

**UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ**

**Colegio de Jurisprudencia**

**Asimetrías regulatorias micro prudenciales de capital  
entre bancos del sector privado y cooperativas en  
Ecuador**

**Andrés David Villacís Fierro**

**Jurisprudencia**

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

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: Andrés David Villacís Fierro

Código: 00209546

Cédula de identidad: 1723924096

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 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## UNPUBLISHED DOCUMENT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. 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>.

# ASIMETRÍAS REGULATORIAS MICRO PRUDENCIALES DE CAPITAL ENTRE BANCOS Y COOPERATIVAS EN ECUADOR<sup>1</sup>

## MICRO PRUDENTIAL REGULATORY ASYMMETRIES OF CAPITAL BETWEEN BANKS AND COOPERATIVES IN ECUADOR

Andrés David Villacís Fierro  
andresvillacis0000@gmail.com<sup>2</sup>

### RESUMEN

La regulación micro prudencial de capital entre bancos del sector privado y cooperativas de ahorro y crédito es asimétrica en la medida en que la regulación para cooperativas es menos exigente. El regulador ecuatoriano no ha tomado en cuenta la fragilidad estructural de ambas instituciones, lo que significa que, a pesar de que ambas realizan la misma actividad, están reguladas de manera diferente. El principal inconveniente derivado de ello es poner en riesgo ciertos objetivos regulatorios, tales como la estabilidad de las entidades y la protección al usuario financiero e inversionista. Se ha abordado este problema mediante una regulación micro prudencial en cuanto a requisitos mínimos de capital. El principal hallazgo producto de esta investigación es la semejanza funcional entre bancos y cooperativas, y se relaciona estrechamente con la conclusión, debido a que el regulador debe valorar más estas semejanzas a nivel funcional que diferencias institucionales para la elaboración de estas estrategias regulatorias.

### PALABRAS CLAVE

Regulación bancaria, micro prudencial, capital, bancos, cooperativas.

### ABSTRACT

*Microprudential regulation of capital between private sector banks and credit unions is asymmetric to the extent that regulation for cooperatives is less demanding. The Ecuadorian regulator has not taken into account the structural fragility of both institutions, which means that, despite the fact that both carry out the same activity, they are regulated differently. The main inconvenience derived from this is putting certain regulatory objectives at risk, such as the stability of the entities and the protection of the financial user and investor. This problem has been addressed through microprudential regulation in terms of minimum capital requirements. The main finding resulting from this investigation is the functional similarity between banks and cooperatives, and it is closely related to the conclusion, because the regulator must value these similarities more at a functional level than institutional differences for the development of these regulatory strategies.*

### KEY WORDS

*Banking regulation, micro prudential, capital, banks, cooperatives.*

---

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

<sup>2</sup> © 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 de investigación en el repositorio virtual, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Fecha de lectura: 20 de noviembre de 2022

Fecha de publicación: 20 de noviembre de 2022

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.- 2. MARCO NORMATIVO.- 3. FALLOS DE MERCADO Y OBJETIVOS DE LA REGULACIÓN FINANCIERA Y BANCARIA APLICABLES.- 4. REGULACIÓN MICRO PRUDENCIAL.- 5. DESAFÍOS DE LA REGULACIÓN FINANCIERA: ARBITRAJE REGULATORIO.- 6. ANÁLISIS INSTITUCIONAL A LA COOPERATIVA COMO MODELO EMPRESARIAL.- 7. RÉGIMEN JURÍDICO DE BANCOS DEL SECTOR PRIVADO Y COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO EN ECUADOR.- 8. ¿SON BANCOS DEL SECTOR PRIVADO Y COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO FUNCIONALMENTE IGUALES?.- 9. INSOLVENCIA DE BALANCE Y EFECTIVO.- 10. CONSIDERACIONES RELEVANTES SOBRE REGULACIÓN MICRO PRUDENCIAL DE CAPITAL.- 11. BASILEA III: MARCO REGULADOR GLOBAL PARA REFORZAR LOS BANCOS Y SISTEMAS BANCARIOS.- 12. ASIMETRÍAS REGULATORIAS ENTRE BANCOS DEL SECTOR PRIVADO Y COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO EN REGULACIÓN MICRO PRUDENCIAL DE CAPITAL.- 13. RIESGOS A LA ESTABILIDAD FINANCIERA Y PROTECCIÓN AL USUARIO E INVERSIONISTA DERIVADOS DE LAS ASIMETRÍAS REGULATORIAS EN REQUISITOS MÍNIMOS DE CAPITAL.- 14. CONCLUSIONES.

### 1. Introducción

Para alcanzar un adecuado entendimiento de la regulación financiera y bancaria, es necesario identificar y comprender el objeto de su estudio, el sistema financiero. Según lo mencionan John Armour et al<sup>3</sup>, el sistema financiero es bastante amplio y complejo; la primera de las características encuentra su explicación en el número de personas que forman parte del sistema, tanto desde la perspectiva del usuario o inversionista, como la de los agentes e instituciones que intermedian, regulan y controlan el sistema.

Mientras que su complejidad se evidencia en la naturaleza de las operaciones que mantienen las partes que conforman el sistema, las cuales consisten en trasladar el dinero en el tiempo, en otras palabras, se celebran transacciones sobre la base de la valoración de activos en diferentes momentos temporales.

El sistema financiero mediante la ejecución de sus funciones<sup>4</sup> impacta enormemente en la economía real de una sociedad, por ello, es necesario contar con un adecuado conjunto de normas jurídicas que ordene las conductas de los sujetos que forman

---

<sup>3</sup> John Armour, Dan Awrey, Paul Davies, Luca Enriques, Jeffrey N. Gordon, Colin Mayer y Jennifer Payne, *Principles of Financial Regulation* (Nueva York: Oxford University Press, 2016), 75.

parte del sistema para alcanzar ciertos objetivos regulatorios, tales como, la estabilidad financiera y la protección al usuario financiero e inversionista. Caso contrario, una regulación que no observe fallos de mercado puede ocasionar el fracaso de una institución o inclusive del sistema, circunstancias que dan lugar a consecuencias muy gravosas, como ya se ha evidenciado en diferentes periodos de la historia.

El problema jurídico identificado, y objeto de desarrollo de este trabajo, son las asimetrías regulatorias en la composición del patrimonio técnico entre bancos del sector privado y cooperativas de ahorro y crédito en Ecuador, y porqué dichas asimetrías pueden representar un riesgo a la estabilidad financiera y a la protección del usuario e inversionista.

A lo largo del trabajo se observará la tensión entre mantener una regulación diferenciada entre bancos y cooperativas de ahorro y crédito a partir de sus diferencias institucionales; o prescribir una regulación micro prudencial, relativa al capital mínimo, que obedezca la misma lógica para ambas entidades por sus semejanzas funcionales.

El problema planteado será abordado desde una perspectiva de regulación micro prudencial en cuanto a requisitos mínimos de capital, estrategia regulatoria ex ante que ha sido recogida por el ordenamiento jurídico ecuatoriano bajo la denominación de patrimonio técnico. Además, mediante el estudio de bancos del sector privado y cooperativas de ahorro y crédito, se identificarán las operaciones activas y pasivas en las que incurren ambas entidades y porqué son igual de frágiles; y, por lo tanto, no se justifica una asimetría regulatoria en cuanto a la composición del patrimonio técnico. Por otro lado, se revisará la lógica regulatoria sobre las normas de adecuación de capital y cómo funcionan para mitigar la fragilidad estructural de las entidades de crédito.

La metodología a emplearse consiste en un análisis deductivo de diferentes conceptos económicos, financieros y jurídicos para finalmente identificar el problema y las consecuencias que éste representa para los objetivos de la regulación financiera y bancaria. El método será mixto, pues se analizarán cuestiones a nivel cualitativo y cuantitativo, principalmente para el estudio de ciertas nociones e instituciones y como estas se reflejan en la realidad económica y financiera.

## **2. Marco normativo**

El presente apartado tiene como fin señalar las normas jurídicas nacionales e internacionales pertinentes para el entendimiento y desarrollo del presente trabajo, posteriormente serán examinadas a profundidad conforme se aborde el problema jurídico.

La sección octava de la Constitución del Ecuador<sup>5</sup>, CRE, establece parámetros esenciales bajo los cuales se desarrolla el sistema financiero. Además, prescribe que el sistema popular y solidario, SFPS, forma parte del sistema financiero nacional, y cuenta con normas y entidades de control específicas y diferenciadas; de igual manera detalla las entidades que componen dicho sector, y dispone que sus iniciativas recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial.<sup>6</sup>

Respecto de legislación nacional, se analizará el Código Orgánico Monetario y Financiero Libro I<sup>7</sup>, COMF, el cual a lo largo de sus disposiciones prescribe el marco de regulación, control y supervisión aplicable a los sistemas monetarios y financieros<sup>8</sup>. Análogamente, se estudiará la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria<sup>9</sup>, LOEPS, pues prescribe un marco jurídico común para las personas naturales y jurídicas que integran el SFPS<sup>10</sup>.

Así mismo, se revisará la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros<sup>11</sup> de la Junta de Política y Regulación Financiera, en sus capítulos y secciones pertinentes, debido a que contiene regulación prudencial oportuna para comprender la asimetría regulatoria en discusión.

Finalmente, en cuanto a normativa internacional, se abordarán los estándares mínimos no vinculantes desarrollados por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, CSBB. Este trabajo se enfoca exclusivamente en Basilea III<sup>12</sup>, su relevancia radica en

---

<sup>5</sup> Artículos 308 y 309, Constitución de la República del Ecuador, R.O. 449, 20 de octubre de 2008, reformada por última vez R.O. Suplemento 181 de 15 de febrero de 2008.

<sup>6</sup> Artículo 309, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>7</sup> Código Orgánico Monetario y Financiero [COMF], R.O. Suplemento 332, de 12 de septiembre de 2014, reformado por última vez R.O. 151 de 28 de febrero de 2022.

<sup>8</sup> Artículo 2, COMF.

<sup>9</sup> Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, [LOEPS], R.O. Suplemento 444, de 10 de mayo de 2011, reformado por última vez R.O. 29 de 25 marzo de 2022.

<sup>10</sup> Artículo 3, LOEPS.

<sup>11</sup> Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros, R.O. Suplemento 22, 26 de junio de 2017, reformada por última vez R.O.138 de 31 de agosto de 2022.

<sup>12</sup> Basilea III: Marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios, [Basilea III], Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, diciembre de 2010.

reformas en la composición del capital mínimo, y la introducción de mecanismos de fortalecimiento que fueron acogidos en la normativa ecuatoriana.

### **3. Fallos de mercado y objetivos de la regulación financiera y bancaria aplicables**

Como se analizará posteriormente, las asimetrías regulatorias en la composición del patrimonio técnico entre bancos del sector privado y cooperativas de ahorro y crédito suponen un riesgo para ciertos objetivos regulatorios. Sin embargo, para un mejor entendimiento de los objetivos de la regulación financiera y bancaria, es necesario conocer los fallos de mercado que justifican una regulación. Por ello, en este apartado se revisará brevemente literatura especializada en materia acerca de fallos de mercado y los respectivos objetivos regulatorios que pretenden mitigarlos.

En lo que respecta a los fallos de mercado, N. Gregory Mankiw dispone que el término se usa para referirse a una situación en la cual el mercado, por sí solo, no asigna eficientemente los recursos, situación que puede ser mejorada mediante políticas gubernamentales y soluciones privadas<sup>13</sup>.

#### **3.1 Externalidades negativas – Estabilidad financiera**

Las externalidades ocurren cuando dos o más agentes al celebrar una transacción no absorben todos los efectos generados consecuencia del intercambio, dichos efectos son externalizados a terceros quienes no reciben una contraprestación a cambio. Los efectos pueden ser costos o beneficios y pueden influir positiva o negativamente en el bienestar de quien los captura. N. Gregory Mankiw al respecto dispone que:

En la presencia de externalidades, el interés de la sociedad en el resultado del mercado va más allá del bienestar de los compradores y vendedores que participan en el mercado para incluir el bienestar de terceros que resultan afectados indirectamente<sup>14</sup>.

