



Regulación bancaria e inclusión financiera

Por Marco Rodríguez

Director Técnico y Legal de la Asociación de Bancos Privados del Ecuador

En 2017, la ASOBANCA junto con la Corporación Andina de Fomento (CAF) impulsaron la realización del estudio sobre la competitividad bancaria en América Latina. La investigación –inédita para la época en la región– mostró datos, si bien inquietantes en varios aspectos para nuestro país, ya intuidos por quienes se desenvuelven en el sector.

En los pilares sobre Estado de Derecho y Regulación, Ecuador se ubicó en el penúltimo lugar. Ambos pilares miden, entre otros elementos, la calidad de la transparencia y las políticas públicas en el ámbito regulatorio bancario, la carga y la calidad de la regulación y la libertad de empresa. Solo superamos en ese índice a la República de Argentina, considerando, sin embargo, que Venezuela no fue parte del estudio.

Han pasado cuatro años y debemos reconocer que algunos aspectos han mejorado como la limitación de aquel *bulliing normativo* al que fue sometido el sistema bancario en 2016. En ese año se promulgaron 95 normas de contenido directamente bancario, es decir, dos semanales en promedio, sin contar leyes u otras normas de índole tributario o de materias que son aplicables también a la banca. Ninguna actividad puede crecer y desarrollarse con ese nivel de inseguridad jurídica, entendida ésta en su acepción más básica: saber lo que ahora es el Derecho y lo que será en el futuro.

Pero, como sabemos, más importante que lo que las leyes digan es lo que las leyes hacen, parafraseando al profesor Bullard. Francamente, durante estos últimos

Durante estos últimos cuatro años hemos avanzado poco o, al menos, no con la velocidad que requería nuestra legislación para ponerse a la par de lo que pasa en nuestros países vecinos.

cuatro años hemos avanzado poco o, al menos, no con la velocidad que requería nuestra legislación para ponerse a la par de lo que pasa en nuestros países vecinos.

Nos hemos entrampado en cambios normativos que escasamente ayudan a la bancarización o a la inclusión financiera. Quizá se deba al entorno político o económico en el que se desarrolló el país en los últimos años y a la necesidad de enfrentar temas de índole macroeconómico o, simplemente, a la no determinación de las prioridades.

En octubre de 2019, tras el archivo del proyecto de ley que reformaba el Código Monetario, perdimos la oportunidad de dar un paso importante para alcanzar objetivos destacados por organismos internacionales como indispensables para una mayor inclusión financiera.

Todos estamos de acuerdo en que las microfinanzas son uno de los mecanismos más eficientes para combatir la pobreza y mejorar la inclusión financiera. Para este segmento la Asociación de Supervisores Bancarios de América sostiene en su Guía de Principios para una efectiva supervisión y regulación de las operaciones de microfinanzas, que es una precondition que el Estado no distorsione las condiciones de contratación,

ya sea mediante la fijación de montos, precios, plazos, garantías o el establecimiento de tasas de interés.

En 2019, la Asociación de Instituciones de Microfinanzas, con el apoyo de una consultora colombiana, llevó adelante el estudio “Diagnóstico y recomendaciones para promover la inclusión financiera en Ecuador”. Tal estudio señala que *“la aplicación de las normas tradicionales de regulación y control de riesgos diseñadas para productos y servicios financieros de baja transaccionalidad y montos altos implica costos no proporcionales al riesgo que conllevan las operaciones de bajo monto”*, concluyendo que la regulación, entre otras circunstancias, no permite que Ecuador mejore sus niveles de inclusión financiera.

En línea con lo antes mencionado, la Red Financiera de Desarrollo pudo evidenciar que, considerando el periodo 2008-2018, la regulación de la tasa de interés ha sido uno de los elementos que ha provocado mayor exclusión financiera, puesto que no permite que los montos de créditos sean lo suficientemente bajos para permitir que más gente pueda acceder a ellos. De lo dicho se desprende que la regulación debe acompañar cualquier iniciativa que tenga por objeto mejorar la inclusión financiera.

