

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ

Colegio de Jurisprudencia

**La banca en la sombra en Ecuador: una perspectiva comparada
entre bancos y cooperativas**

Daniela Anahís García Tite

Jurisprudencia

Trabajo de fin de carrera presentado como requisito
para la obtención del título de
Abogada

Quito, 20 de noviembre de 2022

© DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador.

Nombres y apellidos: Daniela Anahís García Tite

Código: 00203402

Cédula de identidad: 1600459315

Lugar y fecha: Quito, 20 de noviembre de 2022

ACLARACIÓN PARA PUBLICACIÓN

Nota: El presente trabajo, en su totalidad o cualquiera de sus partes, no debe ser considerado como una publicación, incluso a pesar de estar disponible sin restricciones a través de un repositorio institucional. Esta declaración se alinea con las prácticas y recomendaciones presentadas por el Committee on Publication Ethics COPE descritas por Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing, disponible en <http://bit.ly/COPETHeses>.

UNPUBLISHED DOCUMENT

Note: The following capstone project is available through Universidad San Francisco de Quito USFQ institutional repository. Nonetheless, this project – in whole or in part – should not be considered a publication. This statement follows the recommendations presented by the Committee on Publication Ethics COPE described by Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing available on <http://bit.ly/COPETHeses>.

LA BANCA EN LA SOMBRA EN ECUADOR: UNA PERSPECTIVA COMPARADA ENTRE BANCOS Y COOPERATIVAS¹

SHADOW BANKING IN ECUADOR: A COMPARATIVE PERSPECTIVE BETWEEN BANKS AND FINANCIAL COOPERATIVES

Daniela Anahís García Tite²
danigt333@gmail.com

RESUMEN

El propósito de este trabajo es determinar si la diferenciación en regulación financiera y la supervisión de Bancos y Cooperativas de Ahorro y Crédito en Ecuador producen riesgo sistémico en el Sistema Financiero Nacional. Se analizó la supervisión y arquitectura financiera del sistema ecuatoriano. Esto permitió establecer que los órganos de control están organizados de forma institucional y que existe una regulación *cuasi* unitaria. Se adoptó un enfoque funcional de la intermediación financiera para asimilar a ambas entidades financieras. Se encontró que algunos segmentos de las Cooperativas tienen regulaciones más ligeras y otros no tienen regulación. Por lo tanto, se denominó como banca en la sombra. Además, se demostró que pueden provocar riesgo sistémico por la interconexión que generan y por su tamaño. Se concluyó que la diferenciación en la regulación financiera y en la supervisión sí produce riesgo sistémico en Ecuador.

PALABRAS CLAVE

Banca en la sombra; riesgo sistémico; intermediación financiera; bancos; cooperativas.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to determine whether the differentiation in financial regulation and supervision of Banks and Financial Cooperatives in Ecuador produces systemic risk in the National Financial System. The supervision and financial architecture of the Ecuadorian system was analyzed. This made it possible to establish that the control bodies are organized in an institutional manner and that there is an almost unitary regulation. A functional approach to financial intermediation was adopted to assimilate both financial entities. It was found that some segments of the Financial Cooperatives have lighter regulations and others have no regulation. Therefore, it was labelled as shadow banking. In addition, it was shown that they could cause systemic risk because of the interconnectedness they generate and because of their size. It was concluded that differentiation in financial regulation and supervision does produce systemic risk in Ecuador.

KEY WORDS

Shadow banking; systemic risk; financial intermediation; banks; financial cooperatives.

Fecha de entrega: 20 de noviembre de 2022
Fecha de publicación: 20 de noviembre de 2022

¹ Trabajo de titulación presentado como requisito para la obtención del título de Abogada. Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito. Dirigido por Ricardo Esteban Montalvo Lara.

² © DERECHOS DE AUTOR: Por medio del presente documento certifico que he leído la Política de Propiedad Intelectual de la Universidad San Francisco de Quito y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo de investigación quedan sujetos a lo dispuesto en la Política. Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.- 2. MARCO TEÓRICO.- 3. ESTADO DEL ARTE: SUPERVISIÓN Y ARQUITECTURA REGULATORIA.- 4. ESTADO DEL ARTE: DIFERENCIAS EN LA REGULACIÓN DE COOPERATIVAS.- 5. ESCENARIO NORMATIVO ECUATORIANO.- 6. ARQUITECTURA FINANCIERA Y SUPERVISIÓN EN ECUADOR.- 7. COMPARACIÓN DE LA REGULACIÓN FINANCIERA ECUATORIANA.- 8. BANCA EN LA SOMBRA Y RIESGO SISTÉMICO 9. CONCLUSIONES.-

1. Introducción

Realizar depósitos y retiros, postular para créditos para vivienda o para educación son circunstancias habituales en la vida de las personas y de las empresas. Lo que no es tan conocido, es el complejo entramado normativo y la técnica terminología jurídica-financiera atrás de estas operaciones. Sin embargo, las crisis financieras no se compadecen de este desconocimiento, pueden marcar irremediamente el proyecto de vida de las personas y causar graves daños a la economía de los países. Solo después de la tragedia se busca entender qué sucedió y qué se puede hacer para evitar que vuelvan a ocurrir.

Han pasado 22 años desde una crisis que ha marcado la memoria colectiva ecuatoriana y 13 años desde una de las caídas financieras más grandes a nivel global. Evidentemente, el análisis de estos sucesos ha permitido mejorar la regulación de estas firmas tan importantes para la economía: las instituciones financieras bancarias. La normativa ecuatoriana no se ha quedado atrás, y ha incorporado y adoptado varias de las propuestas regulatorias que propuso el *Financial Stability Board* para fortalecer el sistema financiero. Sin embargo, estas nuevas exigencias son iguales para todas las instituciones financieras.

Por esta razón, se analizará hasta qué punto la asimetría en la regulación y en la supervisión generales de las Cooperativas de Ahorro y Crédito³ podrían impactar, desde un punto de vista sistémico, la estabilidad del Sistema Financiero Nacional. Con este objetivo, se reflexionará sobre el alcance del tratamiento diferenciado del sector popular y solidario – al que pertenecen las Cooperativas.

³ En adelante, se utiliza el término Cooperativa como abreviatura Cooperativa de Ahorro y Crédito.

Para cumplir el propósito del trabajo, se propone una metodología que combina el análisis del ordenamiento jurídico ecuatoriano con una investigación en Regulación Financiera. Este análisis estará fundamentado en la revisión de literatura de regulación financiera y su aplicación al sistema ecuatoriano. Esto se realiza a través de un análisis deductivo que plantea la existencia la banca en la sombra.

En el marco teórico se explica la función de los mercados financieros, la relevancia de los intermediadores, las funciones de las entidades bancarias, sus fragilidades, el riesgo sistémico y la banca en la sombra [2]. Enseguida, se presenta el estado del arte de la supervisión y arquitectura regulatoria [3]. Después, se plantea el estado del arte de las diferencias en la regulación de Cooperativas [4]. A continuación, se presenta el escenario normativo ecuatoriano, empezando por el alcance del tratamiento diferenciado y otras disposiciones constitucionales [5]. También, se explora la arquitectura financiera de la supervisión [6]. Luego, se compara la regulación de capital y liquidez entre Bancos y Cooperativas para determinar si existe riesgo sistémico [7]. De igual manera, se muestran los argumentos sobre si la banca en la sombra genera riesgo sistémico y si la regulación es suficiente para mantener la estabilidad [8]. Finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo [9].

2. Marco teórico

Empezando por una visión amplia, se explica la función de los mercados financieros y la relevancia de los intermediadores [2.1]. Luego, se hace referencia a las tres funciones de las entidades bancarias: la transformación de liquidez, de madurez y crediticia [2.2]. También se abordan las fragilidades inherentes a su ejercicio de transformación [2.3] y el riesgo sistémico que pueden provocar [2.4]. Para cerrar la sección, se introduce el concepto de banca en la sombra comparándolo con la regulación paralela que existe para otras instituciones financieras bancarias como las cooperativas [2.5].

2.1. Función de los mercados financieros y relevancia de los intermediadores

El mercado financiero tiene la función económica de “canalizar los fondos de los hogares, las empresas y los gobiernos que han ahorrado (...) hacia aquellos que tienen escasez

de fondos porque desean gastar más de sus ingresos”⁴. Este direccionamiento de recursos puede ocurrir de dos formas: directamente entre el prestamista y el prestatario; o, mediante “una segunda ruta llamada financiación indirecta que implica un intermediario financiero que (...) ayuda a transferir fondos de uno a otro”⁵.

Este proceso de “financiamiento indirecto, usando intermediarios, es la ruta principal para mover los fondos”⁶ y se conoce como intermediación financiera. De manera general, esta intermediación cobra relevancia porque permite reducir los costos de transacción por las economías de escala, disminuye la exposición de los prestamistas al riesgo por el riesgo compartido y las asimetrías de información⁷. Además, los pasivos de las instituciones bancarias “forman parte del sistema monetario y pueden utilizarse como medio de pago”⁸.

Estructuralmente, en el mercado financiero hay sistemas como el mercado de valores y el sistema financiero. En ellos, hay instituciones que actúan como intermediarias, por ejemplo, las casas de valores y los bancos, respectivamente. Son objeto de este estudio solo los intermediarios financieros partícipes del sistema financiero. Si bien, el ejemplo institucional por excelencia son los bancos, se puede extender su definición a otras instituciones que cumplen la misma función de aceptar depósitos y otorgar créditos: las Cooperativas. La asimilación entre estas instituciones centrada en su rol como intermediadores del sistema financiero refleja una orientación funcional⁹.

2.2. Funciones bancarias

A propósito de las entidades que realizan intermediación en el sistema financiero, hay tres actividades que son centrales en su operación: “transformación de liquidez,

⁴ Frederic Mishkin y Stanley Eakins, “Chapter 2: Overview of the Financial System”, en *Financial Markets and Institutions*, ed. de Donna Battista (New Jersey: Pearson, 2015), 16 (traducción no oficial).

⁵ *Ibidem*, 22.

⁶ Frederic Mishkin y Stanley Eakins, *Financial Markets and Institutions*, 22.

⁷ *Ibidem*, 23-25.

⁸ John Armour, Dan Awrey, Paul Davies, Luca Enriques, Jeffrey Gordon, Colin Mayer y Jennifer Payne, “13: Theory of Banking”, en *Principles of Financial Regulation*, (Nueva York: Oxford University Press, 2016), 562 (traducción no oficial).

⁹ Esta visión enfocada en la función es compartida con Armour *et al* en su libro *Principles of Financial Regulation*, una de las principales fuentes de este trabajo.

transformación de vencimiento y transformación de crédito”¹⁰. Enseguida, se analiza cada una de estas actividades.

Comenzando por la liquidez, esta se refiere a la “facilidad y rapidez con la que un activo puede convertirse en dinero en efectivo”¹¹. En el caso de los Bancos y Cooperativas, los pasivos que tienen a favor de los depositantes son muy líquidos porque implican darles acceso a “billetes y monedas, (...) permitirles que utilicen cheques girados contra el banco como medio de pago”¹² o que realicen otras transacciones dentro del sistema de pagos con poder liberatorio. En cambio, sus activos son esencialmente ilíquidos porque están compuestos por créditos hipotecarios, corporativos, de consumo, entre otros¹³. Entonces el poder transformador que tienen estos intermediadores es hacer que sus pasivos líquidos se transformen en activos ilíquidos.

