

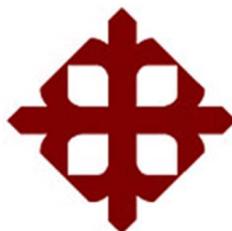
**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
SISTEMA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO BANCARIO Y LEGISLACIÓN BURSÁTIL**

**Trabajo de Titulación Examen Complexivo para la obtención del grado de
magister en Derecho Bancario y Legislación Bursátil**

**IMPACTO DE LA BANCA DE DESARROLLO COMO AGENTE DE
PRIMER PISO EN EL FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN: SU GESTIÓN Y
CONSECUENCIAS**

CARLOS LUIS TAMAYO DELGADO

JULIO 2018



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
SISTEMA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO BANCARIO Y LEGISLACIÓN BURSÁTIL**

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, Ab. Carlos Luis Tamayo Delgado

DECLARO QUE:

El examen complejo **IMPACTO DE LA BANCA DE DESARROLLO COMO AGENTE DE PRIMER PISO EN EL FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN: SU GESTIÓN Y CONSECUENCIAS** previo a la obtención del **Grado Académico de Magister en Derecho Bancario y Legislación Brusátil**, ha sido desarrollado en base a una investigación exhaustiva, respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan al pie de las páginas correspondientes, cuyas fuentes se incorporan en la bibliografía. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance científico del proyecto de investigación del Grado Académico en mención.

Guayaquil, 16 de julio del 2018

EL AUTOR

Ab. Carlos Luis Tamayo Delgado



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
SISTEMA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO BANCARIO Y LEGISLACIÓN BURSÁTIL**

AUTORIZACIÓN

Yo, Ab. Carlos Luis Tamayo Delgado

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la **publicación** en la biblioteca de la institución del examen complejo **IMPACTO DE LA BANCA DE DESARROLLO COMO AGENTE DE PRIMER PISO EN EL FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN: SU GESTIÓN Y CONSECUENCIAS** cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, 16 de julio del 2018

EL AUTOR:

Ab. Carlos Luis Tamayo Delgado

Contenido

CAPÍTULO I	1
INTRODUCCIÓN	1
EL PROBLEMA	1
OBJETIVOS	2
OBJETIVO GENERAL	2
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	2
BREVE DESCRIPCIÓN CONCEPTUAL	2
CAPÍTULO II	5
DESARROLLO	5
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	5
ANTECEDENTES	5
DESCRIPCIÓN DEL OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN	9
PREGUNTA PRINCIPAL DE INVESTIGACIÓN	11
PREGUNTAS COMPLEMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN	11
FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA	12
ANTECEDENTES DEL ESTUDIO	12
BASES TEÓRICAS	13
INSTITUCIONES FINANCIERAS PÚBLICAS EN EL ECUADOR	18
PROCESO DE CRÉDITO Y SUS FASES	20
DOCTRINA JURÍDICA	21
DEFINICIÓN DE TÉRMINOS	24
METODOLOGÍA	25
MODALIDAD DE LA INVESTIGACIÓN	25
POBLACIÓN Y MUESTRA	27
MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN	29
MÉTODOS TEÓRICOS	29
MÉTODOS EMPÍRICOS	29
PROCEDIMIENTO	30
CAPÍTULO III	31
CONCLUSIONES	31
BASES DE DATOS	31

CÓDIGO ORGÁNICO DE LA PRODUCCIÓN, COMERCIO E INVERSIONES	31
CÓDIGO ORGÁNICO MONETARIO Y FINANCIERO.	32
PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR 2013 – 2017	34
CODIFICACIÓN DE LAS REGULACIONES DE LA JUNTA DE POLÍTICA Y	
REGULACIÓN MONETARIA Y FINANCIERA	35
CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.	36
ANÁLISIS DE RESULTADOS	37
DATOS ACTIVIDAD CREDITICIA EN ECUADOR	37
CONCESIÓN DE CRÉDITO	37
DATOS ACTIVIDAD CREDITICIA EN ECUADOR	40
OFERTA Y DEMANDA DE CRÉDITO	40
DATOS ACTIVIDAD CREDITICIA EN ECUADOR	42
CRÉDITO POR SECTORES	42
DATOS ACTIVIDAD CREDITICIA EN ECUADOR	46
BANCA PÚBLICA: CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL B.P., BANCO NACIONAL DE FOMENTO Y BANECUADOR B.P.	46
<u>CONCLUSIONES</u>	<u>50</u>
<u>RECOMENDACIONES</u>	<u>53</u>
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	<u>56</u>
<u>ANEXOS</u>	<u>1</u>
<u>ANEXO1: PROPUESTA DE MECANISMOS PARA FOMENTAR CRÉDITO</u>	
<u>SECTOR AGRÍCOLA</u>	<u>1</u>
BANCA DE SEGUNDO PISO	1
SISTEMA DE GARANTÍA CREDITICIA	2

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

EL PROBLEMA

Los problemas sociales y financieros que se ocasionan a la Sociedad y al Estado por la mala gestión crediticia pública (demora en la concesión, otorgamiento de créditos fuera del ciclo de producción y poca efectividad cuando hay sectores en emergencia) inciden negativamente en el fomento al desarrollo de la producción y en especial al sector agrícola. Más allá del cumplimiento de las obligaciones del Estado a través de sus entidades financieras, la instauración de políticas públicas, la adecuada labor de los organismos de control (Superintendencia de Bancos y Contraloría General del Estado) la eficiente gestión crediticia y aporte a la economía del País depende del desempeño de las instituciones financieras estatales de su correcta organización, líneas de productos, normativa interna con respecto al análisis, concesión, instrumentación y desembolso del crédito.

Mediante la promulgación del Código Orgánico Monetario y Financiero publicado en el Registro Oficial Suplemento 332 de 12 de septiembre de 2014 se regula el uso de recursos monetarios destinados al crédito a través de operaciones bancarias de primer piso, para el caso de las instituciones financieras públicas estos recursos crediticios deben destinarse primordialmente a actividades productivas. A veces en la banca pública los interminables requisitos que se solicitan a los sujetos de créditos, la demora en el análisis del crédito y la exagerada actualización de documentos innecesarios, produce que los desembolsos se demoren en ciertas ocasiones hasta más de un año, desde la presentación de la solicitud, cuando las necesidades del sujeto de crédito ya son distintas. El crédito tardío (entrega de los recursos después de la situación emergente) solo genera consecuencias en cadena que lamentablemente en muchas ocasiones son irreparables, perjudicando económica y socialmente a los sujetos de créditos y el Estado. En la actualidad podemos establecer en el Ecuador que a pesar que las leyes otorgan el deber del

fomento al desarrollo al Estado y que hasta cierto punto existen las instituciones financieras creadas para este efecto, la labor crediticia y el aporte a la sociedad y a la economía como se ha pretendido, no ha sido el esperado ni por el Gobierno ni por los usuarios.

OBJETIVOS

Objetivo General

Determinar el grado de efectividad de la gestión crediticia de las instituciones financieras públicas en el fomento al desarrollo del sector productivo.

Objetivos Específicos

1. Analizar los datos relacionados con la actividad crediticia de las instituciones financieras públicas.
2. Establecer los resultados obtenidos por la actividad crediticia de las instituciones financieras públicas y el destino por sectores a los que se orienta el crédito.
3. Evaluar mecanismos alternativos que puedan mejorar la gestión y administración de los recursos crediticios para solventar las necesidades de los sectores agrícolas.

BREVE DESCRIPCIÓN CONCEPTUAL

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 en varios de sus artículos propugna los principios de inclusión e igualdad y precisamente establece la existencia del sistema económico como social y solidario propone la creación de un sistema económico más justo y democrático, que genere formas de distribución más igualitarias, trabajo digno y estable. Estas propuestas representan un cambio fundamental en relación al planteamiento de la actividad económica del enfoque neoliberal que establecía una dictadura del capital que creaba un sistema de necesidades en función de la acumulación de capital privado, se cambia el enfoque a un sistema económico que debe estar centrado en el ser humano como sujeto y

fin. Es en este contexto que analizar los resultados y desempeño de la banca pública toma relevancia.

Vives (2005) concluyó que si bien la banca privada tiene los mejores incentivos para la asignación de recursos crediticios no es menos cierto que en muchas ocasiones estos objetivos del sector privado no coinciden con los del país. Además, este autor anota que existe la suposición que en caso de una crisis las instituciones financieras públicas “no van a actuar contra los intereses nacionales” pues saben lo que el país necesita. (p. 9) Es entonces cuando la participación del Estado se hace necesaria buscando eficiencia financiera, pero con fines de desarrollo social. El papel de la banca pública de desarrollo ha sido resaltado:

La banca de desarrollo juega un rol clave como catalizador de proyectos económicamente viables, ambientalmente sustentables y socialmente justos. A su vez, los gobiernos en todo el mundo están fortaleciendo sus roles y funciones para la estabilización de los sistemas financieros, la modernización de las estructuras industriales, la innovación tecnológica, el desarrollo de mercados y el incentivo del financiamiento a largo plazo. Para lo cual aprovechan el conocimiento adquirido por los bancos de desarrollo para la planeación a largo plazo como portadores de la confianza de los inversores en proyectos estratégicos y facilitadores de la cooperación pública y privada. Todo ello en un marco de eficiencia, gestión apropiada y sostenibilidad en el largo plazo y la implementación de prácticas de buen gobierno corporativo. (ALIDE, 2016. p. 27)

Es indispensable la necesidad de realizar propuestas de mejoras en el desempeño de la labor crediticia, en el ámbito público social, enfocado al fomento de desarrollo y, al evidenciar una problemática social, generar una metodología encaminada a cumplir con los objetivos del Estado de manera eficaz, con un adecuado sistema de concesión de crédito de forma oportuna. El rol del Estado no se limita a la generación de políticas e incentivos crediticios, así para cumplir con el objetivo de proponer políticas públicas para incrementar el acceso al crédito:

Las discusiones sobre las políticas públicas para alcanzar este objetivo suelen centrarse en la necesidad de que el Estado genere un ambiente regulatorio favorable como la mejor forma de promover este tipo de resultado por parte de la banca privada. Las recomendaciones de política —

particularmente después de la década de los noventa, caracterizada por la promoción de procesos de privatización y por la apertura de los sectores financieros en América Latina—, suelen enfatizar el papel del Estado como un actor fundamental en la consolidación de las regulaciones bancarias y en el fortalecimiento institucional de las superintendencias financieras. Bajo este contexto, no habría mucha justificación para la presencia directa del Estado a través de la banca pública. (Corporación Andina de Fomento, 2011, p. 289)

Trivelli y Venero (2007, p. 35) establecen que son tres las condiciones básicas para desarrollar esquemas financieros de desarrollo en el ámbito rural: un entorno normativo propicio, un marco legal y regulatorio que permita el desarrollo de entidades financieras dedicadas al fomento del sector rural y fortalecer las entidades rurales para ampliar sus servicios más allá del crédito. Como se ve estos autores resaltan que dos de los tres pilares básicos se refieren al entorno normativo y regulatorio con normas prudenciales, que permitan instituciones ágiles, eficientes y competitivas que respondan a la complejidad y a las vocaciones productivas de los sectores rurales.

Es innegable reconocer la labor del Estado en asumir el riesgo a fin de generar producción en sectores estratégicos, así como los beneficios que otorga la banca pública con respecto al plazo, tasa, periodicidad de pago, gracia y diversos mecanismos de solución extraordinaria de las obligaciones. La correcta aplicación de políticas crediticias y la adecuada gestión por parte de las entidades financieras en la colocación de recursos en los sectores productivos salvaguardan los intereses personales y estatales, en el ámbito social y económico; por lo cual, analizaremos la legislación ecuatoriana que establece como una responsabilidad del Estado el fomento al desarrollo. Con una eficiente, eficaz, adecuada y oportuna gestión bancaria es innegable que los sectores productivos generarían riquezas para todos proporcionando así estabilidad económica, circulación de capitales, liquidez y sobre todo beneficio social.

CAPÍTULO II

DESARROLLO

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

ANTECEDENTES

A lo largo de la historia del Ecuador se han dado hechos importantes del sector agrícola tal como la reforma agraria, el 9 de octubre de 1973, la Junta Militar dictó el Decreto 1172 (publicado en el Registro Oficial No. 410 de 15 de octubre de 1973) con el nombre de Ley de Reforma Agraria, siendo los aspectos más sobresalientes los siguientes:

La Reforma Agraria constituye un proceso de cambio gradual y ordenado de la estructura agraria en sus aspectos económico, cultural, social y político, por medio de operaciones planificadas de afectación y redistribución de la tierra, así como de los recursos de crédito, educación y tecnología, para alcanzar los siguientes objetivos: integración nacional, transformación de las condiciones de vida del campesinado, redistribución del ingreso agrícola y organización de un nuevo sistema social de empresa de mercado. El proceso de Reforma Agraria se realizará mediante la aplicación combinada de dos métodos: el de la organización nacional de un sistema de regiones, zonas y sectores de intervención prioritaria, en el que se concentren los procesos de afectación de tierras y los recursos de apoyo financieros y tecnológicos del Estado y, el de regulación estatal de la función social de la propiedad sobre la tierra.

El Estado seleccionará las regiones, zonas y sectores de intervención prioritaria, en territorios cuya localización, condiciones ecológicas, sociales y potencial de recursos físicos permitan la transformación de la estructura productiva por medio de la concentración de inversiones públicas y privadas y la aplicación de una tecnología moderna y adecuada a las condiciones locales.

