

La reforma y contrarreforma monetaria-financiera

Luis Rosero M.*

Durante el gobierno de Rafael Correa, se puso en ejecución una amplia reforma al andamiaje monetario financiero, con la que se estaría instaurando una nueva arquitectura financiera, que entre otros cambios, implicó un cambio en el modelo de regulación del sistema financiero. El artículo presenta una caracterización macro y micro de la reforma doméstica y la contrarreforma monetario-financiera. Además, da cuenta de los objetivos específicos de la reforma, detallando los principales cambios contenidos en la Reforma Monetario-Financiera, como lo son: la determinación del costo del dinero; el significado de la Red de Seguridad del Sistema Financiero; la reforma del Banco Central; el Código Monetario Financiero, la creación de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Todo ello, se traduce en una contrarreforma monetaria financiera, contenida en la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario-Financiero para la Defensa de la Dolarización, del año 2021.

Introducción

El gobierno de Rafael Correa (2007-2017), de tinte progresista, realizó una amplia y profunda reforma monetaria-financiera, denominada la nueva arquitectura financiera (interna y externa) que, en lo doméstico, implicó principalmente un cambio en el modelo de regulación del sistema financiero y su modernización. La reforma contiene varios componentes según el área del mercado de dinero y de capitales.

El objetivo de este artículo, es presentar una caracterización macro y micro de la reforma doméstica y contrarreforma monetaria-financiera, una visión de conjunto, la descripción y análisis de sus principales componentes. A nivel específico, se detallarán los puntos claves de la misma, en sus distintas áreas, además de algunos aspectos históricos en la formulación y aplicación de la reforma en el período 2007-2014 y, de la contrarreforma realizada en el 2021.

Dicha reforma implicó una nueva normativa en el campo monetario-financiero, que llevó a la creación y modificación de leyes, así como, la creación de nuevas instituciones financieras públicas y, la contratación de consultorías, para

* Ex profesor de la Universidad Católica de Guayaquil y ESPOL, y ex miembro del Directorio del Banco Central del Ecuador.

gran parte de las distintas áreas del sistema monetario-financiero. La versión final de la reforma, en cada ámbito, se nutrió de las experiencias de España y varios países latinoamericanos, y fue desarrollada principalmente por técnicos nacionales del Banco Central del Ecuador, Superintendencia de Bancos y del Ministerio de Coordinación de la Política Económica. La reforma legal, concluyó con la promulgación del Código Orgánico Monetario Financiero, que compiló en un solo cuerpo legal, la nueva normativa para dicho sistema.

Objetivos específicos de la reforma

La reforma comprende los siguientes temas: simplificación y transparencia de la determinación del costo del dinero, la reestructuración de la red de seguridad financiera, reforma al Banco Central, fortalecimiento de la supervisión y regulación del sistema financiero (contenido en el Código Financiero), Código Monetario Financiero, supervisión y regulación del sistema financiero popular y solidario, fortalecimiento de la banca pública, reforma al mercado de valores y la creación del Banco del IESS; de estos temas, se tratará los seis primeros. La reforma del mercado de valores se analizará en otro artículo.¹ Un análisis de la reforma al Banco Central, fue publicado en esta revista.² En la parte externa, la reforma incluía el Mecanismo Bilateral de Compensación de Pagos y el Banco del Sur.

Antecedentes

La reforma monetaria-financiera, se diseñó por disposición presidencial, se elaboró y se aplicó durante un largo período (2007-2014). A mediados de octubre de 2007, se realizó una reunión de coordinación y conformación de grupos de trabajo de la Gerencia³ y Directorio del Banco Central, Superintendencia de Compañías y Superintendencias de Bancos, para tratar los temas del 2 al 5, señalados en los objetivos específicos de la reforma. En el proyecto de reforma se incluía reuniones con los representantes de la banca, la primera se realizó el 10 de octubre 2007.

1 Un primer análisis sobre esta temática, fue publicada en la Revista *Ecuador Debate*, N° 80, bajo el título “El desarrollo del mercado de valores en el Ecuador, una aproximación” (Rosero, 2010).

2 Rosero (2010a). “Los cambios institucionales en el Banco Central del Ecuador”. *Ecuador Debate*, N° 79.

3 El grupo de trabajo estaba conformado por el gerente del Banco Central Mauricio Martínez y Miembros del Directorio: Robert Andrade, Luis Rosero y Miguel Ruiz. Presidentes del Directorio del BCE: Robert Andrade (hasta 06/2008), Carlos Vallejo (07/2008-12/2009), lo sustituye Diego Borja.

El 18 de diciembre 2007, se desarrolló el Taller de Arquitectura Financiera Nacional, con la presencia del expresidente Rafael Correa, en la cual se le informó sobre el avance del proyecto de reforma, que incluyeron los siguientes temas: negociaciones bancarias, red de seguridad financiera (Fondo de Liquidez, Seguro de Depósito y Resolución bancaria), y la creación de la Superintendencia de Valores, Superintendencia de Seguros y Superintendencia de Cooperativas, y la fusión del Banco Central-Superintendencia de Bancos.⁴ Además, se tenía programado elaborar la evaluación de la banca pública, fortalecimiento y supervisión del sistema financiero (un modelo regulador único y varios supervisores), y el Código Financiero. Después de dicha reunión el expresidente, encargó al suscrito la elaboración de un proyecto de ley de mercado de valores. Posteriormente, se realizaron varias reuniones con técnicos de la Superintendencia de Bancos y Superintendencia de Compañías, para elaborar algunos de los proyectos señalados.

La mayoría de estos proyectos se convirtieron en leyes, excepto la creación de las Superintendencia de Valores y Seguros, así como, la fusión del Banco Central-Superintendencia de Bancos (el expresidente señaló en ese entonces, que se requerían más estudios).

La nueva arquitectura financiera internacional, así como, temas relacionados con el sistema nacional de pagos, sistema integrado de transacciones internacionales, uso del ahorro externo para inversión doméstica, coeficiente de liquidez doméstica, entre otros, quedaron a cargo del Ministerio Coordinador de la Política Económica,⁵ que realizó un taller de la Arquitectura Financiera Nacional el 8 de enero de 2008. Después, de esa reunión el entonces Ministro encargado de la cartera, planteó en oficios circulares, la conformación de 5 comisiones: de diagnóstico, de fortalecimiento, de criterios de evaluación, de segmentos de crédito y de títulos valores, que estaría liderada por representantes de la banca pública. Con los resultados de estas comisiones, se buscaba alternativas para el fortalecimiento de esta banca. Además, otro objetivo importante era disminuir las tasas de interés.

El 5 de junio de 2009, el suscrito envió al entonces Secretario Jurídico de la Presidencia, el proyecto de ley de mercado de valores, el proyecto de ley orgánica de creación de la Superintendencia de Valores (remitida el 10/06/2009), y la propuesta sobre el Depósito Centralizado de Compensación y Liquidación de Valores del Banco Central del Ecuador (BCE).

