

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO

**Propuesta de reforma al sistema financiero utilizando las microfinanzas
para promover el desarrollo socio-económico en el Ecuador.**

JUAN FRANCISCO VALLEJO CAMACHO

Tesis de grado como requisito para la obtención del título de licenciado en Finanzas.

Quito

Agosto de 2012

Universidad San Francisco de Quito
Colegio de Administración para el Desarrollo

HOJA DE APROBACIÓN DE TESIS

**Propuesta de reforma al sistema financiero utilizando las microfinanzas
para promover el desarrollo socio-económico en el Ecuador.**

JUAN FRANCISCO VALLEJO CAMACHO

Jaime Maya Henao

Director de Tesis

Magdalena Barreiro, PhD.

Decano del Colegio de Administración para el Desarrollo

Quito, agosto de 2012

© Derechos de autor

Juan Francisco Vallejo Camacho

2012

Resumen

El siguiente trabajo de investigación tratará sobre la elaboración de una propuesta de reforma al sistema financiero ecuatoriano a través de la estructura de las microfinanzas para propulsar el desarrollo socio-económico de las personas de pocos recursos. La propuesta se enfocará, entre otras cosas, en exponer un proyecto que logre extender la frontera financiera en el país y alcance el objetivo de una mayor “bancarización de los pobres” a través de sistemas de ahorro cooperativos y mutuales.

El propósito de este trabajo es poder proveer de una alternativa viable para el mejoramiento del sistema financiero ecuatoriano y convertirlo, de una manera factible y partiendo desde una perspectiva micro, en un ente más incluyente y accesible para las personas de más bajos recursos en el país. La propuesta tendrá como ejes centrales a las cooperativas de ahorro y crédito y a la banca nacional de desarrollo, que juntos desplegarán una red de entidades que canalicen los ahorros y fondos estatales para el desarrollo de las personas menos favorecidas del país.

Abstract

The following research paper will discuss the development of a proposal to reform the Ecuadorian financial system through microfinance structures to propel the socio-economic development of low-income people. The proposal will focus, among other things, on presenting a project that will aim to expand the financial frontier in the country and reach the goal of "the banking for the poor" through savings schemes and mutual cooperative.

The purpose of this paper is to provide a viable alternative for improving the Ecuadorian financial system and turn it, in a feasible manner, into a more inclusive and accessible entity to lower-income people in the country. The proposal will have the credit unions and national development banks as its central elements, which together will deploy a network of entities that will channel the savings and state funds for the development of disadvantaged people in the country.

Tabla de contenidos

1. Planteamiento del problema	1
1.1 Descripción.....	1
1.2 Objetivo general.....	2
1.3 Objetivos específicos.....	2
1.4 Justificación de la investigación.....	3
2. Metodología.....	3
3. Enfoque.....	5
4. Marco Teórico.....	6
4.1. Conceptos generales de las microfinanzas.....	6
4.1.1 Definición de las microfinanzas.....	6
4.1.2 Perfil del beneficiario de los sistemas de microfinanzas.....	8
4.1.3 Propósitos de los sistemas microfinancieros.....	10
4.1.4 Instituciones proveedoras de servicios microfinancieros.....	10
4.1.5. Diferencia entre mutualistas y Cooperativas de Ahorro y crédito.....	13
4.1.6. Legislación ecuatoriana para entidades microfinancieras.....	13
4.2. Conceptos fundamentales: ahorro, inversión y desarrollo.....	14
4.3. Coyuntura del sistema financiero ecuatoriano.....	19
4.3.1. Las cooperativas de ahorro y crédito.....	20
4.3.2. La banca pública.....	21
5. Ejemplos exitosos de microfinanzas.....	26
5.1 Caso ICICI: Servicios financieros para los pobres (India).....	26

5.2. Caso Grameen Bank (Bangladesh).....	35
6. Aprendizaje de los casos.....	42
7. Propuesta de reforma del sistema financiero nacional a través de la modernización De la banca Estatal de Desarrollo.....	44
7.1. Objetivos de la propuesta.....	46
7.2. Antecedentes y motivaciones de la propuesta de reforma.....	47
7.3. Pilares de la reforma.....	48
7.4 Implementación y estructura formal de la propuesta.....	57
7.4.1. Primer nivel: Instituciones reguladoras de la banca de desarrollo.....	58
7.4.2. Segundo nivel: Instituciones financieras públicas.....	58
7.4.3. Tercer nivel: Cooperativas de Ahorro y Crédito.....	60
7.4.4 Cuarto Nivel: Cooperativas de ahorro y crédito.....	61
8. Conclusiones.....	62
8.1. Conceptos primordiales de la propuesta.....	62
8.2. Supuestos para el éxito del modelo.....	64
9. Recomendaciones.....	67
10. Anexos.....	69
11. Referencias.....	74

Lista de figuras

Cuadro 1: Grupos financieros del Ecuador.....	69
Cuadro 2: Los 10 bancos más grandes del Ecuador.....	70
Cuadro 3: Las cooperativas más grandes del Ecuador.....	70
Cuadro 4: Cifras de la Banca Pública.....	71
Diagrama 1: Estructura de maduración de los SHGs.....	71
Diagrama 2: Estructura del modelo ICICI.....	72
Diagrama 3: Los 4 niveles de la propuesta de reforma al sistema financiero.....	73

1. Planteamiento del problema

1.1 Descripción

Durante varias décadas y bajo diferentes gobiernos, el Ecuador ha buscado aliviar el problema de la pobreza mediante la aplicación de varias reformas y proyectos de desarrollo. A pesar de varios esfuerzos, la pobreza sigue siendo un problema recurrente en la realidad nacional, en donde el escaso acceso a crédito y fondos prestables para los más pobres constituye una de las causas más importantes.

El carente, o muchas veces inexistente, acceso a crédito para los pobres está íntimamente relacionado con la estructura del sistema financiero nacional y sus implicaciones. Nuestro sistema financiero adolece de una característica determinante: éste excluyente con las clases menos favorecidas del Ecuador, debido a que estas personas no son consideradas como sujetos de crédito idóneos y no califican como “solventes” para el otorgamiento de los mismos.

Es la estructura actual del sistema financiero nacional y su naturaleza excluyente una de las causas que evitan que las personas más pobres del Ecuador mejoren sus condiciones de vida, ya que al negárseles el crédito se está truncando su desarrollo integral. El acceso a fondos prestables es un elemento que puede marcar la diferencia y hacer que estas personas tengan la oportunidad de incurrir en actividades productivas de emprendimiento, creatividad en inversión, capital humano, activos productivos, vivienda, entre otros.

El sistema financiero nacional está orientado en una base unidimensional, que sólo se enfoca en el aspecto material y monetario y deja de lado la perspectiva social. Un cambio en su estructura podría propiciar un desarrollo individual y colectivo con una perspectiva

más incluyente y solidaria impulsando el potencial de los más pobres e integrarlos a la economía nacional para ir solucionando los problemas de desigualdad y pobreza. Este mejoramiento podría darse a través de la implementación de las microfinanzas.

Al usar modelos microfinancieros e integrarlos a la estructura y funcionamiento del sistema financiero ecuatoriano las personas más pobres podrán tener una mayor acceso a fondos prestables y emprender en proyectos para mejorar su situación económica. Por supuesto estos fondos deberán ser prestados y colocados de manera estratégica y sobre todo sustentable para que se puedan alcanzar los objetivos mencionados anteriormente.

El siguiente trabajo de investigación buscará determinar ¿de qué manera se podría modificar el sistema financiero nacional usando las microfinanzas para que beneficien al desarrollo socio-económico del país? Esta pregunta central será la que se pretenderá responder a lo largo del trabajo de investigación.

1.2 Objetivo general

- Formular una propuesta de reforma al sistema financiero ecuatoriano usando las microfinanzas para potenciar el desarrollo socio-económico en el Ecuador.

1.3 Objetivos específicos

- Dar una clara definición al lector sobre el concepto de las microfinanzas y los elementos relacionados con ellas.
- Ilustrar la estructura e implementación práctica de las microfinanzas en una economía.
- Presentar la coyuntura actual del sistema financiero nacional y sus implicaciones.

- Demostrar la efectividad de las estructuras microfinancieras a través de la presentación de casos prácticos.
- Seleccionar las estrategias más viables de los casos presentados e implementarlas a la propuesta de reforma del sistema financiero nacional.

1.4 Justificación de la investigación

La motivación para la realización de este trabajo de investigación se fundamenta en la realidad actual del Ecuador y la búsqueda de estrategias que propicien el desarrollo socio-económico y el mejoramiento de las condiciones de vida de los más pobres en el país.

El trabajo busca proponer una alternativa que atienda uno de los problemas prioritarios del país: la pobreza y la desigualdad y lo hará a través de la proposición de una reforma del sistema financiero que tiene como objetivo modificar el paradigma de la banca nacional convencional, integrar a las personas de menores recursos y promover el desarrollo en el Ecuador a través de estructuras microfinancieras, usando sistemas cooperativos y mutuales.

El incentivo fundamental de este proyecto es proponer un modelo que torne más social e incluyente al sistema financiero ecuatoriano y que se pueda crear un vínculo con la clase social menos favorecida del país a través de las microfinanzas y donde el acceso a crédito sea la herramienta primordial del desarrollo socio-económico de la nación.

2. Metodología

El trabajo consistirá en un estudio sobre las microfinanzas y de qué manera estas estructuras pueden promover el desarrollo socio-económico en un país. La metodología de

este trabajo buscará definir primero los conceptos teóricos que enmarcarán el documento y el tema de la investigación para darle al lector una referencia conceptual. En el marco teórico se empezará por definir el concepto de microfinanzas y los elementos relacionados con ellas, como las nociones de ahorro, inversión y por supuesto desarrollo económico. Además se analizará la estructura del sistema financiero nacional actual y los elementos que lo comprenden, así como a las instituciones proveedores de sistemas microfinancieros y su funcionamiento, el perfil de sus beneficiarios, entre otros temas. Estas definiciones y conceptos le darán al lector una referencia teórica más clara sobre las microfinanzas dentro del contexto ecuatoriano.

Posteriormente llegaremos a la cuestión práctica, donde se describirán y analizarán casos y ejemplos sobre iniciativas específicas que se han utilizado en otros países, donde las microfinanzas tuvieron grandes resultados y lograron sacar a muchas personas de la pobreza. Este segmento práctico servirá como un puente de enlace entre el marco teórico inicial y la propuesta formal, que vendrá a continuación de los casos. En base a los casos de estudio proveeremos algunas enseñanzas en lo referente a las microfinanzas que podrían ser emuladas en la realidad local.

Finalmente se compilarán los elementos, los casos que podrían ser implementados en la realidad ecuatoriana y se los sumará a una propuesta que busque modificar la estructura financiera ecuatoriana con la participación de una renovada banca pública de desarrollo vinculada con redes de cooperativas de ahorro y crédito especializadas.

El marco teórico de este trabajo está relacionado principalmente con las contribuciones de los autores C.K Prahalad y Muhammad Yunus, autores cuya literatura está íntimamente

relacionada con el campo de las microfinanzas, el desarrollo económico en naciones con altos índices de pobreza, y por ende, con el tema de esta investigación.

Para la propuesta de reforma del sistema financiero se tomará como fuente principal al documento de Jaime Maya presentado al gobierno de Lucio Gutiérrez a través del Consejo Nacional de Modernización CONAM en el año 2003. Esta propuesta será una adaptación de este documento, incluyendo las enseñanzas de los casos prácticos y adicionando algunos elementos que se cree son fundamentales para lograr que las estructuras microfinancieras tengan éxito en el país.

3. Enfoque

En lo que concierne al enfoque de este trabajo, éste será de naturaleza completamente cualitativa y se inspira en gran manera en la obra “The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Eradicating Poverty Through Profits” de C.K Prahalad para el segmento práctico del documento y en la obra *Macroeconomía* de Dornbusch y el portal *Microfinance Gateway* del Consultative Group to Assist the Poor en Washington para el marco teórico.

Finalmente, en lo referente a las herramientas utilizadas a lo largo de este trabajo de investigación éstas serán meramente cualitativas y estarán acompañadas, en algunos casos, por gráficos y cifras que sirvan como respaldo para ciertas afirmaciones expuestas en el documento. Gran parte de las fuentes de este trabajo de tesis son escritas y unas pocas virtuales.

4. Marco teórico

4.1 Conceptos generales de las microfinanzas

4.1.1 Definición de microfinanzas.

Existe diversa literatura y varias definiciones sobre el concepto de microfinanzas; generalmente este término se define como los servicios financieros dotados para clientes de muy bajos recursos económicos y mínimos niveles de ingreso. Los programas de microfinanzas son ofrecidos por diferentes proveedores de servicios, muchos de estos no necesariamente proveedores de servicios financieros, y se llevan a cabo bajo diferentes sistemas y condiciones. En la práctica, la definición de microfinanzas se particulariza para referirse a préstamos y crédito para personas naturales o microempresas por parte de las instituciones que se denominan a sí mismas “instituciones de microfinanzas” o IMF’s. La particularidad de éstas es ofrecer préstamos y crédito a sujetos que habitualmente no calificarían como clientes idóneos para una institución financiera convencional. Entre estas personas residen prestatarios no asalariados, personas con ingresos muy reducidos que tienen poca capacidad de consumo (y mucho menos de ahorro) y personas que no podrían respaldar su préstamo al tener un inexistente colateral o uno muy poco valioso, y además poco convencional (Microfinance Gateway, n.d)

Entre los métodos que se utilizan en los esquemas de las microfinanzas están los préstamos individuales y colectivos, los que poseen un prerequisite de ahorro y préstamos con colaterales no convencionales, entre otros. Dentro de estos métodos existen algunos determinantes de pago o “garantías implícitas” para los préstamos presentes y para el

acceso a préstamos futuros, de estas modalidades y de sus pormenores e implicaciones hablaremos más adelante en el documento.

Por otro lado, las microfinanzas también pueden ser definidas bajo un enfoque más general, como un mecanismo o estructura que busca mejorar las condiciones de vida de individuos o de grupos sociales de bajos niveles de ingreso para que puedan acceder a fondos y a una gama de servicios financieros confiables, accesibles y de calidad que ofrecen varios proveedores “al por menor”. Cabe recalcar que este tipo de proveedores de servicios financieros son la alternativa más beneficiosa, y muchas veces la única, para que las personas de bajos niveles de ingresos y extrema pobreza puedan acceder a capital para financiar actividades generadoras de ingresos, realizar inversiones en activos productivos, estabilizar su consumo y protegerse contra eventualidades sin tener que dirigirse a personas involucradas en actividades de chulco, práctica que cobra tasas de interés descomunales y condiciones poco razonables de pago, y requiere presentar garantías que muchas veces representan la totalidad del escaso patrimonio con el que cuentan estas personas.

Comúnmente existe una concepción errónea sobre las microfinanzas y se la suele encasillar simplemente bajo la definición de microcrédito. Esta visión es errada, ya que el concepto de microfinanzas engloba muchos más elementos que solo el microcrédito. Para ilustrar de mejor manera la diferencia entre estos dos términos es mejor definir el concepto de microcrédito. Microcrédito se refiere a préstamos de valores relativamente pequeños, para individuos con un colateral mínimo o inexistente, que son provistos por instituciones legalmente registradas. Por el otro lado, las microfinanzas engloban una gama de diversos servicios financieros que incluyen sistemas de crédito, de ahorro, de seguros así como también de transferencias de dinero u otros productos financieros que están exclusivamente

dirigidos a las personas de extrema pobreza e individuos de muy bajos ingresos (Microfinance Gateway, n.d).

