

REPUBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

**XXXIII CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL
Y DESARROLLO**

**SUPERVISIÓN BANCARIA EN EL DESARROLLO FUTURO
DE LAS MICROFINANZAS EN EL ECUADOR**

**Tesis presentada como requisito para optar al Título
de Máster en Seguridad y Desarrollo**

María Cecilia Paredes Loza

Quito, agosto de 2006

DEDICATORIA

A mi hijo JOSE IGNACIO, fuente de mi inspiración diaria, motor de cada lucha que he iniciado en mi vida. Cada momento de desvelo, de análisis y estudio se brindan con el mayor de los placeres al motivo de mi existencia.

A mi padre, JAIME ANIBAL, que desde el cielo me protege y de quien he sabido aprovechar sus enseñanzas y valores.

AGRADECIMIENTO

Gracias a mi familia por su paciencia y apoyo constante,

Al Econ. Carlos Rhon, por su sabia directriz, motivación y vastos conocimientos,

Al Dr. Rodrigo Espinosa por su confianza, apoyo y dedicación, y

A mi Superintendencia de Bancos y Seguros, por constituirse en mi segundo hogar, mi soporte y mi fortaleza.

PROLOGO

La microempresa, las microfinanzas, las remesas y la supervisión del microcrédito evidencian en el Ecuador un crecimiento acelerado en los últimos años. Se estima que aproximadamente 1 millón y medio de microempresarios conforman este sector generador de ingresos familiares y empleo.

Su importancia e impacto en el futuro económico y financiero nacional hacen que sea necesario profundizar su análisis.

La presente tesis parte de:

- Un marco normativo detallado en el cual se exponen las principales leyes, reglamentos y normas que rigen su funcionamiento. Se describe el marco legal actual y la evolución de la normativa que afecta a las microfinanzas y sus falencias.
- El capítulo segundo, caracteriza y describe la evolución de las microempresas tanto a nivel internacional como nacional.
- En el tercer capítulo se define, caracteriza y analiza a las microfinanzas y su desarrollo.
- El capítulo cuarto, describe los principales riesgos y principios de la supervisión en microfinanzas.

- Un quinto acápite describe el mercado de microcrédito en el país, sus operadores, las entidades reguladas, no reguladas, la banca pública y el rol de los organismos no gubernamentales.
- El sexto capítulo incluye la propuesta tanto de regulación como de supervisión de microfinanzas.
- La orientación de las microfinanzas y nuevos productos financieros son expuestos como una propuesta país para el desarrollo del sector microcrédito en el capítulo séptimo.
- Finalizando el documento con conclusiones y recomendaciones específicas.

INDICE GENERAL

	<u>Pág.</u>
LISTA DE CUADROS	viii
LISTA DE TABLAS	ix
CAPITULO I	
ASPECTOS NORMATIVOS	
1. La Regulación de Microfinanzas	1
1.1. Normas de Basilea y Microfinanzas	4
1.2. La Constitución de la República	10
1.3. Ley de Instituciones del Sistema Financiero	17
1.4. Ley de Cooperativas	30
1.5. Regulaciones de la Superintendencia de Bancos	33
1.6. Otras Normas	41
CAPITULO II	
MARCO REFERENCIAL MICROEMPRESA	
2. La Microempresa.	45
2.1. Definición	45
2.2. Características	47
2.3. Clasificación	48
2.4. Desarrollo	49
2.5. Las Microempresas en Ecuador	57
2.5.1. Requisitos para su funcionamiento	57
2.5.2. Características	58
2.5.3. Empleo	60
2.5.4. Ventas e Ingresos	61
2.5.5. Percepción de Futuro	63
2.5.6. Problemas	63
2.6. El Consejo Nacional de Microempresa	67
CAPITULO III	
MARCO REFERENCIAL MICROFINANZAS	68
3. Las Microfinanzas	68
3.1. Definición	70
3.2. Clases	71
3.3. Principios claves de las microfinanzas	76
3.4. Desarrollo	77
3.4.1. Organismos que propiciaron su desarrollo	83
3.5. Las Microfinanzas en Ecuador	85
3.5.1. Características generales	86

**CAPITULO IV
MARCO REFERENCIAL SUPERVISIÓN
MICROFINANZAS**

4. Supervisión de Microfinanzas	92
4.1. Tipos de Supervisión	92
4.3. Riesgos del microcrédito	99
4.4. Principios de regulación	101

