

Alberto Acosta y Fander Falconí, editores

Aseidios a lo imposible

Propuestas económicas en construcción



FLACSO
ECUADOR



ILDIS

© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2) 3238888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

ILDIS-FES
Av. República 500 y Diego de Almagro
Edif. Pucará, 4to. piso
Telf.: (593-2) 2562103
Fax: (593-2) 2504337
www.ildis.org.ec

ISBN 9978-67-105-6
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2005
1ª. edición: noviembre de 2005

ILDIS-FES y sus coeditores no comparten necesariamente las opiniones vertidas por los autores ni éstas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a ILDIS-FES

Índice

Presentación	9
Prólogo	
Un libro para los escépticos	11
<i>Javier Ponce</i>	
Introducción	
<i>Juan Ponce</i>	15
Otra política económica, deseable y posible	17
<i>Alberto Acosta y Fander Falconi Benítez</i>	
Regímenes de bienestar y debate sobre política social en Ecuador	39
<i>Alison Vásconez R.</i>	
Otra economía es posible	69
<i>Rafael Correa</i>	
La cuestión social y la política pública: algunas sugerencias para el caso ecuatoriano	79
<i>Jeannette Sánchez</i>	
Crisis, estrategias de desarrollo y políticas económicas alternativas	99
<i>Carlos Larrea</i>	

Un sistema de fondos como instrumento del desarrollo	115
<i>Pedro Páez</i>	
Políticas nuevas para viejos problemas	145
<i>Carlos Marx Carrasco V.</i>	
La viabilidad de una política redistributiva, articulada al eje de las microfinanzas	167
<i>Hugo Jácome</i>	
La construcción de una macroeconomía con cimientos ecológicos	179
<i>Fander Falconí Benítez</i>	
Deuda externa y globalización financiera. Una lectura desde la Economía Política	199
<i>Pablo Dávalos</i>	
Post Bretton Woods: los problemas de la economía global, y el tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana	223
<i>Oscar Ugarteche y Alberto Acosta</i>	
Nota sobre los autores	265

La viabilidad de una política redistributiva articulada al eje de las microfinanzas

Hugo Jácome

Introducción

El sistema financiero juega un papel fundamental en el proceso de asignación de recursos en la economía de un país. Cuando los bancos no desempeñan esta función de forma adecuada, las posibilidades de desarrollo económico y social se ven amenazadas, provocando procesos recesivos en la economía, exclusión social y pobreza.

El racionamiento de crédito, ampliamente debatido en la literatura sobre economía financiera, puede terminar en prácticas de exclusión para amplios sectores de prestatarios estigmatizados por las finanzas ortodoxas como de *alto riesgo*; en estos segmentos se encuentran las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), y hogares o personas ubicados en los quintiles más bajos de ingresos.

En los países latinoamericanos, en general, pero en el Ecuador en particular, el crédito al sector privado por parte del sistema bancario como porcentaje del PIB, no refleja el compromiso que tiene la banca con su función de asignación de recursos y fomento del desarrollo económico. Para el caso de países en desarrollo este porcentaje supera el 80%, mientras que en los países latinoamericanos no alcanza el 30% (BID, 2004).

Lamentablemente en el Ecuador, además de las prácticas de racionamiento de crédito de equilibrio señaladas en la literatura sobre economía financiera, se ha aplicado prácticas de exclusión o *redlining* por parte del sistema bancario formal hacia los llamados sectores de “alto riesgo” (Jácome, 2004; 2005); situación nada extraña con un sistema financiero que respon-

de a un modelo neoliberal y que opera en un país con el 61,3% de pobres¹ (SIISE, versión 3.5) y con más de 600.000 microempresarios (Proyecto Salto, 2004).

El mercado capitalista y las prácticas de las finanzas neoliberales, en cuyo centro se ubica la maximización de la rentabilidad financiera, ha generado una mayor polarización del acceso al capital y una inadecuada asignación de recursos en la economía. Estas características demandan “poner límites sociales al mercado capitalista y-, si es posible, construir mercados donde los precios y las relaciones resultan de una matriz social que pretende la integración de todos con un esfuerzo y unos resultados distribuidos de manera más igualitaria” (Coraggio, 2002:1).