La transformación de madurez o de vencimientos consiste, en cambio, en la diferencia del plazo entre la exigibilidad de sus obligaciones y sus derechos. Es decir, “los activos de los [intermediarios financieros] no solo son ilíquidos, sino que también son de largo plazo”¹⁴. Los préstamos otorgados, que son activos del Banco o la Cooperativa, pueden tener vencimientos para “veinticinco años o (...) aún más largos. En el otro lado del balance, los pasivos o depósitos pueden retirarse instantáneamente, o después de uno, dos o tres años”¹⁵. Esto significa que transforma los pasivos a corto plazo en activos a largo plazo.

La transformación crediticia, está basada en la diferencia de riesgo que hay en cada lado del balance de intermediadores del sistema financiero. Estas entidades son fundamentales para “financiar a particulares y pequeñas y medianas empresas” aumentando el riesgo y la tasa de retorno de los depósitos a la vista que son a “suma cierta”¹⁶. Es decir, estos intermediarios transforman pasivos de bajo riesgo en activos riesgosos.

¹⁰ John Armour, *et al*, “13: Theory of Banking”, 545.

¹¹ Frederic Mishkin y Stanley Eakins, “Chapter 4: Why do interest rates change?”, 65.

¹² John Armour, *et al*, “13: Theory of Banking”, 545.

¹³ John Armour, *et al*, “13: Theory of Banking”, 545.

¹⁴ *Ibidem*, 546.

¹⁵ *Ibidem*, 546.

¹⁶ *Ibidem*, 546.

2.3. Fragilidades derivadas del ejercicio de transformación

El ejercicio de transformación de liquidez, vencimiento y crédito que realizan los intermediarios financieros desencadena algunas fragilidades propias de su giro de negocio. La transformación de liquidez es posible gracias a que la institución “mantiene algunas reservas de efectivo para hacer frente a los retiros (...) porque, en general solo una pequeña fracción de los depositantes desea retirar parte de dinero”¹⁷. Si por alguna circunstancia, racional o no, “un gran número de depositantes retiran sus inversiones” puede ser que el banco no pueda “satisfacer sus demandas mediante la liquidación de activos y el cobro de inversiones a largo plazo”¹⁸.

Adicionalmente, el Banco o Cooperativa tienen la obligación de “devolver los depósitos a sus depositantes mientras sea solvente”¹⁹. Como consecuencia, se genera “el incentivo (...) de retirar sus depósitos antes que otras personas”²⁰ catalizando la insolvencia de la entidad. Este fenómeno, de retiro masivo de recursos por pánico financiero se conoce como corrida bancaria. Como se plantea, la idea de que otros depositantes retirarán sus ahorros no siempre es justificada. Según Armour *et al*, “cualquier evento que pueda desencadenar tal creencia, por ejemplo, la quiebra de otro banco o un falso rumor de que otros depositantes están tratando de retirar sus fondos”²¹.

2.4. Potencial riesgo sistémico

Las fragilidades del ejercicio de transformación reflejan el riesgo de quiebra de una firma. Sin embargo, por las particularidades de este tipo de instituciones hay la posibilidad de que se ponga en riesgo a todo el sistema. Existen características que potencian el riesgo sistémico como el tamaño de las instituciones y su interconexión. Por su tamaño, “la quiebra de algunas grandes instituciones financieras puede imponer costos a todo el sistema”²². Pero,

¹⁷ *Ibidem*, 545.

¹⁸ *Ibidem*, 548.

¹⁹ *Ibidem*, 548.

²⁰ *Ibidem*, 548.

²¹ *Ibidem*, 548.

²² Viral Acharya, Christian Brownlees, Robert Engle, Farhang Farazmand y Matthew Richardson, “Chapter 4: Measuring Systemic Risk”, en *Regulating Wall Street: the Dodd-Frank Act and the new architecture of global finance*, ed. de Viral Acharya, Thomas Cooley, Matthew Richardson e Ingo Walter (Nueva Jersey: John Wiley & Sons, Inc., 2011), 87.

estas instituciones no están aisladas, se conectan en el sistema a través de “redes en relaciones y contratos bilaterales y multilaterales, así como a través de los mercados”²³.

Esta interconexión entre entidades del sistema financiero genera efectos positivos en condiciones normales; sin embargo, potencia el riesgo sistémico frente a las crisis²⁴.

Acharya *et al* presentan tres razones:

En primer lugar, estas interconexiones entre instituciones o mercados pueden dejar de funcionar de manera normal, lo que hace que determinadas instituciones se enfrenten a riesgos excesivos e inesperados. En segundo lugar, muchas interconexiones y compromisos no pueden modificarse rápidamente y, por lo tanto, en una crisis, pueden transferir riesgos y pérdidas entre las empresas financieras, lo que genera fallas en cascada. En tercer lugar, ciertas instituciones son fundamentales para las redes financieras clave y sus fallas pueden resultar en fallas generalizadas²⁵.

La literatura señala que “hay varios tipos de riesgo sistémico que pueden surgir de la quiebra de una institución financiera, especialmente, durante una crisis financiera”²⁶. Por ejemplo, riesgo crediticio por el incumplimiento de las obligaciones de los deudores, el riesgo de contagio de corridas en el sistema bancario en la sombra o por la venta forzada de activos²⁷. Las consecuencias del contagio no son menores: dadas las asimetrías de información, “[l]a incertidumbre sobre la salud del sistema bancario puede llevar a (...) corridas de bancos, buenos o malos”²⁸.

La consecuencia es que, para solventar los retiros, las instituciones “se verán obligadas a vender activos rápidamente. (...) Estas ventas masivas de activos pueden hacer que sus precios bajen tanto que el banco se vuelva insolvente”²⁹. Sin embargo, el resultado es que “el contagio pueda llevar a múltiples quiebras bancarias y a un pánico bancario total”³⁰. La crisis no termina allí, pues con la quiebra de las instituciones de intermediación

²³Viral Acharya, *et al*, “Chapter 4: Measuring Systemic Risk, 88.

²⁴*Ibidem*, 88.

²⁵ Viral Acharya, *et al*, “Chapter 4: Measuring Systemic Risk, 88

²⁶ Viral Acharya, *et al*, “Chapter 5: Taxing Systemic Risk”, 122.

²⁷ *Ibidem*, 122-123.

²⁸ Frederic Mishkin y Stanley Eakins, “Chapter 8: Why do financial crises occur and why are they so damaging to the economy?”, 168.

²⁹ *Ibidem*, 168.

³⁰ *Ibidem*, 168.

en el sistema financiero desaparece la información sobre la solvencia de los prestatarios que generan problemas de selección adversa y riesgo moral en los mercados financieros³¹.

El efecto final es una afectación a la economía real, como consecuencia de la “caída de los precios de los activos y la quiebra de empresas en toda la economía que carecen de fondos para las oportunidades de inversión productiva”³². A pesar de que el texto se refiere específicamente a los Bancos, desde un enfoque funcional, es perfectamente aplicable a las Cooperativas.

2.5. Banca en la sombra

El uso del término de *shadow banking* o banca en la sombra no es unánime en el sistema internacional. Entonces, es preciso señalar que este trabajo se aleja de la definición de Armour. Este autor entiende que las instituciones que realizan banca en la sombra “replican las tres funciones de transformación de los bancos (...) mientras permanecen fuera del sistema bancario formal”; pero no “reciben depósitos que forman parte del sistema de pago de un país”³³. En su lugar, se utilizará en el sentido que el Financial Stability Board lo ha entendido por considerarlo menos restrictivo. Es decir, como una “intermediación crediticia que involucra entidades y actividades (total o parcialmente) fuera del sistema bancario regular”³⁴.

Esta definición también es reconocida por Roa y Warman en su análisis de los intermediarios financieros no bancarios en América Latina. En este estudio, resaltan que “la naturaleza del SB [*shadow banking*] de estas economías es distinta a la de las economías desarrolladas”³⁵. Como resultado, no se trata de titulizaciones o bursatilizaciones; en cambio, “podría estar relacionado con ciertas entidades de inclusión financiera que no están reguladas o cuentan con una regulación más laxa que el sector bancario tradicional”³⁶. Más adelante se analizará si las Cooperativas, al tener una regulación paralela a la de los Bancos en Ecuador,

³¹ *Ibidem*, 168.

³² Frederic Mishkin y Stanley Eakins, “Chapter 8: Why do financial crises occur and why are they so damaging to the economy?”, 168.

³³ John Armour, *et al*, “13: Theory of Banking”, 552.

³⁴ Global Shadow Banking Monitoring Report 2017, Financial Stability Board, 5 de marzo de 2018, párr. 1.

³⁵ María Roa y Fanny Warman, “Intermediarios financieros no bancarios en América Latina: ¿Shadow Banking?”, *Cuadernos de economía Elsevier* 39 (2016), 49.

³⁶ *Ibidem*, 49.

constituyen banca en la sombra. A continuación, se presentará el estado del arte donde se analizan los aportes que se han hecho a la supervisión y arquitectura regulatoria [3] y las diferencias en la regulación de otras entidades que realizan intermediación financiera como las Cooperativas [4].

3. Estado del arte: Supervisión y Arquitectura regulatoria

Las crisis bancarias no son ajenas a la realidad. Desde la década de 1980 han ocurrido alrededor de treinta, afectado a un gran número de países en todo el mundo³⁷. Ecuador fue uno de ellos entre 1998 y el 2002, cuando la crisis provocó un costo fiscal de rescate de los bancos del 22% del PIB, según una base de datos de crisis bancarias sistémicas³⁸. Una de las más recientes fue la que ocurrió en Estados Unidos en 2008. Esta “contribuyó a los debates sobre la regulación mundial para hacer frente a los riesgos sistémicos y cómo los reguladores nacionales a través del acuerdo de Basilea III para coordinar sus acciones macro prudenciales”³⁹.

Se aborda la supervisión desde una visión general, mostrando diferentes perspectivas teóricas de la arquitectura regulatoria financiera [3.1]. De forma más específica, se presentan algunos ejemplos de cómo se da la supervisión en algunos países del mundo [3.2]. También, se presenta la Regulación Financiera Prudencial.

3.1. Perspectivas teóricas de arquitectura regulatoria

Para entender algunas perspectivas de arquitectura reguladora desde una perspectiva normativa, Armour ha clasificado la organización de los reguladores y controladores a través de cuatro modelos: institucional, basado en objetivos, unificado y funcional⁴⁰. La primera asignación de jurisdicción se origina en la distinción histórica entre instituciones bancarias, del mercado de valores y de seguros⁴¹, donde según Merton la regulación busca “qué se puede hacer para que esas instituciones realicen sus servicios de intermediación particulares de

³⁷ Frederic Mishkin y Stanley Eakins, “Chapter 18: Financial Regulation”, 440.

³⁸ Frederic Mishkin y Stanley Eakins, “Chapter 18: Financial Regulation”, 441.

³⁹ Robert Baldwin, Martin Cave y Martin Lodge, *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, (Nueva York: Oxford University Press), 10 (traducción no oficial).