Los recursos se dejan de asignar eficientemente cuando compradores y vendedores, ignorando la totalidad los efectos de su intercambio, fijan cuanto demandar y cuanto ofrecer, resultando en la incapacidad del punto de equilibrio de maximizar el bienestar total para la sociedad, pues el agente generador de la externalidad actúa como

---

<sup>13</sup> Nicholas Gregory Mankiw, *Principios de Economía* (Santa Fe: Editores Javier Reyes Martínez, Timoteo Eliosa García, 2012), 228-245.

<sup>14</sup> *Ibidem*, 230-240.

si el costo de la externalidad fuera cero, cuando en realidad no lo es<sup>15</sup>. Los intermediarios financieros al operar en el sistema, mientras permanecen solventes, generan externalidades positivas, tales como, financiar actividades productivas que eventualmente permitirán generar plazas de trabajo, aumentar la recaudación impositiva, etc.

Sin embargo, para efectos del presente trabajo resultan importantes las externalidades negativas derivadas de la insolvencia de una entidad financiera, las cuales se pueden evidenciar en diferentes niveles. Por ejemplo, consecuencia de la interconexión entre los activos de las firmas del mismo sistema, la falla de una de ellas puede imponer costos a otras. Encontramos otro ejemplo cuando la entidad que se encuentra bajo una situación de insolvencia de efectivo obliga a las demás a guardar más reservas de efectivo para afrontar una mayor demanda de liquidez por parte de sus depositantes, ocasionando una menor colocación de créditos en el mercado. En el mismo sentido, vulnerar la confianza de los usuarios en el sistema y fallos en la cadena de pagos también pueden ser externalidades negativas derivadas de la insolvencia de una institución financiera.

En línea con lo recién mencionado, Kenneth Spong<sup>16</sup> argumenta que la regulación financiera y bancaria se debe preocupar por proporcionar un marco estable para el adecuado funcionamiento del sistema bancario, con el fin de evitar que los problemas que ocurren en entidades individuales interrumpen el flujo de transacciones, y en último término amenacen con la confianza pública en el sistema; problemas que pueden agravarse si las firmas y mercados están interconectados. Desde un enfoque económico, esto equivale a evitar el impacto de posibles externalidades negativas mediante la internalización de los costos por parte de las propias firmas financieras. El presente trabajo aborda la estabilidad micro prudencial de las instituciones financieras mediante la adecuación de requisitos mínimos de capital.

### **3.2 Asimetrías informacionales – Protección al usuario e inversionista**

---

<sup>15</sup> El bienestar total debe ser entendido como el resultado de la sumatoria del excedente del productor y del consumidor.

Costo marginal privado implica el costo del productor por producir una unidad adicional, no es igual al costo que en realidad incurre, llamado costo marginal social.

<sup>16</sup> Kenneth Spong, *Banking Regulation its purposes, implementation, and effects* (Kansas: Federal Reserve Bank of Kansas City, 2000), 13-14.

Una asimetría informacional ocurre cuando una parte cuenta con más información que la otra. George A. Akerlof<sup>17</sup> explica que la existencia de bienes de variada calidad sumada a la asimetría informacional entre vendedores y compradores afectan a los mercados negativamente. El fallo de mercado radica en que los dueños de bienes de buena calidad desisten de vender a consecuencia de un subsidio cruzado entre el valor de sus bienes y los de mala calidad, y los compradores anticipando dicha conducta también desisten de comprar, ocasionando una infrainversión.

Los productos financieros a menudo son a largo plazo, complejos, opacos e intangibles y su gestión depende de un tercero, dando lugar a una asimetría informacional entre las partes contractuales, en donde el intermediador cuenta con más información que el usuario ocasionando un desequilibrio en la relación. Desde una perspectiva económica, los problemas subyacentes son dos; la selección adversa y los problemas de agencia, en donde el usuario mantiene el rol de principal y la entidad el de agente, pues el bienestar del usuario financiero depende de la gestión del intermediador y sus intereses no están alineados.

Al respecto John Armour et al<sup>18</sup> mencionan que la protección del usuario e inversionista se materializa mediante regulaciones que impliquen la divulgación de información relevante por parte del prestador del bien o servicio. Sin embargo, medidas micro prudenciales relativas a requisitos de capital y liquidez también salvaguardan este objetivo regulatorio, debido a que una investigación exhaustiva por parte del usuario o inversor, con el fin de reducir asimetrías informacionales, respecto de la solvencia de una entidad financiera puede resultar muy costosa o compleja, por ello el regulador establece exigencias a la firma en cuanto a la administración de su patrimonio con el fin de proteger a los usuarios del sistema financiero.

El ordenamiento jurídico ecuatoriano reconoce ambos objetivos regulatorios en diversas disposiciones. El artículo 309 de la Constitución<sup>19</sup> y el artículo 14 numeral 2 del COMF<sup>20</sup> consagran a la estabilidad financiera como un objetivo que alcanzar y preservar.

---

<sup>17</sup> George Arthur Akerlof, "The market for "lemons": Quality uncertainty and the market mechanism", *Uncertainty in economics* (1978), 235-251.

<sup>18</sup> John Armour, Dan Awrey, Paul Davies, Luca Enriques, Jeffrey N. Gordon, Colin Mayer y Jennifer Payne, *Principles of Financial Regulation*, 129-130.

<sup>19</sup> Artículo 309, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>20</sup> Artículo 14, COMF.

Mientras que, el COMF en los artículos 14.1 numeral 9 y 152<sup>21</sup> y la Ley de Mercado de Valores<sup>22</sup>, en el artículo innumerado posterior al primero, reconocen a la protección al usuario e inversionista como un objetivo de la regulación. Para efectos del presente trabajo, la asimetría regulatoria en cuanto a la composición del patrimonio técnico primario y secundario y el coeficiente de apalancamiento entre bancos del sector privado y cooperativas de ahorro y crédito representan un riesgo a ambos objetivos regulatorios.

#### **4. Regulación micro prudencial**

La regulación micro prudencial consiste en reglas que dirigen como las sociedades financieras administran sus activos y pasivos. Comprende imposiciones sobre la adecuación del capital, el nivel mínimo de activos líquidos que una firma debe tener en proporción a sus activos totales, y restricciones sobre el riesgo de los activos que las firmas pueden asumir en sus carteras. El presente trabajo únicamente abordará el primer grupo regulatorio.

Acerca de los objetivos regulatorios arriba mencionados, la regulación micro prudencial respecto a requisitos de capital vela por la solidez de las instituciones financieras preservando la estabilidad de estas. Esta estrategia regulatoria también es compatible con la protección al usuario e inversionista, puesto que la asimetría informacional que ocurre entre las partes contractuales impide a los usuarios identificar la solvencia la firma y monitorear sus decisiones, por lo que medidas de esta naturaleza, mitigan este fallo de mercado imponiendo requisitos sobre la administración de los activos y pasivos de la institución. En otras palabras, la regulación prudencial de capital al imponer requisitos sobre la administración en el patrimonio de instituciones financieras, preserva la estabilidad de la institución, e indirectamente protege al usuario e inversionista.

La crisis financiera ha evidenciado que estas medidas regulatorias pueden traer consecuencias no deseadas a la estabilidad sistémica, ya que la imposición de las mismas restricciones sobre el manejo de activos y pasivos puede ocasionar una mayor interconexión entre activos de las firmas y aumentar la correlación en las estrategias de inversión, amenazando a la estabilidad en su conjunto. Sin embargo, es necesario

---

<sup>21</sup> Artículos 14.1 numeral 9 y 152, COMF.

<sup>22</sup> Ley de Mercado de Valores, [LMV], R.O. Suplemento 332, 2 de septiembre del 2014, reformada por última vez en R.O. 1 de 11 de febrero de 2022.

mencionar que tanto bancos como cooperativas al no competir en la colocación de créditos no tienen activos que admitan una correlación consecuencia de la imposición de las mismas reglas de adecuación de capital.

Además, la regulación micro prudencial no es la llamada a atender la solidez del sistema, para ello existen otras estrategias regulatorias denominadas macro prudenciales, las cuales se añaden complementariamente a la regulación prudencial e imponen restricciones de cartera a firmas de forma separada, evitando una correlación en sus estrategias de inversión y alcanzando una red de seguridad financiera completa.

### **5. Desafíos de la regulación financiera: Arbitraje regulatorio**

Una vez que el regulador ha elaborado normas pertinentes para corregir fallos de mercado, los regulados intentando maximizar su utilidad buscan sortear las exigencias impuestas para que la aplicación de la norma resulte menos onerosa para ellos. En otras palabras, pese a que la norma internaliza los costos generados por una firma, esta última evita hacerlo por ser incompatible con sus incentivos.

Según Armour et al<sup>23</sup>, existen dos estrategias para que las empresas sujetas a regulación incurran en arbitraje regulatorio. En primer lugar, reduciendo los costos ocasionados por la actividad regulada, es decir, ahora que la firma debe soportar los costos antes externalizados, está incentivada a minimizarlos. En segundo lugar, reestructurar la actividad para que no se ajuste al supuesto de hecho regulado, o en su defecto, que la reestructuración le permita ajustarse a un supuesto que tenga una consecuencia jurídica menos gravosa para la firma. Cómo se puede colegir, ambas alternativas demandan de innovación, por ello el autor arriba a la conclusión de que la regulación financiera per se es un estímulo para la innovación.

Esta circunstancia se ve agravada por la brecha informacional entre creadores de política pública, supervisores y supervisados. Esto significa que las entidades supervisadas poseen más información y pericia que quienes los regulan y supervisan. Además, la brecha empeora por otras condiciones que sufren los reguladores, tales como; diferencia presupuestaria, número de empleados y los constantes y rápidos cambios del

---

<sup>23</sup> John Armour, Dan Awrey, Paul Davies, Luca Enriques, Jeffrey N. Gordon, Colin Mayer y Jennifer Payne, *Principles of Financial Regulation*, 162-163.

sistema financiero. Por ello, se puede esperar que las sociedades financieras incurran en conductas como las del arbitraje apenas entre en vigencia nueva regulación.

**Tabla No. 1 Ejecución presupuestaria por grupo de gasto, a diciembre de 2021**

SEPS PRESUPUESTO EJECUTADO 2021		
DESCRIPCIÓN	GRUPO DE GASTO	DEVENGADO
EGRESOS EN PERSONAL	5100000	12492487,62
BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	5300000	1947512,95
GASTOS FINANCIEROS	5600000	
OTROS EGRESOS CORRIENTES	5700000	46523,21
EGRESOS DE CAPITAL	8400000	81802,61
OTROS PASIVOS	9900000	26626,44
<b>TOTAL</b>		

Fuente: Elaboración propia a partir de rendición de cuentas 2021  
Superintendencia de Economía Popular y Solidaria<sup>24</sup>

Cómo se puede observar en la tabla número uno, el organismo técnico encargado de vigilar, auditar, intervenir y controlar la economía popular y solidaria ha gastado 14.720.107,51 USD durante el año 2021 que representan 99,15% del presupuesto codificado. Es necesario mencionar que a pesar de que muchas de las entidades controladas son pequeñas, al ser numerosas y estar ubicadas en diversas regiones del país implican altos costos de operación para la SEPS.

**Tabla No.2 Grupo de gasto cuenta y subcuenta Cooperativa de Ahorro y Crédito Juventud Ecuatoriana Progresista Limitada a febrero de 2022**

<sup>24</sup> Rendición de cuentas 2021, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2021, 75.