Este documento pretende contribuir al debate sobre políticas públicas encaminadas a un proceso redistributivo de acceso al capital, desde el enfoque de las finanzas alternativas y de la economía social y solidaria.

El papel de los intermediarios financieros en la economía

La economía financiera ha permitido señalar que la existencia de los intermediarios financieros² está íntimamente relacionada con las imperfecciones en los mercados financieros debido a los problemas de asimetría de la información.

Las funciones básicas que los intermediarios financieros realizan en la economía son las siguientes (Freixas y Rochet, 1997; Samartín, 1997; Suárez, 1993):

- Asignación de recursos: Canalizar recursos monetarios de sectores con superávit (ahorradores) hacia sectores deficitarios o demandantes de recursos (empresas).

1 La pobreza medida según las necesidades básicas insatisfechas (Censo INEC, 2001): pobreza urbana: 45,8%; pobreza rural: 85,6%; pobreza nacional: 61,3%. SIISE, versión 3.5.

2 El concepto de intermediario financiero es sumamente amplio, pero en este documento se consideran a las instituciones que brindan, entre otros servicios, los de ahorro y crédito, como son bancos y cooperativas de ahorro y crédito.

- Mecanismo de pagos: Los bancos son los principales partícipes de las cámaras de compensación y de transferencias de fondos mediante anotaciones electrónicas, facilitando y contribuyendo activamente en las transacciones entre los usuarios del sistema financiero.
- Gestión de riesgos: A través de esta función, los intermediarios financieros contribuyen a una diversificación del riesgo al canalizar el ahorro a un gran número de prestatarios. Esto permite una reducción de la incertidumbre de insolvencia “cuando el número de préstamos intermediados es suficientemente grande, la financiación intermediada aventaja a la financiación directa” (Suárez, 1993:37).
- Reducción de los costos de transacción: Los intermediarios financieros buscan disminuir los problemas de asimetría de información. El análisis de riesgo de crédito a los demandantes de recursos busca incorporar más información al sistema. Esta actividad permite disminuir los costos de transacción individuales en el amplio espacio de oferentes y demandantes de dinero.

Los bancos desempeñan un papel trascendental en la determinación de los niveles de vida de una sociedad, la función de asignación eficiente de recursos puede limitar o propiciar las posibilidades de desarrollo a nivel micro y macroeconómico. Cuando los mercados de capitales (bolsas de valores) se encuentran poco desarrollados, como es el caso de países en desarrollo, los bancos juegan un papel fundamental en el suministro de recursos a la economía y aporte al crecimiento económico; existe una correlación positiva entre crédito bancario y el producto interno bruto (PIB). Durante la década de los años noventa, el porcentaje del crédito bancario con relación al PIB en países de América Latina y el Caribe fue del 28%, mientras que en los países desarrollados fue del 84% (BID, 2004).

El crédito bancario, fuente principal de financiamiento en los países latinoamericanos, es todavía “escaso, costoso y volátil” (BID, 2004), además refleja las limitaciones de la banca para contribuir de forma eficiente al desarrollo económico y evitar procesos de exclusión a sectores estigmatizados por los mercados financieros como de alto riesgo, como es el caso de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes).

