

Evaluación del sistema financiero en el Ecuador: Brechas, fracturas y autarquías

Pablo Dávalos

Resumen Ejecutivo

En una economía monetaria de producción con moneda exógena por la dolarización, la inversión depende del sistema financiero. En el caso del Ecuador, el sistema financiero está conformado por cuatro subsistemas: (i) los bancos privados; (ii) el sistema financiero de la economía popular y solidaria; (iii) la banca pública y estatal; (iv) los fondos de la seguridad social administrados por el BIESS. En conjunto, el sistema financiero posee más recursos que el PIB del país y casi tantos recursos como el total de la Oferta Final. Sin embargo, existen distorsiones, asimetrías y comportamientos estratégicos y oportunistas, en un contexto de libre mercado, que impiden que este sistema financiero pueda financiar la inversión.

Palabras clave: sistema financiero, bancos privados, racionamiento de crédito, economía popular y solidaria, banca pública de desarrollo, seguridad social

Introducción

Un sistema se caracteriza por su capacidad de integrar, relacionar y articular de manera coherente a los diferentes elementos que lo constituyen. De esta manera, quienes conforman el sistema reconocen que hay un vector (o varios) que les permiten relacionarse entre ellos y desde donde cada uno de ellos extrae sus condiciones de posibilidad de manera que su propia existencia, su referencia y sus expectativas provienen, precisamente, de ese sistema.

Esto significa que la noción de sistema supone una visión de totalidad no como la suma de sus partes sino como la integración articulada de cada una de ellas en un todo mayor que las abarca y estructura. Es esta visión a la que es necesario apelar para intuir y entender al sistema financiero en el Ecuador.

El sistema financiero, como todo sistema, es complejo y se parece a los fractales: es decir, que su complejidad aumenta cuando se analiza más en detalle su estructura. Asimismo, es un sistema que está integrado a otro sistema mayor que lo acoge, en este caso, la macroeconomía del país. La interrelación entre macroeconomía y sistema financiero genera consecuencias que afectan de manera directa o indirecta a la sociedad. Se asume que, en una economía monetaria de producción con moneda exógena (por la dolarización de la economía), es el sistema financiero el que financia la inversión, de ahí la importancia de su análisis.

Desde este enfoque, el sistema financiero nacional comprende, al menos, cuatro subsistemas que lo conforman y estructuran: (i) el sistema financiero de la banca privada; (ii) el sistema financiero de la economía popular y solidaria (EPS); (iii) el sistema financiero de la banca pública de desarrollo y de la banca estatal (sin el Banco Central); y, (iv) el sistema financiero del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a través de su propio banco de segundo piso (BIESS).

Se deslinda de la integración del sistema financiero a la Corporación de Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados (COSEDE), a las compañías de seguros, las tarjetas de crédito, el sistema de almaceneras, las entidades de servicios auxiliares y de fintech, porque son actividades que, en realidad, pertenecen más al sector real o porque, de una manera u otra, ya están subsumidas en las actividades de alguno de los subsistemas o porque tienen una importancia, con relación al conjunto del sistema, marginal.

Sin embargo, es conveniente hacer una referencia a la capacidad de ahorro nacional y a su relación con la inversión, con la balanza de pagos y, para ello, se pueden tomar en cuenta los depósitos e inversiones que el Banco Central del Ecuador tiene en el exterior y, bajo la misma lógica, la posición de activos externos netos de la banca privada para añadirlos al sistema financiero nacional.

Ahora bien y más allá de las prescripciones teóricas: ¿cómo funciona realmente ese sistema financiero? ¿cuáles son sus niveles de integración y articulación entre sus diferentes subsistemas? Si esos niveles de integración son débiles o inexistentes ¿a qué se debe? ¿Cuáles son las distorsiones que genera este sistema sobre la macroeconomía? ¿Cuáles son sus virtudes?

En el presente análisis se describe de forma general el volumen y las características más básicas de cada uno de ellos, con el propósito de visualizar su importancia estratégica. La variable que se utiliza para medir a cada uno de ellos son los activos que poseen, aunque también se analizan otros indicadores financieros para comprender sus mecanismos más generales.

En el sistema financiero los activos se proyectan sobre el tiempo y constituyen, en su mayor parte, la cartera de créditos que han generado. Esos créditos están relacionados de forma directa con tres funciones básicas de la macroeconomía: la función consumo, la función inversión y la balanza de pagos.

El análisis inicia, en consecuencia, desde una dimensión empírica que permita describir a los diferentes subsistemas para, a partir de ahí, comprender, al menos en líneas generales, cómo funciona el sistema en su conjunto y cómo se interrelaciona con las dinámicas de la macroeconomía, sobre todo en un contexto de dolarización de la economía en donde las políticas monetarias son limitadas.

Es pertinente aclarar que el objetivo no es analizar a detalle cada uno de ellos sino tener una mirada amplia de todo el sistema financiero y su relación con la macroeconomía. Ahora bien, es también pertinente señalar que el contexto de todo el sistema financiero es de una relativa desregulación y de libre mercado. No existe, al menos con los datos existentes, la presencia de *represión financiera* en el país, es decir, un conjunto de regulaciones y controles que impidan, distorsionen o alteren de forma significativa los comportamientos de libre mercado del sistema financiero. Las reformas legales de los últimos años han creado un ambiente de relativa liberalización y desregulación.

Asimismo, es necesario aclarar que en virtud del tamaño que alcanza el sistema financiero y sus subsistemas, y el alto número de usuarios del sistema financiero, la importancia de los sistemas financieros informales es marginal.

1. El subsistema bancario privado

En el Ecuador, a octubre de 2023 existían 24 bancos, de los cuales 23 bancos eran privados y uno estatal, segmentados, por la Superintendencia de Bancos, en 4 bancos grandes, 9 bancos medianos y 11 bancos pequeños, con 15.998.548 clientes y 18.445.210 cuentas registradas (Superintendencia de bancos, 2023). Se excluye de la referencia de datos (salvo indicación contraria) el Banco del Pacífico, el tercer banco más grande del país, porque no es un banco privado, ya que pertenece al Estado. Los bancos son supervisados por la Superintendencia de Bancos y regulados por la Junta de Política y Regulación Financiera (JPRF). El marco normativo que los regula es la Constitución (Art. 308, 309, 312) y el Código Orgánico Monetario y Financiero (COMYF) (Registro Oficial de la República del Ecuador, 2014).

Tanto la JPRF como la Superintendencia de Bancos, han adoptado los criterios de Basilea III (de “buenas prácticas internacionales” y de “regulación macroprudencial” (Registro Oficial de la República del Ecuador, 2021), como baremo y marco normativo para la regulación y el control, lo que significa que los bancos privados están sometidos a una regulación que les otorga un importante margen de maniobra, precisamente por ello en el país no existe, al menos de forma importante, *represión financiera*. Aunque la Asociación de Bancos privados, recoge las conclusiones del FMI del Programa de Evaluación del Sector Financiero (FSAP por sus siglas en inglés) y recomienda:

la eliminación de los obstáculos normativos para mejorar la liquidez, migración de los techos a las tasas de interés hacia una tasa de usura, eliminación del arbitraje regulatorio, entre otras, son mecanismos que permitirán gradualmente estructurar un sistema financiero más sólido y resiliente dentro de un contexto económico desafiante. (ASOBANCA & Estrella, 2023, pág. 5)

A pesar de ello, en realidad los bancos tienen la libertad de fijar las tasas de interés (lo que ellos denominan “tasa de usura”), los costos de transacción y el volumen de sus inversiones financieras por sí mismos y solo deben transmitir la información de esas operaciones a los reguladores y cumplir con las normativas definidas para cada caso; una vez transmitida esa información, el ente rector y el Banco Central la asumen como una variable del sistema financiero y establecen, sobre ella, los límites máximos y mínimos. Los activos del sistema bancario privado (sin el Banco del Pacífico) fueron los siguientes:

Tabla 1 Activos de los bancos privados, en miles USD a oct-23

BANCOS GRANDES	BANCOS MEDIANOS	BANCOS PEQUEÑOS	TOTAL BANCOS
30.575.401,91	19.583.665,45	1.900.596,18	52.059.663,54

Fuente: (Superintendencia de bancos, 2023)

La cartera de los bancos, que esta vez incluye al Banco del Pacífico, a la misma fecha, tiene el siguiente comportamiento:

Tabla 2 Estructura de la cartera de crédito de los bancos (incluye Banco del Pacífico), a oct-23, en %

--

Estructura de la cartera de crédito (en % a oct-23)				
	Productivo	Consumo	Microcrédito	Inmobiliario
Total Bancos Privados	44,11%	40,89%	8,10%	6,20%
Bancos grandes	40,60%	41,88%	8,85%	7,63%
Bancos medianos	50,65%	41,33%	4,18%	3,72%
Bancos pequeños	45,61%	17,16%	33,43%	3,73%

Fuente: (Superintendencia de bancos, 2023)

De los datos anteriores pueden desprenderse las siguientes conclusiones:

- (i) El subsistema de los bancos privados es el más grande y más importante del sistema financiero. Sus activos, para oct-23, equivalían a un 43,6% del PIB de ese mismo año;
- (ii) En este subsistema existe una distorsión importante y es el peso que tienen los tres bancos privados más grandes sobre todo el subsistema de bancos privados. Estos tres grandes bancos poseen el 58,7% del total de activos del subsistema;
- (iii) En virtud que las tasas de interés se definen desde el mercado y que el Banco Central del Ecuador y la Junta de Política y Regulación Financiera y la Junta de Política y Regulación Monetaria, solo pueden definir los techos máximos de las tasas de interés, pero no su precio, estos tres bancos tienen la posibilidad de determinar el costo del interés para los diferentes segmentos de crédito, por tanto, estos tres bancos tienen capacidad de arbitraje, pueden racionar el crédito en función de sus expectativas de ganancia y son formadores de precios (en este caso del sistema de tasas de interés activas y pasivas); igual situación con los costos de transacción. Ellos proponen los costos de transacción del sistema que luego serán adoptados y definidos como normativa para todos;
- (iv) La metodología de cálculo del Banco Central del Ecuador no afecta la capacidad que tienen los bancos para definir ellos mismos, en virtud de las señales de mercado, el costo del sistema de tasas de interés;
- (v) Las tasas de interés obedecen a un sistema de segmentos que tiene definido para cada uno de ellos su propia tasa de interés y límites mínimos y máximos; este sistema de segmentación de los mercados crediticios se ha convertido en un mecanismo que permite el racionamiento crediticio a los bancos, y la administración de los costos de transacción entre cada uno de esos segmentos (existen más de 50 segmentos de crédito) (Davalos, 2021);
- (vi) Hay una diferencia importante entre tasas de interés activas entre el segmento de crédito para el consumo y crédito para la inversión. La tasa de interés activa referencial para el crédito productivo y comercial se situaba en 9,33% mientras que la tasa referencial para el crédito al consumo se situaba en 17,30% (Banco Central del Ecuador, 2023). Este diferencial de tasas de interés entre producción y consumo genera otra distorsión en el subsistema bancario privado. Los bancos dirigen el crédito hacia donde pueden obtener más rentabilidad y más seguridad en un proceso que puede ser denominado de *racionamiento del crédito* (Stiglitz & Weiss, 1981); por ello, los tres bancos

más grandes destinan más recursos al crédito al consumo y dejan a sectores claves de la economía, como la pequeña empresa y la microempresa, el sector educativo, el sector inmobiliario, entre otros, sin mayores recursos de crédito, conforme los datos presentados en el cuadro No. 2;

- (vii) La especialización de la banca en crédito al consumo requiere más economía de escala para los bancos, de ahí que los bancos medianos destinen la mayor parte de su cartera al crédito productivo, mientras que los bancos pequeños se especializan más en el microcrédito; sin embargo, los recursos que pueden destinar bancos medianos y pequeños a estos sectores no tienen la magnitud de los recursos que poseen los tres bancos más grandes;
- (viii) Otra distorsión que puede ser detectada del subsistema financiero de bancos privados es el escaso volumen de crédito para sectores alternativos como educación, crédito público para inversión, inmobiliario, crédito para I + D (investigación para el desarrollo), entre otros. Los bancos privados son desestimulados de la innovación porque obtienen importantes rentabilidades de su capacidad de arbitraje y de racionamiento de crédito (es decir, no colocan cartera donde la economía más lo necesita sino donde ellos pueden extraer más ganancia);
- (ix) Los bancos privados tienen una enorme capacidad de influencia sobre el debate político nacional a través de varios canales pero, fundamentalmente a través de la Asociación de Bancos Privados, ASOBANCA (Asociación de Bancos del Ecuador), que les ha convertido en actores mediáticos y políticos importantes, con capacidad de definir las reglas de juego que les favorecen directamente.

Con estas conclusiones puede advertirse que los bancos grandes tienden a extraer más rentas del crédito al consumo habida cuenta de que la tasa de interés del consumo es mayor que la tasa de interés que el crédito productivo y comercial (hay una diferencia de al menos 8 puntos porcentuales entre ambas carteras).

Esto puede certificarse cuando se examina el estado de pérdidas y ganancias del sistema financiero bancario. A octubre de 2023, los ingresos por intereses de la cartera de consumo representaron el 41,8% de los intereses ganados, mientras que los intereses de la cartera productiva representaron el 29,6% de todos los intereses ganados. Esto se aprecia en el siguiente cuadro:

Tabla 3 Estructura de la rentabilidad de los bancos privados por segmentos de crédito. En millones de USD, oct-23

Total Intereses ganados (a oct-2023)	4.089,74	100%
Intereses ganados cartera consumo	1.712,13	41,86%
Intereses ganados cartera productiva	1.214,45	29,70%
Intereses ganados cartera microcrédito	459,75	11,24%
Intereses ganados cartera inmobiliaria	177,96	4,35%

Otros	525,45	12,85%
-------	--------	--------

Fuente: (Superintendencia de bancos, 2023)

A octubre de 2023, la ganancia de los bancos fue de 621,79 millones de dólares. Los cuatro bancos más grandes acumularon el 67,23% de esas ganancias. A la misma fecha habían pagado 208,41 millones de USD por impuesto a la renta (Superintendencia de bancos, 2023).

La principal rentabilidad del subsistema financiero de bancos privados proviene de los intereses de la cartera de consumo. Sin embargo, esta cartera posee también la virtud de generar más costos de transacción para los clientes del subsistema bancario privado que otros segmentos de crédito. Los bancos, en virtud de su capacidad de racionamiento de crédito, tienen la posibilidad de definir por sí mismos los costos de transacción para las operaciones financieras. Esto nos permite detectar otra distorsión de este subsistema: los altos costos de transacción para los clientes del sistema financiero bancario.

En el siguiente cuadro se pueden visualizar el volumen de los costos de transacción que, para el presente caso, se los asimila a los ingresos por comisiones y servicios, del subsistema financiero de bancos privados y puede advertirse que representan casi la mitad de los ingresos generados por los intereses, el cuadro, por razones heurísticas, omite el margen financiero y el margen operacional:

Tabla 4 Componentes de la ganancia de los bancos. Rol de los costos de transacción en la formación de la ganancia de los bancos privados. En millones de USD, oct-23

Componentes de la ganancia del sistema bancario			
Margen neto de intereses			2.433,26
Costos de transacción cargados a clientes			1.128,06
Comisiones	333,39		
Servicios	794,67		
Utilidades financieras			248,65
Ganancia del ejercicio			621,79

Fuente: (Superintendencia de bancos, 2023)

El componente de costos de transacción representa casi la mitad de lo que los bancos ganan en margen neto de intereses (intereses ganados – intereses causados), y es mayor que las utilidades financieras de las inversiones financieras que realizan los bancos. El componente de costos de transacción es alto por la escasa regulación existente y por la capacidad de arbitraje y de racionamiento de crédito que poseen. Esto significa que el usuario del sistema bancario no solo paga por la tasa de interés activa sino también por costos de transacción para todas sus operaciones financieras.