⁴⁰ John Armour, *et al*, “27: Regulatory Architecture: What matters?”, 1102.

⁴¹ *Ibidem*, 1102..

manera más eficiente y rentable”⁴². Se ha criticado este modelo porque su enfoque en instituciones consolidadas no permite al regulador detectar potenciales riesgos en la innovación financiera⁴³.

La perspectiva de regulación basada en objetivos propone un órgano regulador por objetivo, y ha tenido proponentes como Taylor que sugiere dos frentes: una Comisión de Estabilidad Financiera y una Comisión de Protección al Consumidor⁴⁴. De manera análoga, Goodhart presenta seis objetivos: riesgo sistémico, prudencial no sistémico, conducción de negocios minorista, conducción de negocios mayorista, intercambio financiero y regulación de la competencia⁴⁵. Los detractores de este modelo cuestionan su eficiencia porque multiplica y entrecruza innecesariamente órganos de regulación que tendrán problema en coordinarse⁴⁶.

Mientras tanto, Briault plantea el modelo unificado con un solo órgano encargado de cubrir todos los sectores y todos los objetivos para poder beneficiarse de la economía de escala al condensar la información y las autorizaciones, anticipar la interconexión y evitar la duplicación de esfuerzos⁴⁷. Merton se ha decantado por la perspectiva funcional de regulación del sistema financiero porque, a su criterio “las funciones financieras son más estables que las instituciones financieras; es decir, las funciones cambian menos con el tiempo y varían menos a través de las fronteras geopolíticas”⁴⁸. Acharya, en esa línea, ha planteado una analogía: “en la gran arquitectura la forma sigue la función; la arquitectura financiera no es diferente”⁴⁹.

⁴² Robert Merton, “A Functional Perspective of Financial Intermediation”, *Financial Management 14* (1995), 23-41 (traducción no oficial).

⁴³ *Ibidem*, 23.

⁴⁴ John Eatwell y Lance Taylor, *Global Finance at Risk: The Case for International Regulation*, (Nueva York: The New Press, 2000), 10 (traducción no oficial).

⁴⁵ Charles Goodhart, Markus Brunnermeier, Andrew Crockett, Avinash Persaud, Hyun Song Shin, “The Fundamental Principles of Financial Regulation”, *Geneva Reports on the World Economy 11* (2009), 9-63 (traducción no oficial).

⁴⁶ Clive Briault, “The Rationale for a Single National Financial Services Regulator”, *Financial Services Authority Occasional Paper Series 2* (1999), 18 (traducción no oficial).

⁴⁷ *Ibidem*, 18.

⁴⁸ Robert Merton, “A Functional Perspective of Financial Intermediation”, 23.

⁴⁹ Viral Acharya, *et al*, “Chapter 1: The Architecture of Financial Regulation”, 37.

3.2. Ejemplos de supervisión en el mundo

Un estudio realizado por el *Financial Stability Institute* analiza los casos de nueve jurisdicciones de todos los continentes⁵⁰ donde los países utilizan diferentes modelos para estructurar la supervisión de los diferentes tipos de instituciones financieras, incluyendo Bancos y Cooperativas.

Por ejemplo, “en Australia, una división separada es responsable de la supervisión de todas las instituciones financieras más pequeñas, independientemente del tipo”⁵¹. Es decir, el supervisor no distingue si son Bancos o Cooperativas sino el tamaño de las instituciones. Otro caso es China donde “la supervisión de todas las instituciones financieras rurales pequeñas y medianas es responsabilidad del Departamento de Supervisión de Instituciones Financieras Rurales de la Comisión Reguladora de Bancos y Seguros de China”⁵². En otras palabras, en este país no solo se considera su tamaño sino su ubicación geográfica.

La situación en Irlanda es diferente pues “las cooperativas financieras son supervisadas por (...) una división dentro del Banco Central de Irlanda de acuerdo con un mandato estatutario específico”⁵³. En Latinoamérica, Brasil tiene “una unidad específica para supervisar a las cooperativas e instituciones financieras no bancarias, independientemente de su tamaño”⁵⁴. Se puede deducir que la distinción es entre bancos y ‘no bancos’. En cambio, Kenia y Estados Unidos poseen “un organismo específico es responsable de la supervisión de las cooperativas sin importar su tamaño”⁵⁵.

A continuación, se expone la regulación para la intermediación financiera introducidos por el FSB en Basilea III [3.3]. Y, se analizan los requisitos de capital [3.3.1] y liquidez [3.3.2].

⁵⁰ Rodrigo Coelho, Jose Mazzillo, Jean Svoronos y Taohua Yu, “Regulation and Supervision of Financial Cooperatives”, *Financial Stability Institute: Insights on policy implementation 15* (2019).

⁵¹ Rodrigo Coelho, Jose Mazzillo, Jean Svoronos y Taohua Yu, “Regulation and Supervision of Financial Cooperatives”, párr. 79.

⁵² Rodrigo Coelho, Jose Mazzillo, Jean Svoronos y Taohua Yu, “Regulation and Supervision of Financial Cooperatives”, *Insights Financial Stability Institute on policy implementation 15* (2019), párrs. 79. (traducción no oficial).

⁵³ *Ibidem*, párr. 79.

⁵⁴ *Ibidem*, párr. 79.

⁵⁵ *Ibidem*, párr. 79.

3.3. Regulación Financiera Macropudencial

Sobre la regulación, hay una variedad de formas de regulación bancaria, pero hay ciertas regulaciones que han sido comunes en la mayoría de jurisdicciones. Las regulaciones prudenciales de capital y liquidez han sido sugeridas por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea que “es *de facto* el organismo normativo mundial en este ámbito”⁵⁶. Las normas proporcionadas por estos expertos se han expresado como mínimas⁵⁷.

3.3.1. Requisitos de capital

Según Armour, “la idea central de las normas de capital para los bancos es que los fondos propios deben financiar una proporción mínima de los activos del banco”⁵⁸, es decir, que los accionistas asumen cierto riesgo sobre los préstamos. En definitiva, esto “incrementa las posibilidades de que un banco sea capaz de absorber las pérdidas en el lado del activo del balance sin llegar a la insolvencia y (...) sin provocar una corrida de sus depósitos”⁵⁹.

El porcentaje mínimo que las instituciones bancarias deben tener de capital en función de sus activos responde al 8%, pero no se trata de un valor fijo. Basilea ha contemplado este porcentaje en función los activos sujetos a una ponderación por riesgo. Es decir, “se aplica a una valoración teórica del activo” que resulta en una carga de capital que puede ser mayor o menor que el 8% del valor nominal de los activos⁶⁰.

Basilea III ha propuesto, como parte de los requisitos de capital, tres colchones o *buffers* que lo complementan y un coeficiente de apalancamiento como medidas macropudenciales. Respecto de los colchones, el primero es el *buffer* de conservación de capital se aplica “a todos los bancos en todo momento” con el propósito de que las instituciones bancarias “acumulen reservas de capital fuera de los periodos de tensión para que se usen cuando se produzcan pérdidas” y corresponde al 2.5%⁶¹. El segundo es el colchón para bancos de importancia sistémica global que “se aplica solo a algunos bancos y – dependiendo el impacto previsto de la quiebra – varía entre el 1% y 3.5%⁶². El tercero, es el

⁵⁶ John Armour, *et al*, “14: Capital Regulation”, 574.

⁵⁷ *Ibidem*, 574.

⁵⁸ *Ibidem*, 577.

⁵⁹ John Armour, *et al*, “14: Capital Regulation”, 577.

⁶⁰ *Ibidem*, 582.

⁶¹ *Ibidem*, 594.

⁶² *Ibidem*, 595.

buffer de capital anticíclico que puede ser aplicado a algunos o a todas las instituciones bancarias en algún momento como respuesta a la prociclicidad restringiendo los préstamos durante un auge económico⁶³.

Paralelamente, “el marco de Basilea III introdujo un coeficiente de apalancamiento (...) independiente del nivel de riesgo, que sirviera de medida complementaria creíble a los requerimientos de capital en función del riesgo”⁶⁴. Este coeficiente es el resultado de la división del capital nivel 1 – que comprende el capital accionario pagado y las reservas declaradas – para la exposición total del apalancamiento, dentro y fuera del balance. En este sentido, establece un piso del 3% o más.

3.3.2. Requisitos de liquidez

La regulación de la liquidez responde a la intención de evitar que, ante una retirada repentina de fondos, los bancos tengan que vender activos ilíquidos⁶⁵. Para esto, se busca que las instituciones bancarias “mantengan una determinada proporción de los activos en forma líquida”⁶⁶. Basilea III, propone una regulación a la liquidez dos restricciones: el coeficiente de cobertura de liquidez y el coeficiente de financiación neta estable. Además, existen otros mecanismos para garantizar la liquidez mediante seguros a los bancos y a los financiadores a corto plazo.

El marco de Basilea tiene un enfoque prudencial porque busca promover la resistencia a corto plazo de los bancos frente a las crisis de liquidez; y a la vez incentivarles a financiarse de forma continua con fuentes más estables de financiación⁶⁷. Mediante el coeficiente de cobertura de liquidez, se sugiere que las instituciones bancarias que “mantengan una reserva de activos líquidos de alta calidad que debe ser al menos equivalente a las probables salidas netas de efectivo del banco durante treinta días en un escenario de estrés específico”⁶⁸.

⁶³ *Ibidem*, 596.

⁶⁴ Revisión del marco del coeficiente de apalancamiento de Basilea III, Documento de Consulta, Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, ISBN 978-92-9197-492-4, abril de 2016, párr. 2.

⁶⁵ John Armour, *et al*, “15: Liquity”, 613.

⁶⁶ *Ibidem*, 613.

⁶⁷ *Ibidem*, 622.

⁶⁸ *Ibidem*, 623.

En cambio, el coeficiente de financiación estable neta alcanza ambos lados del balance. Por los activos, estos son ponderados “según la probabilidad de que el banco pueda liquidarlos a su valor nominal en un mercado estresado”⁶⁹. Por el lado de los pasivos, se les pondera según la “probabilidad de que se retire la financiación en la misma situación”⁷⁰. Se consideran más estables los pasivos a largo plazo financiados por clientes minoristas y empresariales⁷¹. Es evidente que Basilea III, apunta a evitar externalidades pues son las mismas instituciones quienes deben garantizar que tendrán liquidez para enfrentar una eventual crisis.

Además, se pueden aplicar dos tipos de seguros: los que respaldan a las instituciones y los que protegen a los depositantes. El primero, ofrece a bancos solventes una garantía de liquidez; mientras tanto, el segundo garantiza a los financiadores que sus derechos serán satisfechos por un tercero si la institución financiera incumple⁷². El seguro a las instituciones bancarias, suele estar respaldado por el banco central y es considerado de última instancia⁷³. El sistema de garantía de depósitos, suele ser un tercero con “situación financiera impecable”⁷⁴ como un fondo respaldado por el Estado.

