



**MEMORANDO ECONOMICO DE  
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

## **ACCESO AL CREDITO y Ley de Rehabilitación de la Producción Papel de Trabajo M.E.I.L. , Nro. 02**

*HEXAGON CONSULTORES, <sup>1</sup>*

*Octubre 15, 2005*

### **PRESENTACION:**

Hexagon Consultores con el auspicio de la Cooperación Suiza para el Desarrollo pone en su consideración el segundo número del Memorando Económico de Investigación Legislativa M.E.I.L. El propósito del M.E.I.L. es presentar un análisis económico claro, objetivo e imparcial de las leyes, proyectos de ley, reglamentos a leyes y decretos que están en debate y que, de ser aprobados, tendrán efectos sobre el bienestar de la población, especialmente de la más vulnerable.

Como en la primera entrega, Usted y un grupo de aproximadamente 1.500 destinatarios selectos, pertenecientes a los tres poderes del Estado, medios de comunicación, universidades y centros académicos, ONGs, organismos de cooperación, Iglesias, líderes y analistas, han recibido y recibirán un resumen de nuestros papeles de trabajo y análisis sobre temas relacionados con lo económico y lo social.

Le invitamos a visitar la página [www.hexagon.com.ec](http://www.hexagon.com.ec), donde Ud. podrá participar en los foros virtuales sobre cada temática, con sus comentarios, opiniones y recomendaciones sobre los temas en discusión. Sus opiniones sobre nuestro primer número ya constan y han sido electrónicamente sistematizadas y serán trimestralmente enviadas a usted por medio electrónico a manera de alcance a los correspondientes documentos de análisis. Asimismo, este análisis más extenso del tema ha sido puesto en sus manos a través de nuestra página web y/o correo electrónico.

Esperamos que este documento y el foro virtual constituyan, con su participación y uso, una herramienta y un espacio para la discusión informada y técnica sobre los temas legislativos de mayor debate en Ecuador.

**LOS EDITORES**

### **Antecedentes**

Los 25 bancos que atienden a 3 millones de clientes en el Ecuador y deberían financiar a las 6 millones de personas que conforman la fuerza laboral del país poseen un capital de US\$ 569 millones, valor que equivale al 0.8% del capital del banco con mayor capital en el mundo (Citigroup,

---

<sup>1</sup> Publicación de Hexagon Consultores desarrollada con auspicio de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, COSUDE, como parte del Proyecto M.E.I.L. El contenido de este documento puede ser libremente reproducido siempre y cuando se cite su procedencia. Las opiniones expresadas son responsabilidad de los autores y no representan necesariamente el punto de vista de los auspiciantes.

Comentarios:   
[WWW.HEXAGON.COM.EC](http://WWW.HEXAGON.COM.EC)

Auspicia:    
[WWW.COSUDE.ORG.EC](http://WWW.COSUDE.ORG.EC)



**MEMORANDO ECONOMICO DE  
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

US\$ 74.400 millones),<sup>2</sup> o al 0.8% del capital total de los 100 mayores bancos de América Latina (US\$ 75.100 millones). Como lo muestran datos de capital bancario, fuerza de trabajo, y capital bancario/trabajador, calculados a partir de publicaciones de "The Banker" y el Banco Mundial, nuestro sistema financiero no es visible en el contexto regional latinoamericano y es uno de los que menos dólares por trabajador puede financiar en la región (99.8 \$/persona, solo superando en este índice parcial a Colombia y sus 68.8 \$/persona):

*Cuadro 1*

<b>País</b>	<b>Capital Financiero/1</b>	<b>Fuerza Laboral/2</b>	<b>Per Cápita (\$/persona) K/L (1/2)</b>
<b>Panamá</b>	2,854	1	2,113.9
<b>Chile</b>	6,083	7	888.0
<b>Brasil</b>	37,926	85	447.0
<b>México</b>	14,945	46	327.4
<b>Argentina</b>	5,482	17	327.3
<b>Venezuela</b>	2,779	11	244.8
<b>Perú</b>	1,802	11	161.7
<b>Ecuador</b>	569	6	99.8
<b>Colombia</b>	1,427	21	68.8

/1 y /2 en millones (US\$ y personas respectivamente).

/1: Capital reportado en "The Banker" (2005).

/2: Calculada en base a "World Development Indicators (2002).

Fuentes: The Banker, Banco Mundial. Elaboración: Hexagon Consultores.

Un estudio econométrico de la banca ecuatoriana realizado a mediados de los 90s para analizar las posibilidades de generar una profundización financiera en Ecuador a través de la entonces debatida Ley de Instituciones Financieras concluía que era urgente eliminar trabas administrativas para las instituciones existentes y barreras a la entrada de nuevas instituciones en el sistema como formas de reorganizar una industria que sufría de des-economías de escala y mantenía índices de eficiencia heterogéneos.

Se observaba en ese entonces que "un incremento del 100% en los insumos apenas se traduciría en incrementos de la producción bancaria de entre el 47% y el 65%"; por su lado, en el ranking de eficiencia de los entonces 28 bancos existentes, los seis primeros puestos eran ocupados por bancos pequeños, lo que subrayaba la "necesidad de un ajuste en su estructura".<sup>3</sup>

La técnica ayudó a visualizar el futuro y dicho ajuste llegó, más pronto que tarde y más por la fuerza que por la razón, por medio de la peor crisis bancaria en la historia nacional, sufrida por Ecuador a fines de los 90s, cuando 11 de los 28 quedaron en saneamiento, 7 en la Costa y 4 en la Sierra (Ver Cuadro 2):

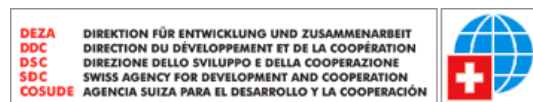
<sup>2</sup> The Banker, "Top 1000 World Banks", Londres, julio de 2005.

<sup>3</sup> Ver Jaramillo, F., Samaniego, J., y Salazar, R., "Eficiencia y Escala en el Sistema Bancario Ecuatoriano", Papeles de Trabajo Multiplica, Nro 1.