4.1.2 Perfil del beneficiario de los sistemas de microfinanzas.

Ahora que la definición de microfinanzas y microcréditos han sido establecidas se debe ilustrar quienes son los verdaderos beneficiados o los “consumidores meta” de este tipo de alternativas financieras. Si bien hemos dicho que las microfinanzas están dirigidas a personas con un bajo nivel de ingresos, debemos definir de mejor manera el perfil de estos individuos y grupos sociales para entender el verdadero propósito de esta iniciativa.

El perfil de los clientes típicos de las microfinanzas es de personas pobres y de bajo nivel de ingreso que no tienen acceso a instituciones financieras formales como los bancos comerciales. Estas personas generalmente tratan de generar su ingreso de manera independiente e informal, no son laboralmente dependientes y se los podría clasificar como “emprendedores caseros”. Entre las actividades que estas personas desempeñan están pequeños locales de comercio al detalle, ventas ambulantes, actividades artesanales, provisión de servicios (plomaría, jardinería, etc.), todas estas actividades muy vinculadas al comercio informal y que no son registradas dentro de la contabilidad nacional.

Datos estadísticos sobre el status de pobreza de las personas que son usuarias de las microfinanzas son limitados, pero muchos estudios sugieren que están muy cerca de la línea de la pobreza, es decir que viven con aproximadamente un dólar al día. Además existen estudios muy interesantes que muestran que la mayoría de los receptores de este tipo de servicios financieros son las mujeres (Microfinance Gateway, n.d).

El impacto del microcrédito ha sido estudiado de manera más amplia que el caso de las microfinanzas. Éste tipo de crédito puede proveer enormes beneficios para los hogares de escasos recursos económicos proveyéndolos de cantidades de dinero muy valiosas para mejorar sus niveles de ingreso y por ende de su consumo y ahorro. Uno de los argumentos fundamentales de la pobreza es que el ingreso para estos hogares posee dos características muy perjudiciales: es irregular e incierto. Las microfinanzas ayudan a reducir esta incertidumbre y contribuyen a que los pobres puedan nivelar su ingreso y puedan acceder a alimentación, vestimenta, vivienda, educación, entre otros, recursos que para muchos otros, ya están asegurados en el día a día. Para los pobres el microcrédito muchas veces constituye una herramienta de salvación en situaciones de enfermedad, robo, desastres naturales o condiciones duras de vida y pueden marcar la diferencia entre la pobreza y la oportunidad de desarrollo y emprendimiento.

Aquí cabe hacer una aclaración y decir que el microcrédito no ha sido usado predominantemente para financiar actividades emprendedoras o microempresas. Estudios sugieren que un gran volumen de los fondos prestados al público es destinados para actividades de consumo y necesidades de efectivo de las personas. Muchas de las necesidades que se pretenden cubrir incluyen la estabilización del consumo debido a una reducción inesperada del nivel de ingreso, pagos de alimentación, educación, gastos médicos y eventos del ciclo de vida como matrimonios y funerales. Las necesidades de las personas también dependerán mucho de su cultura e idiosincrasia. Por otro lado, una proporción mucho menor de los microprestatarios que acceden a estas ayudas económicas tienen proyectos concretos de microempresas y utilizan esos fondos para potenciarlas.

4.1.3 Propósitos de los sistemas microfinancieros.

Los sistemas microfinancieros tienen como propósito principal mejorar el nivel de ingreso de los individuos en condiciones precarias de vida. Las microfinanzas, a través del microcrédito, buscan proveer una serie de beneficios muy importantes para los hogares pobres, como el acceso a crédito a largo plazo a una tasa más conveniente y condiciones de pago más accesibles para los prestatarios. A través de este tipo de créditos las personas con niveles de ingresos irregulares e inciertos pueden nivelar sus flujos de caja para poder acceder a recursos como alimentación, vestimenta, albergue y educación.

Otro de los propósitos importantes de los sistemas microfinancieros es atender a segmentos de la población de bajos recursos excluidos por los sistemas financieros tradicionales y brindar una fuente de ingreso para que puedan sobrellevar shocks en su ingreso ocasionados por situaciones imprevistas como enfermedades, desastres naturales, emergencias familiares, entre otros.

Las microfinanzas pretenden ser un sistema alternativo que provea de recursos económicos al segmento más pobre de la población para el consumo diario, pero también pretenden ser una opción de crédito que tenga como fin la generación de una microempresa o que incentiven a las personas a iniciar actividades de emprendimiento y autoempleo que les permitan obtener un flujo de caja constante y sostenido, mejorar su capacidad productiva, su situación económica y que los pueda sacar de la pobreza.

4.1.4 Instituciones proveedoras de servicios microfinancieros.

Muchas de las instituciones de microfinanzas se iniciaron como organizaciones sin fin de lucro, ONG's u organizaciones de desarrollo estatales que más tarde se convirtieron

en cooperativas de ahorro y crédito y mutualistas, todas éstas ahora con propósitos de lucro, ya que muchas veces éste es un requerimiento necesario para obtener una licencia del sector financiero y poder ofrecer servicios de ahorro y crédito.

Muchos de los proveedores de servicios microfinancieros pueden ser bancos comerciales que se especializan en este tipo de prácticas, o en su defecto, pueden ser departamentos de un banco comercial especializados en este tipo de servicios.

Mutualistas

Las mutualistas, como su nombre lo indica, surgen de la corriente del mutualismo, corriente que promueve la propiedad colectiva. Éstas se constituyen como “empresas sociales” y son agentes muy importantes en el ámbito de la economía social (Gasparutti 2010). Las mutualistas son entidades prestadoras de servicios financieros sostenidas por los aportes de sus depositantes. Estas entidades tienen como principio la cooperación social y sus miembros son al mismo tiempo “asegurados y aseguradores”, estando sujetos a un régimen de prestaciones mutuas, donde los fondos son aportados por todos los depositantes y colocados en un “fondo común”, que después es puesto a disposición de cualquiera de los miembros en forma de créditos o préstamos para diversas actividades financieras, de acuerdo a sus requerimientos y bajo ciertas condiciones. En el caso de existir utilidades en una mutualista, éstas son recapitalizadas para el crecimiento de la entidad.

En el caso ecuatoriano estas entidades trabajan mucho con créditos relacionadas con la adquisición de viviendas o vehículos, pero su popularidad ha disminuido en los últimos años con relación a las cooperativas de ahorro y crédito.

Cooperativas de ahorro y crédito

Las cooperativas de ahorro y crédito son asociaciones autónomas de personas que, como las mutualistas, se dedican a los servicios microfinancieros. Uno de los principios más importantes de una cooperativa es que, al ser una asociación de personas, debe ser controlada democráticamente y en una asamblea de socios que deciden sobre el futuro de la institución. Al perseguir fines de lucro, estas entidades deben servir a sus miembros de manera eficiente y eficaz y retribuir los beneficios proporcionalmente a las aportaciones que éstos hayan realizado. Las cooperativas de ahorro y crédito poseen el mismo principio de establecimiento de un fondo común de aportaciones de sus socios que después es puesto a disposición de ellos en forma de créditos y préstamos a largo plazo.

Entre los principios cooperativos se encuentran:

- La membresía abierta y voluntaria
- Control democrático de los miembros
- La participación económica de los socios, que quiere decir que los miembros contribuyen de manera equitativa y controlan de manera democrática el capital de la cooperativa. Por lo menos una parte de ese capital es propiedad común de la cooperativa (Gasparutti 2010).
- Autonomía y dependencia
- Compromiso con la comunidad

4.1.5 Diferencias entre mutualistas y cooperativas de ahorro y crédito.

Como se puede observar las mutualistas y cooperativas de ahorro crédito tienen principios y fines similares, pero realmente es en las particularidades de sus estructuras y sistemas donde estas entidades se diferencian.

En primera instancia las cooperativas de ahorro y crédito están constituidas por socios aportantes, mientras que las mutualistas sólo se constituyen de depositantes. Otra diferencia fundamental entre las dos es que las cooperativas, al tener socios, distribuyen dividendos, mientras que las mutualistas (por lo menos en el Ecuador) no lo hacen.

El principio democrático de las cooperativas se deriva en que cada socio de la entidad tiene derecho a un solo voto en la Asamblea, sin importar la suma que haya aportado a la entidad. Por el otro lado, en las mutualistas se conforma una asamblea de depositantes que son los que velan y toman decisiones con respecto al funcionamiento y el futuro de la entidad.

4.1.6 Legislación ecuatoriana para entidades microfinancieras.

En el Ecuador las mutualistas y cooperativas de ahorro y crédito están contempladas bajo la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y son reguladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros.

La Superintendencia de Bancos y Seguros (2001) en el Artículo 1 de esta ley menciona que tanto las mutualistas como las cooperativas “quedarán sometidas a la aplicación de normas de solvencia y prudencia financiera y al control que realizará la Superintendencia dentro del marco legal que regula a dichas instituciones, en base a las

normas que expida para el efecto”. La ley suscribe además que las instituciones del sistema financiero privado deben ser constituidas bajo la forma legal de compañías anónimas, pero son justamente las mutualistas y cooperativas de ahorro y crédito las que constituyen la excepción a este artículo.

Asimismo, el Artículo 2 de dicha ley encasilla a estas dos entidades como instituciones financieras, pero restringe algunas de sus funciones en relación a los bancos privados. Primeramente, estas instituciones están permitidas ser sólo intermediarios financieros, no de valores; esto quiere decir que estas entidades no pueden negociar valores de ningún tipo, ya sean acciones, bonos o realizar operaciones OTC (Over The Counter) ni tampoco realizar operaciones de comercio exterior o mercados de divisas como el FOREX. La ley también restringe a estas instituciones negociar con metales preciosos o realizar operaciones de banca de inversión como underwriting en la emisión de valores.

Estos son a breves rasgos las características, definiciones y temas más representativos relacionados con las microfinanzas, pero para entender de mejor manera el beneficio de un sistema financiero como este debemos analizar también los conceptos fundamentales de ahorro e inversión e ilustrar que repercusiones tienen en una economía, como están vinculados con las microfinanzas y el impacto que todos estos elementos tienen en el desarrollo socio económico de una nación.

4.2 Conceptos fundamentales: ahorro, inversión y desarrollo.

Ahorro

El ahorro se define como la diferencia entre el ingreso disponible y el consumo o gasto efectuado por una persona, una empresa privada o una entidad pública dentro de un

periodo dado. El ahorro constituye fundamentalmente la posposición del consumo (Schiller, 2002).

Acorde a la teoría económica, se suele clasificar al ahorro según su naturaleza. Se entiende por ahorro privado al realizado por toda institución ajena al estado; en el caso de las empresas éste equivale a su beneficio (a menos que este sea repartido entre sus accionistas como dividendos, o reinvertido). A nivel familiar se define al ahorro como la diferencia entre la renta familiar y el consumo en un determinado periodo. Por el otro lado, el ahorro público está relacionado a la existencia de una balanza superavitaria entre los ingresos percibidos y los gastos incurridos en un periodo fiscal específico de un gobierno. Finalmente el ahorro nacional se define como la suma del ahorro de todos los agregados macroeconómicos, contemplándose de esta manera tanto el ahorro público como el privado en un solo monto.

Como conclusión, el ahorro comprende una proporción del ingreso total que no se gasta y puede ser expresado por medio de la propensión a marginal a ahorrar, la contraparte de la propensión marginal a consumir.

Inversión

La inversión posee una definición un poco más complicada que para el caso del ahorro; ésta es una función de la rentabilidad, es decir tiene una relación de dependencia con la tasa de interés. La tasa de interés y la inversión comparten una relación inversa, es decir, mientras mayor sea la tasa de interés, menor será la inversión, ya que el costo de obtener fondos prestables aumenta para las personas. El concepto de inversión puede ser

interpretado de dos diferentes maneras; desde un punto de vista económico o desde un punto de vista financiero.

Empezando por el enfoque económico, dentro de la macroeconómica la inversión tiene un significado técnico mucho más restringido y supone “el flujo de gasto que aumenta el stock físico de capital” (Dornbusch, 2004). Esta distinción es bastante importante, ya que lo que puede ser inversión para un individuo no es necesariamente una inversión para la macroeconomía. Dentro de la economía la inversión es solo el gasto que se incurre para adquirir activos físicos productivos con la esperanza que éstos generen un ingreso futuro o se aprecien en el futuro; la inversión es el gasto para generar un aumento neto de la capacidad productiva de un país.

Por el otro lado, inversión bajo un enfoque financiero puede comprender también el gasto incurrido en activos monetarios y financiero para obtener una ganancia de capital y recibir alguna renta en el futuro. Inversión no debe ser confundida con especulación, ya que invertir implica crear riqueza, mientras que especular es muchas veces un juego de suma cero donde no se crea nueva riqueza.

Para ilustrar de mejor manera la diferencia entre el enfoque económico y financiero de inversión se puede postular un ejemplo sencillo. Invertir para construir una fábrica o adquirir maquinaria de producción para un negocio o industria se encasillaría en la definición económica de inversión, mientras que comprar un bono, una acción o bienes raíces serían ejemplos de inversión dentro del punto de vista financiero.

Relación entre ahorro e inversión

En los comienzos de la teoría económica se tenía la visión de que inversión y ahorro eran variables equivalentes. En los modelos macroeconómicos simplificados de una economía cerrada con ahorros se plantea la equivalencia de $S=I$ (ahorro igual a inversión); esto quiere decir que todo lo que se ahorra se invierte. Posteriormente, con los aportes de Keynes a la teoría económica, esta visión cambia al introducir la premisa de que no necesariamente todo lo que se ahorra es invertido. Los agentes económicos ahorran por varios motivos: por motivos de consumo, por motivos especulativos (para tener el dinero como depósito de riqueza), por motivos preventivos, es decir para cubrir imprevistos y eventualidades y finalmente para invertirlo en activos que les podrían generar beneficios futuros. Lo que sí es claro es que el ahorro es una condición previa fundamental para la inversión, ya que ésta es simplemente irrealizable sin tener un stock de dinero acumulado previamente (naturalmente este stock monetario puede ser provisto por la misma persona que lo necesita o por parte de un tercero). El aumento de la capacidad productiva por medio de la inversión no se puede lograr sin que primero los agentes económicos ahorren. Así, los fondos prestables se transmiten de las personas que ahorraron en el pasado a las personas que necesitan esos fondos para diferentes propósitos, ya sean transaccionales, de prevención, especulativos o de inversión.

Desarrollo socio-económico: su diferencia con crecimiento económico.

Desarrollo socio-económico es un término que constituye más que el mero crecimiento del PIB de una nación, éste comprende muchos más elementos y posee aspectos que trascienden la definición de crecimiento económico. Desarrollo socio-

económico comprende transformaciones tanto cuantitativas como cualitativas de una economía y de un país y busca mejorar las condiciones de vida de las personas y potenciar su bienestar tanto económico como social; es un tema multidisciplinario que engloba aspectos de riqueza, educación, salud, condiciones de vida, cultura, valores, política, instituciones, entre otros, por lo tanto su estudio no debe ser asignado sólo a la Economía, sino a muchas otras ramas de estudio como la Antropología, la Sociología, las Finanzas, la Psicología, etc.

El desarrollo económico trasciende la definición de crecimiento económico e incluso este último es sólo un componente del primero. El aumento del ingreso nacional no es la única condición que se debe cumplir para alcanzar el desarrollo de un país, éste debe mejorar su capital humano, su infraestructura, su competitividad, y resolver problemas como la desigualdad, la sustentabilidad del medio ambiente, la seguridad, la educación e inclusión social de sus habitantes.