Como resultado, se reduce el incentivo de los depositantes de retirar los fondos. Este sistema funciona cuando hay credibilidad y se puede pagar a los financiadores rápido y en su totalidad⁷⁵. Sobre los seguros, se dice que pueden generar un riesgo moral en las instituciones financieras porque el riesgo de pérdida no recaerá sobre éstas. Sin embargo, desde otra perspectiva, evitan que haya fondos “estériles” en los bancos ya que estos mecanismos solo se activan con las crisis.

4. Estado del arte: Diferencias en la regulación de Cooperativas

A pesar del énfasis que se ha hecho en la asimilación de las Cooperativas y los Bancos por las funciones que realizan, hay que reconocer que más allá de su giro de negocio presentan características diferentes. Según el informe *Regulation and Supervision of*

⁶⁹ *Ibidem*, 625.

⁷⁰ *Ibidem*, 625.

⁷¹ *Ibidem*, 625.

⁷² John Armour, *et al*, “15: Liquity”, 646.

⁷³ *Ibidem*, 628.

⁷⁴ *Ibidem*, 646.

⁷⁵ *Ibidem*, 648.

Financial Cooperatives, presentado por el *Financial Stability Institute*, existen diferencias entre las Cooperativas y los Bancos por ser más pequeñas, tener modelos comerciales más sencillos, ser numerosas, distinguirse por sus objetivos, su forma de gobernanza y la distribución de las utilidades⁷⁶. Por esto, quienes emiten la normativa les dan características de proporcionalidad y diferenciación en la regulación.

Según el mismo informe, las Cooperativas suelen estar sujetas a reglas simplificadas pero esta simplificación no necesariamente hace los requisitos más ligeros⁷⁷. Como ejemplo, se señala que esto se traduce en “coeficientes de capital y liquidez más simples y más altos y requisitos simplificados de informes de supervisión”⁷⁸. En otras palabras, el tamaño y la complejidad son diferencias importantes entre las instituciones, pero la proporcionalidad hace que los requisitos se adapten a las instituciones.

Las Cooperativas basan sus modelos de negocio en “precios competitivos y proximidad física a los clientes” porque parte de su razón de ser es la inclusión financiera⁷⁹. Como resultado, se generan desafíos específicos para este tipo de entidades por su enfoque local como la concentración de activos y pasivos sin diversificación de riesgos⁸⁰. Además, por la forma en que se estructura su gobierno al ser “los propietarios al mismo tiempo clientes (potencialmente como depositantes o prestatarios) y, en algunos casos, miembros de los órganos de gobierno” se generan conflictos de interés⁸¹.

Por ello, “[l]a diferenciación también se usa frecuentemente para abordar situaciones que necesitan un tratamiento específico para reflejar las idiosincrasias y los desafíos de las cooperativas financieras, aplicándose a todas las FC [*Financial Cooperatives*] independientemente de su tamaño”⁸². Es evidente que la diferencia regulatoria debería enfocarse en atender sus desafíos y sus necesidades específicas.

⁷⁶ Rodrigo Coelho, Jose Mazzillo, Jean Svoronos y Taohua Yu, “Regulation and Supervision of Financial Cooperatives”, párrs. 38-65.

⁷⁷ Rodrigo Coelho, Jose Mazzillo, Jean Svoronos y Taohua Yu, “Regulation and Supervision of Financial Cooperatives”, párr. 67.

⁷⁸ *Ibidem*, párr. 68.

⁷⁹ *Ibidem*, párr. 24 .

⁸⁰ *Ibidem*, párr. 77.

⁸¹ *Ibidem*, párr. 55 .

⁸² *Ibidem*, párr. 67.

En esta línea, se recomienda “promover la igualdad de condiciones para los diferentes tipos de instituciones”⁸³; y, excepcionalmente, adaptar requisitos regulatorios cuando sean “desproporcionadamente altos para entidades que por su tamaño y complejidad tienen menos oportunidad para aprovechar las economías de escala”⁸⁴. El informe explica que “establecer diferentes conjuntos de reglas para diferentes tipos de instituciones con tamaños y perfiles de riesgos similares (...) podría crear distorsiones en el mercado e inclinar el campo de juego”⁸⁵. Incluso, señala que “diferenciación y proporcionalidad no debe llevar a sobreproteger tipos específicos de instituciones, creando así una mayor cooperación ayudaría a fortalecer la gestión de riesgos y crisis”⁸⁶.

5. Escenario normativo

El pilar de este trabajo es el análisis de la asimetría regulatoria entre bancos y Cooperativas en Ecuador, para determinar si tiene impacto en la estabilidad del Sistema Financiero Nacional. Por eso, en esta sección se plantea el escenario normativo ecuatoriano y ciertos principios que surgen del ordenamiento jurídico.

El escenario normativo que regula el Sistema Financiero Nacional está compuesto, principalmente, por: la Constitución de la República del Ecuador, Constitución⁸⁷; las disposiciones del Libro I del Código Orgánico Monetario y Financiero, COMF⁸⁸. Las Resoluciones de la Junta de Política y Regulación Financiera, JPRF, y de la Junta de Política y Regulación Monetaria, JPRM.

5.1. Constitución de la República del Ecuador

Como se ha propuesto, desde una perspectiva funcional de la intermediación se pueden asimilar las funciones, fragilidades y riesgos que tienen los Bancos y las Cooperativas. Sin embargo, estas últimas tienen características que las hacen especiales. Este criterio ha sido considerado dentro de la Constitución que es la fuente normativa más

⁸³ *Ibidem*, párr. 100.

⁸⁴ *Ibidem*, 2.

⁸⁵ *Ibidem*, 2 .

⁸⁶ *Ibidem*, 2 .

⁸⁷ Constitución de la República del Ecuador [Constitución], R.O. Suplemento 449 de 20 de octubre de 2008, reformada por última vez R.O. 377 de 25 de enero de 2021.

⁸⁸ Código Orgánico Monetario y Financiero, Libro I, [COMF], R.O. Suplemento 332 de 12 de septiembre de 2008, reformado por última vez R.O. 1 de 11 de febrero de 2022.

importante para justificar la diferenciación en la regulación de las entidades del sistema financiero. A continuación, se analiza el alcance y las limitaciones de este mandato constitucional.

Desde una perspectiva amplia de la economía, se establece que “el sistema económico [del Ecuador] es social y solidario”⁸⁹. Además, que entre los objetivos de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera está “establecer niveles de liquidez global que garanticen adecuados márgenes de seguridad financiera”⁹⁰. Es evidente que desde la perspectiva constitucional la concepción de una economía social y solidaria, y el principio de seguridad financiera se extienden a todo el sistema económico.

La norma constitucional también tiene disposiciones específicas para el sector financiero. Para empezar, considera que “las actividades financieras son un servicio de orden público, y (...) tendrán la finalidad fundamental de preservar los depósitos y atender los requerimientos de financiamiento para la consecución de los objetivos de desarrollo del país”⁹¹. También determina que los intermediarios de recursos en el Sistema Financiero Nacional provienen de “los sectores público, privado, y del popular y solidario”⁹².

Además, se plantea la existencia de “normas y entidades de control específicas y diferenciadas” según el sector. Y en el mismo artículo, se presenta que el propósito de la diferenciación en la normativa y las entidades de control es “preservar (...) [la] seguridad, estabilidad, transparencia y solidez” de los sectores del Sistema Financiero Nacional⁹³. Se puede deducir que la norma constitucional prioriza una regulación prudencial al reconocer principios como la seguridad y estabilidad financiera, o la solidez de las instituciones que conforman este sistema. Y, más importante, que la preservación de estos valores es la razón de ser de la diferenciación en la regulación y en la supervisión.

Incluso, en otro artículo de la Constitución se enfatiza que deberá existir “un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado” para iniciativas de servicios en el Sector Popular y Solidario⁹⁴. Sin embargo, se condiciona el tratamiento diferenciado de este

⁸⁹ Artículo 283, Constitución.

⁹⁰ Artículo 302, Constitución.

⁹¹ Artículo 308, Constitución.

⁹² Artículo 309, Constitución.

⁹³ Artículo 309, Constitución.

⁹⁴ Artículo 311, Constitución.

enunciado al grado en que estas actividades “impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria”⁹⁵.

5.2. Código Orgánico Monetario y Financiero

El sistema financiero ecuatoriano también se rige por lo que ordena el COMF; que entró en vigor en septiembre de 2014. Esta codificación regula en un mismo cuerpo legal “todas las disposiciones de leyes relacionadas con las políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria, como parte de la nueva arquitectura financiera ecuatoriana” así como la designación de los órganos responsables de la política y el control de este sistema. Este trabajo solo se enfoca en la normativa correspondiente al Libro I del COMF contiene la regulación del Sistema Financiero Nacional, específicamente la del sector privado y popular y solidario.

Según esta norma, las entidades que integran el Sistema Financiero Nacional en el sector público son los bancos y las corporaciones; en el sector privado los bancos múltiples y especializados, los servicios financieros y los servicios auxiliares; en el sector popular y solidario las Cooperativas, cajas centrales, y entidades asociativas.

Ilustración No. 1 Subsistemas del Sistema Financiero Nacional



⁹⁵ Artículo 311, Constitución.

Fuente: Elaboración propia, a partir del COMF.

Recientemente, en mayo del 2021, entró en vigencia la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización que impactó al Sistema Financiero Nacional. Entre los cambios, es interesante que se agrega un artículo que establece que “los organismos con capacidad regulatoria, normativa o de control, procurarán acoger como marco referencial los estándares técnicos internacionales relacionados con el ámbito de su competencia para la expedición de normativa y para el ejercicio de sus funciones”⁹⁶. Los cambios introducidos en la regulación macroprudencial, que están inspirados en las normas de Basilea III, se abordarán en el título de comparación de la regulación financiera [7].

Este cuerpo normativo también incluye valores de regulación macroprudencial, estabilidad financiera y riesgo sistémico. Por ejemplo, ordena que las regulaciones que emita la JPRF “permitan mantener la integralidad, solidez, sostenibilidad y estabilidad de los sistemas financiero nacional”⁹⁷. Inclusive, le faculta para “evaluar los riesgos a la estabilidad financiera y emitir regulaciones macroprudenciales dentro del ámbito de su competencia, en consulta con la [JPRM]”⁹⁸. Además, le obliga a la JPRF a “presentar un Informe de Estabilidad Financiera a la Asamblea” en conjunto con el Banco Central del Ecuador y las superintendencias. Todas estas entidades también están obligadas a contribuir a la estabilidad financiera del país.

Sobre el riesgo sistémico, este se aborda en dos hipótesis a lo largo del COMF: como causal para aplicar un colchón adicional en el patrimonio⁹⁹ y como posible consecuencia de la aplicación de la liquidación forzosa¹⁰⁰. Es evidente que hay una tendencia por buscar la regulación macroprudencial; que la estabilidad financiera es un principio transversal en el COMF que involucra a reguladores y controladores; y que se considera la posibilidad de que las instituciones pueden generar riesgos sistémicos.

⁹⁶ Artículo innumerado después del 6, COMF.

⁹⁷ Artículo 14, COMF.

⁹⁸ Artículo 14.1, COMF.

⁹⁹ Artículo 190, COMF.

¹⁰⁰ Artículo 303, COMF.