Comentarios: [WWW.HEXAGON.COM.EC](http://WWW.HEXAGON.COM.EC)

Auspicia:



[WWW.COSUDE.ORG.EC](http://WWW.COSUDE.ORG.EC)



**MEMORANDO ECONOMICO DE  
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

*Cuadro 2*

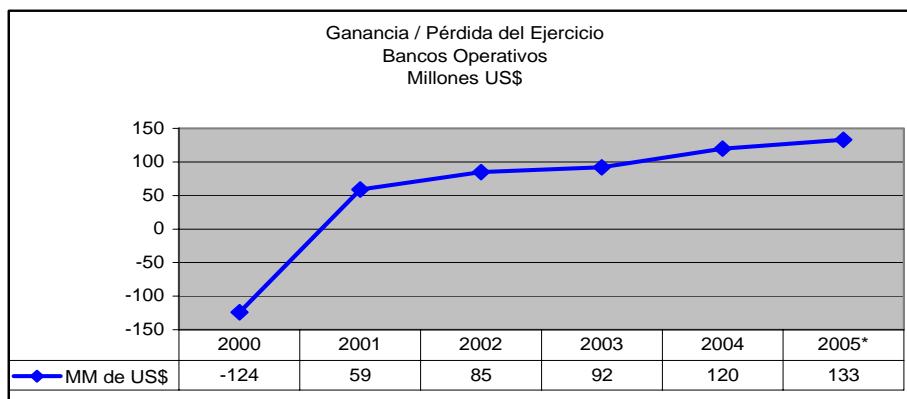
<b>IFI en Saneamiento</b>	<b>Ciudad</b>	<b>Región</b>
Bancomex	Manta	Costa
Banco de Crédito	Guayaquil	Costa
Banco de Prestamos	Quito	Sierra
Banco del Azuay	Cuenca	Sierra
Banco del Progreso	Guayaquil	Costa
Banco Finagro	Babahoyo	Costa
Banco Financorp	Guayaquil	Costa
Banco Popular	Quito	Sierra
Banco Solbanco	Guayaquil	Costa
Banco Tungurahua	Ambato	Sierra
Banco Unión	Guayaquil	Costa

*Fuente: AGD. Elaboración: Hexagon Consultores.*

Si a estos bancos se les suma Filanbanco, Previsora y el caso más antiguo, Continental, se observa que casi la totalidad de los bancos grandes y buena parte de los bancos menos eficientes y menos prudentes quebraron, dando paso a un nuevo orden financiero nacional que se consolidó a partir del año 2001 en base a bancos medianos, prudentes y eficientes que crecieron rápidamente, tras recuperarse de pérdidas de US\$ 150 millones en el 2000.

Hoy, gracias a la reducción de la inflación, las mejores economías de escala y el mejor control regulatorio externo y gerencia interna de las instituciones sobrevivientes, las utilidades anuales de la industria financiera, hasta agosto de 2005, suman casi US \$ 133 millones. Esta cifra equivale a 2.3 veces la presentada a inicios de la etapa de recuperación (año 2001).

*Gráfico 1*



\*: Hasta agosto, 2005

Fuente: Superintendencia de Bancos

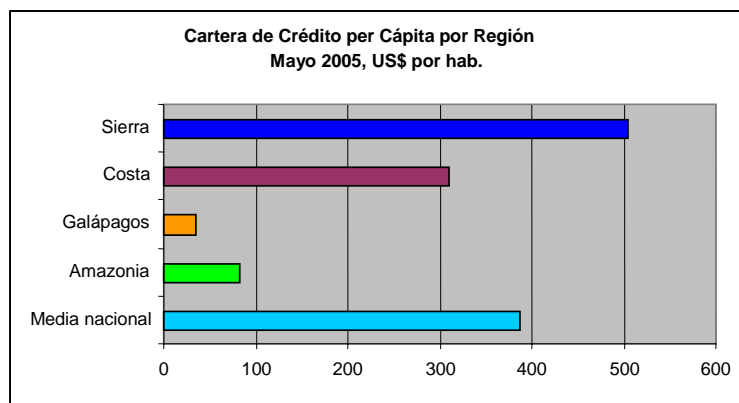
Elaboración: Hexagon Consultores.



**MEMORANDO ECONOMICO DE  
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

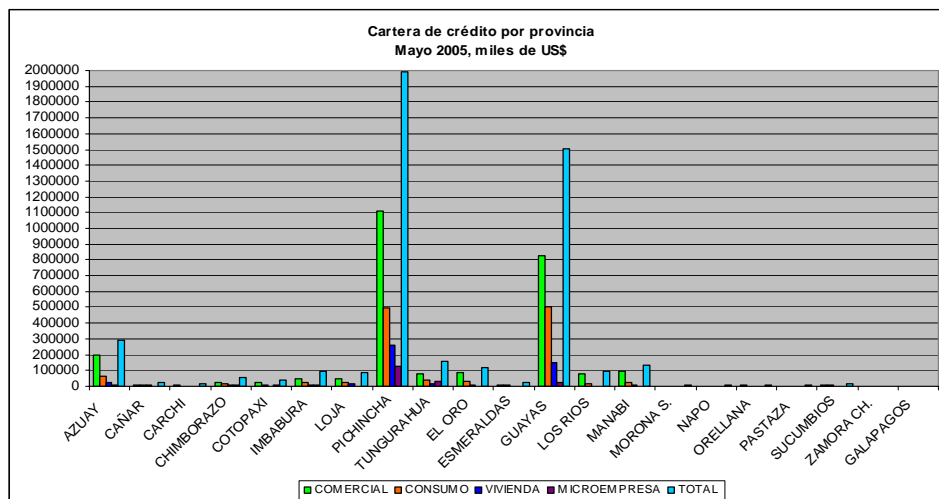
Esta tendencia que, microeconómicamente podría ser vista como una situación meritoria y de esfuerzo sostenido de recuperación, ha ido acompañada de una concentración del crédito en la región Sierra y en particular en Pichincha (ver Gráficos 2 y 3). Vista esta evidencia, el acceso al crédito por parte de los sectores productivos del resto de provincias del país es hoy un problema de política económica no resuelto.

Gráfico 2



Fuente: Superintendencia de Bancos. Elaboración: Hexagon Consultores.

Gráfico 3



Fuente: Superintendencia de Bancos. Elaboración: Hexagon Consultores.

Comentarios:   
[WWW.HEXAGON.COM.EC](http://WWW.HEXAGON.COM.EC)

Auspicia:   
[WWW.COSUDE.ORG.EC](http://WWW.COSUDE.ORG.EC)



## MEMORANDO ECONOMICO DE INVESTIGACION LEGISLATIVA

Los tintes y argumentos regionales que se han destacado recientemente en la discusión de la problemática del acceso al crédito han convertido la temática en un debate de economía política (político-económico-social-territorial) nacional que tiene su centro en la propuesta de la Ley de Rehabilitación de la Producción Nacional promovida por el Jefe de Bloque Social-Cristiano, León Febres-Cordero.

Este tipo de debate, si bien es nuevo en el país, ya ha sido resuelto y legislado en países más desarrollados. El Nóbel de economía Joseph Stiglitz nos cuenta por ejemplo, cómo en EE UU, con uno de los mercados de crédito más desarrollados desde la década de los 50s en adelante, las deficiencias de colocación (en grupos minoritarios con voz política audible) fueron consideradas tan relevantes que llevaron a la aprobación en 1977 de la Ley de Reinversión Comunitaria, CRA, que impuso exigencias a los bancos para que prestaran a grupos desatendidos, como las minorías y las regiones menos favorecidas".<sup>4</sup> Si bien en el caso de Ecuador no son las minorías desfavorecidas las que hacen oír su voz a través de los proponentes del Proyecto de Ley, hay un bloque importante de 26 congresistas (26% del parlamento) que secundan el proyecto, por lo cual, debatir su contenido y proponer vías de encuentro es un compromiso de los analistas interesados en el desarrollo nacional integral y en unidad.