Como se había mencionado anteriormente, la inversión, entre algunos de sus propósitos, sirve para aumentar el stock de capital de una economía y mejorar la capacidad productiva de un país. Es justamente el aumento de la capacidad productiva, entre otras cosas, lo que mejorará la situación de una nación y propiciará su desarrollo. Existe suficiente evidencia empírica que demuestra que efectivamente el desarrollo está relacionado con la inversión productiva de un país.

Esta es justamente la intención y el propósito de las microfinanzas: facilitar el acceso a fondos a las personas de más bajos recursos para que puedan invertir en actividades productivas y por ende ser parte del desarrollo socio económico de un país. Las

microfinanzas, como su nombre lo dice, proponen incentivar el desarrollo de un país, empezando por una perspectiva individual y micro que potencie el bienestar de pequeños grupos de personas con la esperanza de poco a poco reducir la brecha de desigualdad económica en un país.

Tras haber definido los conceptos de ahorro, inversión y desarrollo y su relación con las microfinanzas pasaremos ahora a analizar cómo estos conceptos pueden ser relacionados eficazmente con la realidad del Ecuador. Para lograr este objetivo se debe primero describir la situación actual del sistema financiero nacional. Al entender mejor su arquitectura y composición podremos determinar como un modelo de microfinanzas orientadas al desarrollo podría ser introducido dentro del mismo, y sobre todas las cosas, de una manera factible que se ajuste a la realidad del Ecuador.

4.3 Coyuntura actual del sistema financiero ecuatoriano

El sistema financiero ecuatoriano está comprendido por bancos privados, sociedades financieras, mutualistas, cooperativas de ahorro y crédito, tarjetas de crédito, compañías de seguros, bolsas de valores y finalmente instituciones financieras públicas como el Banco Central, las inversiones del IESS, la banca pública de desarrollo y las autoridades reguladoras como la Superintendencia de Bancos y Seguros. Todas estas instituciones están reguladas por la Constitución, por la Ley General de Instituciones Financieras, la Ley de Reordenamiento de las Finanzas Públicas, la Ley del Mercado de Valores, entre otras.

El número de clientes del sistema financiero nacional ha crecido importantemente a través de los años, sobre todo en 2010, hasta llegar a 10,1 millones, donde 5,6 millones o el 55.45% corresponde a clientes de bancos privados y 3,3 millones o el 32.67% a

Cooperativas de Ahorro y Crédito. Por otro lado, la Banca Pública disminuyó su número de clientes en 93 mil (Vásquez y Saltos, 2011).

El porcentaje de bancarización, es decir la relación entre el número de depositantes frente a la población total, creció en un 6,08% durante el 2010 y está distribuido de la siguiente manera: en la Sierra con un 89.26%, siendo esta la región con el mayor índice de bancarización de país, seguida por la Región Insular con el 81.09%, la Amazonia con el 67.13% y finalmente la Costa con el 57.77%, estos porcentajes naturalmente guardan relación con la dimensión geográfica de cada región y su desarrollo urbano (Vásquez y Saltos 2011).

En la actualidad el Ecuador cuenta con 14 grupos financieros consolidados, teniendo a 10 bancos como los principales del sistema financiero ecuatoriano (Ver Anexo 1 y 2). Estos grupos financieros son el resultado del proceso de desregularización del sistema financiero ocurrido en 1994; esta desregularización, además de haber facilitado la creación de los grupos financieros, propició una crisis que sacudió a la banca nacional y es una de las causas de la estructura financiera nacional en la actualidad, que ahora cuenta con un número mucho menor de instituciones financieras que en el pasado pre crisis.

En la actualidad en el país existen 25 bancos privados, de los 96 que una vez existieron en 1999, 5 considerados como grandes, 5 medianos y el resto son entidades financieras pequeñas.

4.3.1 Las cooperativas de ahorro y crédito.

Es importante mencionar que durante el proceso de crisis del sistema financiero ecuatoriano que surgió en 1999, las cooperativas llegaron a afianzarse y se convirtieron en

un mecanismo popular de ahorro y crédito para los sectores de ingresos más bajos de la población. A 2011, el Ecuador tiene dentro del sistema financiero a 37 cooperativas de ahorro y crédito, todas ellas reguladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros y que tienen en su poder activos por más de 2 mil 767 millones de dólares, que a su vez representan el 5,38% del PIB (Vázquez y Saltos, 2011).

Sin embargo, el volumen del grupo comprendido entre cooperativas, mutualistas y sociedades financieras representa solamente una pequeña fracción del total que el sistema financiero maneja. El total de activos que estas entidades financieras administran representa apenas el 36,3% de los activos del Banco del Pichincha, del Banco de Guayaquil y del Banco de Pacifico, los tres bancos más grandes del país o, puesto de otra manera, sólo el 60% de los activos del Banco del Pichincha.

Según el Boletín de la Superintendencia de Bancos a junio del 2011 las 5 cooperativas más grandes del país en función a valor en activos son: Juventud Ecuatoriana Progresista con activos por 350 millones de dólares, Jardín Azuayo con \$218 millones, Cooperativa 29 de octubre con \$197 millones, Progreso con \$166 millones y finalmente Mego con \$148 millones (Ver Anexo 3).

4.3.2 La banca pública.

El Estado también juega un papel muy importante en el sector financiero ecuatoriano, no sólo a través de la política crediticia, sino también a través de su banca pública de desarrollo y sus instituciones financieras. La banca pública de desarrollo está constituida por: el Banco de Estado (antes BEDE), la Corporación Financiera Nacional (CFN), el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV), el Instituto Ecuatoriano de Crédito

Educativo (IECE) y el Banco Nacional de Fomento (BNF). De acuerdo a la Superintendencia de Bancos y Seguros a junio de 2011 las utilidades de la banca pública fueron alrededor de 36.362 millones de dólares, evidenciando una rentabilidad creciente, que se deriva de una mejor administración de sus operaciones.

Instituciones de la banca pública.

El Banco del Estado

El Banco del Estado tiene como objetivo canalizar los recursos para la ejecución y desarrollo de obras y servicios públicos. Esta entidad orienta sus créditos enteramente hacia el sector público y durante más de 30 años sus desembolsos llegan a la suma de 3,4 miles de millones de dólares abasteciendo de crédito a las provincias y cantones del país. La propiedad del Banco está distribuida de la siguiente manera: el Estado Ecuatoriano posee el 55,08%, los gobiernos provinciales el 25%, los gobiernos municipales el 19,90% y otros organismos el 0.02% (Vázquez y Saltos, 2011). El Banco del Estado llevaba hasta hace poco el nombre de Banco Ecuatoriano de Desarrollo o BEDE.

Banco Nacional de Fomento - BNF

El Banco Nacional de Fomento es una de las entidades más importantes de la banca pública de desarrollo, ya que tiene un alto número de agencias en el país; más de 260. Durante los últimos años este banco ha sido la institución encargada de canalizar los subsidios de programas como “Socio-siembra” y “Socio-bosque”. La cartera del BNF tiene el 50% de sus créditos en la región Costa, el 13% en la región amazónica y el porcentaje restante en las regiones de la Sierra e Insular (Vázquez y Saltos 2011).

Banco Ecuatoriano de la Vivienda – BEV

El BEV es una entidad financiera pública que fue creada en 1961 mediante un Decreto-Ley de Emergencia destinado específicamente para atender el déficit de la demanda habitacional. Además el BEV fue diseñado para apoyar la ejecución de políticas sociales en el país; desde su creación esta entidad ha estado proveyendo de créditos para la vivienda en el Ecuador.

Corporación Financiera Nacional – CFN

La Corporación Financiera Nacional fue creada para propiciar y fortalecer los procesos de industrialización y productividad a través de líneas de crédito para sectores productivos y de inversión en riesgo. Durante la crisis de 1999-2000 el Estado utilizó los recursos de la CFN para el salvataje bancario de las instituciones financieras intervenidas por la AGD. Los fondos de la CFN fueron utilizados para comprar papeles que contenían los créditos tóxicos de los bancos quebrados en el país (Vázquez y Saltos 2011).

Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo – IECE

El propósito fundamental del IECE es conceder créditos para la educación de los estudiantes ecuatorianos. En el periodo de 2007 hasta 2011 se otorgaron más de 84 mil becas, tanto nacionales como para el exterior, por un monto que excede los 390 millones de dólares (Vázquez y Saltos 2011).

La Banca Pública en cifras

En lo concerniente al valor de los activos de las instituciones de la banca pública, la CFN lidera la lista con activos por 1.459 millones de dólares, seguida por el BNF con 1.378

millones de dólares. El cuadro resumen de los activos, patrimonio y las utilidades de estas entidades financieras estatales pueden ser observado en el Anexo 4.

En temas de crédito la banca pública logró colocar una cifra un poco menor a los 3 mil millones de dólares en el 2011, un monto que excede con creces al del periodo 2010 que fue de 431 millones de dólares. Si nos fijamos en otras cifras importantes podemos ver que la CFN concedió préstamos por 868 millones de dólares, el Banco del Estado por 858 millones, el IECE por 220 millones, el Banco Nacional de Fomento por 938 millones, este último con la cifra más alta de todas las instituciones de la banca pública. En su mayoría los promedios de los créditos otorgados por estas instituciones oscilan entre los 5 y 10 años de plazo para su amortización (Vázquez y Saltos, 2011).

Se pueden realizar algunas comparaciones valiosas entre el sistema de la banca pública y el privado. La CFN obtuvo en 2011 el 31.63% de utilidades y el Banco Nacional de Fomento el 18.31%, la primera estuvo muy cerca de igualar la rentabilidad del banco del Pichincha, el banco privado más grande del país que alcanzó el 34.53% en el mismo periodo. El Banco del Estado supera al Banco del Pichincha llegando a un 48.57% para cerrar el promedio de la Banca Pública en un 25% en este periodo (Vázquez y Saltos, 2011).

Esta es una breve descripción sobre las instituciones tanto públicas como privadas que comprenden el sistema financiero ecuatoriano. A pesar de que el país tiene un número de bancos que excede al de economías desarrolladas, el sector financiero tiene una alta centralización de capitales.

Como pudimos observar en las cifras anteriores, las cooperativas de ahorro y crédito y mutualistas tienen todavía una participación mucho menor a la de los bancos privados y entidades estatales, que cuentan con una cantidad muy importante de dinero para ser colocado en forma de crédito al sistema.

A pesar de que en el Ecuador existe una importante disponibilidad y oferta de fondos prestables los mismos no son distribuidos en una forma equitativa entre las personas de bajos recursos que se encuentran marginadas geográfica o socialmente y que no tienen un perfil que cumpla con los requisitos para calificar a un crédito o préstamo de un banco privado o se encuentran aislados en el territorio nacional para no poder ser amparados por las entidades financieras estatales.

Es por estas y otras razones que es necesario encontrar un sistema o una estructura que fortalezca a las entidades proveedoras de servicios microfinancieros y además que se busque una estrategia para vincularlas con las instituciones de la banca pública de desarrollo. Se debe trabajar en los aspectos micro del sistema financiero y dinamizar a las sociedades financieras pequeñas, bancos privados o entidades financieras gubernamentales para que lleguen a un mayor número de personas de escasos recursos que no han podido acceder al crédito. Sin embargo, esta dinamización no se podrá lograr sin la vinculación de entidades financieras privadas y públicas afianzadas en el país para que sirvan de sostén y apoyo a las entidades microfinancieras más pequeñas y con potencial.

5. Ejemplos exitosos de microfinanzas en el extranjero: casos ilustrativos.

En este apartado se analizarán dos casos ilustrativos de ejemplos exitosos que las microfinanzas han tenido en el mundo, específicamente en dos países considerados en vías de desarrollo. Gracias a los sistemas microfinancieros miles de personas pudieron salir de la pobreza, mejorar sus condiciones de vida y emprender en actividades productivas.

El primer caso que se describirá a continuación fue tomado de la quinta edición del libro “The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Eradicating Poverty Through Profits” de C.K Prahalad y forma parte de una serie de casos de estudio que se llevaron a cabo en India y otros países del sureste de Asia, donde las estructuras de microfinanzas dieron importantes frutos en su implementación.

5.1 Caso 1: ICICI: Servicios financieros para los pobre (India).

El caso del banco ICICI en India presenta un ejemplo muy ilustrativo de como nutrir la base institucional del sistema financiero nacional al proponer un modelo de ahorro y crédito que rompió esquemas en la banca en India y además presentó un ejemplo digno de replicarse a nivel mundial.

En este caso se presenta la situación de las personas más pobres en India, personas que se encontraban inmersos en el dilema de no tener recursos económicos ni tampoco los medios para pedirlos prestados. En este país, como en muchos países en vías en desarrollo, las microfinanzas para el segmento más pobre de la población no estaban dentro de la “agenda” de la banca privada formal (Prahalad, 2005).

Antecedentes

Tradicionalmente, la banca en India se había concentrado en las áreas urbanas y estaba destinada principalmente para la clase social alta, por lo tanto, la bancarización en las zonas rurales era muy baja. A pesar de que las microfinanzas ya existían en India por algún tiempo, este sistema no había sido sustentable debido a su orientación solamente de “donante”. El principal enfoque del sistema microfinanciero indio había sido solamente hacia el crédito, un proceso de capital intensivo; las instituciones microfinancieras indias habían descuidado el otro flanco fundamental de la banca: el ahorro. Además el crédito no era canalizado hacia las personas más pobres del país.

Por estas circunstancias y debido a la ausencia de crédito por parte de las instituciones financieras formales, la gente más pobre en India debía muy habitualmente refugiarse en el sector informal, caracterizado por prácticas monopolísticas y tasas de interés exorbitantes (Prahalad, 2005). Las instituciones financieras formales como los bancos comerciales no estaban dispuestas a prestar a hogares pobres, debido a los altos costos de las transacciones pequeñas, la falta de un colateral tradicional por parte de estos hogares, el aislamiento geográfico o muchas veces por simple prejuicio social.

Primera iniciativa gubernamental

El gobierno y el Banco Central (o Reserve Bank) de India estaban conscientes sobre la notable asimetría en el acceso a la banca en el país, es por eso que emitió un decreto para incentivar la banca rural y extender el acceso al crédito a regiones marginadas de la nación. Como primera parte de la iniciativa el gobierno exhortó a los bancos privados a abrir una sucursal en una zona rural por cada 3 sucursales urbanas y además lanzar un programa

piloto para proveer de crédito a personas pobres de áreas rurales a través de “grupos de autoayuda” o SHGs (self-help groups) con bancos. Estos grupos tenían el objetivo de vincular a los bancos privados con las personas pobres, a quienes darían financiamiento de forma directa en vez de transferirle la carga a las IMF’s.

Sin embargo esta iniciativa del gobierno y del Banco de Reserva indio era vista por los bancos privados como una obligación y como una maniobra con corte social, por lo tanto, no rentable. Proveer de crédito a granjeros pobres y abrir sucursales costosas en zonas rurales eran concebidos como estrategias que generarían pérdidas para los bancos privados.

Sin embargo el banco ICICI, a diferencia de la mayoría de los bancos del sistema financiero indio vio a este decreto gubernamental como una oportunidad muy prometedora y sobre todo rentable.

La estrategia ICICI

ICICI Bank, es la segunda institución financiera privada más grande de India y decidió incursionar en un sector que no había sido tomado en cuenta como sujeto de crédito antes, “los más pobres de los pobres” y logró integrarlo al sistema financiero de una manera extraordinaria, teniendo como pilares fundamentales los conceptos del ahorro mancomunado y la estructura piramidal. El sistema de microfinanzas de ICICI Bank trajo grandes resultados para el país, teniendo en cuenta que una multitud de personas viven con menos de 1 dólar diario, número que excede a toda la población de los Estados Unidos. Este banco vio a este segmento de la población con un enfoque diferente, lo consideró como un mercado con potencial muy alto, a pesar de que tenía personas con un poder de

adquisición mínimo, el ICICI se enfocó en el volumen de este segmento y sabía que, administrado de manera inteligente y utilizando una estructura que se acople a su realidad y situación, podría traerle una enorme rentabilidad.

