

EL ROL DE LA BANCA EN LA ECONOMIA NACIONAL *

EC. RAUL DAZA M.

INTRODUCCION

Permítanme comenzar diciendo que me siento muy complacido de estar en la Universidad Central del Ecuador. Para conocimiento de ustedes, yo fui estudiante de la Facultad de Economía de la Central durante unos seis meses antes de ir a estudiar fuera del país; y, también me complace decirles que cuando terminé mi carrera, rivalité mi título en esta Universidad, es decir, yo soy Economista de la Central. Les agradezco la invitación.

La intención o el propósito de este diálogo es muy loable y creo que ya a esta altura de la vida no se puede hablar de otra cosa sino de un esfuerzo común. Se ha demostrado que es necesario aunar esfuerzos entre todos los ciudadanos, empresarios, trabajadores y gobernantes, para encontrar las mejores soluciones que demanda la satisfacción de las necesidades y desde ese

punto de vista, como banquero, como empresario, aprecio la intención de esta sesión de trabajo. Ustedes forman, a no dudarlo, la unidad de creatividad del área de Economía de la Universidad Central.

La charla que me ha sido solicitada darles el día de hoy, voy a tratar de dirigirla para puntualizar que realmente lo que estamos viviendo en el sistema bancario y en el país no es un hecho aislado ni es la genialidad de un grupo económico, más bien se trata de un hecho que resume acciones de mucho tiempo atrás.

En efecto, no son desconocidas todas las realidades que vivió el sistema bancario y financiero en la década de los

.....

* Extracto de la Conferencia sustentada por el Ec. Raúl Daza M., el 31 de mayo de 1994 en el IIE. El Ec. Daza fue Presidente de la Asociación de Bancos Privados del Ecuador y actualmente es Presidente de la Asociación Nacional de Empresarios (ANDE).

años setenta y ochenta. La década de los setenta merece una muy breve mención en términos de que encontró a un país pobre pero con grandes posibilidades de expansión. El "boom petrolero" dio como resultado, en la banca específicamente, un ciento por ciento de entidades más, y éstas se multiplicaron gracias a las expectativas y a la mayor capacidad de pago del país. Se dio también la expansión tecnológica y la diversificación de las entidades en el sistema.

En verdad, la década de los setenta hay que recordarla como aquella que dio a luz nuevas esperanzas, nuevo trabajo; que creó un sinnúmero de entidades que han sido líderes en el desarrollo bancario como, por ejemplo, el Banco del Pacífico en 1972, y las demás que le siguieron en la misma década.

Pasamos a la famosa década de los ochenta y tenemos las realidades por ustedes investigadas y que también concuerdan con el calificativo de la "década perdida", porque también fue perdida para la banca, que no se desarrolló y que sufrió fuertes depresiones que pusieron en peligro su propia existencia. Así, por ejemplo, el fenómeno muy analizado, hasta a nivel político polemizado, que es el de la "sucretización", a no dudarlo, causó un fuerte impacto en la solvencia y estabilidad del sistema bancario.

Yo resumiría ese proceso de la "sucretización", diciendo que el sector banca-

rio estuvo a punto de quebrar o ser estatizado a mediados de la década de los ochenta. Los pasivos para el sector público, básicamente con el Banco Central del Ecuador, promediaron el 65 por ciento del total de recursos que manejaba el sistema financiero, con lo que se estuvo muy cerca de vivir experiencias como las que ocurrieron en México, Venezuela, parte en Colombia y en Chile.

LOS SUBSIDIOS DEL SECTOR PRIVADO

Los años setenta y ochenta, por una dirección especial de política monetaria, crediticia y fiscal, realmente crean privilegios que nadie los deseaba ni los pedía. Se crean subsidios mutuos tanto del Estado para el sector privado como del sector privado para el Estado, y me voy a referir básicamente a subsidios del sector privado para el Estado, porque los otros se conocen.

En el caso del sector bancario, los subsidios le tenían atado y le impidieron un desenvolvimiento más transparente, así como un crecimiento más autónomo. Por ello, faltó interés para que los accionistas arriesgaran sus capitales y fuera auténtico su crecimiento.

a) Existieron una serie de sacrificios que los recursos privados tenían que observar por imposiciones de carácter gubernamental. Así, por ejemplo, tenemos la inversión forzosa que

el sector bancario tenía que hacer al adquirir en términos especiales los bonos del Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV). El monto de la inversión equivalía al 10 por ciento de los ahorros, de los depósitos a plazo fijo y a plazo mayor que captaban los bancos, y que tenían que destinarlo a la compra de bonos del BEV. Mientras la tasa promedial de los ahorros de las décadas del setenta y ochenta llegaba al 19 por ciento, el rendimiento de los bonos del Banco Ecuatoriano de la Vivienda no superó el 7 por ciento, es decir, había una diferencia muy grande a cargo de los bancos, pues los recursos le costaban al propio banco que pagaba a su cliente el 19 por ciento en promedio y recibía sólo el 7 por ciento.