COOPERATIVA FINANCIERA JUVENTUD ECUATORIANA PROGRESISTA LDTA. EJERCICIO ECONÓMICO 2021			
DESCRIPCIÓN	CÓDIGO (CUC)	CUENTA Y SUBCUENTA	VALOR
EGRESOS EN PERSONAL	4501	GASTOS DE PERSONAL	6.528.606,00
	4502	HONORARIOS	28.917,00
	4810	PARTICIPACION A EMPLEADOS	482.050,51
		<b>TOTAL</b>	<b>7.039.573,51</b>
BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	4503	SERVICIOS VARIOS	4.272.047,10
		<b>TOTAL</b>	<b>4.272.047,10</b>
GASTOS FINANCIEROS	41	INTERESES CAUSADOS	25.501.138,77
	42	COMISIONES CAUSADAS	119.920,19
		<b>TOTAL</b>	<b>25.621.058,96</b>
OTROS EGRESOS CORRIENTES	4504	IMPUESTOS,CONT RIBUCIONES Y MULTAS	3.476.464,04
	4815	IMPUESTO A LA RENTA	766.238,23
	4507	OTROS GASTOS	707.785,09
	43	PÉRDIDAS FINANCIERAS	26.637,86
		<b>TOTAL</b>	<b>4.977.125,22</b>
EGRESOS DE CAPITAL	4505	DEPRECIACIÓN	1.076.858,21
	4506	AMORTIZACIÓN	641.372,68
		<b>TOTAL</b>	<b>1.718.230,89</b>
OTROS PASIVOS	47	OTROS GASTOS Y PÉRDIDAS	3.134.016,88
<b>TOTAL</b>			<b>46.762.052,56</b>

Fuente: elaboración propia a partir de balance general de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Juventud Ecuatoriana Progresista Limitada a febrero de 2022

Mientras que solamente una de las entidades controladas ha gastado 46.762.052,56 USD, inclusive descontando gastos financieros como tasas de interés pasivas, pues el ente supervisor no incurre en este rubro; los gastos de cooperativa JEP LTDA. exceden significativamente el presupuesto de la SEPS. También es conveniente comparar el presupuesto de la SEPS con los activos en el SFPS, 24.180.000 USD<sup>25</sup>, debido a que es el lado del balance que determina la adecuación del patrimonio técnico. Es decir, la SEPS tiene que supervisar activos valorados en 24 mil millones con un

<sup>25</sup> Actualidad y cifras 2021, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2021,2.

presupuesto inferior a uno solo de sus supervisados. En conclusión, la brecha se materializa en diferentes aspectos, entre ellos el presupuestario.

Las asimetrías regulatorias en la composición del patrimonio técnico y coeficiente de apalancamiento ente bancos y cooperativas constituyen una brecha regulatoria en la medida en que las cooperativas de ahorro y crédito no entran en el supuesto regulado, y por lo tanto, admite una composición de capital diferente. En otras palabras, están sujetos a una regulación menos exigente en comparación a bancos del sector privado, supuesto que pone en riesgo objetivos regulatorios anteriormente abordados.

## **6. Análisis institucional a la cooperativa como modelo empresarial**

Para poder identificar las diferencias que la cooperativa guarda con otras formas de organización, es necesario comprender aspectos propios de ella; para ello se revisará a la cooperativa como modelo de empresa desde una perspectiva institucional, pues mediante este enfoque se evidencia con claridad los elementos identificadores de esta clase de asociaciones.

La Alianza Cooperativa Internacional, ACI, organización no gubernamental encargada de representar a las cooperativas y velar por su identidad, en su declaración define a la cooperativa como:

“Una asociación autónoma de personas que se han unido de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática.”<sup>26</sup>

La propia organización en su texto de declaración desarrolla varios principios con el fin de establecer pautas sobre las cuales las cooperativas ponen en práctica sus valores: adhesión voluntaria y abierta; gestión democrática por parte de sus socios, participación económica de los socios, autonomía e independencia; educación, formación e información; cooperación entre cooperativas; e, interés por la comunidad.

---

<sup>26</sup> I.C.A, Declaración de la Alianza Cooperativa Internacional sobre la Identidad Cooperativa. Los principios cooperativos, 1997, 17.

Autores como Benjamín Ramírez<sup>27</sup> y Horacio Ayala<sup>28</sup>, a propósito de las características que debe reunir la cooperativa, coinciden en que deben ser al menos tres: la actitud consciente, el grupo organizado e institucionalizado y los objetivos comunes que transforman lo individual en lo colectivo.

Todos estos valores y características han sido recogidos por el legislador ecuatoriano y contenidos principalmente en la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria<sup>29</sup>, norma que regula a todas las personas naturales y jurídicas que conforman la economía popular y solidaria y el SFPS.

Por ejemplo, una norma de crucial relevancia para el desarrollo del presente trabajo está prescrita en el artículo 21 del mencionado texto normativo<sup>30</sup>, debido a que define al sector cooperativo tomando en cuenta conceptos mencionados anteriormente, y agrega el concepto de empresa y de persona jurídica de derecho privado. En la misma línea de pensamiento, Alejandro Martínez Chanterina manifiesta que la cooperativa es un modelo de empresa democrática y participativa<sup>31</sup>.

De estas últimas definiciones podemos rescatar el aspecto de cooperativa como un modelo de empresa, concepto que merece ser analizado brevemente. En primer lugar, es necesario definir al término empresa cómo una unidad organizada de factores de producción destinada a llevar a cabo una actividad económica; de ello se puede colegir que en un modelo empresarial cooperativo convive tanto elementos asociativos como económicos, en la medida en que la asociación de diferentes personas con el fin de satisfacer necesidades se realiza mediante una empresa económica.

## **6.1 Cooperativas de ahorro y crédito**

Ahora bien, habiendo analizado elementos fundamentales de la cooperativa como modelo empresarial, considero apropiado limitar el objeto de estudio exclusivamente a las cooperativas de ahorro y crédito. En ese orden de ideas, es imperativo realizar un análisis de la naturaleza de estas entidades de crédito a partir de la categoría societaria bajo la cual se constituyen; a diferencia de las entidades del sector

---

<sup>27</sup> Benjamín Ramírez, *Teoría de la cooperación* (Bogotá: Fondo Nacional Universitario-Institución Auxiliar del Cooperativismo, 2000), 22.

<sup>28</sup> Horacio Ayala Rolando, *Manual de administración y financiamiento cooperativo* (Buenos Aires: Intercoop, 1981), 21-22.

<sup>29</sup> Artículos 1, 2, 8, LOEPS.

<sup>30</sup> Artículo 21, LOEPS.

<sup>31</sup> Alejandro Martínez Charterina, *La cooperativa y su identidad* (Madrid: Dykinson S.L., 2016), 35-43.

financiero privado que cuentan con una norma<sup>32</sup> que fija la categoría societaria bajo la cual deben constituirse, el ordenamiento jurídico ecuatoriano no contiene una disposición análoga para las cooperativas de ahorro y crédito.

La Constitución prescribe que las actividades financieras son servicios de orden público<sup>33</sup>, sin embargo, ante la ausencia de regulación es admisible interpretar que las partes pueden elegir la especie bajo la cual realizarán sus operaciones, siempre y cuando no esté prohibido. A partir de ello, es conveniente revisar brevemente qué especie societaria se ajusta más a la naturaleza de este modelo de empresa.

Tomando en consideración el interés social, la propiedad conjunta, la gestión democrática y en general la estimación que concede el cooperativismo al ser humano y su trabajo por encima del capital, resulta intuitivo pensar que las compañías en dónde predomina el tinte personalista son las más adecuadas para la consecución de los fines de estas entidades.

La compañía de responsabilidad limitada parece ser la indicada, pues reúne características tales como; la cesión restringida de sus participaciones sociales, lo que implica que, para ser socio, o dejar de serlo, es necesario contar con la aprobación unánime del resto del capital social; y, la ausencia de separación entre propiedad y control permite que sean los propios socios, acreedores de capital, quienes toman decisiones mediante una gestión democrática. Todo ello resulta compatible con la filosofía del cooperativismo y permite a las cooperativas de ahorro y crédito operar en el sistema financiero.

Encontramos evidencia empírica de lo recién mencionado en el catastro público sobre organizaciones activas del SFPS realizado por la SEPS, en dónde de las 448 cooperativas de ahorro y crédito activas, 277 tienen en su denominación la palabra limitada o LTDA., sin perjuicio de que las otras no lo sean, a pesar de ello, parece que la categoría societaria se mantiene uniforme a lo largo del tiempo, pues existen cooperativas activas constituidas en 1955 que se desarrollan bajo la especie societaria de responsabilidad limitada.

Si bien es cierto que la generación de lucro y acumulación de capital está subordinada en la economía popular y solidaria, el hecho de que la cooperativa de ahorro

---

<sup>32</sup> Artículo 389, COMF.

<sup>33</sup> Artículo 309, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

y crédito lleve a cabo sus operaciones mediante una compañía mercantil hace que sea inevitable la generación de utilidades, por ello, los artículos 52 y 54 de la LOEPS prescriben qué se debe entender como utilidad y como deberían distribuirse<sup>34</sup>. Reforzando la idea mencionada en el apartado anterior referente a la convivencia de elementos asociativos y económicos.

En conclusión, la cooperativa como modelo de empresa, se trata de una asociación de personas, naturales y jurídicas, de propiedad conjunta y gestión democrática, que satisfacen necesidades individuales y colectivas ajustando su conducta para cumplir con sus valores institucionales, privilegiando el trabajo del ser humano sobre el lucro y la apropiación, pero sin perder las características propias de una compañía mercantil.

## **7. Régimen jurídico de bancos del sector privado y cooperativas de ahorro y crédito en Ecuador**

Tal y cómo se adelantó en el marco normativo, el ordenamiento jurídico ecuatoriano reconoce la economía popular y solidaria en diferentes disposiciones tanto constitucionales como legales. Ejemplo de ello, son aquellos artículos prescritos en la sección octava del CRE<sup>35</sup> y el artículo 160 del COMF<sup>36</sup>, los cuales disponen que el sistema financiero se compone, entre otros sectores, por el privado y popular y solidario; el ordenamiento inclusive menciona que la regulación podrá ser diferenciada por sector, segmento, entre otros y cada sector contará con diferentes autoridades de control. Para verificar el régimen aplicable a cada uno de ellos es necesario revisar las normas más relevantes que ordenan tanto cooperativas de ahorro y crédito como bancos.

La primera norma aplicable a ambas instituciones se encuentra en el artículo 143 del COMF<sup>37</sup>, el cuál define a la actividad financiera como operaciones y servicios que están vinculados con flujos o riesgos financieros, realizados de forma habitual por entidades que conforman el sistema financiero, previa autorización de organismos de control.

---

<sup>34</sup> Artículo 52 y 54, LOEPS.

<sup>35</sup> Artículos 283, 309, 310, 311 y 319, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>36</sup> Artículo 160, COMF.

<sup>37</sup> Artículo 143, COMF.

Respecto a la integración del sistema financiero privado, el artículo 162 del COMF<sup>38</sup>, prescribe que dicho sector está compuesto por bancos múltiples y especializados. Siendo los primeros entidades financieras autorizadas a operar en dos o más segmentos de crédito, mientras que los bancos especializados únicamente cuentan con autorización para realizar operaciones en un segmento de crédito, y de operar en otros segmentos, deben observar la normativa fijada por la JPRF.

En el mismo orden de ideas, el COMF en el artículo 163<sup>39</sup> prescribe que el SFPS está compuesto, entre otras entidades, por cooperativas de ahorro y crédito y cajas centrales. Respecto a las cooperativas, el artículo 445<sup>40</sup> del mismo texto normativo prescribe que se distinguen en abiertas y cerradas; son cerradas cuando los socios mantienen un nexo por razones profesionales, laborales, gremiales o familiares, y algo relevante sobre ellas es que no pueden realizar ninguna operación relativa a la intermediación financiera, mientras que las abiertas sí.

