

4

Diciembre  
2006

*la* **T***endencia*  
—revista de análisis político—

Director

Francisco Muñoz Jaramillo

Editor General

Ángel Enrique Arias

Consejo Editorial

Jaime Arciniegas, Augusto Barrera  
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro  
Galo Chiriboga, Eduardo Delgado  
Julio Echeverría, Miryam Garcés  
Luis Gómez, Ramiro González  
Virgilio Hernández, Guillermo Landázuri  
Luis Maldonado Lince, René Maugé  
Paco Moncayo, René Morales  
Melania Mora, Marco Navas  
Gonzalo Ortiz, Nina Pacari  
Andrés Páez, Alexis Ponce  
Rafael Quintero, Eduardo Valencia  
Andrés Vallejo, Raúl Vallejo  
Gaitán Villavicencio

Coordinadora editorial

Alejandra Adoum

Diseño y diagramación

María Dolores Villamar

Fotografías

Archivos Revista *Nueva*

Archivos diario *Hoy*

Juan Sebastián Roldán

Auspicio

ILDIS-FES

Avenida República 500, Edif. Pucará

Teléfono: (593) 2 250 96 08

Quito - Ecuador

Edición y distribución

Editorial TRAMASOCIAL

Reina Victoria N 21-141 y Robles

Edificio Proinco II, piso 6, Oficina 6B

Teléfono: (593) 2 255 29 36

Quito - Ecuador

tramasocial@andinanet.net

Los editores no comparten, necesariamente, las opiniones vertidas por los autores, ni estas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a la revista.

*laTendencia*  
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor

ISSN: 13902571

Diciembre de 2006

Editorial	7
-----------	---

### *Análisis de coyuntura*

<b>La coyuntura electoral en un contexto de comparaciones históricas</b>	<b>11</b>
--	-----------

Juan J. Paz y Miño Cepeda

<b>¿Una nueva izquierda latinoamericana?</b>	<b>18</b>
--	-----------

Joaquín Hernández Alvarado

<b>Integración sudamericana: de la retórica a los hechos</b>	<b>22</b>
--	-----------

Ángel Enrique Arias

<b>Rafael Correa: ¿fruto de la coyuntura «antipolítica» o de la irrupción ciudadana?</b>	<b>28</b>
--	-----------

Pabel Muñoz L.

<b>Derechos sexuales y reproductivos: a la hora de las decisiones</b>	<b>34</b>
---	-----------

Myriam Garcés

### *Conducta política de centro izquierda*

<b>Los socialistas de cara al próximo gobierno</b>	<b>39</b>
--	-----------

Rafael Quintero López

<b>¿Un pacto en la izquierda?</b>	<b>43</b>
-----------------------------------	-----------

Juan Sebastián Roldán y María Paula Romo

<b>Un nuevo actor para una nueva democracia</b>	<b>47</b>
---	-----------

Juan Cuvi

<b>La renovación de los partidos de centro izquierda</b>	<b>53</b>
--	-----------

Andrés Páez Benalcázar

<b>Asamblea Nacional Constituyente: un acuerdo social por la patria</b>	<b>58</b>
---	-----------

Carlos Castro Riera

<b>Las elecciones de 2006 y el laberinto de la reforma política</b>	<b>64</b>
---	-----------

Julio Echeverría

índice

## Propuestas programáticas

**La visión de un país desde los deseos y los sueños** 71

Javier Ponce Cevallos

**La política social y la necesaria elaboración de una visión estratégica** 78

Fundación Diagonal, Capítulo Ecuador

**El salto posible: un programa económico que beneficie a la gente** 83

Diego Borja Cornejo

**Lineamientos para una política petrolera en Ecuador** 89

Carlos Izurieta

**El nuevo gobierno en las relaciones internacionales** 93

Gustavo Vega

**El sistema financiero y su papel en el desarrollo económico y social** 98

Hugo Jácome

**La necesidad de un modelo económico alternativo** 104

Leonardo Vicuña Izquierdo

**Cambiar desde la comunicación política: potencial ciudadano y desafíos para la tendencia** 108

Marco Navas Alvear

### AUTONOMÍA

**La autonomía que necesita Ecuador** 119

Gustavo Baroja

**Un país con autonomías, no unas autonomías sin país** 122

Augusto Barrera G.

