



MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA

Finanzas Rurales: en Busca de una Base Jurídica Papel de Trabajo M.E.I.L., Nro. 13

HEXAGON CONSULTORES,
Junio 1, 2006

PRESENTACION:

Ponemos en su consideración el décimo tercer número del Memorando Económico de Investigación Legislativa, M.E.I.L.

El propósito del M.E.I.L. es presentar un análisis claro, objetivo e imparcial de la legislación económica que está en debate o el país requiere discutir o aprobar para generar efectos positivos sobre el bienestar de la población, especialmente de la más vulnerable.

Como parte de nuestra responsabilidad social corporativa, hemos financiado esta investigación, contando con el auspicio adicional de la Cooperación Suiza para el Desarrollo, logrando que Usted y un grupo selecto de destinatarios reciban gratuitamente este documento completo y un análisis resumido sobre temas relacionados con lo económico y lo social, ya sea a través de medios impresos, o por la vía electrónica.

Le invitamos a participar y opinar sobre este número y los anteriores a través del foro virtual de M.E.I.L. en nuestra página WEB www.hexagon.com.ec, con sus comentarios, opiniones y recomendaciones sobre los temas en discusión.

Sus opiniones y las del resto de nuestros lectores están siendo sistematizadas y serán compiladas a manera de alcance al documento de análisis en un libro que publicaremos en el último trimestre de este año.

Esperamos que este documento, el foro virtual y el libro que lanzaremos al cierre del primer año de opinión nuestra iniciativa (suya y de Hexagon) en el marco del Proyecto R.E.D. (Regulación, Economía y Distribución) constituyan una herramienta y un espacio para la discusión informada y técnica sobre los temas legislativos de mayor debate en Ecuador. Desde ya agradecemos su lectura, opinión y contribuciones.

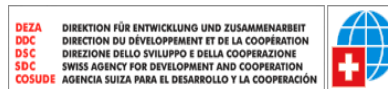
HEXAGON CONSULTORES

I) INTRODUCCIÓN: MICROCRÉDITO, UNA NECESIDAD BÁSICA INSATISFECHA

Las finanzas rurales y micro-finanzas, se definen como pequeñas transacciones financieras de ahorro y crédito, caracterizadas por el manejo de metodologías adaptadas a los usuarios de este tipo de servicios: hombres y mujeres generalmente auto-empleados, de escasos recursos económicos y con limitado acceso al sector financiero formal. En un sentido más amplio, se las considera además en el sector rural, pero también en lo urbano, como una herramienta de desarrollo que se inscribe en una estrategia de lucha contra la pobreza, de generación de ingresos, y reproductora del consumo, donde se privilegia no sólo el acceso a crédito y el fomento al ahorro, sino



WWW.HEXAGON.COM.EC



1

Auspicia :

WWW.COSUDE.ORG.EC

también la canalización en forma eficiente de las remesas enviadas por los emigrantes y la oferta de servicios de pagos electrónicos.

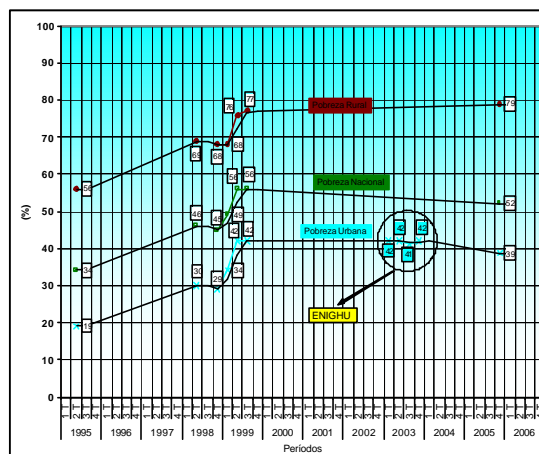
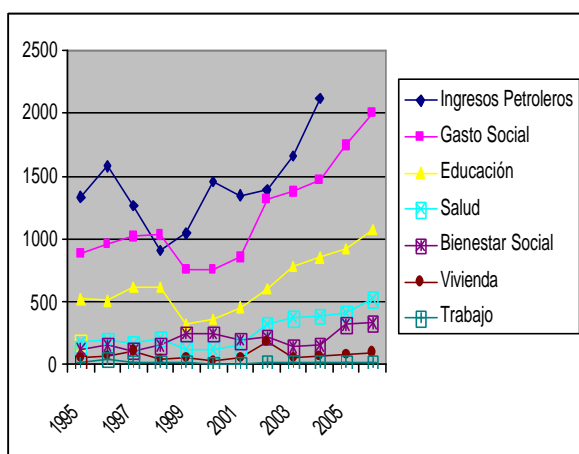
En un estudio econométrico reciente,¹ realizado por Hexagon Ecuador, se observa que (manteniendo lo demás constante) una duplicación del acceso al crédito es capaz de generar aumentos de 10.5% en el consumo a nivel nacional (variable dependiente):

	Nacional		Urbana		Rural	
	Coefficiente	stad-"t"	Coefficiente	stad-"t"	Coefficiente	stad-"t"
Variables Demográficas						
Niños de 0-5 años	-0.026	-1.750	0.008	0.380	-0.053	-2.600
Niños de 6-11-años	-0.022	-1.740	0.017	0.940	-0.052	-3.050
Personas mayores a 65 años	-0.045	-1.890	-0.036	-1.150	-0.067	-2.000
Total # Personas	-0.124	-17.510	-0.148	-15.310	-0.110	-10.590
Variables Jefe del Hogar						
sexo_j	0.041	1.190	0.022	0.520	0.043	0.750
edad_j	0.004	1.170	-0.005	-1.060	0.013	2.350
etnia_j (Blanco,Meztizo=1)	0.091	3.810	0.043	1.150	0.112	3.660
Estado civil	-0.098	-3.240	-0.053	-1.360	-0.121	-2.570
Años de escolaridad	0.031	12.480	0.029	9.310	0.027	6.240
Ocupación: Trab. Agrícola, Jornalero.	-0.018	-0.450	-0.029	-0.540	0.128	2.140
Ocupación: Trab. Patrón, Empleado	0.081	2.040	0.049	1.000	0.190	2.970
edad2 (Efectos no lineales)	0.000	-0.710	0.000	1.490	0.000	-2.110
Variables de Propiedad y Equipamiento del Hogar						
Propiedad de vivienda			0.034	1.360		
Indice de Durables	0.019	19.050	0.020	14.850	0.024	13.640
Variables de Infraestructura Básica						
Agua de Red pública	0.233	10.150	0.211	7.520	0.154	3.170
Alcantarillado y Saneamiento	0.111	3.580	0.033	0.520	0.119	3.380
Acceso a Energía Eléctrica	0.026	0.700	-0.023	-0.180	-0.031	-0.780
Acceso a Otros Servicios						
Acceso a teléfono convencional	0.224	9.410	0.253	9.230	-0.046	-0.840
Acceso a celular	0.186	9.620	0.159	6.070	0.158	5.650
Número de personas con acceso a internet	0.125	6.870	0.145	7.090	0.075	1.960
Acceso a Servicios Financieros						
acce_fin	0.105	4.690	0.097	3.780	0.085	1.960
Transferencias Adicionales						
Receptor de remesas	0.106	3.520	0.062	1.750	0.186	3.510
Receptor de bono	-0.164	-4.190	-0.179	-3.260	-0.148	-2.660
_cons	3.890	37.860	4.476	25.010	3.564	24.120
Number of obs	3434.000		1909.000		1525.000	
R-squared	0.679		0.631		0.531	