### **8 ¿Son los bancos del sector privado y cooperativas de ahorro y crédito funcionalmente iguales?**

En este apartado se examinarán las semejanzas funcionales entre bancos del sector privado y cooperativas de ahorro y crédito desde la perspectiva del ejercicio de transformación que ambas entidades realizan, para ello, se empezará revisando el contenido normativo del artículo 194 del COMF para determinar algunas de las operaciones en las que dichas instituciones incurren, y posteriormente explicar cada una de las fases del ejercicio de transformación.

#### **Tabla No.3 Operaciones activas y pasivas de bancos del sector privado y cooperativas de ahorro y crédito del sector popular y solidario**

---

<sup>38</sup> Artículo 162, COMF.

<sup>39</sup> Artículo 163, COMF.

<sup>40</sup> Artículo 445, COMF.

BANCOS DEL SECTOR FINANCIERO PRIVADO		COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO DEL SECTOR POPULAR Y SOLIDARIO	
OPERACIONES ACTIVAS	OPERACIONES PASIVAS	OPERACIONES ACTIVAS	OPERACIONES PASIVAS
Otorgar préstamos hipotecarios y prendarios.	Recibir depósitos a la vista.	Otorgar préstamos a sus socios.	Recibir depósitos a la vista.
Otorgar créditos de cuenta corriente contratados o no.	Recibir depósitos a plazo.		Recibir depósitos a plazo.

Fuente: Elaboración propia, a partir de texto normativo.<sup>41</sup>

Estas operaciones activas y pasivas tanto de bancos como cooperativas se parecen mucho, pues al ser entidades de crédito e intermediadores financieros, su principal giro de negocio radica en asumir pasivos mediante deuda a corto y mediano plazo en forma de depósitos, y transformarlos en activos de mediano y largo plazo en forma de créditos que posteriormente son colocados a empresas y hogares<sup>42</sup>. De esta operación se pueden identificar tres funciones clave para el funcionamiento de ambas instituciones, que a su vez implican una triple transformación cuando un depósito pasa a ser un crédito.

### 8.1 Transformación de liquidez

Respecto a la transformación de liquidez, los bancos del sector financiero privado mantienen en sus pasivos depósitos a corto plazo brindados por sus acreedores de deuda, quienes pueden hacer retiros totales o parciales cuando consideren apropiado sin sufrir una multa por un retiro anticipado. La liquidez que oferta una institución financiera como esta puede llevarse a cabo de dos maneras; proporcionando acceso a dinero en efectivo, o emitiendo cheques que pueden ser girados contra el banco, en ambos casos con el fin de ser usados como medio de pago por parte del usuario financiero. Según

<sup>41</sup> Artículo 194, COMF.

<sup>42</sup> Michael McLeay, Amar Radia and Ryland Thomas of the Bank's Monetary Analysis Directorate, "Money creation in the modern economy", *Monetary Analysis Directorate Bank of England* (2014), 2-12.

Kern Alexander<sup>43</sup>, esta función del banco tiene dos aspectos, la inmediatez, y la certeza de activos disponibles para satisfacer demandas de los acreedores de deuda.

Cómo se mencionó en el párrafo inicial, los bancos usan esos depósitos para conceder créditos, tales como préstamos de consumo, hipotecarios, corporativos, etc. Estos créditos pasan a formar parte de los activos del banco, pues consisten en sus inversiones, a partir de las cuales eventualmente percibirán retornos en forma de intereses. Este ejercicio transforma a los depósitos líquidos en activos ilíquidos, sin embargo, la institución financiera debe mantener una reserva fraccionaria de efectivo para responder las demandas de liquidez de sus depositantes. Este aspecto llamado banca de reserva fraccionaria, o encaje bancario, responde a la ley de los grandes números que consiste en que el banco puede predecir el nivel probable de retiros en un determinado periodo de tiempo con un alto grado de certeza<sup>44</sup>.

Por otro lado, las cooperativas de ahorro y crédito usualmente conceden más depósitos a plazo fijo en comparación a bancos privados, operación que difiere de un depósito a la vista por el momento en el que puede ser retirado; un depósito de esta naturaleza es exigido cuando venza el plazo pactado, una vez ocurrido dicho supuesto fáctico, el usuario financiero recibe el capital y el interés. Caso contrario, soportará una multa por un retiro anticipado.

Sin embargo, esto no significa que la cooperativa no deba contar con reservas de activos líquidos, pues ante un escenario de insolvencia de efectivo, los usuarios financieros retirarán el dinero disponible, sin perjuicio de no percibir el interés pasivo, e inclusive de no recuperar la totalidad del capital. A pesar de esta consideración, cooperativas de ahorro y crédito siguen realizando un ejercicio de liquidez, pues asumen deuda y colocan préstamos.

## **8.2 Transformación de madurez**

---

<sup>43</sup> Kern Alexander, “The role of capital in supporting banking stability”, en *The Oxford Handbook of Financial Regulation*, ed. de Niamh Moloney, Eilís Ferran y Jennifer Payne (Nueva York: Oxford University Press, 2015), 464.

<sup>44</sup> *Ver*; John Armour, Dan Awrey, Paul Davies, Luca Enriques, Jeffrey N. Gordon, Colin Mayer y Jennifer Payne, *Principles of Financial Regulation*, 421-438 (explicando la economía proveniente de la puesta en común de los depósitos a partir del uso que le dan los depositantes a sus ahorros; y, la respuesta del banco a ello).

Otro efecto consecuencia de la captación de depósitos y la colocación de créditos por parte de bancos y cooperativas de ahorro y crédito es la transformación de madurez. Los activos de ambas instituciones no solamente son ilíquidos, sino también a largo plazo, ejemplo de ello son créditos hipotecarios a veinticinco años plazo. Mientras que, en el otro lado de su balance, se encuentran depósitos que pueden ser retirados a la vista, en caso de bancos privados, o en periodos de máximo tres años, en caso de cooperativas de ahorro y crédito. En otras palabras, los depósitos a corto plazo pasan a ser inversiones a largo plazo, configurándose una transformación de madurez o vencimiento.

Charles Goodhart et al<sup>45</sup>, mencionan que este ejercicio surte efecto gracias a la confianza de los usuarios financieros e inversionistas en el sistema. Este aspecto puede ser analizado desde dos perspectivas; en primer lugar, desde la creencia de los acreedores de deuda que el manejo de activos de la institución financiera es adecuado, es decir, que el banco o cooperativa coloca créditos que eventualmente generarán rendimientos; y, que otros depositantes no retiren sus depósitos en montos inusuales. En caso de que no se cumplan estos supuestos, los depositantes estarán preocupados por la seguridad de sus depósitos, además, teniendo en cuenta que los activos de las instituciones financieras son ilíquidos y a largo plazo, solamente pueden responder las demandas de los depositantes en la medida en que sus reservas de efectivo se los permitan. Por lo tanto, la institución financiera pagará a quienes exijan la devolución antes, en sentido contrario, quienes tarden en retirar sus depósitos corren el riesgo de que la institución se quede sin liquidez para satisfacer su exigencia.

La respuesta racional de los depositantes informados en el desempeño del banco es correr y exigir sus depósitos de vuelta antes que otros depositantes. En otras palabras, la ausencia de confianza en el sistema financiero por parte de los usuarios financieros e inversionistas puede ocasionar una corrida bancaria<sup>46</sup>; desconfianza que puede ser ocasionada sobre la base de fundamentos racionales o simplemente rumores.

### **8.3 Transformación crediticia**

---

<sup>45</sup> Charles Goodhart, Philipp Hartmann, David Llewellyn, Liliana Rojas-Suárez y Steven Weisbrod, *Financial Regulation Why, how, where now?* (Nueva York: Routledge, 2005), 110-112.

<sup>46</sup> Luis Roberto Asencio Cristóbal, José Luis Romero Villagrán, Carla Alexandra Andrade Arteaga, Walter Caicedo Leones, Jorge Manuel Coca Benítez, Lolita Carolina Chamba Viscarra y Dolores del Rocío Ortiz Guevara, *Libro de Banca Ascencio* (Guayaquil: Grupo Compás, 2021), 23-26.

El tercer efecto consecuencia de la transformación de depósitos a activos realizada por bancos del sector privado y cooperativas de ahorro y crédito es la transformación crediticia. La colocación de créditos por parte de una institución financiera necesariamente conlleva un riesgo, pues el prestador puede juzgar mal la solvencia de quien recibe el crédito y no poder recuperar el capital invertido<sup>47</sup>. Por lo tanto, bancos y cooperativas convierten pasivos de bajo riesgo en inversiones riesgosas, cumpliéndose la hipótesis de transformación crediticia<sup>48</sup>.

Las instituciones financieras pueden mitigar el riesgo específico de sus activos monitoreando la inversión, diversificando su portafolio y retirando la inversión si aumentan los riesgos. Sin embargo, en caso de que un activo no genere el rendimiento esperado o fracase, el patrimonio es la cuenta llamada a absorber dicho decrecimiento. En otras palabras, el capital aportado por los accionistas mantiene una función de colchón pues reduce la exposición de los acreedores de deuda frente a la pérdida de valor de los activos<sup>49</sup>, bajo la misma lógica, una vez que el decrecimiento del valor de los activos supere el patrimonio, la institución financiera puede incurrir en una insolvencia de balance, circunstancia que es preferible evitar teniendo en cuenta las externalidades negativas ya explicadas. A partir de este análisis se encuentra la razón principal para regular a las instituciones financieras en cuanto a la administración de su patrimonio, es decir, regulación prudencial de capital.

### **Gráfico No.1 Transformación de liquidez, madurez y crediticia**

---

<sup>47</sup> Ricardo Dueñas Prieto, *Introducción al Sistema Bancario* (Bogotá: Institución Universitaria Member of Whitney, 2008), 4-14.

<sup>48</sup> Es necesario mencionar que el segmento de mayor colocación por parte de cooperativas de ahorro y crédito es el micro crédito, activo que es inclusive más riesgoso en comparación a otros. Por lo tanto, deberían reservar inclusive más capital en caso de incumplimiento, sin embargo, esto no ocurre.

<sup>49</sup> Anat R. Admati, Peter M. DeMarzo, Martin F. Hellwig, Paul Pfleiderer, "Fallacies, Irrelevant Facts, and Myths in the Discussion of Capital Regulation: Why Bank Equity is Not Socially Expensive", *Max Planck Institute for Research on Collective Goods* (2013), 8-18.



Fuente: elaboración propia a partir de fuente bibliográfica<sup>50</sup>.

En conclusión, bancos y cooperativas reciben por parte de sus depositantes deuda a corto plazo, líquida y sin riesgo y los convierte en activos a mediano plazo, ilíquidos y riesgosos, por lo tanto, su giro de negocio radica en la transformación que se realiza entre el pasivo y el activo de su balance. Que ambos mantengan una actividad de intermediación financiera los vuelve vulnerables a las mismas circunstancias de insolvencia y a los mismos riesgos.

### 9. Insolvencia de balance y de efectivo

Los intermediarios financieros, entre ellos bancos del sector privado y cooperativas de ahorro y crédito, adolecen de una fragilidad estructural derivada del desajuste entre sus activos y pasivos. Para comprender sus efectos en el estado financiero de una institución, se presentará un balance general extremadamente sencillo de una entidad sometida a tres circunstancias diferentes.

**Tabla No. 6 Balance general de una institución financiera solvente**

ACTIVOS		PASIVOS	
Créditos	100	Depósitos	100
Reservas de efectivo	10	Patrimonio	10

<sup>50</sup> John Armour, Dan Awrey, Paul Davies, Luca Enriques, Jeffrey N. Gordon, Colin Mayer y Jennifer Payne, *Principles of Financial Regulation*, 424-425.

