

Hugo Jácome, Emilia Ferraro, Jeannerre Sánchez

# Microfinanzas en la economía ecuatoriana una alternativa para el desarrollo



**FLACSO**  
SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



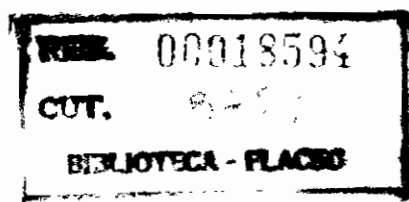
Presidencia de la  
República del Ecuador  
**FONDO DE  
SOLIDARIDAD**

332

NP: 9754

J 159.m

517



© De la presente edición:  
FLACSO, Sede Ecuador  
Red Iberoamericana de Economía Ecológica  
Páez N19-26 y Patria,  
Quito - Ecuador  
Telf.: (593-2-) 2232030  
Fax: (593-2) 2566139  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

ISBN-9978-67-081-5  
Coordinación editorial: Alicia Torres  
Cuidado de la edición: Cecilia Ortiz  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: RISPERGRAF  
Quito, Ecuador, 2004  
1ª. edición: febrero, 2004

# Índice

Presentación .....	9
Agradecimiento .....	11
<b>Microfinanzas en la economía ecuatoriana: una alternativa para el desarrollo .....</b>	<b>13</b>
<i>Hugo Jácome Estrella y Jorge Cordovez</i>	
<b>Los elementos sociales en los programas de microcréditos. Una lectura sociocultural de un programa rural .....</b>	<b>109</b>
<i>Emilia Ferraro</i>	
<b>Las microfinanzas y los microempresarios de turismo en Ecuador. ....</b>	<b>135</b>
<i>Jeannette Sánchez y Milton Maya</i>	

# Las microfinanzas y los microempresarios del turismo en Ecuador

Jeannette Sánchez\*

Milton Maya

En Ecuador, el sistema financiero muestra tres características peculiares: la falta de una política de crédito ligada a la reactivación productiva; la falta de un marco normativo y de supervisión acorde a la realidad de las microfinanzas, y el alto costo del dinero. Para la banca, la rentabilidad del crédito a la pequeña producción es significativamente inferior a la que se obtiene con carteras más concentradas, de esa manera justifica su política crediticia altamente restrictiva, a favor de unos pocos prestatarios grandes.

A pesar de los esfuerzos destinados al diseño de instituciones y mecanismos financieros que puedan atender realmente las necesidades de las microempresas de menores ingresos, aún no existe consenso en cuanto al tipo de medidas y políticas financieras que deben aplicarse para solucionar el problema de su financiamiento, pese a que muchas de ellas tienen potencialidad de desarrollo. El problema no es la falta de recursos financieros en la economía, sino la existencia de un mercado financiero que no opera adecuadamente, lo cual permite el mantenimiento de duras paradojas: serios problemas de pobreza y empleo que conviven con potencialidades económicas de posible efecto democrático, como el turismo alternativo (turismo de naturaleza y cultura) que, sin embargo, no pueden ser efectivamente desarro-

---

\* Las ideas contenidas en este documento reflejan una discusión mucho más amplia, desarrollada en el proceso de diseño de un programa de apoyo financiero a las microempresas turísticas, para el Ministerio de Turismo de Ecuador, en el que participaron los autores de este artículo junto a Carlns Díaz.

lladas. El reto radica en movilizar los recursos financieros públicos y privados, como un componente articulado a una política pública integral, clara y deliberada de reactivación de la economía de la mayoría de la población en sus espacios concretos de acción.

El artículo que se presenta a continuación trata de hacer un análisis sobre las potencialidades y límites de las microempresas turísticas; el rol del financiamiento y sus opciones y restricciones en la realidad ecuatoriana, y finalmente, se intenta recuperar las mejores lecciones de la experiencia ecuatoriana, tanto públicas como privadas, con el objeto de definir criterios normativos para la construcción de una propuesta más democrática, efectiva y oportuna de financiamiento, dirigida a sectores económicos estratégicos en la socioeconomía del país.

