la vulnerabilidad y sensibilidad de las instituciones

nacionales a las perturbaciones internacionales. Los riesgos se exacerbaban por los cambios operados en el entorno tecnológico, la competitividad, la exigencia de transparencia, las expectativas externas, etc. (Sotelsek y Pavón 2012, 10).

Todo lo anterior refuerza la pertinencia del análisis del riesgo en el sistema financiero. Arregui et al. (2017, 103) define el riesgo en este campo como la posibilidad de pérdidas futuras en los ámbitos crediticio, tasas de interés, tipo de cambio, mercado y operación. Siguiendo las definiciones del Comité de Basilea, la misma autora establece la siguiente tipología de riesgos financieros (Arregui et al. 2017, 103-4):

Riesgo de crédito: Se produce por la posibilidad de pérdidas futuras debido a que un prestatario o una contraparte incumpla sus obligaciones de pago.

Riesgo de tasa de interés: Se produce por la posibilidad de pérdidas futuras derivadas de la existencia de diferencias entre los plazos de depreciación de las operaciones y la evolución adversa de las tasas de interés.

Riesgo de tipo de cambio: Se produce por la posibilidad de pérdidas futuras derivadas de la existencia de posiciones de moneda extranjera y la evolución adversa del tipo de cambio de otras divisas.

Riesgo de mercado: Se produce por la posibilidad de pérdidas futuras en sus posiciones dentro y fuera de balance por cambios en los precios de mercado.

Riesgo operacional: Se produce por la posibilidad de pérdidas futuras por fallas en los procesos, en el personal o en otros sistemas internos, o por causa de otros eventos, incluido el legal.

Otros riesgos: Se produce por la posibilidad de pérdidas futuras derivadas de otros eventos ligados a la actividad financiera. Entre ellos se menciona:

- Riesgo de concentración: Se produce por la posibilidad de pérdidas futuras derivadas del incremento de los principales riesgos de la actividad financiera por la concentración de posiciones.

- Riesgo país: Se produce por la posibilidad de pérdidas futuras de una institución asociada con el ambiente económico, social y político del

país donde el prestatario está domiciliado.

- **Riesgo de liquidación:** Se produce por la posibilidad de pérdidas futuras derivadas del incumplimiento en tiempo o forma de las obligaciones de la contraparte por falta de entrega de dinero o de otros instrumentos contra prestación, debido al empeoramiento de las condiciones de su actividad o la evolución negativa del contexto.

- **Riesgo de reputación:** Se produce por la posibilidad de pérdidas futuras por la disminución del negocio y su rentabilidad resultante del deterioro de la imagen de la entidad.

- **Riesgo de negocio:** Se produce por la posibilidad de pérdidas futuras por la disminución del negocio y su rentabilidad resultante de que este deje de ser viable económicamente.

Todos los riesgos anotados son consustanciales a la actividad financiera, Guerrero et al. (2011, 22) distingue entre el riesgo inherente (en los ámbitos crediticio, mercado, liquidez, inflación) y el riesgo neto o residual. Este último es el que interesa desde el enfoque de supervisión basada en riesgos, pudiéndose determinar en términos de calificaciones de riesgo alto, medio o bajo, luego de que se apliquen todos los controles internos, de gerencia, cumplimiento y gobierno corporativo. El siguiente gráfico visualiza la relación entre riesgo inherente, las actividades de control que realiza la institución supervisora, y el riesgo residual y neto.



Tomado de Guerrero et al. (2011,22)

De nuevo, diferenciamos sociológicamente entre peligros y riesgos. Y, en el contexto de los riesgos financieros, distinguamos entre el riesgo inherente, que en términos sociológicos sería sinónimo de peligro, y el riesgo residual o neto que equivaldría a riesgo propiamente dicho. Los segundos dependen de las decisiones de los actores; los primeros escapan a las mismas, aunque también pudieran derivar de decisiones tomadas por actores en el entorno nacional e internacional del sistema financiero. En ese sentido, estos más que peligros deberían también catalogarse como riesgos. Aquello, de todas formas, resalta el esfuerzo de regulación macro prudencial y de supervisión basado en riesgos porque implica comprender a los mismos como fenómenos que se pueden detectar, evitar o mitigar y cuyo desenlace depende de las decisiones de los actores.

Ahora bien, la posibilidad de que los riesgos netos o residuales a nivel individual se tornen incontrolables y contagien al sistema en su conjunto abre el escenario del riesgo sistémico. Esta posibilidad ocurriría cuando un evento pueda causar "pérdidas en el valor económico o en la confianza en (...) una porción sustancial del sistema financiero con la suficiente gravedad para tener muy probablemente efectos negativos significativos en la economía real" (Guerrero et al. 2011, 38). Lo importante en este caso es la afectación posible sobre el sector real de la economía y el contagio generalizado de la crisis.

Siguiendo con el mismo razonamiento, la posibilidad de que se produzca un riesgo sistémico depende de las respuestas de los comportamientos de los agentes, es decir, de sus decisiones. Por ello, de acuerdo a Guillén Romo (1997, 874), el riesgo sistémico financiero ocurriría en "la eventualidad de que aparezcan estados económicos en los cuales las respuestas racionales de los agentes individuales a los riesgos que perciben, lejos de conducir a una mejor distribución de los riesgos por diversificación, aumentan la inseguridad general". Su dinámica estaría asociada a la incertidumbre respecto al ajuste de ciertos precios como el tipo de cambio, la tasa de interés, el precio de los activos. La incertidumbre dispararía comportamientos psicológicos irracionales desde el punto de vista de la teoría financiera convencional de carácter imitativo, de ceguera frente al desastre y/o de desconfianza generalizada, los cuales, a su vez, desencadenarían espirales de creciente inestabilidad, degenerando en crisis financieras sistémicas (Guillén Romo 1997, 875). En suma, las posibilidades de riesgo sistémico las determinan las respuestas y comportamientos de los agentes; cuando estas se desbordan, imitativamente o por ceguera de las circunstancias, por fuera de los marcos de racionalidad, desatan

procesos incontrolables que producen un contagio generalizado. Eso muestra la importancia estratégica de la institución supervisora; la necesidad de apoyar la educación financiera para que las decisiones de los agentes no amenacen la solidez y estabilidad del sistema.

Retornando al Ecuador, para inicios de 2020 la situación del sistema financiero se mostraba estable y sólida. La crisis sanitaria por el coronavirus agregó factores de riesgo excepcionales. Ello en el contexto de que el país arrastraba indicadores macroeconómicos poco alentadores en términos de competitividad, sector fiscal, precios internacionales del petróleo, niveles de productividad y alta sensibilidad a las oscilaciones de la economía mundial. De todas formas, una actitud responsable y reflexiva nos llama a considerar los posibles elementos y dimensiones de riesgo y a prevenir la posibilidad de una crisis sistémica, entendiéndola como un escenario siempre latente en nuestro país. A continuación, topemos brevemente escenarios posibles de riesgo sistémico que podría afrontar el Ecuador.

El Ecuador como una sociedad de riesgo

La concurrencia de diversos factores de riesgo puede desencadenar situaciones de crisis sistémica para una sociedad. La crisis global del coronavirus nos lo demuestra con virulencia y enormes secuelas en diversas dimensiones. Recordemos que todas las sociedades contemporáneas se enfrentan a un sin número de peligros y que son las decisiones que toman los agentes, públicos o privados, los que transforman dichos peligros en riesgos manejables y gestionados. En escenarios de crisis sistémica, los riesgos en los ámbitos económico o financiero pueden contagiar el sistema político y a todos los demás espacios de la sociedad, y viceversa. Al final, todos los sistemas de la sociedad están articulados y sus vasos comunicantes posibilitan que cuando un escenario crítico se desata los efectos negativos se propagan a gran velocidad.

Si tomamos nuevamente como ejemplo la crisis ecuatoriana de 1999-2000, vemos cómo el país afrontó una crisis financiera que se desbordó sobre el conjunto de la economía; luego contagió el sistema político, ocasionando una profunda crisis de gobernabilidad que incluso llevó a la caída del Gobierno. Finalmente, la crisis alcanzó el tejido social provocando que miles de ecuatorianos sean despojados de sus ahorros, caiga su capacidad adquisitiva, pierdan sus empleos o, incluso, tengan que emigrar a otros países. Por supuesto, que en el origen de la crisis bancaria de fin de siglo contaron factores de orden político, legal,

económico, internacional e, incluso, natural, si tomamos en cuenta los efectos destructivos sobre la economía y la infraestructura nacional del Fenómeno de El Niño. Es decir, el entorno nacional e internacional influyó negativamente en el sector financiero y viceversa. La crisis sistémica copó todos los espacios de la vida social y las decisiones de los actores se dispararon irracionalmente hasta el punto de contagiar todos los ámbitos de la sociedad.

Por ello, el Ecuador, como todas las sociedades contemporáneas, es una sociedad de riesgo. Desde esa perspectiva, al iniciar la tercera década del siglo XXI y en medio de la crisis global por el COVID-19, se precisa evaluar los escenarios a evitar en el caso de riesgos y crisis sistémicas. Para evaluar estos escenarios no deberían descartarse ninguno de los factores de riesgo presentes en la sociedad ecuatoriana, no solo en el campo sanitario y económico, sino también en lo social y político. A ello se suma la altísima sensibilidad del país respecto de su entorno internacional, hoy azotado por la pandemia y todos sus efectos, y la persistencia de procesos regionales de carácter ilegal que también inciden en el país. Solo para enumerarlos, mencionamos amenazas regionales como el narcotráfico; la operación de redes de delincuencia transnacional; la crisis sistémica venezolana, entre otros.

Revisemos telegráficamente algunos escenarios posibles de crisis sistémica en el Ecuador. Estos escenarios podrían confluir, generando una situación de contagio y reforzamiento entre ellos:

- Escenario de una crisis sanitaria por efecto de un contagio masivo de COVID-19 que rebase la capacidad del sistema hospitalario. En este escenario podrían concurrir una crisis alimentaria ocasionada por la paralización económica, la ruptura de la cadena de pagos, la quiebra masiva de empresas y la pérdida de empleo y medios de subsistencia de un sector de la población. Se trataría de una crisis sistémica que comprometería a todos los sistemas de la sociedad.
- Escenario de desdolarización, resultante de una crisis económica y del estallido de una crisis sistémica del sistema financiero nacional;
- Escenario de ruptura del orden constitucional, que incluso ponga en riesgo la unidad política del país. Este escenario podría dispararse por una crisis política e institucional marcada por el bloqueo entre las funciones del Estado, crisis de representación de las autoridades, altísimos niveles de corrupción en la administración pública e impunidad; y

- Escenario de violencia y confrontación social, producto de una polarización étnico-cultural y social extrema, la irrupción de sectores sociales movilizados en lógicas violentas y anti sistémicas.

La posibilidad de que los factores de riesgo presentes en la sociedad ecuatoriana deriven en crisis sistémicas depende de las decisiones que tomen los agentes, principalmente públicos, pero también privados. En el ámbito financiero, el núcleo del paradigma de supervisión basado en riesgos, planteado por la Superintendencia de Bancos, es trabajar en la evaluación y prevención de cada uno de los factores de riesgo financiero para lograr que su evolución dependa de las decisiones de los agentes y no de causas exógenas e incontrolables. En ello radica hoy más que nunca la importancia de las funciones constitucionales y legales encargadas a la Superintendencia de Bancos, así como de su misión institucional. En el siguiente capítulo, se analizará su propuesta estratégica, dirigida a consolidar el paradigma de supervisión bancaria basara en riesgos y mejores prácticas internacionales.



CAPÍTULO 3

La propuesta
estratégica de la
Superintendencia
de Bancos



La propuesta estratégica de la Superintendencia de Bancos podría resumirse en la consolidación del paradigma de supervisión bancaria basado en riesgos, a tono con los estándares y mejores prácticas internacionales, plasmados en los acuerdos de Basilea. La ejecución de esta propuesta implica el tránsito desde una visión tradicional de supervisión que entendía el papel controlador de la institución en términos de cumplimiento a una perspectiva basada en riesgos. Si bien algunos elementos del enfoque de riesgos fueron introducidos tiempo atrás en el país, la nueva administración tomó la decisión de consolidarlo como el paradigma que redefinirá las relaciones de control entre la institución supervisora y las entidades controladas, lo cual requerirá, paralelamente, llevar a cabo un proceso de reinstitucionalización de la entidad. En el contexto de la actual crisis nacional, regional y global por el coronavirus esta decisión resulta no solo correcta, sino indispensable.

El paradigma de supervisión basado en riesgos representa una perspectiva innovadora. Como lo argumentamos arriba, el Ecuador, como toda sociedad contemporánea, es una sociedad de riesgo. El riesgo, por tanto, constituye un concepto clave para desentrañar la lógica de funcionamiento no solo del sector financiero y monetario, sino de los demás ámbitos a nivel económico, político y social, incluido, por supuesto, el sanitario. Por ello, la adopción definitiva del paradigma de supervisión basado en riesgos, aplicado al sistema financiero ecuatoriano, significa un paso importante no solo para la Superintendencia de Bancos, sino para todo el sector público ecuatoriano, transformándose en un modelo para otras instituciones del Estado, hasta ahora carentes de una visión de riesgos en pleno siglo XXI y cuando el mundo entero es víctima de una pandemia global con impacto en todos los órdenes de la vida social.

La evolución de los modelos de supervisión del sistema financiero

La supervisión del sistema financiero a partir del paradigma de riesgos es una tendencia que se consolidó en América Latina desde la década de los noventa del siglo pasado. Es parte de una corriente global, surgida de la necesidad de evitar crisis y encontrar respuestas a las cambiantes condiciones financieras derivadas de la globalización (Guerrero et al. 2011, 54). En ese contexto, Guerrero et al. (2011) identifican tres momentos de evolución de los procesos de supervisión, desde el llamado intervencionismo administrativo hasta la supervisión basada en riesgos.

En un primer momento dominó un modelo de supervisión orientado a evaluar el cumplimiento formal de las normas vigentes, concentrándose en la imposición de sanciones en el caso de inobservancia a las mismas. En este modelo poco importaba la situación real de la institución supervisada, sus niveles de solvencia o rentabilidad y, peor, sus perspectivas futuras. Solo el cumplimiento y observación formal de las normas era lo importante (Guerrero et al. 2011, 55).

Un segundo momento surgió como respuesta a la recurrencia de crisis en los sistemas bancarios. El cumplimiento normativo resultó insuficiente para asegurar la solidez de sistemas financieros crecientemente complejos. El énfasis transitó al análisis de la confiabilidad de la información contable de la entidad controlada y a la evaluación de la operación y el resultado final de los procesos decisivos. El objetivo de la supervisión se centraba en localizar problemas ocultos y recomendar medidas correctivas. En este momento aparecieron algunos elementos provisionales del posterior paradigma basado en riesgos, sin embargo, se priorizaba en los criterios de cuantificación estandarizados, tratando los riesgos y pérdidas de manera aislada. Por ello, la supervisión se concentraba en la situación presente de la institución controlada, sin reparar en las causas de los fenómenos perniciosos ni tampoco en los escenarios de riesgo a futuro. Su carácter era *ex post* y se realizaba una vez que los problemas ocurrían (Guerrero et al. 2011, 56). De igual manera, este enfoque de supervisión no priorizaba en las áreas críticas dentro de la entidad controlada, ni consideraba las “cargas de supervisión” requeridas en cada caso (Arregui et al. 2017, 39).

Ya a finales de los años ochenta del siglo pasado, como fruto de una reevaluación de los modelos de supervisión tradicional y de su insuficiencia para detectar episodios de crisis financiera, se desarrolló el nuevo paradigma de supervisión basado en riesgos. Este cambio, igualmente, condujo a reconsiderar el marco regulatorio del sector financiero, proponiéndose un enfoque prudencial y preventivo. Un aspecto muy importante fue la modificación de la noción de riesgos, de algo negativo a algo a ser gestionado de forma sistemática por las entidades del sistema, agregando así valor a la economía (Guerrero et al. 2011, 57-8).

Síntesis comparativa entre los enfoques de supervisión

Supervisión tradicional	Supervisión basada riesgos
Ex post	Ex ante
No preventiva (¿correctiva?)	Preventiva
Herramientas cualitativas	Herramientas cuantitativas
Enfoque en resultados	Enfoque en procesos
Enfoque del riesgo en forma aislada	Enfoque del riesgo en forma integral
Evaluación de la calidad de la cartera	
De carácter normativo	No es de carácter meramente normativo
Falta de enfoque	
Verificación de cumplimiento de normas	Evaluación del manejo de riesgos y controles internos
Ve por el retrovisor	Ve por el vidrio delantero

Tomado de Guerrero et al. (2011, 59).

En suma, la evolución de los enfoques de supervisión y control del sector financiero ha sido respuesta a la complejidad y diversidad de desafíos que enfrentan de manera creciente las instituciones financieras en un contexto de cada vez mayor globalización económica y vulnerabilidad financiera internacional. En ese contexto, organizaciones internacionales como el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS) han sido clave para el desarrollo, perfeccionamiento y difusión de nuevos criterios y enfoques de supervisión. Pasemos revista a los estándares de buenas prácticas internacionales de supervisión bancaria.

Las mejores prácticas y estándares internacionales del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea

La globalización financiera e interdependencia de los sistemas bancarios requieren de marcos regulatorios y de supervisión que funcionen de manera armónica y convergente en el plano internacional. Esa ha sido la tendencia de las últimas décadas impulsada por distintas organizaciones internacionales como el Banco de Pagos Internacionales (BIS), el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS), el Fondo Monetario Internacional, entre otros. Es importante tener presente

que los principios internacionales de regulación y supervisión bancaria han surgido de la realidad y necesidades de los países industrializados, en los cuales existe un mayor desarrollo de los mercados financieros y un marco institucional de control más consolidado. Por ello, la adopción de estos estándares en los países emergentes o en desarrollo implica un desafío mayor. El lograr la convergencia y armonización de sus prácticas y normativas respecto a las recomendaciones internacionales se produce en contextos de menor consolidación de sus instituciones financieras, mayor vulnerabilidad y volatilidad de sus mercados de capitales y una limitada capacidad institucional.