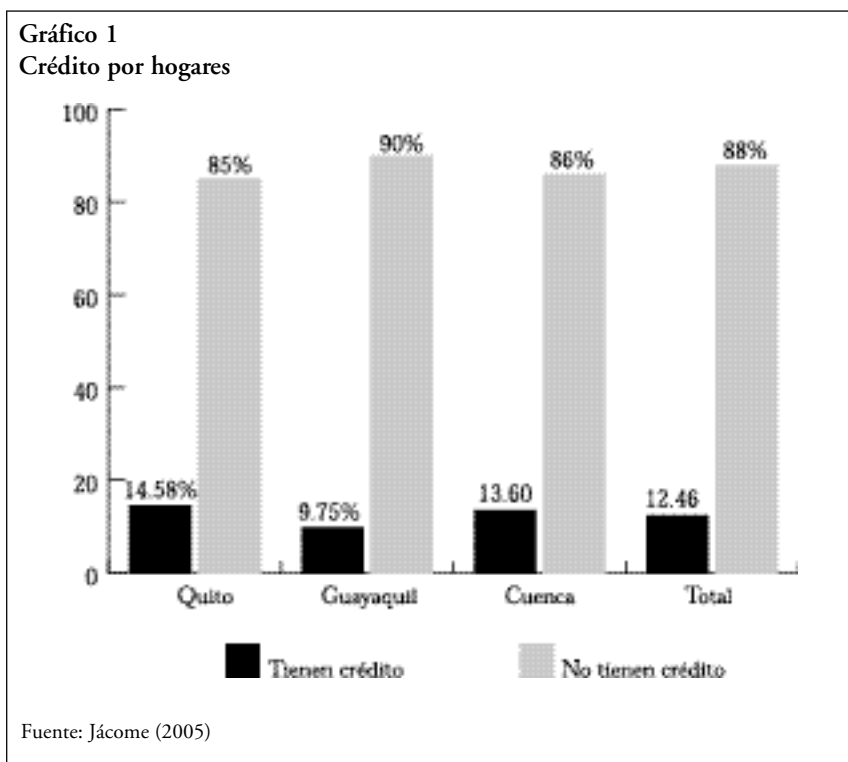
Los problemas de racionamiento de crédito

Uno de los mayores inconvenientes que tienen las familias con bajos niveles de ingreso y las mipymes es el acceso a los servicios financieros (Jácome, 2005; Proyecto Salto, 2004). Las barreras de entrada que genera el sistema bancario tradicional derivan en una serie de problemas que van desde la imposibilidad de impulsar actividades de inversión productiva o de servicios, limitaciones de inversión en capital humano, en tecnología e innovación, hasta llegar a la exclusión total y empobrecimiento de grandes segmentos de la población; generando una situación que limita el fomento y desarrollo de mipymes, la generación de fuentes de empleo y las posibilidades de incrementar el nivel de ingresos en los hogares.

El acceso o no al capital tienen una estrecha relación con el racionamiento del crédito, pero específicamente con las prácticas conocidas como *redlining*, en las que determinados segmentos de prestatarios son excluidos del sistema debido a que no cuentan con las garantías exigidas por los tradicionales análisis de riesgo de crédito (léase ortodoxos) o por no contar, según los supuestos de partida de la banca, con los suficientes flujos de caja futuros para respaldar el monto del crédito (Freixas y Rochet, 1997). Cuando las familias y mipymes tienen restricción de liquidez, ven limitadas sus posibilidades de realizar gastos de inversión (activos fijos e inventarios), gastos en bienes durables de consumo, gastos en educación, capacitación, salud e investigación y desarrollo, provocando que la capacidad para que la economía se desarrolle se vea afectada.

En el Ecuador, los niveles de racionamiento de crédito son alarmantes y reflejan la limitada participación de la banca privada en el desarrollo económico del país. De acuerdo con la encuesta de microfinanzas aplicada por FLACSO para las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca, el acceso al crédito es mínimo. El 12,5% de los hogares encuestados tuvieron algún tipo de financiamiento durante el año 2003, mientras que el 87,5% no lo ha tenido. Existen diferencias entre las tres ciudades, por ejemplo, en Quito el 14,6% de los hogares obtuvieron algún tipo de préstamo, en Cuenca el 13,6%, mientras que en Guayaquil se registró el acceso al crédito más bajo con el 9,8% de los hogares encuestados (ver gráfico 1). Por otro lado, en los últimos cinco años, la cartera de crédito total de los bancos privados no supera el 50% de los activos totales, es decir, la mitad de los activos totales

bancarios son activos improductivos para la economía ecuatoriana; la cartera de crédito bancaria oscila entre el 11% y 13% del PIB, siendo una de las más bajas de América del Sur (Jácome, 2005).