4 Para este proyecto se contó con el apoyo del consultor Jacques Trigo Loubière.

5 El Ministro Coordinador de Política Económica era Pedro Páez, el 23 de diciembre del 2008, lo sustituye Diego Borja.

Con la Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera, se reforma el art. 60 de la Ley de Mercado de Valores, posibilitando la inscripción del Depósito Centralizado de Valores del BCE. Con este antecedente, la Superintendencia de Compañías, dicta la Resolución N° 09-G-IMV-0003517, de 19 de junio de 2009, autorizando el funcionamiento y la inscripción al Depósito Centralizado de Compensación y Liquidación de Valores del BCE, DCV-BCE.

En el Suplemento del Registro Oficial N° 587, del 11 de mayo de 2009, se publica la Ley del Banco del IESS (BIESS), con lo que éste se hace cargo de las actividades financieras del IESS y entrega de créditos hipotecarios y quirografarios a los afiliados del IESS.

La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, se promulga el 10 de mayo de 2011, publicándose en el Registro Oficial N° 144, la que permite el reconocimiento, supervisión y control de las entidades no financieras de la economía popular y solidaria, principalmente las asociaciones y cooperativas de producción, transporte, vivienda, entre otros. Además, se crea la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, que al mismo tiempo, controla a las cooperativas de ahorro y crédito, y otras instituciones financieras del sector financiero popular.

Es importante anotar, que seguía vigente la Ley General de Instituciones Financieras, desde mayo de 1994, y su Reglamento se dicta el 4 de julio de 1994, en el que se establece la conformación de la Junta Bancaria como órgano de política y regulación del sistema financiero.

El 20 de mayo de 2014, se publica en el Suplemento del Registro Oficial N° 249, la Ley Orgánica para el Fortalecimiento del Sector Societario y Bursátil, que contiene una reforma al mercado de valores que es muy diferente al proyecto original elaborado en el BCE. Es decir, 5 años después de que dicho proyecto fuera entregado a la Secretaría Jurídica de la Presidencia.

La Reforma Monetaria Financiera

La determinación del costo del dinero

Hasta julio de 2007, el costo del dinero prestado por las instituciones financieras incluía el cobro de una tasa de interés, comisión y otros cargos. A mediados de ese mes y año, se expide la Ley del costo máximo del crédito, que determinaba que el costo del crédito estará expresado únicamente por la tasa de interés efectiva más los impuestos, con lo cual se limita a la banca para cobrar un costo excesivo del

costo del dinero, y determinaba que el Directorio del Banco Central, establecería la metodología para calcular la tasa de interés efectiva por segmentos de crédito.⁶

Además, se obligaba a que las tarifas que cobren las instituciones financieras sean libremente pactadas entre las partes contratantes y tendrán como máximo el promedio por servicio del sistema más dos desviaciones estándar. La Superintendencia de Bancos, sería la encargada de calcular y publicar semestralmente el nivel promedio ponderado de dichas tarifas. Esta normativa buscaba que los intermediarios financieros no cobren tarifas tan altas por sus servicios.

El objetivo de esta Ley, que perseguía el gobierno, era transparentar y reducir el costo del dinero, establecer que solo la tasa de interés determine a éste y limitar el poder de la banca que establecía tarifas muy altas por sus servicios prestados.

En el Registro Oficial N° 240, de 27 diciembre 2007, se publica la decisión del Tribunal Constitucional declarando inconstitucional⁷ varios artículos de dicha Ley, en cuanto a tasa de interés, determinó que se fijen según la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado. El BCE, mediante resolución de Directorio N° 153, publicada en Registro Oficial N° 249, de enero 10 de 2008, fijo un sistema de tasas de interés: activa referencial, pasiva referencial y la tasa activa efectiva máxima, por segmentos de sectores económicos, con lo que puso un tope a las tasas de interés. Posteriormente estableció regulaciones para reservas mínimas de liquidez, inversiones de las instituciones financieras públicas e inversión doméstica de la RMI.

El efecto de esta institucionalidad, fue confirmar que, legalmente, la tasa de interés sea el único factor para determinar el costo del dinero y se estableció un tope a la tasa efectiva máxima, lo que implicaba, que si esta era superada, se consideraba usura e implicaba una multa para el intermediario financiero.⁸ El Gobierno buscaba reducir dicha tasa, a fin de dinamizar la actividad económica. Se relegó a la teoría monetaria ortodoxa, que plantea que dichos topes generan una distorsión en la asignación de recursos, en el sistema financiero, a través del precio del dinero, lo cual, según esta teoría, puede generar efectos nocivos sobre dicho sistema. Después de que algunos artículos de dicha Ley fueron declarados inconstitucionales, el Presidente de la Asociación de Bancos Privados del Ecuador

6 La banca se opuso a dicha Ley porque afectaba sus intereses.

7 El Abg. León Roldós, como Procurador Común de un grupo de ciudadanos, presentó la demanda de inconstitucionalidad de la Ley. Roldós fue un conocido asesor de la banca.

8 La Asociación de Bancos Privados, solicitó se la reciba en comisión general en el Directorio del Banco Central.

(ABPE), envió una comunicación al Presidente del Directorio del BCE, señalando los inconvenientes de la regulación de la tasa de interés ya que afectaría la situación financiera de los bancos, entre ellos los que otorgan microcréditos, que no estarían recuperando los costos con el nuevo sistema de tasas de interés.⁹ En mayo 19 de 2008, el Presidente de ABPE envió un documento en el que señalaba los inconvenientes del sistema de tasas de interés.¹⁰ El ataque de la banca contra dicho sistema continuó, y en febrero de 2010 el Presidente del Directorio del BCE respondió al Presidente de la ABPE, señalando que la reducción del 18.92% al 16.30% en la tasa de interés máxima del sector consumo, afectaría tanto la rentabilidad como su capacidad de financiamiento, con efectos negativos en el crecimiento de la economía.¹¹ Sin embargo, en el período de 2007 a 2014, la banca obtuvo grandes ganancias.

El entonces Ministro de Economía y Finanzas, Ricardo Patiño, apoyó e impulsó la Reforma. Su posición se recoge en el informe que presentó al Congreso el 2007.¹²

La Red de Seguridad del Sistema Financiero

Antes de la reforma, con la Ley de Reordenamiento en Materia Económica, en el Área Tributario-Financiera, promulgada en noviembre de 1998, se crea la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), encargada de administrar el seguro de depósitos, con un fondo, para este fin, aportado por las instituciones financieras a través de una prima. En caso, de problemas de solvencia la AGD procedía al saneamiento o la liquidación de la institución, la realización de sus activos y pago del seguro de depósitos. Sin embargo, dicho seguro era ilimitado y esa institución fue un foco de corrupción e enriquecimiento ilícito. El pago de seguro de depósito, lo ejecutó la AGD después de dos años del congelamiento de depósitos realizado el 8 de marzo de 1999, en el gobierno de Mahuad.