**CAPITULO V
EL MERCADO DE MICROREDITO EN EL ECUADOR**

5. Estimación de la Población Microempresarial	104
6. Operadores de Microcrédito	110
7. Entidades Controladas	
7.1. Instituciones Participantes	114
7.2. Número de Operaciones	114
7.3. Cartera de Crédito Bruta	115
7.4. Depósitos	120
7.5. Rendimiento	122
7.6. Morosidad y Cobertura	123
7.7. Calificación de Cartera	124
7.8. Colocación por Provincia	124
8. Cooperativas Controladas Vs. Cooperativas No Controladas	
8.1. Número de Socios	127
8.2. Evolución del Activo	129
8.3. Evolución del Pasivo	131
8.4. Estructura de Ingresos y Gastos	133
8.5. Participación Regional	134
9. Banca Pública	
9.1. Década de los Noventa	135
9.1.1. Programa Crediticio del Banco Central del Ecuador	135
9.1.2. Programa Crediticio de la Corporación Financiera Nacional	139
9.1.3. Programa Crediticio del Banco Nacional de Fomento	141
9.2 Tras la dolarización	142
9.2.1. Programa del Ministerio de Bienestar Social	142
9.2.2. Programas del Ministerio de Agricultura y Ganadería	145
9.2.3. Programas del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos	148
9.2.4. Sistema nacional de Microempresa del Ministerio de	148

Economía y Finanzas	
9.2.5. La Red de Pagos y Transferencias del Banco Central del Ecuador	149
10. Organismos No Gubernamentales	150
CAPITULO VI	
PROPUESTA DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS MICROFINANZAS	
11. Propuestas de Normativa para la Supervisión	158
11.1. Porqué modificar la regulación en microfinanzas?	159
11.2. Objetivos de la propuesta	162
11.3. Qué principios deberían regular la supervisión en microfinanzas?	163
11.4. Propuesta de supervisión	166
11.4.1. Organización del ente supervisor	170
11.4.2. Procedimientos de supervisión	170
11.5. Propuesta de regulación	174
11.5.1. Forma jurídica y objeto	174
11.5.2. Propiedad	175
11.5.3. Control societario	176
11.5.4. Dirección y gerencia	177
11.5.5. Control interno	177
11.5.6. Capital mínimo	178
11.5.7. Relación de solvencia	179
11.5.8. Especialización crediticia	180
11.5.9. Operaciones permitidas	181
11.5.10. Distribución de excedentes	181
11.5.11. Operaciones vinculadas	182
11.5.12. Endeudamiento	183
11.5.13. Crédito externo no comercial	183
CAPITULO VII	
PROPUESTA PAIS.	
12. Orientación de las Microfinanzas	185
12.1. Condiciones necesarias	187
13. Productos y Servicios	190
13.1. Crédito	192
13.1.1 Tipos de crédito	193
13.1.2. Apoyo al sector agropecuario	196
13.2. Nuevas tecnologías	198
13.3 Microseguros	202

13.4. Nuevos seguros financieros ligados a remesas	205
13.5. Nuevos canales de distribución	207

CAPITULO VIII
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

14. Conclusiones	210
14.1 Microempresas	210
14.2. Microfinanzas	212
14.3. Supervisión de microcrédito	215
15. Recomendaciones	219
BIBLIOGRAFIA	227

LISTA DE CUADROS

CUADRO		Pág
Cuadro 1	Oferentes de Microfinanzas	114
Cuadro 2	Entidades Reguladas. Número de Operaciones	116
Cuadro 3	Entidades Reguladas. Depósitos de Ahorro a Plazos	120
Cuadro 4	Entidades Reguladas. Calificación de Cartera	124
Cuadro 5	Cooperativas Controladas y No controladas. Evolución del Activo Total	129
Cuadro 6	Cooperativas Controladas y No controladas. Evolución de los Fondos Disponibles	130
Cuadro 7	Cooperativas Controladas y No controladas. Evolución del Total de la Cartera	130
Cuadro 8	Cooperativas Controladas y No controladas. Composición del Activo	131
Cuadro 9	Cooperativas Controladas y No controladas. Evolución de las Captaciones	131
Cuadro 10	Cooperativas Controladas y No controladas. Evolución del Patrimonio Neto	132
Cuadro 11	Cooperativas Controladas y No controladas. Composición del Pasivo	133
Cuadro 12	Cooperativas Controladas y No controladas. Composición de Ingresos y Egresos. 2004	133
Cuadro 13	Cooperativas Controladas y No controladas. Evolución de la Cartera, por Regiones	134
Cuadro 14	Cooperativas Controladas y No controladas. Evolución de la Captaciones por Regiones	135
Cuadro 15	Programa UNEPROM. Créditos Otorgados	136
Cuadro 16	CREDIMICRO. Montos y Operaciones	140
Cuadro 17	Créditos BNF pequeña industria y artesanía	141