* La variable denominada Saneamiento se excluye del análisis por ser una mejor aproximación la variable alcadef

¹ en base a la Encuesta de Condiciones de Vida, ECV, para el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC

El cuadro estadístico presentado muestra el poder del micro-crédito como herramienta de desarrollo, que se micro-fundamenta en que la elasticidad del consumo con respecto al acceso a servicios financieros (10.5%) supera a la elasticidad de variables como la presencia de infantes o ancianos en el hogar (2% a 5%), el sexo y escolaridad del jefe de hogar (4% y 3%), o el tipo de trabajo (patrón o empleado) que el/la jefe de hogar realizan (8%), variables que en Ecuador normalmente se han utilizado como referentes para la creación de un sinnúmero de programas y políticas sociales y la asignación presupuestaria hacia los mismos que, como se puede observar en los dos siguientes gráficos, no solo que han absorbido ingentes y crecientes recursos del erario nacional (izquierda: gráfico de evolución 1995-2005 de los ingresos petroleros y gastos sociales fiscales), sino que además, han sido ineficaces en términos de reducir la pobreza (derecha: gráfico de evolución de la pobreza por consumo).



De hecho, el gasto social que financia a dichos programas de bienestar social, pero incluso educación, salud y vivienda, se ha duplicado y más en dólares nominales a partir de la dolarización en Ecuador (pasando de menos de US\$ 1000 en 1999 a US\$ 2000 en el 2006), y vemos, sin embargo, que la pobreza a nivel nacional apenas se ha reducido desde el 56% observado en 1999 al 52% recientemente medido en el 2005.

La mala calidad del gasto y la ineficiente asignación de recursos hacia programas y políticas incapaces de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las zonas rurales ha hecho que en el Ecuador, el 39% de la población que vive en zonas rurales, lo haga en condiciones de vulnerabilidad caracterizadas por un nivel de pobreza del 77% de dicha población,² sufriendo además de un nivel de indigencia del 35% de dicha población (porcentaje de personas que cada día consumen menos de USD 1.31 en la Amazonía rural, US\$ 1.25 en la Costa rural, y US\$ 1,27 en la Sierra rural).

² Ver M.E.I.L 12 (2006).



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

La pauperización de las condiciones de vida en el campo es evidente cuando se observa que el nivel de indigencia rural (35%) es exactamente igual al nivel de pobreza urbana (35%), lo cual quiere decir que la proporción de habitantes rurales que sufren de extrema pobreza es igual a la proporción de habitantes urbanos que sufren de pobreza no extrema, una inequidad que el país no se puede permitir...

El fracaso de inclusión de las áreas rurales en el desarrollo, la ineficacia de las políticas sociales actuales y la mala calidad del gasto deben ser revertidas a favor de una asignación de recursos y legislación que impacte sobre las variables que, como se observó en el reporte econométrico de elasticidades, más aportan en términos de incrementar el consumo (entre 20% y 10% de elasticidad) como son, en su orden: el acceso a servicios básicos (agua, alcantarillado y saneamiento), la modernización y accesibilidad a los servicios que favorecen el comercio (telefónicos, eléctricos y digitales), y el acceso a servicios financieros, favoreciendo, en resumen un enfoque de desarrollo urbano y rural, sobre todo rural.

II) DESARROLLO RURAL: UNA POLÍTICA POSTERGADA

Las razones que la literatura sobre desarrollo rural en Ecuador ha identificado como base para un cambio de estrategia de política de reducción de la pobreza en favor de la inversión pública rural y la creación de servicios básicos (incluidos los servicios financieros) en dichas zonas, se pueden resumir en las siguientes:³

- Mano de obra poco capacitada y desocupada, con poco nivel de especialización incluso en sus tareas de producción tradicionales.
- Bajo acceso a la tecnología y los mercados internacionales
- Bajo nivel de capital humano (menor escolaridad y atención de salud en lo rural que el promedio nacional).
- Bajo nivel de ingresos ya sea propios o por la vía de subsidios directos o indirectos.
- Dedicación a labores agrícolas, con poco o ningún acceso a la tierra y normalmente en terrenos de baja productividad.
- Alta dependencia de la mano de obra familiar (en el caso de los sectores agrícolas y pecuarios principalmente).
- Manejo de contabilidades familiares no separadas de las de su negocio (en el caso de los microempresarios rurales).

El problema para implementar políticas de desarrollo rural es que, debido a estos mismos factores, y a otros más estructurales (e.g. alta vulnerabilidad de sus ingresos

³ Según el INEC-SIEH, se estima que el ingreso de un hogar promedio en el campo a finales del 2005 era de USD 305 vs. USD 660 en la ciudad.



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

debido a la estacionalidad y a las variaciones de sus cosechas) se ha considerado tradicionalmente a esta, como una población de alto riesgo financiero y, por ende, el mercado ha asignado poca cobertura de estos servicios.

Mientras tanto, por falta de interés político y falta de capacidad organizacional, el sector público ha privilegiado enfoques de protección social que, sin ser del todo ineficaces, y siendo por ello necesarios, no son suficientes para reducir la pobreza, pues cubren en parte las necesidades básicas de consumo de los grupos receptores, pero no llegan a generar condiciones de reproducción de dicho consumo, como ocurre cuando la inversión y el intercambio financiero profundizan las estructuras económicas con las que dichos habitantes conviven, producen y comercian.

La promoción de la competitividad rural es una política pública postergada cuya ausencia, como se ha visto anteriormente, ha generado el empobrecimiento de la población rural; por otro lado, la pobre regulación del crédito rural en Ecuador, como se verá más adelante, ha impedido el desarrollo de esta industria básica para fortalecer el consumo.

III) EL CRÉDITO RURAL EN ECUADOR

El círculo vicioso de falta de inversiones productivas, escasez de fuentes de trabajo, y nuevamente, deterioro del nivel de vida,⁴ se evidencia con las estimaciones nacionales que indican que entre el 70% y el 90% de la población rural no tiene acceso a servicios especializados de ahorro, crédito, transferencias de dinero y seguros.