**¿Es posible un «Régimen especial» autonómico en el ordenamiento jurídico ecuatoriano?** 128

Diego Pazmiño

índice

# El sistema financiero y su papel en el desarrollo económico y social

Hugo Jácome\*

**E**l papel de las instituciones financieras en la economía es sumamente importante: a través de ellas se lleva a cabo el proceso de asignación eficiente de recursos a los agentes económicos de un país y, con esto, se fomenta la inversión productiva y el desarrollo económico y social, permitiendo así una redistribución más justa y equitativa de uno de los factores de la producción, que es el capital. El problema surge cuando el sistema financiero público y/o el privado no cumplen adecuadamente con esta función, como es el caso de la banca en Ecuador.

Son notables las diferencias que existen entre los sistemas bancarios de los países desarrollados y aquellos en desarrollo. Un indicador que refleja si la banca cumple con su función fundamental es la relación del crédito otorgado al sector privado como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). Durante la década de los 1990, en los países desarrollados esta relación fue del 84%, en las naciones en desarrollo del sudeste asiático y del Pacífico alcanzó el 72% y en las de América Latina y el Caribe fue del 28% (BID 2005). Esta situación, por demás crítica para el conjunto de los países latinoamericanos, responde a un proceso de larga data iniciado con el llamado Consenso de Washington en el que, entre otros temas, se puso el acento en el debilitamiento de la

banca pública de desarrollo en favor de la privada y en la aplicación de medidas de desregulación financiera en pro de la liberalización de los mercados financieros a escala global.

En el primer caso, durante la década de los 1970 la participación de la banca pública en relación con los activos totales de los sistemas financieros en los países en desarrollo representaba alrededor del 65%; en los 1980 y 1990 la banca pública latinoamericana de desarrollo fue perdiendo su espacio a tal punto que la participación estatal promedio de los bancos bajó al 40%; y, en países como Ecuador, Chile y Perú —que fueron los que más privatizaron— pasó del 90% a menos del 40% (Banco Interamericano de Desarrollo, 2005).

En el segundo caso, la desregulación financiera de los 1980 y 1990 generó la libre movilidad de capitales, mercados altamente especulativos y una exacerbación de las ganancias financieras. Además, contribuyó a una mayor vulnerabilidad de los sistemas financieros nacionales, evidenciada en la gran cantidad de crisis financieras suscitadas a lo largo y ancho del planeta. Durante el periodo 1974-2003 los países latinoamericanos experimentaron recurrentes crisis bancarias, registrando la región el mayor número de crisis por país (Guitián, 1999; Banco Interamericano de Desarrollo, 2005).

---

\* Coordinador del programa de Economía de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

## Desacierto de la regulación financiera

La crisis financiera ecuatoriana del año 1999 permite evidenciar varios de los errores cometidos, tanto antes de la crisis cuanto después de ella. Entre 1948 y hasta 1994 el sistema bancario ecuatoriano estuvo bajo la Ley General de Bancos, una ley con un fuerte énfasis regulatorio y con un enfoque hacia la reactivación del aparato productivo. En el gobierno de derecha de León Febres Cordero comenzaron las reformas neoliberales a esta Ley, entre ellas la liberalización de las tasas de interés para que sea el mercado el que las fije y no el Estado<sup>1</sup>. Pero lo peor vendría en la administración de Sixto Durán Ballén y Alberto Dahik, cuando en 1994 cambiaron la Ley General de Bancos por la Ley General de Instituciones Financieras que copió, en forma irresponsable y sin tomar en consideración la realidad ecuatoriana, la corriente neoliberal de desregulación y liberalización del sistema financiero. Con esta ley, entre otros aspectos, se debilitó el papel de la Superintendencia de Bancos para controlar al sistema, dando paso a la concentración de créditos y a la legalización de la banca *off shore*; se ampliaron los productos financieros que podían ofrecer los bancos; y, sobre todo, se sentaron las bases para que se inicie una proliferación indiscriminada de instituciones financieras, muchas de ellas «fantasmas», con limitados niveles de solvencia y liquidez, y con una alta concentración del crédito en personas y grupos económicos alrededor de los bancos y financieras<sup>2</sup>. Este cambio regulatorio fue uno de los factores de mayor incidencia en la crisis financiera de 1999.

El debilitamiento sistemático de la banca pública de desarrollo en favor de reformas neoliberales financieras ha dejado como secuela en el Ecuador un pobre aporte de la banca privada a la reactivación productiva del país.