Según la CFN (2014) su historia comienza en 1948 con la creación del Fondo de Regulación de Valores, estamento dependiente al Banco Central del Ecuador y estaba encargada de la organización del Mercado de Valores. En mayo de 1953, cambia y se convierte en el Fondo de Instituto Emisor que negociaba

cédulas hipotecarias de banca pública y privada. En 1955 el fondo sufre una última transformación y el fondo se convierte en la Corporación Financiera Nacional CFN. A partir de agosto de 1964, Corporación Financiera Nacional inició su participación en proyectos financieros, productivos y de valores. En 1992, la CFN se constituyó en banca de segundo piso. Desde octubre de 2005 CFN puede brindar servicios de banca de primer piso. Finalmente, a partir del año 2006 CFN funciona como banca mixta; es decir de primero y segundo piso. (pp. 27 -29)

La historia del Banco Nacional de Fomento comienza en 1937 cuando se crea el Banco Hipotecario del Ecuador, hasta que en octubre de 1943 se expidió la Ley que transformó al Banco Hipotecario en el Banco Nacional de Fomento Provincial. Mediante decreto en marzo de 1974 se expide la nueva Ley Orgánica del Banco Nacional de Fomento, con autonomía económica, financiera y técnica.

El 13 de mayo de 2015 se emite el Decreto 677 se crea Banecuador B.P., posteriormente mediante Decreto 952 del 11 de marzo de 2016 se dispone que el Banco Nacional de Fomento transfiera a título gratuito a Banecuador B.P., los activos y pasivos de los que sea titular y las cuentas patrimoniales, asumiendo a la vez todas las obligaciones financieras, administrativas y legales que esta transferencia genere. En este decreto se estipula que una vez ejecutado el proceso de transferencia el Banco Nacional de Fomento cerrará y entrará en un proceso de liquidación. Banecuador inició sus operaciones el 9 de mayo de 2016.

Muchos de los problemas sociales y financieros que se generan en la sociedad son efecto de la ineficiente gestión crediticia pública en el fomento al desarrollo de la producción y en especial al Sector Agrícola. La Federación Latinoamericana de Bancos FELABAN (2016) realizó un sondeo entre sus afiliados para que identifiquen los principales obstáculos para la inclusión financiera, los resultados publicados en octubre de 2016, en relación a Ecuador son:

En su opinión ¿Cuáles son los obstáculos más grandes a la inclusión financiera en su país?

(Por favor califique de 1 a 5; 5=el más importante;1=el menos importante)

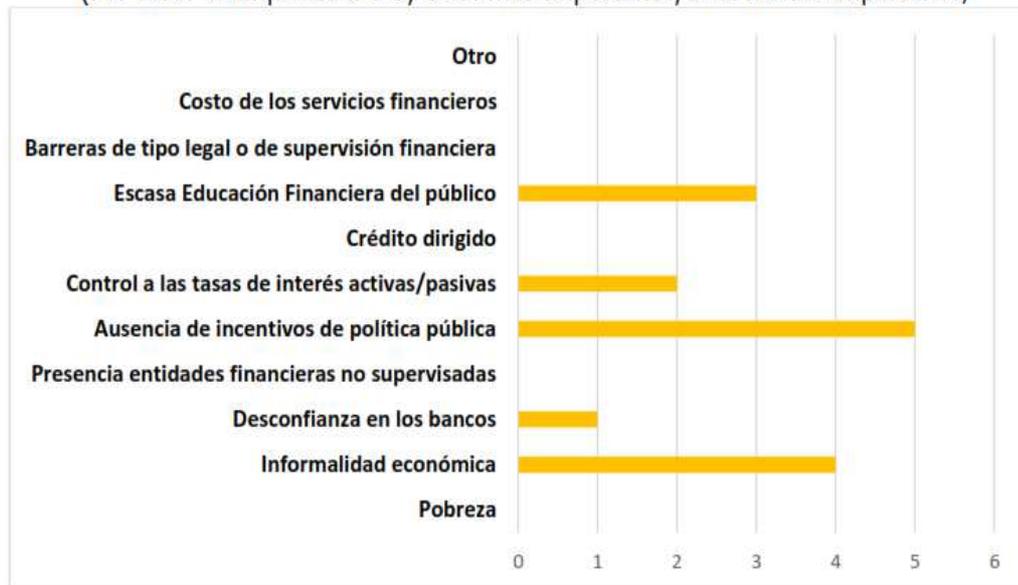


Ilustración 1 FELABAN Presentación de obstáculos a la inclusión Financiera – Ecuador

Elaborado por: FELABAN

Como se observa el Sector de Banca Privada, desde su perspectiva, considera que el principal obstáculo para la inclusión Financiera es la Ausencia de incentivos de política pública. Aunque reconocen que: “El principal reto es superar la desconfianza general del público hacia la banca”. (FELABAN, 2016, p. 57). La profundidad del sector bancario medido entre otros por la relación Cartera de créditos Bruta/PIB es también una medida de inclusión Financiera. La evolución histórica Cartera Bruta en relación al PIB de los Bancos privados y de las Instituciones Financieras Publicas ha sido:

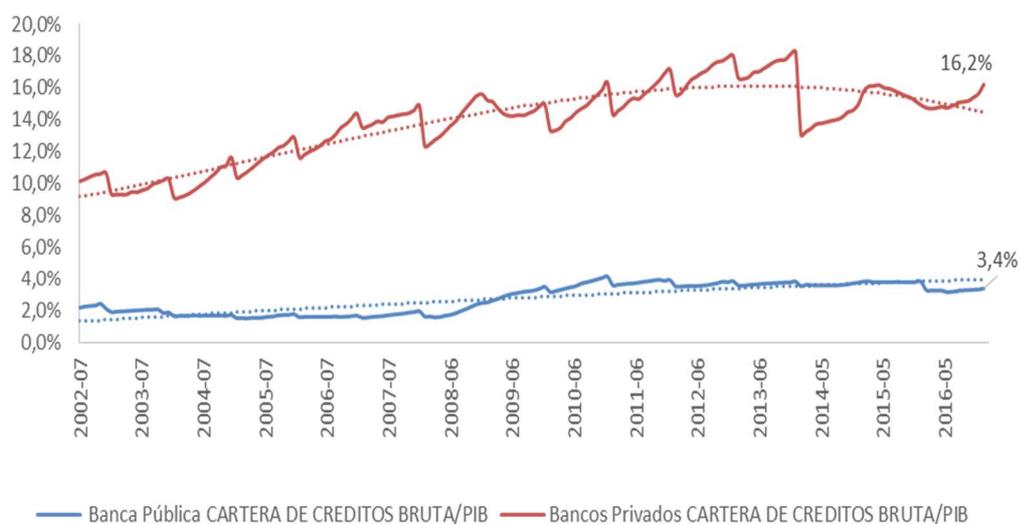


Ilustración 2 Cartera de Créditos Bruta en Relación al PIB

Fuente: Superintendencia de Bancos del Ecuador

Elaborado por: El autor

A diciembre de 2016 la Cartera de Créditos Bruta de los bancos privados alcanza el 16,2% del PIB, aunque luego de mantener una tendencia creciente desde 2002 en el último tramo, desde 2013 muestra una tendencia decreciente. Por su parte la Cartera de Créditos Bruta de las Instituciones financieras públicas a diciembre de 2016 alcanza al 3,4% del PIB y muestra una tendencia a seguir creciendo.

Una muestra evidente de la inadecuada gestión de la banca pública como elemento de fomento de desarrollo es el Banco Nacional de Fomento BNF actualmente BanEcuador que, como resultado de su ineficiencia operativa, sus metodologías crediticias no respondían a los requerimientos del sector agrícola al que estaba destinado a atender, motivó a que el Gobierno Nacional tome la decisión de decretar el cierre y liquidación del BNF mediante Decreto Ejecutivo 952 del 17 de marzo de 2016. El BNF fue reemplazado por Banecuador B.P. creado mediante Decreto Ejecutivo 677 del 13 de mayo de 2015, el mismo que absorbió la mayoría

de activos y operaciones crediticias del banco liquidado y que ha sido concebido como un banco de desarrollo rural.

DESCRIPCIÓN DEL OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

La concesión de recursos para el impulso de la actividad agrícola pasó a convertirse en una responsabilidad del Estado, para lo cual se crearon dos instituciones financieras públicas encargadas de esta labor, como son, la Corporación Financiera Nacional y el Banco Nacional de Fomento que ha sido sustituido por Banecuador B.P.

El Presidente de la Republica decretó la creación de Banecuador BP mediante Decreto Ejecutivo 677 del 13 de mayo de 2015 como entidad financiera pública para reemplazar al Banco Nacional de Fomento. El objeto de Banecuador será:

El ejercicio de actividades financieras previamente autorizadas por la Superintendencia de Bancos, y la prestación de servicios financieros de crédito, ahorro e inversión, bajo el criterio de intermediación financiera de recursos públicos y privados, atendiendo a la micro, pequeña y mediana empresa y empresas asociativas en sectores de producción, principalmente agro negocios, comercio y servicios, con claro enfoque de desarrollo local con preferencias en áreas rurales y urbano marginales, coadyuvando al fortalecimiento del “Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017”, a través de mecanismos de banca de primer y segundo piso. (Decreto Ejecutivo 677, 2015)

Con estos antecedentes, se evidencia que el Estado ha dotado, como es su deber, de entidades financieras que ocupen el rol de representarlo, con la finalidad que la política crediticia y económica de los referidos Organismos se hallen acorde con las exigencias del desenvolvimiento económico y social del país. Además su accionar se debe alinear con los postulados del Gobierno, que estén dirigidos al mejoramiento de la producción, a la explotación técnica y racionalizada de los recursos naturales, y a poner a disposición de las grandes mayorías, artículos de primera necesidad, a precios equitativos. Por un lado, podemos decir que la función del Estado está cumplida, sin embargo, no sirve de nada tener entidades financieras

encargadas de la labor de colocar recursos en los sectores agrícolas, si los mismos no llegan a tiempo; esto significa que el Estado para participar de forma activa en el desarrollo de fuentes de trabajo, de creación de riquezas y de reactivación económica depende de que la gestión bancaria sea eficiente, caso contrario las consecuencias son significativas en la economía del país y en su desarrollo social.

Uno de los problemas que surgen de la mala o no oportuna asignación de créditos es la aparición de mercados financieros informales paralelos, lo cual explota a los sectores más vulnerables que ante la falta de servicios bancarios oportunos recurren a fuentes de recursos no formales que cobran tasas de interés sumamente altas. Lo cual además de crear distorsiones de mercado produce asimetrías en la información de los actores del entorno financiero. Estos mecanismos de financiación no están regulados ni presentan coberturas de seguros para sus clientes. (Betancourt y Jácome, 2012, p. 191).

La concesión de créditos debemos analizarla desde el punto de vista de cuándo se necesitan, como en el caso que determinado sector se encuentre en emergencia, por ejemplo, cuando cae una plaga a cierta plantación agrícola en un sector territorial. En esos instantes los productores agrícolas se acercan a las entidades financieras para solicitar créditos que los ayuden a atravesar estas crisis financiándoles la compra de insumos que acaben con dichas plagas; aquí es cuando la reacción y participación del Estado, a través de las entidades financieras, debe ser inmediata; sin embargo, en muchos de los casos resulta que el crédito se desembolsa cuando ya no existe forma de subsistir a la emergencia; es decir, un crédito tardío.

En ese momento el sujeto de crédito se queda con deuda, como nunca se pudo subsistir ante la emergencia, los recursos se destinan para otros gastos emergentes, por consecuencia el deudor entra en crisis financiera, no se pagan los salarios de los trabajadores, estos a su vez no cancelan sus obligaciones con otros acreedores, así como pagos de educación y servicios básicos. El producto de la siembra comprometido no se entrega, quien los comercia no puede cumplir con sus clientes, lo que en un momento fue situación emergente para uno termina siendo un

problema para muchos, creando serias consecuencias sociales y económicas, no solo para personas particulares sino también para el Estado.

Con estos antecedentes, se determina que la incorrecta concesión de créditos con desembolsos en los momentos que se requieren se convierte en un efecto multiplicador de problemas, con consecuencias en muchos de sus casos irreparables. No es suficiente que el Estado cree Instituciones, políticas, directrices, normativas; si la gestión bancaria no es eficiente otorgando créditos cuando se necesitan, lamentablemente su labor en lugar de beneficiar a la sociedad, la perjudica convirtiéndose en una crisis particular y de Estado.

Pregunta principal de investigación

- a) ¿La normativa, decretos de creación y regulaciones, han logrado que los resultados de las operaciones de crédito de la banca pública se hayan orientado a los sectores productivo?

Variable única.

Gestión crediticia de las instituciones financieras públicas y los resultados obtenidos por sector económico.

Indicadores.

- Montos desembolsados por sector productivo.
- Número de créditos entregados.
- Morosidad de créditos.
- Tiempo en proceso de entregar un crédito.

Preguntas Complementarias de Investigación

1. ¿Cuáles son los datos relacionados con la actividad crediticia de la banca pública, montos entregados, número de créditos y sectores a los que se destinan estos recursos?

2. ¿Se ha mejorado los resultados en la gestión de la cartera de créditos de las Instituciones Financieras Públicas, se destinan estos recursos a actividades productivas?

3. ¿Qué mecanismos alternativos se pueden implementar para mejorar la gestión de los recursos crediticios destinados a solventar las necesidades de los sectores agrícolas?

FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

ANTECEDENTES DEL ESTUDIO

El papel de los bancos es fundamental para las sociedades, su función principal consiste en asignar el capital, distribuir el riesgo y apoyar al desarrollo de la actividad económica; aunque el rol y el impacto que han tenido los bancos en el crecimiento y desarrollo de las sociedades es motivo de debate. (Freixas y Rochet, 1997, p. 10). La función de los bancos ha sido canalizar recursos que para ciertos actores económicos son excedentarios hacia sectores deficitarios de esta manera es como se mejora la utilización de recursos financieros. Sin embargo, el debate surge cuando se considera que los fines de la banca es cumplir con los requerimientos de grupos particulares, con los accionistas del banco, por lo que sus intereses no necesariamente coinciden con los objetivos nacionales establecidos en las estrategias estatales.