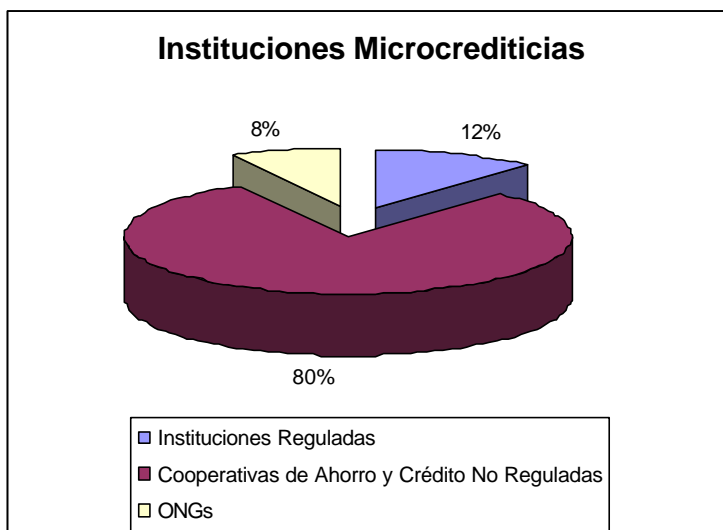
En países desarrollados, el acceso al crédito no solo es mayor, sino que el sistema micro financiero existente se encuentra regulado. En el Ecuador existen más de 50 instituciones financieras reguladas por la Superintendencia de Bancos: bancos públicos y privados, sociedades financieras, mutualistas y cooperativas de ahorro y crédito que mantienen cartera de micro crédito. Las instituciones reguladas, en términos de número representan apenas el 12% del total de instituciones relacionadas con el micro-crédito, mientras las cooperativas no reguladas y las ONGs representan casi un 90% del sistema.

Se estima que existirían más de 400 cooperativas de ahorro y crédito bajo la tutela de la Dirección Nacional de Cooperativas, junto con al menos 40 ONGs registradas y una serie de programas de micro crédito,⁵ que se suman a un conjunto amplio de estructuras financieras locales (una más, y otras menos) informales: cajas de ahorro y crédito, bancos comunales, asociaciones de crédito, comités de crédito, entre otros, las cuales

⁴ Según el INEC-ECV 5ta ronda primer trimestre datos provisionales (ver MEIL 12), el aporte del consumo rural al total del consumo nacional es apenas del 18%.

⁵ Red Financiera Rural.

brindan opciones de micro crédito a los pequeños productores del país, 40% de los cuales se encontraría en el sector rural.



FUENTE: Superintendencia de Bancos y Seguros, Red Financiera Rural.
ELABORADO POR: Hexagon Consultores.

Vale la pena recalcar que, bajo la actual normativa, la calificación de cartera de la Superintendencia de Bancos se divide en categorías generales como: vivienda, consumo, comercial y micro crédito; afortunadamente, la última categoría existe, pero desafortunadamente, ésta última se registra (por falta de especificidad en la normativa) de manera general, sin que sea posible hacer, por ahora, una diferenciación entre el crédito que se origina, en lo formal, entre lo urbano y lo rural.

Se torna importante, por tanto, mirar hacia la regulación como una fuente para el desarrollo del micro-crédito rural.

IV) MARCO JURÍDICO DEL MICROCRÉDITO EN ECUADOR

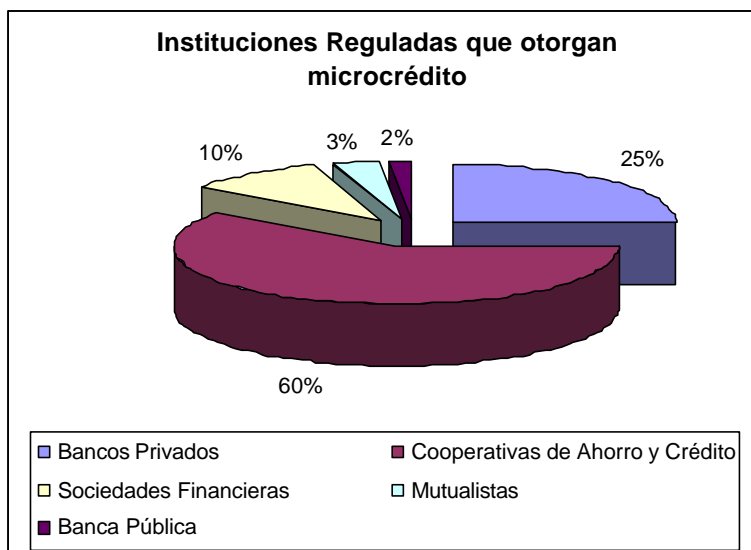
En la actualidad el marco legal que rige a las instituciones financieras reguladas que intermedian recursos incluye normas de mayor o menor categoría, como las siguientes:

- Ley General de Instituciones del Sistema Financiero
- Decreto Ejecutivo 354, relativo al cooperativismo en Ecuador
- Codificación de Resoluciones emitidas por la Superintendencia de Bancos y la Junta Bancaria

- Ley de Cooperativas
- Normas de supervisión de la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Bienestar Social, que además supervisa a las cooperativas de vivienda, transporte, producción, servicios y consumo.

La existencia de dos leyes en competencia, así como la contradictoria reglamentación, sobre todo en lo relativo al cooperativismo, hacen que en el Ecuador, el marco legal vigente para las entidades que hacen intermediación financiera no esté claro ni abarque a todas las instituciones, especialmente para el caso de aquellas cooperativas que canalizan micro crédito.

Hay que recordar que las cooperativas de ahorro y crédito representan el 60% del total de instituciones reguladas que otorgan micro créditos:



FUENTE: Superintendencia de Bancos y Seguros.

ELABORADO POR: Hexagon Consultores.

El problema de la regulación y no regulación nace del hecho de que, hasta inicios de este siglo la normativa de la Superintendencia de Bancos no definía el micro crédito sino que lo incluía dentro de los créditos de consumo mediante un criterio puramente cuantitativo de un tope de USD 20.000 y sin ninguna diferenciación de productos o tecnologías.

No fue sino hasta junio del 2002, que la Resolución 457 definió la cartera de micro crédito como: “Todo crédito concedido a un prestatario, persona natural o jurídica, o a un grupo de prestatarios con garantía solidaria, destinado a financiar actividades en pequeña escala de producción, comercialización o servicios, cuya fuente principal de



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

pago la constituye el producto de las ventas o ingresos generados por dichas actividades, adecuadamente verificadas por la institución financiera prestamista”.

Así, la Resolución determinó un límite de USD 20.000 como monto máximo de un micro crédito, y dispuso que la no necesidad de que el solicitante presente sus estados financieros, exhortando a analizar más bien la capacidad de pago del deudor y la estabilidad de su fuente de recursos.

Posteriormente, en noviembre del 2002, mediante la Resolución 500 se definió como “micro créditos debidamente garantizados” a aquellos concedidos con garantías reales: hipotecarias o prendarias; y se dejó a libertad de las entidades, la facultad de establecer el monto de crédito a partir del cual exigieran a sus clientes garantías reales registrables y que éstas fueran respaldadas por garantías personales o por bienes del negocio y/o familiares declarados por el deudor, para el caso de micro créditos concedidos sin garantías hipotecarias o prendarias registrables.