5.3. Ley Orgánica del Sector Popular y Solidario

La regulación para el sector popular y solidario también se encuentra en Ley de Economía Popular y Solidaria. En esta norma se encuentra la definición de economía popular y solidaria:

“se entiende por economía popular y Solidaria a la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital”¹⁰¹.

Por lo tanto, se entendería que tienen un tratamiento especial por surgir desde el sector cooperativo que se define como “sociedades de personas que se han unido en forma voluntaria para satisfacer sus necesidades económicas [...] mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática, con personalidad jurídica de derecho privado e interés social”¹⁰².

A pesar de brindar luces sobre la concepción del Sector Popular y Solidario, la mayoría de su normativa referente a la regulación de la sección financiera de este sector fue derogada con la entrada en vigencia del COMF, que tenía el objetivo de unificar la normativa para el Sistema Financiero Nacional.

6. Arquitectura financiera y supervisión

Ecuador tiene una arquitectura *cuasi* unitaria en cuanto a la regulación porque proviene en su mayoría de la JPRF, y en menor medida de la JPRM en cuanto a la liquidez y el encaje, como se verá más adelante. Hay que considerar que las superintendencias tienen facultades normativas, pero son mínimas a comparación de las de la JPRF y la JPRM.

Adicionalmente, que la arquitectura para el control del mercado financiero es institucional considerando que separa según las instituciones tradicionales de bancos, mercado de valores y de seguros como se señaló en el estado del arte. A esto, se añadiría a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, SEPS, como un regulador agrega un modelo de instituciones al paradigma tradicional. En cuanto al sistema financiero, este se

¹⁰¹Artículo 1, Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria [LOEPS], R.O. Suplemento 444 de 10 de mayo de 2011, reformada por última vez R.O. 29 de 25 de marzo de 2022.

¹⁰²Artículo 21, LOEPS.

divide en dos instituciones la Superintendencia de Bancos, SB, y la SEPS a pesar de que realicen la misma función en cuanto a las entidades financieras. Por ello, a continuación, se aborda cómo se diferencian estos controladores.

6.1. Órganos de supervisión

6.1.1. Superintendencia de Bancos

Según el COMF, la SB “es un organismo técnico de derecho público, con personalidad jurídica, parte de la Función de Transparencia y Control Social, con autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa (...)”¹⁰³ que se encarga de vigilar, auditar, intervenir, controlar y supervisar “las actividades financieras que ejercen las entidades públicas y privadas del Sistema Financiero Nacional con el propósito de que estas actividades atiendan al interés general (...)”¹⁰⁴. En su organigrama institucional consta que para atender al sector financiero público y al sector financiero privado tiene una intendencia nacional de control para cada subsistema¹⁰⁵. Adicionalmente, tiene una intendencia nacional jurídica, una intendencia nacional de riesgos y una intendencia nacional de control del sistema de seguridad social¹⁰⁶. Por otro lado el COMF ha enlistado 31 funciones para esta institución en el artículo 62 del COMF, como por ejemplo, la autorización de actividades, la inspección, la absolución de consultas, entre otras¹⁰⁷.

6.1.2. Superintendencia de Economía Popular y Solidaria

Según el COMF, “la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria [SEPS] es un organismo técnico de derecho público, con personalidad jurídica, parte de la Función de Transparencia y Control Social, con autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa”¹⁰⁸ que se encarga del “control de las entidades del sector financiero popular y solidario”¹⁰⁹. En su organigrama institucional consta una intendencia nacional de supervisión

¹⁰³ Artículo 59, COMF.

¹⁰⁴ Artículo 60, COMF.

¹⁰⁵ Estructura Orgánica Funcional, Documento de Transparencia de la Información Pública, Superintendencia de Bancos, 31 de octubre de 2022, Recuperado de: <https://www.superbancos.gob.ec/bancos/transparencia/#01ONK3WLZIG4VTYJUUVGBGZAMAEMO6J3EIW>, (último acceso: 20/11/2022).

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ Artículo 62, COMF.

¹⁰⁸ Artículo 74 COMF.

¹⁰⁹ Artículo 74, COMF.

a entidades del sector financiero popular y solidario y una intendencia nacional de supervisión al resto de organizaciones de la economía popular y solidaria. Además, hay una intendencia nacional de riesgos, una intendencia general jurídica, una intendencia general de desarrollo organizacional, entre otras¹¹⁰.

6.1.3. Duplicidad en la supervisión

Ahora que se han presentado las instituciones supervisoras es pertinente analizar cuál es el efecto de que haya dos controladores para la misma actividad de intermediación financiera.

Sobre las facultades, según lo dispuesto en el COMF, la SEPS desempeña exactamente las mismas funciones que la SB, a excepción de dos sobre la inscripción en el libro de accionistas, el pago de contribuciones anuales, y una disposición modificada sobre la disposición de aumento de capital dado que “las entidades de la economía popular y solidaria tienen capital ilimitado”¹¹¹. Es decir, estos dos órganos comparten alrededor del 90% de sus funciones

Esto refleja una duplicidad de esfuerzos que provoca la pérdida de especialidad y aumenta los costos de transacción. En el caso de la SEPS, además del Sector Financiero popular y solidario tiene que supervisar una multiplicidad de actividades más allá de la intermediación financiera por las entidades que pertenecen a la economía popular y solidaria; pero no son entidades financieras. Siguiendo el criterio de Briault en el estado del arte, al generar esta duplicidad se desperdicia la oportunidad de aprovechar una economía de escala, la información se obtiene se forma dispersa y no se podría anticipar la interconexión¹¹². Es notorio, que, al ser órganos autónomos e independientes entre sí, no hay la posibilidad de que alguna institución tenga una visión panorámica de los riesgos sistémicos en todo el Sistema Financiero Nacional.

Además, hay una desproporcionalidad en el número de instituciones de la que cada entidad es supervisora. Como se demostrará en el apartado [8.2.2] las instituciones del sector

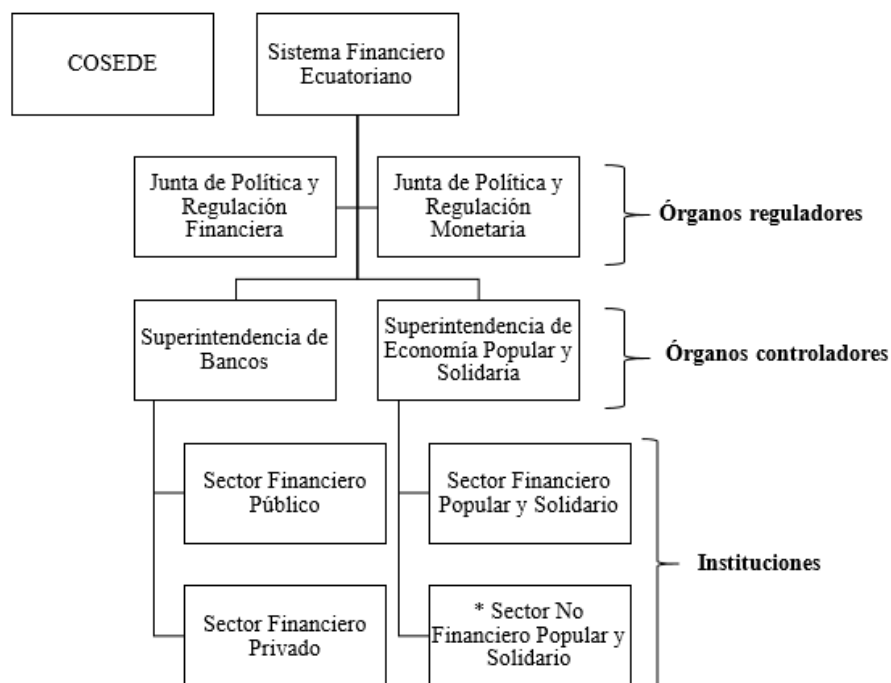
¹¹⁰ Estructura Orgánica Funcional, Documento de Transparencia de la Información Pública, SEPS, 31 de octubre de 2022, Recuperado de: https://www.seps.gob.ec/wp-content/uploads/Literal_a1-Organigrama_de_la_institucion_oct22.pdf, (último acceso: 20/11/2022).

¹¹¹ Artículo 74, COMF.

¹¹² Clive Briault, “The Rationale for a Single National Financial Services Regulator”, 18.

popular y solidario superan de sobremanera en número a las del sector financiero privado. Existe alrededor de 18 Cooperativas por cada Banco en el Ecuador¹¹³. Entonces, además de tener que supervisar más tipos de actividades la SEPS tienen más instituciones a su cargo.

Ilustración No. 2 Arquitectura del Sistema Financiero Ecuatoriano



Fuente: Elaboración propia, a partir del COMF.

7. Comparación de la regulación financiera ecuatoriana

Con el propósito de determinar si la banca en la sombra de las Cooperativas contiene asimetrías regulatorias que podrían no ser suficientes para mitigar riesgo sistémico, es necesario determinar cuáles son las diferencias en la regulación respecto de los Bancos privado. Por esta razón, se analizarán dos de las medidas regulatorias macroprudenciales más importantes: las restricciones al capital y la liquidez contenidas en el COMF y en las Resoluciones de la JPRF y JPRM. Sobre el capital, se hará referencia al nivel mínimo de capital requerido [7.1.1], al coeficiente de apalancamiento [7.1.2] y a los *buffers* anticíclico y sistémico [7.1.3].

¹¹³ Ver notas al pie: 162 y 163.

7.1. Regulaciones al Capital para Bancos y Cooperativas

7.1.1. Nivel mínimo de capital requerido

En Ecuador, se ha implementado como parte de los requisitos de capital un nivel mínimo requerido. Para determinar su proporción se utiliza una ponderación de activos por riesgo, tal como lo sugiere Basilea II. En este sentido, dadas la reformas al COMF que

$$\text{Nivel de capital mínimo requerido} = \frac{\text{Patrimonio Técnico Constituido}}{\text{Suma ponderada por riesgo de activos}} = 9\%$$

entraron en vigencia el 03 de mayo de 2021, las entidades sistema financiero nacional – que incluyen el privado y el sector popular y solidario – deben calcularlo mediante “la relación entre su patrimonio técnico y la suma ponderada por riesgo de sus activos y contingentes, no inferior al nueve por ciento (9%)”¹¹⁴:

A primera vista la regulación es similar para las entidades financieras de los dos sectores; sin embargo, hay algunas salvedades en el porcentaje mínimo de capital requerido y en sus componentes que son el patrimonio técnico y la suma ponderada por riesgo de activos. Primero, el ajuste incremental de nivel de capital mínimo que se ha propuesto para segmentos inferiores del sector popular y solidario. Segundo, la distinción en los criterios de composición del patrimonio técnico entre el sector privado y el popular y solidario. Tercero, la diferencia en el riesgo que se asigna a los activos para ponderarlos.

En primer lugar, la exigencia del 9% como nivel de capital mínimo no es igual para todos los actores del Sistema Financiero Nacional, pues el 18 de mayo de 2020 mediante la resolución No. 576-2020-F la JPRF reformó la normativa secundaria especificando que las Cooperativas pertenecientes a los segmentos 2, 3, 4 y 5 deben ir ajustando su nivel de capital mínimo de forma incremental hasta llegar al 9% de la siguiente manera¹¹⁵:

¹¹⁴ Artículo 190, COMF.