9 Oficio del 29 de enero de 2008, dirigido a Eduardo Cabezas, Presidente del Directorio del BCE, firmado por el Ec. César Robalino, Presidente Ejecutivo de la ABPE.

10 Oficio del Ec. César Robalino dirigido al Ec. Robert Andrade, Presidente del Directorio del BCE.

11 Oficio DBCE de Diego Borja a Fernando Pozo, presidente de la ABPE. El oficio fue publicado en la Página Web del BCE.

12 Informe del entonces Ministro de Economía en la Comisión Permanente en lo económico, agrario, comercial e industrial, sobre el proyecto de ley de regulación del costo máximo efectivo del crédito y de optimización de la inversión pública, mayo 31 de 2007.

Con la Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera,¹³ promulgada el 31 de diciembre 2008, se moderniza dicha red, lo que contribuyó a aumentar la confianza del depositante, apoyar la estabilidad del sistema de pagos y reducir el riesgo de crisis sistémicas. Los componentes claves de esta red son: la Garantía de Depósitos (GD), el Fondo de Liquidez (FL), la Resolución Bancaria (RB) y la Supervisión Bancaria. Se crea, para administrar dicha red, la Corporación de Seguros de Depósitos (COSEDE), que sustituye a la AGD que se liquidó. La GD se constituyó con el aporte de las instituciones financieras que tenían una prima fija y otra ajustada por riesgo. Sin embargo, dicha garantía es limitada y reajutable. El FL se crea para auxiliar a los problemas de liquidez de las instituciones financieras otorgándoles créditos de liquidez. También podrá invertir los recursos aportados. Dicho fondo se constituye con un porcentaje de los aportes de las instituciones señaladas. Tiene un Directorio y operará a través de un Fideicomiso mercantil de inversión administrado por la Superintendencia de Bancos y por el Banco Central. La RB, tiene como función enfrentar los problemas de solvencia de las instituciones financieras y que, previa a la liquidación de una institución financiera, se establece el mecanismo de exclusión de activos y pasivos (banco malo y bueno), y en caso de liquidación se procede a la realización forzosa de los activos y cancelación de los pasivos.

La consultora a cargo del proyecto de la red de seguridad financiera, elaboró la normativa y estatuto de la COSEDE, manuales de procedimientos y funciones, reglamento de inversiones, plan de cuentas, determinación de la prima para el aporte al Fondo de Garantía de depósitos, etcétera, lo que permitió la implementación de la operación de la entidad.

Reforma al Banco Central

En Rosero (2010a),¹⁴ se detallan algunas de las reformas al Instituto emisor, que en resumen, se refieren a que el Ejecutivo dictará la política monetaria y el BCE la ejecutará (pérdida de autonomía), el cambio en la composición del Directorio con solo funcionarios públicos, se agregan nuevas funciones al BCE: establecimiento de reservas mínimas de liquidez, creación del coeficiente de liquidez doméstica (a agosto de 2009, los intermediarios financieros estaban obligados a

13 Para el proyecto de la red de seguridad financiera, se contrató a la consultora Fit & Proper, cuyo presidente era el argentino Javier Bolzico. El proyecto fue financiado por el BID.

14 Ver pie de página N° 2.

mantener el 45% de sus recursos en el país), desde ese mismo mes las entidades del sector público no financiero solo podrán invertir en las instituciones financieras públicas y el BCE fijará la tasa pasiva máxima de inversión de las instituciones financieras públicas en el sistema financiero privado y en el IESS, se autoriza la inversión doméstica de la RMI y se crea en el Balance del BCE, el sistema de balance de cuatro cuentas. Con penúltima decisión del directorio del BCE, se posibilitó que la RMI se invirtiera en papeles emitidos por la banca pública.

Entre las reformas importantes al BCE, destacan las dos últimas decisiones, adoptadas por el directorio del BCE, tuvieron como efecto que el BCE comprara valores emitidos por la banca pública, pero éstas no cumplieron a tiempo con la devolución del capital e intereses, por lo que en el BCE aumentaron las cuentas por cobrar y se redujo su liquidez. Por otro lado, hubo una tendencia al descuadre de los cuatro balances y éstas no contaban con total respaldo. Según las declaraciones de Guillermo Avellán, Gerente del Banco Central, la deuda de esta banca alcanza 6.181 millones, que se pagarían hasta el año 2035 (*El Universo*, 2021). Además, en otra entrevista, señaló que el BCE transfirió al Ministerio de Finanzas las acciones de CFN, BanEcuador y CONAFIPS, por 2.337,6 millones. En total, la deuda que recuperaría el BCE sería de 8.518,6 millones que se utilizaría para el respaldo de los cuatro balances y cubrir el déficit que tiene el BCE (Radio Huancavilca, 2021).

Con la reforma a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, publicado en el Registro Oficial N° 40, del 5 de octubre 2009, se cambió la conformación del directorio del BCE. Antes de esa fecha, los cinco miembros de esa instancia, eran del sector privado. Con dicha reforma, los Ministros y funcionarios del sector público pasaron a ser miembros de dicho directorio. En consecuencia, el BCE perdió su autonomía e independencia.

El modelo de regulación y supervisión, que tenía el país antes de la expedición del Código Monetario Financiero, era el de varios reguladores por áreas (Junta Bancaria, Directorio del Banco Central, Consejo Nacional de Valores), y varios organismos de supervisión (Superintendencias), lo cual generaba dificultades en la coordinación de los organismos reguladores y los de supervisión en temas monetarios-financieros.

En el BCE, se aplicaron otra serie de reformas que quedaron plasmadas cuando se publicó el Código Monetario Financiero, en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N° 332, del 12 septiembre 2014, con lo que se completó la reforma monetaria financiera.

Código Monetario Financiero

La reforma monetaria y financiera se completa con la Ley para el Fortalecimiento y Optimización del Sector Societario y Bursátil (reforma a la Ley de Mercado de Valores), y el Código Monetario Financiero. En este punto explicaremos los cambios más importantes y relevantes del Código, que unifica en un solo cuerpo legal toda la legislación sobre el sistema financiero que incluye banca, valores, seguros y el sistema financiero popular y solidario.

Con el Código, se crea la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF), integrada por tres ministros, el Secretario de SENPLADES y un representante del Presidente, convirtiéndose en el órgano regulador del sistema financiero, de seguros y valores, con solo representantes del sector público. Con ello se abandona el modelo de varios reguladores y varios supervisores, adoptándose el de un solo regulador (que además es formulador de política monetaria, crediticia, cambiaria, de seguros y valores), y varios supervisores. La ventaja de éste, es que mejora la coordinación de la regulación pero; se mantiene la dificultad de la coordinación entre los supervisores. Con esta decisión, se elimina la Junta Bancaria, el Directorio del Banco Central y el Consejo Nacional de Valores.