De esta manera, el país dio pasos importantes en el 2002 en cuanto a normativa y supervisión específica para micro finanzas, gracias al apoyo y a la cooperación técnica proporcionada por organismos internacionales. El centro de dicha cooperación fue la Superintendencia de Bancos, la cual emprendió un programa de reforma estructural en busca de consolidar un sistema efectivo de supervisión, mediante un proceso continuo de valoración de la prudencia con que los intermediarios financieros administran los riesgos y el diseño de un nuevo enfoque fundamentado en la supervisión preventiva, integral, consolidada y basada en riesgos.

Este nuevo enfoque permitió que se integraran las actividades tradicionales de análisis financiero, visitas de supervisión y se pudiese efectivamente comenzar a validar la administración de riesgos y la confiabilidad de la información recibida, con el establecimiento de procesos de monitoreo extra situ e inspecciones in situ.

V) VACÍOS JURÍDICOS DEL MICROCRÉDITO EN ECUADOR

Sin embargo, y sin entrar a analizar los costos de aplicación de los nuevos procedimientos, o las capacidades administrativas pertinentes, sino más bien reconociendo los avances, en términos puramente normativos se puede decir que aún persisten falencias para una adecuada supervisión:

- Existe un problema crónico de información relacionado con las cooperativas de ahorro y crédito que no se encuentran supervisadas por la Superintendencia de Bancos, lo cual no facilita el diseño de alternativas para un posible control.



- No progresó favorablemente la implementación del Decreto Ejecutivo 2132 que daba un plazo de 4 años para que todas las cooperativas pasaran al control de la Superintendencia de Bancos.
- Está aún en vigencia el Decreto Ejecutivo 354 que ha hecho ambiguo al sistema legal cooperativo.
- La Superintendencia de Bancos no cuenta con la infraestructura física y organizacional para reforzar el proceso de supervisión directa.
- Las cooperativas de ahorro y crédito que van a ser supervisadas no cuentan con un plan de adecuación de su estructura financiera y administrativa.

Un caso especial: el Decreto 354

Dentro de estas debilidades regulatorias observadas por los actores del micro-crédito, sobresale el Decreto 354, que ha sido ampliamente cuestionado por considerarlo como una norma que contiene artículos contradictorios, confusos y, en algunos casos, ilegales, y que atentan contra los principios internacionales que dan sostenibilidad económica al cooperativismo.

Algunos de los artículos cuestionados son:

- El artículo 17, en el que se determina que las resoluciones de la asamblea general se tomarán por mayoría absoluta, y se contradice con el artículo 21, que determina que las decisiones de la asamblea general se las tomará por mayoría simple.
- El artículo 28, que dice que “Los vocales suplentes se principalizarán sólo en caso de ausencia definitiva de los vocales principales”; pero señala a continuación: “En los casos en que corresponda subrogar temporalmente a los principales percibirán las dietas que les corresponda en proporción al número de sesiones asistidas.”
- El artículo 71, en el que se señala que los miembros de los Comités podrán percibir honorarios profesionales, pero se contradice con el artículo 76 que determina que los miembros de los Comités no podrán percibir honorarios profesionales.
- El artículo 24, que determina que los vocales del Consejo de Administración pueden ser removidos por la asamblea general en cualquier tiempo y que, en la misma asamblea general, se deben elegir sus reemplazos, "siempre que así conste en la convocatoria". Pero no genera formas para convocar. ¿Cómo se puede entonces conocer ex-ante que puede darse la remoción, y a la vez incorporar la elección de los reemplazos en una misma convocatoria ausente?
- El artículo 74, literal a), en el que, contra la filosofía social de las cooperativas, se prohíbe que se presten servicios sociales, mientras que, el artículo 82 señala que se los podrá seguir prestando.

- En el artículo 40 cuando dice que el capital mínimo para la constitución de una cooperativa de ahorro y crédito "... será el que fije la Junta Bancaria, de conformidad con lo dispuesto en la letra c) del artículo 37 de la ley". Resulta que en el literal de este artículo se faculta a la Superintendencia de Bancos y no a la Junta Bancaria, la fijación del monto de capital para inicio de operaciones, que no es lo mismo que el capital para su constitución.
- El artículo 68, en el que se hace referencia a "la escritura pública de fusión" de cooperativas, cuando ellas se constituyen mediante Resolución de la Superintendencia de Bancos y no mediante escritura pública.

Los anteriores puntos son solo un ejemplo, incluso un poco jocoso, de la forma en la cual, a nivel de la Presidencia de la República, se han producido normas secundarias, no solo contradictorias con las normas superiores, sino incluso contradictorias a su interior.

Lo realmente grave de esta falencia, para algunos entendidos, es que el Decreto 354 establece la eliminación del "Consejo de Vigilancia", con el cual no sólo se viola el principio de la autonomía de las cooperativas, sino que se elimina el organismo de control interno de estas instituciones, dejando en manos de terceros esa tarea, con lo cual, se abren espacios para la corrosión institucional del sistema y se debilita estructuralmente su capacidad de sostenibilidad y aporte al desarrollo de los sectores rurales.

Otra falencia de fácil solución, pero de larga espera (por la dificultad de llegar a acuerdos), corresponde a lo especificado en 82 artículos del Decreto, en los que se hace referencia a "las normas que serán expedidas por la Junta Bancaria". La inseguridad jurídica se produce cuando el Ejecutivo deja a discreción de la Junta Bancaria, regular actos no previstos en la Ley y abre un espacio de ingobernabilidad y vacío que ha frenado la real posibilidad de aplicación del Decreto en mención.

Frente a todos estos vacíos, inaplicabilidades y contradicciones, se habla al interior del sector, de una inaplicabilidad del Decreto, que debe ser revisado hasta en detalles de concepto como por ejemplo, en su artículo 37 que manda que el Gerente tenga título universitario de tercero o cuarto nivel y además un mínimo de cuatro años de experiencia, lo cual para alguien que ha caracterizado los niveles de formación en el sector y el área es evidente que resulta imposible de cumplir, especialmente en los sectores rurales.



MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA

Resulta importante concluir que normas como esta resultan de un análisis incompleto, aislado y por tanto, no solo inaplicable, sino atentatorio a principios internacionales, como el de la educación cooperativa.⁶

Otro caso especial: el Proyecto de Ley de Rehabilitación de la Producción

Este Proyecto de Ley, cuya original propuesta lo planteaba como una herramienta principal para la rehabilitación de la producción, introducía un nuevo actor en el sistema financiero rural: el Banco Central, a quien le otorgaba la potestad de determinar dónde y en qué condiciones financieras debían dirigirse los créditos de la banca.