b) El segundo subsidio de la banca, se refiere a las acciones que los bancos privados tenían que comprar al Banco Central del Ecuador en un monto que representaba el 5 por ciento del total del capital y reservas de la banca. En 1986, esta inversión era de 23 mil millones de sucres; hoy, ese capital y reservas sobrepasan los 350 mil millones de sucres. Ese dinero no redituaba absolutamente nada; es más, en la década de los ochenta, el Banco Central estuvo en estado de quiebra, con pérdidas acumulativas producto del diferencial cambiario que absorbió.

c) Mencionaría otro ejemplo de subsidios, de los más importantes, y es el que se refiere a los créditos preferenciales que la banca, por ley, tenía

que dar. En efecto, los bancos debían otorgar préstamos a tasas preferenciales establecidas por regulación de Junta Monetaria, por el equivalente al diez por ciento de la cartera comercial, que era la más grande. Agréguele a eso que las tasas de interés que imponía la autoridad no se compadecían con el costo del dinero que los bancos tenían que pagar a quienes les dejaban su dinero.

LOS CREDITOS VINCULADOS

Surge del análisis de estos tres aspectos una pregunta, ¿por qué es que no quebraron los bancos en la década de los años setenta y de los ochenta y han subsistido para hoy tener otra situación diferente? Antes de entrar a otro análisis, permítanme decirles que esa duda no quisiera que la tengan porque en verdad parecería que han subsidiado mucho y no recibieron nada. No, recibieron básicamente a través de la ventanilla del Banco Central, los redescuentos.

Ese tipo de contrapartida que encontraba el banquero en el Banco Central del Ecuador, a no dudarlo, tenía un vicio que se refería en general a créditos vinculados o créditos dirigidos. Entonces, no importaba que realmente los bancos no ganasen dinero, que la banca tuviera un conjunto de subsidios que mermara su capacidad operativa, cuando, por otro lado, existía la posibilidad de

obtener beneficios como los descuentos del Banco Central en términos de plazos y de tasas muy satisfactorios para créditos que también estaban, entre otros, encaminados hacia las empresas, de accionistas, directores, administradores. Por esa razón, es que en el plan de ajuste, al que me referiré más adelante, se atacó a lo que se llama el crédito dirigido, para el que no existía prohibición alguna, porque las normas hasta antes de las reformas de ley de fines de los ochenta y principios de los noventa, no se refieren a eso.

A la autoridad le preocupó durante cincuenta años más bien la relación de los pasivos con el patrimonio; le interesó sólo prohibir que nadie se excediera en sus ahorros de más de cien salarios mínimos vitales; le preocupó más el tema de establecer parámetros, como por ejemplo, que la banca no tuviera pasivos de más de 15 veces su patrimonio; le interesó todo este tipo de variables y no lo que a todos nos interesa, que son básicamente, los activos de riesgo de un banco. El sector privado incurrió en una serie de vicios que realmente fueron inducidos por una normatividad que no respondía a la realidad de la actividad económica.

EL PROGRAMA DE AJUSTE DEL SECTOR FINANCIERO

Pasamos entonces a analizar la segunda parte, ¿qué sucedió con el sector

bancario que, hasta mediados de la década de los ochenta estuvo en serias dificultades?

En diciembre de 1987, el Banco Mundial y el Gobierno ecuatoriano presidido por el Ingeniero León Febres Cordero, firmaron un convenio denominado Programa de Ajuste del Sector Bancario y Financiero Ecuatoriano, que se trataba de la adopción de medidas que dieran como resultado tres objetivos: la mejoría en la eficiencia del manejo de los recursos financieros y el crédito; el fortalecimiento del sector bancario y financiero; y, el desarrollo del mercado de capitales.

La primera acción a tomarse, era la eliminación de la dependencia del Banco Central del Ecuador por parte de la banca.

La segunda acción fue propender a que los bancos se esfuercen y adecúen sus capitales y reservas a una situación más real, toda vez que se eliminaría el subsidio que se tenía en las ventanillas del Banco Central. Entonces, había que hacer un esfuerzo para capitalizar los bancos y lograr esa independencia que el Banco Mundial también recomendaba.