LISTA DE GRAFICOS

GRAFICO		Pág
Gráfico 1	Microempresas en Ecuador	108
Gráfico 2	Mapa servicios financieros por provincia y cantón	113
Gráfico 3	Entidades Reguladas. Cartera Bruta de los Bancos Privados	119
Gráfico 4	Entidades Reguladas. Bancos Privados. Rendimiento de Cartera en Microfinanzas	122
Gráfico 5	Entidades Reguladas. Bancos Privados. Morosidad	123
Gráfico 6	Entidades Reguladas. Microcrédito por Regiones	125
Gráfico 7	Entidades Reguladas. Morosidad del Microcrédito por Regiones	125
Gráfico 8	Número de Cooperativas de Ahorro y Crédito no Controladas	127
Gráfico 9	Número de socios activos. Cooperativas de Ahorro y Crédito Controladas y No controladas	128

CAPITULO I

ASPECTOS NORMATIVOS

El ámbito de acción de la Supervisión Bancaria y las microfinanzas, es analizado en el presente capítulo, a través de su **marco regulatorio**, conformado por las Normas de Basilea, Constitución de la República, la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y de Cooperativas y sus Reglamentos, los Decretos Ejecutivos que rigen a las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC) y el conjunto de resoluciones emitidas por la Superintendencia de Bancos y Seguros (SBS) y por la Junta Bancaria.

Estas últimas constituyen, el canal por el cual se ha implementado la normativa y reglamentación específicas para el cooperativismo financiero¹ y las microfinanzas².

1. LA REGULACIÓN DE MICROFINANZAS

La **regulación** implica el conjunto de reglas usadas por el poder coercitivo del Estado, para restringir las acciones de los participantes en los mercados financieros. Con este marco legal, se circunscribe el desenvolvimiento y garantiza la protección del sistema financiero.

Por otra parte, la **supervisión** se refiere a los mecanismos activos de vigilancia con que se verifican y se hacen cumplir las disposiciones vigentes, se trata del dispositivo operativo utilizado para hacer respetar el conjunto de las reglas establecidas.

¹ Cooperativas de Ahorro y Crédito de Intermediación Financiera.

² La noción de microfinanzas se refiere a la provisión de servicios financieros como préstamos, ahorro, seguros o transferencias a hogares con bajos ingresos. Las microfinanzas nacen como un mecanismo financiero alternativo a los mercados financieros formales para hacer frente a los problemas de racionamiento de crédito.

El objetivo básico en la regulación del sistema financiero es proteger el sistema financiero contra prácticas perjudiciales, excesivamente riesgosas, que pueden amenazar la **seguridad del sistema de pago nacional**, tratando de minimizar la probabilidad de que la quiebra de una institución contagie a los niveles de solvencia y liquidez de otras entidades. Un segundo objetivo es el de **proteger a los depositantes pequeños** no informados de los riesgos asumidos por los intermediarios en el otorgamiento de créditos y con otras obligaciones. Estos dos objetivos requieren la presencia de una autoridad supervisora imparcial e independiente de los intereses de los intermediarios financieros. Un tercer objetivo es el de mantener **la competitividad del sector financiero**, a fin de que un número suficiente de actores intermediarios puedan operar y asegurar la adjudicación de capital y los servicios de pago al sector real de la economía, así como una libre competencia en el reclutamiento de clientes³.

Cabe distinguir entre su carácter prudencial y no prudencial. **La regulación no prudencial** hace referencia a requisitos de carácter general, tales como licencia, registro legal de instituciones, informaciones sobre la propiedad, publicación de estados financieros, realización de auditorías externas, entrega de informaciones sobre clientes de mala paga (central de riesgos) y aplicación de reglas sobre el nivel de la tasa de interés. Los aspectos no prudenciales se relacionan más bien a la conducción del negocio que a la viabilidad del mismo⁴. Los requerimientos no prudenciales pueden ser importantes, pero no comprometen a la autoridad supervisora en cuanto a un dictamen sobre la salud financiera de una institución.

³ Valenzuela L & Young, R (1999), “**Consultation on Regulation of Microfinance**”, A Workshop Report, Microenterprise Best Practices. Development Alternatives Inc, Bethesda, USA.

⁴ CGAP (2002) “**Consensus Microfinance Policy Guidance: Regulation and Supervisión**”. Washington, DC. Estados Unidos.

Las responsabilidades con respecto a la **regulación y supervisión prudencial** difieren, en el sentido de que entra en juego la solidez comprobada de los participantes en el sistema financiero. Se trata de la definición de los estándares de la estructura financiera, los lineamientos contables y otros criterios para poder determinar el estado de la institución financiera. Estos aspectos requieren un sistema de entrega de informaciones más amplio, así como inspecciones **in situ** que van más allá de ejercicios comunes de auditoría. Es evidente que el costo de la supervisión prudencial es mucho más elevado que el costo del régimen no prudencial.