En Rosero (2014), se señala que: “El Código Monetario empieza cambiando la liberalización o desregulación financiera, que existía antes, e instituye una fuerte regulación y control del sistema financiero privado (bancos), público (Biess, CFN, etc.) y popular-solidario (cooperativas de ahorro y crédito, COAC), mercado bursátil (bolsas) y seguros, unificando en un solo cuerpo legal la legislación financiera”.¹⁵

La JPRMF, a más de ser un regulador y formulador de política, en las áreas señaladas, se le agregan las funciones macroeconómicas, establecidas en el art. 15, que son fijar límites y condiciones a la posición de activos externos de las entidades financieras, de seguros y valores, así como, a las entidades no financieras que otorguen créditos sobre los parámetros establecidos por la JPRMF; también se establecen límites a todas las entidades señaladas en el endeudamiento con el exterior y podrá disponer que las divisas provenientes de las operaciones, que la Junta determine, ingresen de manera obligatoria al país. Esta medida se implementó para cuidar el excesivo endeudamiento externo de las entidades financieras y reducir el riesgo de que las mismas trasladen dichos recursos o los coloquen excesivamente en el exterior.

15 En la citada referencia, se solicita además la opinión a dos exministros de Finanzas y a un especialista.

Respecto al Banco Central, el Código si bien confirma su autonomía administrativa y financiera, le quita la capacidad de regulación y formulación de la política monetaria, crediticia, cambiaria y financiera, determinando que solo será instrumentador de dichas políticas, que fue ya establecido en la Constitución del 2008. Se especifican sus operaciones y las funciones tradicionales del BCE agregando la de depósito centralizado de liquidación con valores e intermediarios en el Registro del Mercado de Valores. También realizará estas funciones con valores emitidos por el BCE, Ministerio de Finanzas y demás entidades del sector público.

En cuanto a las tasas de interés máximas y demás tasas requeridas por la Ley, el Código establece que las determinará la Junta. Con esta decisión, el BCE dejó de establecer las tasas de interés. Por otro lado, no se señala en el Código el sistema de los cuatro balances del BCE.

El Código deja establecido que la Junta, dispondrá que las instituciones financieras están obligadas a mantener en el país la proporción de liquidez, también deberán, junto a las entidades no financieras que otorgan créditos por sobre el límite que expida la Junta, mantener la reserva de liquidez en el BCE. Por otro lado, autoriza a que este, invierta los excedentes de liquidez en el sistema financiero público, para ello la Junta aprobará el plan de inversión doméstica que determina la compra de títulos emitidos por la banca pública. Esta decisión, que en un principio pareció innovadora, conllevó dificultades, pues algunos bancos públicos como el Banco Nacional de Fomento, CFN y otros, no lograron devolver el capital ni los intereses en el tiempo establecido. El nuevo gerente del BCE, en el gobierno de Lasso, firmó un convenio, el 30 de junio de 2021, con el Ministro de Finanzas para la recompra de acciones de la banca pública. Además, esa cartera de Estado se comprometió a seguir pagando los créditos que concedió el BCE a dicha banca, como ya lo hemos referido. El Código establece que el Estado y sus instituciones no podrán aplicar un congelamiento o retención arbitraria de fondos o depósitos mantenidos en el sistema financiero nacional.

Respecto a los organismos de supervisión, además de incluir las funciones de la Superintendencia de Bancos y Superintendencia de Compañías, Seguros y Valores (SCSV), se agrega a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. En cuanto a la SCVS, se estipula que ejercerá el control y supervisión del mercado de seguros y valores, para lo cual se regirá por lo establecido en la Ley de Seguro y la de Mercado de Valores, lo establecido por este Código y las regulaciones de la Junta.

En una sección del Código, se establecen las infracciones y sanciones para los funcionarios del sistema financiero privado, popular y solidario y de la banca

pública. Las primeras las clasifica como muy graves, graves y leves. Las sanciones administrativas dependen del tipo de infracción y se incluyen los funcionarios y servidores de los organismos de control. Además, por las acciones indebidas en el sistema financiero nacional y de los servidores públicos, se especifica la responsabilidad civil y los delitos. También se establece la estructura organizativa y funciones del COSEDE, Fondo de Liquidez, Fondo de Seguro de Depósito y del directorio.

Por otro lado, confirma lo establecido en la Ley, que las instituciones financieras están obligadas a mantener un Defensor del Cliente. Señala, que el sector financiero privado estará compuesto por banca múltiple y bancos especializados. Deja establecido los requisitos de solvencia y prudencia financiera para todo el sistema financiero nacional que incluye la banca pública.

Señala el tipo de supervisión a aplicarse a las entidades financieras, así como, las medidas preventivas y correctivas. Si la institución financiera tuviera problemas de liquidez podrá acudir a un crédito del Fondo de Liquidez del sector financiero privado, y se agregó otro para el popular y solidario. En caso de liquidación se establece el procedimiento a seguir. En caso de cierre de una institución financiera se estipula que puede aplicarse el mecanismo de resolución: “(conocido como banco bueno-banco malo), que permitirá la exclusión y transferencia de activos y pasivos, vendiendo la parte buena del banco y liquidando la parte mala. En caso de liquidación forzosa y que no pudiera aplicarse el mecanismo de resolución, se pagará la garantía limitada de depósitos a los clientes de bancos” (Rosero, 2014a). En consecuencia, con este tipo de liquidación de una institución financiera los clientes tanto de la banca privada como del sector financiero popular y solidario (cooperativas), pueden cobrar el seguro de depósitos administrado por la COSEDE. Por los problemas que tuvieron algunas aseguradoras, que no pudieron cubrir la póliza a sus clientes, se estableció un Seguro de Depósitos para este sector.

En el Código hay una sección que regula a la banca pública, manteniendo la estructura organizativa de un directorio y gerencia. Se especifican el tipo de operaciones que pueden realizar. En Rosero (2014), se señala que:

El Código busca precautelar la estabilidad del sistema financiero, protegiendo los ahorros del público, basado en tres pilares: regulación prudencial, supervisión eficiente y red de seguridad financiera. El primero procura prevenir riesgos financieros para lo cual los bancos y las COAC deben cumplir con indicadores financieros. La supervisión vigilará la solvencia y prudencia financiera y tendrá indicadores de alerta temprana. Con riesgo alto se obligará a dichos intermediarios financieros que

apliquen un programa de supervisión intensiva. Con la red de seguridad financiera, el Fondo de Liquidez proveerá recursos si los intermediarios tienen escasez de fondos, si hay quiebras se pagará la garantía de depósitos. Se introduce el mecanismo de resolución (conocido como banco bueno-banco malo) que permite liquidar la parte mala y vender la parte buena del banco.