En su versión original, que está siendo revisada en el Congreso, sus artículos 2, 3 y 4 expresaban respectivamente: “Las instituciones financieras privadas definidas en el artículo 2 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, deberían colocar en crédito a los sectores productivos, de acuerdo con la nomenclatura de las Cuentas Nacionales, cuando menos el 75% de la totalidad de sus depósitos monetarios”; “El saldo de los depósitos monetarios, una vez deducidos los que se han colocado en operaciones de crédito y el encaje bancario legal, deberán ser depositados por las instituciones del sistema financiero privado exclusivamente en el Banco Central del Ecuador” y “El Directorio del Banco Central del Ecuador establecerá trimestralmente los lineamientos y los porcentajes de crédito para las actividades productivas de acuerdo con la nomenclatura de las Cuentas Nacionales, a las cuales quedan sometidas las instituciones financieras privadas...”

Esta norma ha entrado en revisión en el Congreso, debido a sus contradicciones económicas, pues es de amplio conocimiento en el mundo académico que las Cuentas Nacionales tienen representatividad en términos productivos macroeconómicos, y por tanto, difícilmente podrían lograr apuntar hacia zonas productivas donde lo importante en términos de rehabilitación productiva es lo que ocurre a nivel macroeconómico y por tanto, son otros los instrumentos técnicos que permiten caracterizar e instrumentar estrategias (a modo de ejemplo, sería más importante aquello que el INEC pueda decir desde sus Encuestas de Condiciones de Vida, que lo que el Banco Central pueda aportar desde sus Cuentas Nacionales).

Sin embargo, el punto no es introducir más y más actores estatales en un sector privado que debe crecer y tener la capacidad de organizarse e innovar y que como tal, requiere incluso más libertad para su auto-regulación, en lugar de un mayor sobre-poblamiento

⁶ En los artículos 70 y 71 se indica que, con el 8% del presupuesto de pago anual de sueldos básicos a empleados, se financien gastos de representación del presidente, honorarios profesionales a miembros de los comités que ordene crear la Superintendencia, gastos de organización y funcionamiento de asambleas generales, gastos del proceso electoral y educación y capacitación de los directivos; posiblemente, para lo último, nunca existirá presupuesto o éste será mínimo, con lo cual el fortalecimiento será relegado por las dietas y gastos de comités y asambleas.



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

institucional que aumente la confusión y mantenga a los más pobres excluidos del acceso al capital.

En este sentido, no solo se debería eliminar toda intención de incorporar a instituciones nobles como el Banco Central, pero que nada tendrían que aportar en el sector, sino también a instituciones más cercanas, como la Superintendencia de Bancos y Seguros, que por ahora tampoco pueden extenderse hacia áreas vastas, como las rurales, donde la supervisión no solo que es cara, sino que es poco efectiva, y donde más bien se debería fortalecer la iniciativa de sectores propios al sector, como por ejemplo, la Red Financiera Rural, a quien se la debería más bien fortalecer en su rol e iniciativa de autoregulación.

En términos de esta ley entonces, sería no solo necesario revisar lo que ya se está revisando en términos de la participación del Banco Central, sino también, por ejemplo, el artículo 6 que reza: “La Superintendencia de Bancos y Seguros, en uso de sus facultades legales, controlará trimestralmente el debido acatamiento a las obligaciones determinadas en esta Ley y sancionará... a sus representantes legales, con una multa de USD 100.000 a cada uno de ellos. Si en 30 días luego de haberse aplicado la sanción antes señalada el incumplimiento persistiere, la multa será de USD 300.000 a cada uno de ellos; procederá a la destitución inmediata del Directorio y del representante legal de la respectiva institución financiera...”

Claramente, para instituciones reguladas que de a poco ingresan en el campo del microcrédito, el nivel de las multas planteadas es un desincentivo natural a profundizar sus servicios, pues con el nivel de contradicción de las normativas, posiblemente los riesgos sean mayores a los posibles beneficios contingentes, y con ello, la Ley en lugar de propiciar una rehabilitación, más bien logrará un desincentivo, un alejamiento, y un debilitamiento de la producción, con resultados de empobrecimiento mayor, sobre todo en áreas rurales.

La ley, en el fondo y en la forma, tiene entonces vicios económicos e institucionales, sobresaliendo entre ellos, un problema de sobre-regulación, cuando se le entrega al Directorio del Banco Central la capacidad de fijar la tasa de interés máxima convencional mensualmente y constituir a aquella en la única remuneración por el crédito, eliminándose cualquier comisión o costo adicional, con lo cual se elimina la posibilidad de diversificar la tecnología de micro-crédito, sobre todo para el sector rural, convirtiendo al Banco Central en el punto final en el cual podría eliminarse la industria del micro-crédito, sobre todo rural, mismo que requiere dichas comisiones para financiar el funcionamiento y desplazamiento de los equipos asesores de crédito rural en zonas dispersas, aisladas, pero que no por ello dejan de ser, en muchos casos, productivas.



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

Así, este Proyecto de Ley ha generado un fuerte rechazo por parte de cámaras y asociaciones de instituciones financieras que exhortan a crear un entorno político y económico más estable que promuevan un sector financiero competitivo, ajustado a normas internacionales y a los principios de economía de mercado y acatando las recomendaciones del Comité de Basilea que descartan la posibilidad de asignar a priori los recursos financieros de los bancos.

Direccionar el crédito, fijar la tasa de interés y reducir las comisiones que el sector financiero, fijando por Ley costos artificiales que no cubren el costo de los servicios reales que el sector micro-financiero presta, son iniciativas que alteran las reglas de la libre competencia y del libre mercado y regresan a una planificación del crédito que ha sido estudiada como perniciosa en varias publicaciones internacionales, tanto por autores liberales, como por autores igualitarios.

Uno de los actores que ha movilizó su oposición, no tanto desde una posición liberal, sino desde una posición pragmática, es la Red Financiera Rural. En un comunicado público de sus 34 instituciones aseguran que “si este proyecto es aprobado, el micro crédito desaparecerá, más de 500 mil familias ecuatorianas serán afectadas, muchos tendrán que recurrir al chulco y miles irán a la desocupación”.⁷

VI) ELEMENTOS CLAVES PARA PROFUNDIZAR EL CRÉDITO RURAL

Con todo lo dicho en la caracterización anterior, tanto socio-económica, como jurídica, corresponde ahora pasar a la propuesta de elementos que podrían tomarse en cuenta previo al estudio político de cualquier iniciativa jurídica futura por parte del Congreso o el Ejecutivo:

1. Atacar la actual demanda insatisfecha de crédito

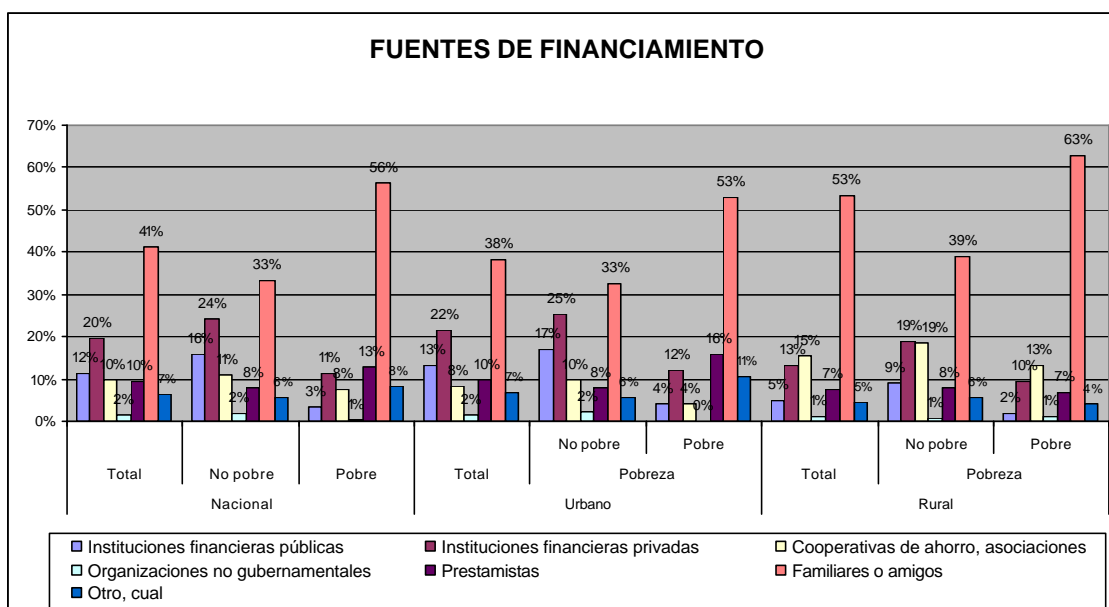
La demanda no ha sido atendida habitualmente por miembros del sector financiero formal, que relaciona al sector rural con sujetos de crédito de alto riesgo y altos costos operativos. De hecho en los años ochenta la poca participación de la banca privada en el sector rural y su concentración en sectores con menores costos de transacción como el consumo y la vivienda, hacía pensar que el crédito rural no era rentable.

Actualmente y a pesar de que esta situación ha cambiado y cada vez más operadores especializados reconocen y deciden intervenir en el sector rural, sin embargo persiste la brecha entre lo que éstos ofrecen y lo que realmente se necesita.

⁷ Publicidad de la Red Financiera Rural realizada a través de varios medios de comunicación en Febrero del 2005.

La demanda insatisfecha respondería básicamente a tres causas que pueden ser corregidas mediante legislación apropiada que genere incentivos a favor de cambiar situaciones como:⁸

- a) La reducción de la oferta de crédito agrícola formal, relacionada con la disminución de crédito agrícola en los portafolios de los bancos de desarrollo multilaterales y de los donantes bilaterales y la contracción de transferencias fiscales para este propósito;
- b) Las pérdidas sustanciales y la eventual descapitalización de la banca de desarrollo estatal y el fracaso de programas dirigidos de crédito, utilizados como canales de fondos públicos o de donantes; y
- c) La poca respuesta en la oferta de fondos de los bancos privados, para ampliar sus operaciones hacia áreas rurales.



FUENTE: INEC, Encuesta de Condiciones de Vida, 5ta. Ronda 2005-2006 1S (Datos provisionales).
Elaboración: Hexagon Consultores

Cuando existen, los flujos de crédito de proveedores y de intermediarios pero en cantidades reducidas, son en 2/3 generados por financiamiento propio de la población rural, particularmente con fondos de amigos y parientes, lo cual revela la existencia de

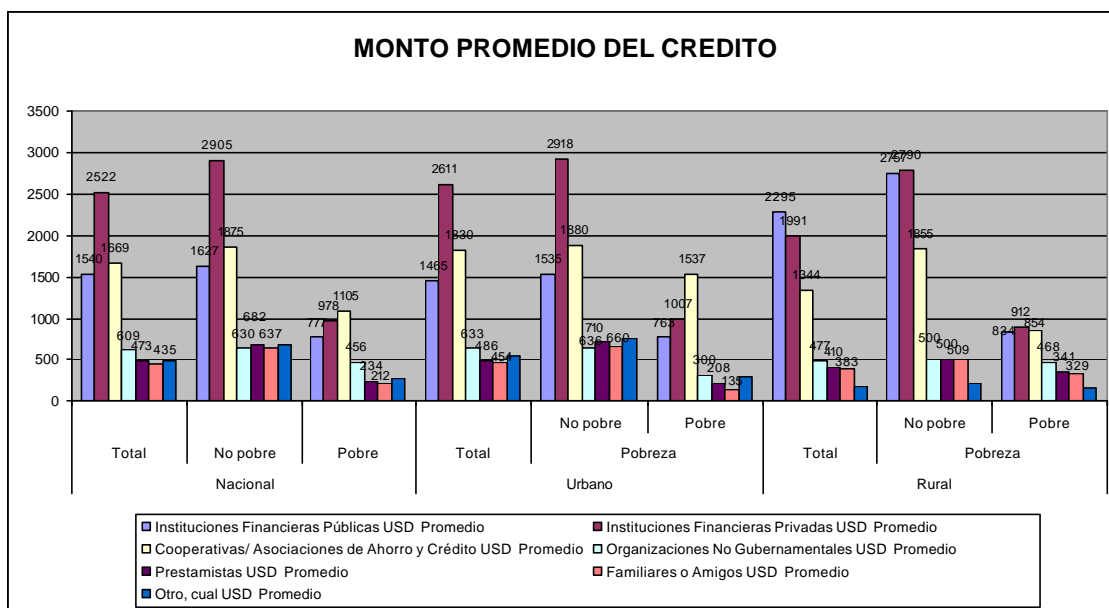
⁸ Rodrigo Espinosa, *La Importancia del Control en las Micro finanzas Rurales*, Experiencias y Desafíos en Micro finanzas y Desarrollo Rural, 2004.

una capacidad de ahorro en este sector que, de ser regulada y canalizada, puede generar círculos virtuosos de reactivación productiva y aumento del consumo.

Lastimosamente, la falta de regulación adecuada impide generar los incentivos adecuados para profundizar la intermediación financiera formal. En este sentido, actualmente se estima que sólo tres bancos privados llegan con financiamiento al sector rural: Banco Solidario, el Programa CREDIFE del Banco del Pichincha y Banco Procredit.

Hoy, juntando las instituciones financieras públicas (el Banco Nacional de Fomento) y privadas (bancos privados y sociedades financieras), las ONGs que intermedian crédito y las cooperativas de ahorro y crédito juntas, apenas se cubren un 26% y un 48% de las necesidades de financiamiento de la población pobre y no pobre rural del país.