Con relación a los requisitos mínimos de capital, en 1988, la Junta Monetaria aprobó un nuevo esquema de requerimientos mínimos de capital que no ha cambiado, se lo ha modificado en algunos parámetros año a año, pero en

1994, sigue vigente la concepción del Banco Mundial del requerimiento mínimo de capital para fortalecer las entidades.

Yo pensé que en esa estrategia iba a darse también otro proceso, el de consolidación de la banca, el proceso de desaparición de algunos bancos porque hay demasiados, pero no fue así, algunos sí respondieron eficientemente y otros se acogieron a las transitorias de que en cuatro años tienen que cumplir con los requisitos mínimos de capital y han pasado cuatro años y no han cumplido. En esa situación creo que están algunos bancos y con la nueva Ley tendrán hasta el año 2002, pues así dice la transitoria de la nueva Ley de Entidades Financieras.

LA NUEVA POLITICA DE TASAS DE INTERES

Los años setenta y ochenta son importantes para la banca, porque anteriormente a esas décadas hubo una actividad bancaria mínima, quizás a principios de siglo sí porque el sistema bancario era el depositario de los fondos públicos y además los bancos eran los emisores de dinero, pero eso se acabó con la Revolución Juliana y con la creación tanto del Banco Central como de la Superintendencia de Bancos.

En las dos últimas décadas la política de tasas de interés ha sido asfixiante, totalmente dirigida y perfeccionista, no ha respetado la libertad que había sido

siempre una de las pautas para el mejor desarrollo del sector. Después de 1987, con el programa de ajuste, es cuando definitivamente la Junta Monetaria logra adecuar los conceptos de tasas de interés reajutable, de tasa de libre contratación, que obviamente han permitido que la captación de los fondos se incremente.

Hasta 1987 las pólizas de acumulación no existían; hoy hay una captación que supera el billón de sucres. Todos esos recursos ¿dónde estaban?; ese dinero estaba básicamente escondido en el mercado negro. Los controles lo que hacen es esconder, poner en otro recaudo que no necesariamente es bueno, a muchos de los recursos y es así como permanecieron todos esos recursos de ahorro, que de otra forma habrían impactado en mayor intensidad en la década de los ochenta en el desarrollo económico.

Fueron manejados por los chulqueros y el mercado informal de las finanzas; por eso es que se crearon más de setenta intermediarios financieros, que hoy en día, captan el dinero y totalizan más de cien entidades que con la nueva Ley podrían, en cortísimo plazo, pasar a ser bancos, porque actualmente las cooperativas que están bajo la supervisión de la Superintendencia de Bancos, a las sociedades financieras y a las asociaciones mutualistas, les asiste el derecho de convertirse en bancos con el cumplimiento de determinadas condiciones.

Sin embargo, se ha incrementado la confianza, a no dudarlo. Si analizamos los activos de los bancos, en 1986 éstos no llegaban ni a 500 mil millones; en diciembre de 1993, los activos totales de los bancos superan los 7,4 billones de sucres. Esto demuestra que ha habido un incremento de la confianza que es otro de los elementos del programa de ajuste. He de reconocer que en la cifra también hay el impacto de la inflación.

Otra de las cosas que interesaba era legislar y dar al país un conjunto de normas que limiten, restrinjan y prohíban el crédito dirigido. Ustedes deben conocer que han existido bancos con cartera significativa en empresas vinculadas, pero han ido paulatinamente pasando sus acreencias a otros bancos u ordenando esta vinculación de cualquier forma, pero sobre todo con la ayuda de otras intermediarias financieras.

No es que se ha llegado a prohibir sino a restringir el crédito dirigido, porque la Ley no prohíbe prestar a la empresa del director tal, o prohíbe prestar a un determinado accionista; se restringe diciéndole a través de los requerimientos mínimos de capital que, puede prestar, pero por cada préstamo debe constituir un capital adicional.

Se ha creado en la legislación un conjunto de normas que considero que a la banca le han hecho bien, y esto del crédito dirigido ha ido terminando. En la

actualidad, yo me atrevo a decir que puede haber algo, pero ya no es lo que fue en los años setenta y ochenta.

EL CONTROL DE LAS UTILIDADES

Otro tema del programa de ajuste que mereció normatividad de la Superintendencia de Bancos, es el referente al control de la distribución de las utilidades a los accionistas. Otra de las cosas características es que había muchos bancos que no ganaban dinero, y eso dejaba mucho que desear, algo pasaba.

Los controles se establecieron a través de más rigurosos dictámenes de auditoría sobre el manejo de ingresos, gastos e impuestos pagados, que es del interés de los accionistas, de los trabajadores y el fisco.

Se ha hecho más transparente el manejo del sector bancario.