El Código produjo la reacción de la banca, que planteó un veto a ciertas partes de la Ley, algunas de las cuales fueron aceptadas por el Gobierno. Entre ellas:

En cuanto a las propuestas de la banca, se aclara que la intermediación financiera es un servicio de orden público y como tal, para proteger el interés de los clientes, es regulado y controlado por el Estado, y una de sus finalidades es preservar los depósitos. La banca tiene que cuidar los recursos de los clientes, y al regulador y ente supervisor le compete hacer cumplir este objetivo, pues está en juego la fe pública que, en el sistema financiero, se refiere al dinero de los depositantes. Por ello, cuando quiebra un banco, el seguro de depósitos devuelve los depósitos hasta el límite de la garantía, con lo cual el Estado, a través de la Corporación de Seguros de Depósitos, se encarga de administrar, de resarcir parcialmente las pérdidas de los clientes. [Y además] En cuanto a la orientación y direccionamiento de los créditos que concede el sistema financiero privado, por encima de los límites establecidos por la Junta de Regulación, se aclara que este organismo no podrá establecer individualmente la asignación de crédito a una persona natural o jurídica y, como habíamos mencionado en uno de mis artículos, debe considerarse el calce de los plazos del crédito. Otro planteamiento de la banca que fue aceptado se relaciona con los recursos del Fondo de Liquidez, los que no podrán invertirse en bonos del Ministerio de Finanzas (Rosero, 2014b).

La política de limitar al poder financiero, por parte del Gobierno, avanzó con la Consulta Popular en mayo de 2011, en la que se incluyó una pregunta, sobre la prohibición a las instituciones financieras privadas, si podrían poseer o ser accionistas fuera al ámbito financiero y, si se facultó a los organismos financieros para regular esta disposición, estableciendo el plazo de un año para su cumplimiento. La respuesta de la población fue positiva. “La Junta Bancaria (JB) dictó la regulación 1973, en julio 2011, mediante la cual los directores principales, accionistas con participación mayor al 6% no podrán ser accionistas en las empresas ajenas a la actividad financiera. Estas, según la definición jurídica de la JB, son las que participan en el mercado de valores (casas de valores y administradoras de fondos y fideicomisos) y de seguros (compañías de este ramo)” (Rosero, 2011). Sin embargo, se presume, por hipótesis, que la banca utilizó a allegados para seguir con estas actividades en los dos mercados señalados.

Supervisión y regulación del Sistema Financiero Popular y Solidario

Con la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, promulgada en mayo de 2011, se crea la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), que controla y supervisa al sector no financiero de la economía popular y solidario (asociaciones y cooperativas no financieras), y al sector financiero popular y solidario (cooperativas de ahorro y crédito, cajas centrales, etcétera). La SEPS, definió una metodología para el control y supervisión de ambos segmentos con lo que puso orden, estableció un control técnico y se constituyó en un organismo serio y muy respetable. La SEPS sustituyó al Ministerio de Bienestar Social, con su departamento de cooperativas, en el que había desorden, un inadecuado manejo técnico y fuente de corrupción en el proceso de regulación y supervisión.

La SEPS, estableció las reglas del juego en el control y supervisión de ambos segmentos de la economía popular y solidaria. En cuanto, al sector financiero, implantó, en el periodo 2012-2017, un estricto control a las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC), llevó adelante un proceso de saneamiento a través de la capacitación, auditorías, programas de supervisión, correctivos, liquidación de CAC inviables, fusión y absorción que produjo la reducción del número de CAC, quedando las que eran viables y sostenibles. La mencionada Ley permitía a la SEPS imponer sanciones administrativas y monetarias a las instituciones controladas.¹⁶ En el sector financiero, la SEPS defendió la fe pública. Con los informes de auditoría y legales, en caso de irregularidades, aplicó los dos tipos de sanciones e incluso cerró algunas CAC.

Al final del período señalado, se estableció, en la Ley de Economía Popular y Solidaria, un seguro de depósito, para las CAC más grandes, que permitió devolver la garantía de depósitos a los socios de cooperativas que eran liquidadas o cerradas.

La contrarreforma monetaria financiera

La contrarreforma monetaria financiera, está contenida en la Ley Orgánica Reformativa al Código Orgánico Monetario Financiero para la Defensa de la Dolarización, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 443 del 3 de

¹⁶ Combatió el oportunismo en las relaciones principal-agente, planteadas en la teoría microeconómica, aplicando sanciones administrativas y monetarias a directivos y socios que cometieron irregularidades, penalizadas en la Ley de Economía Popular y Solidaria.

mayo 2021, aprobada en el gobierno de Lenín Moreno. La materia de esta Ley, estaba contenida en el proyecto de ley orgánica para la transparencia fiscal, optimización del gasto tributario, fomento a la creación de empleo, afianzamiento de los sistemas monetario y financiero y manejo responsable de las finanzas públicas, que fue archivado por la Asamblea, a mediados de noviembre 2019, por contener varias materias. Moreno, envió posteriormente el proyecto por partes, y la última que contenía la contrarreforma monetaria-financiera, fue aprobada por la Asamblea, en su cuarto intento, con votos de CREO, PSC, Pachakutik y BIN.

La contrarreforma monetaria financiera, era uno de los condicionamientos del FMI para la aceptación de la Carta de Intención, que implicó entrar en el programa de Servicio Ampliado, que otorgaba al país un crédito de 4.000 millones y además daba acceso a otros miles de millones de los organismos financieros internacionales. Este acuerdo se firmó en el gobierno de Lenín Moreno.

Cambios en el modelo y gobernanza de los Organismos de Política y Regulación Monetaria-Financiera

En la Ley reformativa, la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, que se estableció en el Código Monetario y Financiero, se divide en dos instituciones. Una, la Junta de Política y Regulación Financiera (JPRF) y, dos, la Junta de Política y Regulación Monetaria (JPRM), ambas compuestas por tres miembros. Las dos se crean como parte de la Función Ejecutiva y tendrán autonomía. La primera, formulará la política y regulación crediticia, financiera, de valores, seguros y medicina prepagada. Y, la segunda, se hará cargo de la generación de política y regulación monetaria.

Con esta nueva estructura, se cambia el modelo de regulación monetaria y financiera estableciéndose dos reguladores con varios supervisores. También cambia la gobernanza de los organismos de política y regulación monetaria financiera. Pero además, sus miembros, que antes eran del sector público, serán del sector privado y propuestos en una terna por el Presidente, para posteriormente ser nombrados y posesionados por la Asamblea. Supuestamente, tendrán plena autonomía para formular la política y regulación monetaria financiera, sin interferencias del Ejecutivo. El 12 de octubre de 2021, la Asamblea nombró y posesionó, luego de haber rechazado las tres primeras ternas enviadas por el Ejecutivo, a los miembros de ambas juntas.