ICICI decidió crear un modelo a escala, viable comercialmente en materia de costos. Con este objetivo el banco construyó 3 metas principales dentro de su estrategia: incrementar la penetración bancaria en áreas rurales a través de la definición de puntos de distribución, prepararse en vez de solo reaccionar al crecimiento que tendría el mercado rural y apoyar a los menos afortunados como un buen ciudadano corporativo (Pralhad, 2005). Dentro de las otras metas del ICICI estaba el trasladar sus operaciones de banca física a banca virtual, justamente para reducir los costos de transacción dada la tecnología de punta que tenía. El posicionamiento de esta institución en el mercado hacía de este proyecto una estrategia realizable.

ICICI advirtió en este mercado una oportunidad con enorme potencial y se sentía confiado en que podrían resolver muchos de los problemas y riesgos que instituciones microfinancieras habían tenido antes por su experiencia, capital e infraestructura. Naturalmente esta no sería una tarea fácil ya que el banco debía expandir sus puntos de distribución y adicionalmente habría muchas dificultades para abastecer a las sucursales rurales de banqueros competentes y que desearan mudarse a vivir en estas áreas.

Fue así que ICICI, para minimizar los costos asociados de expansión y contratación de un staff rural, decidió asociarse con ONG's e instituciones microfinancieras que ya trataban con este segmento de la población. De esta manera ICICI se familiarizó con el segmento de la población y se benefició de la red de relaciones, conocimiento y personal para

expandir sus operaciones. ICICI combinó la movilización social de las ONGs e instituciones microfinancieras con la fuerza financiera del banco.

Finalmente ICICI se fusionó con el Banco de Madura, un banco rural que conocía mucho a este segmento de la población, su comportamiento e idiosincrasia y además tenía un modelo microfinanciero muy prometedor proveyendo pequeños préstamos a clientes que estaban debajo de la línea de pobreza, iniciativa que había adoptado del modelo del banco Grameen en Bangladesh (caso que será tratado posteriormente en el documento).

El modelo de los SHGs (self-help groups)

Después de extensos análisis y consultas con expertos exteriores, el banco ICICI formuló el modelo de los SHGs. Su estrategia esencial era la de formar, entrenar y transformar a pequeños grupos de mujeres en grupos formales de ahorro, banca y crédito (Prahalad, 2005). Así se concibieron estos grupos de auto ayuda o SHGs que debían contener las siguientes características:

- Grupos de 20 mujeres de la misma aldea cuyos ingresos estuvieran por debajo de la línea de pobreza.
- Que los miembros de los grupos todavía no sean parte del sector financiero formal.
- Los líderes de cada grupo debían ser seleccionados para llevar la responsabilidad de recoger los ahorros, llevar las cuentas y encabezar las reuniones mensuales.
- Una vez formado el grupo, el banco tomaría la responsabilidad de educar a estas mujeres en los conceptos básicos de la banca e incentivarlas para que comiencen a ahorrar creando así nuevos clientes para el banco.

Después de un año de entrenamiento y monitoreo de la regularidad de las reuniones, los créditos eran entregados a los grupos, el monto era de mil rupias o \$200. Los préstamos dentro del grupo eran concedidos en base a una necesidad y no en proporción al depósito de ahorro de la persona. El modelo de maduración de los SHGs puede ser visualizado en el Anexo 5.

Naturalmente en la iniciativa ICICI no todo fue positivo y fácil de realizar, el banco tuvo que pasar por muchas dificultades, muchas de éstas inicialmente intangibles, empezando por el aspecto fundamental de la confianza dentro y fuera de los SHGs. ¿Cómo logró el banco crear la confianza y la motivación necesaria para unir a un grupo de mujeres sin ninguna relación familiar, sin ningún incentivo de confiar unas en otras y sin ninguna participación formal en la banca? La clave para desarrollar la dinámica grupal fue que la composición de los grupos debía tener un componente importante de interdependencia entre sus integrantes. Las mujeres de los SHGs debían realmente sentir que dependían unas de las otras, no sólo de manera financiera sino también psicológica para que se produzca el bienestar, el éxito individual y por ende del SHG. Para lograr esto el banco creó una estructura de garantías grupales para los préstamos; estas garantías incentivaban la interacción entre todos los miembros del grupo y desarrolló en ellas un compromiso moral ante la sociedad, pues ahora tenían una responsabilidad solidaria que venía acompañada de una importante presión social que les obligaba a velar por el bienestar del grupo, Esta visión de empoderamiento dio como resultado una gran identidad de grupo incrementando la confianza y autoestima de los individuos y desarrolló el compromiso por construir y mantener la estabilidad del grupo, creando a su vez una especie de red social.

Estructura formal y funcionamiento de los SHGs

Los SHGs fueron diseñados con un sistema simple de 3 niveles, el nivel más alto es un empleado del banco llamado *Gerente de proyecto*. Los gerentes de proyecto vigilan las actividades de 6 *Coordinadores*, aprueban las aplicaciones para los préstamos y los gerentes de área ayudan con el desarrollo de los SHGs (Prahalad, 2005). Por otro lado los Coordinadores, que son miembros de un SHG, tienen una relación contractual con el banco y ellos a su vez coordinan las funciones de 6 *Promotores*. Los promotores tienen como función primordial la formación de los grupos de autoayuda (SHGs), conformados por 15 a 20 miembros. Dentro de un año estos Promotores se convierten en Consultores de Servicios Sociales o SSCs por sus siglas en inglés (Prahalad, 2005) y deben formar 20 grupos durante los próximos 12 meses. Cuando los grupos estén ya formados el SSC es compensado por el banco y finalmente se convierte en parte de la estructura piramidal de creación y monitoreo de los SHGs. Los SSCs son incentivados por el banco con 100 rupias por cada grupo formado, pero a su vez cada Consultor de Servicios Sociales debe mantener una cuota para mantener su status.

Ser parte de uno de los self-help groups (SGHs) implica que los individuos deben cumplir con ciertas características como ser miembros de la misma aldea, estar casados (para asegurarse que las familias también reciban los beneficios), que sus edades estén entre los 20 y 50 y enfocarse en personas iliteratas que se encuentren debajo de la línea de pobreza. Una vez que los grupos estén formados éstos deben elegir a un líder y 2 *Animadores* y, entre estas tres mujeres, los deberes son dirigir los grupos y mantener las cuentas. Las Animadoras llevan los registros de las reuniones, de los ahorros, los préstamos, y de las libretas de ahorros de los miembros. Además el SHG debe organizar las

reuniones fijando las horas y días de las mismas, debe sancionar a los miembros por la inasistencia y determinar los términos de pago de los préstamos.

En la primera reunión mensual cada miembro del grupo debe llevar 50 rupias, el equivalente a un dólar, para contribuir a una cuenta conjunta de ahorros con los otros miembros del SHG. El líder del grupo es responsable de recolectar el dinero y abrir la cuenta. Es imprescindible que cada mujer contribuya y participe cada mes. Después de 6 meses, el grupo ha acumulado 6.000 rupias (\$120) más los intereses acumulados en la cuenta. En este punto, los ahorros son convertidos en un fondo. El grupo puede acceder a este fondo para usarlo como un préstamo de emergencia para un individuo dentro del grupo; este préstamo tiene una tasa anual del 24%, mejor que cualquier tasa que un prestamista informal les ofrecería a estas personas.

Posterior al año de la formación del SHG, las mujeres ya pueden presentar una propuesta de préstamo a un oficial del banco y el valor del préstamo puede ascender hasta 250.000 rupias (\$5.000), con la distribución de \$250 dólares por miembro. Estos préstamos son sin colateral, sin embargo el grupo en su conjunto, es responsable por el préstamo de cada miembro y es justamente eso lo que genera el alto grado de colateral, un colateral social.

Después de que un Consultor de Servicio Social (SSC) ha formado 20 grupos se convierte en un Promotor, es decir asciende en la jerarquía de la pirámide. Como promotor debe supervisar las actividades de los 20 grupos, por el otro lado los Coordinadores están a su vez a cargo de 120 grupos. ICICI provee a los Coordinadores de un salario anual y estas personas trabajan de cerca con el banco, pero no son considerados como empleados

oficiales de la institución. Naturalmente estas mujeres, que empezaron como miembros dentro de un SHG, continuarán con sus deberes con ese grupo. El esquema gráfico de la estructura piramidal del modelo ICICI puede ser observada en el Anexo 6.

El lema del grupo de ayuda es “Ahorrar primero y crédito después”. Las personas dentro de los grupos son instruidas sobre lo crucial del hábito de ahorrar para poder salir de la pobreza, ellos deben estar conscientes de que es el ahorro el que reduce su vulnerabilidad ante muchos aspectos imprevistos y les provee de capital que puede ser empleado en varios proyectos de inversión. Además la responsabilidad colectiva y presión de grupo actúan como un fuerte “colateral social” que promueve la cohesión de los grupos. Los 3 pilares fundamentales del modelo son: aprender a ahorrar, aprender a prestar lo que se ha ahorrado y finalmente aprender a tomar prestado responsablemente.

La dedicación del programa de SHGs de ICICI tuvo dos inspiraciones principales: la primera fue que ICICI creía firmemente que el sector rural tenía un enorme potencial de crecimiento en India y en el sector financiero si era administrado de buena manera, la segunda fue que el banco expandiría su red de clientes y recibiría nuevos depósitos, así reduciría el costo de transacciones al menudeo a través de su estructura piramidal.

El modelo apalancó de manera extraordinaria la infraestructura y relaciones ya existentes de las instituciones microfinancieras y no gubernamentales; ICICI aprendió de estas organizaciones minimizando los costos de su curva de aprendizaje. Esta iniciativa fue rentable además de tener un contenido altamente social, ya que las tasas de interés que se cobran por los préstamos otorgados eran mucho más alta que la ofrecida normalmente por los bancos comerciales a otros segmentos de la población. El banco ICICI modificó el

paradigma de la banca para los pobres, que ya no es vista solo como una iniciativa social, sino también como una iniciativa, viable, sustentable y rentable.

5.2 Caso 2: Grameen Bank (Bangladesh).

El segundo caso ilustrativo fue tomado del paper de Muhammad Yunus titulado “Grameen Bank, Microcredit and Millennium Development Goals” publicado para la revista *Economic and Political Weekly* en 2004. Este paper sigue la evolución de las ideas y prácticas de microcrédito que tuvieron a Grameen Bank como pionero en Bangladesh y además provee de ciertas sugerencias sobre los problemas emergentes de la autosuficiencia financiera y la sustentabilidad institucional de los programas de microcrédito (Yunus, 2004).

El banco Grameen en Bangladesh es una organización microfinanciera y un banco de desarrollo comunitario que hace pequeños préstamos a los pobres sin el requerimiento de un colateral; éstos son conocidos como “crédito grameen”. Este banco nació de la iniciativa de Muhammad Yunus, economista bangladeshí, profesor de la universidad de Chittagong y Premio Nobel de la paz en 2006. El nombre Grameen se deriva de la palabra *gram* que significa “rural” o “aldea” en la lengua bangladeshí y surgió de una vivencia de Yunus cuando era profesor de economía en la universidad.

Yunus se sentía muy disconforme con los enormes problemas de hambruna y desigualdad que existían en Bangladesh en 1974 y decidió hacer algo para mejorar la situación de estas personas, empezando por las aldeas aledañas al campus. Yunus observó que estas personas sufrían porque no tenían acceso a cantidades mínimas de dinero para sustentar sus necesidades y actividades diarias. Para resolver este problema esta gente

acudía a prestamistas informales, mejor conocidos como chulqueros; estos prestamistas informales explotaban a las personas con condiciones infrahumanas de pago de los préstamos. Consternado con esta situación Yunus decidió hacer una lista de las personas de la aldea que se encontraban en esta situación, al levantar la información registró en su lista 42 nombres, eran 42 personas que necesitaban de solamente \$27 en total. Fue en ese momento que Yunus se dio cuenta que una cantidad mínima de crédito podría marcar la diferencia entre la pobreza y el progreso de muchas familias en el sector rural de Bangladesh y fue él quien de su propio bolsillo les concedió un préstamo a estas personas. No satisfecho con esto, y al ver que una mínima cantidad de dinero podía ser de tanta utilidad para los pobres, Yunus intentó vincular a estas personas con el banco situado en el campus de su universidad, sin embargo el banco se rehusó a involucrarse con estas personas, ya que argumentaba que los pobres no son personas solventes, no son idóneos para recibir crédito y representan un riesgo para el banco. No satisfecho con esto Yunus se ofreció como garante de estas personas para recibir una respuesta positiva del banco.

El tiempo transcurrió y Yunus continuó proveyendo de préstamos a los pobres de su propio bolsillo, obteniendo resultados magníficos y muy sorprendentes para él. Los préstamos eran pagados en su totalidad y además con extrema puntualidad por parte de las personas, que además se mostraban enormemente gratas con esta acción. Poco después de cruzar ciertas fases de desarrollo Yunus convirtió al proyecto en un banco formal, el Banco Grameen que se convirtió en pionero en la generación de microcrédito. Esta idea se expandió por todo el mundo, y fue la inspiradora para muchas otras instituciones, incluyendo la del banco ICICI del caso anterior. Este microcrédito significó mucho más que una ayuda monetaria para las personas de las aldeas de Bangladesh, significó que estas

personas mejoren sus condiciones de salud, de educación, de vivienda, sanidad e incluso hizo que las tasas de mortalidad en los niños disminuyeran, disminuyó también la tasa de natalidad y generó otra externalidad positiva como la de elevar el autoestima de las mujeres al sentirse más productivas.

Desde que Grameen se convirtió en un banco esta institución ha trabajado con casi 43.000 aldeas alrededor de Bangladesh y provee préstamos a 2,8 millones de personas, de las cuales el 96% son mujeres. El banco ha desembolsado más de \$4 billones, de los cuales \$3.6 billones han sido pagados en su totalidad, una cifra muy alentadora considerando los prejuicios que se tenía contra este segmento de la población (Yunus, 2004). La tasa de recuperación del banco es mayor al 90%.

Principios esenciales del Banco Grameen

El Banco Grameen pertenece a sus prestatarios pobres y trabaja exclusivamente para ellos. Los prestatarios del banco son propietarios de más del 90% de la institución, mientras que el porcentaje restante es propiedad del Estado. Desde el principio Yunus sabía que Grameen debería tener un sistema que fuera diseñado exclusivamente para cubrir las necesidades de los pobres, así que se identificaron las barreras principales que estas personas tenían para obtener créditos y se rompieron los paradigmas de los bancos convencionales para ajustarse a la realidad de los más pobres.

Los principios más importantes de la institución son:

1. Grameen cree que la pobreza no es creada por los pobres, sino por las instituciones y las políticas que los rodean. Para eliminar la pobreza estas políticas e instituciones deben ser modificadas, en su defecto, se deben crear nuevas (Yunus, 2004).