Las consecuencias de esta distorsión provocada por los altos costos de transacción implican que hay un menor estímulo para la competitividad de los bancos privados. Si tienen la capacidad de arbitraje y de racionamiento de crédito y, además, pueden manejar a su antojo los costos de transacción, entonces no tienen estímulos para la innovación ni para el desarrollo de nuevos productos financieros de ahí que los ingresos

provenientes de utilidades financieras sean relativamente marginales (el 10% del margen neto de intereses).

Otra distorsión que puede ser detectada en este subsistema es la concentración geográfica de sus actividades. Si se toma en cuenta la colocación de créditos que hacen los tres bancos más grandes que representan cerca de dos tercios de toda la cartera de créditos, puede apreciarse que sus colocaciones están en función de la capacidad adquisitiva de los clientes y no de las necesidades de los territorios. Si la especialización es en consumo, entonces la colocación de créditos tendrá que ir, forzosamente, hacia las grandes ciudades y sus respectivas provincias.

Tabla 5 Distribución geográfica (provincias económicamente más importantes) de las colocaciones de los grandes bancos, a octubre de 2023, en %

Estructura de las colocaciones por provincias más importantes			
	Azuay	Guayas	Pichincha
Banco de Guayaquil	4,41%	41,85%	24,46%
Banco del Pacífico	3,01%	51,38%	19,25%
Banco del Pichincha	0,78%	2,59%	90,33%
Produbanco	2,13%	29,26%	57,41%

Fuente: (Superintendencia de bancos, 2023)

El dato que llama la atención es la colocación casi exclusiva que hace el Banco del Pichincha en la Provincia de Pichincha y, en concreto, en la ciudad de Quito: el 90,33% de todas sus colocaciones. Hay que recordar que el Banco del Pichincha es el banco privado más grande del país (posee el 43,84% de los activos de los bancos más grandes, y representa el 31,55% de la cartera de todos los bancos), y la ciudad de Quito, es la más importante del país por Valor Agregado Neto y por su capacidad de demanda efectiva (Banco Central del Ecuador, 2023).

Esta distorsión ejemplifica la noción de racionamiento de crédito. Los bancos realizan captaciones en todo el territorio pero colocan los créditos donde mayor rentabilidad obtienen. Se produce, por tanto, una brecha de financiamiento en los territorios en donde aparece una demanda insatisfecha producto del racionamiento del crédito.

A pesar que la provincia del Azuay es la tercera provincia en Valor Agregado Bruto del país y una de las regiones con más producción industrial, los grandes bancos no la consideran como importante para la colocación de créditos. Es por ello que en estas regiones y ciudades han aparecido bancos locales que tienen por objetivo, precisamente, compensar los procesos de racionamiento crediticio de los grandes bancos (por ejemplo, Banco del Austro, Banco de Machala, Banco Comercial de Manabí, Banco del Litoral, entre otros).

Concentración de capital en el sector: el Banco del Pichincha es el actor dominante del sector. Concentra, como se había indicado, el 43,84% de los activos del grupo bancos grandes, y 27,86% del total de activos de todo el sistema bancario. Pero considerado desde el punto de vista de la propiedad accionaria, el Banco del Pichincha pertenece, conjuntamente con el Banco Diners, el Banco General Rumiñahui y el Banco de Loja, al

grupo económico Banco del Pichincha controlado, en lo fundamental, por Fidel Egas, su mayor accionista, que, en conjunto, posee el control del 35,73% de todos los activos del sistema bancario (SRI, 2024).

Esto lo convierte en actor con poder de dominancia de mercado. La acumulación de ese poder le permite, a este actor, ser determinante para la formación de precios, para la formación de costos de transacción, para la generación de asimetrías de información en todo el subsistema, para la intensificación de los procesos de racionamiento crediticio, entre otros.

El subsistema de bancos privados está desconectado de los otros subsistemas. No tiene relación, más que circunstancial, con el sistema financiero de la EPS, ni tampoco tiene relación alguna con la banca pública de desarrollo ni con el BIESS. Sus niveles de encaje son bajos lo que le permite tener altos niveles de liquidez.

2. El subsistema financiero de la EPS

El subsistema financiero de la EPS (SF-EPS), a fines de 2003, estaba conformado por 394 Cooperativas de Ahorro y Crédito (COAC), divididas en función de su tamaño económico en cinco segmentos; por el sistema de mutualistas (cuatro); por una banca de segundo piso (Financoop), y por una banca pública (CONAFIPS). Está supervisado por la Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria y bajo la rectoría de la Junta de Política y Regulación Financiera; además está regulado por la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria.

Las COAC tienen su propio sistema de gobernanza; por ejemplo, a diferencia de la banca privada que tiene accionistas y clientes y su gobernanza es corporativa, el sistema financiero de la EPS tiene socios que conforman parte del sistema de gobernanza de todas y cada una de las COAC a través de diferentes directorios que están hechos para una gobernanza horizontal. A octubre de 2023, el sistema financiero de la EPS tenía 11.122.879 socios, que poseían 12.791.232 cuentas. Es un sistema que, en conjunto, representaba el 17,6% del PIB del país del año 2023.

Los menores costos de transacción del sistema financiero de la EPS con relación a aquellos del sistema financiero de bancos privados, así como su anclaje territorial y social y su sistema de gobernanza, han incidido en su rápido desarrollo.

En efecto, en el año 2015 se registraban 24 COAC en el segmento 1 (que agrupa a las más grandes) con activos por 5.441,88 millones de dólares que, en ese entonces, representaban el 17,5% de los activos del sector financiero bancario (Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria, 2023). En el año 2023 habían 55 COAC en el segmento 1, con activos por 21.262,6 millones de USD. En ese mismo año, todo el sistema financiero de la EPS ya representaba el 54,52% de los activos del sistema financiero bancario (sin el Banco del Pacífico).

El FMI ha acusado al sistema financiero de la EPS, en especial a las COAC, de *arbitraje regulatorio*, es decir, aprovechar una legislación más laxa y más conveniente para apoderarse del mercado financiero (IMF, 2019). Esto ha conducido a que la regulación sobre las COAC, por parte de la respectiva Superintendencia, sea más estricta y rigurosa

y que los requerimientos de patrimonio técnico primario tengan exigencias adicionales a aquellos del sistema bancario (según la ley las COAC su patrimonio técnico primario no podrá ser inferior al 4% de activos totales y contingentes).

En el siguiente cuadro puede apreciarse, con datos a septiembre de 2023 para el segmento 4 y 5; y octubre de 2023 para los demás segmentos y entidades, el número de entidades del SF-EPS y del volumen de sus activos:

Tabla 6 Activos y número de COAC del sistema financiero de la EPS, en miles de USD, a sept y oct-23

Entidades del SF-EPS	Activos En miles USD	Número de entidades
EPS Segm 1	21.262.675,56	45
EPS Segm 2	3.924.876,87	57
EPS Segm 3	1.078.856,70	99
EPS Segm 4	787.018,63	138
EPS Segm 5	46.469,72	55
FINANCOOP	396.481,06	1
Mutualistas	1.199.336,97	4
Total	28.695.715,51	399

Fuente: (Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria, 2023)

La estructura de la cartera de crédito del sistema financiero de la EPS, por segmentos, es la siguiente:

Tabla 7 Estructura de la cartera de crédito por segmentos del sistema financiero de la EPS, sept-oct-23, en %

	Productivo	Consumo	Inmobiliario	Microcrédito
EPS Segm 1	1,77%	54,00%	8,23%	35,98%
EPS Segm 2	0,88%	44,03%	4,02%	
EPS Segm 3	0,69%	37,59%	1,70%	59,97%
EPS Segm 4	0,21%	33,79%	0,79%	57,15%
EPS Segm 5	0,11%	18,73%	0,44%	69,73%

Fuente: (Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria, 2023)

Al igual que en el sistema bancario, hay un pequeño número de COAC que concentran el mayor número de activos. El sistema financiero de la EPS no escapa, por tanto, a los procesos de centralización de mercado:

Tabla 8 COAC más grandes, por activos, del sistema financiero de la EPS, en USD y %

ENTIDAD	ACTIVOS EN DÓLARES	PORCENTAJE DEL SEGMENTO 1	PORCENTAJE DE TODO EL SISTEMA FINANCIERO EPS
JUVENTUD ECUATORIANA PROGRESISTA LIMITADA	3.225.595.973	15,17%	12,04%
JARDIN AZUAYO LIMITADA	1.563.415.073	7,35%	5,83%

POLICIA NACIONAL LIMITADA	1.504.405.396	7,08%	5,61%
COOPROGRESO LIMITADA	1.196.116.177	5,63%	4,46%
ALIANZA DEL VALLE LIMITADA	1.191.183.136	5,60%	4,44%

Fuente: (Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria, 2023)

De los datos anteriores se pueden desprender las siguientes conclusiones:

- (i) Los activos del segmento 1 del sistema financiero de la EPS (SF-EPS) en el año 2015 representaban el 17,5% de los activos del sistema financiero bancario. En el año 2023, los activos del segmento 1 del sistema financiero de la EPS representaron el 45,44% de los activos del sistema bancario; y si se toma en cuenta a todo el SF-EPS y se lo relaciona con todos los activos del sector bancario privado, (con la exclusión del Banco del Pacífico), representan el 54,52%; lo que da cuenta del rápido desarrollo y crecimiento del SF-EPS y de su importancia financiera;
- (ii) Las razones del crecimiento financiero de la EPS estarían en:
 - a. sus menores costos de transacción con respecto a los bancos;
 - b. su mayor anclaje territorial;
 - c. su gobernanza interna;
 - d. su mayor legitimidad social;
 - e. su accesibilidad y mejor imagen corporativa que aquella de los bancos (las personas, sobre todo en ciudades pequeñas y sectores rurales, sienten y piensan que una COAC es más accesible que un banco);
- (iii) Existe concentración de activos en el segmento 1 del SF-EPS (79,37%). Si se suman los activos del segmento 1 y el segmento 2 del SF-EPS, representan el 94,03% de todo el sistema, pero, en conjunto, las COAC que conforman los segmentos 1 y 2 son el 25,8% del total de entidades del sistema financiero de la EPS (107 COAC de 394);
- (iv) El segmento 1 se especializa más en crédito al consumo (54%); mientras que los segmentos 2, 3, 4 y 5 se especializan más en microcrédito (en promedio el 59,47%) ;
- (v) Mientras más pequeño es el volumen de las COAC, más se especializan en microcrédito, así el segmento 5 destina el 69,73% de su cartera al microcrédito;
- (vi) El sistema financiero de la EPS es altamente concentrado; cinco COAC absorben el 32,4% del total de la cartera del SF-EPS y, por tanto, tienen poder de dominancia de mercado;
- (vii) El sistema financiero de la EPS es un tomador de precios, a diferencia del sistema bancario que tiene la capacidad de incidir sobre las tasas de interés; pero la regulación le obliga a tener mayores requisitos de patrimonio técnico primario;
- (viii) De la misma manera que en el sector bancario hay un actor dominante, el grupo económico Banco del Pichincha, en el sector financiero de la EPS hay otro actor dominante que es la COAC Juventud Ecuatoriana Progresista Ltda. Por el tamaño de sus activos, esta COAC estaría en el rango de bancos medianos solamente por debajo del Banco Bolivariano (4.864,47 millones de

- USD en activos) y del Banco Internacional (4.762,74 millones de USD en activos), pero por encima de los demás bancos medianos;
- (ix) A pesar de su importancia, el SF-EPS no ha logrado capital político suficiente para formar parte del debate nacional de la misma manera que tienen los bancos privados;
 - (x) De la misma manera que el sistema de bancos tiene a su alrededor una constelación de instituciones satélites como sistemas auxiliares, el SF-EPS también tiene a su alrededor una serie de redes que agrupan a prestadores de servicios para el sector pero bajo el paraguas de la asociatividad y redes que agrupan a varias COAC. Tienen, además, una red que los integra y los representa: ASOFIPSE (Asociación de Organismos de Integración de la EPS), pero no posee ni la importancia ni la capacidad de lobby político que tiene la ASOBANCA.

Relación entre sistema financiero de bancos y sistema financiero de la EPS

En términos contables y bajo casi las mismas reglas de juego, ambos sistemas financieros tienen, grosso modo, comportamientos similares porque tienen que cumplir con casi los mismos requerimientos de regulación y control. Ambos sistemas demuestran una especialización en la cartera de créditos para el consumo, la diferencia está en que el sistema financiero bancario también se especializa en crédito productivo y comercial, mientras que el sistema financiero de la EPS lo hace en microcrédito.

La estructura de la cartera, de todo el sistema financiero de la EPS, es la siguiente:

- Cartera de consumo: 49,78%
- Cartera de microcrédito: 40,05%
- Cartera de crédito inmobiliario: 5,22%
- Cartera de crédito productivo: 1,06%

En el siguiente cuadro, de Estado de Pérdidas y Ganancias, al mes de octubre del año 2023, pueden apreciarse con mayor nitidez esos comportamientos diferenciados entre ambos sectores financieros:

Tabla 9 Comparativo de Estado de Pérdidas y Ganancias entre bancos y SF-EPS, en miles de USD, a oct-23

	Sistema Financiero de la EPS SEGMENTO 1	Como % del Ingreso	Sistema financiero bancario (incluye Banco del Pacífico)	Como % del ingreso
Ingresos	2.569.609,07		6.001.547,81	
Intereses y descuentos ganados	2.284.095,76		4.089.748,70	
Intereses causados	1.120.001,01		1.656.486,67	
MARGEN NETO DE INTERESES	1.164.094,74	45,30%	2.433.262,03	40,54%
Comisiones ganadas	42.108,48	1,64%	333.390,30	5,56%
Ingresos por servicios	63.745,46	2,48%	794.676,14	13,24%
Comisiones causadas	6.350,37		114.874,76	
Utilidades financieras	26.220,99	1,02%	248.659,08	4,14%
Pérdidas financieras	6.028,18		105.569,99	
MARGEN BRUTO FINANCIERO	1.283.791,14		3.589.542,80	

Provisiones	475.111,49	18,49%	1.056.230,85	17,60%
MARGEN NETO FINANCIERO	808.679,65		2.533.311,94	
Gastos de operación	727.164,36	28,30%	1.949.533,57	32,48%
MARGEN DE INTERMEDIACIÓN	81.515,28		583.778,37	
Otros ingresos operacionales	9.385,06		182.639,47	
Otras pérdidas operacionales	1.055,11		99.421,94	
MARGEN OPERACIONAL	89.845,23		668.701,16	
Otros ingresos	144.053,29		352.434,12	
Otros gastos y pérdidas	43.859,70		69.611,43	
GANANCIA ANTES DE IMPUESTOS	190.038,82	7,40%	951.523,86	15,85%
Impuestos y participación a empleados	71.995,18		329.732,02	
GANANCIA O PÉRDIDA DEL EJERCICIO	118.043,63	4,59%	621.791,83	10,36%

Fuente: (Superintendencia de bancos, 2023) (Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria, 2023)