En 1975, desde el Comité de Basilea se estableció un acuerdo sobre la supervisión de sucursales bancarias en el extranjero, avanzándose en los años siguientes hacia el principio de supervisión consolidada entre las autoridades del país de origen y el país de destino.¹ Con ello, el Comité de Basilea se consolidó como el más influyente foro de supervisión bancaria a nivel mundial con la legitimidad para fijar las mejores prácticas y los más altos estándares internacionalmente aceptados en esta materia. En 1988, el Comité aprobó el primer "Acuerdo de Capital", conocido como Basilea I, que recomendaba a las instituciones financieras establecer exigencias mínimas de recursos en función de riesgos, en especial crediticios, y fijaba reglas para el funcionamiento de la banca internacional. Para 1997, el Comité de Basilea emitió los "Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Efectiva". Este documento propuso principios orientados a lograr independencia operativa; regulaciones prudenciales para mitigar los riesgos bancarios; métodos de supervisión extra sito e in situ; controles a la banca internacional, entre otros. Progresivamente, estas recomendaciones condujeron el tránsito de un método de regulación bancaria centrada en el cumplimiento de reglas a otro orientado al control de procedimientos para el manejo de riesgos. Así, la preocupación por el manejo de riesgos bancarios fue cimentándose a nivel de los estándares internacionales. En ese momento, se incluyeron nuevos criterios de control, ampliando la supervisión a los riesgos de liquidez, riesgo operativo y riesgo de tasa de interés (Sotelsek y Pavón 2012, 3).

Los acuerdos iniciales del Comité de Basilea debieron profundizarse ante la creciente complejidad del mercado financiero internacional.

¹ En 1975, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (CSBB) fue establecido por los presidentes de los bancos centrales del G10. La sede de sus reuniones, generalmente, es el Banco de Pagos Internacionales (BPI), en Basilea, Suiza, donde se encuentra su secretaría permanente. El Comité no tiene entre sus funciones promulgar normativa internacional, ni sus recomendaciones tienen fuerza vinculante. Actúa, principalmente, como un foro de análisis, debate y definición común de estándares en materia de regulación y supervisión financiera. Actualmente, lo conforman los bancos centrales de Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Países Bajos, Suecia, Suiza, Reino Unido, Estados Unidos, Luxemburgo y España.

Basilea I dio paso a Basilea II, difundido a partir de 2004, con la revisión de los acuerdos iniciales y la incorporación de modelos de portafolio de riesgo en los requerimientos de capital. Se redefinieron y ampliaron los riesgos sin alterar el monto total de recursos requeridos, sobre la base de una supervisión transfronteriza consolidada. En la misma línea, y como respuesta a la crisis financiera que sacudió el mundo en 2008, el Comité de Basilea decidió otorgar mayor atención a problemas de capitalización insuficiente y subestimación de riesgos, especialmente de liquidez y de mercado (Sotelsek y Pavón 2012, 4-5).

A partir de 2008, el Comité de Basilea concentró sus esfuerzos en recomendaciones dirigidas a mejorar la capacidad del sector financiero en la gestión de riesgos y el buen gobierno, aumentando su transparencia y divulgación de información. En esa perspectiva, estos acuerdos se enfocaron en el modelo de regulación y supervisión financiera alrededor de tres pilares: cálculo de la suficiencia de capital; determinación de los procesos de análisis de los sistemas internos de evaluación de riesgos; y fortalecimiento de la disciplina del mercado. Igualmente, el Comité se enfocó tanto en la dimensión micro prudencial, es decir, a nivel de cada entidad, como también macroprudencial, a nivel de los riesgos sistémicos. Se planteó una más rigurosa gestión de riesgos y supervisión, destacando la importancia de un mayor aprovisionamiento contra cíclico de las instituciones bancarias. Se enfatizó, igualmente, en el control de problemas relacionados a la concentración de riesgo, riesgo operativo, entre otros. Para enfrentar el riesgo sistémico, el Comité, junto a la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos, publicó en 2009 los "Principios Básicos para Sistemas Efectivos de Seguros de Depósitos" (CSBB 2017b, 1).

Los acuerdos conocidos como Basilea III llegaron en 2010, cuando el G20, reunido en Seúl, aprobó la propuesta del Comité de Basilea de revisar los estándares de Basilea II. La crisis financiera internacional de 2008 y las deficiencias que acusaba el marco regulador y supervisor para afrontarla, fueron el telón de fondo del nuevo acuerdo (CSBB 2017a, 1). Las modificaciones más importantes fueron la redefinición de la noción calidad de capital, la incorporación de amortiguadores adicionales para enfrentar los riesgos sistémicos y la necesidad de desarrollar un nuevo marco de regulación y supervisión anclada en la dimensión macro prudencial. Todo ello se sintetizó en recomendaciones en cinco ámbitos: incremento en el nivel y calidad del capital; mejora en la cobertura de riesgo; limitación al apalancamiento bancario; mejora de la liquidez bancaria y limitación de la prociclicidad (CSBB 2017b, 2).

Para el año 2017, se ampliaron las recomendaciones de Basilea III con nuevos elementos relativos a fortalecer la credibilidad del cálculo de los activos ponderados por riesgo (RWA) y mejorar la comparación de los coeficientes de capital bancario en cuanto a riesgo de crédito, riesgo de ajuste de valoración de crédito y simplificación del riesgo operacional. Lo anterior implica mejorar el tratamiento de este tipo de riesgos, pero con una proyección sistémica. Además, se introdujo un coeficiente de apalancamiento adicional para los bancos de importancia sistémica mundial (CSBB 2017a, 1, 11) y se fortalecieron los métodos para calcular el denominado output floor o límite mínimo sobre resultados agregados (CSBB 2017b, 7). Finalmente, se revisó y reforzó el marco para el riesgo de mercado en lo relativo al régimen de la cartera de negociación, dictando criterios de supervisión más estrictos e introduciendo una metodología estándar más sensible para detectar los riesgos (CSBB 2019, 2). En suma, las recomendaciones de Basilea III de 2010, incluyendo sus reformas de 2017, apuntaron a la consolidación de un sistema bancario resiliente a nivel mundial; más resistente a la acumulación de riesgos sistémicos y más colaborativo con la economía real a lo largo del ciclo económico (CSBB 2017b, 1).

Si el enfoque de Basilea II se centraba en los riesgos de mercado, crediticio y operativo, Basilea III destacó la importancia de otros riesgos derivados de la globalización financiera como son los generados por la concentración de mercado, el incremento del riesgo crediticio, entre otros; riesgos que, por lo demás, tienden a ser más frecuentes en los países emergentes. Basilea III se enfoca en subsanar debilidades determinadas por los desequilibrios económicos globales, siempre latentes debido a los procesos de globalización económica y financiera (Sotelsek y Pavón 2012, 9) y en reforzar la regulación y supervisión micro prudenciales, complementándolas con una dimensión macro prudencial (CSBB 2017b, 9).

Una vez se globalizó la actual crisis sanitaria, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea se reunió el 26 y 27 de febrero de 2020 para analizar sus implicancias para el sistema bancario internacional en perspectiva de asegurar su resiliencia operativa y financiera. Se alentó a los bancos y supervisores a permanecer atentos al nuevo escenario, resaltando la importancia de compartir información transfronteriza en el contexto de la crisis (El Heraldo 2020). Un mes después, el 27 de marzo, el Grupo de Gobernadores de Bancos Centrales y Autoridades de Supervisión (GHOS, por sus siglas en inglés) adoptó la decisión de posponer hasta enero de 2023 la entrada en vigor de los estándares de Basilea III con relación a la llamada "fortaleza de capital" de las

entidades bancarias. Esta decisión fue tomada en vista del impacto del COVID-19 sobre la economía y el sistema financiero mundial. Asimismo, el GHOS retrasó hasta 2023 la implementación del marco revisado de riesgo de mercado. El comité declaró que vigilará el impacto de la presente crisis global y tomará las decisiones necesarias para que los bancos y supervisores estén en condiciones de destinar todos sus recursos para responder al impacto de la pandemia, incluyendo la provisión de servicios críticos a la economía real (El País 2020).

El paradigma de supervisión bancaria basado en riesgos⁸

Los enfoques de regulación prudencial y preventiva y de supervisión basada en riesgos, se establecieron mundialmente como resultado de las recomendaciones del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, desde Basilea I hasta Basilea III. Aquello, empero, no implica que exista un único modelo de supervisión bancaria basado en riesgos. Por el contrario, distintas versiones del mismo podrían recibir tal denominación en tanto incorporen elementos metodológicos comunes y apunten a los mismos objetivos. Estos aspectos comunes podrían resumirse en que el órgano encargado de ejecutar las tareas de supervisión financiera asuma, por un lado, la responsabilidad de evaluar y dar seguimiento a diversos riesgos en las entidades controladas, financieros y no financieros, inherentes y relevantes, y desde una temporalidad ex ante; y por otro, en que el mismo pueda identificar, medir, monitorear y controlar los riesgos internos y externos de las entidades controladas para así determinar el impacto potencial sobre su condición de solvencia y funcionamiento (Arregui et al. 2017, 31). La aplicación de estos elementos comunes resultaría de la aplicación de un modelo de supervisión integral, consolidado, continuo, transfronterizo y basado en riesgos, mismo que permitirá al órgano supervisor ejecutar correctivos desde una identificación temprana de riesgos individuales y sistémicos (Arregui et al. 2017, 9).

La premisa de este paradigma es concebir a la estabilidad del sistema financiero y la seguridad de los ahorros de los depositantes como el bien público a proteger. Aquello implica poner en funcionamiento todo un conjunto de herramientas regulatorias y de supervisión para prevenir la ocurrencia de crisis financieras que pudieran interrumpir el sistema de pagos, amenazar los depósitos de los usuarios, afectar las finanzas públicas y el sistema económico, (Guerrero et al. 2011, 4). En pocas palabras, la supervisión basada en riesgos se enfoca en cumplir cuatro objetivos principales: garantizar la estabilidad del

⁸ En esta sección se sistematizan los argumentos teóricos de Ruth Arregui et al. (2017) y Rosa Matilde Guerrero et al. (2011).

sistema financiero; reducir el riesgo de pérdidas para los depositantes y el fisco; medir y prevenir el riesgo sistémico; y reducir el riesgo de inestabilidad macroeconómica (Guerrero *et al.* 2011, 53).

Desde la primera década de este siglo, gran parte de países latinoamericanos acogieron de manera progresiva las recomendaciones del Comité de Basilea, asumiendo un modelo de regulación financiera prudencial y de supervisión basada en riesgos. De este modo, este modelo constituye una tendencia regional en los sistemas de supervisión bancaria, lo que ha llevado a varios países a reforzar las normas de suficiencia de capital y a la adopción de normas de administración de riesgos de orden crediticio, de liquidez, de mercado, operativo, de reputación, entre otros (Arregui *et al.* 2017, 28).

En un contexto mayor, como bien lo afirman Guerrero *et al.* (2011), la supervisión del sistema financiero es un elemento de la Red de Seguridad Financiera. Cuando se habla de la misma se entiende a las instituciones, sistemas, procesos y mecanismos que mantienen la estabilidad del sistema financiero y protegen la función de intermediación y el sistema de pagos que realizan sus entidades. La Red de Seguridad Financiera está conformada por cuatro elementos: Una regulación prudencial y procesos de supervisión eficaces; un prestamista de última instancia o un fondo de liquidez; un esquema de resolución bancaria; y un seguro de depósitos (Guerrero *et al.* 2011, 6). Cada uno de estos componentes debe funcionar articuladamente. Incluso, el desequilibrio en la aplicación de uno podría traer problemas mayores. Así, la supervisión basada en riesgos no puede ser vista como una herramienta aislada, sino un elemento vinculado a los otros aspectos de seguridad financiera.

En resumen, la supervisión basada en riesgos se compone de los siguientes elementos (Guerrero *et al.* 2011, 11-2):

1. Un marco legal y regulatorio coherentes con el modelo de regulación prudencial y supervisión basada en riesgos;
2. La gestión de riesgos como uno de los elementos incorporados a la administración por parte de los directivos y gerentes de las entidades controladas. El perfil de riesgos deberá ser una de las variables consideradas al momento de tomar decisiones relativas a capitalización, distribución de dividendos y proactividad de juntas directivas;
3. Una información oportuna y de calidad;

4. Una interacción permanente entre los inspectores in situ y los analistas extra situ para asegurar la integridad y complementariedad de los procesos de supervisión; y

5. El juicio experto de los supervisores a la hora de evaluar, transmitir y ponderar cada riesgo en el presente y en su evolución futura.

La regulación macroprudencial es la otra cara de la moneda de la supervisión basada en riesgos. Esta consiste en un conjunto de leyes, normas, reglamentos y políticas dirigidas al establecimiento de buenos principios y prácticas de gobierno corporativo y a asegurar la solvencia de las entidades reguladas. Un aspecto crucial, así mismo, es la identificación de qué entidades del sector financiero y de su entorno deben estar sujetas a las normas de regulación prudencial y cuáles no, el llamado perímetro regulatorio. Este punto es fundamental dado que uno de los asuntos vitales para una regulación prudencial adecuada tiene que ver con ampliar el espectro o perímetro de regulación hacia otras entidades relacionadas, a saber, aquellas que a pesar de no ser propiamente de carácter bancario, inciden sobre el sistema financiero o, incluso, realizan actividades financieras por lo que sus fallos pueden repercutir sobre todo el sistema (Guerrero et al. 2011, 12-4). La creciente especialización del negocio financiero ha significado que empresas filiales relacionadas con los bancos realicen actividades que influyen sobre ellos, haciendo a las primeras parte de los conglomerados financieros. Aquello obliga a considerar a los grupos económicos en su totalidad como objeto de regulación y supervisión. De tal forma, el órgano supervisor deberá estar en condiciones de detectar a las empresas relacionadas, recabar información sobre ellas e incluirlas en el ámbito o perímetro de supervisión (Guerrero et al. 2011, 18, 37-8).

Para Arregui et al. (2017, 27) y Guerrero et al. (2011, 16), las características centrales del paradigma de supervisión basada en riesgos se resumen en los siguientes:

« Sobre los desafíos de la política regulatoria macro prudencial, autores como De la Torre e Ize (2014, 17) ubican al concepto de volatilidad agregada como el factor clave para distinguir entre las políticas micro prudenciales y macro prudenciales. Lo principal de una adecuada política macro prudencial es localizar los distintos tipos de fallos de mercado, señalando su diferencia con las falas de política. El objetivo es consolidar la proyección multidimensional y sistémica de las políticas macro prudenciales, teniendo presente la constante interacción entre política regulatoria, choques agregados, fricciones financieras y sesgos cognitivos. Debido a esta constante interacción, el riesgo agregado puede derivar en la acumulación de riesgo sistémico que, en definitiva, es la preocupación fundamental de la política macro prudencial (De la Torre e Ize 2014, 18). En tal virtud, la ampliación de perímetro de regulación y supervisión al universo de entidades que influyen sobre la estabilidad del sistema financiero resulta fundamental (De la Torre e Ize 2014, 18, 32).

Consolidada, en tanto incluye a las entidades controladas y a todo el grupo económico del que forma parte;

Transfronteriza, en función de que adquiere un alcance transnacional, siendo para ello importante acordar mecanismos de intercambio de información entre entes de supervisión de diversos países;

Integral, en tanto articula acciones de supervisión *in situ* y *extra situ* y así logra evaluaciones comprehensivas de la situación presente y futura de la entidad supervisada;

Continua, en perspectiva de que proporciona un conocimiento permanente sobre la situación, perfil de riesgos y calificación de la entidad regulada; y

Basada en riesgos, para cada entidad de manera individual, tanto por tipo de actividad como nicho de mercado, según sus actividades y circunstancias particulares, y en función de determinar su propio perfil de riesgos y la carga específica de supervisión para que el supervisor determine las acciones preventivas y correctivas necesarias.

La aplicación de estos criterios, como parte de un nuevo paradigma de supervisión, implica, mediante el manejo de variables cuantitativas y cualitativas, superar nociones tradicionales que, centradas en una vigilancia *ex post* a las entidades controladas, evaluaban su cumplimiento legal o normativo o sus parámetros de liquidez, solvencia y solidez patrimonial. Se trata de consolidar un nuevo papel del supervisor de manera preventiva y eficiente, en que este ejecute una evaluación integral de riesgos por entidad concentrándose en las entidades que presentan mayores niveles de vulnerabilidad (Arregui et al. 2017, 32).

Así, el nuevo enfoque otorga importancia a un seguimiento permanente y continuo, *ex ante*, tanto de riesgos financieros como no financieros y de la situación interna y externa de las entidades controladas. Según Guerrero et al. (2011, 21), aquello en función de:

1. Priorizar el riesgo neto o residual de cada entidad y de las áreas dentro de la misma más sujetas a vulnerabilidades;
2. Generar incentivos para un mejor gobierno corporativo en que las entidades controladas apliquen modelos de gestión y administración de riesgos. En este punto se sugiere la adopción del enfoque denominado IMMM (Identificación, Medición, Mitigación o control y

Monitoreo de riesgos);

3. Desarrollar herramientas especializadas para la evaluación de los riesgos; y

4. Complementar de mejor manera la supervisión in situ y extra situ.

Como vemos, el paradigma de la supervisión basada en riesgos enfoca sus esfuerzos en las entidades que presentan las situaciones más críticas; conduce la tarea de supervisión al manejo de los riesgos de las entidades controladas y; desplaza la responsabilidad primaria del manejo de los riesgos a las mismas (Arregui et al. 2017, 32-3). Dentro de ello, resulta imprescindible "cerrar las brechas" existentes en la regulación de los distintos sectores: seguros, bancos, mercado de capitales, entidades de la economía popular y solidaria y entender la supervisión no solo a las entidades financieras propiamente dichas, sino a sus empresas relacionadas, siendo muy importante para ello la noción de conglomerado financiero (Guerrero et al. 2011, 22-3, 25).

Uno de los elementos centrales del paradigma de supervisión basada en riesgos es el ejercicio del juicio experto por parte de los supervisores, particularmente sobre las áreas de la entidad controlada que manifiestan inconsistencias o relaciones inadmisibles. Arregui et al. (2017, 45) definen al juicio experto como una herramienta metodológica que va mucho más allá de analizar matrices de indicadores, requiriendo del supervisor el desarrollo de capacidades para relacionar los resultados de dichos indicadores y aplicar su visión analítica en varios aspectos clave. Entre los elementos que caracterizan el juicio experto se mencionan (Arregui et al. 2017, 47):

1. Definir la situación de la entidad controlada en sentido dinámico;

2. Determinar las características de su estructura financiera y organizacional;

3. Verificar la pertinencia de los sistemas de información;

4. Utilizar información más detallada, mejor estructurada y adecuadamente valorada como punto de partida para el análisis cuantitativo y cualitativo; y

5. Discernir los riesgos de las entidades controladas.

La aplicación de juicio experto requiere de destrezas que posibiliten un conocimiento profundo y dinámico de las actividades y situación de la entidad controlada, evaluar sus riesgos, afinar el análisis y presentación de su información financiera, articular aspectos cuantitativos y cualitativos. Con todo ello, los supervisores estarán en capacidad de desarrollar un juicio notable (Guerrero et al. 2011, 41). Aquello será el resultado de la definición, por parte del supervisor, de una estrategia de supervisión enfocada en las necesidades y vulnerabilidades específicas de cada entidad controlada, la misma que deberá incluir objetivos, etapas, fases, parámetros de la inspección. Parte importante de la estrategia será el análisis del gobierno corporativo, la estructura financiera y proyección de cada uno de los tipos de riesgos a nivel crediticio, de liquidez, de mercado, operacional y legal. De la correcta definición y aplicación de dicha estrategia dependerá la exactitud y pertinencia del perfil de riesgo que se obtenga para cada entidad, sea este A (alto), MA (medio alto), MB (medio bajo), B (bajo), así como la determinación de su prioridad para el órgano supervisor en una escala de 1 (prioridad máxima), 2 (alta prioridad), 3 (prioridad normal) y 4 (baja prioridad) (Arregui et al. 2017, 47-9). En fin, la aplicación del juicio experto requiere de los supervisores un uso reflexivo de indicadores y modelos estadísticos, los mismos que deben incorporarse al análisis como insumos clave, junto a herramientas cualitativas, en función de desarrollar un conocimiento profundo que posibilite la mejor y más confiable calificación de riesgos e inconsistencias de la entidad controlada (Arregui et al. 2017, 45).