### El Debate Actual

Bajo estos antecedentes, el debate actual sobre el acceso al crédito en Ecuador confronta cuatro propuestas para la profundización financiera: (1) optar por el uso de la fuerza y la vía anti-mercado, fijando estatalmente precios y márgenes de intermediación menores, (2) optar por la vía pro-mercado, reduciendo tasas vía mayor competencia internacional en el sistema financiero, (3) optar por la vía pro mercado regulado, creando impuestos (o subsidios) por prácticas demostrables de asociación (o competencia) que generen (o inhiban) el aumento de beneficios extraordinarios del tipo oligopolio, y (4) optar por la vía liberal-estructural: dejar pasar en lo privado y actuar en lo público, reduciendo macroeconómicamente los factores de costo financiero: menor inflación, menor riesgo país / menor tasa de fondeo, entre otros.

Tal como se ha dado el debate en las últimas dos semanas, los medios de comunicación masivos han abundado en presentar en sus foros a defensores de las vías intervencionista (1) y liberal (4); los espacios mediáticos han sido efectivos en crear debate y por increíble que parezca, la discusión parece haber llegado a buen puerto: los bandos políticos extremos, tras exponer todos sus argumentos y no pactar, han bajado banderas y han abierto las puertas para que los técnicos propongan alternativas intermedias como, por ejemplo, las del tipo (2) y (3).

En este sentido, el análisis de alternativas que ponemos en su consideración en este segundo número del Memorando Económico de Investigación Legislativa concluye en favor de buscar poner en el mapa regional a nuestro sistema financiero eliminando consideraciones regionales por sobre las normas prudenciales de rigor y procurando un crecimiento del crédito

<sup>4</sup> Ver Stiglitz (2002) <http://usuarios.lycos.es/politicaset/stiglitz.htm>

Comentarios:   
[WWW.HEXAGON.COM.EC](http://WWW.HEXAGON.COM.EC)

Auspicia:   
[WWW.COSUDE.ORG.EC](http://WWW.COSUDE.ORG.EC)



## MEMORANDO ECONOMICO DE INVESTIGACION LEGISLATIVA

facilitado por una edición técnica del contenido del Proyecto de “Ley para la Rehabilitación de la Producción Nacional”.

Para ello, proponemos eliminar algunos artículos que aún quedan en la línea extrema (1) y aprovechar la iniciativa para introducir artículos que vayan en las vías intermedias (2) y (3), sin descuidar la necesidad de legislar pactadamente en torno al marco de estabilidad macro a futuro para que la vía (4), que ha sido la más efectiva hasta hoy para reducir tasas en el país y en la región latinoamericana, complemente los esfuerzos que se puedan articular en esta Ley.

En específico, se propone la no eliminación de las comisiones bancarias (principalmente utilizadas por los operadores de microcrédito) e introducir en su reemplazo dos artículos: un primero que perfeccione y efectivice la libre entrada de la banca internacional (más probablemente latinoamericana, europea y de EEUU) para que sean estos bancos quienes ubiquen, de existirlo, nichos de mercado de crédito potencial y sostenible en zonas productivas de distintas provincias hoy desatendidas y/o compitan con la banca nacional (por eficiencia) como forma de reducir márgenes y tasas en las regiones que hoy están siendo atendidas ya.

Un segundo elemento propuesto es la introducción de un esquema mixto de pequeños subsidios para la banca privada (en caso de extender servicios a grupos vulnerables en asocio con la naciente industria de microcrédito y la banca pública), financiados por importantes multas para la misma banca privada, en casos demostrables, vía Junta Bancaria, o Superintendencia de Bancos, de colusión oligopólica.

La conclusión alcanzada se fundamenta en un análisis de conjunto de cuatro elementos claves: (a) un análisis histórico/regional de la modernización que ha sufrido la banca ecuatoriana en los últimos 80 años y su saludable y valiosa consolidación lograda durante los últimos 5 años; (b) un análisis macro-financiero de la evolución de los determinantes del costo del crédito en dolarización; (c) un análisis de los beneficios y costos que ha traído consigo la irrupción de la banca internacional en los sistemas financieros latinoamericanos; y (d) un análisis de los beneficios que aporta la industria del microcrédito al objetivo de fondo: generar empleo, reducir pobreza y consolidar el desarrollo humano.

### El Proceso Histórico/Regional

Para hablar de la banca ecuatoriana, su cada vez menor relación con la política, y valorar su modernización, hay que remontarse a la Revolución Juliana (9 de Julio de 1925), cuando un golpe militar en contra del Presidente Córdova se justificó en la “incapacidad” gubernamental para resolver “la profunda crisis económica” por la que atravesaba el país y donde, como primer paso, la Junta de Gobierno conformada para el efecto propuso “destruir el Banco Comercial y Agrícola de Guayaquil” (perteneciente a Francisco Urbina Jado, hijo del ex-presidente Urbina), “ya que representaba una amenaza”.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Todas las citas de esta sección se basan en Ibáñez F., (1997), “1000 años de Historia del Ecuador”, Carmibar Publicaciones, Primera Edición.

Comentarios:   
[WWW.HEXAGON.COM.EC](http://WWW.HEXAGON.COM.EC)

Auspicia:    
[WWW.COSUDE.ORG.EC](http://WWW.COSUDE.ORG.EC)





## MEMORANDO ECONOMICO DE INVESTIGACION LEGISLATIVA

El banco era acusado de “elegir presidentes de la República, ministros de Estado, diputados y senadores, sostener periódicos, dictar leyes y derramar dinero a manos llenas en el Congreso corrompiendo a sus integrantes”.

Luis N. Dillon, que se desempeñaba como Ministro de Hacienda del nuevo gobierno pero “no era aceptado por las fuerzas políticas y económicas guayaquileñas” (lideradas por Urbina Jado), quería crear el Banco Central del Ecuador “confiscando las reservas de los bancos emisores, lo que afectaba especialmente a los bancos costeños transformándose este problema en un asunto regional”. Bajo directrices de Dillon, “la Junta no pagó los créditos al Banco Comercial y Agrícola y éste tuvo que cerrar sus puertas”, creando un vacío de financiamiento en la región litoral que tomó varias décadas en ser llenado en base a tenacidad y visión empresarial de nuevos banqueros que jugaron las nuevas reglas del juego impuestas por el naciente Banco Central del Ecuador.