La Banca de Desarrollo generalmente se constituye como un elemento para implementar políticas públicas, plantea condiciones de financiamiento sobre todo con tasas menores y plazos más largos que la banca comercial, para impulsar a sectores productivos. El capital constituido de estas instituciones está conformado casi en su totalidad por aportes del Gobierno, lo cual permite que en la conformación de los directorios tengan participación mayoritaria.

La Banca de Desarrollo incluye a instituciones financieras públicas que en el caso de Ecuador se alinean a los objetivos establecidos por el Gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo. Las actividades de banca de segundo piso también forma parte de la Banca de Desarrollo implementando líneas de financiamiento a través de instituciones financieras de primer piso.

Las instituciones financieras públicas forman parte de la Administración Pública, para cumplir con su objetivo que es el de facilitar el acceso a recursos crediticios al sector productivo por lo general se les dota de un patrimonio autónomo; parte fundamental del proceso crediticio debería ser el ofrecer asistencia técnica y capacitación a sus clientes.

BASES TEÓRICAS

Armendáriz de Aghion (1999, citado en Rodríguez, 2013, pp. 25-26) identifica:

El origen de la banca de desarrollo en la Europa del siglo XIX, como instrumento para su industrialización. Ante la imposibilidad de la banca comercial de proveer financiamiento de largo plazo, tanto por el elevado riesgo que implicaba financiar nuevas industrias, como por la falta de especialización en el manejo de este tipo de inversiones, surgió la banca de desarrollo subvencionada por el Estado, siendo la primera institución de este tipo la Société Générale des Pays Bas pour favoriser l'Industrie Nationale en 1822.

Desde su inicio, el objetivo de estas instituciones fue proveer financiamiento de largo plazo a las nacientes industrias, a través de la provisión de capital social, préstamos a tasas menores que las del mercado y/o provisión de garantías. La principal modificación con la llegada del siglo XX fue la división de su propiedad entre el Estado e intermediarios financieros, a través de acuerdos de cofinanciamiento; sin embargo, ante la necesidad de apoyar la reconstrucción después de la Segunda Guerra Mundial, se impulsó nuevamente la propiedad estatal y cambió la orientación de las instituciones hacia la canalización de los fondos provenientes del exterior para la reconstrucción.

Como se ve la banca de desarrollo surgió de la banca tradicional y con la finalidad de atender a nuevas necesidades, con la revolución industrial el panorama cambió surgieron corporaciones y fábricas que necesitaban financiamiento con montos elevados y plazos más largos para pagar. A inicios del siglo XX se había producido la división entre Estado y los agentes financieros, este esquema que se mantuvo hasta entrado el siglo sin embargo como secuela de la Segunda Guerra Mundial se vio la necesidad de canalizar recursos del exterior para financiar a los países que habían sido devastados por la contienda bélica. Para afrontar los gastos de reconstrucción el Estado nuevamente tuvo que asumir su rol y crear instituciones financieras de desarrollo, esquema que se ha mantenido hasta nuestros días.

Rodriguez (2013) escribe que en América Latina, en vista del incipiente desarrollo del mercado de capitales y la baja utilización de mecanismos bursátiles para el financiamiento de proyectos, se propone desde los años 50 la creación de instituciones financieras de desarrollo. El surgimiento de la planificación estatal que tiene como uno de sus ejes el crear instituciones para financiar el cumplimiento de políticas públicas alineadas con los planes de desarrollo incentivó el surgimiento de los bancos de desarrollo siguiendo el ejemplo europeo. (p. 26). El modelo de banca de desarrollo desde entonces ha demostrado su capacidad para canalizar fondos para la construcción de grandes obras, en especial para la dotación de infraestructura.

La banca de desarrollo tiene entre sus rasgos fundamentales:

- Financiar proyectos a mediano y largo plazo, en muchos casos en sectores desatendidos por la banca privada.
- Sus fuentes de recursos provienen principalmente del Estado, emisiones de instrumentos de deuda con garantía del Estado y créditos de organismos multilaterales.

Para Acevedo y Delgado (2002) refiriéndose a la adecuación de los bancos de desarrollo rural:

La condición de eficiencia de los bancos de desarrollo está determinada y sujeta al cumplimiento de su función institucional y social, como también de su función empresarial. La eficiencia institucional se relaciona con la capacidad de proporcionar acceso al crédito a los sectores con alta prioridad económica y social, que no son atendidos por la banca comercial, coadyuvando en la creación de nuevas empresas, la promoción de nuevas inversiones, la generación de empleo, la innovación y adaptación tecnológica y la promoción del desarrollo empresarial. Por su parte, la eficiencia empresarial compromete a la banca de desarrollo a actuar a través de patrones similares a los de cualquier intermediario financiero privado, debiendo observar adecuados niveles de rentabilidad y solvencia bancaria. (p. iv)

Es importante anotar la participación del Estado como regulador de las actividades financieras, así Amores y Zurita (2015) señalan:

La regulación, concebida como mecanismo para instrumentar las políticas públicas, surge como una necesidad y mecanismo práctico, en escenarios económicos adversos, de modo que las normas o “las reglas del juego” se constituyen en instrumentos orientados a prevenir y corregir las fallas de mercado. En el caso específico ecuatoriano, se puede evidenciar que la falta de regulación oportuna del Estado como ente regulador, llevó al país a una profunda crisis económica. (p.19).

Uno de los objetivos y retos fundamentales de la banca pública: “[redefinir] su papel y su transformación en instituciones ágiles que cuenten con una gestión autónoma, sustentada en una diversificación de sus fuentes de recursos y su canalización a proyectos viables, conjuntamente con una vocación particular para atender a la población rural”. Implícitamente se reconoce que la banca pública no está constituida por instituciones ágiles, es decir que se debe mejorar la eficiencia de las mismas. (Acevedo y Delgado, 2002, p. 5).

No hay evidencias de que las entidades financieras públicas hayan promovido el desarrollo del sector agropecuario o logrado reducciones significativas en la pobreza rural. Estas observaciones no debe restringir la perspectiva del rol del Estado no solo como regulador que propone un entorno financiero seguro y estable minimizando riesgos, sino como generador de condiciones favorable que fomenten el desarrollo, aplicando mecanismos directos

a través de implementación de políticas de incentivos, control de precios y regulación de mercados, sino también con la emisión de normativa y regulaciones que permitan el desarrollo de actividades productivas. (Trivelli y Venero, 2007, p. 21).

En este contexto la intervención de la banca pública a más de fomentar el desarrollo del sistema financiero, procurando profundizar el acceso a servicios bancarios por parte de la población incrementando la cobertura y eficiencia, debe canalizar los recursos de capital a fin de atender los sectores que no han sido atendidos por la banca tradicional. Un mayor desarrollo de las actividades de financiamiento de la banca pública y puede contribuir a generar procesos que permitan que los ingresos de los sectores más pobres puedan aumentar lo cual se traduce en decrecimiento de la pobreza. (Carlino, Netto, Suarez y Vasa, 2017, p. 80).

Aunque existen voces críticas que la banca pública no es eficiente en la asignación y gestión de recursos, además que distorsiona el mercado y eventualmente inhibe el crecimiento genuino. Sin embargo, las demandas de financiamiento para un desarrollo sostenible requieren promover iniciativas como el micro-financiamiento de comunidades del sector rural, financiar a pequeñas empresas con el objeto de estimular la productividad. (Carlino et al., 2017, p. 83).

Existe además la posibilidad de exponer a las instituciones a eventos de riesgo moral, así Freixas y Rochet (1997): “Es característico del sector bancario que los bancos se comporten como un socio inactivo en su relación habitual con los prestatarios. (...) Este caso es generalmente un problema de riesgo moral” (p.136). Existe también riesgo de crédito es decir existe una probabilidad de incumplimiento de la contraparte en el cumplimiento de sus obligaciones para con la institución financiera.

Todo el ciclo que envuelve el fomento y desarrollo agrícola (producción, comercialización, exportación y tributación) inevitablemente nos lleva a concluir

que la actividad agrícola de un País es parte esencial para el desarrollo de su economía y el crecimiento de la sociedad. De acuerdo a Hintze (2009, p.2):

En la conformación de un proyecto que dispute la hegemonía capitalista la importancia del estado es central: sin duda otro estado diferente al actual, participativo, flexible a las cuestiones que emergen de las organizaciones de la sociedad civil. Con intervenciones públicas que se democratizan junto con los sistemas de representación política y social.

Es por esto que el Estado y sus mandatarios son los responsables de establecer políticas adecuadas para precautelar la correcta administración y producción de la tierra, y toma un rol paternalista de protector e impulsador del ejercicio de esta actividad. La determinación de políticas públicas que se orienten a desarrollar caminos de desarrollo sostenible implica intervenir sobre el desarrollo de las actividades productivas y los procesos económicos a que están sometidas, en particular la canalización de recursos de capital destinados a inversiones en sectores o actividades específicas.

Marulanda y Paredes (2005) anotan que las operaciones de segundo piso surgen ante la necesidad de atender las necesidades de sectores como el agrícola donde existe informalidad y están sometidos a la influencia de factores externos como variación en las condiciones de mercado, cambios en los precios y eventos naturales como sequías, inundaciones o terremotos. Además que la dificultad para obtener información de los potenciales deudores a veces no permite evaluar la capacidad de pago de los mismos. Es en este marco que las instituciones financieras privadas no canalizan recursos a estos sectores considerados de riesgo.

Es importante indicar que uno de los puntales económicos principales de un país son los recursos que generan la actividad agrícola y no sólo en aspecto económico sino también en el aspecto social. La correcta distribución de tierras es algo que se ha realizado desde el inicio de la historia de los gobiernos, por lo cual Estado es responsable directo de la correcta distribución, administración y del fomento a su producción. Los valores agregados primordiales que la producción de la tierra nos genera son fuentes de trabajo, la proveeduría de la alimentación de un país, generación de recursos con la comercialización sus productos, activación económica de sectores, crecimiento poblacional y generador de riquezas.

Como vemos, los principios básicos establecidos en la Constitución son un desafío para todo el sistema y exigen replantear los modelos de desarrollo que se habían venido aplicando. Las políticas compensatorias, de protección, de asistencia si se fundamentan en generar principalmente dependencia en un Estado filantrópico solamente lograrán ser soluciones coyunturales, y el modelo seguirá reproduciendo la desigualdad.

Por su naturaleza el sector agrícola es un sector de riesgo en el ámbito crediticio por lo cual las entidades financieras tienen un cuidado excesivo al momento de colocar sus recursos. Los Estados para proteger e impulsar el desarrollo del sector agrícola se ven obligado a crear instituciones financieras públicas que puedan asumir este riesgo. Además, estas instituciones tienen el poder de fomentar, impulsar y auxiliar a este sector, incluso de apoyarlo en momentos de crisis como por ejemplo en el caso de que se susciten fenómenos naturales adversos.

Las instituciones financieras públicas tienen un rol indispensable para el desarrollo económico de los Estados administrando y destinando los recursos públicos de forma eficiente a los sectores más necesitados y en emergencias acontecidas. Ante la ausencia de concesión de créditos de la banca privada a estos sectores entra la activación de recursos de las instituciones financieras públicas, debemos recordar que el fin de las instituciones financieras privadas es el lucro, realizar negocios que le proporcionen utilidades y así el incremento de su patrimonio en el ámbito personal, mientras que de las instituciones financieras públicas no es el de incrementar su peculio, sino que, a través de sus recursos impulsar el desarrollo social y financiero de la sociedad.

INSTITUCIONES FINANCIERAS PÚBLICAS EN EL ECUADOR

El Sistema Financiero Ecuatoriano de manera general se compone de tres subsistemas: Privado, Público y Popular y Solidario. Vives (2015) reconoce que existen condiciones en las cuales la banca privada no quiere intervenir así por ejemplo en zonas geográficas aisladas, sectores de alto riesgo o en los que los costos de transacción son elevados, para estos casos es adecuada la intervención de la

Banca Pública para fomentar el desarrollo de la producción de sectores estratégicos en el País. La Banca Pública está representada por la Corporación Financiera Nacional y Banecuador B.P. (que sustituyó al Banco Nacional de Fomento, ahora en liquidación). Según Betancourt y Jácome (2012, p. 192):

(...) las acciones realizadas desde el sector público para el financiamiento de Mipymes a través del Banco Nacional de Fomento (BNF) y la Corporación Financiera Nacional (CFN). Experiencias que no tuvieron la repercusión social esperada principalmente porque, en el primer caso, se desfinanció el BNF por la ineficiente recuperación de los recursos y, en el segundo caso, porque se utilizó a la banca privada como banca de primer piso, con el desacierto de utilizar expertos en finanzas neoliberales, con limitados conocimientos en finanzas alternativas, en actividades de microfinanzas.

Banecuador B.P. tiene de acuerdo a su decreto de creación (Decreto Ejecutivo 677, 2015), puede realizar operaciones activas, pasivas, contingentes y de servicios, las cuales se especifican a continuación:

- a) Otorgar préstamos hipotecarios y prendarios, con o sin emisión de títulos, así como préstamos quirografarios y cualquier otra modalidad de préstamos que autorice la Junta de Regulación Monetaria y Financiera;
- b) Otorgar créditos en cuenta corriente, contratados o no;
- c) Constituir depósitos en entidades financieras del país y del exterior;
- d) Negociar letras de cambio, libranzas, pagarés, facturas y otros documentos que representen obligaciones de pago creados por venta a créditos, así como el anticipo de fondos con respaldo de los documentos referidos;
- e) Negociar documentos resultantes de operaciones de comercio exterior;
- f) Adquirir, conservar o enajenar contratos a término, opciones de compra o venta y futuros; podrán igualmente realizar otras operaciones propias del mercado de dinero, de conformidad con lo establecido en la normativa correspondiente;

- g) Efectuar inversiones en el capital de una entidad de servicios financieros y/o una entidad de servicios auxiliares del sistema financiero para convertirlas en sus subsidiarias o afiliadas; y,
- h) Las demás operaciones pasivas, contingentes y de servicios contempladas de en artículo 194 del Código Orgánico Monetario y Financiero.