### **Microempresas turísticas: potencialidades y límites**

El sector turístico en Ecuador ha sido reconocido como uno de los de mayor potencialidad, principalmente en el campo del turismo de cultura y naturaleza, dada la gran diversidad cultural y biológica del país. En efecto, sólo las remesas de los emigrantes ecuatorianos, desde fines de los noventa, desplazaron la participación del sector turístico en la entrada de divisas al país, a un cuarto puesto, precedido por los ingresos de las exportaciones petroleras y de banano.

La participación de las microempresas, y en general, de iniciativas individuales en las comunidades locales en actividades turísticas, es importante. Según las cuentas satélites del sector turístico del país, más de la mitad del ingreso generado en el sector va a las microempresas e iniciativas por cuenta propia. Si eso es verdad, y el Estado busca una reactivación de los sectores económicos con potencialidades de desarrollo y fuertes encadenamientos en las comunidades locales que combata los problemas de pobreza y empleo, resulta estratégico el apoyo a las microempresas turísticas y a las distintas formas de operación del turismo comunitario.

Pero si bien la potencialidad del sector turístico y aquella de las microempresas y empresas comunitarias es importante, la calidad de su gestión empresarial, así como la de sus bienes y servicios es limitada. Según un diagnóstico hecho en Ecuador (Ministerio de Turismo 2003a), existen proble-

mas serios con relación a la capacitación, promoción, financiamiento, organización, mercados, instituciones e infraestructura pública. El diagnóstico advierte además, las diferencias regionales marcadas en la priorización de estos problemas, más allá de las diferencias por género. De aquí podemos deducir que no existe un solo problema sino una multiplicidad de factores que afectan al desarrollo de las microempresas turísticas y que cualquier política que se dirija hacia este sector debe aprender las distintas realidades locales y sus prioridades.

El financiamiento aparece persistentemente como un problema importante para las microempresas turísticas, pero no es el único, éste interactúa con otros problemas clave como capacitación y promoción e información. De este modo, promover el acceso a los servicios financieros es importante, pero siempre que forme parte de una política integral de atención al sector. En el diagnóstico referido, se observa además, que con relación al financiamiento, los microempresarios tienen preocupación por los plazos cortos, las elevadas tasas de interés y los altos costos de transacción que representan un peso importante en el resultado de las actividades económicas.

Las mujeres, por su parte, cuestionan más que los hombres, sobre las garantías "reales" y los trámites y se sienten más discriminadas por parte de las instituciones financieras.

Es evidente que hay restricciones complejas, y en muchos casos estructurales, tanto entre los microempresarios turísticos como entre los microempresarios en general, que complican su acceso al mercado financiero formal. De hecho, los aspectos jurídicos (informalidad de su operación, poca claridad de derechos de propiedad) y económicos (limitado acceso a mercados rentables y viabilidad, limitada capacidad técnica y gerencial, vulnerabilidad frente al riesgo, baja dotación de recursos, carencia de garantías reales) son, entre otras, sus principales restricciones. Pero pese a estas limitaciones, existen varias características y potencialidades del sector que deben ser potenciadas como su disposición a cumplir con sus compromisos, su flexibilidad y adaptabilidad para enfrentar los cambios. Todos estos elementos deben ser considerados a la hora de establecer una estrategia de intervención en el campo financiero.

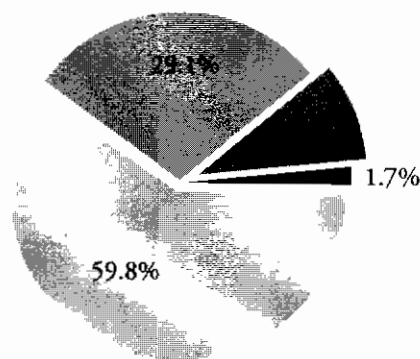
A continuación, se analizan las trabas de acceso de los microempresarios a los recursos financieros, desde la perspectiva de las operadoras financieras.

## El sistema financiero y los microempresarios

Las necesidades de financiamiento de los microempresarios se encuentran con muy escasos canales de atención por parte de las instituciones del sistema financiero, por las siguientes razones:

En primer lugar, se cuenta con niveles elevados de concentración del crédito. La crisis financiera ecuatoriana de fines de los noventa develó que el 1% de los deudores concentraba el 85% de la cartera de los bancos (Comisión Interministerial de Empleo-Comité Técnico Asesor 2002b). En contraste, las microempresas que emplean al 75% de los trabajadores del sector privado urbano no agrícola, y representan más del 90% del total de unidades económicas del sector urbano del país, captan apenas el 1,7% de la cartera de bancos, financieras públicas, mutualistas, cooperativas y sociedades financieras (Gráfico 1).