El limitado acceso al crédito de los hogares también se refleja de forma alarmante en las microempresas. La “Encuesta Nacional de la Microempresa en Ecuador” realizada por el Proyecto Salto (2004), indica que existen alrededor de 643.000 microempresarios³ en el país, de los cuales sólo el 15,5% han tenido financiamiento mientras que el 84,5% no lo ha tenido.

3 Para esta encuesta se define a la microempresa como “un negocio personal o familiar que emplea menos de 10 personas, que es de propiedad o es operado por un individuo o una familia de bajos ingresos y que es una importante (si no la principal) fuente de ingresos del hogar” (Proyecto Salto, 2004).

Las prácticas ortodoxas utilizadas por la banca para restringir el financiamiento, prácticamente se repiten en las dos encuestas: altos intereses, trámite difícil, falta de garantías reales, capacidad de pago (generación de flujos futuros), entre otras (Jácome, 2005; Proyecto Salto, 2004). Esta situación refleja que importantes segmentos de prestatarios está sujeto a medidas extremas de racionamiento de crédito –*redlining*– y excluidas del sistema financiero. Ante esta situación, los agentes excluidos se han visto avocados a buscar fuentes alternativas de financiamiento para suplir el papel no cumplido por la banca, como los prestamistas ilegales o “chulqueros” y algunas instituciones que prestan servicios microfinancieros.

Finanzas alternativas como un instrumento redistributivo del capital

Las microfinanzas nacen como un mecanismo financiero alternativo a los graves problemas de racionamiento de crédito y limitación en la prestación de servicios financieros, aplicados por la banca formal.

Desde su concepción teórica, las microfinanzas cuestionan los criterios financieros de exclusión aplicados en las finanzas neoliberales, relacionados con los criterios de riesgo vs. rentabilidad, garantías reales o colaterales, acceso a los servicios financieros, regulación financiera ortodoxa, entre otros. Las finanzas alternativas, contraída desde un enfoque de economía social y solidaria, procura una distribución más igualitaria de los recursos y acceso a todo tipo de servicios financieros, como el ahorro, el crédito, seguros y asesoramiento financiero, desde una construcción de estructuras sociales empoderadas de la gestión económica y financiera (Sabaté, Muñoz y Ozomek, 2005; Coraggio, 2002).

El Ecuador tiene una larga trayectoria de instituciones que realizan actividades de microfinanzas, esta trayectoria está relacionada con el sistema de cooperativas de ahorro y crédito (COAC) que empieza a constituirse desde finales del siglo XIX. En la actualidad, se estima que existen más de 300 COAC, entre reguladas y no reguladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros.

Además, otro tipo de instituciones como organizaciones no gubernamentales (ONG) y bancos privados han aparecido en las últimas dos décadas para realizar actividades de microcrédito dirigido a segmentos específi-

cos de la población urbana y rural. A estas iniciativas hay que sumar las acciones realizadas desde el sector público para el financiamiento de mipymes a través del Banco Nacional de Fomento y la Corporación Financiera Nacional. Experiencias que no tuvieron la repercusión social esperada principalmente porque, en el primer caso, se desfinanció el BNF por la ineficiente recuperación de los recursos y, en el segundo caso, porque se utilizó a la banca privada como banca de primer piso, produciendo un desacierto al utilizar expertos en finanzas neoliberales con limitados conocimientos en finanzas alternativas, en actividades de microfinanzas.

Las microfinanzas tienen una estrecha vinculación conceptual con los fundamentos del cooperativismo y la economía social; es por esta razón, que sin restar importancia a los otros tipos de instituciones, las COAC son las instituciones más aptas para impulsar cualquier programa de microfinanzas con una perspectiva redistributiva de acceso al capital el país. Las COAC se fundamentan en los principios de auto- responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad entre sus miembros; además, cuentan con una amplia capacidad de auto-control y supervisión debido a que todos los socios son dueños de la cooperativa y con derecho a voto. Por otro lado, el sistema de COAC tiene una cobertura nacional, superior a la de cualquier banco privado o público, financiera u ONG (ver cuadro 1)⁴.