El Banco Comercial y Agrícola, su capacidad de emisión de dinero y de influencia política, la llegada de la Misión Kemmerer, la creación del Banco Central como emisor único, la independencia original de este organismo y la posterior dependencia de los sectores productivos y financieros de este organismo, mediante las líneas de redescuento o la sucretización de las deudas, el fracaso de la Junta Monetaria, la persistente devaluación para promover fallidamente las exportaciones, o la cíclica emisión durante periodos de campaña política, son parte ya de la historia y de un círculo vicioso emisión-inflación-devaluación-caída del salario real-aumento de la pobreza-empeoramiento de la distribución-crisis social-política, que fue cortado abruptamente con la dolarización de la economía, introducida en el país al finalizar el siglo XX.

En descargo de los actores políticos que llevaron y sacaron al país al/precipicio, vale la pena citar a Napoleón Chow, cuando decía que el instinto político acertado “tanto para conservar o aumentar el poder como para iniciar políticas ilustradas, es una cualidad más de voluntad, carácter y sentido común que de mera inteligencia y erudición”.<sup>6</sup>

Sea por ilustración, por sentido común, o gracias a la dolarización, el país ha empezado a salir de este círculo vicioso que nos arrebató las posibilidades de estabilizar pactadamente la macroeconomía, reactivar sosteniblemente la microeconomía, garantizar financieramente el desarrollo humano y la paz social. La salida de este círculo y, como cara opuesta de la medalla, los costos que tendría volver al viejo modelo, serán presentados con mayor evidencia en la siguiente sección.

Pero antes de revisar los efectos logrados post-dolarización en términos de reducir el costo del crédito, vale la pena repasar finalmente la parte más reciente de la historia fallida de la vieja política monetaria, fiscal y bancaria, aquella donde por falta de disciplina y competitividad real la relación deuda externa/exportaciones iniciaba 1980-81 con un 183 por ciento y terminaba 1989-90 ¡con un 490 por ciento!, o aquella en que por falta de eficiencia de las autoridades económicas para controlar la emisión o emitir señales frente al sobre-calentamiento del consumo hiciera que las importaciones se expandieran desde US\$ 1.647 millones en 1990 hasta 5.110 millones en 1998, sin que ello representase señal alguna de expansión económica o compra de insumos productivos,

<sup>6</sup> Ver su artículo en el tabloide electrónico “Páginas Verdes” (Nicaragua), en [http://www.euram.com.ni/pverdes/Articulos/napoleon\\_chow.htm](http://www.euram.com.ni/pverdes/Articulos/napoleon_chow.htm)



## MEMORANDO ECONOMICO DE INVESTIGACION LEGISLATIVA

pues en los años 1993, 94 y 95 quebraron 2.849 empresas y sólo en 1995, 1.675 fueron disueltas o liquidadas.<sup>7</sup>

Visto este pasado pre-dolarización al cual no se quiere regresar, revisemos los resultados generados por la naciente disciplina fiscal, la incipiente austeridad empresarial, la mayor prudencia financiera con cada vez mayor agresividad comercial, los primeros esbozos de regulación, y las primeras andanzas de justa tributación y calidad del gasto social que se van construyendo silenciosamente desde el 2000 y que nos permiten, pese a la negatividad política que se escucha todos los días en los medios, crecer y desarrollarnos, también todos los días, en base al trabajo de los ecuatorianos y a los brotes de reglas claras, paz social, productividad, competitividad y justicia distributiva que en algunos casos permite observar el circo cuasi-omnipresente de los poderes del Estado.

### Determinantes del Costo del Crédito en Dolarización

En varios medios se ha definido a la banca ecuatoriana como un oligopolio (instituciones coludidas que pactan tasas de interés por fuera de la justa competencia). Por definición, un oligopolio, para ser tal, debe ser capaz de formar un cartel cuyo objetivo sea mantener o acrecentar su poder de mercado. Para ello, debe mantener a través del tiempo su capacidad de generar beneficios extraordinarios luego de cubrir sus costos de producción. En el caso del sistema financiero ecuatoriano, según Jaramillo (2004), la “concentración bancaria es de las más elevadas en la región... y aumentó luego de la crisis financiera” (1998-1999).<sup>8</sup>

Siendo lo anterior cierto para los años 2000-2001, también es cierto que a partir de la consolidación de la sustitución monetaria del Sucre por el Dólar, y la convergencia a niveles de inflación internacionales a partir del año 2003, el costo total del crédito se ha reducido (Ver Gráfico 2) y el margen entre tasas activas y pasivas ha ido también disminuyendo, con lo cual, la concentración bancaria ha sido un mal privado que hasta ahora ha pasado a un plano secundario. La tendencia macroeconómica ha ayudado a este ocultamiento, pues desde el año 2001 hasta el 2004 se mantienen tasas a la baja, con una disminución promedio de 28% anual (ver Gráfico 4).

<sup>7</sup> Ver CELA (2001), “Evaluación de los Impactos Económicos y Sociales de las Políticas de Ajuste Estructural en el Ecuador 1982-1999”, Proceso SAPRI ECUADOR.

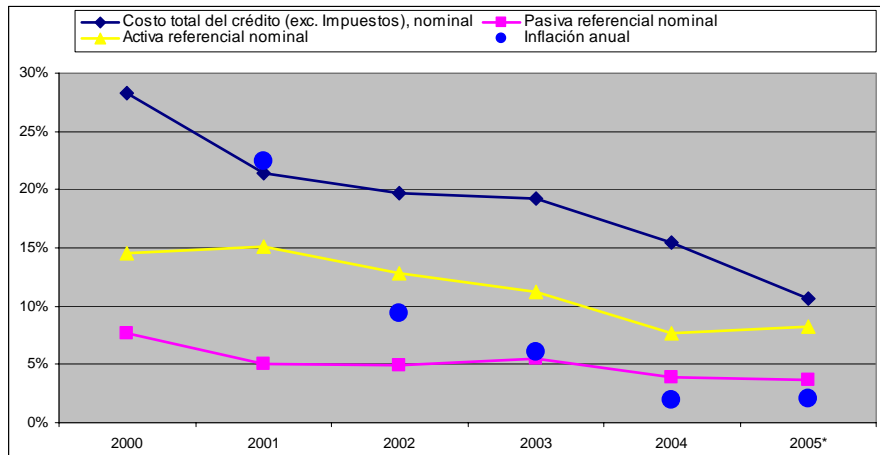
<sup>8</sup> El Índice de Herfindal (utilizado en economía para medir el poder de mercado, con un valor de 100% en caso de monopolio y 0% en caso de competencia perfecta) se incrementó de niveles cercanos a 8% (1995-2000) a niveles cercanos a 14% (2001-2002). Ver Jaramillo F. (2004), “Ecuador: ¿Por qué el Margen Financiero es tan Alto?”, CAF. [http://www.caf.com/attach/0/default/Jaramillo-Ecuador\\_margenfinanciero\\_FJv3.pdf](http://www.caf.com/attach/0/default/Jaramillo-Ecuador_margenfinanciero_FJv3.pdf)