**Gráfico 1: Crédito por actividad económica  
diciembre 2002**



Comercio ■ Consumo ■ Vivienda ■ Microempresa

Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros

Esta baja participación no obedece a un riesgo real de este grupo de clientes, que para el 2002 mostró un índice de morosidad del 7,1% de la cartera mucho menor al índice de morosidad promedio del sistema financiero nacional que es de 10,81% (Cuadro 1).

Cuadro 1: Índice de morosidad por destino y tipo de institución porcentajes a diciembre 2002						
Instituciones financieras	Bancos privados	COAC	Financieras públicas	Mutualistas	Soc. financieras	Total sistema
Comercial	8,0%	3,9%	29,3%	4,8%	4,8%	13,6%
Consumo	6,7%	4,4%	2,9%	4,8%	6,0%	6,2%
Vivienda	6,4%	2,3%	26,6%	2,8%	4,0%	7,9%
Microempresa	7,0%	9,1%	19,3%	2,1%	2,5%	7,1%
<b>Índice de morosidad</b>	<b>8,4%</b>	<b>4,1%</b>	<b>27,9%</b>	<b>3,4%</b>	<b>5,7%</b>	<b>10,8%</b>

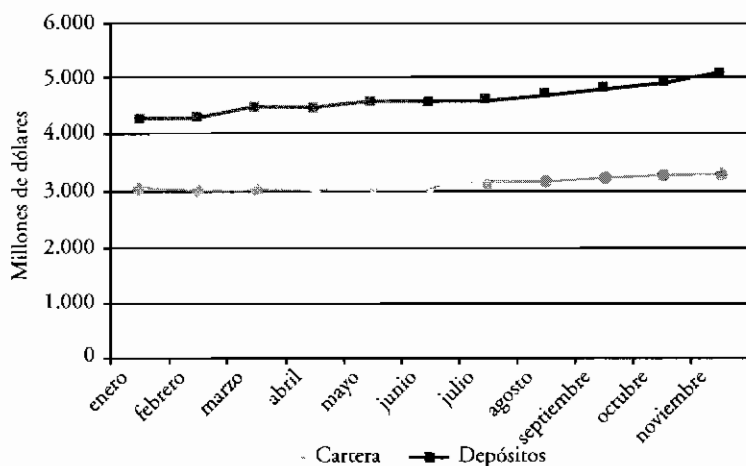
Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros

En segundo lugar, la banca formal tiene poco interés en colocar recursos en el sector productivo, peor si éste es gestionado por pequeños empresarios, y peor aún si se trata de sectores económicos nuevos, como el turismo, percibidos como de mayor riesgo pese a sus reconocidas potencialidades. La banca formal está basada en estructuras pesadas de operación con elevados costos operativos para trabajar con créditos y captaciones muy pequeñas, dado que no cuenta con tecnologías crediticias y procedimientos financieros apropiados para este grupo de clientes.

En tercer lugar, ligado al punto anterior, dadas las condiciones de inseguridad económica del país, las ganancias de la banca se basan más en tasas de interés, costos de transacción e inversiones bursátiles, que en la propia colocación de cartera. En efecto, con depósitos por \$ 5.097 millones y créditos por \$ 3.312 millones (cifras a noviembre 2003), en la banca se quedan cerca de \$ 1.786 millones, sin ser colocados como crédito (Gráfico 2). Esto evidencia una política crediticia restrictiva.



**Gráfico 2: Créditos vs depósitos**  
enero a noviembre de 2003



Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros

Nota: Los depósitos incluyen depósitos a la vista y depósitos a plazo

Todos estos elementos dan cuenta de una falla seria en la operación del mercado financiero, que no ha podido ser confrontada adecuadamente por el Estado. Por esta razón, han surgido agentes alternativos de intermediación financiera, los cuales, en los hechos, han cubierto parte de la demanda de los microempresarios. En el un extremo están los prestamistas informales, quienes si bien ayudan a atender en parte la demanda de los microempresarios, los sitúa en desventaja con relación al mercado, pues las condiciones adversas en cuanto a servicios, precios y tasas extremadamente altas de interés que les impone la oferta financiera informal, disminuye sus posibilidades de rentabilidad y competencia; en el otro extremo están instituciones como las cooperativas de ahorro y crédito y ONG especializadas en microfinanzas, que operan más o menos estructuradamente y ofrecen tasas de interés más acordes con las condiciones del mercado. Muchas de estas entidades, particularmente las cooperativas, se han constituido en un sistema eficiente de financiamiento rural para los pequeños productores y muestran indicadores financieros de crecimiento estable, lo que les permitió soportar