Ahora bien, el núcleo del enfoque de supervisión basado en riesgos es la calidad de la administración o gestión de riesgos que desarrolle cada entidad supervisada (Arregui et al. 2017, 58-9). Esto implica la implementación de un conjunto de acciones que las mismas deberán ejecutar, entre las que se destacan: las políticas de riesgo; la estructura de administración de riesgos; la medición de los riesgos; los sistemas de información; los esquemas de comunicación; y los procesos de gestión de riesgos. Con ello en mente, la estrategia de supervisión deberá definir con precisión las políticas y procedimientos de gestión de riesgos al interior de las entidades controladas en los ámbitos crediticio, de liquidez, de mercado, operativo y legal (Arregui et al. 2017, 59-60).

Como resultado de la aplicación adecuada de todo lo anterior, el órgano supervisor deberá producir por cada entidad controlada informes de supervisión y matrices de riesgo. Estas últimas resumirán el nivel y tendencia de riesgo de cada entidad, así como su posición en el mercado; conglomerado del que hace parte; composición, nivel y

estructura del capital y utilidades; organización; cobertura; tecnología, solvencia; rentabilidad, liquidez; gestión, política, administración y medición de riesgos, entre otra información relevante (Guerrero et al. 2011, 46-51).

De manera innovadora, Arregui et al (2017, 63) y Guerrero et al. (2012, 18, 22), incorporan al paradigma un elemento adicional: la inclusión financiera. La inclusión financiera implica el acceso y utilización de productos y servicios financieros formales por parte de personas antes excluidas por encontrarse en condición de pobreza, informalidad, aislamiento geográfico o discapacidad. El acceso no debe ser entendido como sinónimo de utilización (SB 2019c, 3). En ese sentido, la profundización de los servicios financieros es uno de los requisitos no solo para el crecimiento económico y la disminución de la pobreza, especialmente en los sectores rurales, sino para el desarrollo de sistemas financieros más sólidos, sobre todo en países como el Ecuador que ofrecen un enorme campo para la expansión y de profundización de servicios financieros. En ello la educación financiera tiene un rol fundamental; permite que los ciudadanos conozcan los productos y servicios financieros; inculca en ellos el hábito de ahorro y previene su exposición a riesgos de sobre endeudamiento (SB 2019c, 4).

El rezago y hasta retroceso del país en materia de inclusión financiera es evidente. El Ecuador ocupa el puesto 90 de 141 países, de acuerdo al *Reporte de Competitividad Global 2019* (SB 2019c, 2). Según datos presentados por Arregui (2019c, 5), recogiendo información del *Microscopio Global 2019*, el Ecuador descendió 23 puestos en "entorno propicio para la inclusión financiera": pasó del puesto 3 entre 20 países en 2008 al puesto 26 entre 55 países en 2019. De igual manera, según el *Global Findex 2017*, en otros indicadores como "acceso a cuenta en IFI (Instituciones Financieras Internacionales)", "acceso a tarjeta de débito" y "cuenta ahorro en IFI", el país se encuentra por debajo de los promedios de América Latina y el Caribe (Arregui 2019c, 7-9). Estos datos demuestran la necesidad en el caso ecuatoriano de consolidar un entorno regulatorio propicio, así como una supervisión adecuada, dirigida a remover las barreras que impiden la inclusión a un sistema financiero sólido y estable tanto de los grupos más pobres de la sociedad como de las PYMES. Aquello coadyuvará al crecimiento general de la economía y permitirá generar empleo, reducir la pobreza y lograr el bienestar general de la población.

Este rezago en el ámbito de la inclusión financiera se hizo evidente en la crisis provocada por la pandemia del coronavirus. Aparte de la

exclusión financiera de una parte muy significativa de la población, existen limitaciones de desarrollo y acceso a servicios financieros a través de medios tecnológicos virtuales. En una crisis sanitaria como la presente este déficit adquiere una mayor relevancia. Las monedas y billetes, así como la aglomeración en los establecimientos bancarios, pueden ser vías y espacios de contagio del virus. Así mismo, las medidas de aislamiento social paralizan en gran medida el sistema económico. Siendo esenciales, los servicios financieros deben seguir funcionando y lo más adecuado sería migrarlos a la brevedad posible a plataformas virtuales, asegurando la salud y bioseguridad del público y de los propios empleados de las instituciones bancarias. Sin embargo, aquello no es posible para gran parte de la población que no tiene acceso a los mismos. Por otro lado, la exclusión financiera de un alto porcentaje de ecuatorianos, especialmente de menores ingresos, ha obstaculizado al Gobierno instrumentar mecanismos de apoyo financiero directo, en un contexto en que la paralización de la economía y la cuarentena impide a los trabajadores informales, aproximadamente el 60% de la población económica del país, realizar sus actividades económicas cotidianas. El gobierno ofreció transferencias económicas directas a las personas más afectadas, un bono de emergencia mientras dure la crisis, pero su distribución resulta prácticamente imposible debido a las limitaciones de servicios bancarios en línea y a la escasa bancarización de los beneficiarios.

En fin, la supervisión bancaria por riesgos implica un proceso de mejora continua, flexible, que integra al órgano supervisor con las instancias internas y externas de las entidades controladas. En conjunto se definen los objetivos y correctivos a ser cumplidos, evitando que aparezcan prácticas de negocios perniciosas y que incumplan las regulaciones (Guerrero et al. 2011, 53-4). En ese sentido, el paradigma de supervisión basada por riesgos requiere que las entidades controladas asuman sus responsabilidades y generen un comportamiento disciplinado en la implementación de sus sistemas de gestión de riesgos. Este sistema debe pasar a formar parte de su misma organización en un diálogo permanente con el órgano supervisor (Arregui et al. 2017, 34).

La reinstitucionalización de la Superintendencia de Bancos

La consolidación del nuevo paradigma de supervisión bancario depende de que el organismo supervisor del sistema financiero realice cambios significativos tanto en su estructura como en sus procesos internos. Para ello, este debe adquirir y fortalecer capacidades en tres

niveles: Conocimiento especializado de los riesgos que afrontan las entidades controladas; capacidad de evaluación integral; y posibilidad de aplicar un tratamiento discrecional a las mismas (Arregui et al. 2017, 41-2). Igualmente, es indispensable que la institución supervisora adopte un papel proactivo en términos del entorno nacional e internacional y ponga en conocimiento de las autoridades encargadas de la política nacional cualquier deficiencia, real o potencial, con el potencial de poner en riesgo el sistema de pagos o afectar al sistema financiero, en general. Entre los elementos externos que podrían influir negativamente en su funcionamiento se señalan, entre otros, la estabilidad jurídica, la calidad de las políticas macroeconómicas, el estado de la infraestructura pública, la confiabilidad de la administración de justicia, la disciplina de mercado, la existencia de mecanismos adecuados de protección sistémica o red de seguridad social (Arregui et al. 2017, 27).

En pocas palabras, es necesario reorganizar y cambiar la lógica interna del organismo estatal encargado de la delicada tarea de la supervisión financiera. Todo ello en función de determinar si sus procesos internos son adecuados; si los funcionarios a cargo de implementarlos están capacitados y cumplen con las políticas y procedimientos; si se ha identificado con precisión los niveles de riesgo por línea de negocio; en fin, si los diagnósticos y los correctivos, junto a sus perspectivas futuras, son acertados (Guerrero et al. 2011, 44-5). Por estas razones la actual administración ha emprendido un proceso de reinstitucionalización de la Superintendencia de Bancos como propuesta estratégica de su gestión para el período 2019-2024.

Dicho proceso de reinstitucionalización parte de reconocer a la Superintendencia de Bancos, como una institución fundamental de la estructura del Estado ecuatoriano y que, por tanto, acoge los principios y valores constitucionales del mismo. Así lo establece la Resolución ADM 2012-11146 de octubre de 2012, misma que contiene el "Código de Ética" de la institución, el cual adopta los principios y fundamentos del buen vivir que el Estado está obligado a promover a través de sus políticas públicas. Resulta importante que la misma resolución fija ciertas reglas de conducta para los funcionarios de las institución, destacándose aquellas que hacen referencia a la obligación de confidencialidad en el manejo de información obtenida en el ejercicio de sus funciones; denuncia de hechos de corrupción; abstención de participar en situaciones que impliquen conflicto de interés; la obligatoriedad de rendir cuentas; entre otros (SBS 2012, 6-7).

En 2017, la Superintendencia de Bancos aprobó su "Plan Estratégico Institucional 2017-2021". Dicho documento expone los resultados del FODA realizado en ese momento sobre la institución. En la parte pertinente, se mencionan varias amenazas que vale la pena analizar: pérdida de la autonomía administrativa y financiera de la institución; entorno económico marcado por la baja de los precios del petróleo; injerencia política en las instituciones del sector público; inseguridad jurídica; creación de nuevas entidades de supervisión y control; sistema controlado vulnerable a rumores y corridas de depósitos; proliferación de entidades de intermediación financiera no regulada, entre otros (SB 2017, 9).

Del mismo modo, el "Plan Estratégico 2017-2021" desarrolla la misión y visión institucionales. En ellas se remarca que las tareas de supervisión y control realizadas por la Superintendencia, con personal reconocido por su capacidad técnica, deben enfocarse en proteger los intereses de la ciudadanía y el fortalecimiento de los sistemas controlados (SB 2017, 11). Resulta importante que de los siete objetivos estratégicos institucionales que menciona este documento, el primero habla de incrementar la efectividad de supervisión y control de la Superintendencia, destacando que este se basa en el modelo de riesgos (SB 2017, 12). Para ello, el "Plan" enuncia algunas estrategias generales y la implementación de un programa de racionalización, uso de información y actualización de los mecanismos de supervisión (SB 2017, 19).

Resulta interesante anotar que, en concordancia, el "Estatuto Orgánico de Gestión Institucional por Procesos" de la Superintendencia de Bancos, instrumento puesto en vigencia en 2018, en la sección dedicada a la supervisión integral del sector financiero privado, define como "misión institucional" la supervisión, vigilancia y control de las entidades financieras de este sector. Igualmente, el "Estatuto" menciona la necesidad de realizar procesos de supervisión integral in situ y extra situ en perspectiva de generar alertas tempranas y acciones preventivas y correctivas para la estabilidad, seguridad, transparencia, solidez y correcto funcionamiento del sector controlado, sin mencionar, de manera explícita, el concepto de supervisión basada en riesgos.

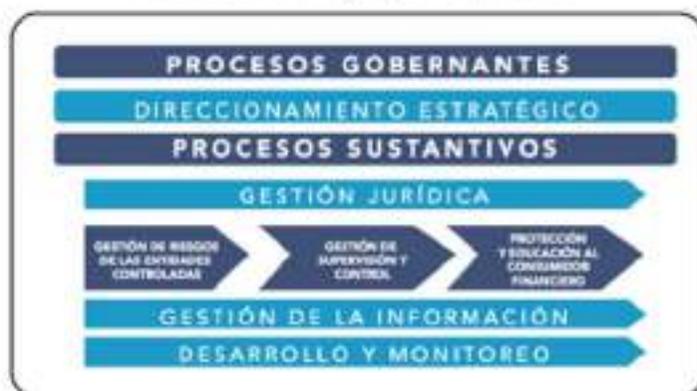
El "Estatuto" se refiere al concepto de riesgos al enumerar las responsabilidades a cargo del Intendente Nacional del Sector Financiero Privado, menciona la atribución de generar "perfiles de riesgo" de las entidades controladas al momento de evaluar y diagnosticar su situación financiera (SB 2018, 20). Lo mismo ocurre, cuando el documento puntualiza la misión de la Superintendencia de Bancos respecto de

la supervisión integral del sector financiero público, de la banca de desarrollo, de la banca de inversión, del seguro general obligatorio IESS y del sistema de seguridad social. En este punto, se menciona la atribución de generar "perfiles de riesgo" como una de las atribuciones y responsabilidades de las diferentes intendencias a cargo de cada sector (SB 2018, 21-6). Vale también precisar que en secciones posteriores, el "Estatuto" establece bajo la responsabilidad del Intendente Nacional de Riesgos y Estudios la "evaluación de riesgos". Esta última función, a cargo del Director de Evaluación de Riesgos, se enfoca en controlar y evaluar la calidad de la gestión integral de riesgos financieros, operativos y de lavado de activos de manera preventiva. Dentro de los riesgos financieros, el "Estatuto" incluye los de crédito, liquidez y mercado. En todos los casos se habla del uso de metodologías y modelos de evaluación de riesgos, sin profundizar en el carácter y el alcance de estas herramientas (SB 2018, 30-3).

Es indudable el avance experimentado por la Superintendencia de Bancos en los últimos años respecto a la introducción de elementos del enfoque de supervisión basado en riesgos. Así lo reflejan los documentos institucionales analizados, mismos que plasmaron en la institución una nueva visión sobre sus deberes y obligaciones constitucionales y legales, a tono con las recomendaciones y estándares internacionales del Comité de Basilea. La nueva administración, con determinación y decisión, ha considerado necesario llevar a la práctica el paradigma de supervisión basado en riesgos, transformándolo en núcleo central de la misión y visión de una nueva Superintendencia de Bancos. Este giro exige sustentar el desarrollo de capacidades para el juicio experto de los supervisores y un énfasis importante en el tema de la inclusión financiera, en correspondencia con las mejores prácticas internacionales.

El giro hacia la configuración de un nuevo paradigma de supervisión es posible observarlo con claridad en la "Cadena de Valor y Mapa de Procesos" de 2019. En la misma, a partir del direccionamiento estratégico que emana de los procesos gobernantes, y acompañado por la gestión jurídica, la gestión de la información y el desarrollo y monitoreo, se indica de manera categórica que los procesos sustantivos de la institución partirán de la gestión de riesgos de las entidades controladas hacia la protección y educación al consumidor financiero (Arregui 2019b, 19-20). A continuación, reproducimos el gráfico:

Cadena de valor y mapa de procesos



Tomado de Arregui 2019 b (19-20).

La consolidación de un nuevo paradigma de supervisión resulta de la necesidad de responder a las presiones y riesgos sobre la economía nacional que, como lo anotamos en el capítulo anterior, han surgido del complejo entorno internacional y nacional. Esto obliga a las autoridades encargadas de la regulación y supervisión del sector a adoptar las recomendaciones de regulación macro y micro prudencial, así como las metodologías especializadas en la identificación y mitigación de riesgos financieros, a fin de precautelar la ocurrencia de riesgos, tanto a nivel sistémico como a nivel de las entidades controladas. En este punto, resulta clave la adopción de las últimas revisiones a los estándares internacionales emitidas en el marco de Basilea III. Todo ello en concordancia con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo.

En resumen, la propuesta estratégica 2019-2024 de la Superintendencia de Bancos se sostiene en cinco pilares estratégicos (Arregui 2019a, 7-8):

1. Estabilidad del sistema financiero y protección a los depositantes;
2. Supervisión financiera eficaz y efectiva, preventiva y prospectiva basada en riesgos;
3. Marco regulatorio eficiente e innovador para los sistemas controlados;

4. Sistema financiero inclusivo, basado en la innovación, protección al consumidor y educación financiera; y

5. Institucionalización de la Superintendencia de Bancos mediante el fortalecimiento del juicio experto, capacitación innovadora y el ejercicio de su autonomía.



Tomado de Superintendencia de Bancos (2019c, 2).

Se debe entender al primer pilar estratégico, estabilidad del sistema financiero y protección a los depositantes, como un paraguas que orienta y cubre a todos los demás. Este es el bien público a proteger, del que no solo depende la tranquilidad y bienestar de los ciudadanos que han confiado sus recursos monetarios en el sector financiero, sino que representa la piedra angular del sistema económico. El segundo pilar es el de la supervisión basada en riesgos que se ubica en la posición central de la propuesta. Se destaca que esta no es un elemento más, sino el pivote estratégico que articula los tres elementos adicionales, a saber, un marco regulatorio eficiente e innovador, orientado desde una visión macro prudencial; la consolidación de sistemas financieros inclusivos, y la propuesta de reinstitucionalización de la Superintendencia.

Con relación al pilar de la reinstitucionalización, se enfatiza en el tema de la independencia administrativa, organizativa, presupuestaria y financiera de la institución y el desarrollo de capacidades especiales de sus funcionarios, quienes deberán aplicar para el ejercicio de sus funciones las herramientas metodológicas del juicio experto. En perspectiva de afinar éticamente la nueva propuesta, la administración 2019-2024 propone una renovación del marco valórico de la institución, a partir de un núcleo de ocho valores institucionales: Integridad, Independencia, Transparencia, Confidencialidad, Responsabilidad, Eficiencia, Objetividad y Eficacia (Arregui 2019, 10).

El nuevo paradigma de supervisión está plasmado en diversos documentos institucionales, en particular, el “Plan Estratégico 2019-2024”. En ese documento se puntualiza la necesidad de una reforma al marco normativo que rige el trabajo de la Superintendencia de Bancos, en particular, del Código Orgánico Monetario y Financiero en perspectiva de avanzar en el ejercicio de una supervisión preventiva, integral y consolidada. Así mismo, el documento considera prioritario que la institución desarrolle capacidades para identificar prospectivamente los riesgos de las entidades financieras en lo individual y las posibilidades de riesgo sistémico. En ese sentido, deja muy claro que el tránsito a una supervisión preventiva responde a la necesidad de proteger de la mejor forma el interés de los depositantes del sistema financiero y a los clientes y consumidores financieros que acceden a sus servicios (SB 2019, 6-7).