La Ley de 1994 es cambiada por la Ley General de Instituciones Financieras del año 2001, la misma que trata de hacer un esfuerzo por reflejar en su marco regulatorio la aplicación de los principios de supervisión bancaria del Comité de Basilea, sin lograr este objetivo totalmente y con claras debilidades, entre ellas la incapacidad para aplicar estos principios a la realidad ecuatoriana; la poca capacidad técnica de la Superintendencia de Bancos y Seguros para hacer un adecuado seguimiento del sistema financiero *ex-ante* y la de los bancos para hacerlo con los riesgos de crédito, de mercado y operativos; la aplicación de un ratio de capital<sup>3</sup> que no se compadece con la necesidad de tener instituciones más solventes; una clasificación de los activos bancarios (especialmente la clasificación de la cartera de crédito) totalmente ausentes de la realidad productiva del país; un mecanismo de garantías y provisiones bancarias que repercuten en restricciones para acceder al crédito de grandes segmentos de la sociedad ecuatoriana; y, finalmente, la ausencia de control de los tipos de interés y las comisiones

<sup>1</sup> Es interesante ver la actual posición del Partido Social Cristiano (PSC) a través de la propuesta presentada por el diputado León Febres Cordero, en noviembre de 2004, para reformar el sistema financiero. La Ley para la Rehabilitación de la Producción Nacional apunta a todo lo contrario de las prácticas comunes de un partido de derecha, que se resumen en defender el libre mercado y tiende más bien a una regulación de las tasas de interés y de los sectores hacia donde el sistema financiero debe canalizar el crédito. ¿Fracasó el libre mercado en el sistema financiero?

<sup>2</sup> Entre estas instituciones «fantasmas» se encontraba la Financiera Flores y Miel, vinculada a familiares del presidente de esa época, Sixto Durán Ballén.

<sup>3</sup> El ratio de capital es la relación entre el patrimonio y el total de los activos.

bancarias que socapan la ineficiencia de los bancos y les garantiza obtener ganancias extraordinarias.

Así, el debilitamiento sistemático de la banca pública de desarrollo en favor de reformas neoliberales financieras ha dejado como secuelas en Ecuador un pobre aporte de la banca privada a la reactivación productiva del país y un elevado pasivo a la sociedad, a través de una de las mayores transferencias económicas del Estado a los grupos bancarios privados durante el salvataje bancario de 1999, con un costo enorme para la sociedad en su conjunto.

### **Características de la banca privada en la actualidad**

Debido a que los bancos deben cumplir con su principal papel en la economía, es decir con una adecuada asignación del ahorro a la inversión, la regulación les permite gozar de estructuras de balance envidiables comparadas con cualquier otro sector. Esto se evidencia en el ratio de capital, que les faculta a tener un grado de apalancamiento o de endeudamiento formidable: más de 11 veces el valor del patrimonio del banco. Con esto se esperaría que la banca retribuyera estas condiciones regulatorias con servicios financieros para la mayoría de las personas y las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas e industrias del país, pero el nivel de racionamiento de crédito que aplica la banca privada a la economía en su conjunto es alarmante: la relación crédito/PIB no llega al 14% (Superintendencia de Bancos y Seguros, 2006); únicamente en el 12,5% de los hogares de las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca alguno de sus miembros accedió al crédito durante el año 2003 (Jácome, 2005a); y, el 85% de los microempresarios no lo hicieron, según la encuesta de —microempresas y microfinanzas publicada por USAID en marzo de 2005.

La banca privada ecuatoriana es una de las más ineficientes de América Latina. La relación de costos operativos sobre el total de activos es de alrededor del 8%, mientras el promedio latinoamericano oscila en torno al 6%. Ecuador está incluso lejos de sus similares dolarizados, como Panamá y El Salvador. Así, el indicador de competitividad de avance tecnológico, medido por la relación entre el número de cajeros automáticos sobre el número de sucursales, es uno de los más bajos de Latinoamérica, con menos de 1 por sucursal. A esto se suma uno de los mayores índices de morosidad entre los países de la región, situación que refleja los pocos esfuerzos realizados para conocer mejor los mercados de crédito y a sus clientes e innovar mecanismos que permitan minimizar las fallas de mercado relacionadas con los problemas de información asimétrica, como el riesgo moral (Fondo Monetario Internacional, 2006).

Pese a estos grandes niveles de ineficiencia de la banca, su rentabilidad compite con el promedio latinoamericano. La rentabilidad sobre el capital (ROE) es del 18%, igual al promedio de sus similares latinoamericanos; la rentabilidad sobre los activos (ROA) y el margen financiero neto sobre el total de activos supera el promedio (Fondo Monetario Internacional, 2006). Solo hasta octubre de 2006 ya la banca había reportado utilidades por 228 millones de dólares, ganancias espectaculares si se comparan con las de enero a diciembre de 2005, que llegaron a 158 millones de dólares, es decir un incremento del 44% en 10 meses (Superintendencia de Bancos y Seguros, 2006).