la crisis financiera. Estas instituciones representan agentes locales legítimos e importantes para el desarrollo de mercados financieros locales que deben ser considerados a la hora de buscar alternativas para llegar a los microempresarios en actividades y espacios concretos (Maya 1997a). Según el censo de cooperativas levantado en el 2002, en el país existen cerca de 350 cooperativas registradas legalmente en la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Bienestar Social. Estas cooperativas suman alrededor de 500 mil socios y se ubican en todas las provincias del país, concentrándose mayormente en la Sierra Centro y Norte (49,2%) (Comisión Interministerial de Empleo 2002a).

### **La intervención pública**

La intervención pública en el sector microempresarial, tanto general como del sector turístico, ha sido parcial y poco efectiva. Igual resultado se observa en la política financiera, particularmente en aquella relacionada con la creación de un marco normativo y de supervisión acorde a la realidad y dinámica de las microfinanzas.

Por una parte, las iniciativas que acompañaron a los proyectos de desarrollo rural integral impulsaron créditos asociativos y otras formas de operación que se situaban al margen de los sistemas financieros. No consideraban la captación del ahorro local y la articulación a recursos locales propios, que hubieran permitido mejorar los factores endógenos de desarrollo de los mercados financieros específicos. Por tanto, su efectividad fue muy limitada y su gestión ineficiente. Si los recursos de los proyectos Quimiag, Salcedo, Jipijapa, Puerto Ila, Chone, Sur de Loja, Quinindé y Guamote, se hubieran puesto en fideicomisos, hoy tendrían 50 millones de dólares, lamentablemente todo eso se ha perdido (González 2002).

Por otra parte, la banca pública de desarrollo tuvo muchos problemas de recuperación por manejos clientelares de la política crediticia, cuyos resultados se evidencian, hasta la actualidad, en las altas tasas de morosidad de las sociedades financieras públicas (28% para el año 2002)<sup>1</sup>.

---

1 Información Superintendencia de Bancos y Seguros.

En respuesta a estas dificultades, Ecuador ha experimentado en los últimos años un cambio en el manejo de la intervención pública en el campo de las microfinanzas. Algunas instituciones públicas relacionadas con la población pobre y los pequeños productores han creado programas de microcrédito que buscan un manejo autónomo de sus catteras, a través de "fondos fiduciarios" administrados por entidades autónomas que operan con una red de intermediarios financieros alternativos a la banca formal, como las cooperativas de ahorro y crédito y bancos comunales que operan en localidades concretas. Este manejo busca adecuarse no sólo a la demanda y características de los microempresarios sino también fortalecer las capacidades financieras de los operadores directos de las microfinanzas.

Pero pese a la existencia de múltiples iniciativas que se han gestado desde el sector público y ONG, la capacidad de cobertura de esta última generación de programas sigue siendo limitada por la alta dependencia de recursos externos, la poca movilización del ahorro y su focalización poco efectiva en términos de su contribución a la dinamización económica de los grupos destinatarios. Frente a esta situación, existe la necesidad de contar con fondos de apoyo financiero a sectores específicos y estratégicos como el turismo, que permitan una intervención más integral sobre los beneficiarios, que incluya, pero supere, la percepción del tamaño de la empresa y que considere su viabilidad dinámica en el sector y en su entorno regional. Por añadidura, la acción del Estado debe encaminarse a posibilitar que los mercados financieros funcionen cada vez mejor, sean sostenibles y de largo aliento.