Fuente: elaboración propia, a partir de fuente bibliográfica<sup>51</sup>.

La primera tabla muestra el balance de una institución financiera en un momento dónde todavía se mantiene solvente, pues los activos de la firma no han sufrido un decrecimiento que exceda el valor del patrimonio, y los depositantes no han retirado sus depósitos en un monto que exceda las reservas de efectivo.

**Tabla No.7 Balance general de una institución financiera bajo una insolencia de balance**

ACTIVOS		PASIVOS	
Créditos	-20 80	Depósitos	100
Reservas de efectivo	10	Patrimonio	-20 -10

Fuente: elaboración propia, a partir de fuente bibliográfica<sup>52</sup>.

La institución financiera puede cometer equivocaciones en cuanto a la determinación de la solvencia de sus prestatarios, y el incumplimiento por su parte tendría como consecuencia que el valor de los activos del banco decrezca. En caso de que el valor de los activos decrezca por un monto que exceda el valor de su patrimonio la institución financiera sería insolvente en el sentido del balance general.

**Tabla No.8 Balance general de una institución financiera bajo una insolencia de efectivo**

ACTIVOS		PASIVOS	
Créditos	100	Depósitos	-20 80
Reservas de efectivo	-20 -10	Patrimonio	10

Fuente: elaboración propia, a partir de fuente bibliográfica<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> *Ibidem.*, 426.

<sup>52</sup> John Armour, Dan Awrey, Paul Davies, Luca Enriques, Jeffrey N. Gordon, Colin Mayer y Jennifer Payne, *Principles of Financial Regulation*, 426

<sup>53</sup> *Ibidem.*, 426.

Por otro lado, el banco puede sufrir un retiro inesperado y extenso de sus depósitos, también denominado corrida bancaria, y una vez agotados los activos líquidos de su balance, corre el riesgo de que sea imposible pagar sus deudas a los demás depositantes, aquí la institución se encontraría en un escenario de insolvencia de efectivo.

## **10. Consideraciones relevantes sobre la regulación micro prudencial de capital**

Es indiscutible la importancia del ejercicio de transformación realizado por bancos del sector privado y cooperativas de ahorro y crédito, y en general de instituciones financieras, pues gracias a ello, se pueden agregar y movilizar ahorros, asignar capital a proyectos de inversión valiosos, consecuentemente, los o intermediarios pueden ejercer sus funciones de monitoreo delegado, y gestionar riesgos. Sin embargo, la falta de coincidencia entre sus activos y pasivos los vuelve vulnerables a circunstancias de insolvencia.

La regulación financiera y bancaria ha abordado este inconveniente mediante diferentes estrategias regulatorias, entre ellas, la regulación micro prudencial relativa a requisitos mínimos de capital y liquidez. En este apartado se explicará en que consiste la regulación de capital y la lógica detrás de ella.

La regulación micro prudencial de capital consiste en reglas que obliga a los intermediarios financieros a mantener una proporción mínima de capital dentro de su estructura de financiamiento con el fin de amortiguar pérdidas ocurridas en los activos de la institución<sup>54</sup>. La lógica del regulador surge del planteamiento de que una entidad de crédito que cuente con más patrimonio podrá absorber las pérdidas del lado de los activos sin necesidad de incurrir en una insolvencia de balance o efectivo. Desde el punto de vista de financiamiento mediante deuda, la regulación de capital restringe el nivel de apalancamiento, es decir, la relación entre deuda y capital en la estructura de financiamiento de una sociedad financiera.

### **10.1 Lógica regulatoria sobre regulación micro prudencial de capital**

Tomando en consideración las nociones de insolvencia de balance y efectivo, se puede colegir que mientras más alto sea el nivel de capital de la institución financiera,

---

<sup>54</sup> Kern Alexander, “The role of capital in supporting banking stability”, en *The Oxford Handbook of Financial Regulation*, ed. de Niamh Moloney, Eilís Ferran y Jennifer Payne (Nueva York: Oxford University Press, 2015), 464-495.

menor será el riesgo de alcanzar una insolvencia de balance; esto en la medida en que la pérdida de valor sufrida por los activos es absorbida por el capital, y siempre que dichas pérdidas no excedan el patrimonio, la institución seguirá siendo solvente pues aún cuenta con activos netos positivos en su balance. Bajo la misma lógica, una entidad que cuente con altas reservas de activos líquidos que le permitan cubrir todas las exigencias de sus acreedores de deuda, no incurrirá en una hipótesis de insolvencia de efectivo, o en su defecto será menos propensa de hacerlo.

A partir de esa argumentación es posible plantear una estrategia regulatoria que exija a las entidades financieras contar con altos niveles de capital y liquidez para evitar incurrir en ambos estados de insolvencia. Sin embargo, un banco financiado enteramente por capital, o que cuente exclusivamente con activos líquidos no podrá realizar un ejercicio de transformación, pues dejarían de captar depósitos y de colocar créditos, desaprovechando los beneficios derivados de este ejercicio.

Tal y cómo se ha abordado el problema resulta intuitivo pensar que la regulación de capital trata exclusivamente el riesgo del lado de los activos del balance de un banco. Sin embargo, esto no es absolutamente cierto, pues un problema que ocurra en uno de los lados del balance rápidamente se puede contagiar al otro, y, por lo tanto, la regulación micro prudencial de capital puede ayudar a mitigar estos riesgos<sup>55</sup>.

Se puede ilustrar lo recién mencionado mediante un ejemplo en dónde una institución financiera sufre un retiro extenso e inesperado de sus depósitos que superan sus reservas de efectivo<sup>56</sup>. Ahora la institución financiera se ve obligada a vender sus activos ilíquidos o usarlos como garantía para acceder a un préstamo de un tercero.

En la hipótesis de venta, el banco tiene una mayor presión por vender sus activos que los compradores de comprarlos, dando lugar a una venta forzosa. Consecuencia de ello, la contraprestación que recibe el banco a cambio de esta venta no representa el valor total del activo vendido, en otras palabras, recibirá precios más bajos. Respecto al supuesto en el que se opte por un préstamo, los activos que fungen como garantía son difíciles de valorar por agentes externos a la propia institución, ocasionando un problema de selección adversa que afectaría en la negociación en la medida en que el comprador

---

<sup>55</sup> John Armour, Dan Awrey, Paul Davies, Luca Enriques, Jeffrey N. Gordon, Colin Mayer y Jennifer Payne, *Principles of Financial Regulation*, 441.

<sup>56</sup> Riesgo de liquidez.

infra valorará el activo objeto de la prestación ocasionando grandes recortes en el balance del banco solicitante<sup>57</sup>.

No obstante, un banco que cuente con un alto nivel de capital podrá soportar de mejor manera las pérdidas de una venta forzosa o la infra valoración de los activos o carteras en calidad de garantía del préstamo. A pesar de que los requisitos de capital no fueron diseñados principalmente para mitigar una insolvencia de efectivo, reducen la posibilidad de surgimiento de efectos negativos derivados de una insuficiencia de liquidez.

Por otro lado, en caso de que la institución financiera enfrente una insolvencia de balance que afecta principalmente al patrimonio, se refleja en primera instancia en el retiro de los depósitos por parte de los financistas minoritarios, ya que, el problema que sufre el banco respecto a sus activos se conoce fuera de la institución y brinda incentivos a los depositantes para retirar sus fondos. En esta ocasión, un alto nivel de activos líquidos permite a la institución financiera sometida a un periodo de estrés satisfacer la demanda de los depositantes mientras soluciona inconvenientes ocurridos con los activos ilíquidos de su balance<sup>58</sup>.

En conclusión, la regulación micro prudencial de capital tiene un impacto en ambas clases de insolvencia, y contar con adecuados requerimientos mínimos que preponderen la actividad financiera sobre diferencias instituciones, es fundamental para promover la seguridad y solidez de bancos del sector privado y cooperativas de ahorro y crédito.

## **10.2 ¿Frente a que riesgos se debe mantener requisitos mínimos de capital?**

La JPRF mediante sus resoluciones establece un glosario que define aspectos importantes relativos a la gestión de riesgo, es oportuno revisar dicha norma para determinar cuáles son los riesgos contra los cuales el patrimonio debe responder<sup>59</sup>.

El riesgo es la posibilidad de que ocurra una circunstancia que ocasione una disminución en el valor de las instituciones financieras. Estas últimas se enfrentan a varias

---

<sup>57</sup> Kern Alexander, “The role of capital in supporting banking stability”, en *The Oxford Handbook of Financial Regulation*, ed. de Niamh Moloney, Eilís Ferran y Jennifer Payne (Nueva York: Oxford University Press, 2015), 464-495.

<sup>58</sup> John Armour, Dan Awrey, Paul Davies, Luca Enriques, Jeffrey N. Gordon, Colin Mayer y Jennifer Payne, *Principles of Financial Regulation*, 450.

<sup>59</sup> Capítulo VII, artículo 2, Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros.

clases de riesgos; la primera de ellas es el riesgo crediticio, el cual consiste en la posibilidad de que el sujeto pasivo de la relación contractual no cumpla con su prestación de pagar el préstamo. En segundo lugar, el riesgo comercial o de mercado, el cual radica en la afectación derivada de las variaciones en el precio de un activo financiero que mantenga la institución<sup>60</sup>. El riesgo de liquidez ocurre cuando una sociedad financiera no cuenta con los fondos para satisfacer las demandas de liquidez, y consecuencia de una venta forzosa o un préstamo en condiciones menos favorables, los activos sufren un decrecimiento de valor.

El riesgo de tasa de interés ocurre cuando el interés pactado para un determinado activo se ve afectado negativamente consecuencia de cambios del tipo de interés en el mercado, ocasionando pérdidas a la entidad. Por otro lado, el riesgo de tipo de cambio sucede cuando efecto de variaciones en el tipo de cambio, la entidad financiera sufre un decrecimiento en su patrimonio, el impacto dependerá de las monedas con las que opera.

Otro riesgo frente al cual el capital debe responder es el riesgo operacional, el cual consiste en mermas en el activo consecuencia de equivocaciones de empleados de la institución o fallas en herramientas tecnológicas, por ejemplo, errores del sistema informático o ataques de malware.

El riesgo reputacional consiste en la probabilidad de que la entidad sufra un detrimento en su prestigio derivado de cualquier evento interno o externo que eventualmente signifique un menoscabo apreciable en dinero. Relacionado con la anterior clase de riesgo, el riesgo de lavado de activos y del financiamiento de delitos, implica un detrimento patrimonial y reputacional a la entidad financiera consecuencia de ser utilizada como instrumento para actividades ilícitas.

El riesgo legal consiste en la probabilidad de una afectación en el valor de una sociedad financiera derivado de la inobservancia o inadecuada aplicación de normativa. Mientras que el riesgo sistémico radica en la posibilidad de una afectación al sistema en su conjunto derivado del fallo de una entidad.

En conclusión, bancos del sector privado y cooperativas de ahorro y crédito deben atender diversas clases de riesgo mediante requerimientos mínimos de capital. Sin embargo, accionistas y administradores pueden infravalorar dichos riesgos pues, bajo el

---

<sup>60</sup> Artículo 194, COMF.

supuesto de que efectivamente ocurran, no asumen la totalidad de los costos. Por ello, la regulación financiera y bancaria, mediante regulación prudencial de capital, internaliza estos costos imitando las decisiones de accionistas y administradores como si estuviesen expuestos a la totalidad de los efectos de su actividad.