Aunque el Estado es el actor natural y principal en materia de regulación, no es el único. Otros son: los propietarios de la institución (con intereses de cuidar el patrimonio, sobre todo cuando proviene de recursos propios), las instituciones conformadas por las mismas intermediarias y las fuentes de capital que proveen recursos ajenos a la intermediaria. Estos cuatro tipos de reguladores se encuentran en un nivel de interacción, al requerir informaciones similares de las mismas instituciones financieras, aunque con intereses divergentes.

Los reguladores no son sustitutos el uno del otro, la regulación y supervisión del Estado *no* puede reemplazar la normativa y el control, ni de los propietarios ni de las fuentes externas de financiamiento⁵.

Este tema se vincula con la gobernabilidad y la estructura de propiedad de las entidades intermediarias: pues aquellas con aportes de capital privado de mayor volumen suelen tener otra estructura de supervisión que entidades en las que participan varios inversionistas de interés público o numerosos socios con aportes relativamente modestos. Sobre todo en entidades financieras sin fines de lucro los procedimientos internos son

⁵ Fiebig, 2001, “**Prudencial Regulation and Supervisión for Agricultural Finance**”, FAO/GTZ, Italia.

generalmente más largos y menos conducentes a resolver problemas de solvencia y liquidez de la institución.

1.1. NORMAS DE BASILEA Y MICROFINANZAS

Recordando la llamada década perdida de América Latina (los ochenta), muchos bancos norteamericanos poseían excedentes en dólares (petrodólares) para ser colocados fuera de su país, generando préstamos con intereses blandos para cientos de empresas y entidades financieras de casi toda América Latina; simultáneamente, la banca europea prestaba para proyectos en la región, aunque de manera más conservadores.

Desde mediados de los ochenta fueron asociándose los más importantes bancos de Europa Occidental para crear desde la ciudad de Basilea, Suiza, las primeras normas para fortalecer cualquier institución financiera.

Ya en diciembre de 1974, los gobernadores del G-10 (de los 10 grandes bancos centrales europeos) crearon el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea con el fin de mejorar la colaboración entre las autoridades de supervisión bancaria. El comité constituye un foro de debate para la resolución de problemas específicos de supervisión. Coordina la distribución de las competencias supervisoras entre las autoridades nacionales, a fin de garantizar una supervisión eficaz de las actividades bancarias, y con el paso del tiempo sus normas de supervisión transfronteriza se han convertido en un referente en todo el mundo.

En 1994, tras la crisis financiera, muchos de los bancos norteamericanos, pequeños y medianos, que prestaron dinero por toda América Latina, se debilitaron, siendo absorbidos por bancos más grandes. Así, tuvieron que negociar las liquidaciones de sus préstamos con emisiones de bonos Brady. Gracias al apoyo del ex Secretario del Tesoro de los Estados Unidos James Brady, se propició su recuperación en el mediano plazo. Tras este periodo, los bancos fueron capitalizándose aceleradamente para soportar nuevamente otras crisis financieras: la asiática, rusa, brasilera y la de Turquía.

Las pautas recogidas en el Primer Acuerdo de Basilea (1998), llamado, **Basilea I**, son de enorme importancia. Este esfuerzo tuvo la virtud de establecer una relación directa entre el riesgo crediticio y el capital de un banco. Con el tiempo, sus reglas han demostrado su valía, sobretudo la regla principal, por la cual los bancos deben mantener un volumen de capital, de al menos el 8% del valor total de sus activos, ponderado por su nivel de riesgo. Sin embargo, el ajuste por el nivel de riesgos es relativamente no refleja el abanico de posibles riesgos particulares que enfrenta cada institución.

El acuerdo de **Basilea I** jugó un papel importante en el fortalecimiento de los sistemas bancarios. La repercusión de ese acuerdo, en cuanto al grado de homogenización alcanzado y en la regulación de los requerimientos de solvencia fue extraordinaria.

Este acuerdo si bien en inicio fue diseñado tanto para los bancos con actividad internacional y para los entonces 12 países representados en el

Comité de Basilea⁶, actualmente, más de 130 países lo han adoptado. Además, cuenta con el reconocimiento del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial como buena práctica internacional.

Estos nuevos instrumentos financieros minimizaron las restricciones existentes y las hicieron más sencillas. Asimismo, contribuyeron a que los mercados fueran más completos, ofreciendo un margen mayor para la cobertura o la administración de riesgos financieros y una mayor integración en los mercados financieros globales.