Cambios en las funciones de los Organismos

En la Ley reformativa, hay cambios importantes en las funciones en la JPRF. En efecto, se incluye como parte de la política y regulación financiera a las empresas de medicina prepagada, las instituciones del sistema nacional seguridad social (en lo financiero), dictar regulaciones para la sostenibilidad y estabilidad del sistema financiero nacional y de valores, seguros y MP; normar los criterios para establecer la existencia de una crisis sistémica, evaluar los riesgos de la estabilidad financiera y emitir regulación prudencial para este fin, para los organismos bajo su ámbito y, mantiene la fijación de las tasas de interés máxima, regulará los fondos previsionales complementarios y a las cooperativas de ahorro y crédito. El énfasis, en cuanto a las funciones de la JPRF, está puesto en, dictar regulaciones prudenciales para preservar la estabilidad del sistema financiero y reducir el riesgo de una crisis sistémica.

El cambio fundamental, en las funciones, se refiere a la eliminación de algunas funciones de la Junta anterior como: autorizar la política de inversiones de los excedentes de liquidez y de las reservas internacionales; precautelar la sostenibilidad de la balanza de pagos, la planificación económica para el Buen Vivir y la defensa de la industria naciente; determinar, planificar, regular y monitorear los niveles de liquidez de la economía; también se eliminan las funciones macroeconómicas de la JPRF relacionadas con “establecer condiciones y límites a la posición en activos externos que las entidades financieras, de valores y seguros, así como, las entidades no financieras que otorguen crédito por sobre los límites que establezca la Junta, mantengan en el exterior...y establecer condiciones y límites al endeudamiento externo que las entidades financieras, de valores y seguros y las entidades no financieras que otorguen crédito por sobre los límites que establezca la Junta, del país contraten en el exterior, así como, disponer que las divisas provenientes de las operaciones que ella determine, ingresen de manera obligatoria al país”, que constaban en el art. 15 del Código Monetario Financiero, que fue eliminado. Tampoco podrá aprobar el plan de inversión doméstica que se realice con los excedentes de liquidez de la economía.

Con la nueva JPRF, hay tres cambios importantes. Uno, ya no regulará los niveles de liquidez de la economía, ni la inversión de los excedentes de liquidez y de la RMI. Por tanto, se elimina las reservas mínimas de liquidez, creadas con la regulación del Directorio del BCE N° 188, en mayo 29 de 2009; así mismo, se elimina el coeficiente de liquidez doméstica, establecido por la regulación del

Directorio del BCE, en agosto de 2009, que obligaba a mantener a los intermediarios financieros el 45% de sus recursos en el país, con lo que se aspiraba que principalmente los bancos repatrien capitales para que sean entregados en créditos. Tanto las reservas como el coeficiente de liquidez se incluyeron, en octubre de 2014, en el Código Monetario Financiero que las instituyó en dicha normativa.

El segundo cambio importante que hay con la contrarreforma en las funciones de la JPRF, es la eliminación de la inversión doméstica de la RMI. La política de inversión tradicional de la RMI del BCE consistía en que dichos recursos se inviertan en el exterior, observando los estándares de seguridad, liquidez y rentabilidad. Como señalamos anteriormente, la banca pública llegó a emitir títulos por más de 6.000 millones, comprados por el BCE, generando una deuda de tal magnitud, al no poder pagar el capital y los rendimientos. Con la contrarreforma se estableció, en la reforma al Código Monetario, que el Ministerio de Finanzas debe pagar esa deuda al BCE hasta el año 2035.

El tercer cambio importante, está relacionado con que la JPRF no impondrá límites en la posición de activos que las instituciones financieras coloquen en el exterior, ni podrá establecer restricciones al endeudamiento externo de dichas instituciones. Esto significa que, con la contrarreforma principalmente los bancos podrán sacar sus capitales fuera del país y podrán endeudarse sin límite en el exterior. Ambas medidas tienen efectos sobre el propio sistema financiero. En la medida que los bancos trasladen los recursos de los depositantes al exterior, se tendrían menos recursos para crédito interno y, por otro lado, hay un riesgo de excesivo endeudamiento externo de los bancos y que estos no puedan cubrir sus obligaciones, experiencia que vivió el país, en el gobierno de Hurtado, cuando se aprobó la sucretización de la deuda externa.

En cuanto a las funciones y atribuciones de la JPRM, entre las principales, están: formular la política monetaria para preservar la sostenibilidad e integralidad de la dolarización y del sistema financiero; contribuir a la estabilidad financiera en coordinación con la JPRF; evaluar los riesgos en la estabilidad financiera y emitir regulaciones macroprudenciales en coordinación con la JPRF; vigilar el cumplimiento de las funciones del BCE; gestionar la liquidez (encaje, operaciones de mercado abierto con valores emitidos por el BCE y redescuento). Por otro lado, al cambiar la composición de los activos externos y la RMI, se reconfirma que el BCE podrá efectuar transacciones (inversiones) con ésta.

Nuevamente, como en el caso de la JPRF, en las funciones de la JPRM se pone énfasis en la estabilidad financiera y en sus riesgos. Esta, se encargará de formular

la política monetaria, con independencia del Gobierno, que es una de las recomendaciones teóricas y prácticas que sugieren los organismos financieros internacionales para asegurar, entre otros, que el BCE le de financiamiento al Gobierno directamente o mediante operaciones cuasifiscales.

Cambios institucionales en el Banco Central

La Ley reformativa, le devuelve la autonomía institucional al BCE y la instrumentación del régimen monetario que formulará la JPRM. Se reimplanta el esquema del sistema de los 4 balances, cada uno de ellos tendrá una regla de respaldo. Hasta el 2026, todos los pasivos del primer sistema serán respaldados por la RMI. Se establecerá la metodología y porcentaje de cobertura para el primer y tercer sistema, en un periodo de transición. A partir del tercer mes, de la vigencia de esta Ley, el BCE transferirá, con cargo a la reserva general, el monto necesario para cubrir el capital autorizado y pagado por 97,516.728 y el BCE transferirá al Ministerio de Finanzas las acciones de la CFN, BanEcuador y a la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, mediante un contrato de compraventa a plazo.

La autonomía e independencia del Banco Central, tiene criterios a favor y en contra. Entre los primeros tenemos que contribuye a objetivos de inflación, evitar que la política monetaria este influenciada por presiones políticas de corto plazo y aumento de su credibilidad de la meta de inflación. Para Vittorio (2021), “la política monetaria orientada a la estabilidad de precios, contribuye con una adecuada supervisión, regulación y estabilidad del sistema financiero, a la estabilidad financiera”.