Esto se debe al marco regulatorio vigente que, como se explicó anteriormente, permite que la banca sea la que marque las condiciones de acceso a los servicios financieros y costos de estos servicios, enfatizando la maximización de sus utilidades en detrimento de la reactivación productiva del país y de la sociedad en general.

**Hasta octubre de 2006 la banca había reportado millonarias utilidades que evidenciaban un incremento de 44% en 10 meses.**

## Regulación financiera vigente

- De acuerdo a la regulación del Banco Central del Ecuador No. 067-2000 de 23 de agosto de 2000, la Tasa Máxima Convencional (el tope máximo de intereses que pueden cobrar los bancos) que fija el Directorio del Banco Central se calcula en función de la Tasa Activa Referencial vigente en la última semana completa del mes anterior, más un recargo del 50%. Pero la Tasa Activa Referencial se calcula de acuerdo al promedio ponderado semanal de las tasas de operaciones de crédito (entre 84 y 91 días) que cobran los bancos al sector corporativo. En un sistema financiero oligopólico en el que 6 bancos tienen el 75% del total de activos bancarios y el 70% de la cartera de créditos, prácticamente el tan defendido “libre mercado” de tasa de interés no existe.
- La regulación del Banco Central del Ecuador en lo relacionado a comisiones y tasas por servicios, que se recoge en el Título VII del Libro I sobre Política Monetaria y Crediticia, en el artículo 1 indica que “cada entidad del sistema financiero público y privado determinará libremente la comisión o tasa por servicio que cause cada servicio o producto de los autorizados por la Ley”. La esencia de este artículo también se recoge en la resolución No. JB-2005-765, del 17 de marzo de 2005, de la Junta Bancaria. Esta regulación ha permitido que los bancos tengan una puerta abierta para traspasar los costos de su ineficiencia a la sociedad en su conjunto e incrementar sus utilidades. Entre el año 2001 y 2005 la banca privada duplicó los ingresos por intereses, al pasar de US\$ 331 millones a US\$ 639 millones, pero triplicó los ingresos por comisiones, al pasar de US\$ 75 millones a US\$ 250 millones (Superintendencia de bancos y Seguros, 2006).
- La Ley General de Instituciones Financieras permite que los bancos opten por un modelo de banca universal, es decir que ofrezcan todo tipo de servicios financieros. Esto lleva a que los bancos escojan los servicios que les son más rentables, dando un mayor énfasis a los créditos de corto plazo y descuidando a los sectores que contribuyen a la reactivación productiva y económica del país, que generalmente demandan crédito de mediano y largo plazo. De igual forma, la falta de especialización provoca que los bancos no conozcan en profundidad el mercado específico de cada servicio financiero y, concretamente en el mercado de crédito, la falta de especialización no permite reducir los problemas de información asimétrica y de riesgo moral, que finalmente se traduce en políticas de racionamiento de crédito a la mayoría de los agentes económicos del país. Por otro lado, la clasificación de cuentas de los bancos únicamente distribuye los créditos en cinco categorías: créditos comerciales, consumo, vivienda y microempresa, olvidándose completamente de la amplia diversificación sectorial y productiva del país.

## Reflexiones finales

En el contexto analizado anteriormente, es necesario «poner límites sociales al mercado capitalista y, si es posible, construir mercados donde los precios y las relaciones resultan de una matriz

social que pretende la integración de todos con un esfuerzo y unos resultados distribuidos de manera más igualitaria» (Coraggio, 2002). Para el caso del sistema financiero ecuatoriano, éste debe cumplir con su papel en el desarrollo económico y social del país, lo que demanda algunas



transformaciones que permitan sentar las bases para que el acceso a los servicios financieros sea un patrimonio de todos/as los ecuatorianos/as. En este sentido se podría avanzar al menos en los siguientes cuatro puntos:

### 1. El desarrollo de un amplio sistema de cooperativas de ahorro y crédito

En la búsqueda de una economía social y solidaria el cooperativismo ejerce una disciplina social que se sustenta en los principios de autorresponsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad entre sus miembros. La estructura de las cooperativas de ahorro y crédito (COAC) cuenta con una serie de elementos que les dota de una amplia capacidad de autocontrol y supervisión derivados de la facultad que tiene cada socio de ser dueño de la cooperativa y de tener derecho a un voto en las mismas condiciones de igualdad que todos los miembros. Además, se ejerce una autodisciplina social que disminuye los problemas de asimetría de información y mejora los niveles de cobranza de la cartera de crédito, permite que los actores económicos y sociales se apropien de los servicios financieros y que los oferten en función de sus propias demandas económicas y sociales, y además generan una mayor cultura de ahorro entre sus miembros (Jácome, 2005b).