Ya que un sistema bancario con suficientes provisiones de capital es fundamental para confrontar los temporales del clima económico⁷, las normas sólidas sobre adecuación de capital son probablemente aún más importantes.

En el año 2004 se suscribió otro acuerdo de capital, a través del cual se buscaba mejorar la medición del riesgo, dar incentivos para lograr una mejor gestión del mismo e incrementar sustancialmente la transparencia de las operaciones bancarias. Este nuevo acuerdo se sustenta en tres pilares: requisitos mínimos de capital, examen de la supervisión bancaria y disciplina del mercado.

⁶ Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Luxemburgo, Holanda, Suecia, Suiza, el Reino Unido y Estados Unidos

⁷ En los mercados emergentes, como los de América Latina y Asia, que a menudo se enfrentan a situaciones de mayor volatilidad.

El nuevo Acuerdo de Capital, **Basilea II**, se pondrá en marcha a partir de finales de 2006⁸.

De acuerdo a los especialistas, su beneficio global en América Latina sería:

- La creación de incentivos para mejorar los procedimientos de evaluación de riesgos.
- Mejoras en el sistema de gobierno corporativo. Nuevos modelos internos de riesgo.
- Cambio cultural: Necesidad de concienciar a la dirección.
- Una administración de riesgos que requiere nuevas y sofisticadas herramientas de información, y
- Grandes inversiones en tecnología. Es probable, que las instituciones financieras pequeñas tengan que ser vendidas, fusionadas o adquiridas.

Los posibles efectos adversos de la propuesta de **Basilea II** serían:

- Que la falta de reconocimiento de la diversificación internacional, como herramienta para el manejo del riesgo crediticio, podría reducir el volumen de préstamos a América Latina.

⁸ Tanto el Comité de Basilea como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial han planteado que los países en desarrollo probablemente necesitarán más tiempo para adoptar Basilea II que el límite de 2006 establecido para los países desarrollados.

- Una posible pérdida de competitividad de entidades financieras latinoamericanas versus subsidiarias de bancos internacionalmente activos.

Adicionalmente, se realizó una encuesta por parte de los funcionarios del Comité de Basilea en casi todos los bancos de América Latina a fin de establecer los momentos en los que esperan el implementar Basilea II. El resultado fue el siguiente:

- Más del 50% aplicarían **Basilea II** entre el 2007 y 2009.
- Un 33% utilizarán el enfoque básico simplificado más elementos de los pilares dos y tres.
- A partir de 2010, el resto aplicará Basilea I, incorporando mayores enfoques de avanzada.

Las estrategias para reducir los riesgos establecidas por Basilea, han constituido una herramienta poderosa y efectiva para expandir el acceso a las microfinanzas. De todas las experiencias analizadas a nivel internacional se puede resaltar que un crédito transparente además de bajar los riesgos fomenta la cultura de pago, así, si bien el pobre tiene pocos activos, aparte de su remuneración, constituye un buen sujeto de crédito.

En línea con los principios de Basilea⁹, los principales mecanismos para regular los riesgos, son:

⁹ Acuerdo internacional sobre regulación y supervisión bancaria

- a) La adopción de políticas y procedimientos para la administración del riesgo, en cuanto a niveles de responsabilidad, elaboración e implementación de estrategias y procedimientos;
- b) La implementación de sistemas de medición de los riesgos y de los efectos que el cambio en las condiciones del mercado tiene sobre las ganancias y el valor económico de la entidad;
- c) El control y monitoreo a través de la presentación de reportes de los riesgos y la existencia de políticas de control interno en la administración del riesgo; y,
- d) Los requerimientos de capital necesarios para que la institución financiera pueda absorber un nivel mínimo de pérdidas.

A partir de **Basilea II**, las entidades financieras en los países que se adscriban a sus parámetros necesitarán aumentar el capital bancario.

“Uno de los principales pilares de la supervisión preventiva es la adecuación de capital, existiendo requisitos de capital mínimo para el establecimiento de nuevas instituciones financieras y la evaluación de la adecuación de capital ponderados en forma tal, que reflejen el riesgo relativo relacionado con las diversas categorías de activos y contingentes”.

Si bien existen muchas microfinancieras que no son reguladas y que no tienen que adecuarse a ninguna regulación de forma obligatoria, los bancos y otras entidades financieras que sirven a la industria microfinanciera sí tendrán que actuar bajo los parámetros de **Basilea II**. Bajo este enfoque, las entidades financieras dedicadas a micro, pequeñas y medianas empresas (PYMES) deberían beneficiarse con un capital mínimo menor ya que los créditos otorgados a este tipo de entidades tienen una ponderación menor que los créditos otorgados a grandes empresas en el cálculo del coeficiente patrimonial.