### **10.3 Ponderación de activos por riesgo**

El requisito de capital se establece a partir de un porcentaje de los activos de la institución financiera, ocho por ciento según las reglas establecidas en Basilea, por lo tanto, no es una cifra de capital fija, sino una razón matemática en dónde el lugar del numerador lo ocupa el capital del banco y el del denominador sus activos<sup>61</sup>. Dichos activos deben ser ponderados a partir de la identificación de los riesgos a los que están sujetos, caso contrario el requerimiento de capital porcentual se aplicaría por igual a todos los activos del banco. En otras palabras, se calcularía el ocho por ciento sobre el total de los activos en lugar de tomar en cuenta el riesgo de cada uno, esto puede brindar un incentivo al regulado para invertir en activos más riesgosos<sup>62</sup>.

A partir de lo anteriormente explicado se puede mencionar que el valor del numerador cambiará si el capital del intermediario financiero cambia, y el valor del denominador cambiará si el riesgo percibido por el activo varía. La exigencia de ocho por ciento se aplica sobre la valoración del activo, el denominador, consecuentemente, la exigencia de capital para determinadas instituciones financieras puede ser superior o inferior al ocho por ciento del valor nominal dependiendo de la composición de sus activos.

Por ejemplo, si un crédito es ponderado al 100 por ciento, y su valor es de 700, el patrimonio mínimo que se debe mantener es de 56, pues representa el 8 por ciento de 700. Por otro lado, si el mismo crédito es ponderado al 50 por ciento, el patrimonio mínimo que se debe mantener se reduce a 28, puesto que representa el ocho por ciento de 350<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Basilea III: Marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios, [Basilea III], Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, diciembre de 2010.

<sup>62</sup> Basilea III: Marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios, [Basilea III], Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, diciembre de 2010.

<sup>63</sup> John Armour, Dan Awrey, Paul Davies, Luca Enriques, Jeffrey N. Gordon, Colin Mayer y Jennifer Payne, *Principles of Financial Regulation*, 455.

La ponderación de riesgo de los activos es determinada mediante métodos de modelos internos elaborados por las propias entidades, quienes son las llamadas a evaluar los componentes de riesgo de los activos. Sin embargo, este hecho puede ocasionar un conflicto de interés en la medida en que la institución sometida a regulación pueda infravalorar la ponderación de riesgo con el fin de reservar menos capital<sup>64</sup>. Para mitigar este problema Basilea III introduce mecanismos de fortalecimiento como estrategias micro prudenciales regulatorias complementarias a requerimientos de capital.

### **11. Basilea III: Marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios**

El Comité de Basilea a través de Basilea I acordado en 1988 y sus sucesores: Basilea II y III acordados en 2004 y 2005 respectivamente, se ha convertido en el conjunto de normas a seguir en lo que respecta a regulación bancaria. Las reglas de Basilea establecen estándares mínimos, lo que significa que cada Estado puede implementar dichas reglas de manera más exigente.

En las tres ediciones han elaborado regulación relativa a requisitos de capital, por ejemplo, el ocho por ciento de los activos ponderados por riesgo fue implementado por primera vez en Basilea I, sin embargo, Basilea III reformó la composición del capital e introdujo mecanismos de fortalecimiento tales como el coeficiente de apalancamiento<sup>65</sup>.

A pesar de no ser vinculantes para ningún Estado, el ordenamiento ecuatoriano las recoge en diferentes leyes mencionadas en el marco normativo; la justificación normativa para ello está prescrita en el artículo innumerado posterior al sexto del COMF<sup>66</sup>, el cual dispone que los organismos con capacidad regulatoria, normativa o de control observarán como referencia estándares técnicos internacionales para el ejercicio de sus funciones.

### **12. Asimetrías regulatorias entre bancos del sector privado y cooperativas de ahorro y crédito en regulación micro prudencial de capital**

Una vez que se han evidenciado las semejanzas funcionales entre bancos del sector privado y cooperativas de ahorro y crédito por el ejercicio de transformación que

---

<sup>64</sup> *Ibidem.*, 456.

<sup>65</sup> Basilea III: Marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios, [Basilea III], Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, diciembre de 2010.

<sup>66</sup> Artículo innumerado posterior al sexto, COMF.

ambas entidades efectúan, y por lo tanto, demostrada la necesidad de mantener una regulación micro prudencial de capital que obedezca una misma lógica regulatoria para ambas entidades; es conveniente analizar la normativa ecuatoriana que regula los requisitos mínimos de capital para el sector financiero privado y el popular y solidario.

Para identificar las asimetrías más relevantes se realizarán tres comparaciones. La primera de ellas consiste en comparar requerimientos mínimos de capital de bancos y cooperativas prescrito en el artículo 191 del COMF anterior a la reforma del 2021 y la regulación secundaria elaborada por la JPRF mediante sus resoluciones, frente al artículo 190 del COMF vigente y las respectivas regulaciones complementarias, con el fin de evidenciar la consecuencia de mantener una regulación complementaria incompatible con la ley.

La segunda comparación se realiza entre la normativa derogada y vigente, tanto ley orgánica como resoluciones de la JPRF, y Basilea III para exhibir los cambios normativos en dirección al régimen ideal, y sobre todo si la reforma ha sido suficiente para alcanzar un régimen que salvaguarde la estabilidad micro prudencial de bancos y cooperativas, e indirectamente proteger usuarios financieros e inversionistas.

Finalmente, la tercera comparación consiste en equiparar la normativa vigente entre composición del patrimonio técnico entre bancos y cooperativas para evidenciar las asimetrías regulatorias que ponen en riesgo los objetivos regulatorios mencionados. Es necesario advertir que las asimetrías regulatorias pueden presentarse en dos diferentes niveles, el primero entre el COMF y las resoluciones de la Junta, y el segundo dentro de la misma ley orgánica. Mientras que las diferencias regulatorias entre el ordenamiento ecuatoriano y Basilea III, únicamente evidencian la distancia entre la regulación ideal y la realidad.

A continuación, se presentan los requerimientos mínimos de capital tanto para bancos como para cooperativas anteriores a la reforma del 2021, la regulación vigente de cada uno, y la regulación de capital dispuesta por Basilea III, posteriormente se comentará al respecto.

**Tabla No. 9 Regulación micro prudencial de capital de bancos del sector privado antes de las reformas del 2021**

Bancos del sector privado				
	Art. 191 COMF derogado	Codificación de resoluciones (Sección III: Art. 7)		
Patrimonio Técnico Constituido	La suma de capital suscrito y pagado	Capital social	Patrimonio Técnico Primario	
	Reservas	Prima en colocación de acciones		
	El total de las utilidades o excedentes del ejercicio corriente una vez cumplidas las obligaciones laborales y tributarias	Reserva legal		Reserva legal
		Reservas generales		Reservas generales
	El fondo irrepartible de reserva legal	Reservas especiales-para futuras capitalizaciones		
	Las utilidades acumuladas de ejercicios anteriores	Reservas-Reserva legal irrepartible-Reservas generales		
	Aportes a futuras capitalizaciones	Reservas - Reserva legal irrepartible - Otros aportes patrimoniales - Donaciones -En efectivo		
	Obligaciones convertibles sin garantía específica, de acuerdo con las regulaciones que expida la Junta	Reservas - Reserva legal irrepartible - Resultados – Utilidades o excedentes acumuladas (8)		
	<b>Del patrimonio técnico constituido se deducirá lo siguiente:</b>	Otros aportes patrimoniales menos Donaciones - En bienes menosOtros		
	La deficiencia de provisiones, amortizaciones y depreciaciones requeridas	Utilidades o excedentes acumulados - saldos auditados (1)		
	Desmedros de otras partidas que la entidad financiera no haya reconocido como pérdidas.	Pérdidas acumuladas - saldos auditados (1)		
		Préstamos subordinado		
		Aportes para futuras capitalizaciones (2)		
		Obligaciones convertibles (3)		
		Deuda subordinada a plazo (7)		
		Reservas especiales		
		Reserva por revalorización del patrimonio		
		Reservas - Reserva legal irrepartible– Reservas especiales		
		Reservas - Reserva legal irrepartible – Reserva legal irrepartible - Reservas revalorización del patrimonio		
		45% Reservas - Reserva legal irrepartible - Superávit por valuaciones de propiedades, equipo y otros (9)		
		45% Reservas - Reserva legal irrepartible - Superávit por valuaciones de inversiones en acciones		
		45% Reservas - Reserva legal irrepartible - Superávit por valuaciones de inversiones en instrumentos financieros		
		Reservas - Reserva legal irrepartible - Resultados - Utilidades o excedentes acumuladas (8)		
		45% Reservas por resultados no operativos35 45% Superávit por valuaciones		
		Utilidades o excedentes acumulados (1)		
		Pérdidas acumuladas (1)		
		Utilidad del ejercicio (4)		
	Pérdida del ejercicio (4)			
	Ingresos menos gastos (5)			
	<b>Más</b>			
	Provisiones para créditos incobrables-Provisión genérica por tecnología crediticia			
	Provisiones para créditos incobrables-Provisión genérica voluntaria (6)			
	Otros pasivos-Minusvalía mercantil (badwill) (10)			
	<b>Menos</b>			
	Deficiencia de provisiones, amortizaciones y depreciaciones Grupo 37 "(Desvalorización del patrimonio)", en el que se registra las pérdidas activadas catalogadas como tales por la Superintendencia de Bancos o por las auditorías interna o externa de la entidad; el valor de los aumentos de capital realizados contraviniendo las disposiciones de los numerales 2 y 3 del artículo 255 del Código Orgánico Monetario y Financiero; o, los que por cualquier causa determine como no imputables a patrimonio técnico la Superintendencia de Bancos 1613 Dividendos pagados por anticipado			
			Patrimonio Técnico Secundario	

Fuente: Elaboración propia, a partir de textos normativos<sup>6768</sup>

<sup>67</sup> Artículo 191, Código Orgánico Monetario y Financiero [COMF], R.O. Suplemento 309, de 12 de septiembre de 2014, reformado por última vez R.O.[DEROGADO].

<sup>68</sup> Sección III, artículo 7, Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros.

**Tabla No. 10 Regulación micro prudencial de capital de cooperativas de ahorro y crédito antes de las reformas del 2021**

Cooperativas de ahorro y crédito			
	Art. 191 COMF derogado	Codificación de resoluciones (Sección III: Art. 7)	
<b>Patrimonio Técnico Constituido</b>	La suma de capital suscrito y pagado	Capital social	<b>Patrimonio Técnico Primario</b>
	Reservas	Reservas legales	
	El total de las utilidades o excedentes del ejercicio corriente una vez cumplidas las obligaciones laborales y tributarias	Reservas generales	
		Reservas especiales	
	El fondo irreplicable de reserva legal	Otros aportes patrimoniales	
	Las utilidades acumuladas de ejercicios anteriores	Superávit por valuaciones	
	Aportes a futuras capitalizaciones	Unidades y/o excedentes del ejercicio	
	Obligaciones convertibles sin garantía específica, de acuerdo con las regulaciones que expida la Junta	Pérdidas acumuladas	
	<b>Del patrimonio técnico constituido se deducirá lo siguiente:</b>	Utilidades o excedentes del ejercicio	
	La deficiencia de provisiones, amortizaciones y depreciaciones requeridas	Pérdida del ejercicio	
	Desmedros de otras partidas que la entidad financiera no haya reconocido como pérdidas.	Ingresos menos gastos	
		Reserva-Revaloración del patrimonio	<b>Patrimonio Técnico Secundario</b>
	Reserva-por resultados no operativos		

Fuente: Elaboración propia, a partir de textos normativos<sup>6970</sup>

<sup>69</sup> Artículo 191, COMF, [DEROGADO].

<sup>70</sup> Sección III, artículo 7, Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros.