PROCESO DE CRÉDITO Y SUS FASES

Los procesos de créditos en las Instituciones financieras públicas por lo general tienen las mismas fases:

- a) Precalificación
- b) Calificación
- c) Análisis
- d) Aprobación
- e) Instrumentación
- f) Desembolso

Mientras los procesos de créditos en sus fases no sean ágiles es inevitable concluir que cuando lleguen los desembolsos la realidad de las necesidades de la actividad económica ya hayan pasado; y esto, en algunos aspectos, financieramente los solucionaron con otros recursos o simplemente nunca lo pudieron solucionar. En cualquiera de los escenarios cuando el crédito otorgado es tardío los recursos son utilizados para fines distintos a los solicitados. La fase de precalificación es aquella donde se solicitan los requisitos referentes a la información personal del solicitante, del patrimonio y los que corresponden a los bienes que van a garantizar la operación. Luego de revisar la documentación se procede a aprobar la solicitud de crédito y se inicia un análisis para establecer si el solicitante es sujeto de crédito, quienes deben comparecer a la suscripción de los contratos inherentes a la operación, si es necesario un garante personal y solidario, si las garantías propuestas

son adecuadas y suficientes, si la actividad es financiable, el nivel de riesgo del sector, si sus ingresos son suficientes para cancelar la operación, sus fuentes de ingresos, las fuentes de repago, el balance financiero y, dependiendo de ellos la periodicidad de los dividendos y el monto a financiar.

Una vez analizado lo antes indicado se recomienda el crédito para su aprobación ante las instancias correspondientes (Comité de Crédito, de ser necesario Directorio) y luego pasa a la fase de instrumentación. En esta fase se suscriben los contratos, se constituyen las garantías y se cumplen todas las condiciones establecidas en la resolución de aprobación del crédito. Luego del cumplimiento de todas estas fases se realiza el desembolso. Es indispensable comentar que en muchas ocasiones los excesivos requisitos que no tienen sustentos técnicos ni legales o sus requerimientos en las instancias que no son necesarias, generan una gran demora por lo general en la precalificación, posterior a aquellos el otro momento de gran demora es en la instrumentación de crédito, puesto que la misma depende de factores externos, tales como, la gestión de las notarías, registradores mercantiles, registradores de la propiedad y municipios, en lo que respecta a la constitución de garantías.

DOCTRINA JURÍDICA

Para Molle (1987) una entidad bancaria es aquella que se dedica fundamentalmente a la intermediación financiera, es decir captar recursos y conceder crédito. En sus inicios esta actividad se ejercía de manera libre, sin embargo en la actualidad el sistema bancario está completamente regulado y controlado por instituciones que forman parte de la estructura del Estado. Ambas actividades captación de recursos y su utilización en operaciones crediticias son de interés público por lo que es necesario crear un sistema en el que la regulación establezca los parámetros para las actividades de los bancos. (p. 13). En este contexto la estructura financiera debe tener como fundamento el derecho bancario, rama del derecho que estudia las normas que rigen a las entidades bancarias, los contratos que celebran y las relaciones con los entes reguladores y de control.

Blossiers (2013) diferencia entre normas que afectan a la institución bancaria y normas que afectan a la actividad del banco. El primer aspecto corresponde al Derecho público administrativo y se refieren al concepto jurídico de banco y al ejercicio de las actividades propias de la banca. El segundo aspecto es regido por normas de Derecho privado y hacen referencia a las operaciones del banco que se plasman en los contratos de los bancos con sus clientes. (p.128)

Para Herrera (2008) las relaciones que se generan de la actividad económica generan en muchos de los casos relaciones de carácter jurídico, por tanto, existen dos perspectivas para establecer la naturaleza de estas relaciones jurídicas: la legislación que regula el funcionamiento de las instituciones financieras y los procedimientos legales que rigen en las relaciones de estas instituciones con los particulares. El Estado aparece como el regulador de los dos ámbitos enunciados.

En los dos párrafos anteriores se ha establecido los dos aspectos que se aplican al accionar de los bancos, así desde el punto de vista jurídico tenemos el Derecho público administrativo y el Derecho privado. Para el presente trabajo es el primero, el Derecho Público el que nos interesa, es decir estimar el estado de la normativa que desde el Estado se puede emitir para fomentar y apoyar a las entidades pública para apoyar el desarrollo. Considerando que el Estado se preocupa de cumplir fines y objetivos en función de alcanzar el bienestar colectivo.

Davies y Green (2008) se preguntan ¿Por qué regular al sector financiero? La primera respuesta es que las actividades de intermediación deben cumplir ciertas normas mínimas que protejan a los clientes (ahorristas y sujetos de crédito) dentro de límites prudenciales para respaldar sus recursos. Se debe anotar que el accionar del sistema bancario afecta a toda la sociedad. (p. 32) La respuesta no es tan evidente como se podría esperar. Las quiebras de instituciones financieras son más frecuentes de lo que se desearía, creando efectos colaterales que afectan a todo su entorno. La regulación no solo protege a los cuenta ahorristas como piensa el ciudadano común, uno de los fines principales de la regulación es proveer de estabilidad financiera a el conjunto de la sociedad. Además de establecer

condiciones y requisitos que deben ser cumplidos por todos los participantes del sector bancario.

Para Herrera (2008) el rol del Estado es primordial, así:

En casi todos los ordenamientos Jurídicos conocidos, el Estado regula de forma coactiva el ejercicio de la profesión de banquero, en atención a la enorme difusión de dichas entidades en el Estado Moderno y, especialmente, por su pasmosa influencia económico-social en su calidad de mediadores en el crédito y en su papel de valiosos instrumentos de la política crediticia en la organización económica de un país. Es por ello que el Estado viene a establecer un conjunto de garantías a favor de la clientela y, en general, de todo el sistema financiero. (p.20).

Como vemos las actividades de financiamiento es una actividad de interés público por lo que es el Estado debe emitir la normativa suficiente y necesaria para autorizar la creación y funcionamiento de entidades bancarias. Uno de los fines de la regulación es garantizar la subsistencia y estabilidad de las entidades crediticias y en el caso de que existan eventos de quiebra o liquidación debe proteger los intereses de los clientes de los bancos. Debe prevalecer el interés público sobre el interés privado, considerando que en la norma constitucional se define que las actividades financieras son un servicio de orden público. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 308).

El rol de Estado en el ámbito bancario es llegar donde no llega la banca privada, esto quiere decir otorgar recursos (créditos) de forma equitativa y asumir el riesgo que las entidades privadas no asumen. A pesar de lo anteriormente enunciado, el resultado del cumplimiento de estos objetivos no depende de la creación de normas y organismos financieros sino del correcto desempeño de la banca pública en el ejercicio de sus funciones por lo que se la debe dotar de un marco jurídico que evite la regulación excesiva que establece requisitos burocráticos que solo dificultan el acceso al crédito.

DEFINICIÓN DE TÉRMINOS

De acuerdo a la Nota Técnica publicada por la Superintendencia de Bancos (s.f.) se definen algunos términos:

Banco Privado.- Institución Financiera constituida con patrimonio privado.

Banco Público.- Institución Financiera constituida con patrimonio del Estado.

Banco de Segundo Piso.-Institución Financiera que no coloca sus recursos directamente a público o a usuario de créditos, sino que lo hace a través de otras Instituciones del Sistema Financiero.

Cartera de Crédito Bruta.- Es el total de la Cartera de Crédito de una institución financiera sin restar la provisión constituida para créditos incobrables.

Cartera de Crédito Neta.- Se refiere al total de la Cartera de Crédito de una institución financiera (comercial, consumo, vivienda y microempresa) deduciendo la provisión para créditos incobrables.

Cartera Improductiva.- Se constituye por los créditos que no generan renta financiera a la institución, están conformados por la cartera vencida y la cartera que no devenga intereses e ingresos.

IFI- Institución del Sistema Financiero.

IFD.- Instituciones Financieras de Desarrollo.

ISI.- Industrialización por Sustitución de Importaciones.

Morosidad Bruta.- Mide la relación entre el monto de cartera improductiva con respecto a la cartera de créditos menos provisiones.

$$\text{Morosidad Cartera} = \frac{\text{Cartera Improductiva}}{\text{Cartera Bruta}}$$

Organismos Multilaterales.- Organización que se encuentra conformada por tres o más naciones cuya principal misión será trabajar conjuntamente en las problemática y aspectos relacionados con los países que integran la organización en cuestión.

PYMES.- La pequeña y mediana empresa con características distintivas, y tiene dimensiones con ciertos límites ocupacionales y financieros prefijados por los Estados o regiones.

Quiebra.- Llamada también bancarrota, es una situación jurídica de una persona, empresa o institución, no puede cumplir con los pagos que debe realizar (pasivos exigibles), porque estos son superiores a sus recursos económicos disponibles (activos).

Sujeto de Crédito.- Persona natural o jurídica que cumple con las condiciones para acceder al otorgamiento de un crédito por parte de instituciones financieras.

METODOLOGÍA

MODALIDAD DE LA INVESTIGACIÓN

Ésta investigación, por su naturaleza es modalidad cualitativa, de acuerdo a McMillan y Schumacher (2005) la modalidad de investigación es cualitativa no interactivo basada en análisis y evaluación de conceptos, normas legales y datos históricos. Se ha realizado la recolección de datos que consisten en la información que las instituciones financieras remiten a la Superintendencia de Bancos relacionados con la concesión de crédito. Estos datos se evalúan para determinar cuáles han sido los sectores a donde se han dirigido los recursos y establecer los resultados de la gestión crediticia categoría no interactiva a través de un diseño de estudio de caso basado en la revisión de las cifras que reflejan la realidad del ejercicio crediticio de las instituciones financieras. Además, se revisan las normas legales dentro del ordenamiento jurídico interno que regulan las actividades,

derechos y obligaciones en el país. Hay que resaltar que nuestra investigación por su alcance y naturaleza, en algunos casos- será jurídico-analítica toda vez que, ponemos en el parangón nuestra normativa nacional.

POBLACIÓN Y MUESTRA

La población y muestra queda definido de la forma que se detalla a continuación.

UNIDADES DE OBSERVACIÓN	POBLACIÓN	MUESTRA
<ul style="list-style-type: none"> Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones Art. 5.- Del rol del Estado en el Desarrollo Productivo 	(Total 3 artículos) Título I Del Desarrollo Productivo y su Institucionalidad	No. 1
<ul style="list-style-type: none"> Código Orgánico Monetario y Financiero Art. 5 .- Formulación de políticas Art 152.- Calidad Servicios Financieros Art. 194.- Operaciones. Art. 209.- Orientación de las operaciones de crédito. Art. 214.- Garantías de las operaciones de crédito 	(Total 193 artículos) Capítulo 3 Disposiciones comunes para el sistema financiero nacional.	No. 5
<ul style="list-style-type: none"> Plan Nacional del Buen Vivir 2013 - 2017 Objetivo 10. Impulsar la transformación de la matriz productiva 10.8. Articular la gestión de recursos financieros y no financieros para la 	(12 Objetivos Nacionales) Objetivos Nacionales para el Buen Vivir	No. 1

transformación de la matriz productiva		
<ul style="list-style-type: none"> Codificación de las Regulaciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera Título II: Sistema Financiero Nacional 	(Total 4 artículos) CAPÍTULO XII: Normas para la participación de las entidades del sistema financiero nacional en el programa de crédito para el financiamiento de la producción agrícola	No. 2
<ul style="list-style-type: none"> Constitución de la República del Ecuador. Año 2008 Art. 308 Art. 310 	Título VI Régimen de Desarrollo Capítulo cuarto Soberanía económica Sección octava Sistema financiero (5 artículos)	No. 2
Superintendencia de Bancos. Boletines de Series Mensuales.	Datos de banca privada y pública entre enero de 2015 y diciembre de 2016	Indicadores de: -Concesión de crédito. -Oferta y demanda de crédito -Crédito por sectores

		Banca Pública: CFN B.P., BNF y Banecuador B.P.
--	--	--

MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN

Métodos Teóricos

- Análisis del entorno normativo y legal, normas y leyes vigentes en el ámbito de la actividad financiera y bancaria, relacionados con líneas de crédito, actividades financieras y concesión crediticia.
- Deducción a partir de la información relacionada a los montos y sectores en los que se ha colocado el crédito, diferenciando entre banca privada y pública, y los resultados obtenidos.
- Inducción con el análisis de los resultados de las cifras de la actividad crediticia con el fin de determinar si la normativa legal vigente ha fomentado que los recursos sean destinados a sectores productivos y que los indicadores de actividad crediticia sean aceptables.

Métodos Empíricos

- Guía de Observación Documental de disposiciones legales y normativa relacionadas con la concesión de crédito productivo para establecer el marco jurídico aplicable a la actividad crediticia de fomento al desarrollo.
- Análisis de contenido de leyes, decretos, estatutos, reglamentos y codificación de resoluciones de la Junta de Regulación Monetaria Financiera relacionadas con la concesión de crédito productivo

PROCEDIMIENTO

Se analizó las unidades de observación la norma jurídica que sustenta la obligación del Estado para fomentar el desarrollo productivo, la gestión crediticia de las Instituciones Financieras Públicas, los procesos de concesión de créditos, los datos estadísticos que evidencian la colocación de recursos y en qué sectores. De igual manera se pudo identificar el marco normativo vigente en la legislación ecuatoriana que regula la actividad bancaria desde la concesión de crédito hasta el desembolso del mismo; así como, el derecho que asiste a los ecuatorianos de acceder a estos mecanismos de financiamiento. La población está constituida por seis grupos de unidades de observación: Código Orgánico de la Producción, Comercio e inversiones, Código Orgánico Monetario y Financiero, Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017, Codificación de las Regulaciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, Constitución de la República del Ecuador y Boletines Mensuales de la Superintendencia de Bancos.