Del cuadro anterior pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- (i) ambos sistemas financieros, a pesar de las diferencias en sus sistemas de gobernanza interna y sus diferentes marcos jurídicos de conformación, regulación y control, están sometidos a los mismos procesos de centralización que conducen a la conformación de un pequeño número de entidades con poder de control de mercado;
- (ii) bajo casi las mismas reglas de juego los comportamientos financiero-contables son similares:
 - a. El margen neto de intereses (intereses ganados – intereses causados) tiene el mismo patrón en ambos sistemas. El sistema financiero de la EPS tiene más margen neto de intereses porque apuesta más a la cartera de consumo y también apuesta más a la cartera de microcrédito que tiene tasas más altas pero, en cambio, los obliga a realizar más provisiones;
 - b. Las provisiones sobre los ingresos son casi las mismas para ambos sectores (hay una diferencia de solo 0,8%);
 - c. Los gastos de operación son menores en el sistema financiero de la EPS pero dentro de un mismo patrón (28% para el sistema financiero de la EPS y 32% para el sistema financiero de bancos), a pesar de que las entidades del SF-EPS son más numerosas y más extendidas geográficamente que los bancos; una explicación es que los salarios son menores en el SF-EPS que en los bancos;
 - d. la utilidad de los bancos es 2,28 veces mayor que la utilidad del sistema financiero de la EPS;
- (iii) la utilidad es mayor en el sistema financiero bancario porque trasladan a sus clientes más costos de transacción que el sistema financiero de la EPS. Los costos de transacción que asumen los clientes de los bancos representan el 18,7% de los ingresos de los bancos mientras que, en el caso del sistema financiero de la EPS, representan el 4,1% de sus ingresos, justo por ello las COAC tienen más margen de expansión que los bancos;

- (iv) los bancos tienen más economía de escala para inversiones financieras que el sistema financiero de la EPS, por ello la diferencia es de 4 veces entre ambos sectores; sin embargo, las inversiones financieras solo representan el 4% de los ingresos del sistema financiero bancario, esto da cuenta del poco desarrollo de instrumentos y productos financieros debido a la poca innovación del sistema. Puede explicarse esa falta de estímulo a la innovación en el comportamiento rentista de los bancos a extraer ingresos desde los costos de transacción que transfieren a sus clientes;
- (v) ambos sistemas destinan pocos recursos a la cartera de crédito inmobiliario por que no lo visualizan como un sector importante;
- (vi) los bancos tienen más poder político y más capacidad de influencia por lo que tienen la posibilidad de realizar arbitraje regulatorio en su beneficio. Las COAC, a pesar de haber sido acusadas de arbitraje regulatorio (IMF, 2019), en realidad, tienen poca incidencia política quizá debido a que aún están atrapados en una visión de asociatividad con neutralidad política;
- (vii) ninguno de los dos sectores ha podido realizar acercamientos estratégicos con el BIESS y con la banca pública de desarrollo.

3. El subsistema de la Banca Pública para el desarrollo y banca estatal

El Estado participa en el sector financiero a través del Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. que está orientado al crédito, de forma casi exclusiva, a la inversión de infraestructura de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD); Banecuador B.P. que se orienta al microcrédito y crédito agrícola al sector rural; la Corporación Financiera Nacional B.P. que es una banca pública de segundo piso para proyectos de inversión público o privada y que posee las acciones del Banco del Pacífico; Banco del Pacífico, una banca comercial bajo propiedad del Estado; y, la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, CONAFIPS, que actúa como banca de segundo piso para las entidades del SF-EPS (sobre todo aquellas del segmento 1 y 2).

Para el presente caso no se toma en cuenta al Banco Central del Ecuador que tiene más funciones monetarias que financieras. El conjunto de activos de la banca pública y estatal representa el 12,6% del PIB del año 2023. Comparado con el sector financiero bancario representa el 25,4% de los activos de los bancos. La banca pública, incluso, representa casi la mitad de los activos del SF-EPS. Por tanto, no es un sector determinante en el sistema financiero. Además, la banca pública se ha especializado en sus respectivos nichos: el financiamiento a proyectos de preinversión e inversión de los gobiernos autónomos descentralizados, el crédito al sector agrícola y rural y el financiamiento al SF-EPS. El Banco del Pacífico, a pesar de ser un banco estatal por la estructura de su propiedad, en realidad se define y estructura en su modelo de negocios como un banco privado.

Tabla 10 Entidades y Activos de la Banca Pública, en miles USD, oct-23

	BANCO DE DESARROLLO DEL ECUADOR B.P.	BANECUADOR B. P.	CORPORACION FINANCIERA NACIONAL B.P.	Banco del Pacífico	Corporación Nacional de Finanzas Populares y	Total Banca pública y estatal
--	---	---------------------	--	-----------------------	---	-------------------------------------

					Solidarias	
TOTAL ACTIVO	2.184.318,32	1.769.032,84	3.462.991,66	6.888.144,50	705.545,27	15.010.032,60

Fuente: (Superintendencia de bancos, 2023)

En el siguiente cuadro consta la estructura de la cartera de la banca pública a octubre de 2023:

Tabla 11 Estructura de la cartera de la banca pública de desarrollo, en %, a oct-23

CARTERA DE CRÉDITOS	BANCO DE DESARROLLO DEL ECUADOR B.P.	BANECUADOR B.P.	CORPORACION FINANCIERA NACIONAL B.P.	TOTAL BANCA PÚBLICA
CARTERA DE CRÉDITOS PRODUCTIVO	4,48%	22,09%	143,94%	42,54%
CARTERA DE CREDITOS CONSUMO		0,34%		0,10%
CARTERA DE CRÉDITOS MICROCRÉDITO		108,18%	1,35%	32,20%
CARTERA DE CRÉDITO INVERSIÓN PÚBLICA	99,28%			46,62%

Fuente: (Superintendencia de bancos, 2023)

Como se había indicado, el Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. tiene un 99,28% de cartera en crédito para la inversión pública (GAD). BanEcuador se especializa en microcrédito. La cartera de créditos productivos de la CFN se explica porque posee acciones en la banca pública.

Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE) B.P.: Tiene una cartera bruta de 1.718,04 millones de USD, destinada en el 99% a créditos de inversión pública para los GAD. Tiene un patrimonio de 379,82 millones de USD. En sus cuentas de orden (que no inciden sobre los resultados) presenta 3.468,94 millones de USD en documentos de garantía, que corresponde a la garantía de créditos soberanos suscritos por el Estado como garante de créditos entregados por instituciones financieras multilaterales en beneficio de los GAD. Este dato es interesante porque supone una externalidad negativa para los GAD. En efecto, la Constitución del país les permite a los GAD manejar de manera autónoma la cooperación internacional, pero no han podido asumir esa competencia constitucional porque es el BDE quien la ha asumido en su nombre pero no en su representación. De esta forma, la gestión de una competencia que no le pertenece le ha permitido al BDE

trasladar costos de transacción e incrementos de tasas de interés directamente a los GAD. Esto supone una distorsión desde la banca pública de desarrollo a los circuitos de financiamiento público.

Banco del Pacífico: Es un banco estatal pero no forma parte de la banca pública de desarrollo, la CFN es propietaria de sus acciones, con un patrimonio de 845,13 millones de USD, y una cartera bruta de 4.457,93 millones de USD. Es el banco comercial que más crédito destina al consumo (57%), y menos crédito destina al microcrédito (0,05%). Su cartera de crédito productivo es de 33,58%. Es un banco que generó utilidades al Estado. Hasta octubre de 2023, sus utilidades representaban el 23% de las utilidades totales de los grandes bancos. No ha desarrollado nexos ni vinculaciones con la banca pública de desarrollo ni con el BIESS.

4. El subsistema del Banco de la Seguridad Social BIESS

El BIESS es el banco de segundo piso del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y se conforma con autorización constitucional (Art. 372) y con la Ley correspondiente. Es la entidad encargada de gestionar y administrar los diferentes fondos del IESS. Es la entidad financiera más grande del país. El BIESS administra los siguientes fondos del IESS: (1) Fondos de Reserva del IESS; (2) Fondo de Cesantía del IESS; (3) Fondo de Ahorro de Menores Voluntarios del IESS; (4) Fondo de Seguro de Saldos del IESS; (5) Seguro de Desgravamen del IESS; (6) Fondo de Invalidez, Vejez y Muerte; (7) Seguro Adicional Contratado del IESS; (8) Fondo de Riesgos del Trabajo; (9) Seguro de Salud Individual y Familiar del IESS; (10) Fondo del Seguro Social Campesino; y, (11) Fondo del Seguro de Desempleo del IESS.

El BIESS, además, es el encargado de las inversiones privativas (es decir las inversiones que realiza con sus afiliados), e inversiones no privativas (negociación de cartera de valores).