**Tabla No. 11 Regulación micro prudencial de capital de bancos del sector  
privado vigente**

<b>Bancos del sector privado</b>		
	<b>Art. 190 COMF vigente</b>	<b>Codificación de resoluciones (Sección III: Art. 7)</b>
<b>Patrimonio Técnico Primario</b>	Capital pagado	Capital social
		Prima en colocación de acciones
		Reserva legal
	Reserva legal	Reservas generales
		Reservas especiales-para futuras capitalizaciones
		Reservas-Reserva legal irrepatriable-Reservas generales
		Reservas - Reserva legal irrepatriable - Otros aportes patrimoniales - Donaciones -En efectivo
	Reservas facultativas	Reservas - Reserva legal irrepatriable - Resultados – Utilidades o excedentes acumuladas (8)
		Otros aportes patrimoniales menos Donaciones - En bienes menosOtros
		Utilidades o excedentes acumulados - saldos auditados (1)
	Aportes para futuras capitalizaciones	Pérdidas acumuladas - saldos auditados (1)
		Préstamos subordinado
		Aportes para futuras capitalizaciones (2)
Obligaciones convertibles (3)		
<b>Patrimonio Técnico Secundario</b>	Resto de cuentas patrimoniales (incluidas deudas convertibles en acciones o deudas subordinada)	Deuda subordinada a plazo (7)
		Reservas especiales
		Reserva por revalorización del patrimonio
		Reservas - Reserva legal irrepatriable– Reservas especiales
		Reservas - Reserva legal irrepatriable – Reserva legal irrepatriable - Reservas revalorización del patrimonio
		45% Reservas - Reserva legal irrepatriable - Superávit por valuaciones de propiedades, equipo y otros (9)
		45% Reservas - Reserva legal irrepatriable -Superávit por valuaciones de inversiones en acciones
		45% Reservas - Reserva legal irrepatriable - Superávit por valuaciones de inversiones en instrumentos financieros
		Reservas - Reserva legal irrepatriable - Resultados - Utilidades o excedentes acumuladas (8)
		45% Reservas por resultados no operativos 35 45% Superávit por valuaciones
		Utilidades o excedentes acumulados (1)
		Pérdidas acumuladas (1)
		Utilidad del ejercicio (4)
		Pérdida del ejercicio (4)
		Ingresos menos gastos (5)
		<b>Más</b>
		Provisiones para créditos incobrables-Provisión genérica por tecnología crediticia
		Provisiones para créditos incobrables-Provisión genérica voluntaria (6)
		Otros pasivos-Minusvalía mercantil (badwill) (10)
		<b>Menos</b>
		Deficiencia de provisiones, amortizaciones y depreciaciones Grupo 37 "(Desvalorización del patrimonio)", en el que se registra las pérdidas activadas catalogadas como tales por la Superintendencia de Bancos o por las auditorías interna o externa de la entidad; el valor de los aumentos de capital realizados contraviniendo las disposiciones de los numerales 2 y 3 del artículo 255 del Código Orgánico Monetario y Financiero; o, los que por cualquier causa determine como no imputables a patrimonio técnico la Superintendencia de Bancos 1613 Dividendos pagados por anticipado

Fuente: Elaboración propia, a partir de textos normativos<sup>7172</sup>

<sup>71</sup> Artículo 190, COMF.

<sup>72</sup> Sección III, artículo 7, Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros.

**Tabla No.12 Regulación micro prudencial de capital de cooperativas de ahorro y crédito vigente**

Cooperativas de ahorro y crédito			
	Art. 190 COMF vigente	Codificación de resoluciones (Sección III: Art. 7)	
<b>Patrimonio Técnico Primario</b>	Capital pagado	Capital social	
		Reservas legales	
	Reserva legal		Reservas generales
			Reservas especiales
			Otros aportes patrimoniales
			Superávit por valuaciones
	Reservas facultativas		Unidades y/o excedentes del ejercicio
			Pérdidas acumuladas
			Utilidades o excedentes del ejercicio
			Pérdida del ejercicio
Aportes para futuras capitalizaciones		Ingresos menos gastos	
	Utilidades y excedentes del ejercicio corriente una vez cumplidas las obligaciones laborales y tributarias	Reserva-Revaloración del patrimonio	
			Utilidades acumuladas de ejercicios anteriores
Obligaciones convertibles sin garantía específica			
Deducciones a la deficiencia de provisiones, amortizaciones y depreciaciones requeridas			
Desmedros de otras partidas que la entidad no haya reconocido como pérdidas			
	Reserva-por resultados no operativos		

Fuente: Elaboración propia, a partir de textos normativos<sup>7374</sup>

**Tabla No. 13 Regulación micro prudencial de capital en Basilea III**

Basilea III	
<b>Capital Ordinario Nivel 1 + Capital Adicional de Nivel 1</b>	Acciones ordinarias
	Primas de emisión
	beneficios no distribuidos
	Otras partidas del resultado integral (total) acumuladas y otras reservas publicadas
	Acciones ordinarias emitidas por filiales consolidadas del banco y en poder de terceros
	Los ajustes regulatorios aplicados al cálculo del capital Ordinario de Nivel 1
	Instrumentos emitidos por el banco que cumplan con los criterios de inclusión en el capital Adicional de Nivel 1 ( y no incluidos en el capital Ordinario de Nivel 1)
	Primas de emisión resultantes de instrumentos incluidos en el capital Adicional de Nivel 1
	Instrumentos emitidos por filiales consolidadas del banco y en poder de terceros que cumplan criterios para su inclusión en el capital Adicional de Nivel 1 y que no estén incluidos en el capital Ordinario de Nivel 1
	Los ajustes regulatorios aplicados al cálculo del capital adicional de nivel 1
<b>Capital de Nivel 2</b>	instrumentos emitidos por el banco que cumplan los criterios para su inclusión en el capital de Nivel 2 (y no incluidos en el capital de Nivel 1)
	primas de emisión resultantes de instrumentos incluidos en el capital de Nivel 2
	instrumentos emitidos por filiales consolidadas del banco y en poder de terceros que cumplan los criterios para su inclusión en el capital de Nivel 2 y que no estén incluidos en el capital de Nivel 1 (véase la sección 4 para dichos criterios)
	instrumentos emitidos por filiales consolidadas del banco y en poder de terceros que cumplan los criterios para su inclusión en el capital de Nivel 2 y que no estén incluidos en el capital de Nivel 1 (véase la sección 4 para dichos criterios)
	ciertas provisiones para insolvencias especificadas en los párrafos 60 y 61
	los ajustes regulatorios aplicados al cálculo del capital de Nivel 2

Fuente: Elaboración propia, a partir de Basilea III<sup>75</sup>

<sup>73</sup> Artículo 190, COMF.

<sup>74</sup> Sección III, artículo 7, Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros.

<sup>75</sup> Basilea III: Marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios, [Basilea III], Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, diciembre de 2010.

Respecto a la primera comparación entre regulación micro prudencial de capital derogada y actual, considero que no es oportuno revisar con detenimiento la normativa derogada relativa a requerimiento mínimos de capital, por carecer de relevancia para el presente trabajo. No obstante, el ejercicio de comparar el artículo 191 del COMF derogado<sup>76</sup> y su respectiva regulación secundaria<sup>77</sup>, y la regulación vigente nos permite identificar que ambos artículos se instrumentan mediante la misma resolución elaborada por la JPRF.

La ley de aquél entonces era compatible con las resoluciones de la Junta, sin embargo, en mayo del 2021 se reformó el COMF y cambió la composición del patrimonio técnico para entidades del sistema financiero nacional, y hasta el momento la JPRF no ha elaborado la normativa pertinente para instrumentar la disposición orgánica.

Esta antinomia genera varias asimetrías regulatorias entre la ley vigente y la resolución en cuanto a la composición del patrimonio secundario de las entidades que integran el SFPS. Tomando en consideración lo que prescribe el octavo inciso del artículo 190 del COMF<sup>78</sup> vigente, relativo a que el patrimonio secundario para el SFPS únicamente se compone por: utilidades y excedentes del ejercicio corriente una vez cumplidas obligaciones laborales y tributarias; utilidades acumuladas de ejercicios anteriores; obligaciones convertibles sin garantía específica y deducciones de la deficiencia de provisiones, amortizaciones y depreciaciones requeridas; y desmedros de otras partidas que la entidad no haya reconocido como pérdida. Mientras que la resolución de la JPRF en la sección 3 artículo 7 añade otras dos cuentas; reserva por revaloración del patrimonio y reserva por resultados no operativos.

Estas asimetrías admiten un análisis desde dos perspectivas; la primera, y más evidente, es la incompatibilidad de ambas disposiciones que ocasiona que los regulados se mantengan en la misma composición de las resoluciones, es decir, la disposición del COMF es inaplicable. Por otro lado, el hecho de que los regulados aún obedezcan lo mencionado en las resoluciones significa que su patrimonio técnico mantiene una composición de menor calidad en comparación a lo mencionado por el COMF, circunstancia peligrosa teniendo en cuenta que es el patrimonio técnico primario aquel

---

<sup>76</sup> Artículo 191, COMF, [DEROGADO].

<sup>77</sup> Sección III, artículo 7, Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros.

<sup>78</sup> Artículo 191, COMF.

que contiene capital de alta calidad, y por lo tanto, es el primero en ser llamado a absorber en caso de un decrecimiento de valor en el activo.

Ahora bien, respecto a la comparación entre la normativa derogada y vigente frente a Basilea III respecto a requisitos mínimos de capital, es necesario destacar dos aspectos. En primer lugar, el artículo 191 del COMF derogado ni si quiera diferenciaba entre capital de nivel uno o dos, o patrimonio técnico primario y secundario, supuesto que evidencia una brecha significativa entre la regulación de aquél entonces y el régimen ideal.

Por otro lado, la regulación el artículo 190 del COMF<sup>79</sup> vigente si obedece esta diferenciación, y además respecto a las cuentas que integran el patrimonio técnico primario, aplicable para todas las entidades del sistema financiero nacional, efectivamente reúnen los criterios de clasificación como acciones ordinarias a efectos del capital regulador establecidos en Basilea III<sup>80</sup>, pues representan el derecho de cobro más subordinado y perpetuo en caso de liquidación de la institución. En cuanto a ambas reservas, Basilea III también las agrupa dentro del capital ordinario de nivel 1, y cumplen con el criterio de ausencia de condiciones que obliguen a realizar distribuciones. Finalmente, respecto a los aportes para futuras capitalizaciones, se ajustan a los criterios para la inclusión en el capital adicional nivel 1 de Basilea III, debido que están suscritos, desembolsados y subordinados a los acreedores de deuda y no tienen fecha de vencimiento, es decir, son perpetuos.

En otras palabras, el hecho de que la norma nacional prescriba que el patrimonio técnico primario está integrado por aquellos aportes de socios o accionistas que tengan la calidad de permanentes y sin restricción, es compatible con los criterios de clasificación de capital ordinario de nivel 1 de Basilea III. Sin contar que se añadieron otros mecanismos de fortalecimiento de capital tales como el coeficiente de apalancamiento, y colchones de conservación de capital, sin embargo, eso escapa los límites del presente trabajo.

Sobre la fracción restante del patrimonio técnico de entidades que no forman parte del SFPS, el legislador ecuatoriano observa lo mencionado en Basilea III en lo

---

<sup>79</sup> Artículo 190, COMF.

<sup>80</sup> Basilea III: Marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios, [Basilea III], Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, diciembre de 2010.

respectivo a la composición de capital de nivel 2, pues agrega el resto de los instrumentos o cuentas emitidas por la entidad que no han sido agregadas al patrimonio primario y cumplen con los respectivos criterios de inclusión; de ellos caben destacar dos; el instrumento no puede ser de dominio de otra institución, o en general ejercer un derecho que afecte significativamente, y no admite adelantar el cumplimiento de pago o interés. Instrumentos como deudas convertibles en acciones y deudas subordinadas a depositantes reúnen estos criterios.