**MEMORANDO ECONOMICO DE INVESTIGACION LEGISLATIVA**

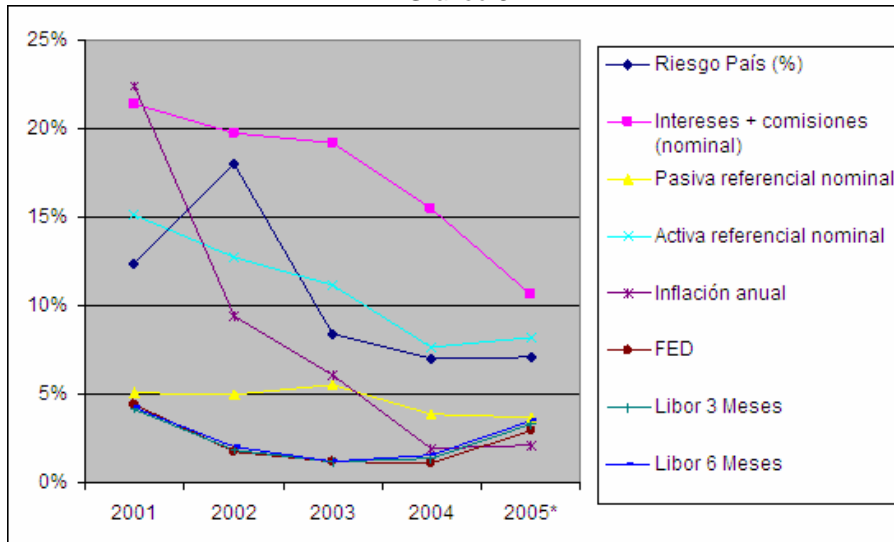
*Gráfico 4*



Fuente: BCE, Superintendencia de Bancos. Elaboración: Hexagon Consultores.

De hecho, a partir del año 2004, se tiene por primera vez tasas pasivas reales positivas (tasa pasiva nominal mayor a la inflación), y se puede observar que el costo total del crédito se ha reducido ininterrumpidamente desde la introducción de la dolarización. Hay que mencionar también que, para bien o para mal, y en beneficio de mantener una política macroeconómica sana, las tasas nacionales han convergido en comportamiento con las tasas internacionales (FED, Libor 3 meses, Libor 6 meses), las cuales se hacen cada vez más visibles en su influencia, como lo muestra la evolución 2004-2005 de la tasa activa referencial nominal (ver Gráfico 5)

*Gráfico 5*



Fuente: BCE, Superintendencia de Bancos. Elaboración: Hexagon Consultores.

Comentarios:   
[WWW.HEXAGON.COM.EC](http://WWW.HEXAGON.COM.EC)

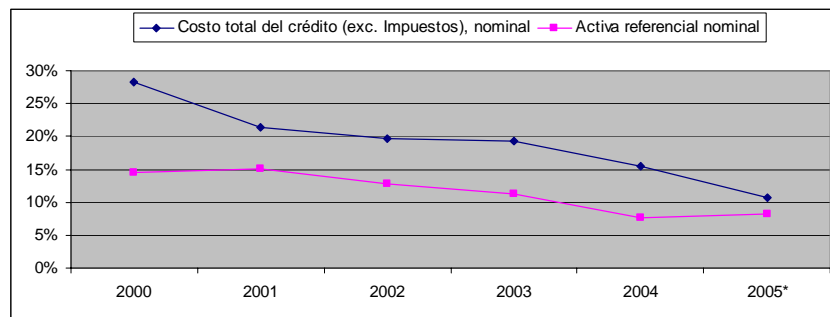
Auspicia:    
[WWW.COSUDE.ORG.EC](http://WWW.COSUDE.ORG.EC)



**MEMORANDO ECONOMICO DE  
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

Con todo lo dicho, el costo agregado de interés más comisiones tiene una tendencia cada vez más acelerada a la baja. Esto obedecería, durante los años 2002 a 2004, a la disminución de la tasa de interés activa referencial y en los años 2001 y 2005 a la reducción de los cargos por comisiones (ver Gráfico 6). La evidencia muestra que lo que ha frenado la reducción en el 2005 ha sido un ligero aumento del riesgo país y el pronunciado aumento de las tasas internacionales. Se observa también que el peso relativo de las comisiones es cada vez más trivial en el agregado del costo total del crédito (ver Gráfico 6), razón por la cual los beneficios productivos agregados de eliminarlas no serán muchos, mientras que los costos, como se verá en la última sección de análisis del micro-crédito, sí podrían ser altos, tanto económica, como social y políticamente.

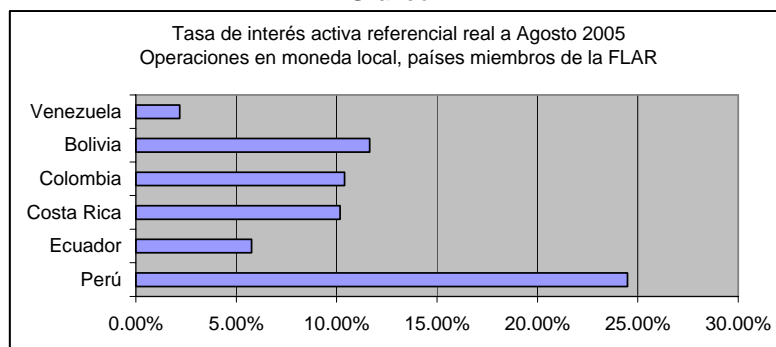
*Gráfico 6*



Fuente: Superintendencia de Bancos, BCE. Elaboración: Hexagon Consultores.

Con esta evolución, y frente a la influencia de las tasas internacionales al alza, se ve también como complicado anclar tasas activas y pasivas; más aún, esto último se ve como innecesario si, utilizando datos del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), se observa que la tasa de interés activa referencial real (marcadora) de Ecuador es inferior a las tasas marcadoras del resto de países miembros, a excepción de Venezuela (ver Gráfico 7).

*Gráfico 7*



Fuente: FLAR  
Elaboración: Hexagon Consultores.

Comentarios:   
[WWW.HEXAGON.COM.EC](http://WWW.HEXAGON.COM.EC)

Auspicia:    
[WWW.COSUDE.ORG.EC](http://WWW.COSUDE.ORG.EC)



## MEMORANDO ECONOMICO DE INVESTIGACION LEGISLATIVA

### La Banca Internacional en América Latina

Dado el escaso resultado que tendría utilizar la fuerza o la vía anti-mercado, ya sea vía eliminación de comisiones, o vía anclaje de tasas, vale la pena revisar la experiencia y alternativas tomadas por el resto de países de la región, sobre todo las relacionadas con la entrada de mayor competencia por medio de la apertura financiera hacia la banca internacional.