El BIESS administra el 52,72% de los activos totales del IESS (23.579,8 millones de USD). A octubre de 2023, la deuda del gobierno con el BIESS fue de 9.309,97 millones de USD. Esa deuda del gobierno representaba el 30,54% del Fondo de Salud Individual y Familiar del IESS, y el 36,82% del Fondo de Invalidez, Vejez y Muerte, respectivamente.

El sistema de seguridad social del Ecuador es un sistema mixto que combina los aportes del Estado, las utilidades de las inversiones privativas y no privativas y las contribuciones de los afiliados. Los activos de los fondos más importantes del BIESS, son los siguientes:

Tabla 12 Fondos del IESS administrados por el BIESS, en miles de USD, a oct-23

	FONDO DE RESERVA IESS	FONDO DE CESANTIA IESS	SEGURO DE DESGRAVAMEN IESS	FONDO INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE IESS	FONDO RIESGOS DEL TRABAJO IESS	SEGURO SALUD INDIVIDUAL Y FAMILIAR, IESS	FONDO SEGURO SOCIAL CAMPESINO IESS	FONDO DEL SEGURO DE DESEMPLEO -IESS	TOTAL FONDOS IESS
	1.549.346	10.937.769	12.930	10.014.849	1.761.990	16.032.289	2.344.520	1.624.243	44.756.810
Recursos administrados por el BIESS	1.546.534	10.890.266	6.860	5.829.964	1.655.773	461.521	1.164.300	1.612.482	23.597.801

En %	99,82%	99,57%	53,05%	58,21%	93,97%	2,88%	49,66%	99,28%	52,72%
------	--------	--------	--------	--------	--------	-------	--------	--------	--------

Fuente: (Superintendencia de bancos, 2023)

El BIESS tuvo ingresos, en octubre de 2023, de 7.802,62 millones de USD, de los cuales el 83% provinieron de la seguridad social y el restante provino de sus inversiones. De los ingresos por seguridad social, 4.362,94 millones de USD provienen de los aportes de afiliados y patronos y 2.036,45 millones de USD del Estado. De los 1.379,98 millones de USD que provienen de las inversiones del BIESS, el 57% provienen de las inversiones privadas y el 37% de las inversiones no privadas.

Un dato que es indicativo y que tiene que ver con el modelo de privatización de la salud, hace referencia a las transferencias del IESS hacia los operadores privados en salud: en 2023 se realizaron 710,32 millones de USD en pagos a servicios de salud prestados por particulares, y estaba previsto un pago pendiente de 379,92 millones de USD a prestadores médicos en ese mismo año.

No hay relación del BIESS con ninguno de los otros subsistemas del sistema financiero nacional.

5. Volumen e importancia del sistema financiero del Ecuador: algunas conclusiones

En el siguiente cuadro consta una sumatoria de los activos de los principales sistemas financieros del país:

- (i) el sistema financiero bancario privado;
- (ii) la banca pública de desarrollo y el banco del Pacífico de propiedad estatal;
- (iii) el sistema financiero de la EPS; y,
- (iv) el BIESS y los diferentes fondos del IESS:

Tabla 13 Volumen de recursos que mantienen los diferentes sistemas financieros, en miles USD, 2023

Total Activos BIESS	44.756.810,42
Total Activos Bancos privados (excluye Banco del Pacífico)	52.059.663,54
Total Activos Banca pública (incluye Banco del Pacífico), y otras entidades	15.010.032,60
Total Activos del Sistema financiero EPS (incluye FINANCOOP)	28.695.715,51
Total depósitos e inversiones en el exterior del Banco Central de las Reservas Internacionales	3.135.900,00
Total de activos externos netos en el exterior de la banca privada	4.843.692,10
Total	148.501.814,17

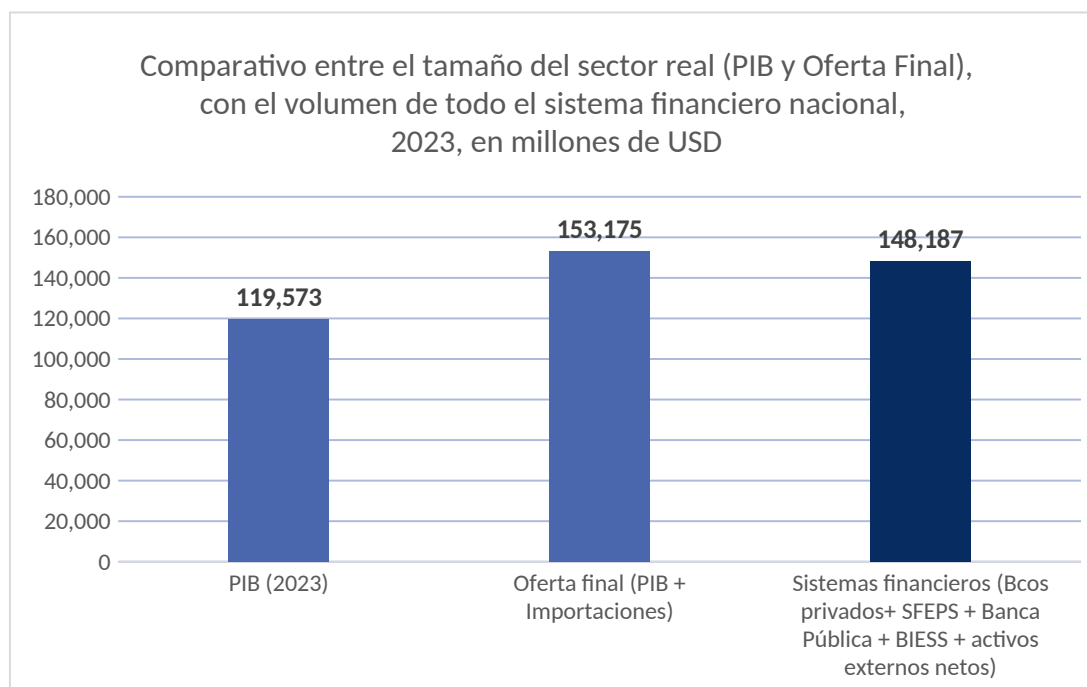
Fuente: (Superintendencia de bancos, 2023) (Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria, 2023)

Es decir, el sistema financiero del Ecuador tiene un volumen de **148.501,81 millones de dólares**, que es mayor al sector real (PIB) del país. Se trata de una cantidad que podría, sin duda, ayudar a financiar las necesidades de inversión que requiere el país.

Ahora bien, para una mejor visualización se podría comparar el volumen de activos de los diferentes sistemas financieros con el sector real de la economía en términos de PIB y de Oferta Final (es decir PIB + importaciones).

En el siguiente gráfico puede visualizarse una comparación entre el sector real de la economía y el sector financiero:

Ilustración 1 Comparativo de volumen entre el sector real y el sector financiero, en millones USD, 2023



Fuente: (Superintendencia de bancos, 2023) (Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria, 2023) (Banco Central del Ecuador, 2023)

Esto significa que el sistema financiero (con todos sus subsistemas incluidos), posee una cantidad de recursos (expresados en activos) que es mayor que el PIB del país (para el año 2023), pero es menor que la oferta final para el mismo periodo. De entrada, por tanto, puede descartarse cualquier importancia que puedan tener los mercados financieros informales.

Si esto es así, entonces se suscitan varias cuestiones: ¿por qué estos recursos no apalancan el crecimiento económico? ¿dónde se pueden situar las principales distorsiones entre el sector real y el sector financiero de la economía? ¿Cuáles son sus nudos críticos? ¿Cuáles sus contradicciones?

