

9 **Economía popular y solidaria e inclusión financiera: una agenda básica de políticas para Ecuador**

Santiago García Álvarez

INTRODUCCIÓN

Cuando se habla de la necesidad de crear oportunidades económicas para la base social de una nación debería inmediatamente pensarse en la inclusión financiera (en adelante IF), pues se trata de un mecanismo para dotar de recursos y servicios indispensables para el consumo, la inversión y el emprendimiento. Lamentablemente, no ha sido así en el caso ecuatoriano, y seguramente se repite en varios países de Latinoamérica y el Caribe. Para empezar, debido a que no ha habido consenso sobre la definición sobre su naturaleza y sus alcances, luego, porque las políticas públicas lo han visto como parte de aquellas políticas residuales en el sentido de que pueden esperar a que el propio mercado se encargue de ellas.

En términos generales, no ha habido un consenso en Ecuador sobre la definición de IF; en muchas ocasiones el debate se centró casi exclusivamente en la profundización financiera (expansión de los servicios financieros o incremento de la bancarización); posteriormente, desde mediados de los 90 del siglo anterior, las propuestas pasaron por el tema de microcrédito, para finalmente llegar a una visión integrada que toma en cuenta la inequidad en el acceso a los servicios financieros, como resultado de bajos niveles de ingresos y de ahorros de buena parte de las poblaciones; diferencias en disponibilidad de infraestructuras entre el campo y la ciudad; patrones de consumo insostenibles, etc.

Sin duda, para superar estas limitaciones, la IF debe analizarse en un contexto amplio y multidimensional, que se interrelaciona directamente con la inclusión productiva y en el marco del sistema monetario-financiero de la dolarización y la posición del sector externo (García 2016). Asimismo, la economía popular y solidaria (en adelante, EPS) no es una economía “de” y “para” pobres, sino un conjunto de relaciones sociales y económicas en las que predominan las acciones solidarias y cooperativas y el trabajo sobre el capital, pero al mismo tiempo se interrelaciona con el resto de actividades mercantiles.

Con estos antecedentes, este documento recoge los principales aportes de un grupo de trabajo conformado por académicos de la Universidad Central del Ecuador y varios dirigentes sociales, quienes en conjunto plantearon la necesidad de construir una agenda “mínima” de políticas para el impulso de la IF en Ecuador y que, posteriormente, dio paso a una publicación sobre esta misma temática (García 2019).

De tal forma que el objetivo central de esta investigación es compendiar los elementos básicos de una agenda de política pública de IF que tome como prioridad el fortalecimiento de la EPS y las pymes.

Desde el punto de vista metodológico, este trabajo es eminentemente bibliográfico. El enfoque teórico utilizado es de Economía Política, en vista de que se da importancia al proceso histórico subyacente que explica en parte la situación actual, el juego político al interior del país, por el cual se definen ciertas prioridades de política económica y las restricciones que impone el sector externo de la economía nacional.

El artículo contiene cuatro partes: una breve referencia teórica sobre la IF; el contexto latinoamericano y ecuatoriano en este ámbito; la propuesta de agenda básica y las principales conclusiones.

MARCO DE REFERENCIA

En América Latina, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL 2018c) ha señalado que la inequidad social es económicamente ineficiente, ya que se convierte en una traba para la productividad, la fiscalidad, la sostenibilidad ambiental y la mayor o menor penetración de la sociedad del conocimiento, siendo la estabilidad monetaria y financiera elementos importantes para sostener una macroeconomía para el desarrollo.

Según Pérez y Titelman (2018) y Abeles et al. (2018), la IF es un instrumento de desarrollo para la inserción productiva de las empresas y el financiamiento de los hogares en las distintas fases de su ciclo de vida. Resulta importante para estos autores que se definan políticas para la profundización y la desconcentración del circuito económico formal.