La estabilidad macroeconómica imperante en el primer quinquenio de los años noventa en América Latina, las bajas tasas inflacionarias y las reformas de primera generación, sobre todo del sistema financiero y del mercado de capitales, atrajeron hacia América Latina a las instituciones financieras internacionales que necesitaban ganar economías de escala y crecer globalmente.

Como consecuencia de la crisis del “tequila” y su efecto de contagio en varios países de la región, las autoridades gubernamentales se vieron en la necesidad de fortalecer la regulación y la supervisión; ello ayudó a instaurar una regulación similar a la vigente en los países desarrollados, lo cual facilitó también el diálogo entre las autoridades y la banca extranjera.<sup>9</sup>

Los gobiernos de la región estimaron que el ingreso de los bancos extranjeros ofrecía la posibilidad de capitalizar el sistema y representaba al mismo tiempo un seguro contra el riesgo sistémico. Se entendía así que estos bancos, por el hecho de contar con una cartera diversificada en distintas regiones y continentes y un fuerte respaldo de capital de la casa matriz respectiva, serían capaces de enfrentar en mejores condiciones que la banca local las crisis futuras o los procesos de contagio, al tiempo que darían mayor seguridad a los depositantes, que recurrirían a ellos en su “huida hacia la calidad” en las épocas de crisis. Se consideraba además, que los avances tecnológicos, tanto en gestión como en manejo de riesgo, eran elementos importantes para elevar la eficiencia del sistema financiero regional.

Durante los 90s, la banca extranjera, en no más de cinco años, pasó a dominar los mercados financieros de la región. Cabe hacer notar, sin embargo, que las instituciones globales que se expandieron en la región no fueron las que tenían raíces antiguas en ella. En efecto, un aspecto destacado del proceso fue el escaso interés mostrado por la banca estadounidense por entrar en la región –en contraste con la banca europea y, en particular con la española–. Ello se explica por varias razones: en el caso de los Estados Unidos primero, por el hecho de que su sistema bancario estuviese inmerso en un proceso de consolidación; segundo, por la importancia que se otorgaba a la expansión hacia América Latina en la Unión Europea; tercero, por la incertidumbre derivada de la inestabilidad que había afectado históricamente a la región. Ello contrastaba con la necesidad imperiosa de expansión de la banca española, que requería reforzar su capacidad competitiva, aprovechar las economías de escala y defenderse de los ataques hostiles de sus competidores.

América Latina le ofrecía por tanto la oportunidad de materializar unas posibilidades que no podía realizar en la UE, debido a los obstáculos a la entrada que de hecho existían en ella. Sin embargo, el agresivo ingreso de la banca española y el éxito de sus incursiones hacia nuevos segmentos del mercado, no desarrollados por la banca local, movieron a la banca estadounidense, especialmente al Citigroup, a expandir su participación regional, propósito que pudo concretar a partir del año 2001 con la adquisición del BANAMEX, uno de los mayores bancos mexicanos.

<sup>9</sup> Esta sección se basa en CEPAL (2002), “La inversión extranjera en América Latina y el Caribe”.



## MEMORANDO ECONOMICO DE INVESTIGACION LEGISLATIVA

A comienzos del 2002, tres grandes entidades extranjeras –SCH, BBVA y Citigroup– estaban presentes en los países medianos y grandes de la región, cubrían todos los segmentos del mercado financiero mediante el otorgamiento de servicios universales y representaban en conjunto 64% de la participación total de la banca extranjera en América Latina. En cuanto a las entidades restantes, algunas se concentraron sólo en los grandes mercados, mientras otras lo hacían únicamente en el segmento corporativo y en el mercado de capitales.

La expansión regional le reportó numerosos beneficios a la banca extranjera, pero también le significó costos. Comenzando por los primeros, hasta el año 2001, cuando se desencadenó la crisis argentina, los bancos extranjeros crecieron en forma sostenida, hasta conquistar una porción considerable de los sistemas bancarios locales, la cual oscilaba el año 2001 entre 34% en Colombia y 90% en México. Diez años antes, Chile era el país en que se daba la mayor participación extranjera, que sin embargo no llegaba al 20% del mercado. Por otra parte, la rentabilidad de los bancos extranjeros, como coeficiente sobre los activos o sobre el capital, se elevó en forma sostenida y en algunos casos llegó a superar la rentabilidad global.

Los costos provinieron de diversos frentes, entre ellos la inestabilidad de la región y su vulnerabilidad frente a los choques externos y a las crisis cambiarias; pero también, en muchos casos, de la subestimación por parte de la banca extranjera de sus competidores locales (Brasil es un claro ejemplo de ello). Obviamente, la crisis argentina marcó el punto de inflexión de la estrategia expansiva de la banca extranjera. El costo de esta crisis dependió de la importancia que tenía América Latina y en particular Argentina en los negocios globales de los bancos extranjeros.

Ello ha hecho que hoy los bancos procedan en forma mucho más cuidadosa a la hora de tomar decisiones de ingreso a un país o, en el caso extremo, ha inducido a varios de ellos, especialmente a aquellos que no tenían grandes inversiones en la región, a retirarse. Sin embargo, los grandes inversionistas y en especial el SCH, el BBVA y el Citigroup mantienen una visión de largo plazo, cuya prospectiva los lleva a defender las posiciones de mercado conquistadas hasta ahora, a racionalizar los gastos –para lo cual, en especial, han continuado avanzando en la instalación de plataformas tecnológicas regionales– y a esperar una consolidación y una mayor concentración del sistema bancario regional. Todo esto se ha hecho en el convencimiento de que su expansión en América Latina, pese a las crisis, ha sido positiva para su estrategia de crecimiento global.

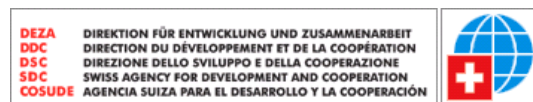
Por otra parte, el análisis muestra que si bien los bancos extranjeros no difieren mucho de los bancos nacionales latinoamericanos en cuanto a eficiencia operacional, son más cautelosos en lo que concierne a evaluación y administración del riesgo. Sin embargo, el que no haya diferencias estadísticamente significativas entre unos y otros en este aspecto no significa que los primeros no hayan ejercido un impacto positivo en la región. Sin duda, la competencia desatada por su ingreso ha incitado a la banca local a redoblar los esfuerzos por desarrollar una gestión de menor costo y mayor rentabilidad, a fin de defenderse y no ser desplazada del mercado. De hecho, pese al carácter oligopólico de la industria, la competencia entre los grandes bancos locales y extranjeros es hoy muy fuerte.