2. La caridad no es la respuesta para la pobreza. Ésta solo sirve para perpetrarla y crear dependencia; quita la iniciativa de los individuos para emprender y superar la barrera de la pobreza. La única manera de superar la pobreza para cada uno de estos individuos es liberar su energía y creatividad (Yunus, 2004).
3. El sistema Grameen está construido alrededor de la creencia de que no existe ninguna diferencia en habilidades de una persona pobre y cualquier otra. La única diferencia reside en que los pobres no tienen la oportunidad de explorar su potencial y es por eso que sus habilidades son subutilizadas y en muchos casos no se las utiliza. Si estas personas tuvieran la oportunidad y los recursos podrían cambiar sus vidas.
4. El banco Grameen se propuso revertir políticas que los bancos comerciales aplican y que representaban barreras para los pobres. Los bancos convencionales tienen el principio de entre más tiene una persona puede recibir más dinero, ya que es más solvente para devolverlo, Grameen piensa de la manera opuesta, argumentando que entre menos tenga la persona recibirá una prioridad mayor.
5. La suposición central de Grameen es que los pobres siempre pagan de vuelta. Esta suposición se basa en que para muchos de estos prestatarios este crédito constituye la primera vez que obtienen dinero, ya que nadie nunca antes les había confiado un crédito, es por eso que harán todo lo que esté en su poder para pagar el préstamo y tener un buen prestigio como pagador. Algunos demorarán un poco más que otros en pagar por circunstancias fuera de su control o voluntad, pero al final lo harán (Yunus, 2004).
6. Prestar a mujeres trae beneficios mucho mayores para las familias que prestar a los hombres. Este principio no es prejuicioso por parte de Grameen, sino es más bien un

principio objetivo y práctico; si una madre es la prestataria, sus hijos se convierten en beneficiarios directos de los fondos. Las mujeres poseen una mejor visión a largo plazo y son más pacientes para generar cambios en sus vidas y en las de sus familias; el bienestar familiar es fundamental en sus vidas. Adicionalmente las mujeres son excelentes administradoras de recursos escasos, estirando el uso de cada recurso al máximo. Grameen prioriza enormemente el acceso a crédito para mujeres y por esta razón el 96% de ellas constituyen la clientela del banco.

Los principios presentados por el Banco Grameen transforman totalmente los prototipos de cualquier banco convencional y sirven de aliento y esperanza para muchas personas que viven en la pobreza y que necesitan de una cantidad mínima de dinero para solventar sus necesidades diarias y emprender. Un solo crédito puede cambiar la vida de muchas familias.

El Crédito Grameen

El Banco Grameen creó su propio modelo de crédito y éste posee ciertas características que lo distinguen de otros tipos de crédito convencionales. Las características del Crédito Grameen son:

- Promueve el crédito como derecho humano.
- Su misión es ayudar a las personas a que superen la pobreza. Está dirigido a personas pobres y en especial a mujeres pobres.
- No está basado en ningún colateral o contrato legal, simplemente en confianza.
- Es ofrecido para crear actividades generadoras de auto empleo e ingreso, además para emprender proyectos de vivienda, en vez de consumo.

- Provee servicios en la puerta de los pobres con el principio de que el banco debe ir a la gente y no viceversa.
- Requiere que los prestatarios formen un grupo para poder acceder a los préstamos. Los préstamos son recibidos bajo una secuencia continua, es decir que nuevos préstamos están disponibles una vez se paguen los primeros. Un prestatario podría recibir más de un préstamo a la vez.
- Este crédito viene acompañado de programas de ahorro, tanto obligatorio como voluntario para los prestatarios.
- Se proveen 3 tipos de préstamos: préstamos generadores de ingreso (con una tasa de interés del 20%), préstamos de vivienda (con una tasa del 8%) y préstamos para educación de los hijos de las familias Grameen (con un interés del 5%). Todos los préstamos son de naturaleza simple, no compuesta (Yunus, 2004).
- Se da una mayor prioridad a la construcción de capital social a través de la formación de grupos y desarrollando liderazgo a través de la elección de dirigentes para cada uno de ellos.

Educación y vivienda

El objetivo del Banco Grameen es traer bienestar de manera sustentable a las vidas de las personas más pobres y de tratar de llenar las necesidades urgentes y prioritarias de los miembros de su comunidad. Es por estas razones que este banco además de proveer préstamos generadores de ingreso también busca servir con otros servicios financieros y así responder a necesidades imprescindibles de los más pobres y de todos los seres humanos como son la vivienda y la educación.

Al constatar la deplorable condición de las viviendas de muchas personas, en 1984 el Banco Grameen empezó a conceder préstamos para este fin. Los préstamos cubrían el valor de los materiales simples de construcción y letrinas sanitarias, este cambio básico en los materiales de construcción y en el uso de las letrinas crearon una enorme diferencia en las vidas de las personas, pues consiguieron una vivienda más habitable y con cierto grado de higiene. Grameen además apoyó a la educación a través de ayudas financieras a los estudiantes que optaban por cursar niveles de educación superior. Aquellos estudiantes que lograban acceder a niveles de educación terciaria podían acceder a préstamos de mayor valor que les permitieran cubrir el valor de su matrícula, vivienda y costos de manutención y académicos. Adicionalmente el banco también ofrece becas para los hijos de las familias miembros de Grameen, especialmente para las niñas mujeres motivándolas así a sacar mejores calificaciones (Yunus, 2004).

Fue a través de estas estrategias y por haber sido la institución pionera en este tipo de iniciativa que el Banco Grameen tuvo un éxito impresionante en Bangladesh y demostró que las personas que originalmente no calificaban como “solventes” para las instituciones financieras convencionales, lograban pagar sus préstamos en su totalidad y con altos índices de puntualidad. El Banco Grameen sentó un ejemplo mundial en el tema de microcrédito y le demostró al mundo que el financiamiento con fines sociales también podía ser sustentable y lucrativo.

6. Aprendizajes de los casos

Los casos presentados en la sección anterior nos dejan algunos aprendizajes y elementos que pueden ser aplicados en la realidad ecuatoriana. Tanto el caso de ICICI como el del Banco Grameen nos demuestran que el microcrédito para los pobres puede llegar a ser una práctica sustentable e incluso lucrativa para las instituciones que la lleven a cabo. Los casos también nos han enseñado que esta herramienta debe ser implementada con mucha cautela, tratando de adecuarla y adaptarla de la mejor manera a la realidad política, económica, social y cultural de un país. Implementar las microfinanzas es una tarea conjunta que debe unir al Estado, a las organizaciones no gubernamentales, a los bancos privados y naturalmente a las personas en la iniciativa.

Existen algunos elementos concretos que deben ser rescatados de los casos presentados. Primeramente el crédito debe ser orientado de una manera social e incluyente, y debe colocarse en actividades que tengan relación con las cadenas de valor; deben ser actividades autosustentables y que generen eslabonamientos dentro de la economía. El crédito debe ser utilizado para que los pobres emprendan actividades que incrementen la base productiva del país, y no se pierda o se desperdicie en actividades de consumo a corto plazo.

Otra enseñanza muy importante que los casos nos dejan es que el microcrédito sin asistencia técnica y capacitación es inútil. Instruir a los pobres en la cultura del ahorro y de la inversión con criterio marca la diferencia, pues además de proveerles de fuentes de financiamiento y de resguardo para sus fondos, el sistema financiero y la economía en general se fortalecerán en un país. Si las instituciones proveedoras de los microcréditos

capacitan a sus clientes sobre la manera de cómo administrar de mejor manera sus fondos, ellos aprenderán sobre el verdadero valor y el potencial productivo que tiene el dinero y cómo usarlo de manera más eficiente.

Finalmente los casos nos dejan modelos muy bien estructurados y de viable implementación, que empieza involucrando a las comunidades, llega a las instituciones públicas y a las no gubernamentales. Algunos elementos de las iniciativas de Grameen e ICICI pueden ser implementadas en el Ecuador de manera factible y quizá con mucho éxito.

Esta iniciativa se debería tratar de emular para nutrir, fortalecer y sobre todo expandir la base institucional del sector financiero nacional. El ejemplo de Grameen e ICICI podrían ser implementados en el país a través de la vinculación de los bancos con el sector rural y con las personas de más bajos recursos, pero sobre todo a través de las Cooperativas de Ahorro y Crédito que tienen una mayor acogida y apertura con estos segmentos de la población para que otorguen créditos en base a necesidades y no en base a depósitos existentes. Estas instituciones tendrán que realmente estar dispuestas a ver más allá del “perfil financiero” de la persona y enfocarse en su potencial de emprendimiento con requerimientos simples y no sobre un colateral o un garante.

El Ecuador está en capacidad y podría sin ningún problema reproducir algunos elementos de los modelos Grameen e ICICI, juntar a grupos de personas para que reúnan sus ahorros y actúen como financiadoras y capacitadoras para ir mejorando la condición de vida de los más pobres.

Si bien las instituciones financieras privadas se han mostrado renuentes a incurrir en actividades de microcrédito social, estas prácticas si se podrían realizar a través de la banca pública de desarrollo. Estas instituciones públicas y las cooperativas de ahorro y crédito, serían los colaboradores fundamentales de la propuesta de reforma del sistema financiero nacional que se presentará a continuación.

7. Propuesta de reforma del sistema financiero nacional a través de la modernización de la Banca Estatal de Desarrollo.

La siguiente proposición de reforma del sistema financiero ecuatoriano es una adaptación armónica de la propuesta realizada por Jaime Maya al Consejo Nacional de Modernización CONAM, en el gobierno de Lucio Gutiérrez en el año 2003.

La presente propuesta incluirá también ciertos elementos de los casos del banco Grameen e ICICI que podrían ser adaptados a la realidad ecuatoriana de forma viable y que puedan convertir al sistema financiero ecuatoriano en un sistema más incluyente y accesible para los más pobres.; en esta proposición se combinarán tanto los elementos de la propuesta al CONAM como las lecciones aprendidas de los casos citados.

La propuesta presentada al CONAM llamada “La lucha contra la Pobreza y la Reforma y Modernización de la Banca Estatal de Desarrollo” plantea una reforma de la Banca Estatal para que ésta sea la herramienta que permita la ampliación de la frontera financiera en el país. Este documento propone iniciar un proyecto que trabaje por la “bancarización de los pobres” convirtiendo a los bancos estatales en instituciones de intermediación financiera de Segundo Piso.

Banca de Segundo Piso se refiere a que las instituciones de la banca estatal servirán como entidades “madre” para una red de varias cooperativas de ahorro y créditos orientadas al nicho de mercado de sus organismos madre, siendo las cooperativas quienes otorguen realmente el microcrédito a los pobres, pero teniendo siempre tras de ellas el respaldo y la solvencia de su institución estatal madre. Así, las instituciones financieras públicas no tratarán directamente con los usuarios o beneficiarios de los créditos, sino que harán de colocadores de préstamos a través de las cooperativas de ahorro y crédito asignadas bajo su respaldo y siguiendo estrictamente los propósitos específicos de estos créditos.

Las instituciones financieras estatales que llevarán a cabo la función de bancos de segundo piso serían el Banco del Estado (antes BEDE), el Banco Nacional de Fomento (BNF), el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV) y la Corporación Financiera Nacional (CFN). Estas entidades trabajarían en conjunto con las cooperativas de ahorro y crédito en tres distintos ámbitos: en el sector urbano, en el sector rural y el tercero sería el sector de la vivienda a bajo costo.

Este documento propone un proyecto de reforma financiera que sea viable tanto financiera como políticamente y que renueve la estructura de la banca estatal en el país, que había sido altamente desacreditada por su fuerte vinculación con la clase política, adjudicando millones de dólares en créditos improductivos, lo que llevó a cuantiosas pérdidas y a constantes recapitalizaciones para cubrirlas (Maya, 2003). Se propondrá mejorar el funcionamiento de la desprestigiada banca estatal de primer piso y volverla una herramienta de vinculación con los sectores menos afortunados del país para crear instituciones financieras sustentables que ayuden con crédito para los más pobres de la nación.

7.1 Objetivos de la propuesta

La propuesta de reforma para la banca estatal tiene como objetivos modificar la estructura actual de las instituciones financieras públicas y direccionarlas hacia el apoyo a los sectores de las PyMES, las microempresas, las cooperativas de ahorro y crédito, los artesanos, entre otros para articular una estrategia que sirva para alivianar la pobreza y la deuda social del Ecuador.

Entre los objetivos primordiales de la propuesta se encuentran:

- Impulsar la actividad microfinanciera en el país
- Propiciar el mayor alcance de la banca urbana y sobre todo rural
- Facilitar el acceso a crédito para los pobres que no poseen colaterales
- Fortalecer el sistema cooperativo de ahorro y crédito
- Fortalecer todas las actividades microfinancieras y cooperativas ya existentes
- Incrementar la eficiencia de los Bancos Estatales
- Eliminar la injerencia política en los Bancos Estatales
- Complementar las actividades de la banca privada con prácticas microfinancieras orientadas a lo social
- Alentar el despliegue del mercado de valores en el país
- Modificar la legislación para que las ONGs puedan vincularse con actividades microfinancieras para los pobres.
- Reducir los índices de pobreza y promover el emprendimiento de este segmento de la población

7.2 Antecedentes y motivaciones de la propuesta de reforma

La propuesta tiene como base teórica a la escuela keynesiana de la economía que sugiere que una oportuna y bien direccionada intervención del Estado en la economía es una herramienta fundamental para solucionar problemas como la inflación, desempleo y, en el caso ecuatoriano, la pobreza. Esta premisa está muy vinculada con la creación de una Banca de Desarrollo estatal para corregir las fallas del mercado.

Sin embargo esta visión, que había tomado mucha fuerza después de la Segunda Guerra Mundial, comenzó a perder preponderancia en la época de los setentas y con ella los bancos de desarrollo empezaron a debilitarse. La visión de economía liberal clásica volvió a la palestra y la confianza en las fuerzas de mercado se recuperó; el modelo decidió ser implementado en América Latina. La crisis de la deuda externa del país en los años ochenta, acompañados de las nuevas exigencias de los acreedores internacionales hicieron que el Ecuador recurriera a la apertura del comercio exterior, la liberación de los mercados financieros y a las devaluaciones (Maya, 2003).

Lamentablemente para América Latina y para el Ecuador el fracaso del modelo liberal de los años ochenta, calificado como la “década perdida de América Latina”, revivió las convicciones de que una Banca de Desarrollo era un factor imprescindible para el desarrollo de la economía de los países del tercer mundo. Naturalmente se debía reformar y modificar su enfoque para evitar los errores anteriores, muchos de ellos causados particularmente por la excesiva injerencia de la clase política.

Estos antecedentes y realidades son las que motivan a la presentación de esta propuesta, exponiendo una opción que propicie el desarrollo socio-económico del Ecuador de una manera inteligente y sobre todo sustentable.

7.3 Pilares de la reforma

Los pilares de esta propuesta son al mismo tiempo sus objetivos y se derivan de las lecciones aprendidas de los casos analizados previamente. Entre los puntos principales de esta propuesta de reforma están:

a. La conservación de la autonomía de cada institución

Para asegurar la estabilidad y responsabilidad de la Banca de Desarrollo sus instituciones deberían contar con plena autonomía para realizar sus operaciones en su nicho de mercado específico y no dejar bajo ningún concepto que su funcionamiento u objetivos sean alterados por intereses políticos o políticas miopes que impidan que este proyecto se realice.

Cada uno de los bancos de desarrollo nacionales servirían de apoyo a una red de cooperativas de ahorro y crédito para que sean estas instituciones quienes otorguen los créditos, pero contando con el respaldo de sus instituciones “madre”.