Adicionalmente a esta falta de cobertura, el monto promedio del crédito en el sector rural estaría en USD 1.290 para los catalogados como no pobres y apenas USD 575 para el caso de los pobres, valor este último que no llega ni al 20% del monto promedio del crédito entregado a una persona no pobre que vive en zonas urbanas, como se muestra en el siguiente gráfico:



FUENTE: INEC, Encuesta de Condiciones de Vida, 5ta. Ronda 2005-2006 1S (Datos provisionales).
Elaboración: Hexagon Consultores



MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA

Por su parte, en un estudio realizado por el Proyecto Salto en el 2004, se estima que existe una demanda insatisfecha de crédito entre los microempresarios de alrededor de USD 965.001.000⁹, 40% de los cuales serían microempresarios rurales.

De esta manera, ni el gobierno, ni los donantes, pueden atender una demanda de tal magnitud; pero sí podrían hacerlo instituciones comerciales solventes que hoy por hoy, carecen de incentivos (ya se ha visto las contradicciones de la legislación). Los errores de la legislación en Ecuador son un factor de falta de competitividad rural y urbana que, en un sinnúmero de países, han sido corregidos, haciendo de estas instituciones sin subsidios, la herramienta para atender a un amplio segmento de clientes pobres económicamente activos.

Sin embargo para hacer esto viable, se necesita introducir en la legislación una serie de principios técnicos que sustenten las nuevas metodologías para ofrecer servicios financieros a los pobres, lo que implica regular una perspectiva de mercado que entienda una realidad ya existente y unas preferencias determinables, diseñando normas que faciliten la generación de nuevos productos financieros.

El principal elemento requerido en la legislación es la creación de facilidades para depositar en áreas rurales; un elemento que puede ser tan importante como la misma creación de créditos en dichas zonas, pues de no darse dichas facilidades se estaría insistiendo en que exclusivamente instituciones urbanas (públicas o privadas) se dediquen a la prestación de servicios financieros rurales, sin entender en lo más mínimo, las necesidades del sector productivo rural.

Esta ausencia, como se ha observado, es hoy por hoy un impedimento para que las instituciones generen ganancias de sus operaciones financieras y obtengan sus fondos de fuentes no subsidiadas.

2. Reactivación Productiva Agrícola y Rural

De acuerdo al Banco Mundial, diferentes simulaciones del potencial impacto de diversas intervenciones destinadas a aumentar la eficiencia agrícola, como el acceso al crédito, la educación formal y técnica agrícola, los mercados y los intermediarios en la venta, el uso de fertilizantes y pesticidas y la asistencia técnica, muestran que el acceso al crédito y la educación técnica agrícola son las medidas que más inciden en la productividad de las explotaciones agrícolas pequeñas.

A nivel internacional se ha señalado, por ejemplo que, un 1% de aumento en el producto agrícola incrementa el consumo per cápita de 0.16% a 0.30% en los hogares cuyo jefe

⁹ *Microempresas y Micro finanzas en el Ecuador*, Proyecto SALTO, Mayo 2005.

trabaja por cuenta propia en la agricultura, lo que significa un aumento aproximado de uno a uno para los hogares rurales promedio compuestos de cuatro a cinco miembros.

Para los trabajadores agrícolas, en tanto, un 1% de aumento en la productividad agrícola incrementa los salarios en una cifra de 0.10% a 0.30%.¹⁰

Por otra parte, se ha visto que en comunidades con acceso a servicios de micro crédito y ahorro, “se percibe una disminución de la usura, se desarrolla la capacidad local, aumenta la autoestima, las personas tienden a priorizar sus necesidades y se desarrolla una visión de mediano y largo plazo.”¹¹

La legislación, en este sentido, debe privilegiar la acción de intermediación financiera tomando como base la agricultura.

3. La falta de información existente

El sistema financiero rural hasta ahora, se ha caracterizado por la falta de información, principalmente en lo agrícola, por lo cual, la anterior política a regular debería tomar en cuenta la creación de información que sirva de base para desarrollar nuevas estrategias. En este sentido, la información a recabar debe atacar las falencias siguientes:

- Pocos oferentes, la mayoría de ellos estructuras financieras locales sin registros y procesos que permitan almacenar información de sus socios y clientes.
- Entidades en su mayoría no reguladas y, por ende, que no están sujetos a ningún tipo de control o verificación, salvo el que lo realiza la propia gente de su comunidad.
- Organizaciones con metodologías y condiciones muy particulares para la captación y colocación de recursos.

Sin tomar en cuenta normativas que ataquen estos puntos, se hará muy difícil el contar con información sobre los potenciales sujetos de crédito en el sector rural, lo cual mantendrá como riesgosas las operaciones y por ende mantendrá como más costosas a las transacciones en esas zonas y desincentivará a que nuevas instituciones se concentren en este segmento, aún cuando, por su complejidad, se haya producido de a poco en el país un cierto grado de especialización.

De este modo, la provisión de información es una política básica a ser regulada por el Estado. Sin información existe más riesgo, y se crean des-incentivos porque las instituciones formales están acostumbradas a contar con todo un historial crediticio del

¹⁰ Carolina Sánchez-Páramo, *Pobreza en Ecuador*, En Breve No.71, Banco Mundial, Mayo 2005.

¹¹ José Tonello, *Las Finanzas Populares y el Mejoramiento de la Calidad de Vida de los Sectores Marginados*”, Revista Trimestral de la Red Financiera Rural, Marzo 2006.

potencial sujeto de crédito (central de riesgos, referencias bancarias, etc.). Las instituciones que han ingresado se dan cuenta que la estrategia de crédito adoptada es deleznable por ahora, pues en ausencia de depósitos locales, deben confiar en la voluntad de pago de su cliente (misma que sin información no es exigible, pues no se puede calcular su capacidad de pago).

Un elemento de información adicional requerido se refiere al tipo de actividad que realizan los productores rurales y las características cíclicas de la mayoría de sus ingresos familiares. Sin esta información, las garantías tradicionales son imposibles de exigir y crean debilidades en el sistema, pues las políticas se tienen que flexibilizar, al igual que las condiciones de plazos y períodos de pago de los créditos.

Otro factor de información que se debe transparentar vía legislación es el costo de intermediación. Es conocido que el micro-crédito es más costoso porque los montos que se manejan son muy pequeños y el trabajo demanda de un Oficial de Crédito en campo que asista personalmente a cada cliente. Si costos de cada crédito son mayores porque impiden que se haga economía de escala y porque se incurre en gastos adicionales por transacción (tiempo, movilización, y transporte), dichos costos deben ser transparentados, de modo de generar confianza y seguridad.