Sin embargo, con pocas excepciones –Chile es una de ellas–, la reducción de los costos derivada de los avances tecnológicos no se ha traducido en una rebaja del precio de los servicios financieros para las empresas y las personas y, lo que es peor, tampoco ha redundado en un mayor acceso al crédito por parte de las primeras. Por lo tanto, el resultado positivo para la región en cuanto a eficiencia microeconómica contrasta con el impacto macroeconómico –eficacia de la



Comentarios: [WWW.HEXAGON.COM.EC](http://WWW.HEXAGON.COM.EC)

Auspicia:



[WWW.COSUDE.ORG.EC](http://WWW.COSUDE.ORG.EC)



## MEMORANDO ECONOMICO DE INVESTIGACION LEGISLATIVA

participación de los bancos extranjeros en el sistema—, medido por las condiciones en que se otorgan los créditos, la disponibilidad de financiamiento para las empresas y la estabilidad del sistema.

Del análisis se concluye que los bancos extranjeros no han tenido en este plano un efecto significativo: adoptan una postura más cautelosa que los locales en el otorgamiento del crédito, y muestran una actitud claramente procíclica frente a las crisis, todo lo cual agrava los efectos de la restricción monetaria. A pesar de la eficiencia en la gestión, los márgenes sólo bajaron en cuatro de los siete países analizados, pero incluso en ellos siguieron siendo extremadamente altos, muy superiores a los de Asia y, por supuesto, a los de la OCDE.

Los márgenes en América Latina han reaccionado más al ambiente macroeconómico que a las diferencias en cuanto a la administración de los costos, y los bancos extranjeros parecen estar adaptándose en esto a la realidad regional más que imprimiendo una dinámica propia en la determinación del costo del capital. Por último, en lo que se refiere a la reacción ante las crisis sistémicas, la experiencia de los últimos años ha mostrado que el comportamiento de las empresas transnacionales frente a sus filiales y sucursales depende de varios factores: de la institucionalidad del país de origen de la corporación, de la institucionalidad local y de las medidas adoptadas por las autoridades locales durante las crisis.

En los hechos, las casas matrices de los bancos extranjeros no pueden ser consideradas como prestamistas de última instancia, y su accionar ante las crisis ha dependido de la naturaleza de los problemas que enfrentaban los bancos en el país huésped y del tipo de establecimiento de que se tratara.

### Microcrédito

Las entidades financieras internacionales y la gran banca nacional de los países en desarrollo no disponen de mecanismos crediticios para una parte significativa de la población, bien sea porque no tienen una red suficiente para atender a todos los núcleos del territorio, pero sobre todo, porque esas personas no les ofrecen garantías suficientes de devolución de los préstamos o la cuantía es tan escasa que prefieren no considerarlos dentro de sus operaciones.

Este fallo del mercado de capitales lo han cubierto históricamente algunos grupos de arbitraje doloso mediante procedimientos vinculados a la usura pura y simple y ha constituido uno de los elementos, aunque no el único, para explicar el círculo vicioso de la pobreza.<sup>10</sup>

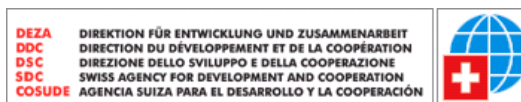
Eso afecta a los pequeños propietarios rurales, los talleres artesanos y la pequeña propiedad en general, cuyas garantías son menguadas aunque sus necesidades de fondos tampoco sean de cuantías muy importantes.

<sup>10</sup> Esta sección está basada en un análisis exhaustivo de la experiencia del microcrédito al nivel mundial y su relación con el sistema financiero tradicional elaborada por Sánchez Tabarés (2002), “Publicado en VIDAL VILLA, J.M. (Coord.) (2002), Cap a un mon més o menys igualitari? Globalització, desenvolupament i cooperació internacional, Ed. Pòrtic-Els Juliols Biblioteca Universitaria, Barcelona”



Comentarios: [WWW.HEXAGON.COM.EC](http://WWW.HEXAGON.COM.EC)

Auspicia:



[WWW.COSUDE.ORG.EC](http://WWW.COSUDE.ORG.EC)



## MEMORANDO ECONOMICO DE INVESTIGACION LEGISLATIVA

Es por ello que, con apoyo de la cooperación oficial al desarrollo de donantes bilaterales (EEUU, Bélgica, Suiza, entre otros), pero también de la banca multilateral (Banco Interamericano de Desarrollo), de ONGs internacionales (Oxfam, CRS, entre otros) y las Iglesias (no únicamente la Iglesia Católica), en los países en desarrollo han surgido entidades bancarias reguladas, comunales, cooperativas, asociaciones y redes dedicadas al microcrédito, sobre todo en zonas rurales, donde los préstamos individuales están limitados en su cuantía, el plazo de amortización suele estar limitado y en donde las garantías, en casos de sumas mayores, no son exclusivamente individuales sino que también suelen ser de tipo colectivo, en forma de avales de entes públicos, privados o comunitarios.

En tales entidades financieras, el interés exigido por los créditos es normalmente de tipo individual y tiene un valor reducido pero está primado mediante comisiones usualmente altas, mismas que sumadas al costo de interés están, desde luego, muy por debajo de las tasas usurarias de los prestamistas tradicionales.

Eliminar las comisiones implicaría un golpe a la industria y un apoyo al arbitraje de usura, lo cual traería consigo la eliminación de beneficios como las cláusulas de carencia y de ampliación del plazo de los préstamos que las garantías comunitarias organizadas por el microcrédito facilitan basadas en circunstancias excepcionales que se juzgan en grupo (si imposibilitan la devolución o el pago de los intereses) y que, fuera de esos casos excepcionales, permiten que el grado de morosidad o insolvencia sea muy bajo.

La puesta en funcionamiento de esta industria ha sido evaluada (el caso más exitoso y conocido es del Grameen Bank,<sup>11</sup> sostenido desde hace 30 años ya por su propulsor, Muhammad Yunus) y ha mostrado que si la tecnología es bien administrada por los propios beneficiarios y se desarrolla sin intervención estatal, es una herramienta privada de auto-apoyo a los esfuerzos de superación del nivel de pobreza extrema.

Del mismo modo, para un número elevado de personas en las regiones de los países en donde ha tenido más difusión y expansión, se ha reducido notablemente la dependencia de los programas internacionales de ayuda contra el hambre, al permitir a una parte de la población la obtención de medios de subsistencia autónomos.