Mantener la autonomía de cada una de estas instituciones financieras estatales (con su red de cooperativas) sugiere que éstas se mantengan como entidades separadas y se concentren exclusivamente en sus nichos de mercado determinados, que no se fusionen dentro de un solo organismo como un departamento de crédito más, ya que esto

ocasionaría una complicación dentro de las operaciones y además incrementaría la burocracia en los procesos.

b. “Bancarización de los pobres”

Otro de los pilares fundamentales de esta propuesta se constituye en la creación de nuevas cooperativas de ahorro y crédito, a cargo de los bancos estatales de desarrollo, para ampliar la oferta y alcance de los servicios financieros para los pobres. Estas cooperativas además de otorgar créditos, deberían permitir la movilización de los ahorros de sus clientes, del servicio de giros y pagos y además proveer de planes de ahorro y crédito que se ajusten a las necesidades particulares de sus clientes, como créditos para la educación, seguros para sus depositantes, etc. Este tipo de cooperativas deberán cambiar en cierta manera el modelo de los bancos privados convencionales ya que ofrecerán planes de cuentas de ahorro mancomunadas, sin requisito de saldo mínimo y con apertura para personas que no tengan colateral que respalden sus créditos.

c. Eliminación de la injerencia política en estas instituciones

La eliminación de la injerencia política es otro pilar fundamental para que se pueda desarrollar esta propuesta. Esta propuesta debe ser de estado y no de gobierno para que pueda tener una sustentabilidad en el tiempo y que rebase el periodo presidencial del mandatario de turno. De igual manera la Asamblea deberá proponer y aprobar una serie de reformas de ley para propugnar este cambio. Luego de contar con el marco legal, se debe contar con el apoyo político y la autonomía de las instituciones se debe iniciar con una campaña profunda y constante de información y concienciación entre el segmento más pobre de la población para que conozcan de los beneficios y requisitos para lograr el acceso

al crédito de una manera más equitativa y democrática, y que los futuros beneficiarios se empoderen y luchen porque se respete el marco legal y la no injerencia política para que ellos con su participación sean los actores y a su vez los vigilantes de que se cumplan con los planteamientos establecidos.

Esta autonomía en la práctica fortalecerá la credibilidad de las instituciones y por ende existiría una mayor captación de ahorros y mayor cantidad de créditos. Otra manera de alcanzar la autonomía de la banca de segundo piso es haciendo que las cooperativas que se encuentran bajo su red se conviertan en accionistas de la institución financiera pública, esto contribuiría a su privatización paulatina.

d. Habilitación de la banca de inversión para las instituciones de la banca pública

Se deben realizar algunas reformas legales en el país para habilitar a los Bancos Estatales para que se puedan desenvolver en actividades de banca de inversión. Esto promovería el mercado primario y secundario de valores y además incentivaría a que empresas privadas colaboren con las entidades de la banca pública y canalizar mayor flujo de fondos a este sistema.

e. Fortalecimiento del mercado de capitales

Otro elemento de esta estrategia, que si bien es bastante ambicioso, pero que sería muy beneficiosa para la banca estatal de desarrollo, es que ésta participe activamente en la captación de recursos a plazo en el mercado de capitales a través de la emisión de bonos, obligaciones y titularizaciones de sus activos. Con estas herramientas la banca pública podrá abastecerse de más recursos para otorgar créditos y además redescontar la cartera de mediano y largo plazo de las cooperativas bajo su red.

El mecanismo de titularización de activos podría ser un recurso de muchísima utilidad para las instituciones de la banca pública de desarrollo, pero es necesario que se realice una reforma a la Ley del Mercado de Valores para impulsar este mercado en el país, que al momento es muy incipiente y muy subutilizado. Se debería reducir los costos de intermediación y publicitar y socializar a las empresas los beneficios de este tipo de transacciones para que existan más participantes y los costos de transacción y de capital se reduzcan.

Existen algunas posibilidades para que los bancos estatales incurran en este mercado. Por citar algunos ejemplos el BEV podría titularizar sus carteras hipotecarias y colocarlas en el mercado de capitales vendiéndoselas al BIESS u otras instituciones interesadas. Así mismo el BNF podría hacer lo mismo con su cartera proveniente de las cooperativas de primer piso o emitir obligaciones. Finalmente el Banco del Estado podría actuar como la entidad que otorgue concesiones para la construcción de infraestructura rural y financiaría esta inversión titularizando los flujos futuros de estos proyectos y comercializándolos en el mercado de valores.

f. Marco regulatorio y legislación especial

Por obvias razones se requiere de un marco regulatorio especial para la supervisión y control de las renovadas instituciones financieras estatales y sus redes de cooperativas. Se podría crear una especie de Superintendencia de instituciones microfinancieras que regule el otorgamiento de créditos por parte de las entidades de banca de primer piso. Durante la transición en la formación de este organismo la función podría ser delegada a la Superintendencia de Bancos y Seguros.

Legislación especial para ONGs

Además la ausencia de un marco legal para otros programas de microcrédito especialmente de las ONGs hace que éstas tengan importantes limitaciones en su crecimiento. Existen organizaciones no gubernamentales en el país que llevan a cabo programas de microcrédito para los pobres en base a donaciones, pero esta no es una tarea fácil ya que las donaciones tienen una naturaleza muy variable. Se debería crear una legislación especial para que ciertas ONGs, que han alcanzado una escala importante, que cumplan con ciertos parámetros de calidad en su administración y solvencia y que tienen como uno de sus fines las microfinanzas para los pobres, estén autorizadas a captar depósitos de las personas. Esto sería de gran ayuda al sistema financiero, ya que se podría eliminar el vacío financiero que los bancos privados han dejado y atender las necesidades de los más pobres.

Una legislación de este tipo eliminaría los problemas de financiamiento de estas ONGs y permitiría que se conviertan en instituciones cuasi financieras, teniendo ciertas sucursales dedicadas a los servicios microfinancieros para los pobres, pero manteniendo la mayor parte del volumen de sus operaciones como una ONG convencional. Este marco legal propiciaría el cambio en el escenario del microcrédito en el país y beneficiaría al segmento más pobre de la población que no ha formado parte del sistema de créditos bancarios.

La ventaja primordial que las ONG ofrecen es que ellas conocen de mejor manera el medio y la realidad de las personas pobres en el país porque muchas de ellas trabajan con comunidades y segmentos de la población que muchas veces son olvidados por las instituciones públicas, por su aislamiento geográfico o social. Además este tipo de

entidades no poseen algunos prejuicios que otras instituciones financieras clásicas podrían tener sobre las condiciones de solvencia y pago de las personas menos favorecidas en el Ecuador y como antecedente tenemos que antes de las cooperativas de ahorro y crédito, eran las ONGs quienes en un principio proveían de fondos a las personas más pobres para propiciar su desarrollo.

Integrar parcialmente a ciertas ONGs al sistema financiero nacional permitiría que estas puedan captar depósitos, solucionar sus problemas de financiamiento y disponer de más dinero para prestar a los pobres. Estas organizaciones servirían de complemento para la red de cooperativas de ahorro y crédito que se encontrarían bajo la coordinación de las instituciones públicas de la Banca de Segundo Piso y fortalecerían aún más la estructura de microcrédito orientada para el desarrollo de los más pobres del país.

g. Creación de una central de riesgo para las instituciones microfinancieras

El Control y seguimiento son indispensables en las instituciones y en los procesos, es por eso que toda la banca de desarrollo, instituciones de Primer y Segundo Piso, deben compartir una central de riesgo para supervisar y llevar un registro de las personas deudoras y los valores de los créditos impagos que fueron distribuidos a través de las cooperativas. Esto para minimizar el riesgo moral, la pérdida de recursos de las cooperativas y asegurar la transparencia en el otorgamiento de los créditos.

h. Erradicación del desempleo y la pobreza a través del crédito cooperativo

Como se había mencionado anteriormente en las lecciones de los casos, las microfinanzas son útiles para el desarrollo de una nación si son dirigidas a actividades productivas en el país. El microcrédito no debe ser otorgado como una dádiva, regalo ni

tampoco debe ser otorgado a cualquier individuo en precaria situación económica: el microcrédito deber ser otorgado de manera que fortalezca las cadenas de valor de una economía o integre a más personas dentro de ellas.

Se requerirá de mucha responsabilidad y selectividad por parte de las cooperativas de ahorro y crédito vinculadas a la banca pública para que sólo otorguen préstamos a individuos o entidades que estén dentro de la cadena de valor y tengan proyectos desarrollados o por desarrollarse para integrarse a ella. Solo de esta manera el microcrédito se podrá convertir en una estructura auto sostenible y mantener la tasa de morosidad e impago en niveles de riesgo aceptables.

El crédito y los préstamos de las cooperativas deben ser encaminados principalmente hacia las cooperativas de producción, a las PyMEs, a las microempresas y a emprendedores de escasos recursos con estrategias formales y concretas de negocio que ya se estén desarrollando y que necesitan más fondos para crecer, o en su defecto fondos para empezar. Estas actividades con potencial productivo y de crecimiento deben ser financiadas para que puedan generar eslabonamientos en la economía, generando empleos y ampliando la base productiva del país.

Las cooperativas de ahorro y crédito tendrían más apertura que los bancos privados para otorgar este tipo de créditos por el hecho de estar respaldados por la banca pública de desarrollo, que puede sobrellevar con mayor comodidad dificultades de insolvencia y financiamiento.

i. Incentivos para el ahorro mancomunado

Una lección muy importante que nos deja los casos aprendidos es que se debe instaurar una cultura de ahorro en la población para de esta manera propiciar el desarrollo de las personas a través del microcrédito. Para que existan fondos prestables entre las personas más pobres del país, primero deben existir personas que los oferten y para que esto suceda se debe empezar por generar una cultura de ahorro en las comunidades.

Esta propuesta planea seguir el ejemplo de ICICI y formar los conocidos grupos de autoayuda o SHGs, en donde varias personas de la misma comunidad o entorno se juntarán y unirán sus ahorros para abrir una cuenta mancomunada en una de las cooperativas de ahorro y crédito. Todos los miembros de este grupo deberán realizar aportes periódicos a este “fondo”, aunque sean cantidades pequeñas, para posteriormente usarlo como capital y que éste a su vez sea prestado a los miembros del grupo que emprenda en algún proyecto o cubran alguna necesidad emergente. La aprobación de este préstamo dependerá naturalmente de la aprobación del SHG.

Las cooperativas de primer piso además ayudarían con incentivos monetarios para los grupos que decidan depositar sus fondos a plazo, siempre y cuando realicen aportaciones periódicamente. Las cooperativas respaldarían con un monto en dólares, proporcional al depósito reunido por el grupo, y lo adicionarían al fondo con la condición de que este dinero sea depositado a un plazo de 6 meses o más, dependiendo de la decisión que tome el SHG.

Finalmente las cooperativas, a través de sus funcionarios y redes constituidas, realizarán talleres de capacitación sobre los conceptos y la importancia del ahorro, la inversión y otros

conceptos críticos para el otorgamiento de préstamos a las personas interesadas y miembros de los SHG. Se deberá tratar de que las personas interioricen que el empoderamiento y el compromiso moral con esta práctica y con los grupos serán elementos indispensables para la consecución de cualquier crédito.

j. Profundización de los mercados financieros urbanos y rurales

La manera más eficiente y rápida de profundizar los mercados financieros en las zonas urbanas, pero sobre todo en las rurales, es a través de las cooperativas de ahorro y crédito.

En los sectores rurales estas cooperativas deberán servir como nexo entre los pequeños agricultores y los compradores mayoristas, proveyendo de crédito a los agricultores y además eliminando la intermediación en la compra/venta de productos que reduce su margen de ganancia. Las cooperativas deberán servir como un canal de mercadeo para los pequeños productores agrícolas y deberán establecer mecanismos que faciliten la compra de insumos agropecuarios a gran escala y, de la misma manera, deberán servir como intermediarios para que estos agricultores puedan vender sus productos a precios justos a entidades privadas o al BNF, que actuaría como comprador mayorista.

Además de cumplir la función de comprador mayorista, el BNF servirá como ente capacitador y proveedor de asistencia técnica para los agricultores, entrenándolos en el uso de nuevas tecnologías y financiando la adquisición de ellas a través de las cooperativas. El BNF también asesorará a los agricultores en planeación y desarrollo de actividades de negocio para que estos productores pequeños puedan vender de mejor manera su producción agrícola, a precios justos y con calidad superior.

Con la ayuda de las cooperativas y el BNF en la esfera rural se podrían generar clusters que generen una producción de mayor valor agregado a través del financiamiento y la asistencia técnica, agrupando a varios productores agrícolas pequeños de un mismo sector y construyendo centros de acopio para que su producción sea recolectada de forma centralizada y posteriormente pueda ser adquirida en grandes volúmenes por mayoristas privados o por el BNF.

Por el otro lado, en la esfera urbana, la concentración no será con los productores agrícolas sino con las PyMEs y tendría a la CFN como la institución de Banca de Segundo Piso encargada de este segmento de la población. La CFN, apoyada por su respectiva red de cooperativas, será la encargada de distribuir el microcrédito a pequeños empresarios con iniciativas de negocio prometedoras y a emprendedores que deseen iniciar un pequeño negocio, siempre y cuando éste tenga un plan sustentable y perspectivas de éxito.

7.4 Implementación y estructura formal de la propuesta

La propuesta de reforma al sistema financiero ecuatoriano constará de cuatro niveles: en el primer nivel estará una institución superior reguladora que unifique la dirección de todas las instituciones de la banca pública de desarrollo, en el segundo nivel estarán las instituciones de la banca pública que cumplirán las funciones de bancos de segundo piso (BEV, BEDE, BNF y CFN) en el tercer nivel se encontrarán las cooperativas de ahorro y crédito que serán las encargadas de proporcionar los fondos prestables y finalmente en el cuarto y último nivel se encontrarán los beneficiarios de los créditos: personas naturales, de forma individual o grupal (SHGs), y personas jurídicas (microempresas, PyMEs).

7.4.1 Primer Nivel – Institución reguladora de la banca pública de desarrollo

Se deberá crear una institución reguladora con el fin de unificar a las instituciones de la banca pública de desarrollo y velar por la eficiencia, especialización y transparencia en las prácticas y procesos de cada uno de los bancos estatales.

Esta institución se encargará de distribuir las funciones de cada uno de los bancos estatales y de sus redes de cooperativas y establecerá políticas y objetivos para cada uno de sus nichos de mercado para que así se puedan alcanzar las metas antes mencionados en esta reforma. Otra de las funciones de esta institución reguladora será la de velar por la autonomía de las entidades de la banca pública y no permitir que sus prácticas y objetivos sean modificados por intereses políticos. Sin embargo, las entidades de la banca pública deberán rendirle cuentas a esta institución y presentar informes sobre el avance de sus operaciones, los montos de los préstamos concedidos, índices de impago, etc.

Además esta institución será clave para direccionar y gestionar los planes de titularización de cartera de cada uno de los bancos estatales y hacer de intermediario entre los bancos estatales y entidades multilaterales de crédito, en el caso de que éstos necesiten fondos extras para financiar sus operaciones. La institución reguladora haría las funciones de una fiducia en el caso de presentarse esta situación y la garantía para el financiamiento externo serían naturalmente los activos de las instituciones de la banca pública. Este aspecto sobre todo sería fundamental para el éxito de la iniciativa.

7.4.2 Segundo Nivel – Instituciones financieras públicas

Como segundo elemento, primero para evitar la injerencia política en la adjudicación de crédito y préstamos y, segundo para especializar las operaciones

crediticias en el país, se propone que las instituciones de la banca pública de desarrollo cumplan únicamente las funciones de banca de segundo piso, es decir que no tengan contacto directo con los usuarios de los microcréditos, sino que sólo sirvan para fijar los objetivos de crédito y canalizarlos a través de las cooperativas de ahorro y crédito, que se encargarán de la tramitación y adjudicación de los mismos. De esta manera el riesgo crediticio será localizado únicamente en la banca de primer nivel y podrá ser depurado en el mismo nivel, sin afectar enormemente a la banca pública.