¹¹⁵ Artículo 77, Capítulo XXXVI: Sector Financiero Popular y Solidario, Codificación de las Resoluciones de la Junta de Política y Regulación Financiera, [Codificación JPRF], reformado por última vez 29 de septiembre de 2022.

Tabla No. 1 Nivel de capital mínimo para Cooperativas de segmentos 2, 3, 4 y 5

| Segmento | Diciembre 2019 | Diciembre 2020 | Diciembre 2021 | Diciembre 2022 | Diciembre |
|----------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------|
| 2 | 7,0% | 8,0% | 9,0% | 9,0% | 9,0% |
| 3 | No se requería | 4,5% | 7,0% | 9,0% | 9,0% |
| 4 | No se requería | 2,0% | 4,5% | 7,0% | 9,0% |
| 5 | No se requería | 2,0% | 4,5% | 7,0% | 9,0% |

Fuente: Elaboración propia, a partir de fuente bibliográfica¹¹⁶.

Se puede deducir que, en el caso del indicador de nivel de capital mínimo requerido hay una tendencia en la regulación ecuatoriano por homologarlo para todas las entidades del Sistema Financiero Nacional. Históricamente, a las cooperativas de segmentos inferiores no se les requería un nivel mínimo de capital cuando a los bancos y a las cooperativas de los segmentos 1 y 2. Como resultado del incremento gradual, la SEPS en 2020 tenía que controlar tres niveles de capital mínimo para los cuatro segmentos y hasta diciembre del año 2022 serían dos niveles diferentes.

En segundo lugar, el primer componente del nivel de capital mínimo – patrimonio técnico constituido – tampoco es el mismo en todo el Sistema Financiero Nacional. Este está conformado por el patrimonio técnico primario y el patrimonio técnico secundario¹¹⁷. Hay que considerar también que el ordenamiento entiende que el patrimonio técnico primario se constituye de “cuentas patrimoniales líquidas, permanentes y de mejor calidad”¹¹⁸.

Sobre la integración del patrimonio técnico primario – sin distinguir el sector de la institución financiera– vendrá dado por cuentas como “capital pagado; reserva legal y reservas facultativas autorizadas por la Junta General de accionistas (...); y aportes para futuras capitalizaciones de aumento de capital (...)”¹¹⁹.

Haciendo referencia al patrimonio técnico secundario, en el mismo artículo se señala que este “estará formado por el resto de cuentas patrimoniales, incluidas las obligaciones convertibles en acciones o deuda subordinada”¹²⁰. El patrimonio técnico secundario es diferente para las Cooperativas que, según la misma norma:

¹¹⁶ Artículo 77, Capítulo XXXVI: Sector Financiero, Popular y Solidario, Codificación JPRF.

¹¹⁷ Art. 190, COMF.

¹¹⁸ Artículo 75.2, Capítulo XXXVI: Sector Financiero, Popular y Solidario, Codificación JPRF.

¹¹⁹ Artículo 190, COMF.

¹²⁰ Artículo 190, COMF.

estará conformado por las utilidades y excedentes del ejercicio corriente una vez cumplidas las obligaciones laborales y tributarias; utilidades acumuladas de ejercicios anteriores; obligaciones convertibles sin garantía específica; las deducciones de la deficiencia de provisiones, amortizaciones y depreciaciones requeridas; y desmedros de otras partidas que la entidad no haya reconocido como pérdida¹²¹.

Es evidente que, en el caso de las Cooperativas, las deducciones de la deficiencia de las provisiones y otras cuentas que normalmente constarían como pasivos son tomadas en cuenta como parte del patrimonio técnico, aunque sea secundario. Es decir, al pasar pasivos como patrimonio el colchón efectivo de la Cooperativa es menor.

Sin embargo, estos cambios no han sido aplicados por las superintendencias en su labor de órganos de control porque la JPRF no ha reformado el contenido de sus resoluciones con la nueva composición de las cuentas. En este sentido, a partir de la información contenida en la nota metodológica del Boletín de Estados Financieros de la SEPS con corte al 31 de octubre de 2022¹²²; y, en las cuentas presentadas en el Boletín de Series de Indicadores de Solidez Financiera de la SB actualizado a septiembre de 2022¹²³ se evidencia que estas entidades están usando la normativa secundaria no actualizada para supervisar cuando su control debería adecuarse al contenido del COMF vigente.

Por lo tanto, una comparación pormenorizada de este aspecto de la normativa no se puede realizar al día de hoy, sin dejar de notar que la asimetría entre ley y la normativa secundaria traen ya un problema en sí mismo para el aspecto macroprudencial, que no puede incorporar conceptos como los colchones o las nuevas composiciones de patrimonio primario y secundario, como se explica *infra*.

7.1.2. Coeficiente de apalancamiento

Según el COMF, para el sector financiero privado y los segmentos 1 y 2 del sector financiero popular y solidario “la relación entre el patrimonio técnico y los activos totales y contingentes (...) no podrá ser inferior al cuatro por ciento (4%)”¹²⁴. Como se mencionó

¹²¹ Artículo 190, COMF.

¹²² Reporte financiero comparativo del Segmento 1, Boletín Mensual de Estados Financieros, Dirección Nacional de Gestión de la Información de la SEPS, 18 de noviembre de 2022, Nota Metodológica.

¹²³ Indicadores de Solidez Financiera, Boletín Mensual de Series Históricas, Coordinación General de Tecnología de la Superintendencia de Bancos, agosto de 2022.

¹²⁴ Artículo 190, COMF.

anteriormente, este coeficiente es independiente de la ponderación de riesgo y sirve para complementar el análisis del capital mínimo.

De entrada, esto permitiría tener un indicador que permita comparar el desempeño de Bancos y Cooperativas porque permite pasar por alto la ponderación de riesgo diferenciada que existe. Sin embargo, tampoco es asimilable porque la composición del patrimonio técnico es distinta según el sector. Además, se establece que para los demás segmentos del sector financiero popular y solidario la JPRF “regulará los porcentajes aplicables”¹²⁵. No obstante, no se ha desarrollado esta normativa secundaria. Por lo tanto, el porcentaje de este coeficiente no es exigible para las cooperativas de los segmentos 3, 4 y 5.

Como resultado, tampoco se puede entender que la regulación del coeficiente de apalancamiento sea la misma, ni se puede comparar este indicador entre Bancos y Cooperativas. Incluso, se invisibiliza ante el controlador el coeficiente de apalancamiento para los segmentos inferiores del sector popular y solidario porque el regulador no ha expedido la normativa.

7.1.3. Colchones anticíclico y de riesgo sistémico

En Ecuador, ha recogido en su normativa los *buffers* sugeridos por Basilea III, en los mismos términos planteados. La normativa delega la competencia de establecerlos a la “superintendencia, tanto la de Bancos como la de Economía Popular y Solidaria”¹²⁶. En el caso del sector popular y solidario, se puede hacer “por institución o segmento”¹²⁷. El colchón contra-cíclico supone “un incremento entre 0,5 y 2,5 puntos porcentuales”¹²⁸. En cambio, el colchón de importancia sistémica consiste en “un incremento entre el 1,0 a 3,5 puntos porcentuales si la institución financiera o el grupo financiero es calificado en situación de causal de riesgo sistémico”¹²⁹.

Se puede deducir que los porcentajes adicionales al patrimonio por efecto contra-cíclico o por riesgo sistémico pueden ser aplicados a todas las instituciones del Sistema Financiero Nacional, independientemente de su sector, o del segmento al que pertenezcan.

¹²⁵ Artículo 190, COMF.

¹²⁶ Artículo 190, COMF.

¹²⁷ Artículo 190, COMF.

¹²⁸ Artículo 190, COMF.

¹²⁹ Artículo 190, COMF.

Sin embargo, hay que recordar que el efecto no será el mismo porque hay una diferente composición los patrimonios técnicos primario y secundario. Además, la causal se debe determinar siguiendo la “metodología que para el efecto dicte la [JPRF], previo informe de la respectiva superintendencia”¹³⁰. Sin embargo, la JPRF no ha emitido la metodología que permita calificar la causal de riesgo sistémico. Entonces, el colchón de riesgo sistémico es simplemente inaplicable en el Ecuador tanto para Cooperativas como para Bancos.

7.2. Regulaciones a la liquidez para Bancos y Cooperativas

La regulación a la liquidez surge para evitar que las instituciones del sistema financiero tengan que vender sus activos; en su lugar, se regula su capacidad de mantener activos líquidos para responder ante una retirada masiva. Hay que recordar las técnicas para regular esta capacidad de forma prudencial han sido propuestas por Basilea III. Adicionalmente, los seguros son reconocidos para contener los efectos de una eventual corrida.

La liquidez en el país se entiende como una obligación para las entidades del sistema financiero nacional de “mantener los niveles suficientes de activos líquidos de alta calidad libres de gravamen o restricción, que puedan ser transformados en efectivo en determinado periodo de tiempo sin pérdida significativa de su valor”¹³¹. Entre los mecanismos para regular la liquidez que propone el marco normativo ecuatoriano se encuentra una reserva mínima de liquidez.

Según el COMF, “las entidades del sistema financiero nacional, están obligadas a mantener reservas de liquidez en el Banco Central del Ecuador” respecto de sus activos y/o pasivos” acorde normativa secundaria expedida por la JPRF. Según las resoluciones de la JPRF, “[e]l Banco Central del Ecuador calculará el requerimiento de reservas de liquidez para las entidades financieras (...) con base en el tipo de captaciones sujetas a encaje”¹³². Esta reserva se compone por un encaje bancario, un aporte al fondo de liquidez, y un mínimo de activos en títulos públicos. A continuación, se analizará cada uno de ellos.

¹³⁰ Artículo 190, COMF.

¹³¹ Artículo 189, COMF.

¹³² Artículo 13, Resolución JPRM-2022-002-M, JPRM.

7.2.1. Encaje legal

Según el COMF, “[l]as entidades de los sectores financieros público y privado, así como las del sector popular y solidario, sin perjuicio de las demás reservas (...), están obligadas a mantener encaje sobre los depósitos y captaciones”¹³³. Se establece además que estos valores serán mantenidos en el Banco Central del Ecuador¹³⁴ y que la JPRM, “regulará de manera diferenciada los porcentajes de encaje, que podrán ser por estructura de captación, tipo de entidad, entre otros”¹³⁵.

La última resolución de la JPRM ha establecido los porcentajes requeridos de encaje de la siguiente manera:

Tabla No. 2 Porcentaje requerido de encaje según la JPRM

| Sector Financiero | Tipo de entidad financiera por sector y por activos | | Porcentaje requerido de encaje | | | |
|----------------------------|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------|--------------------------------|------|------|------|
| | | | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
| Privado | Superiores a USD 1,000 millones | | 5% | | | |
| | Menores o iguales a USD 1,000 millones | | 3.5% | 4% | 4.5% | 5% |
| Popular y Solidario | Cooperativas de Ahorro y Crédito de segmento 1 | Superiores a USD 80 millones | 2% | 3.5% | 4.5% | 4.5% |
| | Cooperativas de Ahorro y Crédito de segmento 2 | Mayores a USD 20 millones hasta USD 80 millones | 0% | 2% | 3% | 4% |
| | Cooperativas de Ahorro y Crédito de segmento 3 | Mayores a USD 5 millones hasta USD 20 millones | 0% | 0% | 1.5% | 3% |

Fuente: Elaboración propia, a partir de la fuente bibliográfica¹³⁶.