Por otro lado, es adecuado que al reimplantarse el sistema de 4 balances, se establezca el respaldo de los pasivos, incluido en este sistema los activos del BCE, como debe ser en el Balance General. Es prudente que este proceso de respaldo, se de en el mediano plazo. Además es fundamental la capitalización del Banco.

En cuanto a las funciones del BCE, se elimina: adquirir títulos y obligaciones del Ministerio de Finanzas; proyectar y gestionar la liquidez de la economía; instrumentar la inversión doméstica; elaborar con el Ministerio de Política Económica el informe de estabilidad financiera; dirigir y promover la integración monetaria y financiera regional; evaluar y gestionar el riesgo sistémico monetario y financiero y, ofertar servicios financieros e inversiones a la comunidad internacional de Bancos Centrales.

En cuanto a las prohibiciones, no podrá financiar al Gobierno Central, ni a las entidades del sector público financiero y no financiero; tampoco podrá realizar operaciones cuasifiscales (compra de acciones de empresas públicas o privadas, así como, la compra de valores emitidas por dichas empresas), e invertir los excedentes de liquidez de la economía en el sistema financiero público.

El no financiamiento del Banco Central al Gobierno es, junto a la autonomía e independencia de éste, una exigencia y recomendación de los organismos financieros internacionales, alineados a la teoría económica ortodoxa neoliberal. El argumento para ello es, que dicho financiamiento al hacerse con emisión monetaria, genera incremento de la oferta monetaria, lo que puede afectar la meta de inflación. Más aún, también prohíben las operaciones cuasifiscales del Banco Central, pues por esta vía, se puede otorgar un financiamiento indirecto al sector público, como sucedió con la vigencia de la reforma monetaria financiera, que tiene más bien una orientación económica heterodoxa.

Según la Ley reformativa, el BCE seguirá con sus funciones tradicionales más la de actuar como depósito centralizado de liquidación y compensación de valores, a las que se agrega instrumentar la política para promover la sostenibilidad monetaria y financiera; elaborar y evaluar, en coordinación con el Ministerio de Finanzas, la programación macroeconómica; proporcionar los informes de liquidez de la economía; elaborar análisis de la Proforma del Estado que presentará a la Asamblea; elaborar informes sobre la sostenibilidad de las reservas para operaciones de deuda; mantener los depósitos de reservas de liquidez del sistema financiero nacional; emitir valores y realizar inversiones con los fondos de la seguridad social.

Con la contrarreforma monetaria financiera, se mantienen las funciones tradicionales a las que se agregan de ser Depósito Centralizado de Liquidación y Compensación de Valores (DCV). Antes de que éste organismo entrará a funcionar había sólo un DCV privado y que, con las inversiones del ISSPOL, permitió se realizaran acciones ilegales y cometimiento de delitos que afectaron las finanzas del ISSPOL. Una función adicional que se agrega al BCE, es la que puede invertir los fondos de la Seguridad Social sin costos para los institutos de seguridad social del país. Por otro lado, se le devuelven al BCE algunas de las funciones que cumplía antes de la reforma monetaria financiera, como presentar un informe de la proforma del Presupuesto del Estado, elaborar la programación macroeconómica en coordinación con el Ministerio de Finanzas, entre otros.

Cambios en la institucionalidad de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS)

La principal reforma en cuanto a la SEPS, es que se limita a controlar a las instituciones del sector financiero popular y solidario (cooperativas de ahorro y crédito y otros). En consecuencia, deja de supervisar a las instituciones del sector no financiero popular y solidario (asociaciones y otras).

Conclusiones

En cuanto a la reforma:

- Un objetivo fundamental para la emisión del Código Financiero y Monetario, fue limitar o contener el poder financiero, en su afán de lograr alta rentabilidad, lo que afectaba a sus clientes. Entre los mecanismos que utilizó el Gobierno fue el de eliminar las comisiones en los créditos que concedía el sistema financiero privado, para que sea solo la tasa de interés la que reflejara el costo del crédito; limitar a la banca para trasladar recursos de clientes al exterior, así como establecer topes a su endeudamiento externo, y, por otro, dejarlos fuera del mercado de valores y de seguros.
- Su objeto general, fue transparentar y reducir el costo del dinero, actualizar la red de seguridad financiera, modernizar los esquemas de supervisión y regulación del sistema financiero privado, público, popular y solidario, cambiar la gobernanza del Banco Central para reducir su hegemonía como tomador de decisiones monetaria-financiera, dinamizar la banca pública, impulsar el crecimiento del mercado de valores y reformar su esquema de supervisión y regulación, establecer un eficiente control de las cooperativas de ahorro y crédito y, fortalecer el manejo financiero del IESS.
- La reforma contribuyó a transparentar el costo del dinero, para que este se reflejara únicamente en la tasa de interés y pueda reducirla en ciertos periodos, en algunos segmentos de crédito,
- La red de seguridad financiera, con su nueva estructura modernizada, funcionó bien, mostró su eficiencia y se puso a prueba cuando la Junta Bancaria suspendió las operaciones del Banco Territorial, en marzo de 2013. Desde 2010, fue sometido a un programa de regularización en razón de que se venían observando problemas de cartera, liquidez y rentabilidad con riesgo de

solvencia y liquidez. En plazo de 3 días la COSEDE procedió a pagar el seguro de depósito (Rosero, 2013).

- El cambio de la gobernanza en el BCE, permitió la unificación de la política económica, monetaria y financiera. Sin embargo, la colocación de la RMI en inversión doméstica con la banca pública fue problemática porque ésta no pudo devolver en los plazos establecidos, ni el capital ni el rendimiento de los títulos emitidos, lo cual condujo a problemas de liquidez al BCE. Por otro lado, al no incluirse, en el Código Monetario Financiero, el sistema de los cuatro balances condujo al descuadre y falta de respaldo de las cuentas del BCE.
- Por otro lado, el BCE perdió su autonomía e independencia y quedó reducido a un mero ejecutor de la política monetaria establecida por la JPRMF y a cumplir con las operaciones tradicionales de la banca central.
- Cambió el modelo de regulación financiera, estableciendo un solo regulador y varios supervisores. Lo primero, permitió aumentar la coordinación para la regulación pero; se mantuvo la falta de coordinación entre los organismos supervisores y la debilidad en el control de éstos sobre todo en el mercado de valores.
- A la JRMF, se le atribuyeron funciones macroeconómicas como fijar límites a la posición de activos externos de las entidades financieras, restringir su endeudamiento con el exterior y disponer que las divisas de sus operaciones ingresen al país con lo cual se limitan las acciones de la banca en el exterior. Además, se obligó a la banca a mantener reservas de liquidez y mantener una proporción de éstas en el país, limitando las prácticas bancarias de mantener buena parte de sus recursos en el exterior.
- Se establece una regulación prudencial y supervisión eficiente en el sector financiero popular y solidario y, se implanta un seguro de depósito para cubrir la garantía de las cooperativas de ahorro y crédito quebradas o liquidadas.