A partir de los pilares estratégicos definidos por la Superintendente de Bancos, el “Plan Estratégico 2019-2024” determina cinco objetivos estratégicos (SB 2019, 18):

1. Preservar la estabilidad del sector financiero del país (público y privado) y del sistema de seguridad social, en función de promover el crecimiento y desarrollo del sistema financiero, velando por su integridad y enfocándose en asegurar una gestión responsable y proactiva hacia la inclusión, educación financiera y protección al cliente;
2. Incrementar la eficacia y efectividad del modelo de supervisión basado en riesgos y de control preventivo y prospectivo en función de proteger a los depositantes del sistema financiero y a los afiliados de las instituciones de seguridad social;
3. Propender a la eficiencia e innovación regulatoria de los sistemas controlados y desarrollar un marco regulatorio macro prudencial de

acuerdo con los mejores estándares internacionales fijados por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea;

4. Promover la implementación de un sistema financiero inclusivo en que los ecuatorianos amplíen su acceso y uso de servicios financieros y se proteja a los consumidores; y

5. Reinstitutionalizar la Superintendencia de Bancos mediante el fortalecimiento del juicio experto y el ejercicio del principio de autonomía determinado en la Constitución (SB 2019, 21-2).

Esta perspectiva se plasma en las nuevas misión y visión asumidas por la institución. El "Plan Estratégico" fija la misión institucional en los siguientes términos:

Ser una entidad técnica y autónoma que supervisa y controla las entidades de los sectores público y privado del sistema financiero, y del sistema nacional de seguridad social, para preservar su seguridad, estabilidad, solidez y transparencia, y así proteger los ahorros del público, pensionistas y contribuyentes y; el interés general de los ciudadanos que acceden y usan los productos y los servicios financieros, así como, prestaciones de calidad (SB 2019, 26).

Si se compara la misión de 2019 con la misión determinada en el "Plan Estratégico" anterior (2017-2021) son importantes algunas diferencias. En 2019, por un lado, se destaca los atributos de una institución técnica y autónoma; y, por otro, se refuerza el ejercicio de las funciones de supervisión y control sobre todas las entidades del sector financiero, tanto privadas como públicas, incluyendo a la seguridad social. Por último, se incorpora el concepto de calidad de las prestaciones, en función de proteger el interés de los ciudadanos que acceden a los productos y servicios financieros.

Por su parte, la nueva visión institucional se expone en los siguientes términos:

Ser un organismo de control eficaz y eficiente que ejecuta la supervisión basada en riesgos de carácter preventiva, integral y prospectiva, acorde con las mejores prácticas internacionales, apoyada en el juicio experto de su talento humano para preservar la estabilidad financiera y fomentar un sistema inclusivo, protegiendo a depositantes, pensionistas y contribuyentes (SB 2019, 26).

De igual forma, la visión 2019-2024 evidencia importantes diferencias respecto de la expresada en el "Plan Estratégico 2017-2021". En 2019 se marca como un elemento central el concepto de supervisión basada en riesgos y se menciona la necesidad de contar con personal que ejercite el juicio experto en sus funciones de supervisión y control. Igualmente, se incorpora la importancia de acoger las mejores prácticas internacionales, a saber, las recomendaciones y estándares de Basilea. En ese sentido, bien podríamos decir que la visión institucional 2019-2024 fija de manera definitiva el paradigma de supervisión basado en riesgos, en conjunto con la adopción de las mejores prácticas internacionales, como la pieza angular de una concepción sistémica que la Superintendencia de Bancos institucionalizará para cumplir a cabalidad su mandato constitucional y legal.

Para el efecto, el "Plan Estratégico 2019-2024" establece un sistema de gestión conformado por cuatro enfoques (SB 2019, 31):

1. Enfoque de supervisión y control dirigido a garantizar la estabilidad del sistema financiero y de seguridad social;
2. Enfoque normativo orientado a asegurar que el sector financiero y de seguridad social cumpla con parámetros de calidad y transparencia, conforme a las mejores prácticas internacionales para un control eficaz y eficiente;
3. Enfoque de educación e inclusión financiera dirigido al más amplio acceso y uso de servicios financieros formales, asegurando la protección del consumidor; y
4. Enfoque de crecimiento y mejora orientado a lograr la misión institucional incrementando la capacidad operativa y el juicio experto de los supervisores, así como la eficiencia de los procesos de la institución.

El análisis FODA del "Plan Estratégico 2019-2024" presenta cuatro amenazas, dos de las cuales se refieren a aspectos normativos e institucionales, y las otras dos a deficiencias en la estructura del sistema controlado (SB 2019, 24; Arregui 2019a, 11):

1. Estructura jurídica y reglamentaria que obstaculiza el ejercicio del control y supervisión de las entidades controladas por la institución;
2. Pérdida de autonomía administrativa, organizacional, presupuestaria y financiera de la institución, principio consagrado en la

Constitución, pero que, sin embargo, al no cumplirse a cabalidad impide la gestión oportuna de recursos financieros y del talento humano;

3. Proliferación de personas y compañías que capturan depósitos y realizan préstamos sin regulación ni control; y
4. Falta de homogeneidad en el marco normativo de las instituciones que prestan servicios financieros, lo cual genera asimetrías y brechas regulatorias.

Resulta importante destacar que las amenazas mencionadas hacen referencia a problemas de orden legal e institucional que aparecieron a raíz de la normativa aprobada en el país desde 2014. Este reconocimiento es importante dado que, como se puntualizará abajo, resulta necesario una reforma legal que haga efectiva la autonomía de la Superintendencia de Bancos, modifique las normas que obstaculizan el ejercicio cabal de sus funciones y corrija las brechas y asimetrías de regulación y supervisión existentes en el sector. Aquellos son desafíos que deberán afrontarse en los próximos años.

El "Plan Estratégico 2019-2024" concluye con la presentación de proyectos y estrategias para asegurar su ejecución; todos ellos enmarcados en los pilares estratégicos definidos. Mencionemos algunos proyectos clave:

1. Estabilidad del sector financiero: Se prevé proyectos enfocados en consolidar el paradigma de supervisión basado en riesgos para todos los subsectores del sector financiero. Se otorga particular importancia a acciones encaminadas al redimensionamiento de la banca pública. Igualmente, se propone afianzar el modelo de supervisión en riesgos para todos los componentes del sistema de seguridad social. El "Plan" contempla la implementación de los acuerdos de Basilea III. Finalmente, se fija la implementación del Manual Único de Supervisión, MUS (ver glosario), y la actualización de esta herramienta para mejorar los procesos de supervisión in situ y extra situ a las entidades controladas (SB 2019, 34);
2. Eficiencia y eficacia de la supervisión basada en riesgos y control preventivo y prospectivo: Los proyectos que se exponen se relacionan con mejorar la eficiencia y eficacia de los procesos de regulación de los distintos subsectores del sector financiero a través de tecnologías digitales y soluciones de inteligencia digital que posibiliten el

almacenamiento y procesamiento masivo de datos y el intercambio de información en tiempo real. Se mencionan proyectos como el desarrollo e implementación de tecnologías de supervisión SUPTECH (ver glosario); el desarrollo e implementación del proceso FINTECH (ver glosario); la elaboración de mapas de flujo de información para la supervisión de riesgos en las entidades de la seguridad social; implementación de soluciones de inteligencia artificial de plataformas BIG DATA como MACHINE LEARNING, DEAP LEARNING, VISUAL ANALYTICS (ver glosario); y la estructuración de un bus de servicios que permita el intercambio de información en tiempo real de las entidades controladas (SB 2019, 35);

3. Eficiencia e innovación regulatoria de los sistemas controlados: Sobre este pilar se proponen proyectos encaminados a mejorar los procesos de socialización y homologación de las normas que rigen las funciones de la Superintendencia. Entre otros, se menciona la elaboración de un marco normativo que socialice permanentemente las normas que emanan de la institución hacia los sistemas controlados; y el establecimiento de criterios unificados sobre consultas realizadas a la Superintendencia (SB 2019, 36);

4. Implementación de un sistema financiero inclusivo: Los proyectos referidos a este objetivo priorizan el uso, acceso y protección de los consumidores de productos y servicios financieros mediante la implementación de políticas de inclusión y mejoramiento de los flujos de información. Se propone la generación de políticas de inclusión financiera a partir de procesos de inclusión y educación financiera en cada segmento del mercado; la elaboración de mapas de flujo de información para la supervisión basada en riesgos sobre acceso, uso, educación financiera y protección al cliente; la definición de políticas y procesos de innovación financiera por medio de herramientas como FINTECH; el mejoramiento de la política y procesos de referencias crediticias y de flujo de información para la supervisión basada en riesgos (SB 2019, 37-8). Una tarea trascendente en esta dirección es la sumatoria de esfuerzos entre diversas entidades del sistema financiero con miras a ampliar servicios y lograr una mayor profundización financiera; y

5. Reinstitutionalización de la Superintendencia de Bancos: Los proyectos contemplados en este pilar buscan alinear la institución con los más altos estándares de eficiencia y calidad en el cumplimiento de sus funciones, apoyada en plataformas tecnológicas de punta y, fundamentalmente, en el desarrollo del juicio experto. En este punto resulta vital la aplicación de acuerdos de cooperación internacional

que fortalezcan las capacidades institucionales para la supervisión basada en riesgos. Además, se proponen diversos proyectos como la implementación de la certificación de las Norma ISO 9000 2015 y del Norma ISO 37001 sobre anti corrupción y ética empresarial; el fortalecimiento del juicio experto de los supervisores sobre la base de entrenamiento y e-learning; la implementación de la infraestructura tecnológica de procesamiento y comunicaciones en función de alcanzar la transformación digital de la institución; la implementación de un Modelo de Gestión de Seguridad y Gobierno de la Información que asegure la protección de los activos de información manejados por la institución; la generación de espacios de diálogo, vinculación, participación y rendición de cuentas con la sociedad civil (SB 2019, 37-8).

En perspectiva, el "Plan Estratégico 2019-2024" define un conjunto de proyectos y estrategias en sus cinco pilares estratégicos definiendo, hasta el 2024, un trabajo sostenido y sistemático dirigido a consolidar el paradigma de supervisión basado en riesgos. Resalta el desarrollo del juicio experto, apoyado en herramientas metodológicas y tecnológicas de punta para el almacenamiento y procesamiento masivo de información y el mejoramiento de los procesos de supervisión y control de todos los segmentos del sector financiero. Todo ello alineado con la adopción de las mejores prácticas y estándares internacionales de Basilea III. En esa misma línea, el "Plan" proyecta una transformación digital de la institución y la implementación de procesos de certificación de calidad al más alto nivel, otorgándole máxima importancia a la transparencia, participación y rendición de cuentas a la sociedad civil,

Un asunto importante e innovador en el paradigma de supervisión basado en riesgos es el componente de inclusión financiera. Para ello se prevé trabajar en conjunto con las entidades controladas para el uso, acceso y protección de los consumidores de productos y servicios financieros, así como en programas de educación e información para el público. En suma, la ejecución del "Plan Estratégico" permitirá entre 2019-2024 ejecutar pasos definitivos hacia la consolidación del nuevo paradigma de supervisión bancario, lo cual requiere como un requisito ineludible la reinstitucionalización de una nueva Superintendencia. Todo ello en perspectiva de cumplir su misión y visión institucional y de proteger el bien público a su cargo: la estabilidad del sector financiero y la seguridad de los ahorros de los depositantes.



CAPÍTULO 4

El desafío:
Consolidar una
supervisión
bancaria
basada en riesgos
y mejores prácticas
internacionales

El concepto de riesgo se ha convertido en una categoría central en los análisis contemporáneos de política pública, sociología, política y economía. Las sociedades actuales son sociedades de riesgo. Para el Ecuador, la aplicación de este concepto resulta totalmente pertinente. Somos una sociedad de riesgo; lo hemos constatado en múltiples momentos de la historia reciente del país. La memoria de lo ocurrido en la crisis sistémica de 1999-2000 deja en claro que tal posibilidad, de repetirse, tendría gravísimas e impredecibles consecuencias sobre toda la sociedad ecuatoriana. La crisis global del coronavirus deja igualmente una lección de cómo los procesos de globalización exacerbaban los riesgos sanitarios, económicos, financieros, etc. a nivel planetario.

Por ello resulta de vital importancia que la Superintendencia de Bancos del Ecuador haya asumido el desafío de consolidar el paradigma de supervisión basado en riesgos como guía estratégica de su gestión para el periodo 2019-2024. Aquello sintonizará al país de forma definitiva con las mejores prácticas y estándares internacionales de control bancario difundidos por el Comité de Basilea. En ese sentido, la voluntad de erradicar del Ecuador el escenario de una crisis financiera de carácter sistémico exige adoptar reformas de fondo en lo legal e institucional, algunas de las cuales se mencionan a continuación. Esto resulta aún más importante debido a los riesgos financieros que se han extendido en el contexto de la crisis sanitaria global y nacional por el coronavirus.

Desafíos de reforma legal

En el campo legal, se precisa realizar cambios de fondo al Código Orgánico Monetario y Financiero y a otras leyes en función de:

a. Consolidar un modelo de supervisión bancaria preventivo, integral, prospectivo, basado en riesgos. Se debe precisar que las tareas de supervisión realizadas por Superintendencia de Bancos parten del enfoque basado en la gestión de riesgos y en gobierno corporativo y cooperativo. Así mismo, por ley, la institución supervisora deberá contar con los instrumentos legales y financieros que le permitan desarrollar las herramientas y procesos de supervisión consolidada, considerando el perfil de riesgo individual y riesgo sistémico de cada una de ellas.

b. Fortalecer el concepto de Red de Seguridad Financiera, el mismo que contempla la articulación de cuatro pilares: supervisión preventiva; fondo de seguro de depósitos; fondo de liquidez; mecanismo de resolución bancaria; y exclusión de activos y pasivos.

c. Establecer con claridad los niveles de solvencia y patrimonio técnico de las entidades controladas en función de que sus operaciones actuales y futuras estén respaldadas con una adecuada provisión de sus activos de riesgo, riesgos de crédito, liquidez, mercado y operacional. Por ley, se debe fijar que las entidades del sistema financiero privado, público y de la economía popular y solidaria mantendrán una adecuada relación entre su patrimonio técnico y la suma ponderada por riesgo de sus activos y contingentes.

d. Ampliar el perímetro de regulación y supervisión a todo el conglomerado de los negocios financieros de las entidades controladas, de manera que se cubran todas sus fuentes de riesgo. La ley debe establecer los criterios para identificar la existencia de un conglomerado financiero, asegurando que cada componente cuente con el nivel mínimo de patrimonio técnico requerido. Un grupo financiero lo conformarán los bancos nacionales que posean sociedades de servicios financieros, compañías de seguros, entidades del mercado de valores, compañías de servicios auxiliares y compañías de finanzas tecnológicas, subsidiarias o afiliadas.

e. Incluir en el ámbito de supervisión basado en riesgos a todos los segmentos del sistema de seguridad social: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; institutos de seguridad social de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas; fondos complementarios; servicios de cesantía; y demás entidades previstas en la Ley de Seguridad Social. La ley obligará a todas estas instituciones a ejecutar una política de gestión de riesgos, cuidando que cumplan con las normas de solvencia y prudencia financiera. La Superintendencia de Bancos debe tener capacidad sancionadora frente a las instituciones de la seguridad social.

f. Establecer que la supervisión a las entidades financieras públicas también responda a parámetros de supervisión basados en riesgos. Se controlará que estas ejecuten una política de manejo de riesgos, blindándolas de presiones externas. Debe prohibirse que recurran a la eliminación de su cartera por cuestiones políticas; si se presentaran situaciones impredecibles y graves para el sector productivo, existen caminos para alivianar el peso de la deuda y flexibilizar los mecanismos de pago, pero los deudores no pueden olvidar que tienen obligaciones que cumplir. También se cambiará la integración de los directores de las entidades que conforman el sector financiero público. Las instituciones financieras públicas si bien deben responder a proyectos de política pública, deben ser administradas técnicamente en aras de cumplir con esos objetivos y preservar su sostenibilidad.

g. Consolidar un marco de regulación macro prudencial y de supervisión basado en riesgos para el sistema financiero en su conjunto, evitando asimetrías, brechas regulatorias y de supervisión que no favorecen la integridad y eficiencia de la intermediación financiera.

h. Asegurar la homologación de normas y controles con respecto a las mejores prácticas y estándares internacionales, en apego a los acuerdos del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, en el caso del sistema financiero privado, público y de la economía popular y solidaria; de la Organización Internacional de Comisiones de Valores, para el régimen de valores; y de la Organización Internacional de Seguros, para las compañías de seguros.

i. Garantizar que la institución reguladora del sistema financiero tenga los contrapesos necesarios y actúe de manera autónoma. Se debe modificar su actual integración, eliminando su dependencia del Ejecutivo. A futuro la institución reguladora se integrará incluyendo a miembros propuestos por el presidente de la República, designados por la Asamblea Nacional; los superintendentes de Bancos, de la Economía Popular y Solidaria, y de Compañías, Valores y Seguros; y el Gerente de Banco Central.

j. Asegurar la plena vigencia de los principios constitucionales de autonomía administrativa, financiera, organizativa y presupuestaria de la Superintendencia de Bancos. En lo presupuestario, se fijará con claridad que los ingresos de la institución se obtendrán de las contribuciones fijadas al sector controlado, y que las mismas servirán única y exclusivamente para financiar el presupuesto del organismo de control. La estructura organizacional de la institución será definida por el Superintendente de Bancos. En lo organizativo, la ley debe garantizar que la institución organice su estructura interna de manera autónoma y provea de estabilidad y una carrera profesional a sus funcionarios, según corresponde a las tareas de supervisión basada en riesgos.

k. Promover la inclusión financiera fijando la obligación de las entidades controladas de ejecutar programas de educación y promoción financiera. La ley establecerá incentivos para las personas naturales o jurídicas que utilicen tarjetas de crédito y débito, transferencias electrónicas y medios de pago electrónicos y otros similares. Los emprendimientos de finanzas tecnológicas deberán considerar neutralidad tecnológica, proporcionalidad e integralidad del mercado. Además, la ley promoverá la competencia para la inclusión financiera, el desarrollo de programas de educación financiera y el desarrollo de las finanzas

tecnológicas. La normativa, igualmente, fortalecerá los derechos de los consumidores de servicios financieros.

Primer año de gestión de la administración 2019-2024: Medidas preventivas y prospectivas iniciales y respuesta inmediata a la crisis del COVID-19

El 30 de abril de 2019 se posesionó la nueva Superintendente de Bancos. Desde el primer momento, se trazó una hoja de ruta Basilea III con el fin de consolidar el enfoque de supervisión basado en riesgos. En ese marco, la institución adoptó un conjunto de medidas preventivas y prospectivas para proteger la estabilidad del sistema financiero y los ahorros de los depositantes. Una vez que se desató la crisis sanitaria por el coronavirus, la institución, de forma preventiva y anticipada, tomó varias acciones emergentes dirigidas a controlar y mitigar los efectos sobre las instituciones controladas, el personal y clientes del sistema y proteger las cadenas de valor.