Sin embargo, el COMF distingue la composición del patrimonio técnico secundario entre entidades del sistema financiero privado y popular y solidario, circunstancia no prevista en Basilea, pues no distingue diferencias institucionales. Es decir, independientemente si es un banco o cooperativa, Basilea establece requerimientos mínimos de capital a partir de la actividad de intermediación financiera, encontramos que Basilea asume implícitamente el principio de misma actividad, mismos riesgos y misma regulación en el pie de página número 12 que establece lo siguiente:

Los criterios también se aplican a sociedades que no emiten acciones, como mutuas, cooperativas o cajas de ahorro, teniendo en cuenta su constitución y estructura jurídica. La aplicación de los criterios debe preservar la calidad de los instrumentos exigiendo que se consideren plenamente equiparables a acciones ordinarias en cuanto a la calidad de su capital para absorber pérdidas (...).<sup>81</sup>

En la misma línea de pensamiento, el Fondo Monetario Internacional en un informe elaborado especialmente para Ecuador denominado Informe del personal para la consulta del artículo IV de 2021, Revisiones segunda y tercera en el marco del acuerdo ampliado en el marco del fondo ampliado, solicitud de exención del incumplimiento del criterio de cumplimiento y revisión de las garantías de financiamiento, menciona lo siguiente:

Las autoridades de supervisión planean examinar la expansión de este sector y el arbitraje regulatorio con respecto al sector bancario, especialmente para las cooperativas más grandes, que están más cerca de los bancos en tamaño y capacidad crediticia. Siguiendo el principio de la misma actividad, el mismo riesgo, la misma regulación.(...)<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> Basilea III: Marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios, [Basilea III], Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, diciembre de 2010.

<sup>82</sup> 2021 Article IV Consultation, Second and Third Reviews under the extended arrangement under the extended fund facility, request for a waiver of non-observance of performance criterion, and financing assurances review-press release; staff report; and statement by the executive director for Ecuador, Informe, Fondo Monetario Internacional, IMF Country Report No.21/228, octubre del 2021, párr.33.(traducción no oficial).

Finalmente, respecto a la tercera comparación relativa a la composición del patrimonio técnico entre bancos y cooperativas en la legislación vigente encontramos asimetrías en dos niveles. En primer lugar, al reformarse la ley orgánica y permanecer las resoluciones anteriores, prevalecen las asimetrías previas a la reforma del COMF, explicadas en la primera comparación.

En segundo lugar, exclusivamente analizando el artículo 190 vigente del COMF podemos identificar asimetrías en la composición del patrimonio técnico secundario entre bancos y cooperativas, pues como se mencionó anteriormente, la composición del patrimonio técnico primario es el mismo para todas las entidades del sistema, por ende, también resulta relevante el comentario realizado en la anterior comparación.

Respecto al patrimonio técnico secundario de entidades que no forman parte del SFPS, además de lo mencionado a propósito de la anterior comparación, es necesario realizar una apreciación adicional; las obligaciones convertibles en acciones o deuda subordinada mencionadas en la norma están en el lado del pasivo del balance del banco a pesar de que el patrimonio técnico, por concepto, se refiere a cuentas patrimoniales de la entidad, no obstante, en caso de existir, se debe añadir al requerimiento de patrimonio secundario.

Ahora bien, el artículo 190 del COMF establece un patrimonio secundario diferente y aplicable exclusivamente para entidades que integran el SFPS, y aquí es dónde encontramos las mayores asimetrías que efectivamente representan un riesgo a la estabilidad micro prudencial y a la protección al usuario e inversionista. Iniciando con que el artículo establece taxativamente las cuentas que pasan a integrar esta fracción del patrimonio, mientras que, para las entidades del sistema financiero privado, son el resto de cuentas patrimoniales no incluidas en el patrimonio técnico primario.

Acerca de la primera de las cuentas que pasan a conformar el patrimonio secundario de cooperativas llamada; utilidades y excedentes del ejercicio corriente una vez cumplidas las obligaciones laborales y tributarias, es adecuado comentar que esta cuenta no está contemplada en el patrimonio técnico para bancos, esto debido a que, al ser repartibles, no son patrimonio de alta calidad indicados para conformar esta cuenta.

Respecto a las cuentas de utilidades acumuladas de ejercicios anteriores, y obligaciones convertibles sin garantía específica, tal vez admita una integración en el patrimonio según lo previsto en el catálogo único de cuentas elaborado por el organismo

de control pertinente. A partir de ello, puede existir o no una asimetría, pero sería menos gravosa que la siguiente, en la medida en que no distorsionan sustancialmente la composición del patrimonio secundario para cooperativas de ahorro y crédito.

Finalmente, en lo referente a la cuenta de deducciones de la deficiencia de provisiones, amortizaciones y depreciaciones requeridas; y desmedros de otras partidas que la entidad no haya reconocido como pérdida, encontramos la principal asimetría regulatoria entre bancos y cooperativas. Esta cuenta relativa a desmedros es una cuenta del pasivo, no del patrimonio bajo ningún concepto.

Aludiendo a la norma que especifica exactamente que cuentas conforma esta fracción del patrimonio, a diferencia del patrimonio secundario bancario que se integra por todas las cuentas patrimoniales no previstas en el patrimonio primario, esto implica que la norma restringe la suma de otras cuentas patrimoniales para cumplir requerimientos mínimos de capital en cooperativas de ahorro y crédito, mientras concede más cuentas del pasivo para alcanzar estos requerimientos.

En un escenario extremo esto significa que una cooperativa de ahorro y crédito puede cumplir con los requerimientos del 9 por ciento previstos en la ley, únicamente con la mitad de las cuentas patrimoniales de alta calidad, pues cuenta con un mayor abanico de cuentas del pasivo para satisfacer los requerimientos. El otro 4.5 por ciento es de alta calidad pues la composición del patrimonio técnico primario no cambia. En sentido contrario, si se restringe la integración de cuentas del pasivo en requisitos mínimos de capital, significa que la institución financiera se ve obligada a mantener más capital dentro de su balance. Por lo tanto, los requerimientos de capital exigidos a cooperativas de ahorro y crédito son más laxas que los requeridos a bancos del sector privado.

Este apartado arroja cuatro grandes conclusiones; la primera es que las asimetrías regulatorias presentadas entre la ley orgánica y las resoluciones de la JPRF dan lugar dos problemas subyacentes: los regulados se mantienen en la regulación micro prudencial de capital prevista en las resoluciones de la Junta; y, la aplicación de la norma orgánica es imposible por la incompatibilidad de la norma complementaria.

En segundo lugar, aun teniendo en cuenta exclusivamente la norma reformada, existe una brecha regulatoria desmesurada en la composición del patrimonio técnico secundario entre entidades que integran el SFPS y las demás del sistema financiero

nacional. Esta brecha supone un riesgo la estabilidad micro prudencial de las cooperativas de ahorro y crédito, y eventualmente la protección al usuario financiero e inversionista.

La tercera radica en que el regulador ecuatoriano, mediante las reformas, parece tener la intención de acercarse a un régimen de Basilea. Sin embargo, el hecho de no elaborar normativa complementaria que permita instrumentar lo previsto en la reforma hace inútil todo su esfuerzo, además de generar inconvenientes derivados de una antinomia normativa. Análogamente, establecer requerimientos de capital distintos sobre la base de diferencias institucionales desconociendo las semejanzas funcionales, aleja al ordenamiento ecuatoriano de un régimen que observe fallos de mercado y en último término salvaguarde objetivos regulatorios, tales como la estabilidad micro prudencial de las entidades y la protección al usuario.

Finalmente, después de analizar detenidamente la composición del patrimonio técnico para ambas entidades, es claro que las cooperativas de ahorro y crédito no cuentan con la misma protección que una institución financiera tradicional, a pesar de ser funcionalmente iguales.

Respecto a los objetivos regulatorios en riesgo es conveniente comentar que el hecho de que cooperativas de ahorro y crédito no sean reguladas bajo los mismos criterios micro prudenciales aplicables a otras instituciones financieras tradicionales, implica un riesgo a la estabilidad micro prudencial de la entidad. Como se explicó en apartados iniciales del presente trabajo, que una institución financiera quiebre implica generar efectos negativos que no son capturados únicamente por los sujetos del intercambio, es decir, externalidades negativas.

En la misma lógica argumentativa, que una cooperativa de ahorro y crédito mantenga operaciones activas de otorgar préstamos a sus socios y pasivas de recibir depósitos a la vista y a plazo, sin contar con adecuados niveles de capital supone un riesgo a la protección al usuario e inversionista, pues ante un escenario de insolvencia, los depósitos e inversiones de los usuarios financieros e inversionistas se ven comprometidos, pues el banco únicamente cuenta con reservas de efectivo limitadas consecuencia de la transformación de liquidez.

Por lo tanto, el regulador debería ponderar el ejercicio de transformación sobre diferencias institucionales para la elaboración y aplicación de requisitos micro

prudenciales de capital, esta idea es recogida a la perfección por el principio misma actividad, mismos riesgos, misma regulación.

### **13. Conclusiones**

El principal hallazgo producto de esta investigación consiste en la determinación relativa a semejanzas funcionales entre bancos del sector privado y cooperativas de ahorro y crédito a partir del ejercicio de transformación efectuado entre su activo y pasivo. La consecuencia de esto radica en la fragilidad estructural que ambas instituciones sufren, por lo tanto, al estar sujetos a los mismos riesgos, deberían mantener una regulación micro prudencial de capital que obedezca una misma lógica, en dónde el regulador pondere la fragilidad de ambas instituciones sobre diferencias institucionales; y sobre todo salvaguarde la estabilidad individual de las entidades que componen el sistema financiero nacional, y a la vez proteger al usuario financiero e inversionista.

Para determinar si se ha abordado adecuadamente el problema jurídico que dio origen a la presente obra, considero apropiado mencionarlo nuevamente; asimetrías regulatorias micro prudenciales de capital entre bancos del sector privado y cooperativas de ahorro y crédito, y si estas suponen un riesgo a la estabilidad financiera y a la protección al usuario e inversionista. El planteamiento ha sido absuelto positivamente en la medida en que a través de la identificación de semejanzas funcionales derivadas de su actividad de intermediación, y los consecuentes riesgos a los que están sujetas ambas instituciones, se justifica una regulación micro prudencial de capital igual para ambas entidades. Sin embargo, al tratarse de una regulación asimétrica, o un arbitraje regulatorio, se pone en riesgo ciertos objetivos regulatorios, tales como la estabilidad financiera y la protección al usuario e inversionista.

En lo relativo a las limitaciones durante la elaboración de este trabajo, he podido identificar tres: ausencia de regulación suplementaria actualizada relativa a normas micro prudenciales de capital; la regulación financiera y bancaria es bastante extensa, por ende, solamente en lo relativo a regulación de capital existen otras estrategias y medidas regulatorias que no han sido abordados en el presente trabajo por cuestiones de extensión, y admiten nuevas líneas de investigación. Finalmente, existe una clara tensión entre mantener una regulación diferenciada a partir de razones institucionales o una regulación igual a partir de semejanzas funcionales.

La primera sugerencia que planteo para mitigar dichas limitaciones consiste en que la JPRF elabore la normativa complementaria respectiva que permita que la disposición de la ley orgánica efectivamente sea aplicable. En segundo lugar, limitar las asimetrías regulatorias solamente a una estrategia regulatoria y a un componente en específico del mismo. Por último, mantener una regulación micro prudencial de capital igual para bancos y cooperativas no implica desconocer los valores asociativos de la cooperativa, es perfectamente compatible, solamente regula la actividad de la intermediación, no interfiere en la consecución de sus fines cooperativistas.

Finalmente, mi recomendación para el regulador ecuatoriano es que observe como marco referencial las mejores prácticas internacionales, tal y como lo dispone el COMF, para la elaboración de regulación micro prudencial de capital para instituciones financieras. En el mismo sentido, que valore elementos adecuadas para cada estrategia regulatoria, en este caso se debe estimar más la fragilidad estructural derivada de la intermediación, que diferencias a nivel institucional.