4. Legislar con Segmentación (Urbano/Rural)

Tradicionalmente las diferencias entre un crédito en el sector rural y uno del sector urbano se resumen a continuación:

	SECTOR RURAL	SECTOR URBANO
Promoción del crédito	Mercadeo de los productos en el campo, por parte del Oficial de Crédito.	Telemercadeo hacia clientes con cuentas de ahorros o corrientes.
Solicitud del crédito	Asesoría in situ del Oficial de Crédito para completar la solicitud y recopilar los datos necesarios.	Cliente recopila datos, referencias e información financiera y la institución se limita a receptorlos.
Verificación de la información del cliente	Levantamiento de información cualitativa y cuantitativa en campo que permita elaborar estados financieros, flujos de caja y determinar voluntad y capacidad de pago del cliente, así como evaluación de posibles garantías.	Verificación en central de riesgos; comprobación de la información provista por el cliente y análisis financiero a partir de ella; valoración de garantías por peritos externos con costo para el cliente.
Requisitos	Rol secundario de las garantías.	Rol fundamental de las garantías.
Aprobación del crédito	Valoración de la voluntad de pago.	Valoración de la capacidad de pago en base a la información presentada por el cliente.



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

Desembolso del crédito	Entrega de los recursos directamente al cliente.	Acreditación directa de fondos en la cuenta del cliente.
Recuperación del crédito	Visitas, seguimiento y supervisión permanente de los pagos hasta la total cancelación de la operación. Recuperación semanal, quincenal o mensual.	Débito de la cuenta del cliente y llamada telefónica en caso de no pago. Recuperación con frecuencia superior a 30 días.

La discusión de la Ley de Rehabilitación de la Producción es un ejercicio interesante en el cual estas diferencias podrían tomarse en cuenta para no liquidar el crédito rural, mismo que implica la aplicación de metodologías y herramientas no tradicionales más costosas, pero no por ello menos rentables.

VII) CONCLUSIONES

La acción del Estado es indispensable para el surgimiento y desarrollo de mercados donde se presten servicios financieros eficientes y sostenibles, al alcance de las poblaciones de escasos recursos de las áreas rurales, siempre y cuando ésta no pretenda regularlo todo.

El papel del Estado debe ser el de un facilitador, que cree las condiciones para garantizar la propiedad de la tierra en producción y estimular a la empresa agrícola, para mantener la infraestructura necesaria para el fomento de la producción agropecuaria y promover el acceso de los pobres a los recursos productivos a través de medidas redistributivas.

El Estado no debe pretender actuar como ejecutor directo de programas de crédito rural, ya que para ello existen instituciones especializadas que cumplirán esta labor más eficientemente.

Así, lo fundamental es que el Estado establezca políticas y genere normativas que reconozcan que en las áreas rurales se encuentra un alto porcentaje de pobreza, cuya reducción tiene como una de sus vías importantes el desarrollo de la agricultura y otras actividades, y la descentralización del país y que consideren dentro de ellas a mecanismos de promoción y fomento de los sistemas financieros rurales.

Dado que dos de cada cinco ecuatorianos viven en el sector rural, es prioritario incrementar las oportunidades para que más familias mejoren sus condiciones de vida. El acceso al crédito y políticas de capacitación para evaluar proyectos productivos, el apoyo a grupos organizados con iniciativas locales y la desregulación para facilitar la constitución de microempresas y promover su formalización, es fundamental y podrían promover esta causa.





**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

En el caso del crédito, mayor acceso, facilidades de ahorro y otros servicios financieros, le representan al campesino y al microempresario rural medios para mejorar sus competitividad y su nivel de ingresos. De ahí la necesidad de fortalecer las estructuras locales, promover reformas en la supervisión y regulación del sistema financiero y desarrollar prácticas especializadas para el financiamiento a los pobres.

Así, la productividad de estas familias podría aumentar sustancialmente. Sin embargo, los créditos per se no crean oportunidades productivas, en particular cuando existen otras restricciones. El crédito no construye los caminos necesarios para llevar los productos a los mercados; el crédito no puede generar insumos clave que no estén disponibles y el crédito no puede crear o destruir ventajas comparativas.

Además, el crédito rural es bastante más costoso que el crédito tradicional pero bastante menos costoso que el crédito al chulquero.

Por este motivo, es muy importante crear condiciones para un ambiente saludable para servicios financieros para los pobres que incluya un manejo estatal estable de las finanzas y la macroeconomía y leyes útiles y no restrictivas para la reglamentación de los oferentes de servicios financieros.

En este sentido, la intermediación financiera es un negocio que involucra el manejo de un bien público y la confianza de sus depositantes y clientes, por ello cabe esperar que las instituciones se rijan por sanas prácticas de prudencia y solvencia financiera. Así, tanto la Superintendencia de Bancos en el caso de las reguladas, como el Ministerio de Bienestar Social en el caso de las no reguladas, tienen la obligación de asegurar que las instituciones sean sanas y que cumplan con estándares en contabilidad, solvencia, liquidez, medición correcta de la morosidad, clasificación de activos y depuración de la cartera vencida y de la membresía inactiva; de esta manera ayudan a garantizar su sostenibilidad y a mantener la confianza de sus socios/clientes.

Lo principal es que a partir de la regulación (o autorregulación) se incorporen el amplio sector de intermediarios no regulados, al contexto de institucionalidad del sistema financiero nacional, para que estén en capacidad de acceder a créditos multilaterales, permitiéndoles dinamizar los recursos recibidos a favor de los sectores menos favorecidos, para generar empleo y reactivación económica.

Finalmente, es importante tomar en cuenta que las micro finanzas no son un programa social sino un negocio. Tiene beneficios sociales porque da oportunidades a las personas con menos recursos económicos y con menor acceso a los servicios formales, pero eso se consigue paralelamente a un adecuado manejo empresarial, que permita generar la rentabilidad suficiente para hacer sus entidades sostenibles en el tiempo.



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

VII) Bibliografía

- HAUTIER, Julien, “Finanzas Locales y Desarrollo Rural”, Grupo Social FEPP, Quito - Ecuador, Marzo 2005.
- Proyecto SALTO, “Microempresas y Micro finanzas en el Ecuador”, USAID, Quito - Ecuador, Mayo 2005.
- RUTHERFORD, Stuart, “Los Pobres y Su Dinero”, Universidad Iberoamericana, México D.F., 2000
- SANCHEZ - PARAMO, Carolina, “Pobreza en Ecuador”, En Breve No.71, Banco Mundial, Mayo 2005.
- Varios Autores, “Estructura Financiera Rural”, Participación Social y Dinamización de la Economía Local, Ayuda en Acción, Quito - Ecuador, Octubre 2004.
- Varios Autores, “Experiencias y Desafíos en Micro finanzas y Desarrollo Rural”, Programa de Servicios Financieros Rurales en la Sierra Norte, Quito - Ecuador, 2004.
- Varios Autores, “Micro finanzas en Ecuador”, Proyecto SALTO, Quito - Ecuador, Enero 2003.

Otras Fuentes Consultadas

- Ley General de Instituciones del Sistema Financiero
- Ley General de Cooperativas
- Decreto Ejecutivo 2132
- Decreto Ejecutivo 354
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC
- Sistema Integrado de Indicadores Sociales SIISE, versión 3.5
- Revistas y artículos varios.

- www.superban.gov.ec
- www.rfr.org.ec