Este proceso se sustentó en la reforma de la estructura y procesos internos de la institución, en el desarrollo de su capital humano y el juicio experto de los funcionarios. El "Plan Estratégico" aprobado para el período 2019-2024, fijó una nueva misión y visión institucionales y proyectó un esfuerzo sostenido para proteger efectivamente, en el ámbito de sus competencias, los bienes públicos de estabilidad del sistema financiero y protección a los depositantes. Así mismo, el proceso de fortalecimiento de las capacidades institucionales se apoya en mecanismos de cooperación internacional orientados al intercambio de experiencias en mejores prácticas internacionales e información para mejorar la regulación y supervisión transfronteriza y el uso de herramientas metodológicas y tecnológicas de punta. En el ámbito tecnológico, la decisión es trabajar en la transformación digital de la institución y el logro de certificaciones de calidad internacional. Todo ello sin descuidar el compromiso democrático de la institución en procesos de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas y protección a los derechos de los usuarios de servicios financieros.

Entre las medidas preventivas y prospectivas adoptadas se destacan:

- Presentación de un proyecto de reforma al Código Orgánico Monetario y Financiero, enviado al presidente de la JPRMF y a la Asamblea Nacional en el que se propone cambios dirigidos a promover la inclusión social, el fortalecimiento de la solvencia y patrimonio técnico de la banca; la aplicación de la supervisión consolidada y el fortalecimiento

de la potestad sancionadora de la Superintendencia de Bancos.

- El fortalecimiento de las capacidades institucionales de supervisión basada en riesgos a través de la suscripción de acuerdos con entidades similares en la región e instituciones de reconocido prestigio a nivel mundial. Vale mencionar la firma del Memorando de Entendimiento con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México que apunta a afianzar el intercambio de información y experiencias sobre herramientas de supervisión en el marco de las mejores prácticas internacionales fijadas en los acuerdos de Basilea III y de regulación en materia de FINTECH. Igualmente, se destaca la suscripción de memorandos de entendimiento con la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú, la Superintendencia de Bancos de Panamá, la Superintendencia de Bancos de Guatemala, la Autoridad Monetaria de las Islas Caimán, el Banco Central del Uruguay, el Banco Central de Brasil y el Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten.

El objeto de estos memorandos es establecer mecanismos que faciliten el intercambio de información, la coordinación y cooperación mutua sobre las entidades financieras supervisadas y los grupos o conglomerados financieros regionales del Ecuador que operan en estos países. Así mismo, se busca impulsar el diseño y construcción de metodologías de supervisión conjuntas y promover el adecuado y correcto funcionamiento de las entidades financieras supervisadas y de los establecimientos y grupos financieros transfronterizos. El intercambio de información y la cooperación mutua se realizará de conformidad con la legislación vigente de cada uno de los supervisores firmantes.

- En la misma línea, la Superintendencia de Bancos firmó un convenio de cooperación con la Oficina de Asistencia Técnica (OTA por sus siglas en inglés) del Departamento del Tesoro de Estados Unidos dirigido a fortalecer la supervisión basada en riesgos de entidades controladas como el IESS-BIESS, la identificación de debilidades y la mejora de estándares financieros y de auditoría; el análisis y definición de herramientas informáticas para la supervisión basada en riesgos; y la elaboración de bancos de problemas y marcos de resolución bancaria y estabilidad financiera. La asistencia de la OTA también contempla el desarrollo y estandarización de metodologías de tratamiento de bancos con problemas o en quiebra y a la valoración de sus activos.

- En el marco de la cooperación internacional se destaca la suscripción del Memorando de Entendimiento con el Toronto Centre de Canadá, institución líder mundial en el campo de la supervisión financiera.

El memorando incluye la ejecución de actividades de fortalecimiento de las capacidades de supervisión a la industria bancaria en el país, a través de actividades de fortalecimiento de las capacidades institucionales y capacitación.

- La ejecución de medidas preventivas y prospectivas para fortalecer la solidez del sistema financiero y proteger los ahorros de los depositantes y clientes. Entre estas iniciativas se destaca requerimientos de planes de contingencia y liquidez y planes de continuidad del negocio. Se han adoptado medidas contra cíclicas de capitalización del 70% de las utilidades de los bancos; su reinversión en más servicios de seguridad, tecnología y crédito; asegurando que, en promedio, se reparta el 30% de las utilidades. Se propuso la revisión del sistema de tasas de interés con el objetivo de reducir la exclusión financiera, el arbitraje regulatorio y mejorar la medición del riesgo de crédito de las instituciones controladas. Se resolvió la actualización de las normas de protección a los consumidores de servicios financieros, reduciéndose las quejas y reclamos represados en administraciones anteriores.

- La ejecución de iniciativas de inclusión financiera en perspectiva de trabajar por los sectores de la sociedad ecuatoriana que presentan problemas de limitada bancarización, en particular los sectores rurales del país. En octubre de 2019 la Superintendencia de Bancos firmó un Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional con GREP (Granja Escuela Productiva, organización domiciliada en Panzaleo, provincia de Cotopaxi). A partir de este convenio se desarrollarán actividades de educación financiera en sectores rurales indígenas, en el formato de cursos, conferencias, conversatorios y otras actividades educativas para organizaciones y comunidades de la sierra centro del país; región que acusa uno de los más altos índices de exclusión financiera.

- En la misma línea, la Superintendencia de Bancos ha implementado alianzas estratégicas con el gobierno nacional, gobiernos autónomos descentralizados e instituciones educativas para llevar adelante programas de inclusión y educación financiera. En esa línea, la Superintendencia de Bancos la propuesto al Ministerio de Inclusión Social trabajar conjuntamente para promover el acceso y uso de productos y servicios financieros enfocado en las personas receptoras del bono de desarrollo humano. Esta iniciativa facilitará que el gobierno, en momentos de crisis como el presente, llegue con transferencias monetarias directas a amplios sectores de la población, actualmente excluidos. Igualmente, la institución suscribió en noviembre de 2019 un Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional con la Municipalidad de Guayaquil y la Universidad Particular de Especialidades Espíritu Santo

para la planificación, programación, ejecución y seguimiento de actividades de capacitación e inclusión financiera enfocado a los servidores municipales. Este convenio marco constituye un modelo a replicar con otros gobiernos autónomos descentralizados, incorporando, además, a instituciones académicas.

- La propuesta al Ministerio de Economía y Finanzas del Programa de Inclusión Financiera Nacional orientado a incrementar el uso de productos financieros, impulsar la educación financiera y la protección al consumidor. Este programa operaría a través de la creación de un fideicomiso en administración, cuyo comité de gestión estaría presidido por la Superintendente de Bancos. Los recursos provendrían de los aportes entregados por las entidades controladas que no fueron incluidos en la asignación presupuestaria de la Superintendencia de Bancos en el Presupuesto General del Estado. Estos recursos alimentarían un fondo concursable al que podrían acceder las instituciones del sistema financiero que presenten proyectos dirigidos a ampliar su cobertura, crear nuevos servicios y productos financieros e implementar programas de educación financiera y protección al consumidor. Como lo mencionamos arriba, en el contexto de la crisis por el coronavirus, la institucionalización de esta propuesta resulta estratégica para profundizar los procesos de bancarización y acceso a productos financieros virtuales de la población actualmente excluida. La inclusión financiera, el que cada vez un mayor porcentaje de la población acceda a servicios financieros y lo haga por medio de plataformas virtuales, es hoy una herramienta principal de la política de bioseguridad a nivel nacional, al reforzar las medidas de aislamiento social, viabilizando, además, la transferencia directa de recursos (bono de desarrollo humano y bonos de emergencia) a los sectores más vulnerables por las secuelas económicas y sociales de la crisis.

- La ejecución de políticas de transparencia y participación ciudadana a través de medios digitales. Para ello, desde el 2 de diciembre de 2019, se implementó en la plataforma web de la institución el botón denominado "Normativa en consulta". Este espacio, abierto a la sociedad civil y la ciudadanía en general, recoge opiniones sobre los proyectos normativos de control del sistema financiero que se encuentran en proceso de elaboración. Con ello, por primera vez en su historia, la Superintendencia pone a disposición de la ciudadanía y grupos interesados un canal efectivo de información e incidencia. Un hito importante constituye la aplicación de la norma ISO 37001 anti soborno.

- Se suscribieron, además, convenios con organizaciones de la socie-

dad civil en perspectiva de fortalecer políticas de transparencia y rendición de cuentas. Destacan el convenio con la fundación Ciudadanía y Desarrollo para la implementación de estándares de gobierno abierto y el convenio con la corporación Participación Ciudadana para impulsar acciones de transparencia y rendición de cuentas.

- La promoción de procesos de fusión de entidades del sector financiero especializadas en micro finanzas. Estos procesos de fusión traen consigo enormes beneficios en términos de capacidad de atención, la generación de sinergias en cobertura, economía de escala y posibilidades de financiamiento internacional para micro crédito (SB 2019c, 6). En esa línea, a inicios de diciembre de 2019, la Superintendencia de Bancos anunció el proceso de fusión ordinaria por absorción del Banco Solidario y el Banco D-Miro; dos entidades concentradas en el negocio del micro crédito. Esta fusión permitirá atender a más de 600 mil clientes, con un portafolio más grande y diverso de servicios, mayor cobertura, canales de acceso y puntos de atención.

En suma, los pasos iniciales emprendidos por la nueva administración han enfatizado en la toma de medidas preventivas y prospectivas para garantizar la estabilidad del sistema financiero y los ahorros de los depositantes y el fortalecimiento de las capacidades institucionales en el campo de la supervisión basada en riesgos y la adopción de mejores prácticas internacionales. Se ha dado prioridad a la adopción de mecanismos que promuevan la inclusión financiera y la firma de acuerdos con instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil en el ámbito de la educación financiera y la adopción de buenas prácticas de gobierno. La inclusión y profundización financiera es una herramienta estratégica en el combate a la propagación de la pandemia y sus efectos económicos sobre los ecuatorianos de menores ingresos. La nueva administración tuvo, además, una activa participación y la propuesta en el debate sobre las reformas al Código Orgánico Monetario y Financiero y la defensa de la autonomía presupuestaria y organizativa de la institución. Así mismo, se han fortalecido canales estratégicos de cooperación internacional con instituciones similares en la región y organizaciones líderes en supervisión basada en riesgos; importantes para mejorar los mecanismos de supervisión transfronteriza, intercambio de información y de tecnología.

La crisis sanitaria global provocada por el COVID-19 estalló en el país desde finales de febrero de 2020. Esta crisis y sus efectos han comprobado la importancia del enfoque de riesgos adoptado por la Superintendencia de Bancos para el cabal cumplimiento de sus funciones

constitucionales y legales. Incluso antes de que en el país se hiciera evidente la gravedad de la pandemia, la institución lideró un conjunto de medidas preventivas y prospectivas, entre las que, hasta el 30 de marzo de 2020, se destacan:

- En enero y febrero de 2020, la Superintendencia de Bancos estrechó sus lazos de cooperación e intercambio de información con la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA). Esta decisión es muy importante en perspectiva de coordinar acciones regionales en el contexto de una crisis global y regional.

- En el mes de marzo la Superintendencia de Bancos adoptó algunas medidas emergentes y realizó propuestas fundamentales a la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera:

El 16 de marzo de 2020 dispuso a las instituciones financieras públicas y privadas la aplicación de un "Plan de manejo de emergencias ante el COVID-19". Los planes incluyen estrategias y acciones específicas para controlar y minimizar los efectos de la pandemia en sus clientes y personal.

El 17 de marzo de 2020 propuso a la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera la reestructuración y refinanciamiento de los activos de la banca pública y privada. Planteó, además, la expedición de normas de alivio financiero a las personas, MIPYMES y empresas; y, a petición de los clientes, la reestructuración, refinanciamiento y diferimiento de cuotas y obligaciones con la banca pública, privada y el BIESS.

El 18 de marzo dispuso a las entidades controladas priorizar la atención al público mediante canales virtuales garantizando la continuidad de los servicios bancarios y financieros resguardando la salud a los clientes y usuarios.

El 23 de marzo de 2020 resolvió medidas para el diferimiento extraordinario de obligaciones crediticias y la creación de cuentas y subcuentas. La ejecución de estas medidas se enfocan en el alivio financiero que protejan las cadenas de valor y las cadenas de pago, así como la protección de los ahorros de depositantes, afiliados y pensionistas.

Ese mismo día resolvió tomar medidas para disminuir la carga operativa en las instituciones controladas entre las que constan: El uso de medios tecnológicos por parte de la Junta General de Accionistas; la

suspensión de plazos y términos de los procesos administrativos cuyo conocimiento y trámite haya iniciado a Superintendencia de Bancos; la reducción en el envío de las estructuras de la información.

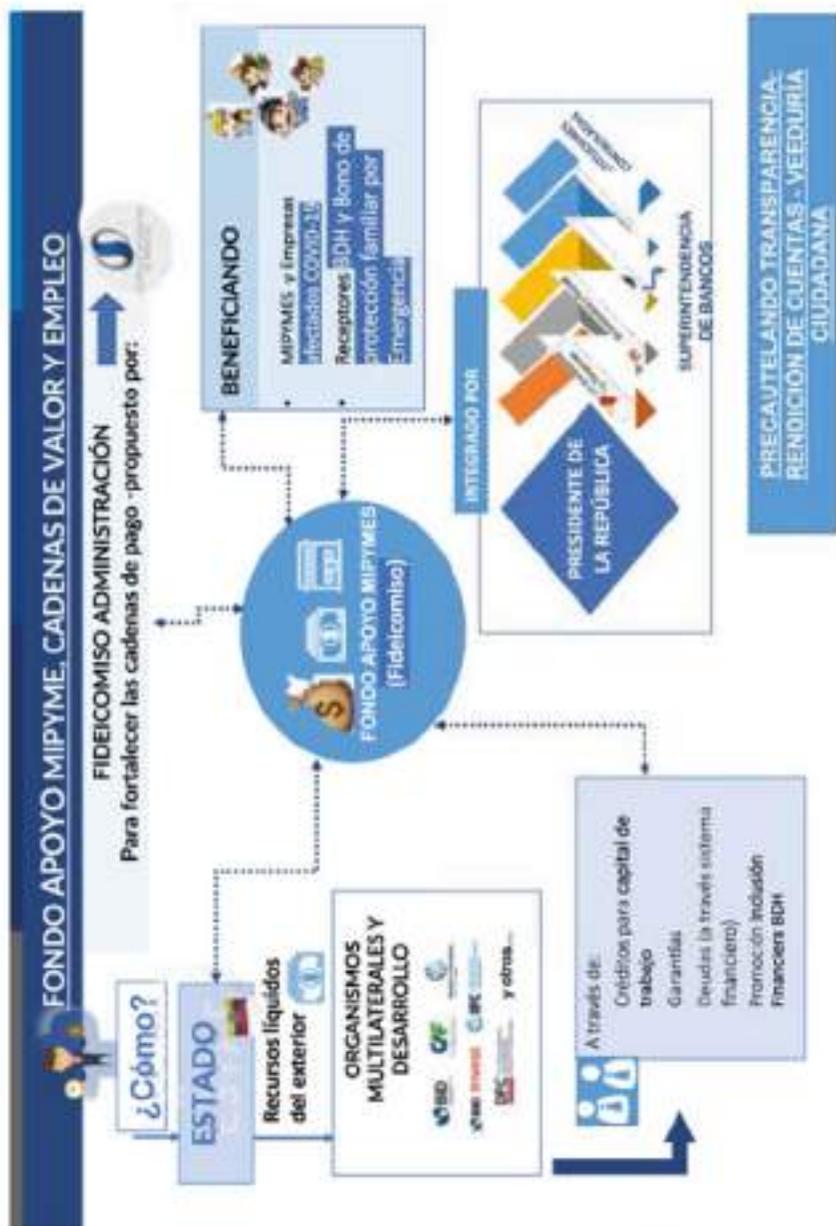
El 24 de marzo dispuso al Banco Central del Ecuador y a las instituciones financieras públicas y privadas la sanitización de todos los billetes y monedas en poder de cada entidad para contener el contagio del virus del COVID-19.

El 26 de marzo dispuso a los defensores del cliente el seguimiento y monitoreo de las medidas adoptadas para garantizar la protección a los consumidores de productos y servicios de las entidades controladas.

A inicios de abril de 2020 envió a la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera una propuesta para constituir el "Fondo de apoyo a la MIPYME, cadenas de valor y al empleo". Este fondo se financiaría con la programación y reformulación de cartera de los organismos multilaterales de crédito. De esta manera, el fondo alimentaría los flujos de inversión pública destinados a micro y pequeñas empresas y las cadenas de valor y empleo; aspectos críticos para reducir el impacto del COVID-19 sobre la situación de las empresas y los empleos de miles de ecuatorianos. El fondo concedería créditos para capital de trabajo, garantías, reestructuración y refinanciamiento de deudas. Igualmente, este fondo se apuntalaría procesos de inclusión financiera mediante el desarrollo de productos y servicios adecuados a personas que no tienen acceso a los mismos por situaciones de discapacidad, distancia, informalidad, personas afectadas por el COVID-19 y/o beneficiarios del bono de desarrollo humano. El fideicomiso funcionaría con un reglamento de operación y cartera (ver infografía en la página siguiente).

Cierre

La Superintendencia de Bancos se aproxima a su segundo siglo de vida con un enorme desafío: la consolidación del paradigma de supervisión bancario basado en riesgos y mejores prácticas internacionales en el contexto de la más grave crisis sanitaria global, cuyos efectos trascienden a todos los ámbitos de la vida económica y social. Por ello, cumplir con su misión de protección de los bienes públicos a su cargo, como son la solidez del sistema financiero nacional y la seguridad de los depósitos de los ciudadanos, reviste una importancia estratégica particular. El paradigma de supervisión basado en riesgos conlleva entender que son las mejores prácticas internacionales, las correctas



Tomado de Superintendencia de Bancos (2020, 10).

políticas de regulación macroprudencial y supervisión integral y consolidada, la aplicación del gobierno corporativo y cooperativo –todo ello en democracia, con transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas– las vías más eficaces para asegurar el desarrollo económico, la inserción inteligente del país al mundo globalizado y el bienestar general de la población.

Siguiendo a Beck (1996; 1998) y Luhmann (1996a), adoptar el enfoque de riesgos implica también valorar la importancia de las decisiones y de la agencia humana para que las sociedades en la medida de lo posible transformen los peligros que se ciernen sobre ellas en riesgos evitables y controlados. El desafío cultural y político de las sociedades modernas es, entonces, dejar el fatalismo o el hábitus de pensar que todos sus problemas y dificultades caen en el campo ineluctable de amenazas independientes a sus decisiones, asumiendo responsablemente las consecuencias de las mismas. Solo así será posible que la complejidad social que trae consigo la globalización resulte en un mayor control de cada uno de los procesos de la sociedad.