Hoy pueden evidenciarse al menos dos aspectos que limitan ese objetivo: el primero, la arbitraria fijación por parte del Estado de la tasa de interés; y el segundo, la inconsulta fijación por parte del Estado de las tarifas de servicios financieros. Son elementos que actualmente, lejos de apoyar el mayor acceso al crédito o a los servicios financieros, han provocado exclusión y dificultad para el desarrollo de mayores y mejores servicios.

Un acto es arbitrario cuando no tiene una motivación adecuada o sujeción a las



normas vigentes. Hoy no existe norma alguna que establezca la metodología que, a esta fecha, deba considerarse para el cálculo de tan importantes precios de la economía. El Estado, por sí y ante sí, es el único ente que determina el precio del dinero y los servicios financieros en el Ecuador. Esto quizá sea una sorpresa para algunos analistas, pero es la realidad.

Pero si ello pasa en Ecuador, ¿qué es lo que ha venido sucediendo en los últimos años en Colombia o Perú, por tomar los países vecinos? Ambos países tienen procesos de adopción de las normas de Basilea III, es decir de los mejores estándares en supervisión y regulación. Entonces, ¿cómo se fijan los precios financieros en esas naciones? Lo hace el mercado y solamente los límites máximos son calculados por el Estado, pero en base a una metodología previamente establecida. El resultado es que ambos países están mejor ubicados que nosotros en los índices de inclusión financiera y competitividad bancaria.

En 2014, con la aprobación del Código Monetario –y antes con la Constitución de 2008–, el Ecuador tomó una curiosa decisión: ir en contravía de las mejores prácticas internacionales en materia regulatoria bancaria. Mientras los países de la región adoptaban las recomendaciones de organismos internacionales, creaban marcos regulatorios que fomentaban la llegada de capitales e inversión del exterior y permitían el crecimiento de sus grupos financieros adoptando cada vez más el modelo de banca universal, Ecuador disolvía los grupos financieros, limitaba la actividad financiera a la

intermediación, creaba engorrosos y muy largos trámites para la aprobación de un servicio financiero (de hecho, creamos la necesidad de que el más simple servicio financiero antes de ser prestado deba ser aprobado por el Estado), fijaba la tasa de interés y las tarifas por servicios financieros, etc.

Mucho se puede discutir sobre las intenciones que pudo tener el Código Monetario, pero, recordando nuevamente al profesor Bullard, *más importante que lo que las leyes dicen es lo que las leyes hacen*. La normativa vigente, si no ha destruido, al menos ha impedido una mayor inclusión financiera en el Ecuador. Es hora de que, sin aspavientos, pero sin temores, se pongan las cargas en donde deben estar.

Si la problemática actual para mejorar la inclusión es la normativa, pues es ésta la prioridad y no otra. Se puede lograr mucho con pocos cambios. Propongo una hoja de ruta:

- Mayor acceso a información para la evaluación y colocación de créditos y creación de la normativa que permita asignar los riesgos en cada operación de crédito. Quizás algunas personas accedan a créditos más caros, pero accederán y dejarán de ser parte de la estadística de los excluidos.
- Fortalecimiento de los derechos de los acreedores (no es posible que en el país una acción legal para recuperar una acreencia tome fácilmente más de cinco años).
- Eliminación de procesos burocráticos para aprobar un servicio financiero.
- Reconstitución de los grupos financieros y redefinición de qué es actividad financiera en el Ecuador.
Por allí podemos empezar.



EL AUTOR

Marco Antonio Rodríguez es abogado y doctor en jurisprudencia. Cuenta con un diplomado superior y maestría en Derecho con mención en Derecho del Mercado por la Universidad Andina Simón Bolívar. Tiene estudios de posgrado en alta gerencia empresarial en el Instituto de Altos Estudios Nacionales, diplomado superior en Gobernanza y Liderazgo Político en el IDE Business School y curso de posgrado en Gobierno y Políticas Públicas realizado en Santiago de Chile en la Universidad del Desarrollo. Es profesor de Derecho Bancario en varias universidades. Actualmente es Director Técnico y Legal de la Asociación de Bancos Privados del Ecuador, Procurador Judicial y asesor general legal de EQUIFAX Ecuador C. A.