El asunto utilidades, impuestos, manejo más transparente de los dólares, fueron los temas que también surgieron del programa de ajuste.

Mencionaré otro asunto y es el que se refiere básicamente a los activos de riesgo, porque hasta la década de los setenta y la de los ochenta, el sector bancario no tenía normatividad que se dirigiera hacia los activos de riesgo sino más bien hacia los pasivos, que fueron siempre la preocupación de la

legislación desde 1927, y cosa curiosa, es en los activos de riesgo donde está la clave del negocio, como en cualquier otro.

Elegir como distribuir los activos entre algunas alternativas como efectivo, inversiones en papeles y qué tipo de cartera, tener edificios, tener activos muebles, etc., es la preocupación de la gerencia de la banca actual.

BANCO CENTRAL: DEUDOR DEL SECTOR PRIVADO

Permítanme ahora unas poquísimas palabras para responder sobre las perspectivas del sector bancario frente a la economía a la luz de la nueva legislación.

Hoy en día, los bancos privados ya no tienen obligaciones crediticias directas con el Banco Central. Es más, el Banco Central ha pasado a ser deudor de los bancos privados; ya la sucretización se pagó toda, 1.500 millones de dólares que era la responsabilidad del sector privado. La pena es que el Banco Central no pagó la deuda externa, que era su obligación moral.

Sin embargo, hoy, a diferencia de los gobiernos anteriores, se ve que hay deseo serio de pagar esta deuda externa que mejorará, a no dudarlo, las perspectivas del sector financiero.

El Banco Central es deudor ahora, porque es el depositario del 28 por ciento de encaje legal sobre los depósitos monetarios, esto es, cerca de 400 mil millones de sucres, del 8 por ciento de ahorros que hace un poco más de 100 mil millones de sucres, del 8 por ciento de ahorros de los depósitos a plazo y de pólizas de acumulación, o sea, una cantidad igual de 100 mil millones de sucres. Es irreversible el hecho de que también el encaje tenga un nuevo tratamiento, el encaje tendrá que disminuir para liberalizar definitivamente el manejo de los recursos en la economía y garantizar mejores costos del dinero al sector productivo.

LA NUEVA LEGISLACION BANCARIA

La nueva "Ley General de Instituciones del Sistema Financiero" fue emitida y publicada en el Registro Oficial 439 del 12 de mayo anterior, hace pocos días, y su concepción filosófica parte del concepto del respeto y la vigencia de la "libertad de la actividad financiera" dentro de un marco legal más ordenado que el anterior.

a) LA LIBERTAD DE ENTRADA Y DE GESTION

La desregulación que implica el nuevo ordenamiento, facilitará la entrada, la salida y la fusión de entidades financieras; y, por lo tanto, que garantice el aprovechamiento de las oportunidades

que brinda el mercado. Igualmente, el cierre de oficinas se puede hacer en forma ágil cuando son inconvenientes o no son rentables.

Hay algo que caracteriza al sistema actual y es la atomización del mercado financiero. Por esto, la libertad puede producir en el corto plazo una mayor atomización por la facilidad de entrar al mercado o de convertirse, como establece la ley, de mutualistas a bancos, de financieras a bancos, de cooperativas a bancos. Son treinta y un bancos, de los cuales veintiocho son nacionales y tres extranjeros.

Para el largo plazo, se estima que se ajuste el sistema a una competencia adecuada, con un número de entidades financieras que manejen el ahorro, el crédito y en general la intermediación, que haga relación cercana al tamaño del mercado ecuatoriano.

b) IGUALDAD DE LOS PARTICIPANTES

La ley establece la existencia de cuatro tipos de entidades: los bancos, las sociedades financieras, las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda y las cooperativas de ahorro y crédito.

La única actividad que está vedada a las entidades financieras, excepto a los bancos, es recibir "depósitos a la vista". Esto quiere decir que todos pueden hacer toda la intermediación

financiera. Aquí está el concepto de igualdad de los participantes.

La ley permite hoy una banca múltiple con actividad comercial, en ahorros, hipotecaria, mandato, cambios, arrendamiento mercantil, seguros, almaceneras, tarjetas de crédito, corresponsalías del exterior y otros negocios colaterales de apoyo financiero.

c) LA REGULACION DE LA BANCA OFF-SHORE

Muy pocos estudios se han desarrollado en cuanto a las razones que dieron lugar a la existencia e impulso que en los últimos años tomó la actividad de la banca ecuatoriana en el extranjero, comúnmente conocida como banca "off shore".