Asumir el paradigma de riesgos precisa que el Estado a todo nivel trabaje en el desarrollo de una inteligencia estratégica enfocada en la gestión de riesgos a nivel político, económico y social. En la sociedad del riesgo se redefinen los conceptos de soberanía y autonomía estatal; cambia la noción de fortalecimiento institucional, el mismo que ya no debe ser visto como la simple acumulación de regulaciones a cumplir o la aceptación pasiva de condicionantes transnacionales. Allí, por supuesto, la persistencia de formas tradicionales de política, sustentadas en el autoritarismo, el clientelismo y la corrupción, resultan ineficientes y anacrónicas para confrontar los nuevos desafíos. No comprender aquello condenará a la sociedad a vivir inerte en un mundo de peligros que no podrá entender y peor controlar. Responder reflexivamente a los riesgos de la sociedad globalizada requiere de democracia, buen gobierno e instituciones estatales que se preparen y fortalezcan sus capacidades en el control y gestión de los riesgos, sean estos económicos, políticos, sociales, sanitarios, etc.

Esta es, en resumen, la perspectiva de innovación en que se inscribe la propuesta estratégica de la Superintendencia de Bancos para el periodo 2019-2024. En el campo financiero el desafío es claro: consolidar en el Ecuador el paradigma de supervisión bancaria basada en riesgos y mejores prácticas internacionales.

Posfacio:

Aproximación crítica al sistema financiero desde la perspectiva de los pueblos originarios



Nina Pacari, ex canciller de la República

Se podría pensar que el tema de la economía comunitaria es marginal debido al peso del mercado capitalista y que está siendo absorbida por el neoliberalismo, más aún, si los mismos indígenas están inmersos en el comercio, en el mundo de la oferta y la demanda, así como, de una u otra manera, tienen una vinculación con el sistema financiero, sobre todo, cooperativista. Entre las líneas analíticas expuestas por los estudiosos de la economía indígena, encontramos que la economía comunitaria es observada como un asunto de sobrevivencia que no repercute en la economía global de un país; cuestión que resulta muy curioso cuando lo contrastamos con la realidad productiva que existe en los territorios indígenas. A pesar del reconocimiento del Estado plurinacional no se ha considerado a los pueblos originarios como sujetos económicos dentro de su estilo de vida y filosofía. Históricamente, ha faltado incorporar sus nociones que propenden a la construcción de un modelo económico equitativo. Por ello, es importante realizar estudios que analicen las características de la economía comunitaria pues, en general, desde visiones occidentales, se mira a la economía de los pueblos originarios solo como economías de subsistencia. Incluso, los propios indígenas hemos asumido esa denominación. Pero cuando analizamos cómo funciona la economía comunitaria vemos una realidad distinta. Las economías comunitarias no son de subsistencia; producen excedentes y participan en el mundo del comercio. Así sostienen un importante porcentaje de la producción agrícola en todo el país. Por ello, tenemos que romper con la noción de que las economías indígenas son de mera subsistencia puesto que éstas están plenamente articuladas al mercado nacional, preservando al mismo tiempo los principios de la economía en su proceso productivo. Recordemos que, desde antes de la Colonia, los pueblos originarios mantenían intercambios, trueques, comercio justo-equitativo, pero que se daban desde lógicas que no son las de la acumulación del capital.

Se hace necesario, por ello, conocer cómo funciona la economía de los pueblos indígenas, cuál es su lógica; qué principios la organizan. Hay que estudiar su marco histórico y constitucional, para compren-

der que sus lógicas manejan otros elementos. Aquello es esencial si se quiere tender puentes hacia la materialización de nuevos modelos económicos que sería la expresión de una sociedad plurinacional e intercultural que termine con las asimetrías y la pobreza. A pesar de que la Constitución de 1998, por primera vez incorporó entre los tipos de propiedad a la comunitaria, la Constitución de 2008, si bien mantuvo este tipo de propiedad, la distorsionó dejándola anclada a la noción de economía popular y solidaria. Pero la economía comunitaria no es lo mismo que la de popular y solidaria. Al menos en el sentido que establece la norma constitucional. Responde a elementos totalmente distintos. Y aquello debido a la importancia del territorio en la determinación de la forma de vida y filosofía de los pueblos originarios. En consecuencia, la norma secundaria no da pautas para una real articulación del sistema financiero a la economía comunitaria. Si se busca su vinculación al sistema financiero nacional se debe empezar por reconocer que este se mueve desde la lógica de la facilitación de un servicio, lo cual difiere de las lógicas de los pueblos indígenas. Lo mismo puede decirse de las cooperativas de ahorro y crédito, a pesar de que muchos de sus directores sean indígenas. Por ello es tan importante conocer las condiciones de cómo funciona la economía comunitaria, que no es la lógica de una cooperativa, que respondería a una lógica occidental.

Para contextualizar a las economías comunitarias en el marco de Estado plurinacional e intercultural, debemos tener presente que la Constitución, en sus artículos 10 y 57, reconoce la titularidad de los derechos colectivos de los pueblos originarios. Ese titular de derechos colectivos es a la vez titular de un conjunto de recursos que sostienen su sistema económico; agua, tierra-territorio, recursos del subsuelo, entre otros. Por ello, el elemento fundamental de las comunidades y pueblos originarios es el territorio. Este determina el carácter no solo del estilo de vida comunitario, sino que determina sus actividades productivas, las mismas que no se limitan a lo agrario y a lo rural sino que se desenvuelven también en ámbitos urbanos, en lo artesanal, intelectual, artístico, entre otros. El manejo de estos recursos requiere del ejercicio de la autonomía en sus territorios. Muchas veces aquello ha sido soslayado. Y a pesar del reconocimiento constitucional, las leyes no han considerado estas realidades, ni esa necesidad. De ahí que es fundamental considerar los territorios y los recursos como sustento de la economía comunitaria; e, igualmente, reafirmar la autonomía de los pueblos originarios. En suma, lo medular consiste en comprender que el elemento integrador de la economía comunitaria es el territorio. Territorio, economía, cultura, desarrollo de los pueblos, forman parte de

un todo que propende a fortalecer las formas de vida y el equilibrio de los pueblos originarios con la naturaleza porque somos parte de ella.

Cuando nos referimos a la economía comunitaria nos referimos al sistema con el cual se desenvuelve el *ayllu illakta* (la comuna); con normas que tienen que mantenerse para lograr el equilibrio o la equidad económica. Se trata de una economía de justicia que funciona a base de principios. Por ejemplo, uno de los principios es la minga. Equivocadamente, se suele entender la minga como trabajo gratuito o colectivo, pero no es solo eso. Para que se produzca la minga tiene que haber un objetivo común; la construcción de una carretera, un sistema de riego, etc. La decisión de realizar una minga, además, debe adoptarse en una asamblea; no debe venir de una autoridad porque no se trata de un régimen vertical. Son los actores comunitarios quienes deciden objetivos, prioridades, el mecanismo de lo que se va a hacer y qué otros factores están inmersos como la alimentación o el hecho de contar con las herramientas o los materiales en una decisión de la propia comunidad. Es en ese marco que cobra vida y sentido la minga; en otras palabras, la definición del objetivo, la decisión colectiva y los factores relacionados al objetivo son los que sitúa al principio minga como tal. Otro principio importante en la economía comunitaria es la reciprocidad que en *kichwa* se dice *rantínpa*. En la traducción literal occidental, la reciprocidad sería "dar para recibir". Pero esa no es la lógica indígena, sino la lógica del *ranti ranti* pues cuando hablamos de reciprocidad en la economía comunitaria nos referimos al comercio justo, el trueque justo; a una relación horizontal. Esa es una de las lógicas que debería funcionar en la relación entre el sistema financiero y las comunidades y pueblos indígenas. En el desarrollo del comercio que funciona en la economía comunitaria, en esa relación horizontal encontramos los elementos como el *rantina* y el *katuna*, que es una forma de comercio en condiciones justas, no en función de la acumulación como es la característica del capitalismo. En las comunidades no se propende a la acumulación, sino a mantener la equidad familiar y comunitaria. Esto no quiere decir que no se haya desarrollado la noción del crecimiento, al contrario, en *kichwa* el "crecimiento económico para todos" está comprendido en el *mirachina*. Otro principio es el *yapana*. La *yapa*, como se dice comúnmente, es el excedente que se da y que es parte de una relación social y espiritual cuyo objetivo es mantener una convivencia y acción de justicia en el intercambio; es vivir en sociedades equilibradas y justas. Por ello, a pesar de la influencia del neoliberalismo y de que las comunidades no son uniformes en lo económico, en ellas no hay multimillonarios en medio de la pobreza. El gobierno comunitario propende a que haya equilibrio en la vida de la comunidad, a pesar

de ciertas "asimetrías" que son producto de la incidencia del mundo del comercio con lógicas ajenas a los propios pueblos. Otro principio para propender al equilibrio es el *pishí*. El principio *pishilla* incorpora la noción de escases, de disminución en el peso de un producto o de una cosecha, pero ligada a la lógica del control social para mantener el equilibrio y la transparencia en el desenvolvimiento de la economía comunitaria, desde la acción social del comunero. Otro principio es el *karana* que viene a ser el "dar sin esperar nada a cambio", el regalo, lo solidario. En los tiempos del COVID-19, los pueblos indígenas han sido solidarios con los habitantes de la ciudad al entregar sus productos sin esperar un pago; de modo concreto, "brindar alimentos de manera gratuita a quienes lo necesitan". En Chimborazo, por ejemplo, las comunidades de la parroquia Quimiag, en sendas asambleas, decidieron recolectar las papas, habas, cebolla, entre otros productos alimenticios y regalar en los barrios de Riobamba. Ese acto que en la noción occidental significa regalo, en la noción de los pueblos originarios se concibe como el *karana*, el ser solidario, el dar de comer sin recibir nada a cambio. En las festividades, las comunidades hacen las ofrendas, el *kamari*, que puede ser individual o colectivo. Es el aporte que realiza un comunero, una familia para el ritual o la festividad se denomina *kamari* que generalmente se realiza en productos que ha cultivada en ese año. Cuando una persona o una familia atraviesa por una situación crítica, la comunidad interviene con apoyo (*yanapana*) según lo que requiera: alimentación, ayuda en la agricultura; o cuando la necesidad es puntual y momentánea se produce el *maki mañachi* que en la traducción literal significaría "préstame la mano". Todo ello hace que nadie se quede en la exclusión y la pobreza dentro del territorio comunitario. El hecho de que cada semana o cada quince días se realicen las sesiones comunitarias, permite conocer los problemas que existen entre los miembros de la comunidad y tomar decisiones lo cual hace que se ponga de manifiesto el principio de integralidad.

Si no se conocen las lógicas sociales y económicas del sistema comunitario, mal se pueden diseñar políticas o normas para que una colectividad histórica como son los pueblos originarios pueda acceder a sistemas como el financiero en el contexto del Estado plurinacional. Se trata no solo que los actores comunitarios puedan ser considerados sujetos de crédito, sino observar sus propias lógicas y cuyos principios pueden ser la base de un modelo económico alternativo. Un ejemplo es lo que ocurre con el manejo de su caja comunitaria que no puede estar sujeta a un articulado de la ley para colocarla en el andarivel de la lógica occidental. La Constitución y las normas secundarias tienen que ser interpretadas acogiendo y acercándose a la lógica de los pueblos

originarios. De igual forma, las lógicas del sistema financiero general deben tomar en cuenta los principios comunitarios. En eso les corresponde trabajar a los actores del sistema financiero. Las decisiones que emite la Superintendencia de Bancos deben activar sus directrices igualmente en la misma línea, siendo más proactiva en el sentido de comprender las realidades de los pueblos originarios. El mecanismo de encuentro debería comenzar por el diálogo que no es otro asunto que incorporar los parámetros de los propios pueblos a la hora de adoptar medidas, sobre todo, en estos tiempos de pandemia que no permite el diálogo interpersonal. Sin embargo, la estructura gubernamental y estatal ha actuado con permanente violación a los principios de plurinacionalidad e interculturalidad establecidos en la Constitución.

Se torna imperativo conocer y valorar las potencialidades de los pueblos originarios y así definir acciones dirigidas a dichos pueblos y nacionalidades indígenas que fortalezcan sus economías y sus equilibrios sociales y económicos y no sean absorbidos por un capitalismo depredador, más aún, al evidenciarse que, a pesar del abandono gubernamental, se ha puesto en evidencia las potencialidades (territorio, organización, régimen de autoridad, régimen económico comunitario, sistema de salud, alimentación, filosofía, etc.) de la cual son portadores los pueblos originarios. En esta ocasión, no se trata de un análisis de la situación económica local o global y sus perspectivas desde los pueblos indígenas, sino una aproximación en relación al sistema financiero, de ahí que, como una cuestión parcial, puntual y en transición, se pueden generar condiciones para que la comuna, el *ayllu llakta*, la asociación agrícola y otros actores de la economía comunitaria sean considerados "sujetos económicos" tanto en el diseño y formulación de las políticas públicas cuanto en el sistema financiero para que puedan acceder a los créditos aplicando el *rantinpa*, el *kawsana*; que las políticas financieras (para bancos y cooperativas) se adapten a la realidad económica y a los tiempos comunitarios así como a sus instancias de gobierno. En estos tiempos de pandemia queda claro que la vida está ligada a la tierra, la producción, la alimentación, el agua y no a la explotación minera o petrolera que acaba con la naturaleza. En otro momento se analizará las repercusiones del confinamiento, mientras tanto, los gobiernos comunitarios de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas pueden ejercer un rol de gran importancia, en el equilibrio social y económico, para que no les invada la lógica de la rentabilidad y de la ganancia dispersa, competitiva e individualizada. De esta manera, se podría pensar en la implementación de algún lineamiento económico distinto al capitalismo, generando las bases iniciales de un nuevo modelo económico, empezando por algo que pueda ser progresivo, alentador y, sobre todo, liberador.



PUNTOS DE VISTA

Actores,
líderes de
opinión, expertos
financieros y
funcionarios de la
institución



En esta sección incorporamos puntos de vista de actores, líderes de opinión, expertos financieros y funcionarios de la Superintendencia de Bancos sobre el enfoque de supervisión bancario basado en riesgos y la propuesta estratégica de la institución 2019-2024. Con ello, este instrumento de socialización pretende iniciar y profundizar el conocimiento y debate del concepto de riesgo financiero, de la sociedad del riesgo y de la importancia que reviste para el presente y futuro del país la consolidación del modelo de supervisión bancario preventivo y prospectivo planteado por la presente administración.

Juan Pablo Arango

Director de Programas, Toronto Centre, Canadá

Conozco en algún detalle el marco de supervisión bancario ecuatoriano y mi conclusión es que puede mejorar bastante. Existen algunas brechas que se deben cerrar para lograr las mejores prácticas en términos de supervisión. Entre esas brechas habría que trabajar en que el marco de supervisión adquiera una visión mucho más prospectiva y que incorpore el análisis macroeconómico y sectorial a la evaluación de riesgos; se requiere tener un conocimiento profundo del negocio de los bancos y sus riesgos; una mejor comprensión del papel del gobierno de riesgo en los bancos, que permitan al supervisor formular recomendaciones que efectivamente eleven la calidad del gobierno de riesgos y del gobierno corporativo de las instituciones bancarias. Resumiendo, entre sus debilidades, encontraría tres principales. Primero, el modelo de supervisión presente no es prospectivo; segundo, no se fundamenta en un conocimiento profundo del negocio bancario; tercero, no tiene como objetivo claro el elevar la calidad del gobierno de riesgos y del gobierno corporativo, como la manera más eficaz para proteger a los depositantes y contribuir a la estabilidad financiera del país. El corregir esas debilidades y cerrar esas brechas es un trabajo de mediano plazo; un trabajo que debe conducirse hacia la modernización de todo el marco de supervisión bancaria. Aquello ya ha sido señalado en diversas oportunidades por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional. Hay tareas de corto plazo que pueden hacerse sin necesidad de cambiar todo el marco de supervisión y que tienen que ver con una mayor intensidad en la supervisión del riesgo de crédito en los bancos. Pero cualquier esfuerzo que intente modernizar el marco de supervisión es, por definición, un esfuerzo de mediano plazo que, en nuestra experiencia alrededor del mundo, puede tomar entre dos y tres años.

Gabriela Calderón

Investigadora de Cato Institute y columnista de diario El Universo

Veo al sistema financiero estable. Una de las ventajas de haber dolarizado es que hay un divorcio entre las finanzas públicas y el sistema financiero. No hay un conducto de contagio como sí lo había cuando teníamos moneda propia. Para fortalecer esa estabilidad es importante hacer aquellas reformas que son el complemento de un sistema dolarizado. Un modelo a seguir es Panamá y, en menor grado, El Salvador. En Panamá hay una integración financiera internacional con la dolarización, porque una de las principales ventajas de estar dolarizados es que no existe el riesgo de tipo de cambio. Nosotros podríamos aprovechar esto para convertirnos en una especie de hub internacional de servicios financieros. Para empezar habría que eliminar cualquier límite a los flujos de capital empezado por el impuesto a la salida de divisas. Se debe eliminar el Código Orgánico Monetario y Financiero y reemplazarlo con una legislación que tenga como modelo la ley bancaria de Panamá de los años setenta. Panamá es un país atractivo como destino de negocio financiero; tiene un sistema tributario territorial y eso significa que la renta generada en territorio panameño se tributa en territorio panameño y la que ha sido generada afuera se tributa afuera. Aquí en Ecuador deberíamos hacer una reforma tributaria que nos lleve hacia un sistema territorial; que haya total libertad de flujo de capitales; libertad para fijar tasas de interés. Eso también funciona bien en Panamá. Tienen tasas más bajas pero no hay nadie que les diga dónde debe estar la tasa; al igual que las regulaciones del mercado laboral. Las empresas de servicios financieros consideran los pasivos laborales y el costo de emplear personas en nuestro país. En cuanto a la regulación y supervisión bancaria no solo es cuestión de regulaciones prudenciales como las de Basilea porque hemos retrocedido de donde nos encontrábamos. En el Ecuador, los bancos tienen que pedir permiso para cada nuevo servicio que ofrecen. Esto limita y hace más lenta la innovación en una época que con el FINTECH se avanza a la velocidad de un rayo. Cómo vamos a competir si estamos poniendo estas trabas regulatorias a la innovación. Y eso nada tiene que ver con Basilea, eso tiene que ver con el Código Orgánico Monetario y Financiero. En Ecuador también está regulado cómo debe conformarse el directorio de los bancos; se direcciona la composición de la cartera de crédito. ¿Cómo vamos aspirar a traer bancos de otros países diciéndoles qué hacer, cómo conformar su directorio, dónde realizar sus inversiones, dónde colocar su cartera? Estas son

cosas que no suceden en otros países y que no tienen nada que ver con garantizar la seguridad del sistema financiero. Nosotros ponemos todos estos requisitos. Por eso, tenemos uno de los sistemas financieros menos rentables de la región.