CAPÍTULO III

CONCLUSIONES

BASES DE DATOS

CÓDIGO ORGÁNICO DE LA PRODUCCIÓN, COMERCIO E INVERSIONES

El Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI) fue puesto en vigencia mediante publicación en el Suplemento del Registro Oficial No. 351 del 29 de diciembre del 2010 establece normas para estimular una producción con mayor valor agregado, para cambiar la matriz productiva, para generar empleo, lograr una sustitución estratégica de importaciones, así como para lograr un desarrollo equilibrado, equitativo y en armonía con la naturaleza. El Código aboga por una verdadera transformación económica, que se aleje del modelo primario exportador propugnando la creación de estructuras productivas que generen productos que contengan valor agregado.

Unidad de Observación: Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones

No	Política Citada	Análisis
1	Art. 5.- Rol del Estado.- El Estado fomentará el desarrollo productivo y transformación de la matriz productiva, mediante la determinación de políticas y la definición e implementación de instrumentos e incentivos, que permitan dejar atrás el patrón de especialización dependiente de productos primarios de bajo valor agregado. f. La profundización del acceso al financiamiento de todos los actores	Estas normas determinan el papel que juega el Estado en el fomento de la producción, estableciéndose como objetivo la transformación de la matriz productiva. En el literal f se determina la responsabilidad del Estado para fomentar el acceso al financiamiento productivo y entre los mecanismos para lograrlo se alude expresamente a proponer la emisión de regulaciones que apoyen a estos procesos crediticios.

	productivos, a través de adecuados incentivos y regulación al sistema financiero privado, público y popular y solidario, así como del impulso y desarrollo de la banca pública destinada al servicio del desarrollo productivo.	Se establece además el compromiso del Estado para fomentar a la banca pública como agente de desarrollo.
--	---	--

CÓDIGO ORGÁNICO MONETARIO Y FINANCIERO.

Este cuerpo orgánico se los expide bajo el sustento de que es necesario sistematizar dentro de un cuerpo legal todas las disposiciones de leyes relacionadas con las políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria, como parte de la nueva arquitectura financiera ecuatoriana. Y por la necesidad de determinar las instituciones responsables de la formulación de las políticas en los ámbitos monetario, financiero, crediticio y cambiario, así como de la regulación de los servicios financieros de orden público y de su control.

Unidad de Observación: Código Orgánico Monetario y Financiero

No	Norma Citada	Análisis
1	Art. 5: La formulación de las políticas y regulaciones en materia monetaria, crediticia, cambiaria, financiera, así como de seguros y valores, es facultad privativa de la Función Ejecutiva y tiene como objetivos los determinados en los artículos 284 y 302 de la Constitución de la República y los establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo	Para cumplir con uno de los objetivos declarados de la Función Ejecutiva que es regular el sistema financiero se establece a través de este Código el marco de políticas, regulaciones, supervisión control y rendición de cuentas de las instituciones financieras. La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera es parte de la Función Ejecutiva

2	<p>Artículo 152: Las personas naturales y jurídicas tienen derecho a disponer de servicios financieros de adecuada calidad, así como información precisa y no engañosa sobre su contenido y características ...</p>	<p>Las actividades financieras son un servicio de orden público por mandato constitucional. Es decir su objeto o finalidad es satisfacer las necesidades de intermediación financiera de la población para lo cual debe garantizar y asegurar calidad, uniformidad, continuidad, transparencia y precisión en la información sobre la prestación de servicios financieros.</p>
3	<p>Art. 194.- Operaciones. Las entidades financieras podrán realizar las siguientes operaciones, de conformidad con la autorización que le otorgue el respectivo organismo de control:</p> <p>1. Sector financiero público y privado:</p> <p>a. Operaciones activas:</p> <p>1. Otorgar préstamos hipotecarios y prendarios, con o sin emisión de títulos, así como préstamos quirografarios y cualquier otra modalidad de préstamos que autorice la Junta;</p> <p>2. Otorgar créditos en cuenta corriente, contratados o no (...)</p>	<p>A través de este Código se ejerce la capacidad del Estado para regular las actividades de las instituciones financieras estableciendo las operaciones permitidas. Se delega en las mismas la capacidad de otorgar crédito, en conformidad a reglas y condiciones preestablecidas.</p>
4	<p>Art. 209.- Orientación de las operaciones de crédito. La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera podrá regular mediante normas la orientación y direccionamiento de las operaciones de crédito de las entidades del sistema financiero nacional y de las entidades no financieras que concedan créditos por sobre los límites establecidos por la Junta. Al efecto, considerará, entre otros, los segmentos, tasas de interés, garantías y límites de crédito. En ningún caso la Junta podrá intervenir en la definición de la persona natural o jurídica receptora de las operaciones de crédito.</p>	<p>Es importante aclarar que la citada norma no pretende definir o dictaminar quién es el sujeto de crédito, lo que se pretende es que el Estado mediante normativa, que incluirá definiciones de carácter técnico, dirija la actividad crediticia para el fomento del establecimiento de líneas de financiamiento para actividades de desarrollo, productivas, desarrollo territorial, etcétera.</p>

5	Art. 214.- Garantías de operaciones de crédito. Todas las operaciones de crédito deberán estar garantizadas. La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, en forma motivada, establecerá los casos en los cuales las operaciones de crédito deban contar con garantía mínima, en cuanto a su calidad y mínima cobertura.	Se dictamina que toda operación de crediticia debe tener cobertura estableciendo contractualmente una garantía definida para mitigar el riesgo de impago del principal, intereses y cualquier otro devengo a que quede obligado el prestatario o acreditado.
---	---	--

PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR 2013 – 2017

El Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 propone doce grandes objetivos de desarrollo para el cuatrienio de su vigencia, a su vez, cada uno de estos objetivos incluyen políticas a seguir y lineamientos estratégicos para alcanzar las metas propuestas.

Unidad de Observación: Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017

No	Política Citada	Análisis
1	Objetivo 10: Impulsar la transformación de la matriz productiva. Política 10.8. Articular la gestión de recursos financieros y no financieros para la transformación de la matriz productiva. Fortalecer el marco jurídico y regulatorio del sistema financiero nacional y popular y solidario, de manera que se profundice su rol de canalizador de recursos para la transformación de la matriz productiva.	Se establece como política de Estado el fortalecer el sistema financiero popular y solidario a través de dos ejes: - Brindando un marco jurídico adecuado que fomente la inclusión social y la transformación de la matriz productiva. - Canalizando recursos para actividades productivas y de desarrollo. Se determina de manera expresa que se debe fortalecer el marco jurídico para apoyar el desarrollo del sistema financiero popular y solidario.

**CODIFICACIÓN DE LAS REGULACIONES DE LA JUNTA DE POLÍTICA
Y REGULACIÓN MONETARIA Y FINANCIERA**

No	Norma Citada	Análisis
1	Art. 3.- Las actividades que las entidades del sistema financiero desarrollen dentro del programa de crédito señalado en este capítulo, deberán sujetarse a las normas de prudencia financiera, solvencia del cliente y evaluación de cartera.	Mediante esta norma se garantiza que el interés privado se subordine al interés público fundamentalmente en función de proteger la integridad de la institución financiera y los derechos de los ciudadanos y personas jurídicas para acceder a créditos.
2	Art. 4.- BANECUADOR B.P. estará obligado a conceder estos créditos de manera prioritaria a micro, pequeños y medianos productores, observando los parámetros señalados en el presente capítulo, los establecidos en el reglamento general y las demás normas especiales que dicten para el efecto.	Se establece la obligatoriedad de la institución financiera pública de conceder créditos a un segmento productivo priorizando a productores del segmento micro, pequeños y medianos, en condiciones preestablecidas que fomenten realmente su desarrollo productivo.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.

No	Norma Citada	Análisis
1	<p>Art. 308.- Las actividades financieras son un servicio de orden público, y podrán ejercerse, previa autorización del Estado, de acuerdo con la ley; tendrán la finalidad fundamental de preservar los depósitos y atender los requerimientos de financiamiento para la consecución de los objetivos de desarrollo del país. Las actividades financieras intermediarán de forma eficiente los recursos captados para fortalecer la inversión productiva nacional, y el consumo social y ambientalmente responsable.</p>	<p>Mediante este dictamen se antepone a la finalidad lucrativa la satisfacción de una necesidad de interés público: el acceso al crédito, considerando como objetivo el fomento al desarrollo del país a través del incremento de la inversión social y ambientalmente responsable.</p>
2	<p>Art. 310.- El sector financiero público tendrá como finalidad la prestación sustentable, eficiente, accesible y equitativa de servicios financieros. El crédito que otorgue se orientará de manera preferente a incrementar la productividad y competitividad de los sectores productivos que permitan alcanzar los objetivos del Plan de Desarrollo y de los grupos menos favorecidos, a fin de impulsar su inclusión activa en la economía.</p>	<p>Se fomenta la inclusión financiera de los grupos menos favorecidos, se direcciona los recursos crediticios a actividades primordialmente productivas, y se establece la igualdad de todos los ciudadanos para exigir y ejercer su derecho de acceso al crédito. Se define que el sector financiero debe basarse en el principio de auto-sustentabilidad y eficiencia, buscando estabilidad y permanencia de sus servicios en el tiempo, sin que esto signifique limitar el acceso equitativo al crédito.</p>

ANALISIS DE RESULTADOS

Unidad de Observación: Datos actividad Crediticia en Ecuador

registrados en el Sistema de la Superintendencia de Bancos

Datos actividad Crediticia en Ecuador	Concesión de crédito
--	-----------------------------

Las estadísticas respecto a la concesión de crédito por parte de Instituciones del sistema financiero ecuatoriano, de acuerdo a la información que se ha obtenido en el portal de la Superintendencia de Bancos. Analizamos la concesión de crédito en el sistema financiero ecuatoriano para los años 2015 y 2016.

Debemos anotar que mientras la banca privada disminuyó entre 2015 y 2016 un 0,8% en los montos colocados, la banca pública incrementó un 13,6% en el volumen de crédito entregado. Durante el 2016 el 90,7% del crédito fue colocado por bancos privados, las instituciones financieras públicas colocaron USD 1.522 millones que representan el 6,7% del total del crédito concedido.

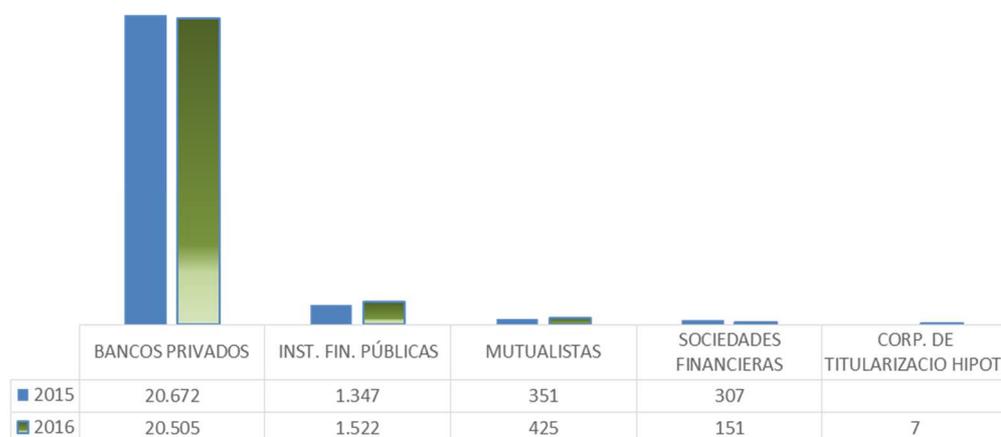


Ilustración 3 Volumen de Crédito Sistema Financiero 2016 (En USD Millones)

Fuente: Superintendencia de Bancos del Ecuador

Elaborado por: El autor

Si analizamos por número de operaciones crediticias tenemos que el Sistema Financiero Nacional atendió:

Tabla 1 Sistema Financiero Número de operaciones de crédito

	2015	2016	Total general
BANCOS PRIVADOS	2.146.359	1.775.017	3.921.376
INST. FIN. PÚBLICAS	169.448	180.817	350.265
SOCIEDADES FINANCIERAS	110.851	45.571	156.422
MUTUALISTAS	73.302	57.471	130.773
CORP. DE TITULARIZACION HIPOT.		153	153
Total general	2.499.960	2.059.029	4.558.989

Fuente: Superintendencia de Bancos del Ecuador

Elaborado por: El autor

Por el número de operaciones crediticias implementadas los bancos privados a 2016 representan el 86,21% del número de créditos, mientras las instituciones financieras públicas entregaron 180.817 créditos durante 2016 que

representan el 8,9% del número total de operaciones de crédito de todo el sistema financiero.

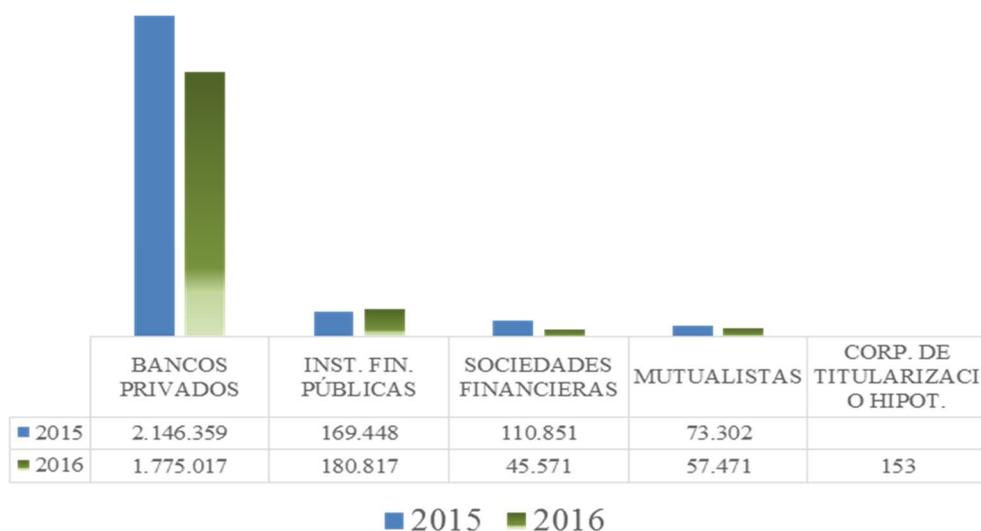


Ilustración 4 Sistema Financiero - Número de Operaciones de Crédito 2015-2016

Fuente: Superintendencia de Bancos del Ecuador

Elaborado por: El autor

Entre 2015 y 2016 si consideramos el número de créditos vemos que el sector privado implementó 2,14 millones de operaciones en 2015 y bajo a 1,78 millones de operaciones en 2016, es decir una disminución del 17,3% en el número de créditos desembolsados. Las Sociedades Financieras redujeron en un 58,9% en el número de operaciones atendidas, las mutualistas disminuyeron un 21,6%. La banca pública aumento un 6,7% en el número de solicitudes de crédito atendidas entre 2015 y 2016.