Para responder a estas cuestiones, se plantean las siguientes conclusiones y algunas hipótesis:

- (i) No puede concebirse al sistema financiero separado del sector real de la economía. Todos sus subsistemas forman parte de una estructura económica determinada que sirve también como condición de posibilidad para ellos. Las relaciones entre el sector real y el sistema financiero pueden ser virtuosas

cuando el sistema financiero permite cerrar las brechas ahorro-inversión y se convierte en un factor determinante para el crecimiento económico (en términos de buen vivir se entiende). Pero las relaciones entre el sector real y el sistema financiero pueden ser también estratégicas y distorsionantes que pueden provocar fallas en la asignación de liquidez para el circuito ahorro-inversión y generar efectos perversos en toda la economía. Los datos indican que estaríamos ante la presencia de la segunda opción: tal como está conformado, el sistema financiero produce efectos perversos sobre toda la economía;

- (ii) En una economía monetaria de producción con exogenización de la moneda por dolarización de la economía (Guncay & Pérez, 2019, sin embargo plantean la novedosa idea de moneda endógena en dolarización), es el sistema financiero quien financia la inversión. Esto amplía la noción de ahorro-inversión hacia una visión más amplia en donde el dinero es endógeno y su efecto multiplicador es positivo. La inversión, tanto pública como privada, depende, por tanto, del sistema financiero. En consecuencia, cuando se hace referencia al circuito ahorro-inversión, en el presente análisis, se toma al sistema financiero como referencia al ahorro;
- (iii) Los datos indican que el sistema financiero, si tuviese la capacidad de dirigir sus recursos de manera óptima y eficiente, dispondría de una cantidad de liquidez suficiente para cerrar las brechas ahorro-inversión. Pero las fallas de este sistema financiero provocan distorsiones tan importantes como la necesidad de deuda externa para cerrar esas brechas ahorro-inversión, o la generación de una demanda insatisfecha, por lo que es necesario identificar dónde y cómo se producen las fallas entre el sistema financiero y el sector real;
- (iv) El sistema financiero utiliza un sistema de tasas de interés que se genera desde el mercado pero que se sanciona desde los marcos regulatorios existentes, que norma y establece un amplio abanico de tasas de interés para segmentos de producción, comercialización, servicios, consumo, entre otros. Es un sistema excesivamente complejo, con multiplicidad de tasas para diferentes sectores que incluso dentro del mismo sector tiene varias gradaciones mínimas y máximas (hay 52 segmentos de crédito cada uno con sus respectivas tasas de interés). Excluye de su sistema de referencia a sectores claves como el sector de capital de riesgo para startup, de inteligencia artificial, de I+D, etc., y no desarrolla señales de estímulo a sectores claves como la microempresa o el sector agrícola (Davalos, 2021). De hecho, a octubre de 2023, este sistema de tasas de interés tenía distorsiones tan importantes como asignar el 30,5% de tasa de interés activa a la microempresa minorista y 4,97% de tasa de interés activa a la vivienda de interés público (Banco Central del Ecuador, 2023);
- (v) Los datos del sistema financiero y de los subsistemas que lo componen, dan cuenta de las siguientes dinámicas:
 - a. fragmentación, independencia, autarquía y desvinculación entre los diferentes subsistemas del sistema financiero;

- b. la regulación y supervisión del sistema se rige bajo los principios de Basilea III por lo que puede afirmarse que no existe *represión financiera* y que la “tasa de usura” que propone la ASOBANCA no tiene relación con la represión financiera sino con las expectativas rentistas y oportunistas de los bancos privados;
 - c. el libre mercado en el sector financiero no permite superar las condiciones de fragmentación y autarquía del sistema financiero y, por el contrario, estimula los comportamientos oportunistas y estratégicos;
 - d. los subsistemas del sistema financiero tienden a ser ineficientes pero altamente rentistas;
 - e. la ineficiencia del sector se expresa en la ruptura del circuito ahorro-inversión y en la incapacidad de asignar la liquidez de manera eficiente;
 - f. la ineficiencia provoca distorsiones dentro del sistema pero también distorsiones a toda la macroeconomía: desarticulación entre consumo, inversión, empleo, ahorro y balanza de pagos;
 - g. la preferencia por el consumo, en un contexto de baja productividad y escasa producción industrial para consumo interno, es una señal de la brecha entre ingreso-gasto de los hogares que se ha acentuado por las políticas de austeridad impuestas desde el 2018;
 - h. las distorsiones del sistema de segmentación de tasas de interés favorece los comportamientos oportunistas y crea el fenómeno de la racionamiento del crédito;
 - i. los subsistemas del sistema financiero crean asimetrías territoriales en la racionalización del crédito en donde unos territorios reciben más liquidez que otros;
 - j. el subsistema de banca pública y estatal está separado de todos los otros subsistemas y reproduce los mismos patrones oportunistas, estratégicos y autárquicos.
- (vi) La fragmentación y autarquía de los diferentes subsistemas permiten que los comportamientos oportunistas y rentistas se conviertan en el patrón de todo el sistema financiero, esto provoca una ruptura entre el sector real y el sector financiero que se expresa en el quiebre del circuito ahorro-inversión. Esta fractura se expresa por el racionamiento de crédito que orienta la liquidez hacia los sectores que más rentabilidad y menos riesgo generan. Por ello la principal cartera de los dos subsistemas más importantes, la banca y el SF-EPS, van hacia el consumo lo que presiona a la balanza de pagos porque se incrementan las importaciones de bienes de consumo habida cuenta que no hay capacidad de producción interna que pueda satisfacer las necesidades de consumo. En el año 2022 las importaciones de bienes de consumo fueron el 18% de todas las importaciones. En el periodo enero-octubre de 2023, las importaciones de bienes de consumo ya representaban el 21% de todas las importaciones (Banco Central del Ecuador, 2023). Al ser una economía dolarizada, la presión sobre la balanza de pagos se convierte en presión sobre la liquidez monetaria;
- (vii) La fragmentación del sistema financiero se consolida por los mecanismos de mercado y relativa desregulación financiera, esto conlleva a que se

produzcan mecanismos de centralización de mercado tanto en el subsistema financiero de bancos cuanto en aquel del subsistema financiero de la Economía Popular y Solidaria. En el caso de los bancos hay un actor con dominancia de mercado: el Banco del Pichincha; en el caso del SF-EPS está la COAC Juventud Progresista Ecuatoriana. Ese poder de dominancia de mercado, para el caso de los bancos, se expresa en su capacidad de influir sobre la tasa de interés, los costos de transacción financieros y la asignación de créditos a los diferentes segmentos y concentrarlo en función de regiones determinadas; en el caso del SF-EPS, implica efectos desplazamiento, cooptación de mercado, centralización del sector y poder de dominancia de mercado por mayor economía de escala;

- (viii) La racionalización del crédito y la segmentación de las tasas de interés conducen a decisiones de arbitraje de los principales actores del sistema financiero que les permiten incrementar su rentabilidad al menor riesgo. El incremento de la rentabilidad financiera se produce:
 - a. por destinar más crédito al consumo cuya tasa de interés activa es mayor, en promedio, con ocho puntos porcentuales sobre la tasa de interés activa del crédito productivo y comercial;
 - b. por trasladar hacia los clientes de los bancos altos costos de transacción;
 - c. por concentración y centralización de mercado (entidades financieras con poder de dominancia de mercado);
 - d. por asimetrías de información;
- (ix) La función macroeconómica de consumo aparece desvinculada de la función macroeconómica de la inversión y esta, a su vez, del ahorro. Esto puede advertirse cuando se constata que uno de los sectores productivos más importantes de la economía, aquel de la pequeña empresa y microempresa, que es responsable de dos tercios del empleo (INEC, 2023), solamente recibió el 22,43% de créditos del total de la cartera de créditos tanto de bancos cuanto del SF-EPS (cuatro segmentos). El sector de la pequeña economía del sector agrícola, clave para la seguridad y soberanía alimentaria, recibió créditos, en lo fundamental, de la banca pública BanEcuador B.P.;
- (x) El racionamiento del crédito que realiza el sistema financiero de los bancos, genera brechas de financiamiento en:
 - a. sectores empresariales, sobre todo de la pequeña empresa y microempresa;
 - b. sectores productivos, sobre todo artesanales, soberanía alimentaria, pequeños emprendimientos, capital de riesgo, entre otros;
 - c. territorios, porque las colocaciones se concentran en ciudades más grandes. Esto conduce a una demanda insatisfecha provocada no por la falta de liquidez sino por las distorsiones del sistema financiero (Banco Central del Ecuador, 2023);
- (xi) A pesar de ser la entidad financiera más importante del país, el BIESS, no está conectado con ninguno de los otros subsectores del sector financiero. Su relación es esporádica y marginal. Su principal especialización es la compra de títulos valor (bonos y certificados de tesorería) emitidos por el ente rector de las finanzas públicas. En el año 2021 se aprobó un cambio en las leyes

monetarias que prohíben que el Banco Central pueda adquirir los bonos emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas del país (Registro Oficial de la República del Ecuador, 2021). Esto obliga al Banco Central a colocar sus inversiones financieras (ahorro interno) fuera del país al mismo tiempo que convierte al BIESS en casi la única institución que puede comprar esos títulos valor. El volumen de sus inversiones no privativas fue de 529,10 millones de USD, la mayor parte de ellas en renta fija;