Simón Espinosa

Periodista

En la crisis financiera de 1999 la Superintendencia de Bancos jugó un papel central porque, con las leyes financieras vigentes a ese momento, la idea era escapar a una supervisión más severa. La idea era restringir la capacidad de supervisión de la Superintendencia de Bancos; en último término, se buscaba permitir que el Gobierno eche mano al Banco Central. Esa tendencia a debilitar a la Súper continuó en los años siguientes. El presidente Correa sacó de su jurisdicción el control de las cooperativas y de los seguros, ambos sectores muy importantes. Parece que los gobiernos quieren tener mano libre. Regresando a 1999, recuerdo el dolor e indignación de la gente. Un millón de sucres ahorrados se convertían en pocos dólares. Una indignación muy grande contra el presidente Mahuad que en último término fue víctima de la historia de las finanzas. Recuerdo también que todo se confabuló contra el Presidente. Salió a la luz que el banquero Aspiazú le había dado 3 millones de dólares para su campaña. Quien lo apresó fue un santo militar, el general de ejército José Gallardo. Ahí la institucionalidad comenzó a tambalearse. Recuerdo las malas consecuencias que trajo la crisis con la emigración a España de un altísimo número de ecuatorianos, con el dolor consiguiente de la quiebra de la unidad familiar. El dolor de irse; gente del pueblo principalmente; gente que ni siquiera conocía Colombia tuvieron que surgir en países muy distintos. La emigración fue una experiencia social sumamente dolorosa que no había tenido el Ecuador en su historia. Una repetición de 1999 sería una catástrofe; sería violenta. Yo creo que con la evolución de los movimientos sociales, con la debilidad del ejército, con la infiltración de fuerzas terroristas, sería una catástrofe; con una violencia sumamente grande. Antes el desenlace fue doloroso pero pacífico, ahora estaríamos en un escenario violento. Podría haber una verdadera guerra civil que no ha habido en el país. Luego también, cómo se soportaría sin dinero; ya dolarizados, sin el escape de la dolarización. Entonces, si se repitieran los sucesos de la crisis financiera de 1999, tal vez la situación sería más crítica que la del año 1859 con García Moreno cuando hubo 4 gobiernos: o más crítica que la invasión peruana de 1941. Incluso,

podría estar en riesgo de la propia unidad nacional. Para que una crisis así no se repita se tiene que dar mucha más fuerza a las instituciones de control de la banca, a la Superintendencia de Bancos. Dadas las actuales circunstancias, la Súper debería tener la misma visión y finalidad pero con medios más útiles, efectivos y seguros para controlar cualquier desmán que nos lleve a una catástrofe como fue la crisis financiera de 1999.

Rodrigo Espinosa Bermeo

Ex gerente del Banco Central y ex presidente de la Junta Monetaria

Cuando hablamos de la situación del sistema financiero conviene hablar de algo más macro, porque el Ecuador está atravesando un problema de estancamiento secular. La economía no está creciendo desde algún tiempo; tenemos problemas de empleo, más de 5 millones de ecuatorianos no tienen empleo adecuado. Si la economía no crece es bien complicado que mejore la situación del empleo. Pero tenemos una política fiscal contraccionista que afecta a la actividad económica; hay un desequilibrio fiscal y se debe corregir ese desequilibrio. Otra de las políticas importantes es la política monetaria. El manejo económico del anterior gobierno destrozó el Banco Central porque hizo que entregue recursos al Estado y a las instituciones financieras públicas. Pero como el Banco Central ya no tiene recursos y ahora solo cobra al Estado y a la banca pública eso quita liquidez de la economía. En conclusión, tenemos dos políticas fundamentales, la fiscal y la monetaria, que son de contracción mientras el país afronta una crisis de estancamiento secular. Algo hay que hacer desde la política monetaria para aliviar el problema. Una opción es rebajar la tasa de interés lo cual es fundamental para promover la actividad económica. Igualmente, hay un encaje legal que se deposita en el Banco Central que debería ser en efectivo y no en papeles del Gobierno como se estableció en el tiempo de Correa. El encaje no debe financiar las actividades del gobierno. Al reducir las tasas de interés se reduce el costo de la producción en el país; esto es mucho más importante que subir impuestos. Con ello, la banca va a medir sus riesgos de manera diferente. El riesgo va a bajar y al bajar los bancos podrán escoger mejor a sus clientes mejorando su situación operativa. Para que la política monetaria ayude a la actividad económica es importante que la supervisión sea manejada de una manera eficiente cumpliendo los estándares internacionales. Es importante que en el Ecuador se implante Basilea, Basilea I, II, III; porque

estamos muy atrasados. Otra cosa importante es que la regulación del sistema financiero sea igual para los bancos que para las cooperativas pues ambos producen los mismos productos. También debe haber igual supervisión y regulación idéntica para grandes medianos y pequeños bancos. Igual no debe haber diferencias de supervisión con la banca pública. A la banca pública se le permite hacer cosas que no se le permite hacer a la banca privada. Eso va hacer que la banca pública mejore. Hay que retirar presiones políticas que afectan a la banca pública; terminar con la eliminación de grandes partes de su cartera por presiones políticas; evitar que el gobierno le meta la mano.

Ruth Hidalgo

Directora ejecutiva de la Corporación Participación Ciudadana Ecuador

En este momento, el sistema financiero ecuatoriano tiene un gran reto pues hay muchas expectativas por parte de la ciudadanía respecto a su rol. Los ciudadanos esperamos del sistema financiero un rol mucho más activo en el control de la corrupción, en el ataque y lucha contra la corrupción; en la toma de medidas para la prevención de la corrupción. Hemos vivido procesos complicados de corrupción que no han sido sancionados. En este punto encaja esta idea que tiene la Superintendencia de enfocar sus esfuerzos en iniciativas en donde la participación ciudadana juegue un papel preponderante en la lucha y prevención de la corrupción. Es la primera vez que yo veo una Superintendencia de Bancos comprometida con el tema de la inclusión; en desarrollar programas e iniciativas de inclusión financiera. El tema de la inclusión financiera es un tema que ha estado pendiente en el país y es una deuda histórica no solamente en lo económico sino también en lo social. Aquello significa dar la gente posibilidades de armar una cooperativa y de gestionar emprendimientos pequeños y, sobre todo, de saber cómo insertarse en el mercado o en el movimiento económico financiero. Ese ha sido uno de los grandes problemas que históricamente ha generado las brechas enormes que tiene nuestro país. Hay muchas iniciativas en provincias y en la misma capital; gente que quisiera levantar emprendimientos, con todo derecho y toda necesidad, pero que no ha podido hacerlo porque se han encontrado con un candado, con un hierro. El hierro, generalmente, es la propia institucionalidad que no ha creado canales efectivos ni programas. Ahora encuentro que es súper positivo que instituciones como la Superintendencia de Bancos vea a estos sectores y plantee programas para generar una

mayor inclusión desde el punto de vista financiero. Los programas de inclusión financiera podrían venir acompañados de procesos de veeduría ciudadana; ahí la sociedad civil podría estar inmersa. La sociedad civil de las provincias y de la capital con experiencia en el tema podría brindar acompañamiento y asistencia técnica a los emprendimientos de inclusión económica y financiera. Lo mismo podría darse en todo lo que se refiere a la difusión, el conocimiento y el acercamiento de estos planes y procesos a la ciudadanía. En esa línea de acercamiento me parece que una buena estrategia es la colaboración de las organizaciones sociales y civiles. Estas organizaciones pueden difundir, implementar, acompañar y ayudar a establecer sistemas de veedurías para que estos procesos sean efectivos.

Julio José Prado

Presidente de la Asociación de Bancos Privados

En términos generales, la situación del sistema financiero ecuatoriano es estable. Tenemos bancos fuertes que tienen buenos colchones de liquidez y que, a diferencia de lo que pasó hace 20 años, son bancos profesionales y que tienen el valor de manejar bien el dinero del público. Sin embargo, hoy por hoy, el sector financiero sí está atravesando un momento complejo porque desde el lado político y económico vemos fracturas que todavía no nos llevan a tener la normativa y la regulación que se requiere para asentar todo el sistema bancario y ser mucho más competitivos. En el entorno económico en el que nos encontramos, uno de los mayores riesgos que afronta el sistema financiero nacional, es el riesgo país atado a la liquidez. El sistema financiero depende obviamente de los depósitos de las personas y un nivel demasiado alto de riesgo país y de conflictividad política y económica torna inviable traer capitales internacionales y, aún más, los capitales locales suelen comenzar a salir. La banca ecuatoriana está estable, tiene liquidez, pero si se mantiene por mucho tiempo esta conflictividad, un nivel muy alto de riesgo país, obviamente, vamos a tener que tomar otro tipo de medidas para mitigar el riesgo en el área financiera. Vemos con muy buenos ojos la gestión y el trabajo de la Superintendente Ruth Arregui. Finalmente, tenemos un superintendente técnica; un superintendente profesional que además entiende los temas de inclusión financiera y de innovación que son tan importantes para el sistema financiero. Hemos conversado con la Superintendente y compartimos su agenda de trabajo en el sentido de que tenemos que caminar hacia una

normativa internacional. El Ecuador no puede estar alejado de la normativa de Basilea. Ni siquiera estamos bien en Basilea I y II, mientras que otros países de América Latina ya han adoptado Basilea III y se está avanzando hacia un acuerdo de lo que sería Basilea IV. Compartimos su agenda de agenda de trabajo y creemos que para eso hay que fortalecer a la institución en sí misma que lastimosamente por mucho tiempo fue politizada. La institución que se volvió un botín político en la época correísta. Desde la banca privada, vemos como esencial la adopción del modelo de supervisión por riesgos. Hoy por hoy, los bancos funcionan casi a un nivel de auto regulación de cumplimiento de normativa internacional. En eso, existen bancos que lo hacen mejor y otros que están atrasados. En ese sentido, es muy importante tener un paraguas normativo y que sea la Superintendencia de Bancos la que nos lleve a cumplir parámetros internacionales. Separar a los buenos de los malos va a ser positivo para la banca ecuatoriana. Una vez que eres atractivo desde el punto de vista de normativa internacional, comienzas a atraer más capitales, más bancos. La supervisión basada en riesgos es la forma técnica de supervisar el sistema bancario.

Jorge Rodríguez

Ex presidente de la Comisión Nacional Anticorrupción

Para efectos de establecer el estado de un país, la primera fotografía que tomamos los economistas es al sistema financiero. Lo que le pasa al sistema financiero le pasa al país. Aquí, en el Ecuador, sucede que al sistema financiero le va muy bien y al país no le va nada bien. Eso significa que a pesar de los años complicados que hemos tenido el esquema financiero ha ido robusteciéndose hasta el punto que hoy podemos decir que es uno de los sistemas más fuertes en América Latina. El nivel de rendimiento de sus utilidades cada año ha ido creciendo a pesar de que la economía ha decrecido. Esto significa dos cosas: que les está yendo bien a los bancos y que también hay que hacer cierto tipo de ajuste con los bancos. El mundo se ha dado cuenta que el sistema financiero a nivel internacional se volvió muy autónomo. No solo se crearon bancos que hacían trasfases a nivel internacional, sino que se crearon paraísos tributarios y paraísos fiscales que fueron promovidos por los propios países para efectos de atraer capitales haciendo un bypass. Esos paraísos fiscales generaron una distorsión tan grande que se calcula que hasta un 45% del circulante se maneja a través de los paraísos fiscales. Eso es realmente grotesco. Todo el

mundo se queja de los paraísos fiscales y todo el mundo se queja del sistema financiero que aúpa esa corrupción. Estados Unidos ha tomado cierto tipo de distanciamiento a través de la Reserva Federal. En esas condiciones, mientras tengamos a nivel mundial un sistema financiero en que los bancos tienen un poder mayor que los propios estados, el asunto será bastante complicado. Sin embargo, hay impulsos de los países para efecto de llevar un mayor control de la banca y hay normas como las de Basilea que están obligando a los bancos a tomar cierto tipo de medidas, no tanto por el lavado de dinero, o las drogas, sino fundamentalmente por terrorismo. Estados Unidos, después del 11 de septiembre de 2001, lanzó su "Ley Patriota" para asumir mayor control del financiamiento a actividades asociadas al terrorismo. A eso agregaron temas de lavado de dinero por la corrupción, pero, lamentablemente, el dinero de la corrupción está en el sistema financiero internacional. En términos de la supervisión bancaria no se puede regresar a aquellas disposiciones que se dieron en la época del neoliberalismo cuando los organismos de supervisión perdieron el control y dejaron que las entidades contraladas hagan un auto control. Eso hizo, por ejemplo, que las auditorías externas que antes hacía la Superintendencia las hagan los propios bancos, que contrataron a empresas particulares. Durante el gobierno de Correa la Superintendencia de Bancos quedó en soletas. Se le quitó el control de las compañías de seguros y cooperativas; se le quitó fondos de auto financiamiento; le dejaron con cierto tipo de instrumentos que lógicamente no fortalecían sus funciones de control.

Paola Ycaza

Docente de la UEES

Es importante mencionar que en el Ecuador hay mucha gente desbancarizada. Se dice que alrededor de 50 de cada 100 ecuatorianos de la población económicamente activa no está bancarizado y no tiene acceso a crédito. En realidad, este es un porcentaje muy bajo en relación con la región. Se puede medir cuántas personas están bancarizadas por las personas que tienen acceso a crédito. El nuestro es un porcentaje muy bajo; incluso más bajo del 30%, entre el 25% y 26%, cuando hay países en la región que están en el 80% y 90%. Esto es una amenaza. Muy poca gente tiene acceso al crédito en el Ecuador. Otro tema importante es que tenemos una legislación que, desde el 2007, establece tasas máximas de interés y esto genera distorsiones, como por ejemplo, para la prima de riesgo, que es este sobreprecio que pagan los países para poder financiarse en mercados internacionales.

Por ello, ciertos analistas han llegado a la conclusión de que debemos mejorar nuestra legislación para incentivar la oferta y la demanda de crédito. Es eso lo que debemos buscar. Todo sistema financiero busca incrementar el acceso a crédito. Además, otro asunto importante es que en los últimos años hemos tenido mucha permisibilidad con la economía popular y solidaria y, en cambio, se ha dado una regulación muy restrictiva para el sector financiero privado. Las mismas leyes financieras, en especial el Código Orgánico Monetario y Financiero, son muy restrictivos con los bancos privados y muy permisivos con la economía popular y solidaria. Esto no necesariamente conduce a aumentar el acceso a crédito, como lo habíamos dicho. Hay que tener en cuenta que la economía popular y solidaria tiene más repercusión en el consumo que en la inversión, siendo lo preferible que el énfasis esté en la inversión y no en el consumo. Siento que las leyes favorecen mucho a las cooperativas con respecto a los bancos privados y esto no es adecuado. En ese sentido, se requiere una regulación eficiente de las cooperativas de ahorro y crédito. Estas deberían retornar al ámbito de supervisión de la Superintendencia de Bancos. Además sería muy positivo garantizar la independencia técnica del Banco Central y de la Junta de Política. Por último, hay que trabajar para que la regulación y la supervisión bancaria en el país alcancen los estándares internacionales establecidos por el Comité de Basilea. Estamos aún distantes de los estándares internacionales, de Basilea II, de Basilea III. Aquello es importante para mejorar la competencia de los bancos ecuatorianos frente a la banca extranjera.

Punto de vista de funcionarios de la Superintendencia de Bancos

Alicia Arellano Barzola

Intendente General de Gestión Institucional

Dentro de la red de seguridad financiera, bajo el adecuado marco legal y regulatorio, la actual administración de la Superintendencia de Bancos ha implementado la Supervisión Basada en Riesgos (SBR) adaptado a mejores prácticas internacionales. El objetivo de este enfoque es perfeccionar el primer pilar de la red y así minimizar la probabilidad de que se materialicen riesgos potenciales que puedan afectar la solvencia de las entidades financieras. Siendo así, se impone a los supervisores nuevos retos para una clara comprensión de las relaciones entre mercados,

servicios, productos, entidades y los riesgos financieros y no financieros, todo ello en función de precautelar la estabilidad sistémica. Esta metodología preventiva y prospectiva contribuye al entorno económico del país y a una mejor evaluación integral por entidad y del sistema financiero en su conjunto. Se aplican las mejores técnicas de gestión de riesgos en el seguimiento y control logrando calidad y transparencia de la información y protegiendo principalmente a los depositantes. La SBR es un proceso de mejora continua y tiene la posibilidad de evolucionar permanentemente; innovando procesos para evaluar de manera prudente los riesgos inherentes. Este modelo contribuye, además, al cumplimiento de los Principios Básicos para una Supervisión Bancaria eficaz y eficiente, así como con estándares internacionales enfocados en focalizar adecuadamente los recursos de supervisión en el fortalecimiento, confianza y desarrollo competitivo de los sistemas financieros.

Alison Landy

Intendente Regional Cuenca

Los procesos de supervisión deben ajustarse a las necesidades del mercado, por lo que el trabajo que efectúa la Superintendencia de Bancos, orientándose a una supervisión basada en riesgos, genera un escenario positivo que propende a dar confianza a los depositantes y un sistema financiero sólido. Siguiendo en esta dirección se logrará atraer a la banca internacional y favorecer la competencia a nivel nacional. Con relación a la reinstitucionalización de la SB, es destacado el arduo trabajo de la Superintendente de Bancos, Ruth Arregui, en la generación de un ambiente apropiado para promover procesos de supervisión eficientes, ajustados a mejores prácticas internacionales. Este esfuerzo conlleva al fortalecimiento de los procesos de supervisión y de los 4 pilares básicos de la inclusión financiera.