### **Algunas conclusiones y lineamientos propositivos**

De acuerdo a las lecciones de la experiencia ecuatoriana en el tratamiento de la microempresa turística que, en realidad puede ser extensivo a otros sistemas productivos, y su acceso a recursos financieros, se puede remarcar lo siguiente:

- Cualquier apoyo público al acceso de los microempresarios turísticos a los recursos financieros debe considerar el fortalecimiento de las entidades financieras locales, que permitan no solo democratizar el crédito sino captar el ahorro local. Ello es indispensable para asegurar un flujo de

recursos sostenido, no sólo hacia las microempresas sino a la dinámica misma del desarrollo local, más allá de cualquier inyección coyuntural de recursos públicos.

- Las propuestas de apoyo público financiero a los micro y pequeño empresarios deben operar con independencia y sin sello de gobierno para evitar problemas de recuperación y manipulación política de los recursos.
- La intervención pública en los temas financieros para microempresarios debe tomar en cuenta las diferencias regionales y de género, tanto desde el punto de vista de las necesidades como de las potencialidades.
- En el caso de las microempresas turísticas, particularmente, es importante actuar a través de instancias locales de desarrollo turístico. En Ecuador, existen en los municipios descentralizados por el Ministerio de Turismo, los Consejos Locales de Desarrollo Turístico que están conformados por representantes de instancias públicas y privadas del sector. Estos Consejos pueden cumplir un rol muy importante en la focalización de los grupos beneficiarios de una manera más estratégica en el contexto del desarrollo local/regional.
- Los municipios deben tener políticas proactivas de apoyo al sector. Créditos aislados a microempresarios relacionados con turismo en general serán poco efectivos, lo importante es que sus actividades estén inmersas en destinos turísticos priorizados por los municipios, los que a su vez deben asignar recursos para fortalecer su desarrollo.
- La incipiente pero aleccionadora experiencia ecuatoriana en el manejo de fondos fiduciarios como opción de canalizar recursos a ciertos sectores estratégicos de la población, como un instrumento crediticio que fomenta la acción del mercado financiero y sus agentes pertinentes, permite mejorar los mecanismos de intervención.
- Las condiciones de financiamiento también deben ser confrontadas, si bien existen problemas macroeconómicos que marcan las altas tasas de interés y las percepciones de riesgo, es importante minimizar y distribuir los costos operativos, tanto como generar metodologías más apropiadas de calificación que permitan tener tasas de interés, plazos y garantías más razonables para el desarrollo del sector.
- También es fundamental trabajar en un marco jurídico que permita mecanismos ágiles de formalización de las iniciativas turísticas, pues temas

- como la calidad, derechos de propiedad, posibilidad de gestión de ciertas garantías pasan por el reconocimiento de la formalidad del negocio.
- Finalmente, es importante considerar que cualquier apoyo financiero al sector microempresarial turístico es insuficiente por sí solo, éste debe formar parte de una política integral de apoyo al sector, aunque su ejecución sea especializada, descentralizada y por componentes; se deben generar sinergias entre todas las líneas de intervención. En ese sentido, resulta clave establecer alianzas y sistemas de cooperación entre instituciones públicas de los niveles centrales, regionales y locales; instituciones educativas y de capacitación, agencias de cooperación, y empresa privada.

## Bibliografía

- Alcorta, Ludovico. 1992. *El nuevo capital financiero: grupos financieros y ganancias sistémicas en el Perú*, Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Banco Central del Ecuador. 2002. *Nueva Arquitectura Financiera en el Ecuador*. Quito: BCE
- \_\_\_\_\_. 2003. *Información Estadística Mensual* No 1816. Junio 30 de 2003. Quito: BCE
- Banco Nacional de Fomento. 2000. "Informe de Gerencia". Julio.
- Bermúdez, Patricia. 2003. "Propuesta desde el enfoque de género para un sistema financiero alternativo". El Oro: Movimiento de Mujeres del Oro, Red por los Derechos Económicos y Culturales de las Mujeres.
- Ceballos-Lascurán, Héctor. 1998. *Ecoturismo: naturaleza y desarrollo sostenible*. México D. F.: Editorial Diana, S.A.
- CEPESIU. 2001. "La Microempresa de los 90s en Ecuador". Quito.
- Comisión Interministerial de Empleo. 2002a. "Censo de las Cooperativas de Ahorro y Crédito: aportes para la construcción del sistema financiero alternativo". Serie Construyendo Políticas Públicas de Empleo N° 6. Quito: Comité Técnico Asesor de Empleo.
- \_\_\_\_\_. 2002b. *El microcrédito en el Ecuador: lecciones aprendidas*, Serie Construyendo Políticas Públicas de Empleo No.1. Quito: Comité Técnico Asesor de Empleo.
- Deloitte Touche Tohmatsu. 2003. "Evaluación inicial para una institución financiera de segundo piso en Ecuador". Quito.