El fortalecimiento de un amplio sistema de cooperativas de ahorro y crédito permite hacer frente a desequilibrios financieros nacionales e internacionales (como se demostró durante la década de los 1990 y la crisis financiera del año 1999), posibilita una mayor efectividad en la canalización de recursos financieros a nivel sectorial y geográfico (urbano y rural), así como de los programas de asistencia técnica y capacitación, y finalmente contribuye a una mayor diversificación y disminución de los riesgos financieros, entre ellos el de impago. Hay que tomar en consideración que Ecuador tiene una larga trayectoria cooperativista: la primera legislación de cooperativas data de 1937 y en la actualidad existen alrededor de 400 COAC no reguladas a nivel urbano y rural (Jácome, 2004).

### 2) Fortalecimiento de la banca pública de desarrollo

Hay que resucitar a la banca pública de desarrollo tras 15 años de aplicación de políticas neoliberales que han destruido la capacidad del Estado para ejercer la política pública en beneficio del desarrollo económico y social. La banca pública debe ser reorientada hacia un modelo de banca de desarrollo moderno que encamine su estrategia hacia los sectores que generan mayor empleo y entienda los retos que plantea la economía social y solidaria a través del microcrédito para las micro y pequeñas empresas e industrias, así como el crédito para la mediana empresa e industria en un marco de una variada oferta de servicios financieros, de asistencia técnica y de una amplia diversificación del riesgo (Jácome, 2006).

### 3) Nuevo marco regulatorio para el sistema financiero privado

La banca privada debe cumplir el papel que justifica su existencia en una economía en desarrollo —la asignación eficiente de recursos a toda la economía— y apoyar el desarrollo económico, para lo cual es necesario una reforma a la Ley General de Instituciones Financieras que, entre otros aspectos, limite las ganancias excesivas del sector y promueva que el crédito y los servicios financieros se democratizen hacia la sociedad ecuatoriana y el aparato productivo.

### 4) Fomento del mercado de capitales (Bolsa de Valores)

En el país hay que dar pasos firmes en el fomento del mercado de capitales (las bolsas de valores), ya que eso permite alcanzar procesos de desintermediación financiera, es decir que tanto los ahorristas/inversionistas cuanto los demandantes de dinero (las empresas e industrias) no tengan que depender de la banca, sino de un mercado en el que confluyen directamente y sin intermediarios para suplir sus demandas financieras. Para ello hay que ampliar la cultura financiera de las pequeñas y medianas empresas, mejorar los mecanismos de transparencia y acceso a la información, y la capacidad técnica de los órganos de control.

## Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo (2005): Desencadenar el crédito: cómo ampliar y estabilizar la banca, Informe 2005 - Progreso Económico y Social en América Latina, Washington, D.C.
- Coraggio, José Luis (2002): La economía social como vía para otro desarrollo, Disponible en [www.urbared.ungs.edu.ar](http://www.urbared.ungs.edu.ar)
- Fondo Monetario Internacional (2006): Desarrollo de un sistema financiero eficiente: rol de la regulación, en Seminario Concertación Ecuador - Propuestas para el Desarrollo, Quito, Banco Central del Ecuador.
- Gutián, Manuel (1999): Orden Financiero Internacional: un reto para el fin de siglo, *Revista Moneda y Crédito*, No. 208, Madrid.
- Jácome, Hugo (2006): El papel de la banca pública en el desarrollo, en *El financiamiento de la inversión pública en el desarrollo seccional*, Quito, Banco del Estado del Ecuador.
- Jácome, Hugo (2005a): Alcance de las microfinanzas en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca, *Boletín de coyuntura del mercado laboral*, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Banco Central del Ecuador.
- Jácome, Hugo (2005b): La viabilidad de una política redistributiva, articulada al eje de las microfinanzas, en *Asedios a lo imposible. Propuestas económicas en construcción*, editores: Acosta, Alberto y Falconí, Fander, Quito, ILDIS/FLACSO.
- Jácome, Hugo (2004): *Microfinanzas en la economía ecuatoriana: una alternativa para el desarrollo*, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Fondo de Solidaridad.
- Superintendencia de Bancos y Seguros (2006): Boletines financieros de bancos privados, varios años. Disponible en [www.superban.gov.ec](http://www.superban.gov.ec)
- USAID (2005): *Microempresas y microfinanzas en Ecuador*, Quito, Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América.