Como se había mencionado anteriormente la función primordial de cada uno de los bancos estatales será la canalización de fondos al sector cooperativo de ahorro y crédito, pero también éstas entidades realizarán la función de adquirir carteras titularizadas de las cooperativas de ahorro y crédito a cambio de fondos para las mismas. Es decir, las entidades de la banca pública redescontarían los préstamos otorgados por estas cooperativas, y de esta manera ellas podrán obtener fondos de los bancos estatales colocando a los pagarés de sus clientes como garantía (Maya, 2003).

Con el fin de alcanzar el objetivo de obtener la total independencia de las instituciones de la banca pública y para eliminar completamente la injerencia política dentro de ellas, estas entidades se convertirán paulatinamente en sociedades anónimas, en donde las cooperativas de ahorro y crédito pertenecientes a su red tendrán la opción de adquirir participaciones sobre su propiedad.

En lo concerniente a las funciones estratégicas de cada banco estatal, cada uno de ellos continuará en su nicho de mercado. La CFN seguirá orientada al sector urbano, el BEV hacia la vivienda rural y urbana, el BNF hacia el sector rural y el BEDE o Banco del

Estado seguirá con su perspectiva más generalista, canalizando recursos para la ejecución y desarrollo de obras y servicios públicos. Incluso este banco podría convertirse en la institución de Segundo Piso que realice las operaciones de Banco de Inversión, otorgando concesiones de infraestructura rural como carreteras, puentes, etc.

De esta manera el direccionamiento de los créditos por parte de las instituciones de la Banca Pública se mantendrán con los mismos fines estratégicos, pero esta vez con una estructura renovada, canalizando los fondos de manera más eficientes y realizando operaciones inéditas como la titularización y otras operaciones de banca de inversión.

7.4.3 Tercer Nivel – Cooperativas de ahorro y crédito

Las cooperativas de ahorro y crédito y las mutualistas servirán de vínculo entre la Banca de Segundo Piso y los solicitantes de crédito y deudores. Ellas serán quienes se encarguen de evaluar los casos individuales de cada cliente o SHG y otorgar los créditos y préstamos para las personas que más lo necesiten. Los créditos, como se había mencionado anteriormente, serán orientados en base a necesidad y sin poner demasiado énfasis en la solvencia del cliente, naturalmente esta necesidad o proyecto deberá ser muy bien fundamentado por el cliente y su capacidad de pago deberá ser medianamente predecible.

Las cooperativas de ahorro y crédito serán agrupadas, formando una red que ofrezca préstamos a un cierto nicho de mercado y estando bajo el control y supervisión de uno de los bancos del estado, sea la CFN, el BEV, el BEDE o el BNF. Las cooperativas trabajarán conjuntamente con las instituciones de Segundo Piso, con los clientes individuales o con los SHGs ajustando sus sistemas de crédito de acuerdo a sus necesidades. Las cooperativas

deberán establecer plazos y montos de pago flexibles para las personas que opten por sus préstamos y no será necesaria la presentación de un colateral o garantía.

Naturalmente las tasas de interés de estos préstamos serán más elevadas que las de los bancos privados convencionales; esto para poder compensar el riesgo y la falta de una garantía obligada.

Todas las cooperativas tendrán la oportunidad de adquirir participaciones, es decir volverse accionistas de las instituciones de la banca pública de segundo piso y poder adquirir mayor poder de decisión sobre la cantidad y destino de los créditos. Asimismo, se deberán hacer algunos ajustes en el tema de la gobernabilidad y manejo de estas instituciones, en especial en las mutualistas, ya que los beneficios de sus actividades no se distribuyen a sus depositantes como es lo usual en otros países, sino que son destinados para salarios y beneficios de sus administradores (Maya, 2003).

7.4.4 Cuarto Nivel – Beneficiarios de los créditos

Los beneficiarios de los créditos podrán ser tanto personas individuales, SHGs o personas jurídicas como microempresas o PyMEs que tengan la necesidad de un crédito para emprender en un proyecto o cubrir una necesidad. Las personas más pobres que necesiten un préstamo y no tengan activos para presentarlos como colateral o garantía no deberán presentarlos, pero los individuos o entidades que si dispongan de uno si lo deberán hacer.

Se dará prioridad al crédito a personas agrupadas en SHGs o en “unidades económicas” que formen parte de la cadena de valor o tengan intenciones de integrarse a

ella. Dentro de estas unidades económicas pueden calificar las microempresas, cooperativas de comercialización y producción y las pequeñas y medianas empresas.

El diagrama de la estructura y los cuatro niveles de esta propuesta puede ser visualizado en el anexo 7 de este documento.

8. Conclusiones

8.1 Conceptos primordiales de la propuesta

Después de haber definido y analizado varios conceptos sobre las microfinanzas, sobre desarrollo, haber analizado los casos del Banco Grameen en Bangladesh e ICICI en India y haber expuesto el proyecto de reforma al sistema financiero, existen algunos elementos que deben ser rescatados para realizar conclusiones y recomendaciones en lo referente a este tema de investigación y a la propuesta en concreto.

Como se ha dicho a lo largo de todo el trabajo existe un concepto que es fundamental para que todo el esquema de las microfinanzas tenga una base sólida y goce de éxito en el largo plazo; este concepto es el ahorro. El ahorro es de crucial importancia para el crecimiento, el funcionamiento y la sustentabilidad de un sistema financiero. Éste es el paso previo y el requisito fundamental para que exista una oferta de fondos prestables y para que se produzca inversión. Sin el ahorro, ni el sistema microfinanciero, ni mucho menos la propuesta presentada anteriormente tendrían validez alguna; su desarrollo sería inviable.

El país debe educar a las personas en prácticas de ahorro y lo debe hacer empezando por la esfera micro de la economía. Los individuos, especialmente los pobres, deben tratar

de hacer un gran esfuerzo ahorrando aunque sea una mínima cantidad y por posponer por un tiempo su consumo. El Ecuador, siendo un país en vías de desarrollo, no debe seguir el ejemplo de economías desarrolladas con grandes índices de consumo de corto plazo como la norteamericana, sino debe enfocarse en el ahorro y en la inversión a mediano plazo. Si bien el consumo es una actividad importante para la economía de un país, su propensión en nuestro país debe reducirse, sobre todo en las personas más pobres; sólo así las estructuras microfinancieras tendrán el éxito deseado.

La propuesta tiene una alta consciencia sobre la importancia del ahorro y es eso lo que motiva a la formación de los SHGs o grupos de auto ayuda. Esta estructura trata de potenciar al ahorro, volviéndolo una actividad comunal y mancomunada, donde el trabajo y la confianza mutua juegan también un papel fundamental para la propuesta.

Otro aspecto a considerar es que, antes de implementar el modelo propuesto las definiciones de pobreza y desarrollo deben ser contextualizadas para la esfera nacional. Las entidades microfinancieras y la banca estatal deberán definir estrictamente el perfil del beneficiario de los préstamos y créditos en el país y enfocarse en las personas pobres, pero con propuestas u objetivos de progreso y desarrollo para ellos, sus familias y su comunidad.

Como se había mencionado antes, lo último que se desea es que esta propuesta se derive en un sistema de enfoque caritativo, donde se otorgue una ayuda gratuita o se convierta en un “bono” a las personas. El sistema será un sistema enfocada a prácticas sustentables y por qué no lucrativas por parte de las cooperativas. La capacidad de pago y sobre todo el potencial de los proyectos de las personas pobres deberán ser evaluados por

las instituciones de primer piso de manera meticulosa y profesional, pero con menor exigencia y selectividad que un banco privado convencional.

Las cooperativas deberán realizar sus actividades con un enfoque social e incluyente, pero no caritativo, ya que este enfoque no beneficiará el desarrollo de las personas, que es uno de los fines primordiales de esta iniciativa.

Las personas, SHGs o microempresas antes de poner en marcha su proyecto deberán obligatoriamente recibir educación y capacitación financiera las que deben preceder al crédito y así mismo éste precederá a la asistencia técnica que las cooperativas y entidades no gubernamentales provean a sus nuevos clientes. Hay que reiterar que crédito sin asistencia técnica es una práctica ineficiente, pues los recursos que se otorguen serán subutilizados y desperdiciados.

8.2 Supuestos para el éxito del modelo

Para que la propuesta presentada tenga éxito en el país se deben cumplir algunos supuestos principales; sin ellos la propuesta no podrá ser puesta en marcha y su éxito sería comprometido. Los supuestos engloban los ámbitos legales, constitucionales y logísticos.

El primer supuesto para el éxito del modelo es la decisión política y el apoyo incondicional del gobierno y la legislación ecuatoriana para realizar las reformas necesarias para que la banca pública de desarrollo se adecue al modelo y pueda realizar los procesos y funciones que propone la reforma.

El gobierno, en caso de apoyar esta iniciativa, deberá realizar un decreto para la formación de una entidad superior que controlará a los bancos de segundo piso y a la cual

éstos deberán rendirle cuentas. Esta entidad deberá designar a los gerentes generales de cada institución de la banca pública, en base a méritos y no a influencia política, para que se encarguen de llevar hacia adelante los objetivos de la reforma. Asimismo, se deberá modificar la legislación para que ciertas ONGs, que cumplan con los requisitos de escala y solvencia estipulados por la entidad de control, posean sucursales que puedan ofertar sistemas de microcrédito a los pobres.

El gobierno sería además fundamental para apoyar la creación de cooperativas de ahorro y crédito y mutualistas especializadas que formarán parte de la red canalizadora de recursos de los Bancos de Segundo Piso. El apoyo del Ejecutivo es sin duda el factor de mayor importancia para la implementación y éxito de la propuesta, ya que dada la estructura y funcionamiento del sistema financiero privado en el Ecuador, sus instituciones se mostrarán renuentes a sumarse a esta iniciativa, por temas de costos operativos y riesgo, así que deberá ser el Estado quien la impulse a través de los fondos públicos y las instituciones de la banca pública de desarrollo.

Finalmente, los supuestos referentes a la logística de la propuesta le pertenecerán a las cooperativas y a los SHGs. Para que el proyecto funcione, las cooperativas deberán ser muy cautelosas y visionarias en la otorgación de préstamos y crédito a las personas y microempresas. Por otra parte se deberán crear estándares altos de evaluación para los postulantes a los créditos de las cooperativas y también para la creación de los SHGs; es muy importante también realizar un seguimiento a las personas para evitar el riesgo moral posterior al otorgamiento del préstamo. Las cooperativas solo estarán autorizadas para otorgar créditos si éstos están exclusivamente vinculados con el nicho de mercado y al de sus instituciones de banca de segundo piso.

En lo referente a los SHGs el supuesto a cumplirse será la colaboración y trabajo en conjunto de sus miembros. La confianza y la colaboración de los miembros de los SHGs serán claves para su funcionamiento. La idea principal de estos grupos de auto ayuda es que ellos potencien la importancia del ahorro mancomunado y que las personas se den cuenta de que ahorrar en conjunto trae más beneficio que hacerlo personalmente, ya que la cantidad de dinero que se deposita en las cuentas es mayor y crece más rápidamente. Además estos grupos generarán una importante presión social, esto hará que las tasas de impago se reduzcan, ya que, al pertenecer a una misma comunidad y un mismo entorno, las personas sentirán la presión de no defraudar a los miembros de su grupo y a no poner en riesgo su reputación, su historial de crédito y esto hará que estas personas hagan todo lo que está en su poder para aportar periódicamente al fondo y pagar puntualmente un préstamo en caso de que se les adjudique uno.

Si estas estructuras funcionan como se ha planteado, el sistema gozará de una eficiencia y eficacia que permitirá que los objetivos de la reforma se alcancen y que los préstamos sean colocados de manera racional y las tasas de morosidad e impago sean bastante reducidas.

Si bien la propuesta de reforma presentada es bastante ambiciosa y está fundamentada en supuestos que tienen muchas aristas como son la política, las reformas legales, entre otras, considero que ésta constituye una opción posible de implementar en el país, sobre todo con el esquema político que tiene en la actualidad. El gobierno de la Revolución Ciudadana, al tener una perspectiva más social e incluyente, podría presentar cierta apertura para la implementación de una propuesta de esta índole.

9. Recomendaciones

Entre algunas de las recomendaciones que se podrían realizar para la propuesta están las referentes a los pormenores en la logística e implementación de la misma.

Para la implementación y funcionamiento de la propuesta el mercado de valores juega un rol primordial, por tanto éste debería ser impulsado e incentivado. Si el mercado de valores continúa siendo incipiente y poco desarrollado como en la actualidad las alternativas de titularización y emisión de valores para las nuevas instituciones de la banca de desarrollo serán inútiles y los propósitos de esta iniciativa no podrán tener los alcances deseados.

Otro aspecto muy importante de la iniciativa es que las cooperativas y mutualistas se formalicen registrándose en la entidad superior propuesta para que puedan ser incluidas en el proyecto y controladas y monitoreadas con el fin de que realicen un trabajo eficiente y dentro de los lineamientos establecidos en cada nicho. El funcionamiento de las cooperativas de ahorro y crédito deberá ser reglamentado y estructurado adoptando ciertas prácticas y procesos de la banca privada, pero con una flexibilidad particular, ya que atiende a otro mercado, el mercado de los pobres.

La formalización de los procesos lleva naturalmente a otros pormenores que no fueron mencionados en la propuesta como tal, que son la estructura organizacional de las cooperativas y de la banca de segundo piso, pero que deberán ser definidos sobre la marcha y de acuerdo con los requerimientos que vayan surgiendo. Lo que sí está claro es que las políticas de administración, tanto de los bancos estatales como de las cooperativas, deberán ser depuradas, para crear una estructura organizacional eficiente evitando que se

burocraticen los procesos y sobre todo para eliminar la injerencia política en la concesión y manejo de los créditos.

Finalmente otra de las recomendaciones, y quizá la más importante, es que se deberían lograr que esta propuesta trascienda al mandato del gobierno de turno y se vuelva una política de Estado para que pueda ser implementada paulatinamente y con miras a largo plazo. Esta propuesta no es de corto plazo, es un proceso a mediano y largo plazo que necesitará del total apoyo del gobierno, sea del actual o de otro mandatario. Si la propuesta adquiere solamente el status de política de gobierno y no de política de Estado, ésta podría ser frustrada y dejada a medio hacer por una futura administración y no alcanzaría los fines y propósitos esperados para ella. Es importante que el gobierno de turno haga hincapié en que esta es una meta a largo plazo y que está completamente intencionada para servir como complemento al sistema financiero privado, no para reemplazarlo.

Los frutos de esta propuesta no podrán ser vistos de inmediato, lo cual es una de las posibles desventajas de ella, pero en el largo plazo ésta tiene un gran potencial que podrá modificar el paradigma actual del sistema bancario ecuatoriano e introducir un sistema financiero más incluyente, social y solidario, que mire por las personas con menos recursos y oportunidades en la economía ecuatoriana.