El propósito de **Basilea II**, es contar con una correlación más lógica y real entre el capital de operación mínimo de un banco y el tipo de negocio que éste realiza.

Las entidades financieras y las empresas que reciben microcréditos manifestaron sus preocupaciones en la primera propuesta borrador de **Basilea II**. Esta es una de las razones por las que el Comité decidió justamente dividir los créditos entre créditos a grandes empresas y créditos a PYMES¹⁰.

Lo interesante es que en Ecuador (y en otros países) ya se hace una revisión del riesgo mucho más técnica y profunda: se miden los riesgos tanto de crédito como riesgos operacionales bajo modelos matemáticos a exigencia de la Superintendencia de Bancos y Seguros (SBS). Justamente lo que se propició es una evaluación del riesgo mucho más técnica: contar con ciertos fundamentos más que en la intuición del banquero.

Si bien es cierto que a las instituciones microfinancieras no se les exigirá adoptar los principios de Basilea II por algún tiempo, éstos constituirán un nuevo estándar para las operaciones bancarias. Por lo tanto los superintendentes deberán mirar a las microfinanzas a la luz de las perspectivas de las amplias preocupaciones que se consignan en Basilea II sobre el riesgo.

La supervisión tanto interna como externa debe ser altamente especializada porque la cartera de las IMF está configurada por decenas o cientos de miles de operaciones que involucran montos muy reducidos y

¹⁰ Por ejemplo, una entidad como la Sociedad Financiera para la Asistencia Comunitaria FINCA, S.A., establecida en Ecuador es una institución financiera cuyo préstamo promedio es de unos US\$ 300 aproximadamente, con una cartera exclusiva de microcrédito. Si la Superintendencia de Bancos de Ecuador utiliza los parámetros de Basilea II para determinar el capital mínimo requerido por esta financiera y por un banco sin cartera microfinanciera, Financiera FINCA S.A. necesitaría un capital menor.

que están dispersas por todas las sucursales donde las decisiones se toman en forma descentralizada.

El mejor impacto que tendría la supervisión es promover el crecimiento de entidades que operen con metodologías y controles adecuados y pongan freno a instituciones imprudentes con capital insuficiente o descapitalizadas.

1.2. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA

Ya en el ámbito nacional, es la Constitución de la República del Ecuador, la máxima expresión legal.

En ella se establecen las normas fundamentales que amparan los derechos y libertades de los ciudadanos, se organiza el Estado y las instituciones democráticas y se impulsa el desarrollo económico y social del país; proporcionando con ello las políticas y directrices para el fortalecimiento del sector microfinanciero.

La Carta Magna, manda, prohíbe o permite a través de diversos instrumentos jurídicos el desenvolvimiento de las actividades: económicas, productivas, sociales, políticas y ambientales dentro del territorio ecuatoriano, influenciando en todas las áreas (agricultura, minería, artesanía,...) y sectores vinculados directa o indirectamente con las microempresas.

Esta normatividad, en conjunción con la necesidad de diversos gobiernos en cumplir con los deberes fundamentales del Estado, esto es, “velar por

un crecimiento sustentable¹¹ y sostenible¹² de la economía y por una justa distribución de la riqueza”; han convertido al crédito para el microempresario en un instrumento contra la pobreza, usado indistintamente por los sectores público y privado y diversas tendencias políticas y sociales.

Si bien el crédito, por sí solo no es suficiente para impulsar el desarrollo económico del país, si permite que los pobres adquieran su activo inicial y utilicen su capital humano y productivo de manera más rentable. Las microfinanzas han promovido el desarrollo de las microempresas y éstas a su vez, han contribuido a una mayor generación de ingresos y de empleo.

“Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado:...

4. Preservar el crecimiento sustentable de la economía, y el desarrollo equilibrado y equitativo en beneficio colectivo.

5. Erradicar la pobreza y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes”.

Ante esta expectativa, una importante proporción de la población ecuatoriana desarrolla actividades productivas y/o comerciales, vinculadas a las microempresas tanto formal como informalmente, haciendo pleno uso de sus derechos civiles referentes a libertad de trabajo y a libertad de emprendimiento.

¹¹ Se entiende por Desarrollo Sustentable el "Reunir las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras de reunir sus propias necesidades." Esta definición fue dada por la comisión Brundland (Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo, Nuestro Futuro Común-World commision on Environment and Development, Our commomn Future, Oxford University Press, 1987).