Actualmente está claro que la presencia del microcrédito no compite, sino que complementa las exigencias de financiación para llevar a cabo grandes o medianos proyectos de inversión por parte de la mediana y gran banca comercial o de inversión, pues cubre una parte importante de la demanda de crédito que en su ausencia, y pese a los costos de administración que son más elevados que en el resto de la industria (por razones obvias de accesibilidad, escala y riesgo) solo está atendida por sistemas informales muy onerosos que son desplazados por el microcrédito con cada vez más éxito, reduciendo costos financieros y permitiendo una rehabilitación productiva desde la base y en un sentido nacional, sobre todo en los países donde se logra asociar el trabajo de la banca de mediana y gran empresa con segmentos especializados de banca de pequeña, micro-empresa y empresa de subsistencia.

<sup>11</sup> Ver: <http://www.grameen-info.org/>

Comentarios:   
[WWW.HEXAGON.COM.EC](http://WWW.HEXAGON.COM.EC)

Auspicia:   
[WWW.COSUDE.ORG.EC](http://WWW.COSUDE.ORG.EC)





## MEMORANDO ECONOMICO DE INVESTIGACION LEGISLATIVA

### Conclusiones

El debate actual sobre el acceso al crédito en Ecuador confronta cuatro propuestas para la profundización financiera: (1) optar por el uso de la fuerza y la vía anti-mercado, fijando estatalmente precios y márgenes de intermediación menores, (2) optar por la vía pro-mercado, reduciendo tasas vía mayor competencia internacional en el sistema financiero, (3) optar por la vía pro mercado regulado, creando impuestos (o subsidios) por prácticas demostrables de asociación (o competencia) que generen (o inhiban) el aumento de beneficios extraordinarios del tipo oligopolio, y (4) optar por la vía liberal-estructural: dejar pasar en lo privado y actuar en lo público, reduciendo macroeconómicamente los factores de costo financiero.

Tras los cambios recientes, el proyecto de Ley de Rehabilitación de la Producción Nacional va dejando su ubicación en el campo (1), pero aún no se acerca a los campos (2) y (3), pues mantiene su enfoque en tres temáticas de intervención: eliminar las comisiones que se cobran adicionalmente a la tasa de interés, anclar las tasas activas a las pasivas, y regular el funcionamiento de las IFIs vía Junta Bancaria.

Siendo el tercer eje del nuevo proyecto de ley el más recomendable a la luz del análisis desarrollado en este documento, se propone la no eliminación de las comisiones bancarias (principalmente utilizadas por los operadores de microcrédito) e introducir en su reemplazo dos artículos: un primero que perfeccione y efectivice la libre entrada de la banca internacional (más probablemente latinoamericana, europea y de EEUU) para que sean estos bancos quienes ubiquen, de existirlo, nichos de mercado de crédito potencial y sostenible en zonas productivas de distintas provincias hoy desatendidas y/o compitan con la banca nacional (por eficiencia) como forma de reducir márgenes y tasas en las regiones que hoy están siendo atendidas ya.

Un segundo elemento propuesto es la introducción de un esquema mixto de pequeños subsidios para la banca privada (en caso de extender servicios a grupos vulnerables en asocio con la naciente industria de microcrédito y la banca pública), financiados por importantes multas para la misma banca privada, en casos demostrables, vía Junta Bancaria, o Superintendencia de Bancos, de colusión oligopólica.

La conclusión alcanzada se fundamenta en un análisis de conjunto de cuatro elementos claves: (a) un análisis histórico/regional de la modernización que ha sufrido la banca ecuatoriana en los últimos 80 años y su saludable y valiosa consolidación lograda durante los últimos 5 años; (b) un análisis macro-financiero de la evolución de los determinantes del costo del crédito en dolarización; (c) un análisis de los beneficios y costos que ha traído consigo la irrupción de la banca internacional en los sistemas financieros latinoamericanos; y (d) un análisis de los beneficios que aporta la industria del microcrédito al objetivo de fondo: generar empleo, reducir pobreza y consolidar el desarrollo humano. Los doce principales puntos que fundamentan esta conclusión y recomendación se listan a continuación:

1. Los 25 bancos que atienden a 3 millones de clientes en el Ecuador poseen un capital de US\$ 569 millones, valor que equivale al 0.8% de Citigroup, (US\$ 74.400 millones), o al 0.8% del capital total de los 100 mayores bancos de América Latina.

Comentarios:   
[WWW.HEXAGON.COM.EC](http://WWW.HEXAGON.COM.EC)

Auspicia:    
[WWW.COSUDE.ORG.EC](http://WWW.COSUDE.ORG.EC)



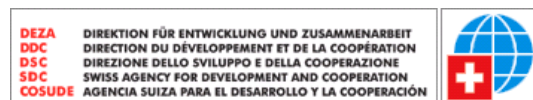
**MEMORANDO ECONOMICO DE  
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

2. La banca ecuatoriana es un oligopolio que requiere regulación prudencial, pues según autores citados, la concentración bancaria es de las más elevadas en la región.
3. Sin embargo, por fuerza de la estabilización lograda gracias a la dolarización, las tasas nacionales han convergido en comportamiento con las tasas internacionales. En ello, el peso relativo de las comisiones es cada vez más trivial en el agregado del costo total del crédito.
4. Por ser las comisiones el principal instrumento de recuperación de costos de la industria financiera del micro-crédito, que atiende principalmente a grupos de subsistencia, micro y pequeños productores, los beneficios productivos agregados de eliminar las comisiones no serán muchos, mientras que los costos podrían ser altos, tanto económica, como social y políticamente.
5. Utilizar la fuerza o la vía anti-mercado, ya sea vía eliminación de comisiones, o vía anclaje de tasas no es la opción que han tomado el resto de países de la región, que optaron como alternativa, durante los 90s, el permitir la entrada de mayor competencia por medio de la apertura financiera hacia la banca internacional.
6. La estabilidad macroeconómica, las bajas tasas inflacionarias y las reformas de primera generación, sobre todo del sistema financiero y del mercado de capitales, permitieron a otros países de América Latina atraer a las instituciones financieras internacionales y crecer en su grado de profundización y cobertura crediticia.
7. El ingreso de los bancos extranjeros ofreció la posibilidad de capitalizar los sistemas financieros de los países miembros de la FLAR, grupo en el cual el Ecuador, salvo Venezuela, posee la tasa de interés activa referencial más baja.
8. La expansión regional le ha reportado beneficios a la banca extranjera, pero también costos (vulnerabilidad frente a choques externos o crisis políticas internas).
9. El análisis muestra que si bien los bancos extranjeros no difieren mucho de los bancos nacionales latinoamericanos en cuanto a eficiencia operacional, son más cautelosos en lo que concierne a evaluación y administración del riesgo.
10. La competencia desatada por su ingreso ha incitado a la banca local a redoblar los esfuerzos por desarrollar una gestión de menor costo y mayor rentabilidad, a fin de defenderse y no ser desplazada del mercado.



Comentarios: [WWW.HEXAGON.COM.EC](http://WWW.HEXAGON.COM.EC)

Auspicia:



[WWW.COSUDE.ORG.EC](http://WWW.COSUDE.ORG.EC)