10. Anexos

Anexo 1: Grupos financieros del Ecuador

LOS 14 GRUPOS FINANCIEROS DEL ECUADOR a febrero del 2011 (miles de dólares)					
Pst.	Grupo Financiero	Activos	%	Patrimo	Utilidades (a)
1	Pichincha	8.650.762	36,17	652.510	78.241
2	Guayaquil	2.866.122	11,98	218.324	44.638
3	Pacífico	2.644.727	11,06	321.440	27.665
4	Produbanco	2.442.930	10,21	183.476	22.728
5	Bolivariano	1.735.419	7,26	141.318	21.026
6	Internacional	1.599.865	6,69	144.446	20.235
7	Diners Club	1.015.077	4,24	165.653	36.982
8	Austro	909.709	3,80	76.873	10.578
9	Citibank	439.285	1,84	33.622	1.926
10	Promerica	584.301	2,44	40.932	3.654
11	Machala	456.004	1,91	36.214	2.383
12	Rumiñahui	412.112	1,72	27.003	3.775
13	Amazonas	131.413	0,55	14.633	641
14	Cofiec	32.279	0,13	8.947	900
Total		23.920.005	100	2.065.391	275.372
(a) Datos a diciembre del 2010					
Fuente: Superintendencia de Bancos. Boletines Grupos Financieros 2011. Febrero 2011. http://www.superban.gov.ec Elaboración Fundación José Peralta					

Anexo 2: Los 10 bancos más grandes del Ecuador

LOS BANCOS MÁS GRANDES DEL ECUADOR a mayo del 2011 (en miles de dólares)							
Pto.	Institución Banco	Activos		Patrimonio		Utilidades	
		Activos	%	Patrimonio	%	Utilidades	%
1	Pichincha	6.200.404	28,52%	558.589	27,42%	53.716	34,53%
2	Guayaquil	2.848.110	13,10%	218.324	10,71%	20.402	13,12%
3	Pacífico	2.689.664	12,37%	333.678	16,38%	19.169	12,32%
4	Produbanco	2.064.891	9,49%	176.298	8,65%	11.775	7,57%
5	Bolivariano	1.684.590	7,74%	135.640	6,65%	10.014	6,44%
6	Internacional	1.595.180	7,33%	136.391	6,69%	10.483	6,74%
7	Austro	930.209	4,27%	76.520	3,75%	7.560	4,86%
8	Promerica	476.239	2,19%	40.555	1,99%	2.489	1,60%
9	Machala	476.239	2,19%	36.214	1,77%	1.908	1,23%
10	Rumiñahui	439.128	2,01%	27.133	1,33%	2.872	1,85%
Total de más grandes		19.404.654	89,21%	1.739.342	85,34%	140.388	90,26%
Total de Bancos		21.736.821	100%	2.036.914	100%	155.545	100%

Fuente: Boletín de la Superintendencia de Bancos, junio del 2011. Elaboración Fundación José Peralta

Anexo 3: Las cooperativas más grandes del Ecuador

LAS COOPERATIVAS MÁS GRANDES DEL ECUADOR a mayo del 2011 (en miles de dólares)				
Pto.	Cooperativas	Activos	Patrimonio	Utilidades
1	Juventud Ecuatoriana Progresista	350.969	38.526	1.417
2	Jardín Azuayo	218.099	26.964	1.736
3	29 de Octubre	197.596	22.787	1.084
4	Progreso	166.471	18.563	924
5	Mego	148.067	21.044	414
6	Oscus	140.379	20.097	1.124
7	Nacional	138.123	18.653	887
8	Riobamba	137.890	19.707	686
9	San Francisco	106.103	16.387	1.124
10	CACPECO	94.002	16.195	1.138
Total del sistema		2.806.637	393.540	19.147

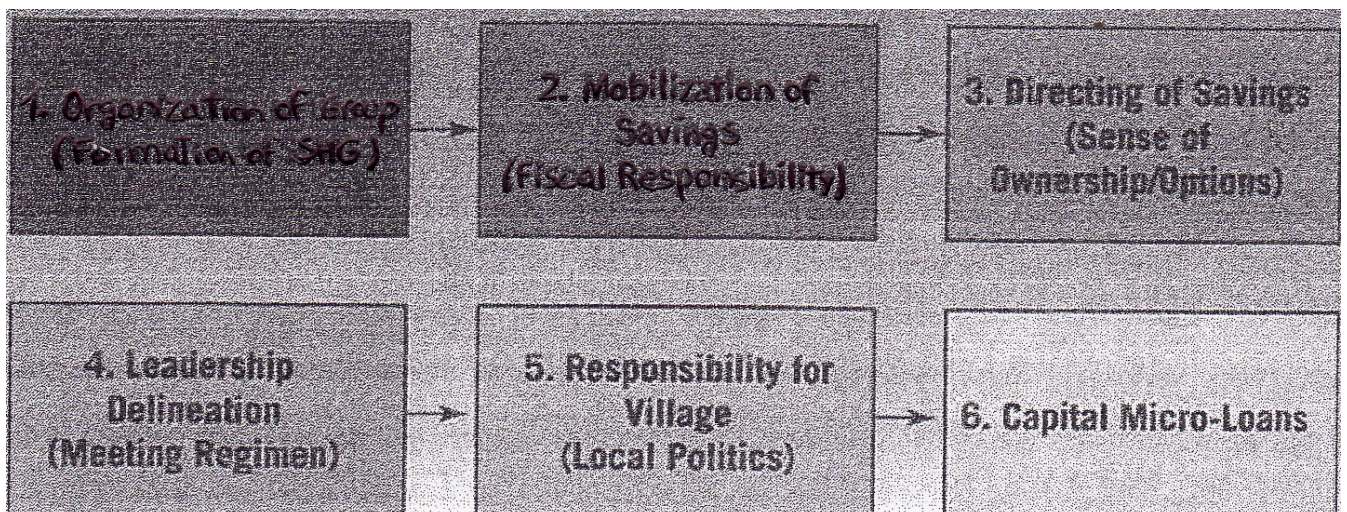
Fuente: Boletín de la Superintendencia de Bancos, junio del 2011. Elaboración Fundación José Peralta

Anexo 4: Cifras de la Banca Pública

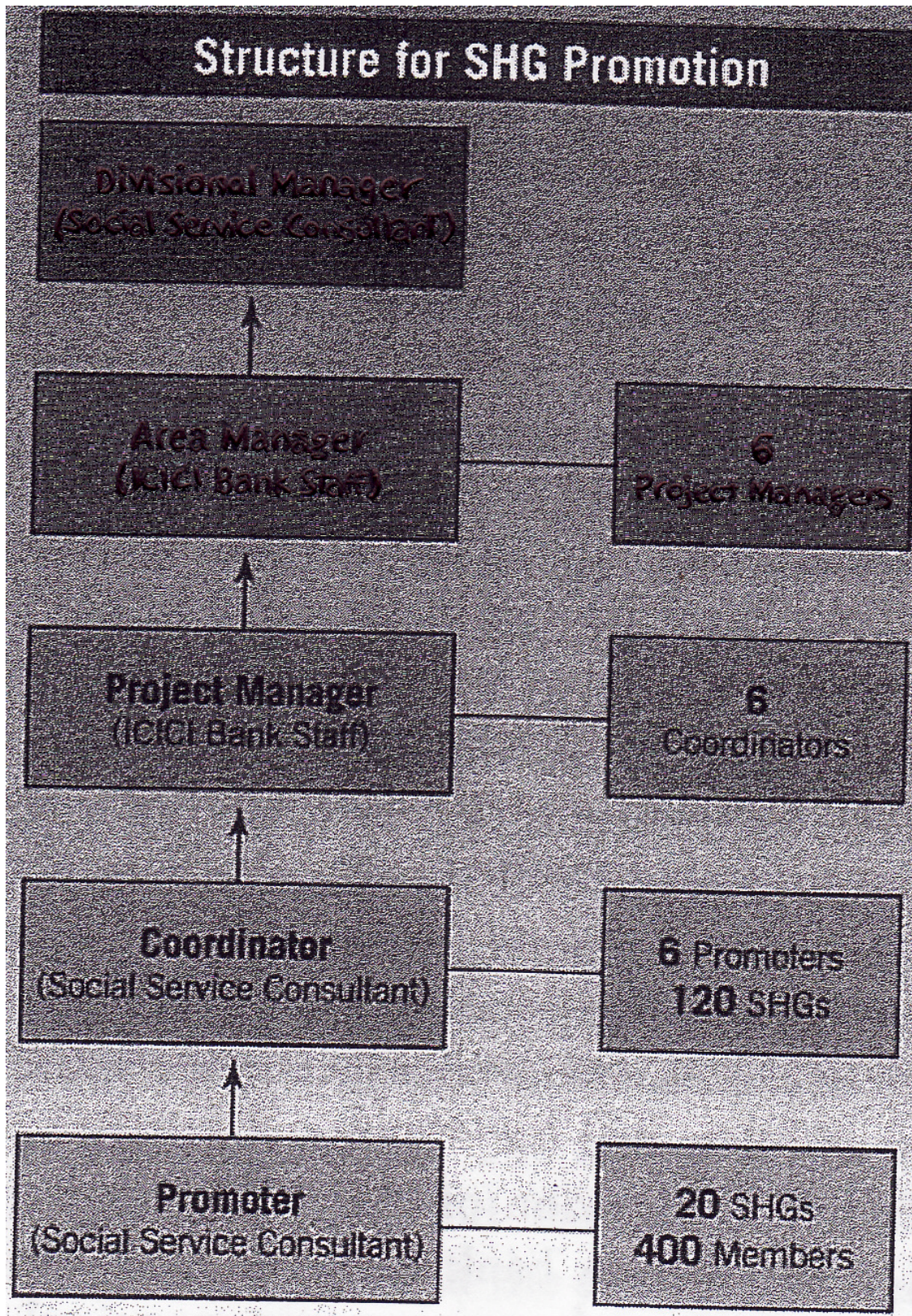
BANCA PÚBLICA DEL ECUADOR: ACTIVOS, PATRIMONIO Y RESULTADOS a mayo del 2011 (en miles de dólares)							
Pto.	Institución Banco	Activos		Patrimonio		Utilidades	
		Activos	%	Patrimonio	%	Utilidades	%
1	CFN	1.459.419	33,83%	449.839	34,93%	11.503	31,63%
2	BNF	1.378.793	31,96%	415.773	32,28%	6.658	18,31%
3	BEDE	1.190.275	27,59%	342.689	26,61%	17.661	48,57%
4	BEV	285.411	6,62%	79.532	6,18%	538	1,47%
	TOTAL	4.313.899	100%	1.287.835	100%	36.361	100%

Fuente: Boletín de la Superintendencia de Bancos, junio del 2011. Elaboración Fundación José Peralta

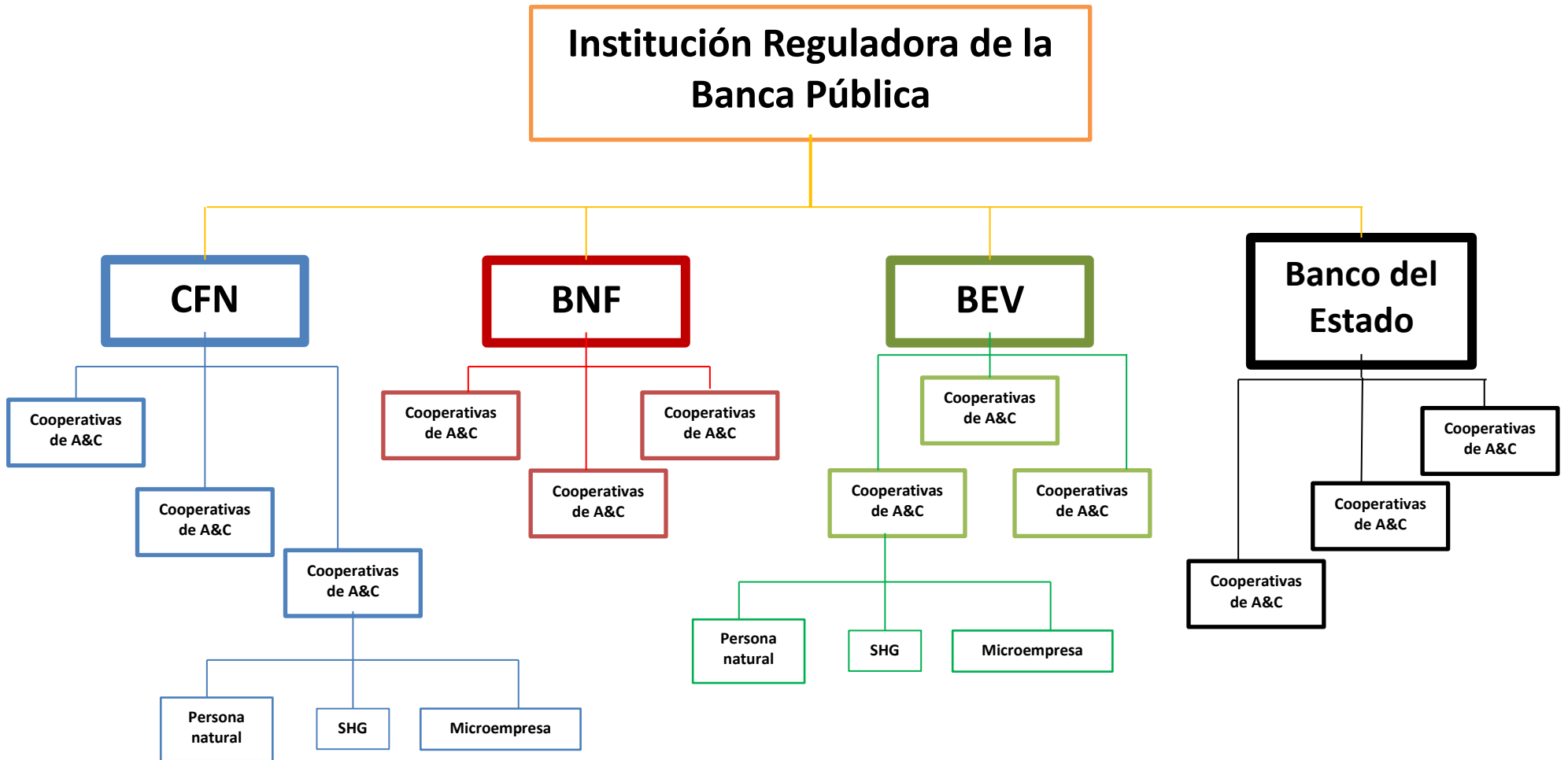
Anexo 5: Estructura de maduración de los SHGs



Anexo 6: Estructura del modelo ICICI



Anexo 7: Los 4 niveles de la propuesta de reforma al sistema financiero



10. Referencias

- Dasgupta, Rajaram(2005). Microfinance in India: Empirical Evidence, Alternative Models and Policy Imperatives. *Economic and Political Weekly*, 40, 1229 - 1232.
- Dornbusch, R., Fischer S., &Startz R. (2004).*Macroeconomía*, Madrid: McGraw Hill.
- Kaboski, J.P., Townsend, R.M. (2012). The impact of credit on village economies. *American Economic Journal: Applied Economics*, 4, 98-133.
- Madhura, Swaminathan(2007). The Microcredit Alternative?*Economic and Political Weekly*, 42, 1171-1175.
- Mallick, Ross (2002). Implementing and Evaluating Microcredit in Bangladesh. *Development in Practice* ,2, 153 - 163.
- Meier, G., Rauch J. (2000). Leading Issues in Economic Development, New York: Oxford University Press.
- Microfinance Gateway. (n.d). Extraído Junio 13, 2012 de <http://www.microfinancegateway.org/p/site/m/template.rc/1.26.12263/>
- Motwani, Ameeta (2005). Microfinance: Field Observations. *Economic and Political Weekly*, 40, 3351.
- Prahalad, J.K (2005). *The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Eradicating Poverty Through Profits*, New Yersey: Prentice Hall.
- Priya, Basu&PradeepSrivastava (2005).Exploring Possibilities: Microfinance and Rural Credit Access for the Poor in India.*Economic and Political Weekly*, 40, 1747-1756.

Sinha, Frances (2005). Use and Contribution of Microfinance in India: Findings from a National Study. *Economic and Political Weekly*, 17, 1714-1719.

Vatta, Kamal (2003). Microfinance and Poverty Alleviation. *Economic and Political Weekly*, 38, 432-433.

Yunus, Muhammad (2004). Grameen Bank, Microcredit and Millennium Development Goals. *Economic and Political Weekly*, 39, 4077-4080.