¹² El concepto de Desarrollo Sostenible tiene dos rasgos básicos: la perdurabilidad (desarrollo duradero y sostenido en el tiempo) y la integralidad (abarca todas las particularidades para el desarrollo del ser humano: social, económico, ecológico y político); lo cual implica el uso prudente de recursos naturales mantenimiento de niveles elevados y estables de crecimiento económico y empleo, una interacción entre lo local y global; y entre los países que esta en vías de desarrollo y los desarrollados y plantea soluciones diferentes de acuerdo a lugares, tiempos y realidades.

Una gran mayoría opera en el sector informal, conforme a las últimas cifras oficiales disponibles, apenas un cuarto de las 17.738 microempresas encuestadas por USAID en el 2004, tenía números de identificación de Registro Único de Contribuyentes (RUC) y licencias municipales y menos del 15% estaba inscrito en el sistema de seguridad social, lo cual implica que una gran proporción de microempresarios no tribute al fisco y no contribuya directamente al erario nacional.

“De los derechos civiles: Art. 23.- ...Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta
16. La libertad de empresa, con sujeción a la ley.
17. La libertad de trabajo...”

Sin embargo, el aporte de las microempresas a la producción es significativo. Ya para el año 2005, un estudio de USAID¹³ estimaba que, desde el punto de vista económico, las microempresas urbanas en Ecuador presentaron ventas anuales de aproximadamente el 25.7% del PIB, y un ingreso neto estimado en 10% del PIB, proporcionando trabajo a un 25% de la mano de obra urbana.

El aumento de microempresas se produjo como respuesta a la crisis económica y a la oferta restringida de empleo, mostrando una gran capacidad creativa y emprendedora de la población, preferentemente femenina que iba asumiendo estos nuevos retos.

El constituir una microempresa se convirtió en un medio por el cual, en forma individual, familiar o en grupos se sumaron voluntades y esfuerzos para concretar labores, generar negocios rentables y paulatinamente transferir la propiedad de los activos adquiridos al patrimonio del grupo gestor de la actividad microfinanciera. De acuerdo a la norma vigente, el Estado ecuatoriano tiene la responsabilidad de apoyar a estas organizaciones y procurar un beneficio multiplicador para el país.

¹³ Magill, J, Mayer, R, (Marzo 2005), **Microempresas y Microfinanzas en Ecuador**, Resultados del Estudio de Línea de Base de 2004. USAID, Quito, Ecuador.

Con este fin, diversos gobiernos han impulsado el microcrédito a través de programas para el fortalecimiento de Pequeñas y Medianas Empresas (pymes), cofinanciados por organismos internacionales a través del Banco Central (BCE), Corporación Financiera Nacional (CFN) y Banco Nacional de Fomento (BNF), con resultados no muy favorables.

“Art. 30.- La propiedad, en cualquiera de sus formas y mientras cumpla su función social, constituye un derecho que el Estado reconocerá y garantizará para la organización de la economía. Deberá procurar el incremento y la redistribución del ingreso, y permitir el acceso de la población a los beneficios de la riqueza y el desarrollo...”

Más que el apoyo estatal, las organizaciones que dieron dinamismo a las microfinanzas, han sido las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y el cooperativismo¹⁴. Cabe recordar que las asociaciones gremiales y cooperativas datan de 1879, desde la constitución en Guayaquil de la “Asociación de Artesanos Amantes del Progreso” y que en su evolución ha ejercido especial influencia la progresiva constitución de Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC), Asociaciones y Federaciones de Cooperativas.

Continuamente el sector cooperativo de ahorro y crédito, se ha visto afectado por la dualidad de regulación¹⁵ en la que viven.

Si éstas realizan intermediación financiera con el público, forman parte integrante de las Instituciones Financieras, reguladas por la

¹⁴ Una cooperativa es una asociación autónoma de personas que se reúnen de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales, mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática sin fines de lucro.

¹⁵ La “regulación de las microfinanzas” ha de referirse al conjunto de reglas del Estado que sean aplicadas en el sector, por ende, la supervisión se encarga del proceso mediante el cual, se harán cumplir estas reglas. Para los proveedores de microfinanzas que captan depósitos es fundamental una regulación “prudencial”, ya que este tipo de regulación contribuye a garantizar la solidez financiera y evita que las entidades pierdan el dinero de los depositantes pequeños y perjudiquen la confianza en el sistema financiero. En tanto que, una regulación “no prudencial”—es decir, aquella “que filtre” a los dueños/gerentes no apropiados o que exija la transparencia en los informes y su divulgación—suele ser más fácil de administrar porque las autoridades de gobierno no deben responsabilizarse de la solidez financiera de la organización.