Es notorio que se busca proporcionalidad en el monto del encaje dependiendo del tamaño de las instituciones financieras porque el porcentaje varía en función de los activos incluso en los bancos. Este año hay una diferencia notable dependiendo del sector financiero pues el requisito solo se impone al segmento 1, dejando sin regulación de encaje al resto de

¹³³ Artículo 240, COMF.

¹³⁴ Artículo 240, COMF.

¹³⁵ Artículo 241, COMF.

¹³⁶ Disposición Transitoria Primera, Resolución JPRM-2022-002-M.

Cooperativas del sector popular y solidario. Hay que considerar que con la proyección hasta 2025 hay proporcionalidad entre el 3% y 5%. Sin embargo, aun para este año las Cooperativas del segmento 4 y 5 continúan sin ser reguladas en este aspecto.

7.2.2. Fondo de liquidez

En Ecuador, el Fondo de Liquidez es el prestamista de última instancia para las instituciones financieras. Se mencionó este aseguramiento normalmente viene dado por el banco central, por su capacidad de imprimir dinero. Sin embargo, Ecuador no cuenta con una moneda oficial. Por lo tanto, el Banco Central del Ecuador no tiene la capacidad de ser el prestamista de última instancia. Como consecuencia, la normativa ecuatoriana ha creado la figura del Fondo de Liquidez. A su vez, los aportes a este son contabilizados como parte de las reservas de liquidez.

Según el COMF, este Fondo podrá cubrir “las deficiencias de liquidez de las entidades de los sectores financieros privado y popular y solidario (...) en calidad de prestamista de última instancia”¹³⁷. Esta entidad tiene la capacidad de otorgar “préstamos de liquidez a las entidades financieras” siempre que mantengan el nivel mínimo de patrimonio técnico y haya administrado su liquidez según las normas¹³⁸. Para financiarse, ante la ausencia de un banco central emisor de moneda, recibe aportes de las entidades del sector privado y del sector popular y solidario en dos fideicomisos separados.

Los aportes varían según el sector al que pertenece el intermediario financiero. Según las resoluciones de la JPRF el aporte mensual que “las entidades del sector financiero privado deben efectuar al Fondo de Liquidez, será el valor equivalente al 5% del promedio de sus depósitos sujetos a encaje del mes inmediato anterior”¹³⁹. La meta será recaudar el “10% de los depósitos sujetos a encaje”¹⁴⁰.

En cambio, las Cooperativas del segmento 1 “harán un aporte mensual al fideicomiso que será igual a una suma equivalente al 0,5% del promedio de sus obligaciones con el público del mes inmediato anterior”¹⁴¹. Este aporte incrementa el 0,5% anualmente

¹³⁷Artículo 333, COMF.

¹³⁸Artículo 333, COMF.

¹³⁹Artículo 14, Capítulo XXIX: Fondo de Liquidez, Codificación JPRF.

¹⁴⁰Artículo 14, Capítulo XXIX: Fondo de Liquidez, Codificación JPRF.

¹⁴¹Artículo 15.2, Capítulo XXIX: Fondo de Liquidez, Codificación JPRF.

hasta “alcanzar la meta del 7,5% de sus obligaciones con el público”¹⁴². Considerando que la resolución que propone eso fue expedida en 2016, actualmente, el aporte mensual este año ascendería a 3,5%¹⁴³.

Este trabajo no pretende analizar la efectividad de los fideicomisos como prestamistas de última instancia al estar limitados a su patrimonio. Pero, es cuestionable la duplicidad de estándares: el aporte de los bancos se calcula en función de los depósitos sujetos a encaje y el de las Cooperativas es relativo a sus obligaciones con el público. Además, la imposición mensual a las Cooperativas como aporte es 10 veces menor porcentualmente y la meta de recaudación difiere en 2,5% de un sector a otro. Incluso, al ser fideicomisos independientes, son las Cooperativas del segmento 1 las únicas aportantes al fideicomiso de fondo de liquidez del sector popular y solidario. Esto significa que necesariamente las Cooperativas de segmento 1 tienen menos disponibilidad de fondos en caso de requerir un prestamista de última instancia: al aportar menos y ser las únicas que lo hacen en su sector.

Existe la posibilidad de que los Fideicomisos del Fondo de Liquidez obtengan recursos al efectuarse préstamos entre ellos¹⁴⁴. No obstante, el monto del préstamo está limitado al 20% de los recursos del que otorga el préstamo y a la aprobación de COSEDE de la necesidad del préstamo “sobre la base del nivel de cobertura de los potenciales requerimientos de liquidez de las entidades aportantes del fideicomiso correspondiente”¹⁴⁵. Es decir, no hay la certeza de que las Cooperativas podrán acceder a los fondos del fideicomiso del sector financiero privado y es probable que no lo hagan si hay un potencial riesgo sistémico porque priorizarán a sus aportantes.

7.2.3. Mínimos de títulos públicos requeridos

Según la JPRM sobre la composición de las reservas de liquidez, los Bancos deben constituir el 1.5% de activos que sean títulos de entidades financieras públicas y el 2% de títulos emitidos por el ente rector de las finanzas públicas¹⁴⁶. Esta exigencia se da solo a los

¹⁴² Artículo 15.2, Capítulo XXIX: Fondo de Liquidez, Codificación JPRF.

¹⁴³ Resolución, 203-2016-F, JPRF, R.O. 700 de 26 de febrero de 2016.

¹⁴⁴ Artículo 335.5, COMF.

¹⁴⁵ Artículo 23, Capítulo XXIX: Fondo de Liquidez, Codificación JPRF.

¹⁴⁶ Artículo 17, Resolución JPRM-2022-002-M.

Bancos, pues las Cooperativas no están obligadas a constituir sus reservas con esos activos. Estos títulos se consideran líquidos porque “deberán tener garantizada su recompra en cualquier momento por parte del emisor a solicitud del tenedor”¹⁴⁷. A pesar de que se ha reducido la exigencia mínima, estos títulos exponen a los bancos a la situación fiscal del estado.

Tabla No. 3 Reservas de liquidez proyectadas para 2025

| Reservas de liquidez | Bancos privados | Cooperativas de ahorro y crédito por segmento | | | | |
|---------------------------------------------------------|-----------------|-----------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Encaje | 5% | 4.5% | 4% | 3% | 0% | 0% |
| Aportes al Fondo de Liquidez | 5% | 3.5% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| Sumatoria del porcentaje de títulos públicos requeridos | 3.5% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| Total | 13.5% | 7.5% | 4% | 3% | 0% | 0% |

Fuente: Elaboración propia, a partir de la fuente bibliográfica^{148, 149 y 150}.

Es notorio que hay una brecha en requisitos de liquidez para el sector financiero privado y los del sector popular y solidario, incluso proyectándolos para el 2025 cuando los porcentajes aplicados sean los máximos. Entre el segmento con requisitos más altos de las Cooperativas y cualquier banco hay una diferencia del 40% en el mínimo de liquidez. Se exige alrededor 80% menos de liquidez a los segmentos 2 y 4. Y los segmentos 4 y 5 no tienen regulación alguna sobre este aspecto.

7.2.4. Seguro de depósitos

Sobre el aseguramiento a los depositantes la normativa ecuatoriana establece que el “monto protegido por el Seguro de Depósitos para cada persona natural o jurídica, será diferenciado por cada uno de los sectores financieros asegurados”¹⁵¹. La misma norma fija el monto de USD 32.000 para el sector financiero privado y da a la JPRM Y JPRF la potestad de regular el sector popular y solidario¹⁵². Asimismo, la JPRF ha establecido que la cobertura

¹⁴⁷ Artículo 18, Resolución JPRM-2022-002-M.

¹⁴⁸ Artículo 17 y Disposición Transitoria Primera, Resolución JPRM-2022-002-M.

¹⁴⁹ Artículos 14 y 15.2, Capítulo XXIX: Fondo de Liquidez, Codificación JPRF.

¹⁵⁰ Artículo 2, Capítulo XXXVI: Sector Financiero Popular y Solidario, Codificación JPRF.

¹⁵¹ Artículo 328, COMF.

¹⁵² Artículo 328, COMF.

para las Cooperativas del segmento 1 “será igual a dos veces la fracción básica exenta vigente del impuesto a la renta, pero en ningún caso inferior a USD 32.000,00”¹⁵³. No obstante, para las Cooperativas de segmentos inferiores el monto de cobertura es menor, tal como se muestra en la tabla:

Tabla No. 4 Monto de cobertura del Seguro de Depósitos según la institución financiera

| Tipo de institución | Segmento | Monto de cobertura |
|----------------------------|-----------------|---------------------------|
| Bancos privados | - | USD 32.000 |
| Cooperativas | Segmento 1 | USD 32.000 |
| | Segmento 2 | USD 11.290 |
| | Segmento 3 | USD 5.000 |
| | Segmento 4 | USD 1.000 |
| | Segmento 5 | USD 1.000 |

Fuente: Elaboración propia, según las fuentes bibliográficas ¹⁵⁴ y ¹⁵⁵.

Es evidente que, frente a una eventual crisis, con excepción del segmento 1, los usuarios financieros del sector popular y solidario no tienen incentivos para no generar una corrida bancaria porque el monto de cobertura del Seguro de Depósitos además de ser parcial, es bajo.

8. Banca en la sombra y riesgo sistémico

Una vez analizados los criterios de supervisión y regulación en el Ecuador es oportuno establecer si esta asimetría regulatoria puede hacer que las Cooperativas sean consideradas banca en la sombra [8.1]. Además, si esto genera riesgo sistémico [8.2]. Y, si la regulación es suficiente para mantener la estabilidad financiera a pesar de este riesgo [8.3].

8.1. ¿Hay banca en la sombra?

Como se propuso en el marco teórico, la banca en la sombra puede referirse a entidades y actividades que estén fuera del sistema bancario regular, ya sea de forma total o parcial¹⁵⁶. Las Cooperativas son entidades financieras reguladas con normas diferenciadas. Entonces, si se considera que las normas dirigidas a los Bancos constituyen el sistema

¹⁵³ Artículo 75, Capítulo XXVIII: Del Seguro de Depósitos, Codificación JPRF.

¹⁵⁴ Artículo 328, COMF.

¹⁵⁵ Artículos 75-78, Capítulo XXVIII: Del Seguro de Depósitos, Codificación JPRF.

¹⁵⁶ Global Shadow Banking Monitoring Report 2017, párr. 1.

bancario regular las Cooperativas definitivamente están fuera de esa regulación, al menos parcialmente, porque la mayoría de exigencias no alcanzan las de los bancos.

Hay que considerar que hay Cooperativas, especialmente del segmento 4 y 5 que no son tomadas en cuenta en la regulación, por ejemplo, de liquidez. Según un informe de la Confederación Alemana de Cooperativas sobre la regulación y supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina y el Caribe, en Ecuador, “las cooperativas no supervisadas pueden hacer las mismas actividades que las que sí están supervisadas, lo cual puede dar origen a arbitraje regulatorio”¹⁵⁷. Por lo tanto, la forma en la que se ha emitido la regulación paralela para las Cooperativas permite que se les catalogue como banca en la sombra.