(xii) No existe una política monetaria que pueda integrar a los diferentes subsectores del sistema financiero. Los actores que podrían lograrlo, como el BIESS y la banca pública, aparecen totalmente desvinculados del sistema financiero. La banca pública para el financiamiento a la inversión pública en los territorios, el BDE, crea una externalidad negativa para los GAD cuando utiliza asimetrías de información y traslada costos de transacción hacia los GAD, al tiempo que los desplaza del ejercicio de una competencia constitucional que les corresponde;

(xiii) Los datos dan cuenta que hay una separación entre el sector real y el sector financiero que impide que los recursos del sector financiero cierren la brecha ahorro-inversión. Esta separación se debe:

- a. al comportamiento estratégico de cada uno de los sistemas financieros que consolidan sus posiciones particulares sin una visión de conjunto y con una visión de concentración y centralización en cada uno de los sistemas;
- b. esta separación entre el sector real y el sector financiero, así como entre cada uno de los sectores financieros y entre cada una de las entidades de cada uno de los sectores financieros, que ven a sus similares como competencia a superar o destruir, es altamente funcional a que se consoliden los comportamientos oportunistas y rentistas;
- c. no existen políticas públicas ni políticas económicas orientadas hacia el cierre de la brecha ahorro-consumo y hacia el control de estos comportamientos oportunistas y rentistas;
- d. estos comportamientos rentistas y oportunistas provocan distorsiones en la economía y utilizan el sistema financiero como un sistema que busca captar y generar rentas;

(xiv) Las políticas de tasas de interés estimulan los comportamientos oportunistas y rentistas. La desregulación en la fijación de costos de transacción impiden la innovación en los diferentes sistemas financieros. La separación de la banca pública de la política monetaria del Banco Central impide que la banca pública pueda tener recursos para servir como interfaz entre los diferentes sectores financieros. Las políticas de supervisión punitiva y de desregulación en el sistema financiero de la economía popular y solidaria, han convertido a las COAC en verdaderos bancos. En efecto, casi no existen diferencias entre los bancos privados y las COAC en su comportamiento financiero y en el cumplimiento de indicadores de regulación financiera. Hay un proceso de convergencia del sistema financiero de la EPS hacia el sistema financiero bancario;

- (xv) Lo que es paradójico y contradictorio es que existe una demanda insatisfecha que no puede ser asumida por el sistema financiero y que se expresa en varios fenómenos:
 - a. el sistema de cajas de ahorro, bancos comunales y entidades asociativas de ahorro y crédito;
 - b. el sistema de crédito agiotista vinculado al crimen organizado y la delincuencia;
 - c. el sistema ilegal de piramidación y de juegos Ponzi que captan ahorro interno;
 - d. la fuga de capitales.
- (xvi) La Constitución del país reconoce en su Art. 311 a las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro; sin embargo, la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria, emitió el 19 de agosto de 2021 la Resolución No. 675-2021-F (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2021), en virtud de la cual expulsa a todo el sistema de cajas de ahorro y bancos comunales, del sistema de regulación y control y les prohíbe utilizar la denominación de “banco” para los bancos comunales, lo que determinó que un sistema de ahorro y crédito conformado por más de diez mil cajas de ahorro y bancos comunitarios pasen a la sombra o al limbo jurídico^a. Esta medida desplazó a un sector que antes estaba regulado y supervisado hacia las sombras y le obligó a formar parte del mercado financiero informal;
- (xvii) El sector financiero informal, a pesar de que la literatura le otorga una gran importancia a las economías más pobres pero, en este caso, es marginal. Comparados con los más de 148 mil millones de dólares de todo el sistema financiero, el tamaño del sector financiero informal es mínimo, por lo que no es un factor determinante para el análisis del sector financiero.

Bibliografía

- ASOBANCA, & Estrella, N. (2023). Sector financiero ecuatoriano: ¿Qué recomienda la Evaluación de la estabilidad del Sistema Financiero para Ecuador - FSAP? Boletín Macroeconómico, 4-5.
- Banco Central del Ecuador. (28 de Julio de 2023). Perspectivas de Oferta y Demanda de Crédito. Obtenido de <https://contenido.bce.fin.ec>:
<https://contenido.bce.fin.ec/home1/economia/tasas/ET-ODC-IIT-2023.html>
- Banco Central del Ecuador. (29 de Diciembre de 2023). Información Estadística Mensual. Obtenido de contenido.bce.fin.ec:
<https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/IEMensual/Indices/m2061112023.html>
- Davalos, P. (17 de Diciembre de 2021). Análisis a la metodología para el cálculo de las tasas de interés por parte del Banco Central del Ecuador. Obtenido de <http://pablo->

- davalos.blogspot.com: <http://pablo-davalos.blogspot.com/2021/12/analisis-la-metodologia-para-el-calculo.html>
- Guncay, C., & Pérez, D. (2019). Endogeneidad de la oferta monetaria en Ecuador: un análisis desde la visión postkeynesiana. *Cuestiones Económicas*, 29(1), 75-114.
- IMF. (2019). *Selected Issues and Analytical Notes*. Washintong D.C.: IMF.
- INEC. (28 de Febrero de 2023). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), anual 2022. Obtenido de <https://www.ecuadorencifras.gob.ec>: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2022/Anual/Bolet%C3%ADn%20técnico%20anual%20enero-diciembre%202022.pdf>
- Registro Oficial de la República del Ecuador. (12 de Septiembre de 2014). Código Orgánico Monetario y Financiero. R.O. Año II, o. 332. Quito, Ecuador: Registro Oficial.
- Registro Oficial de la República del Ecuador. (3 de Mayo de 2021). Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización. Obtenido de <http://esacc.corteconstitucional.gob.ec>: http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJYXJwZXRhIjoicm8iLCJ1dWlkIjoiMzU5NjY3NTgtMzI0OC00N2Y4LTlhZjktM2U0ZTM2MTMzYWM0LnBkZiJ9
- SRI. (02 de Enero de 2024). Grupos Económicos y su relación con paraísos fiscales y Panamá Papers. Obtenido de <https://www.sri.gob.ec>: <https://www.sri.gob.ec/grupos-economicos>
- Stiglitz, J., & Weiss, A. (1981). Credit rationing in markets with imperfect competition. *American Economic Review*, 393-410.
- Superintendencia de bancos. (30 de octubre de 2023). Portal Estadístico Bancos privados. Obtenido de www.superbancos.gob.ec: <https://www.superbancos.gob.ec/estadisticas/portalestudios/bancos/>
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (19 de Agosto de 2021). Resolución No. 675-2021-F. Obtenido de <https://www.seps.gob.ec>: <https://www.seps.gob.ec/wp-content/uploads/675-2021-F.pdf>
- Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria. (28 de diciembre de 2023). Estadísticas SFPS. Obtenido de estadisticas.seps.gob.ec: https://estadisticas.seps.gob.ec/index.php/estadisticas-sfps/#sit_financiera

^a La estimación del número de entidades asociativas, bancos comunitarios y cajas de ahorro, fue provista en una entrevista personal por la entonces Superintendente de la Economía Popular y Solidaria, Margarita Hernández, el 18-02-2022.