Esteban Melo Jácome

Intendente Nacional de Control del Sector Financiero Público

La Superintendencia de Bancos ha enfocado sus objetivos de protección al usuario financiero dentro del ámbito de reinstitucionalización sustentado en tres pilares: Marco legal, supervisión basada en riesgos y sistemas financieros inclusivos. En este sentido, la nueva supervisión bifurca el camino de los métodos tradicionales de cumplimiento, verificación y análisis a las entidades financieras que se encuentran en su ámbito de control. Supervisar bajo el criterio de riesgos significa iden-

tificar, medir, evaluar y gestionar el riesgo desde una perspectiva de prospección con carácter preventivo que contribuya a una adecuada gestión de los riesgos inherentes, netos y residuales. Para su gestión este organismo de control ha contado con la asistencia técnica directa del Toronto Centre, que es una entidad que se encarga a nivel mundial de contribuir para que los supervisores se encaminen a implementar las mejores prácticas de supervisión y que las entidades financieras alcancen estándares de gestión que se acerquen a los renovados principios de Basilea III en lo referente a un capital regulatorio ponderado por riesgo para que las instituciones financieras sean resilientes. Aquello ha sido evidente en momentos de mayor tensión para el sistema financiero en todos los países como los de la actual pandemia. Más aún, en una economía dolarizada como la ecuatoriana que deja un estrecho margen de gestión a una casi inexistente política monetaria. Para ello, es necesario incluir en los procedimientos de análisis de gestión supervisora elementos macroprudenciales que contribuyan a una medición adecuada del entorno en el cual se desenvuelven las actividades financieras que controla. Los avances tecnológicos en la industria bancaria han sido vertiginosos con la conformación de las llamadas FINTECH (finanzas tecnológicas) que están revolucionando los mercados financieros con novedosos servicios y productos que requieren un especial control y adecuada medición de riesgos con un marco regulatorio adecuado. Cabe resaltar, además, que la Superintendencia de Bancos con la finalidad de mejorar permanentemente sus procesos de supervisión ha suscrito memorandos de entendimiento con entidades internacionales de supervisión bancaria. De igual forma, y con la colaboración del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, por primera vez este organismo de control lleva adelante una supervisión conjunta y consolidada a las dos entidades que se encargan del manejo de recursos de la seguridad social: el IESS y su brazo financiero, el BIESS. Como los marineros que navegaban y gestionaban sus labores diarias en alta mar, sorteando todo tipo de obstáculos y piedras afiladas, de donde la palabra riesgo recogió su significado (risco), la actual administración del organismo de control a cargo de la Superintendente de Bancos, Ruth Arregui Solano, para cumplir la misión y visión institucional que es la protección a los depositantes, pensionistas, afiliados y contribuyentes, se encuentra empeñada en una supervisión basada en riesgos que prospectivamente analice y controle su gestión por parte de las entidades controladas.

Humberto Moya

Intendente Regional Portoviejo

El enfoque de la supervisión basada en riesgos es correcto y adecuado, en razón de que por la naturaleza la actividad de intermediación financiera esta implica la asunción de riesgos. Para ser efectiva, la supervisión debe tener y mantener esa misma esencia, enfocarse en identificar y controlar oportunamente los riesgos inherentes, mitigarlos y evitar que se materialicen. Como consecuencia, se asegurará un sistema controlado, sólido y sano. En lo que dice relación al proceso de reinstitucionalización de la Superintendencia de Bancos, es un asunto vital e indispensable. Simplemente no es posible cumplir a cabalidad y de manera óptima las tareas constitucionales de la institución. Si la misma no cuenta con una autonomía financiera y de funcionamiento real, tal cual lo manda la Carta Magna. Como Superintendencia tenemos un trabajo que hacer y hay que hacerlo total y eficazmente. No es posible cumplirlo con lo que más o menos nos permita un presupuesto centralizado y retaceado en sus entregas. Los cambios que hay que acometer para alcanzar el objetivo de brindar al Estado ecuatoriano de un sistema controlado sólido, sano y fiable demandan muchos recursos, financieros, humanos, materiales, tecnológicos, etc. Precisamente, por ello se ha dotado a la Superintendencia de Bancos de un presupuesto que se nutre de rentas propias y para un fin específico y determinado. Aquello asegura el funcionamiento autónomo de esta institución. De ahí que la cruzada que valientemente ha emprendido la Superintendente de Bancos, para rescatar, reinstitucionalizar y posicionar en su legítimo rol a la institución, es de extraordinaria importancia para el futuro del país.

Doris Padilla Suquilanda

Intendente Regional Guayaquil

La Superintendencia de Bancos, bajo el liderazgo de nuestra máxima autoridad, Ruth Arregui Solano y la Asesora General, Rosa Matilde Guerrero, enmarcadas en una visión clara y técnica en pro de la reinstitucionalización de este organismo de control, estabilidad del sistema financiero y protección a los depositantes, trabaja arduamente con acompañamiento de organismos multilaterales en mejorar las metodologías de supervisión y adaptar nuestros procesos a los mejores principios de supervisión basada en riesgos. De tal manera, se busca pasar de un modelo reactivo y de cumplimiento normativo-contable a

un modelo prospectivo, preventivo, eficiente y eficaz que identifique los riesgos inherentes asociados al modelo de negocio y principales actividades. Todo esto ha requerido un esfuerzo institucional considerable que implica, incluso, cambiar la cultura organizacional, dedicar presupuesto para asesoría y capacitación en supervisión basada en riesgos y, en general, alinear todas las actividades de la institución con ese norte. Los lineamientos están dados y el personal está muy comprometido en su ejecución.

Xavier Pérez

Intendente General de Banca Privada

El enfoque de la supervisión basada en riesgos es correcto y adecuada. En los últimos años, los mercados financieros se han caracterizado por su cambiante comportamiento en una dinámica global en que cada vez se acentúan aspectos geo políticos, económicos y financieros, así como la adopción de tecnologías que transforman las modalidades en que los proveedores de servicios financieros y sus clientes realizan sus transacciones financieras. Estas son cada vez más dependientes de complejos sistemas informáticos que interactúan entre sí, lo cual demanda resguardos que preserven la confianza en el proceso de transformación digital que actualmente enfrentan los sistemas financieros. Bajo esta realidad, los sistemas financieros evolucionan y su estabilidad requiere de mejores capacidades de gobierno y gestión dentro de los negocios y riesgos que administran. De esta manera se mantendrá la confianza en su agregado general e individual. Aquello también marca un cambio dentro de la regulación y supervisión del sistema financiero global y, por ende, de las economías desarrolladas y emergentes. De tal manera, se prevé que en el primer quinquenio de la actual década entre en total vigencia la reforma integral conocida como Basilea III. Por todo lo anterior, la tendencia mundial demanda que el sistema financiero del país sea más competitivo, resistente e inclusivo. Para ello, es necesario implementar una supervisión que responda a esta situación, una supervisión basada en riesgos, que en su adopción afiance capacidades y competencias basadas en un criterio experto; situación que replantea y repotencia la manera en que el control y la supervisión debe ser ejercido por la entidad controladora. Con esta visión y determinación, la máxima autoridad de la Superintendencia de Bancos ha fijado como propósito el renacimiento de una supervisión moderna, oportuna, dinámica y efectiva con una perspectiva inclusiva, que observe a los consumidores como los reales beneficiarios de un sistema competitivo.

Karina del Cisne Ponce

Directora Nacional de Atención y Educación Financiera al Ciudadano

Frente a la actual emergencia sanitaria del COVID-19 cuyos efectos repercuten directamente sobre la economía, la supervisión integral basada en riesgos, consolidada y transfronteriza representa un mecanismo efectivo para procurar la estabilidad del sistema financiero. La actual coyuntura pone a la luz las brechas significativas que cuenta el Ecuador en su marco regulatorio vigente para determinar el horizonte del trabajo que deben desempeñar los supervisores. En ese sentido, resulta imperioso y oportuno que nuestro país tome los principios de las mejores prácticas en materia de supervisión efectiva y eficaz, puntualmente, del Acuerdo de Basilea III para contar con supervisores capaces de evaluar con enfoque de riesgos a las entidades controladas, y se puedan adoptar medidas preventivas y correctivas, medidas efectivas que posibiliten detectar de manera anticipada posibles problemas que a futuro repercutan en la solvencia del sistema financiero. En tal virtud, la visión institucional de ejercer una supervisión basada en riesgos para las entidades controladas fortalece el proceso de re-institucionalización de la Superintendencia de Bancos pues nos permitirá actuar con eficiencia y a la altura de los cambios continuos que se producen en los mercados financieros.

Glosario

FINTECH: Término que surgió de la unión de dos palabras en inglés (financiera y technology). Significa la combinación de todos los servicios financieros que utilizan la última tecnología para ofrecer productos y servicios innovadores; implica la transformación de la industria financiera a través del uso de la tecnología y la incorporación de entornos tecnológicos que simplifiquen sus procesos.

GREC/GRECS: Siglas de G: gobierno corporativo; R: riesgo; E: evaluación económica y financiera; C: cumplimiento. Se refiere a una metodología de evaluación de auditoría corporativa.

DEEP LEARNING: Es una herramienta que permite la ejecución del proceso Machine Learning por medio del uso de una red neuronal artificial que se compone de un número de niveles jerárquicos. Se aplica al procesamiento de grandes volúmenes de datos para el descubrimiento, la aplicación de conocimiento y la realización de predicciones.

MACHINE LEARNING: Rama de la informática que utiliza la experiencia pasada para aprender y utilizar conocimiento para tomar decisiones futuras. Su objetivo es generar un patrón detectable o crear una regla desconocida a partir de ejemplos dados. Esta herramienta conjuga los conocimientos de la informática, la ingeniería y la estadística. Es un método analítico, de inteligencia artificial, que permite que un sistema, por sí mismo y en forma automatizada, descubra patrones, tendencias y relaciones en los datos, a partir de lo cual se pueda ofrecer perspectivas alternativas.

MUS: Siglas del "Manual Único de Supervisión" que proporciona a la Superintendencia de Bancos un sistema de calificación de entidades (GREC/GRECS) y un sistema de supervisión bancaria enfocado en la evaluación de la calidad del gobierno corporativo y de la administración de riesgos.

SER: Sistema de Evaluación de Riesgos, incorporado en la metodología GREC/GRECS, que permite a los supervisores evaluar los riesgos de las entidades controladas. De igual forma, este sistema permite determinar el alcance de los procesos de supervisión y las actividades que son más significativas de acuerdo al perfil de riesgos de cada entidad.

SUPTECH: Es una tecnología de supervisión que permite la digitalización de los procesos de información, lo que resulta en un monitoreo más eficiente y proactivo del riesgo y del cumplimiento en las instituciones financieras. La implementación de esta herramienta facilita el análisis del comportamiento de las instituciones controladas y la ejecución de acciones preventivas.

VISUAL ANALYTICS: Herramienta de análisis basado en un interface visual e interactivo. Utilizando avanzados sistemas visuales de información, posibilita decisiones más informadas y la resolución de problemas complejos, combinando la razón humana y una enorme capacidad de almacenamiento y procesamiento de datos.

Bibliografía

- Almeida, Rebeca. 1994. *Kamrierer en el Ecuador*. Quito: FLACSO.
- Arregui, Ruth, Rosa M. Guerrero, Rosa M. Herrera, Manuel Marifo y Alberto Mora. 2017. *Supervisión basada en riesgos para las cooperativas de ahorro y crédito*. Guayaquil: Universidad Espírita Santo-Cooperativas de las Américas.
- Arregui, Ruth. Superintendente de Bancos del Ecuador. 2019a. "Presentación: Plan Estratégico Institucional 2019-2024", Superintendencia de Bancos, septiembre.
- Arregui, Ruth, Superintendente de Bancos del Ecuador. 2019b. "Carta al presidente de la Comisión de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa de la Asamblea Nacional", Oficio No. SB-DS-2019-0421-O, Quito, 18 de noviembre.
- Arregui, Ruth, Superintendente de Bancos del Ecuador. 2019c. "Presentación: Sostenibilidad e inclusión financiera en Ecuador", Superintendencia de Bancos, diciembre.
- Arregui, Ruth, Superintendente de Bancos del Ecuador. 2019d. "Carta al ministro de Economía y Finanzas, Richard Martínez", Oficio No. SB-DS-2019-3097-O, Quito, 5 de noviembre.
- Arregui, Ruth, Superintendente de Bancos del Ecuador. 2020. "Carta al ministro de Economía y Finanzas, Richard Martínez", Oficio No. SB-DS-2020-0002-O, Quito, 2 de enero.
- Asamblea Nacional del Ecuador. 2018. "Resolución 2019-2021-043", Quito, 27 de noviembre.
- Banco Central del Ecuador. 2020. "Información Estadística Mensual", Boletín No. 2017, marzo de 2020.
- Banco Mundial. 2021. *The Economy in the Time of Covid-19*, 12 de abril. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33555/1781464815706.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- Beck, Ulrich. 1996. "Teoría de la sociedad del riesgo" en Giddens, Anthony et al. *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Barcelona: Editorial Antròpos.
- Beck, Ulrich. 1998. *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidó.
- Carrera, Jaime. 2019. "Reporte macroeconómico No. 129", Observatorio de la política fiscal, noviembre.
- CEPAL. 2020a. "Circunstancia, escenarios y proyecciones hacia 2030 ante la presente crisis de Covid-19", 2 de abril. <https://www.cepal.org/es/presentaciones/circunstancia-escenarios-proyecciones-2030-la-presente-crisis-covid-19>
- CEPAL. 2020b. "América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID 19. Efectos económicos y sociales", 3 de abril. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45337-america-latina-caribe-la-pandemia-covid-19-efectos-economicos-sociales>
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. 2017a. "Finalización de Basilea II. Banco de Pagos internacionales.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. 2017b. "Resumen de las reformas de Basilea II. Banco de Pagos internacionales.
- De la Torre, Augusto y Alain Ize. 2014. "Sentando las bases de una política macroprudencial: De las falencias pre-Lehman a los desafíos post-Lehman" en *Estabilidad Financiera*, Num. 20.
- El Heraldo de México. 2020. "Comité de Basilea analiza impacto del coronavirus en el sistema bancario", 27 de febrero. <https://heraldodemexico.com.mx/mex-2/coronavirus-comite-basilea-bancos-infeccion-sector-bancario/>
- El País. 2020. "Basilea retrasa un año las nuevas exigencias de capital a la banca", 27 de marzo. <https://elpais.com/economia/2020-03-27/basilea-retrasa-un-año-las-nuevas-exigencias-de-capital-a-la-banca.html>
- Fierro Carrón, Luis. 2020. "Pandemia y depresión", *El Universo*, 13 de abril. <https://www.eluniverso.com/opinion/2020/04/13/nota/7811796/pandemia-depresion>
- Fondo Monetario Internacional. 2019. "Staff Report for the 2019 Article IV Consultation and Request for

an Extended Arrangement under the Extended Fund Facility”, marzo 4 de 2019.

García, Miguel A. 2020. “La economía que vendrá después de virus”, *El PAÍS*, 12 de abril. <https://elpais.com/economia/negocio/2020-04-11/asi-sara-la-economia-que-vendra-tras-la-pandemia.html>

Georgieva, Kristalina, Managing Director, IMF. 2020. “Confronting the Crisis: Priorities for the Global Economy” 9 de abril. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/07/sp040920-SMs2020-Curtain-Raiser>

Guerrero, Rosa M., Kurt Focke y Ana C. de Pereira. 2011. *Supervisión con base en riesgos: Precisión del marco conceptual*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.

Guerrero, Rosa M., Silvia Espinosa y Kurt Focke. 2012. “Aproximaciones a una visión integral de la inclusión financiera: Aspectos conceptuales y casos prácticos”. En Banco Central del Ecuador, *Inclusión financiera: Aproximaciones teóricas y prácticas*. Quito: Banco Central del Ecuador-Alliance for Financial Inclusion.

Gutiérrez Romo, Héctor. 1997. “Globalización financiera y riesgo sistémico” en *Comercio Exterior*, noviembre.

Guzmán, Marco Antonio. 2000. *Ecuador: La hora trágica*. Quito: Corporación Financiera Nacional-Universidad Andina Simón Bolívar-Universidad del Azuay.

Lucio Pareños, Pablo. [2020]. “Coronavirus: Acciones en el mundo y Ecuador para salir adelante” en *KOYUNTURBA Express*, No. 7, 8 de abril. <https://www.udq.edu.ec/publicaciones/koyuntura-express/Documentos/koyuntura-express-7-abril-2020.pdf>

Luhmann, Niklas. 1996a. “El concepto de riesgo” en Giddens, Anthony et al. *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Barcelona: Editorial Antropos.

Luhmann, Niklas. 1996b. “El futuro como riesgo” en Giddens, Anthony et al. *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Barcelona: Editorial Antropos.

Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador. 2020. “Investor Presentation, Republic of Ecuador” 13 de abril.

PwC Asesorías Empresariales. 2020. “Perspectivas económicas del Ecuador”, 16 de abril. <file:///C:/Users/casar%20mantuara/Downloads/Presntación%20Perspectivas%20económicas%20del%20Ecuador.pdf>

Salvador Crespo, Ítalo. Procurador General del Estado. 2019. “Carta enviada a la señora magister Ruth Arregui Solano, Superintendente de Bancos”, Oficio 06844, Quito, 27 de noviembre.

Sotelsek, Daniel y Liliane Pavón. 2012. “Evolución de los Acuerdos de Basilea: Diagnóstico de los estándares de regulación bancaria internacional”. En *Economía UNAM*, vol. 9, No. 28, México, enero/abril.

Superintendencia de Bancos. 2012. Pedro Solines Chacón, Superintendente de Bancos y Seguros, Resolución ADM-2012-11146, 2 de octubre de 2012.

Superintendencia de Bancos. 2016. *Memoria institucional 2016*. Quito: Superintendencia de Bancos.

Superintendencia de Bancos. 2017. “Plan Estratégico 2017-2021”, Quito: Superintendencia de Bancos, mimeo.

Superintendencia de Bancos. 2018. “Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos”. Registro Oficial, edición especial, Año 1 - No. 230, Quito, miércoles 17 de enero de 2018.

Superintendencia de Bancos. 2019. “Plan Estratégico 2019-2024”. Quito: Superintendencia de Bancos, mimeo.

Superintendencia de Bancos – Dirección General de Estudios y Gestión de la Información. 2019b. “Principales amenazas al sistema financiero ecuatoriano producto del comportamiento del entorno internacional y nacional”, mimeo, noviembre.

Superintendencia de Bancos. 2019c. “Presentación: Avances en la inclusión financiera”, diciembre.

Superintendencia de Bancos. 2020. “Presentación: Medidas preventivas y prospectivas. IV trimestre 2019 - I trimestre 2020”, marzo.

Índice

Resumen	3
Uchilla yuyay	4
Presentación	
Dennis Basantes Moreno, Asesor de la Superintendente de Bancos	6
Prefacio	
Rosa Matilde Guerrero, Asesora General en Supervisión Basada en Riesgos e Inclusión Financiera	7
Prólogo: Una propuesta oportuna	
Loón Roldós, ex Vicepresidente de la República	11
Entrevista: "La supervisión bancaria basada en riesgos no es solo un rótulo"	
Ruth Arregui, Superintendente de Bancos del Ecuador	13
Capítulo 1	
Breve historia y situación actual de la Superintendencia de Bancos	21
Capítulo 2	
La sociedad del riesgo y el concepto de riesgo financiero	33
Capítulo 3	
La propuesta estratégica de la Superintendencia de Bancos	53
Capítulo 4	
El desafío: Consolidar una supervisión bancaria basada en riesgos y mejores prácticas internacionales	79
Posfacio: Aproximación crítica al sistema financiero desde la perspectiva de los pueblos originarios	
Nina Pacari, ex Canciller de la República	92
Puntos de vista: Actores, líderes de opinión, expertos financieros y funcionarios de la institución	97
Glosario	111
Bibliografía	113
Índice	117