Datos actividad Crediticia en Ecuador	Oferta y demanda de crédito
--	------------------------------------

La encuesta trimestral de oferta y demanda de crédito que publica el Banco Central del Ecuador, BCE al tercer trimestre de 2016 reporta el Indicador de Cambio en la Oferta de Crédito (BCE, 2016, pp. 8-9) cada vez que el indicador toma un valor mayor que cero refleja condiciones de oferta menos restrictivas, valores negativos indican condiciones más restrictivas en la oferta de crédito, con estas consideraciones tenemos:

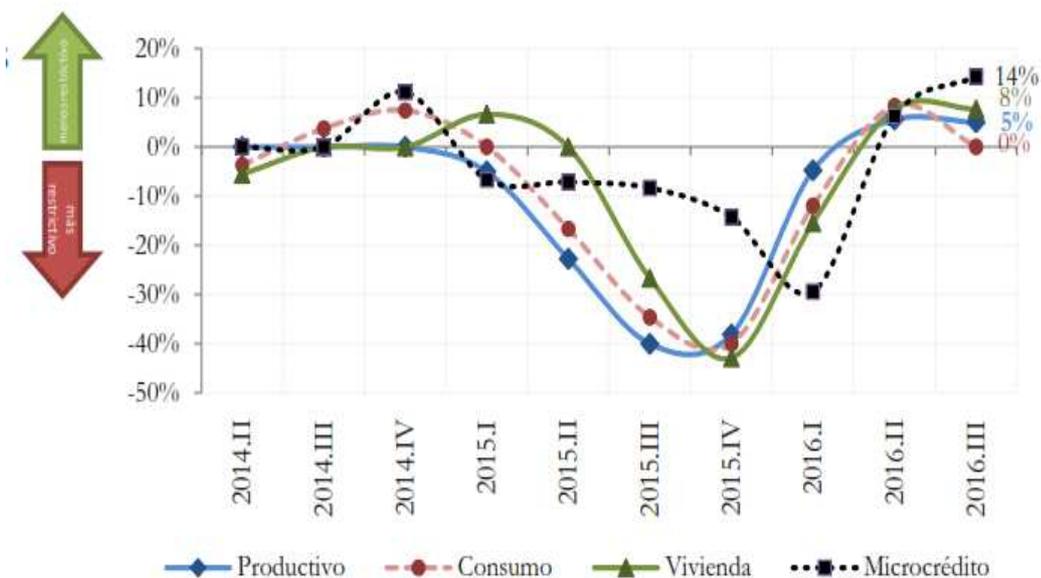


Ilustración 5 Indicador de cambio en la Oferta de crédito. Bancos, Mutualistas y Sociedades Financieras.

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaborado por: Banco Central del Ecuador.

Para el sector productivo los bancos, mutualistas y sociedades financieras fueron más restrictivos desde el cuarto semestre de 2014 hasta el primer trimestre

de 2016, es decir que en general los estándares generales de aprobación de nuevos créditos fueron más restrictivos durante el período mencionado.

Por el lado de la demanda el reporte del BCE (2016) muestra que:

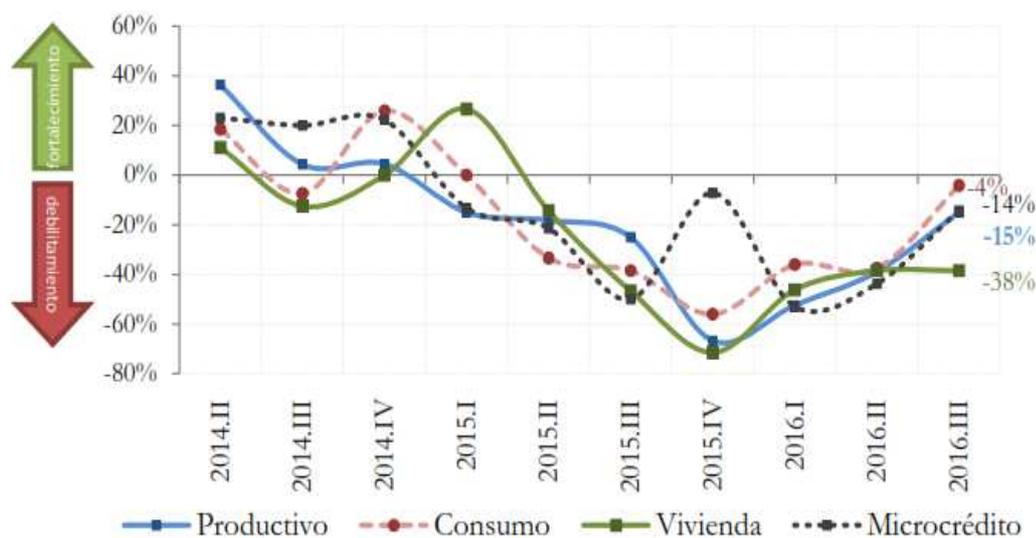


Ilustración 6 Indicador de cambio de demanda de Crédito. Bancos, Mutualistas y Sociedades Financieras

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaborado por: Banco Central del Ecuador.

Desde el cuarto trimestre de 2014 la demanda de créditos en todos los sectores ha sufrido un debilitamiento que se atribuye a que los clientes actuales y potenciales tienen una perspectiva de deterioro en el entorno económico. Es en estas condiciones es cuando toma importancia la participación del Estado a través de las Instituciones financieras públicas como fuente de reactivación económica.

Datos actividad Crediticia en Ecuador	Crédito por sectores

Si consideramos el Sector hacia el cual se dirige la actividad crediticia, tenemos que para los Bancos Privados:

Tabla 2 Bancos privados Volumen de crédito por Sectores

(En USD millones)

	2016	% del total
COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR; REPARA/	6.374,14	31,1%
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	3.928,64	19,2%
CONSUMO - NO PRODUCTIVO	2.324,86	11,3%
AGRICULTURA, GANADERÍA, SILVICULTURA Y PESCA	1.194,30	5,8%
ACTIVIDADES FINANCIERAS Y DE SEGUROS	1.171,86	5,7%
ACTIVIDADES DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y DE A/	1.085,33	5,3%
CONSTRUCCIÓN	1.002,24	4,9%
OTROS SECTORES	3.423,85	16,7%
TOTAL GENERAL	20.505,21	83,3%

Fuente: Superintendencia de Bancos del Ecuador

Elaborado por: El autor

Los Bancos privados concentran el 67,4% del volumen de crédito en tres Sectores: Comercio (31,1%), Industrias Manufactureras (19,2%) y Consumo (11,3%).

Las Instituciones Financieras Públicas, por Sector al que destinan los recursos crediticios:

Tabla 4 Instituciones Financieras Públicas Volumen de crédito por Sectores
(En USD millones)

	2016	% del total
CONSTRUCCIÓN	420,42	27,6%
AGRICULTURA, GANADERÍA, SILVICULTURA	417,50	27,4%
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	326,59	21,5%
COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR	143,20	9,4%
ACTIVIDADES DE ALOJAMIENTO Y DE SERVIC	65,25	4,3%
DISTRIBUCIÓN DE AGUA; ALCANTARILLADO,	61,00	4,0%
OTROS SECTORES	88,51	5,8%
TOTAL GENERAL	1.522,48	100,0%

Fuente: Superintendencia de Bancos del Ecuador

Elaborado por: El autor

La banca pública por su parte concentra el 76,5 % del monto entregado en tres Sectores: Construcción (27,6%); Agricultura, ganadería, Silvicultura y Pesca (27,4%) e Industrias manufactureras (27,5%).

Ahora analicemos el crédito entregado al Sector Agrícola. Durante 2016 el Sistema Financiero Ecuatoriano destinó USD 1.653 millones al Sector de Agricultura, Ganadería, Silvicultura, Pesca y Actividades de Servicio Conexas.

Tabla 3 Volumen Crédito entregado Sector Agrícola
(En USD millones)

	2016	% del 2016
BANCOS PRIVADOS	1.194,30	72,2%
INSTITUCIONES FINANCIERAS PUBLICAS	417,50	25,3%
MUTUALISTAS	15,94	1,0%
SOCIEDADES FINANCIERAS	25,53	1,5%
Total general	1.653,27	100,0%

Fuente: Superintendencia de Bancos del Ecuador

Elaborado por: El autor

Los USD 1.194 millones que entregó la Banca Privada al Sector Agrícola representan el 5,8% del total desembolsado por créditos por los bancos privados a

todos los sectores, por su parte los USD 418 millones que entregaron las Instituciones financieras públicas al Sector Agrícola representan el 27,4% del monto total desembolsado por la banca pública a todos los sectores. Es decir que la Banca pública estructura la composición de su cartera dando un mayor peso al fomento a la Agricultura.

Si comparamos por distribución Geográfica los créditos entregados al Sector Agrícola, tenemos:

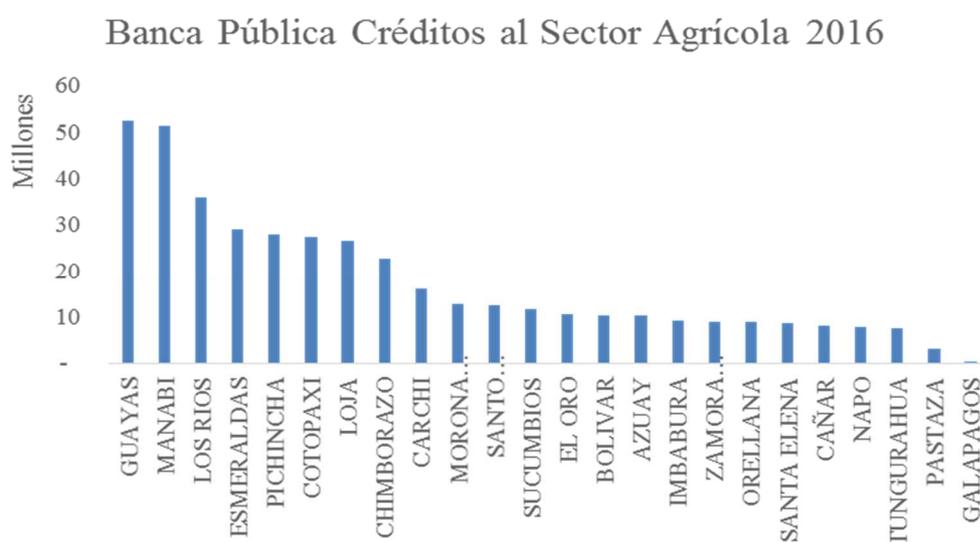


Ilustración 7 Banca pública Créditos Sector Agrícola

Fuente: Superintendencia de Bancos del Ecuador

Elaborado por: El autor

Ilustración 8 Créditos al Sector Agrícola

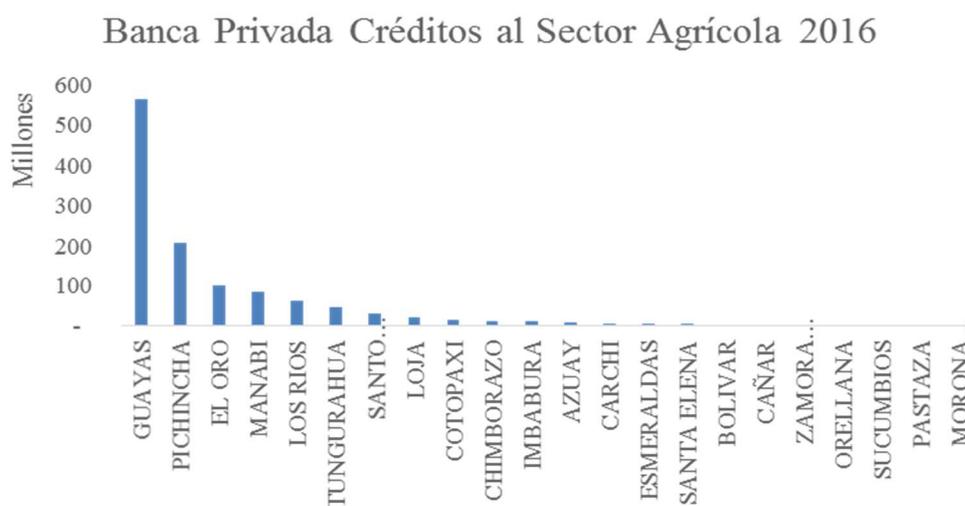


Ilustración 9 Banca Privada Créditos al Sector Agrícola

Fuente: Superintendencia de Bancos del Ecuador

Elaborado por: El autor

Como se evidencia en los gráficos precedentes existe una menor concentración en los créditos que entregan las Instituciones Financieras Públicas.