Respecto a la contrarreforma:

El objetivo básico de la contrarreforma, en cuanto al BCE, fue cumplir con las exigencias del FMI en la renegociación del acuerdo de Servicio Ampliado, que se negoció en el gobierno anterior. Así en la carta de Intención firmada por Moreno, se estipuló: “[...] hay planes también para mejorar el plan de gobierno del banco central y la autonomía institucional en particular mediante la introducción de

una Junta de banco central independiente que tiene responsabilidades fiduciarias hacia el banco central [...] autonomía financiera del banco central y la autonomía personal, [...] incluía su independencia y autonomía (FMI, 2020). En el reporte N° 21/228 del FMI, de octubre de 2021, de la Consulta, segunda y tercera Revisión del Acuerdo de Facilidad Extendida, en el anexo 3, se ratifica lo anterior: “Ecuador modificó su Código Orgánico Monetario y Financiero (COMYF) el 3 de mayo de 2021, para fortalecer el balance del banco central y garantizar su autonomía técnica. Estas enmiendas, entre otras cosas, prohíben permanentemente la financiación pública por parte del banco central.” (FMI, 2021).

- Se cambia la gobernanza de la Junta de Política y Regulación Financiera, y, la de Política y Regulación, que se integrarán con miembros del sector privado, con lo que le da independencia y autonomía técnica para la toma de decisiones, sin interferencia del Gobierno. En sus funciones se pone énfasis en la estabilidad financiera, deja de autorizar la política de inversiones de excedentes de liquidez e inversión doméstica de la RMI, se le elimina el coeficiente de liquidez doméstica que obligaba a los bancos a mantener el 45% de sus recursos en el país, con lo cual los bancos pueden mantener sus recursos en el exterior, como era la práctica común antes de la reforma y, se le quitan las funciones macroeconómicas. Pero además, sin estas últimas, se ratifica que los bancos puedan trasladar sus recursos al exterior y, por otro lado, no tener límite al endeudamiento externo, lo cual puede provocar un riesgo de sobreendeudamiento externo del sector financiero, que podría llevar a que el Estado se haga cargo de la misma, como ocurrió con la sucretización.
- Se cambia el modelo de regulación, pasando a existir dos reguladores, uno financiero y otro monetario, con varios supervisores.
- A la JPRM, se le asigna la formulación de la política monetaria con énfasis principalmente en la estabilidad financiera y la gestión de liquidez.
- Se le devuelve la independencia y autonomía al BCE, se estipula que se pague la deuda de la banca pública por títulos y acciones emitidas por ésta y compradas por el BCE para equilibrar sus cuentas. Se restituye el sistema de 4 balances. Se prohíbe al BCE, dar crédito al Gobierno o al sector público, tampoco podrá realizar operaciones cuasifiscales, que es otro de los aspectos que plantea la teoría económica ortodoxa. Y finalmente, se le restituyen algunas funciones que el BCE tenía, antes de la reforma, como elaborar la programación macroeconómica.

- La contrarreforma “[...] en sí, se cambian, por hipótesis, las funciones del BCE muy cercanas a las determinadas por la Constitución de 1998 y la ley de Régimen Monetario y Banco del Estado de diciembre de 2005. Se le devuelve la autonomía al Banco Central y se cambia su directorio por una Junta Monetaria (Rosero, 2021; 2021a).
- En síntesis, es una contrarreforma monetaria financiera tal como exigen los organismos multilaterales de crédito. Un Banco Central autónomo e independiente, de tal manera que el Gobierno no influya en las decisiones de política monetaria, pero además avanzó mucho más allá, pues los reguladores financieros y monetarios son autónomos e independientes, que también están integrados por miembros del sector privado, lo que conlleva el riesgo de cooptación de éstos.
- Finalmente, la contrarreforma titulada Ley de Defensa de la Dolarización, es más bien un cambio de gobernanza de los organismos reguladores y supervisores monetario y financiero, y, para poner en orden al BCE, de acuerdo a la práctica internacional. La dolarización puede mantenerse en la medida que la economía genere suficiente divisas, la cual está relacionado con el sector externo y la política de éste. Medidas de libertad de comercio y de capitales, así como, un excesivo endeudamiento externo pondrían en riesgo el sistema.
- Como los miembros de ambas juntas se posesionaron el 12 de octubre de 2021, habría que analizar cómo funcionan en la práctica y que decisiones toman.

Bibliografía

Corbo, Vittorio

2021. “La importancia de la independencia del Banco Central”. En *Centro de Estudios Públicos* (7 de marzo). Chile. Recuperado de: <https://n9.cl/6gdk8>.

Fondo Monetario Internacional

2021. IMF Country Report No. 21/228, Ecuador (october). Recuperado de: <https://n9.cl/ddszs>.

2020. FMI, Informe de país No. 20/150, Ecuador (octubre). Recuperado de: <https://n9.cl/k00yq>.

Rosero, Luis

2021. “ISSPOL no recupera sus inversiones, los implicados siguen libres y los afiliados no reciben los beneficios de la seguridad social”. En *Pensamiento y comportamiento. Análisis de la sociedad e individuos*. Recuperado de: <https://n9.cl/26jth>.

- 2021a. “Proyecto Ley de Defensa de Dolarización (i): manejo financiero y monetario pasa del ejecutivo a manos privadas”. En *Pensamiento y comportamiento. Análisis de la sociedad e individuos*. Recuperado de: <https://n9.cl/26jth>.
2013. “Crónica de una muerte anunciada: Banco Territorial”. En *El Telégrafo* (1 de abril). Recuperado de: <https://n9.cl/9w7oi>.
2011. “Bancos fuera de mercado de valores y seguros”. En *El Telégrafo* (12 de septiembre). Recuperado de: <https://n9.cl/ubv83>.
2010. “El desarrollo del mercado de valores en el Ecuador, una aproximación”. En *Ecuador Debate*, N° 80. CAAP. Quito.
- 2010a. “Los cambios institucionales en el Banco Central del Ecuador”. En *Ecuador Debate*, N° 79. CAAP. Quito.
2014. “Profunda reforma financiera”. En *El Universo* (20 de julio). Recuperado de: <https://n9.cl/7lze8>.
- 2014a. “Código Monetario: reforma financiera (III)”. En *El Telégrafo* (14 de julio). Recuperado de: <https://n9.cl/y7xs1>.

Recursos Digitales

El Universo

(16/7/2021). “Guillermo Avellán, gerente del Central: El Estado devolverá al BCE \$ 8.958 millones hasta el 2035 por créditos e inversiones”. Recuperado de: <https://n9.cl/flnhl>.

Radio Huancavilca

(6/7/2021). Entrevista al MSC. Guillermo Avellán- Contrapunto. En Canal YouTube. Recuperado de: <https://n9.cl/uce70>.