Bajo las consideraciones presentadas a lo largo del documento, las posibilidades de viabilizar una política redistributiva de acceso al capital y fomentar el desarrollo económico, social y solidario, pueden estar articulados a las finanzas alternativas y actividades de microfinanzas como instrumentos para fomentar las actividades de las mipymes y generar fuentes de empleo.

4 Únicamente se presentan las COAC registradas en la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECOAC), a estas hay que añadir las COAC reguladas por las Superintendencia de Bancos y Seguros y las no registradas en cualquiera de las dos fuentes antes indicadas.

Cooperativas de ahorro y crédito afiliadas a la FECOAC		
No.	Provincia	Número
1	Azuay	10
2	Bolívar	8
3	Cañar	5
4	Carchi	7
5	Cotopaxi	5
6	Chimborazo	16
7	El Oro	11
8	Esmeraldas	6
9	Francisco de Orellana	1
10	Guayas	37
11	Imbabura	12
12	Loja	12
13	Los Ríos	7
14	Morona Santiago	3
15	Manabí	21
16	Nueva Loja	1
17	Napo	7
18	Pastaza	2
19	Pichincha	83
20	Tungurahua	15
21	Zamora	4
	Total	273

Fuente: Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECOAC)

Propuestas

A continuación se plantean algunos aspectos, a manera de conclusión, que podrían abrir la discusión sobre políticas públicas articuladas al eje de las finanzas alternativas, para lo cual, es necesario asumir algunas circunstancias de partida:

- El Ecuador sufre prácticas de racionamiento de crédito perversas (*redlining*) aplicadas a amplios segmentos de la población y mipymes. El modelo neoliberal financiero debe ser remplazado.
- Las COAC son instituciones que históricamente han surgido para hacer frente a los problemas de racionamiento de crédito, fundamentadas en el enfoque de economía social y solidaria.
- En las últimas décadas, bancos privados y ONG han incursionado en actividades de microcrédito, con una fuerte presencia en el sector urbano en el caso de los bancos privados.
- Los programas estatales de crédito para mipymes, canalizados a través de la CFN y BNF, no han cumplido con los objetivos deseados por la ausencia de un diseño adecuado a las características y demandas de un enfoque de microfinanzas.
- Existe una ausencia de regulación para las instituciones que realizan actividades de microfinanzas.
- Los costos financieros actuales no se compadecen con el papel que debe cumplir la banca formal para una asignación adecuada de recursos en la economía y fomentar el desarrollo económico y social del país.
- Las microfinanzas son mucho más que el microcrédito, ya que involucran una serie de servicios financieros adicionales, como el ahorro, seguros, sistema de pagos, entre otros.

El diseño de políticas públicas redistributivas, articuladas a un programa de desarrollo económico y social, que utilizan como medio las finanzas alternativas, debería incluir los siguientes aspectos:

- Una política redistributiva de acceso al capital, debe soportarse en instituciones con capacidad para entender las dinámicas de las microfinanzas y su complejidad. Esta no puede sostenerse en instituciones financieras que funcionan bajo un modelo neoliberal, debe buscar objetivos que maximicen la rentabilidad social y colectiva más no la rentabilidad

financiera e individual; la corriente de economía social y solidaria permite abordar a las microfinanzas desde una perspectiva de inclusión y construcción social.

- La banca pública, Banco Nacional de Fomento, Corporación Financiera Nacional, Banco Central del Ecuador y Banco del Pacífico, debe reformular su misión y visión institucional para contrarrestar las prácticas financieras ortodoxas de la banca privada y dotarse de personal comprometido con un modelo de desarrollo heterodoxo y capacitado en el entendimiento de la complejidad de las microfinanzas y su evolución en zonas urbanas y rurales.
- Fortalecer y ampliar la cobertura del sistema de pagos hacia varios actores excluidos del sistema financiero formal, como son las COAC no reguladas, bancos comunales, ONG, entre otros, de tal forma de agilizar la movilidad de capitales, abaratar los costos financieros y dar seguimiento a las actividades de microfinanzas. Esto llevaría a la construcción de una red nacional de microfinanzas con cobertura urbana y rural, a la obtención de información financiera periódica de las instituciones operantes y sentar las bases para construir un modelo de regulación financiera apropiado para fomentar este tipo de actividades en el país. El Banco Central del Ecuador debe participar activamente en esta construcción, la misma que se inserta adecuadamente en su estrategia sobre una “nueva arquitectura financiera” planteada en julio de 2002.
- El Banco Nacional de Fomento y la Corporación Financiera Nacional deberían actuar como banca de segundo piso: calificando, controlando y supervisando a las instituciones de la red de microfinanzas receptoras de los recursos.
- Debe estructurarse una plataforma de capacitación permanente a las instituciones involucradas sobre temas relacionados con: la gestión de servicios y regulación microfinanciera y regulación de mipymes, mejores prácticas en el sector, sectores relevantes para emprendimientos productivos, fundamentos de las finanzas alternativas y la economía social y solidaria.