8.2. ¿Genera riesgo sistémico que no está simétricamente regulado?

Anteriormente se explicó que las vertientes del riesgo sistémico son la interconexión y el tamaño de las instituciones. A continuación, se demuestra que pueden ocurrir ambos.

8.2.1. Interconexión

Hay normas que prohíben a las entidades del sector popular y solidario “utilizar la segmentación con fines publicitarios o de promoción”¹⁵⁸. Esto significa, que en caso de que una Cooperativa con una regulación prudencial más laxa llegue a quebrar las personas no serán capaces de distinguir la segmentación a la que pertenece y dudarán de la salud de todo el sistema de Cooperativas.

Como resultado, el riesgo idiosincrático puede dar lugar a una corrida en el sector popular y solidarios. Hay que recordar que el Sistema de Seguro de Depósitos produce incentivos para que los usuarios de la mayoría de segmentos retiren sus fondos porque el monto de cobertura es bajo. Este riesgo puede transferirse al sector financiero ya que ambos están interconectados a través del Sistema Nacional de Pagos ya que a través de este “se efectúan, de forma directa o indirecta, las transferencias de recursos gestionados a través de medios de pago y la liquidación de valores entre sus distintos participantes”¹⁵⁹ que provienen de todos los sectores del Sistema Financiero Nacional.

¹⁵⁷ Confederación Alemana de Cooperativas, “Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina y el Caribe” (San José: 2013).

¹⁵⁸ Artículo 4, Capítulo XXXVI: Sector Financiero Popular y Solidario, Codificación JPRF.

¹⁵⁹ Artículo 103, COMF.

Además, el riesgo se puede extender más allá del Sistema Financiero Nacional hacia el Mercado de Valores. Esto sucede en la hipótesis de que una institución financiera puede actuar como originador de un fideicomiso de titularización, para emitir valores de contenido crediticio, que recibe el capital proveniente de la colocación de los títulos y tiene derechos fiduciarios pendientes sobre el flujo de intereses de la cartera. Además, puede garantizar el proceso de titularización con sustitución de activos, contratos de apertura de crédito, garantía o aval exponiendo su balance.

8.2.2. Tamaño

Las Cooperativas de segmentos 1, 2 y 3 sumaron activos que ascendieron a aproximadamente USD 22.429 millones de dólares en agosto de 2022¹⁶⁰, según el Portal Estadístico de la SEPS. Los activos bancos (grandes, medianos y pequeños) fue de USD 54.285 millones de dólares aproximadamente en el mismo mes, según el Boletín Financiero Mensual que elabora la SB¹⁶¹. Esto significa que, excluyendo al sector público, los primeros tres segmentos del sector financiero popular y solidario manejan el 30% de activos en el Sistema Financiero Nacional.

Adicionalmente, según el catastro de bancos privados nacionales de la SB, hay 24 entidades activas¹⁶². En cambio, según los datos de la SEPS, hay un total de 449 Cooperativas de ahorro y crédito activas. De estas, 43 se encuentran en el segmento 1, 49 en el segmento 2, 91 en el segmento 3, 157 en el segmento 4 y 109 en el segmento 5¹⁶³. Es decir, solo en el segmento 1 hay un 44% más de instituciones que en todo el sistema financiero privado. Es evidente, que el sector popular y solidario es numéricamente importante.

Incluso, se asegura que “Ecuador es el país en el cual las cooperativas de ahorro y crédito tienen la mayor participación en su sistema financiero”¹⁶⁴ en su estudio de los

¹⁶⁰ Activos, Portal Estadístico Data SEPS, Recuperado de: <https://data.seps.gob.ec/#/dashboards/analytics/0/1>, (último acceso: 20/11/2022)

¹⁶¹ Ranking en base a la participación de las principales cuentas del balance: Activos, Boletín Financiero Mensual, Superintendencia de Bancos, agosto 2022.

¹⁶² Catastro Público de Bancos Privados Nacionales, Reporte, Superintendencia de Bancos, 20 de noviembre de 2022, Recuperado de: <https://www.superbancos.gob.ec/bancos/catastro-publico/>, (último acceso: 20/11/2022).

¹⁶³ Entidades, Portal Estadístico Data SEPS, Recuperado de: <https://data.seps.gob.ec/#/dashboards/analytics/0/1>, (último acceso: 20/11/2022)

¹⁶⁴ María Roa y Fanny Warman, “Intermediarios financieros no bancarios en América Latina: ¿Shadow Banking?”, 56.

intermediarios financieros no bancarios en América Latina. Entonces, dado que este sector ha ido adquiriendo “mayor importancia y (...) [cumple] una regulación más laxa, o inexistente, hasta la fecha que la del resto del sistema bancario- el sector de cooperativas es de mayor riesgo para el sistema financiero en su conjunto que en los otros países analizados”¹⁶⁵.

8.3. ¿La regulación es suficiente para mantener la estabilidad financiera a pesar de este riesgo?

La regulación no es suficiente para mantener la estabilidad financiera, al producirse riesgo sistémico por la banca en la sombra que ejercen las Cooperativas por varios motivos. Uno de los principales problemas es la falta de emisión de normativa secundaria por parte del principal órgano regulador que imposibilita la aplicación de colchones de riesgo sistémico y de la adecuación de los criterios de patrimonio técnico. Esto se traduce, en un menor colchón para las pérdidas y más riesgo para los depositantes.

Un segundo problema se encuentra en la arquitectura regulatoria porque hay una doble institucionalidad para realizar el mismo trabajo. El caso de las superintendencias refleja que la duplicidad de esfuerzos que provoca la pérdida de especialidad y que limita la posibilidad de tener una visión panorámica de los riesgos sistémicos o de interconexión en todo el Sistema Financiero Nacional.

Como ha expresado la CEPAL sobre los riesgos de la inclusión financiera: “si su desarrollo no es planificado, guiado, supervisado y medido adecuadamente, puede tener consecuencias negativas en la economía y el desarrollo (...) y puede producir inestabilidad financiera y económica”¹⁶⁶.

Entonces, se ha analizado que los principios de estabilidad y seguridad financiera están presentes en la norma suprema. Pero, sobre todo, que el trato preferencial y diferenciado para Cooperativas no se trata de una carta en blanco, sino que está condicionado a la capacidad de esas instituciones de contribuir al desarrollo de la economía popular y solidaria. Además, que la razón de ser de esta diferenciación es que los controladores se encarguen de

¹⁶⁵ *Ibidem*, 56.

¹⁶⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “¿Cuáles son los riesgos de la inclusión financiera?”, Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/inclusion-financiera-pymes/preguntas-frecuentes> (último acceso: 20/11/2022).

mantener la seguridad y estabilidad financiera de cada sector. Sin embargo, han orientado sus actividades principalmente al financiamiento de créditos de consumo, incluso por sobre el microcrédito y la vivienda¹⁶⁷. Según el Boletín de la SEPS, el volumen de crédito que las instituciones del segmento 1, 2 y 3 otorgan para consumo – no productivo bordea el 45%¹⁶⁸.

9. Conclusiones

Este estudio analizó la asimetría en la regulación de las Cooperativas encasillándolas como banca en la sombra y determinando que su asimetría podría constituir riesgos para la estabilidad financiera. Esto se concluye gracias a varios hallazgos. Primero, en el Sistema Financiero Nacional conviven varios subsistemas y su clasificación permite direccionar la normativa. Además, la arquitectura de la regulación es *cuasi* unitaria por que la JPRF y JPRM emiten normativa. El control es institucional porque sigue la distinción entre las entidades bancarias de las de valores y seguros.

Segundo, la regulación respecto al nivel mínimo de capital requerido que aparentemente exige a todas las instituciones del sistema financiero nacional el 9% de la relación entre patrimonio técnico constituido y la suma ponderada por riesgo de activos no lo hace realmente. Esto, simultáneamente, repercute en el cálculo de los colchones contracíclico y por riesgo sistémico. De todas formas, la regulación actual no puede ser aplicada porque no se ha emitido la normativa secundaria al respecto.

Tercero, la regulación de la liquidez en Ecuador es igual para Cooperativas que para instituciones bancarias. El encaje legal y los aportes al fondo de liquidez son significativamente menores para las Cooperativas que para los Bancos. Incluso, hay segmentos de Cooperativas a las que no se les exige estos valores.

Sobre el porcentaje mínimo de compra de títulos al Estado, esta es una obligación exclusiva de los bancos. Como resultado, existe una amplia brecha en el porcentaje de liquidez que mantienen los bancos, comparado con las Cooperativas hasta el segmento 3. Las Cooperativas de segmento 4 y 5 no tienen regulación al respecto. Haciendo referencia al Seguro de Depósitos en el sector popular y solidario, los usuarios – con excepción de los del

¹⁶⁷ Julio Prado, Juan Erráex, Ivonne Cilio, Daniel Godoy, Nicole Granizo, “Bancos vs. Cooperativas”, *Informe Técnico Asobanca 2* (2019), 23.

¹⁶⁸ Actualidad y Cifras EPS, Boletín Estadístico, Data SEPS, octubre de 2022, 3.

segmento 1 – tienen incentivos de provocar una corrida bancaria porque el monto asegurado es bajo.

Cuarto, si bien existe una exigencia constitucional de diferenciar la normativa para el sector popular y solidario, esta está condicionada a su capacidad de contribuir al desarrollo y hay otras normas constitucionales que están al mismo nivel y buscan preservar la estabilidad, la transparencia y la solidez de la economía. Además, la literatura sugiere que la diferenciación debe hacerse proporcionalmente haciendo más sencillas los requisitos y no más ligeros. Incluso, que la diferenciación en la regulación debe hacerse con cautela y hay que orientarla a combatir los desafíos inherentes a estas instituciones. Por ejemplo, el riesgo de concentración de activos y pasivos no diversificados por su enfoque local. Y, los conflictos de interés que pueden surgir en su gobierno corporativo.

Quinto, la regulación paralela para las Cooperativas en Ecuador sí puede considerarse banca en la sombra y tiene el potencial de producir riesgo sistémico por la interconexión y el tamaño del sector. Sobre la interconexión, todas las entidades del Sistema Financiero Nacional están interconectadas a través del Sistema Nacional de Pagos y el Mercado de Valores. Entonces, si se genera un riesgo idiosincrático en las Cooperativas de los segmentos inferiores, provocarán una corrida en las entidades porque el Seguro de Depósitos tiene montos de cobertura muy bajos. Esta corrida puede extenderse a otros segmentos, porque los usuarios no necesariamente podrán distinguirlas dada la prohibición que tienen las Cooperativas de publicitar su segmento. También porque se trata de un importante sector que mantiene la mitad de activos que tienen los bancos y superan bastamente en número al sector financiero privado.

Sexto, la asimetría de la regulación puede constituir un riesgo a la estabilidad financiera, al producirse riesgo sistémico por la banca en la sombra que ejercen las Cooperativas de Ahorro y Crédito porque el órgano regulador no emite normativa y porque los controladores no pueden tener una visión del sistema en su conjunto.