- Espinel, Ramón. 2002. "Formación de sistemas financieros rurales en la crisis bancaria ecuatoriana". *Revista Ecuador Debate* No. 56. Quito: CAAP.
- Estévez, Lone. 2003. "Programas de microcrédito del Ministerio de Bienestar Social. Estado de Situación". Quito.
- González, Roberto, IICA-Ecuador. 2002. "La experiencia de FONLOCAL". Serie Construyendo políticas públicas de Empleo N° 1.
- Larrea, Carlos y Jeannette Sánchez. 2002. *Pobreza, empleo y equidad en el Ecuador: perspectivas para el desarrollo humano sostenible*. Quito: PNUD.
- Maya, Milton. 1999. "Las CRAC: una recuperación sistemática". Documento interno del CAAP. Octubre.
- \_\_\_\_\_. 1998. "Aportes de las pequeñas entidades financieras rurales al desarrollo sustentable". Ponencia presentada en el seminario sobre agricultura sostenible en América Latina y el Caribe. IICO- ALOP. Chorlavl. Octubre.
- \_\_\_\_\_. 1997a. "Las pequeñas cooperativas rurales: surge un nuevo actor económico". *Revista Ecuador Debate* No 41. Quito: CAAP.
- \_\_\_\_\_. 1997. "Manejo y Costos de Intermediación Financiera". *Revista Ecuador Debate* No. 41. Quito: CAAP.
- Ministerio de Turismo. 2002. "Memoria de Gestión 2001-2002". Quito.
- \_\_\_\_\_. 2003a. "Programa de apoyo financiero a las microempresas turísticas y ecoturísticas de Ecuador". Documento preliminar.
- \_\_\_\_\_. 2003. "Normas técnicas de ecoturismo". Quito.
- \_\_\_\_\_. 2003. "Diseño de productos turísticos". Quito.
- \_\_\_\_\_. 2003. "Plan de Marketing". Quito.
- \_\_\_\_\_. Banco Central del Ecuador, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -INEC-, Federación Nacional de Cámaras Provinciales de Turismo, FENACAPTUR, y Policía Nacional. 2002. "Cuentas Satélite de Turismo 1993-2001". Quito.
- Páez, Pedro. 2002. "Una agenda para el desarrollo de las microfinanzas en el Ecuador". Quito.
- Poveda, María Eugenia y Marco Tulio Picado. 2000. "Informe de Consultoría: sondeo-diagnóstico de apoyo a las microempresas turísticas con participación de las comunidades en Ecuador". Quito: Ministerio de Turismo y Organización Internacional de Trabajo -OIT-. Proyecto de Desarrollo Local Sostenible. 2002.PROLOCAL. Proyecto Fondo de Desarrollo Local. 2002. FONLOCAL.

- Red Financiera Rural. 2003. *Boletín Informativo* No. 6.
- Sánchez, Jeannette. 1999. "Planning techniques for small communities of Ecuador developing ecotourism activities". Reporte profesional para la Maestría de Planificación Comunitaria y Regional. Austin: Universidad de Texas.
- \_\_\_\_\_. 2001. "El ecoturismo comunitario en el Ecuador: algunas experiencias para construir una propuesta". Documento de trabajo presentado en el marco del proyecto Estrategias para una política de empleo para el Ecuador, con énfasis en la pequeña y microempresa". Quito: ILDIS-BID.
- Schuldt, Jürgen. 1995. *Repensando el desarrollo: hacia una concepción alternativa para los países andinos*. Quito: CAAP.
- SWISSCONTACT. 2000. "Reporte Anual 2000".
- Superintendencia de Bancos. 2002. "Compendio sobre cooperativas y microempresas". Quito.
- Tonillo, José. 2002. "Experiencias internacionales y fondos autónomos de microcrédito".
- Tobar, Bayardo. 2002. "Proyecto Crédito Productivo Solidario". Informe final.

Este Libro se terminó de  
imprimir en marzo de 2004 en  
la imprenta Rispergraf.  
Quito, Ecuador