Según Ferraz y Ramos (2018), la IF se define a partir de tres dimensiones: i. acceso; ii. uso; iii. calidad. El acceso se relaciona con la oferta de servicios financieros que la posibiliten. El uso se relaciona con el empleo de un determinado servicio financiero. La calidad se vincula con la eficiencia del servicio y su adecuación a las necesidades del beneficiario. Según Almeida (2017), el concepto de IF tiene que ver con el acceso a servicios financieros y su uso, pero también con la calidad de dichos servicios, que deben ser entregados adecuadamente según sus necesidades a todos los segmentos de la población. De acuerdo con la Red de Instituciones Financieras de Desarrollo (RFD 2017), la IF abarca cuatro aspectos: i. acceso y uso de servicios financieros; ii. entorno de regulación apropiada; iii. protección al usuario financiero y, iv. educación financiera.

Ahora bien, este documento utiliza el concepto sistémico de IF que propone la RFD, pero con la añadidura de que la IF debe ser un instrumento que sostenga la “inclusión productiva” y provoque mayor crecimiento económico de tipo inclusivo (véase gráfico 1).

Gráfico 1. Componentes de la inclusión financiera



Fuente: RFD (2017).

De otra parte, la EPS es un conjunto de relaciones sociales y económicas en las que predominan las acciones solidarias y cooperativas y el trabajo sobre el capital, pero al mismo tiempo se interrelaciona con el resto de actividades mercantiles (Coraggio 2011). Cabe recordar, en este punto, que la Constitución de 2008 vigente determina que el sistema económico es social y solidario, fundamentado en relaciones de solidaridad y equilibrio entre sociedad, Estado y mercado, en plena armonía con la naturaleza; por tanto, reconoce expresamente la diversidad de formas de producción, ya sean pública, privada, mixta, popular y solidaria (García 2016).

SITUACIÓN DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN AMÉRICA LATINA Y ECUADOR

Según el Global Findex del Banco Mundial, tres de cada cuatro personas adultas en el mundo no mantienen productos bancarios, debido a sus bajos niveles de ingreso, costos de acceso altos

y limitada educación financiera. En concreto, aproximadamente 1200 millones de adultos obtuvieron una cuenta desde 2011. Entre 2014 y 2017, la proporción de adultos que tienen una cuenta en una entidad financiera o un servicio de dinero móvil aumentó a nivel mundial desde 62 a 69%. En las economías en desarrollo, la proporción aumentó del 54 al 63% (Global Findex 2017).

Según Pérez y Titelman (2018), solo 45% de la población latinoamericana tiene acceso a servicios financieros formales; además, en el sector productivo, 45% de las pymes y 65% de empresas grandes tienen acceso a financiamiento bancario.

En el caso específico del Ecuador, aproximadamente 51% de la población mayor a 15 años tiene acceso a una cuenta financiera en 2017 (cuadro 1). A partir de esta situación se derivan un conjunto de limitaciones que denotan una baja IF en el país; así, con el siguiente detalle con respecto a la población mayor de 15 años (Global Findex 2017):

- 28% dispone de una tarjeta de débito.
- 11,8% tomó un crédito en una entidad financiera.
- 8,7% es titular de una tarjeta de crédito.
- 64,4% efectuó un depósito en el último año en una entidad financiera.

Los factores explicativos de esta complicada situación se relacionan con las barreras de entrada a los servicios financieros (tramitología); la situación económica de bajos ingresos de la mayoría de la población; la disponibilidad de entidades financieras en territorio, la reducida educación financiera, etc.

En materia de acceso al crédito, del total de operaciones activas del sistema financiero nacional, aproximadamente una quinta parte provino del sistema financiero popular y solidario; el resto corresponde a la banca privada (74%) y a la banca pública (6%) (véase cuadro 2).

En cuanto al destino del crédito, los segmentos productivos y de consumo representaron tres cuartas partes de las operaciones activas; mientras que el microcrédito llegó a 11%; vivienda 9% y crédito educativo 1% del total (véase cuadro 3). Los segmentos