Datos actividad Crediticia en Ecuador	Banca Pública: Corporación Financiera Nacional B.P., Banco Nacional de Fomento y Banecuador B.P.
--	---

Consideremos el volumen de crédito que han entregado estas Instituciones Financieras Públicas:

Tabla 4 Banca pública volumen de crédito entregado

(USD Millones)

	2015	2016
BANCO NACIONAL DE FOMENTO	489,81	122,91
BANECUADOR BP		452,73
CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL	577,95	529,33

Fuente: Superintendencia de Bancos del Ecuador

Elaborado por: El autor



Ilustración 10 Banca pública Volumen de Crédito entregado

(En USD millones)

Fuente: Superintendencia de Bancos del Ecuador

Elaborado por: El autor

Estas tres instituciones han entregado USD 1.105 millones durante 2016, cabe resaltar que Banecuador que opera desde mayo de 2016 ha entregado USD 452,73 millones en ocho meses de operación.

Si consideramos los clientes atendidos tenemos:

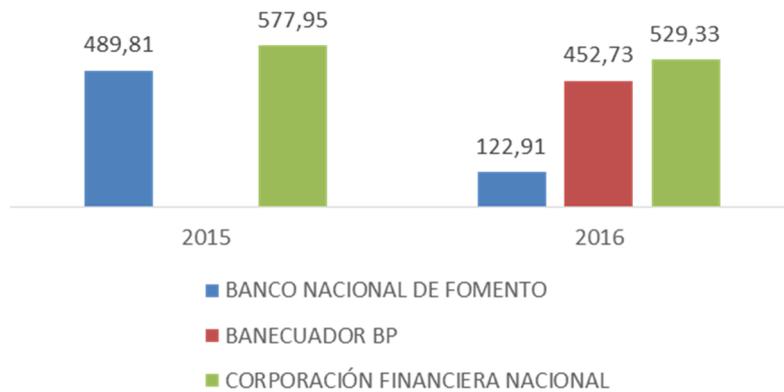


Ilustración 11 Banca pública número de créditos otorgados

Fuente: Superintendencia de Bancos del Ecuador

Elaborado por: El autor

Las tres instituciones han entregado 180.225 operaciones de crédito. De estas 130.459 corresponden a Banecuador B.P.

Consideremos la evolución histórica de la Morosidad Bruta de estas instituciones desde enero de 2013 hasta diciembre de 2016:

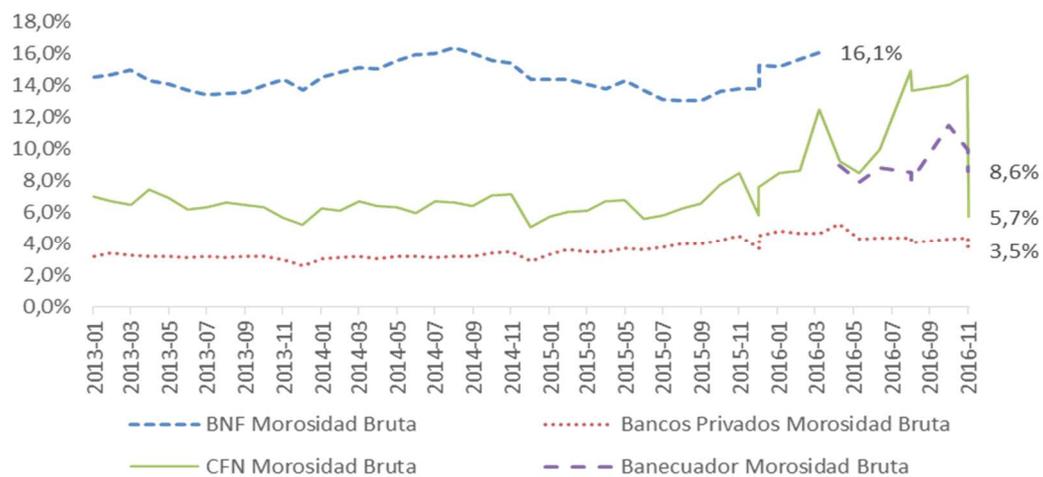


Ilustración 12 Evolución Morosidad Bruta ene 2013 - Dic 2016

Fuente: Superintendencia de Bancos del Ecuador

Elaborado por: El autor

Banco Nacional de Fomento tuvo una Morosidad Bruta del 16,1% en abril de 2016 que fue la fecha en que entró en liquidación, en el período considerado reflejo altos índices de morosidad, superiores al de los bancos privados. A diciembre de 2016 los bancos privados muestran una Morosidad Bruta de 3,4%, mientras CFN muestra una morosidad de 5,7% (aunque a noviembre de 2016 había estado en 14,6%). A Diciembre de 2016 Banecuador B.P. muestra una Morosidad Bruta de 8,6% (en noviembre de 2016 había alcanzado el 11,5%)

La morosidad de las instituciones financieras públicas siempre ha sido superior a la del sistema de bancos privados. Banecuador B.P. en los primeros meses de funcionamiento muestra una morosidad bruta inferior a la presentada históricamente por el Banco Nacional de Fomento. Si consideramos este indicador y lo comparamos con el de Corporación Financiera Nacional, CFN en junio de 2016 son similares, pero en incremento de morosidad de CFN hasta noviembre.

CONCLUSIONES

1. Los datos relacionados con la actividad crediticia de la banca pública, montos entregados, número de créditos y sectores a los que se destinan estos recursos durante el 2016 fueron: el 90,7% del crédito fue colocado por la banca privada, esto representa un monto de USD 20.505 millones. Las instituciones financieras públicas colocaron USD 1.522 millones que representan el 6,7% del total del crédito concedido. Los bancos privados a 2016 realizaron 1.755.017 operaciones de crédito que representan el 86,21% del número total de créditos, mientras las instituciones financieras públicas entregaron 180.817 créditos durante 2016 que representan el 8,9% del número total de operaciones de crédito de todo el sistema financiero. Los bancos privados concentran el 67,4% del volumen de crédito en tres Sectores: Comercio (31,1%), Industrias Manufactureras (19,2%) y Consumo (11,3%). La banca pública por su parte concentra el 76,5 % del monto entregado en tres Sectores: Construcción (27,6%); Agricultura, ganadería, Silvicultura y Pesca (27,4%) e Industrias manufactureras (27,5%). De las cifras expuestas se determina que las instituciones financieras públicas estructuran su cartera de créditos para fomentar actividades productivas.
2. Los resultados en la gestión de la cartera de créditos de las Instituciones Financieras Públicas se pueden resumir: Banco Nacional de Fomento tuvo una Morosidad Bruta del 16,1% en abril de 2016 que fue la fecha en que entró en liquidación, en el período considerado reflejo altos índices de morosidad, superiores al de los bancos privados. A diciembre de 2016 los bancos privados muestran una Morosidad Bruta de 3,4%, mientras CFN muestra una morosidad de 5,7% y Banecuador B.P. tiene una Morosidad Bruta de 8,6%. Estas cifras demuestran que los procesos de recuperación y cobranza de los recursos en las instituciones públicas no alcanzan la eficiencia del sector privado.

3. Para fomentar las actividades del Sector Agrícola las operaciones de segundo piso de la banca pública se presentan como una alternativa viable, para así aprovechar que ya existen redes financieras y microfinancieras que han desarrollado sus actividades en el territorio
4. ¿La normativa, decretos de creación y regulaciones, han logrado que los resultados de las operaciones de crédito de la banca pública se hayan orientado a los sectores productivo?

Como lo hemos mencionado en el transcurso del presente estudio la legislación ecuatoriana prevé el acceso al crédito, las instituciones financieras tienen la obligación de colocar recursos por sectores estratégicos, las regulaciones emitidas por los entes de control como la Superintendencia de Bancos permite que las instituciones financieras definan su propia normativa interna para regular las fases de la concesión de crédito. Con estos antecedentes, se puede concluir que a pesar de tener los mecanismos legales y técnicos que amparan el acceso y ejecución del crédito; sin embargo, la normativa establecida para las Instituciones Financieras Públicas, en lo que respecta a los procesos en la colocación recursos públicos, los obliga a transparentar documental y jurídicamente la procedencia de los recursos, que se justifique la capacidad de pago, la fuente de repago, flujo futuro, los ingresos del solicitante y de su cónyuge, situación que no sucede en la banca privada generando por consecuencia que la recuperación de los créditos presenten altos índices de morosidad.

La normativa para la banca pública tiene como resultado que los procesos en la concesión de crédito sean burocráticos y no prácticos; analizando la información recopilada se determina que los órganos de control (Superintendencia de Bancos), procuran con sus directrices que las instituciones financieras públicas al colocar sus recursos lo realicen de forma adecuada, ajustada a la Ley y considerando que posteriormente se realizan exámenes especiales a la gestión en la labor de análisis, destino y concesión de créditos. En consecuencia de los indicado, por un lado la

Banca pública debe asumir riesgos al colocar sus recursos, pero por otro no tiene la discrecionalidad de otorgar créditos por el flujo que el cliente mantenga en la cuenta personal de la Institución (BanEcuador); sin embargo, estos controles son necesarios para precautelar los intereses del Estado.

Efectivamente las deficiencias en los procesos en las concesiones de créditos generan problemas en cadena no sólo financieros sino también sociales, porque una incorrecta implementación del crédito limita el acceso al crédito especialmente en situaciones de emergencia, genera que sus negocios o su actividad agrícola se vea afectada de forma directa, sin poder generar ingresos para el cumplimiento de obligaciones con proveedores, con instituciones financieras, para sustento familiar y personal, que produce mayor endeudamiento, falta de liquidez, recesión en la circulación de recursos e incumplimiento de obligaciones en cadena, y en ocasiones hasta en el remate no sólo del bien en garantía sino en los demás bienes que forman parte del patrimonio del cliente.

Es importante recordar que la banca pública tiene la responsabilidad de colocar recursos donde la banca privada no lo hace, puesto que al ser recursos son Públicos y al ser una responsabilidad del Estado se asume mayor riesgo para poder beneficiar a la sociedad; riesgo que no asume la Banca Privada puesto que los recursos son de sus accionistas y precautelan que sus inversiones tengan rentabilidad en colocar sus dineros en sectores seguros y adicionalmente así salvaguardar los intereses de los depositantes.

RECOMENDACIONES

La finalidad de este estudio de investigación más allá de identificar el tema principal que es el problema social y económico que se produce en los sujetos de créditos y en consecuencia de aquello al Estado, es identificar si la legislación es acorde a los objetivos; y si los créditos se están destinando a los sectores productivos y en especial en el sector agrícola, y luego de ser concedidos cual es la gestión de esas carteras reflejadas en los índices de morosidad; adicionalmente en el Anexo 1 se presenta una propuesta de mecanismos para fomentar el crédito al sector agrícola.

Se recomienda a las instituciones financieras públicas que deben analizar y revisar los procesos e implementar programas para:

- Normativa específica para Banca Pública: se debería elaborar una normativa que contemple los riesgos particulares y específicos a los que las instituciones financieras públicas se exponen al momento de ejercer su actividad financiera en cumplimiento de las directrices del Estado (política pública) en sectores donde el no cumplimiento de las obligaciones crediticias es más vulnerable por disciplina de pago o factores externos que impidan un flujo periódico de ingresos.
- Ley de créditos emergentes: que regulen la colocación de créditos en territorios que el Estado haya definido como sectores en emergencias, donde se contemple periodicidad de pago a largo plazo, tasa de interés preferente, períodos de gracia, soluciones de obligaciones flexibles en caso de mora (que no se limite las novaciones y reestructuraciones), que al momento de refinanciar los requisitos para este proceso sean acordes a la emergencia y no los establecidos como política general. Adicionalmente, se debería considerar en esta norma una política de mora diferenciada que contemple, para la solución de obligaciones, el pago de crédito con condonaciones de interés.
- Optimización de procesos: metodologías de crédito que se basen en las mejores prácticas, considerando experiencias de países de la región que

comparten entornos similares, a fin de que el crédito se entregue de manera oportuna de tal manera que su gestión y recuperación sean eficientes.

- Descentralización de procesos operativos: el crédito al sector agrícola debe ser gestionado en lo posible en territorio, la concentración operativa si bien pretende optimizar costos solo produce cuellos de botella que entorpecen el proceso de concesión de créditos.
- Capacitación a oficiales de crédito y adecuación de servicios bancarios. La promoción, evaluación, concesión y administración del crédito se fundamentan en la gestión del talento humano; oficiales de crédito y funcionarios deben aplicar metodologías apropiadas para el sector y región en que actúan, deben aprender a comprender las necesidades de los clientes, a la inversa de lo que se propone tradicionalmente que sea el cliente que cumpla con los requerimientos del banco.
- Regularización del sistema de pagos utilizando canales alternativos: la normativa actual no contempla formas de pago que permitan que los sujetos de crédito en sectores aislados o distantes del casco urbano para realizar los pagos de sus créditos lo puedan hacer directo en su localidad; por lo que se propone que se incorpore en la normativa financiera que se permita la recaudación de créditos , a través de medios electrónicos y equipos informáticos manejados por los servidores de la institución en el sitio donde se encuentran los clientes. Podrá utilizarse el sistema de dinero electrónico para este proceso.
- Optimización de actividades de supervisión y control: los mecanismos de supervisión deben ser preventivos, es decir no esperar a que el cliente caiga en mora para tomar acciones que en muchos de los casos solo logran empeorar la situación.
- Mejoras en la evaluación de desempeño. Se debe evaluar si las instituciones financieras públicas están cumpliendo y están acordes con los objetivos propuestos en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017, así como su articulación con las políticas públicas. Si bien las finalidades de las

instituciones financieras públicas tienen una orientación social no se debe descuidar la necesidad de crear sistemas autosustentables en el tiempo.