- Las COAC reguladas y no reguladas deben ser en primera instancia la red de instituciones de primer piso que contribuyan a la redistribución del capital en la economía debido a las siguientes razones:
 - Son instituciones con una trayectoria de más de un siglo en el país y con altos conocimientos en actividades de microfinanzas.
 - Se sustentan en los principios de la economía solidaria y finanzas alternativas; además, su modelo constitutivo permite ejercer la auto-supervisión y auto-control de sus miembros.
 - Los fracasos del Banco Nacional de Fomento y la Corporación Financiera Nacional invitan a incorporar actores con perfiles adecuados a las finanzas alternativas.
 - Las COAC tiene cobertura nacional: urbana, rural y se encuentran en todas las provincias del país.
 - Canalizar los recursos a través de las COAC permitiría diversificar el *riesgo específico* en más de 300 instituciones de forma directa y en miles de socios cooperativistas, de forma indirecta. Además, se evitaría la concentración del crédito en pocas instituciones financieras, tanto por el número de instituciones como por los montos de transferencia de capital.
 - A diferencia de los bancos dedicados a actividades de microfinanzas, las COAC son instituciones que sustentan su funcionamiento en el ahorro de los socios cooperativos, aspecto fundamental para la sostenibilidad financiera de las instituciones, empoderamiento social, desarrollo local y estabilidad macroeconómica.
 - Los socios de una COAC se conocen muy bien entre ellos y conocen las actividades para las que demandan los recursos, especialmente si el tamaño de la COAC no es muy grande, esto permite que ejerzan cierta disciplina social para disminuir el riesgo moral debido a los problemas de información asimétrica. Además, esta característica permite que todos los socios velen, en su conjunto, por el cumplimiento de las obligaciones para evitar problemas de fragilidad financiera en la institución; Joseph Stiglitz (1990) denomina este comportamiento como *monitoreo entre pares*.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo (2004) “Desencadenar el crédito: Cómo ampliar y estabilizar la banca”. En Informe de *Progreso económico y social de América Latina 2005*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Coraggio, J. L. (2002) *La economía social como vía para otro desarrollo*. Disponible en: www.urbared.ungs.edu.ar
- Freixas, X. y Rochet, J. (1997) *Microeconomics of banking*. MIT Press.
- Jácome, H. (2004) *Microfinanzas en la economía ecuatoriana: una alternativa para el desarrollo*. Quito: FLACSO y Fondo de Solidaridad. Serie Ágora.
- _____ (2005) *Alcance de las microfinanzas en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca*. Quito: FLACSO y Banco Central del Ecuador.
- Proyecto Salto (2004) *Encuesta Nacional de la Microempresa en Ecuador*. Quito: USAID y DAI.
- Sabaté, A., Muñoz, R. y Ozomek, S. (editores) (2005) *Finanzas y Economía Social: Modalidades en el manejo de recursos solidarios*. Buenos Aires: Editorial Altamira.
- Samartín, M. (1997) “Evolución de la regulación bancaria en el siglo XX en Estados Unidos y Europa Occidental”. *Información Comercial Española*, N. 764.
- Stiglitz, J. (1990) “Peer monitoring and credit markets”. *World Bank Economic Review*, Vol. 4, No. 3.
- Suárez, F. (1993) “El análisis económico de la regulación bancaria”. *Información Comercial Española*, N. 723.