Posiblemente la explicación más sencilla radica en la necesidad que encontró el banquero ecuatoriano de evitar que negocios que intrínsecamente eran "suyos", pues provenían de clientes ecuatorianos en el Ecuador o de ecuatorianos que radicados en el exterior deseaban mantener sus vínculos con su país de origen, fuesen acaparados por la banca internacional, que, entre otros factores, les ofrecía pocas seguridades en cuanto a los recursos o a los negocios que les confiaban, al no estar sometida a la égida de las autoridades de control del Ecuador.

La presencia de la banca ecuatoriana en el extranjero data de varios años y una serie de acontecimientos de última

factura, referidos especialmente a la necesidad de evitar que las instituciones bancarias y financieras que operan en el país, o sus subsidiarias o filiales en el exterior, puedan ser utilizadas para desarrollar operaciones de lavado de dinero proveniente del narcotráfico, han hecho que las autoridades de control del Ecuador consideren que deben ejercer una mayor ingerencia respecto a las actividades de tales entidades.

La ley faculta hoy, abierta y sinceramente, tener acciones y participaciones en entidades constituidas en el exterior. Faculta también abrir oficinas fuera del país.

La contrapartida que exige la ley es manejar los negocios con transparencia y con sujeción a los principios de solvencia y de prudencia financiera, usando además los manuales de control de la Superintendencia de Bancos.

d) EL SIGILO BANCARIO

Pese a la intensa campaña que desde hace algunos años se ha desatado en el Ecuador en contra de la institución del sigilo bancario, bajo el argumento de que facilita el lavado de dinero proveniente del narcotráfico, los autores del proyecto y particularmente la Superintendencia de Bancos, se han mantenido firmes en su posición de defensa de esta institución trascendental para el desarrollo de las actividades financieras. La reflexión fundamental para defender el sigilo bancario como una institu-

ción de trascendencia para el desenvolvimiento de las actividades bancarias y financieras en el país, radica en el hecho de que su existencia y preservación precautelan el derecho a la intimidad financiera, que garantizan la Constitución y las leyes del país a las personas naturales y jurídicas que actúan dentro de las normas legales y que por lo tanto tienen derecho a la inviolabilidad de su hogar o de su correspondencia, y en ningún caso ampara a los delincuentes que se apartan de tales preceptos legales y morales, ya que su derecho a la intimidad financiera desaparece o cesa a partir del momento en que las autoridades judiciales inician las acciones contempladas en la ley.

Los depósitos y las captaciones están sujetos al sigilo bancario. Por lo tanto, la ley prohíbe a los administradores, funcionarios y empleados, privados y públicos del sistema dar información sobre estas operaciones. En caso de violación de este principio, existe cárcel de uno a cinco años.

La excepción válida que estipula la ley es la que se refiere a la información solicitada por los jueces o por el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, CONSEP, en el ámbito de su competencia.

e) LA CENTRAL DE RIESGOS

Una de las metas del ajuste al sistema financiero, es contar con un instrumento de información crediticia del país, que administre la Superintendencia de Bancos.

Este tema está vinculado a la transparencia de la banca y a las pautas de buen control de los activos de riesgo.

La Superintendencia de Bancos deberá en el futuro, establecer la Central que servirá a todas las entidades del sistema financiero del país.

f) DERECHO DE PREFERENCIA DEL PEQUEÑO AHORRISTA

Este es uno de los puntos de avanzada de la ley y de un contenido social justo.

En caso de liquidación forzosa de una entidad financiera, los depósitos y captaciones de pequeños ahorristas tendrán privilegios sobre todos los activos de la entidad en liquidación, hasta el equivalente de 1000 UVCs. Este privilegio significa que hay que honrar el pago al pequeño ahorrista como sea, esto es, hasta solicitando un crédito a otras entidades financieras.

En la realidad, estas disposiciones tratan de cubrir el vacío que tenemos sin un Fondo de Garantía de Depósitos que el mercado podría establecer, pero para el que hay incertidumbre, sobre todo por los peligros burocráticos que se ciernen.

El tiempo es enemigo de la posibilidad de analizar detenidamente las normas legales que rigen en el sistema, pero creo que me he referido a lo más relevante de la ley actual.

Permítanme que concluya, diciéndoles que miro el futuro de la banca, difícil en el Ecuador. Deberán capitalizarse y fortalecerse en lugar de atomizarse, pero tal vez sea lo que suceda pronto. Deberán abrirse para competir en el mercado de capitales. Deberán competir con el financiamiento a través de las operaciones del mercado de valores y la creatividad y profesionalismo serán sus retos. Deberán finalmente, estar preparadas las entidades para la venida del capital extranjero y la apertura a los mercados mundiales.