Resultados esperados:

- Incremento en el volumen de colocaciones, priorizando como destino sectores y actividades productivas. Se debe fortalecer los sistemas de producción de sectores de la economía popular y solidaria.
- Reducción de la cartera en riesgo mediante la aplicación de metodologías basadas en la gestión y disminución de la exposición al riesgo, estas metodologías deben ser integrales es decir no solo contemplar los intereses de la institución sino la de los sujetos de crédito.
- Reducción de represamientos de créditos en análisis al descentralizar procesos operativos aprovechando los recursos de las tecnologías de la información y mediante la aplicación de metodologías crediticias acordes con la realidad y circunstancias de cada sector productivo, fomentando las vocaciones productivas de cada región y el desarrollo de mecanismos inclusivos.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes doctrinarias

- Amores, N. y Zurita, D. (2015). Importancia de la regulación económica. *Ecuador económico*. No 16, 17-19.
- Armendáriz de Aghion, B. (1999). Development Banking. *Journal of Development Economics*, vol. 58, *Ámsterdam, Elsevier*.pp-pp. 83-100.
- Blossiers, J. (2013). *Manual de Derecho Bancario*. Lima, Perú. Ediciones Legales EIRL.
- Corporación Andina de Fomento. (2011). *Servicios financieros para el Desarrollo: promoviendo el acceso en América Latina*. Bogotá, Colombia. Autor.
- Corporación Financiera Nacional. (2014). *50 Años Corporación Financiera Nacional*. Quito. Ecuador. Autor.
- Banco Central del Ecuador. (2016). *Reporte trimestral de oferta y demanda de crédito. Tercer trimestre de 2016*. Quito. Autor.
- Betancourt, M. y Jácome, H. (2012). Desigualdad en el Acceso al crédito. En A. Serrano (coord.), *¡A (re)distribuir! Ecuador para todos* (pp.185-201). Quito, SENPLADES.
- Davies, H. y Green, D. (2008). *Regulación Financiera Mundial*. Barcelona. Paidós.
- Freixas, X., Rochet, J. (1997). *Economía Bancaria*. Barcelona, Banco Bilbao Vizcaya.
- Herrera, J. (2008). *Derecho bancario; doctrina y legislación*. Nicaragua. UCA.
1. Hintze, S. (2009). *Políticas Públicas/Gestión; Diccionario de la otra economía*. Buenos Aires, Argentina. UNGS-Altamira-CLACSO Coediciones.

McMillan, J. y Schumacher, S. (2005). *Investigación Educativa*. Madrid, España. Pearson Educación S.A.

Molle, G. (1987). *Manual de Derecho Bancario*. Buenos Aires, Argentina. Abeledo – Perrot.

Rodríguez, D. (2013). *La banca de desarrollo en América Latina ¿Es posible su reformulación?* Quito, Ecuador. Universidad Andina Simón Bolívar-Corporación Editora Nacional.

Trivelli, C. (2007). El segundo piso como una opción para la banca de desarrollo con colocaciones agropecuarias. En Trivelli, C. y Venero, H. *Banca de desarrollo para el agro: experiencias en curso en América Latina*. (pp. 161-170). Lima, IEP.

Fuentes electrónicas

Acevedo, R. y Delgado, J. (2002). *El Papel de los bancos de desarrollo agrícola en el acceso al crédito rural*. [Versión digital]. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: www.microfinancegateway.org.

ALIDE. (2016) *¿Hacia dónde va América Latina y el Caribe? Acciones y Proyección de la Banca de Desarrollo*. [Versión digital]. Documento Básico. 46ª Reunión Ordinaria de la Asamblea General de ALIDE. Recuperado de: http://www.alide.org.pe/download/2016/ALIDE46_doc_bas.pdf

Banecuator BP (2016). *Política de Gestión Social Banecuator BP*. Recuperado de: <https://www.banecuator.fin.ec>

Carlino, H., Netto, M., Suarez, E. y Vasa, A. (2017). *La contribución de la banca pública de desarrollo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los países de América Latina y el Caribe*. [Versión digital]. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <http://www.iadb.org>

Federación Latinoamericana de Bancos FELABAN. (2016). *II Informe de Inclusión Financiera 2016*. Recuperado de: <http://www.felaban.net>

Marulanda, B. y Paredes, M. (2005). *La evolución y perspectivas de la banca de desarrollo en Latinoamérica frente al caso colombiano*. [Versión digital]. CEPAL. Recuperado de: <http://www.cepal.org>

Miceli, F. (2005). *Sistema financiero: apuntes sobre la banca de desarrollo y fomento*. [Versión digital]. Recuperado de: <http://www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/Sistema%20financiero/Miceli.pdf>

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017*. [Versión digital]. Recuperado de: <http://www.buenvivir.gob.ec>

Superintendencia de Bancos. (2017). Boletines de Series Mensuales. Recuperado de: <http://estadisticas.superbancos.gob.ec>

Superintendencia de Bancos (s.f.). *Nota Técnica 5. Boletines Financieros*. Recuperado de: http://oidprd.sbs.gob.ec/medios/PORTALDOCS/downloads/.../Notas_Tecnicas_5.doc

Vives, A. (2005). *Banca de Desarrollo. Condiciones para una gestión eficiente*. [Versión digital]. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <http://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/1952792.pdf>

Fuentes Normativas

Código Orgánico Monetario y Financiero. (2014). Norma. (Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 332 de 12 de septiembre de 2014). Quito, Ecuador. Registro Oficial del Ecuador.

Constitución de la República del Ecuador. (20 de octubre de 2008). Norma (Registro Oficial No. 449 del 20 de Octubre de 2008). Montecristi, Manabí: Registro Oficial del Ecuador.

Decreto 327. Ley Orgánica del Banco Nacional de Fomento (28 de marzo de 1974). Norma. (Registro Oficial No. 526 del 3 de abril de 1974). Quito, Ecuador. Registro Oficial del Ecuador.

Decreto 1172. Ley de Reforma Agraria. Norma. (Registro Oficial No. 410 de 15 de octubre de 1973). Quito, Ecuador. Registro Oficial del Ecuador.

Decreto Ejecutivo 677. Creación de Banecuador B.P. (13 de mayo de 2015). Norma. (Suplemento No. 512 del Registro Oficial de 1 de junio de 2015) Quito, Ecuador. Registro Oficial del Ecuador.

Decreto Ejecutivo 952. Liquidación del Banco Nacional de Fomento. (11 de marzo de 2016). Norma. (Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 718 del 23 de marzo de 2016). Quito, Ecuador. Registro Oficial del Ecuador. Ley Orgánica de la Corporación Financiera Nacional. (2006)

Superintendencia de Bancos. Libro I.- Normas generales para las instituciones del sistema financiero. Título VI.- de las operaciones. Capítulo V.- Normas para la participación de las entidades del sistema financiero nacional en el programa de crédito para el financiamiento de la producción agrícola.

Resolución 296-2016-F. Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. Norma que regula el Sistema de Garantía Crediticia. Quito, Ecuador.

ANEXOS

ANEXO1: PROPUESTA DE MECANISMOS PARA FOMENTAR CRÉDITO SECTOR AGRÍCOLA

Banca de Segundo Piso

Para Trivelli (2007) las actividades de segundo piso constituyen una alternativa, así:

Las entidades de segundo piso presentan importantes ventajas. En primer lugar, sus costos son menores que los de primer piso. Requieren menos infraestructura (no necesitan agencias ni personal de atención al público) y soporte, pues trabajan con un número limitado de clientes, todos institucionales (con documentación, representantes legales, patrimonio propio, etc.). En segundo lugar, suelen ser más rentables, debido a sus bajos costos operativos y a su relativamente menor morosidad (y menor riesgo).

Se debe anotar que se presenta como una opción no solo para canalizar recursos sino también para establecer mecanismos de subsidios, que se inscribirían dentro de las políticas públicas establecidas por el Gobierno.

Pero qué tan eficientes son las instituciones financieras de desarrollo. De acuerdo al Boletín microfinanciero. Diciembre 2016 emitido por la Red de Instituciones Financieras de Desarrollo. (2017), que se presenta en el anexo 3, las instituciones financieras ahí presentadas muestran una cartera de USD 4,510 millones (1.206.811 clientes activos de crédito), de los cuales USD 2.876 (529.695 clientes activos de crédito) corresponden a cooperativas.

La Corporación Financiera Nacional B.P. tiene en su Estatuto Orgánico establecida la Subgerencia Nacional de Crédito de Segundo Piso, que tiene como misión:

Lograr el cumplimiento a nivel nacional, de la aplicación de lineamientos y directrices para la concesión del crédito a través de las Instituciones

Financieras y velar por la óptima calidad de la cartera, a fin de promover el fomento al sector productivo, priorizando la canalización de recursos institucionales hacia los sectores determinados por la política pública.

Banecuador B.P. no ha implementado una estructura que permita realizar operaciones de segundo piso, dado el potencial que tienen las instituciones financieras como cooperativas en los territorios sería una oportunidad para mejorar la asignación de recursos en forma de créditos para el agro.

Sistema de Garantía Crediticia

El artículo 149 del Código crea el sistema de garantía crediticia y determina como gestor del Sistema de Garantía Crediticia al Ministerio Coordinador de la Política Económica. Se define:

El sistema de garantía crediticia es un mecanismo que tiene por objeto afianzar obligaciones crediticias de las personas que no están en capacidad de concretar proyectos con el sistema financiero nacional por falta de garantías adecuadas o suficientes para respaldar tales operaciones de crédito. (Resolución 296-2016-F artículo 1).

Si bien está creado el sistema de garantía crediticia este no cumple con su función de subsanar el problema, especialmente de los pequeños agricultores de la falta de garantías personales y por tanto no pueden constituir las garantías que exigen los sistemas formales.

Uno de los problemas de este mecanismo es que sirve de cobertura para proteger los intereses del banco más que los del prestatario, pues si bien permite recuperar los recursos del banco, el agricultor, muchas veces por causas que no puede controlar pierde su inversión, y los medios para retomar su actividad. Por lo que este sistema de garantía crediticia también debería contemplar la posibilidad de estructurarse como un fondo de desarrollo, los mismos recursos que se obtienen por el pago de garantías servirían para dotar de recursos al fondo.



Presidencia
de la República
del Ecuador



Plan Nacional
de Ciencia, Tecnología,
Innovación y Saberes



SENESCYT

Secretaría Nacional de Educación Superior,
Ciencia, Tecnología e Innovación

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Carlos Luis Tamayo Delgado, con C.C: # 0915475511 autor(a) del trabajo de titulación: **“IMPACTO DE LA BANCA DE DESARROLLO COMO AGENTE DE PRIMER PISO EN EL FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN: SU GESTIÓN Y CONSECUENCIAS”** previo a la obtención del grado de **MAGÍSTER EN DERECHO BANCARIO Y LEGISLACIÓN BURSÁTIL** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de graduación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, 16 de julio del 2018

f. _____
Nombre: Carlos Luis Tamayo Delgado
C.C: 0915475511



REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA			
FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE GRADUACIÓN			
TÍTULO Y SUBTÍTULO:	“IMPACTO DE LA BANCA DE DESARROLLO COMO AGENTE DE PRIMER PISO EN EL FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN: SU GESTIÓN Y CONSECUENCIAS”		
AUTOR(ES):	Ab. Carlos Luis Tamayo Delgado		
REVISOR(ES)/TUTOR(ES):	Dra. María Isabel Nuques Martínez, Mgs. Y Dr. Nicolás Rivera Herrera, Mgs.		
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
UNIDAD/FACULTAD:	Sistema de Posgrado		
MAESTRÍA/ESPECIALIDAD:	Maestría en Derecho Bancario y Legislación Bursátil		
GRADO OBTENIDO:	Magíster en Derecho Bancario y Legislación Bursátil		
FECHA DE PUBLICACIÓN:	16 de julio del 2018	No. DE PÁGINAS:	60
ÁREAS TEMÁTICAS:	Derecho Bancario, Constitucional, Organismos de Control (Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Junta Bancaria) y Regulaciones Monetarias.		
PALABRAS CLAVES/KEYWORDS:	Problemas Sociales, Sociedad, Estado, Bancos, Sector Agrícola, Desarrollo de la Producción,		
RESUMEN:	<p>Los problemas sociales y financieros que se ocasionan a la Sociedad y al Estado por la mala gestión crediticia pública (demora en la concesión, otorgamiento de créditos fuera del ciclo de producción y poca efectividad cuando hay sectores en emergencia) inciden negativamente en el fomento al desarrollo de la producción y en especial al sector agrícola. Más allá del cumplimiento de las obligaciones del Estado a través de sus entidades financieras, la instauración de políticas públicas, la adecuada labor de los organismos de control (Superintendencia de Bancos y Contraloría General del Estado) la eficiente gestión crediticia y aporte a la economía del País depende del desempeño de las IFI's estatales de su correcta organización, líneas de productos, normativa interna con respecto al análisis, concesión, instrumentación y desembolso del crédito. Como vemos los principios básicos establecidos en la Constitución son un desafío para todo el sistema y exigen replantear los modelos de desarrollo que se venían aplicando y ejecutando.</p> <p>La finalidad de este estudio de investigación, más allá de identificar el problema principal, que es el perjuicio social y económico que se produce tanto a los sujetos de créditos como al Estado, es verificar si la legislación ecuatoriana vigente está acorde a los objetivos sociales y estatales; y principios de eficiencia y eficacia; y si los créditos se están destinando a los sectores productivos y en especial en el sector agrícola, generando en consecuencia la dinamización de la economía; así mismo, luego de ser desembolsados los recursos de las operaciones crediticias cual es la gestión de la administración de estas carteras, y si su adecuado control y seguimiento generan un cumplimiento eficaz de los pagos de dividendos y aplicación de los mecanismos alternativos de solución de obligaciones o en su defecto el deterioro de la cartera reflejadas en los índices de morosidad institucional; adicionalmente, proponer alternativas jurídicas y técnicas que mejoren la actividad crediticia y la reducción en los tiempos de concesión.</p>		
ADJUNTO PDF:	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: 042530016	E-mail: maestriaenderechobancario3@gmail.com	
	Nombre: Dr. Marcelo Andrade Cordero, Mgs.		

CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE):	Teléfono: 042530016
	E-mail: maestriaenderechobancario3@gmail.com