Superintendencia de Bancos y Seguros (SBS), organismo responsable en regular y controlar sus actividades. En tanto que, aquellas que no ejecutan esta intermediación son supervisadas por la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Bienestar Social¹⁶. A esto se suman una serie de Decretos Ejecutivos cambiantes que crean mayor incertidumbre en las CAC, pues se cambian continuamente las reglas para el ingreso al control de la SBS, así como los requerimientos de funcionamiento. Esto se ratifica nuevamente con la Resolución 905 emitida bajo el amparo que le faculta el Decreto 354 a la Junta Bancaria.

La Constitución establece claramente, que el fin último de la supervisión financiera será precisamente, atender el interés general de la comunidad, controlando tanto los servicios prestados como las actividades económicas generadas, por las instituciones financieras públicas y privadas, incluyendo a las “Cooperativas de Intermediación Financieras”. Así, cuando otorga licencias a instituciones financieras para autorizar la captación de depósitos, asume un compromiso implícito con los depositantes para proteger su dinero. Las licencias deben ser otorgadas si existe una seguridad razonable de que se pueda cumplir este compromiso.

“De los Organismos de Control...**Art. 222.-** Las superintendencias serán organismos técnicos con autonomía administrativa, económica y financiera y personería jurídica de derecho público, encargados de controlar instituciones públicas y privadas, a fin de que las actividades económicas y los servicios que presten, se sujeten a la ley y atiendan al interés general.”

Es muy importante para evaluar y controlar el funcionamiento de las cooperativas, tomar en cuenta sus principios fundamentales¹⁷:

¹⁶ La Dirección Nacional de Cooperativas conforme a la Ley de Cooperativas es la responsable en fijar su existencia legal e inscribirlas, las fiscaliza y asesora, aprueba sus planes de trabajo, y vigila por el cumplimiento de la Ley y su Reglamento General, aplicando las sanciones correspondientes, cuando fuere del caso.

¹⁷ Barzallo, Mario, **Fundamentos teóricos e históricos del sistema cooperativo de ahorro y crédito**. Etapa, Ecuador. www.monografias.com

- libre acceso y adhesión voluntaria (libertad individual),
- control democrático (un hombre, un voto; con las únicas limitaciones que la moral y la ley imponen para proteger los intereses de la comunidad),
- distribución de excedentes en proporción a las operaciones (servicio solidario y negación de lucro),
- limitación de intereses al capital,
- neutralidad política y religiosa,
- venta al contado (quien compra al contado, compra más barato y puede ahorrar),
- fomento de la educación y obras sociales (educar y servir, con el objeto de elevar el nivel de vida espiritual y material de los miembros de la comunidad)

A fin de que éstos sean analizados por las diversas entidades públicas y privadas con las que se vinculan. Y así mismo que las cooperativas comprendan y adapten su funcionamiento a la preponderancia constitucional que los principios de eficiencia, solidaridad, sustentabilidad y calidad de los servicios tienen sobre el sistema económico nacional. Así la Superintendencia el momento de emitir sus resoluciones; buscará la eficiencia, solidez y calidad de las entidades controladas así como la seguridad de los depositantes (Art. 242).

En un nivel de desarrollo económico óptimo, las microfinanzas deberán cumplir satisfactoriamente con los objetivos permanentes de la economía: permitir un desarrollo equilibrado y participativo, buscar un crecimiento sostenido, promover la diversificación de la producción y su comercialización interna y externa con un esquema de apoyo mutuo que reduzca los impactos negativos de la pobreza (Art.243).

En tanto, que el Estado debe promover un orden jurídico e instituciones que garanticen el desarrollo de las actividades económicas como las pequeñas y medianas empresas, prioricen y atraigan la inversión y fomenten la libre competencia, en miras de concretar el bienestar de la comunidad.

Art. 244.- Dentro del sistema de economía social de mercado al Estado le corresponderá:

1. Garantizar el desarrollo de las actividades económicas, mediante un orden jurídico e instituciones que las promuevan, fomenten y generen confianza. Las actividades empresariales pública y privada recibirán el mismo tratamiento legal. Se garantizarán la inversión nacional y extranjera en iguales condiciones.
2. Formular, en forma descentralizada y participativa, planes y programas obligatorios para la inversión pública y referenciales para la privada.
3. Promover el desarrollo de actividades y mercados competitivos. Impulsar la libre competencia y sancionar, conforme a la ley, las prácticas monopólicas y otras que la impidan y distorsionen.
4. Vigilar que las actividades económicas cumplan con la ley y Regularlas y controlarlas en defensa del bien común. .
6. Empezar actividades económicas cuando lo requiera el interés general.

Los microempresarios por su parte, al constituirse con capitales y recursos de origen privado, requerirán necesariamente del apoyo normativo, técnico, político y financiero del sector público para su fortalecimiento y expansión (Art.254).

Con este propósito el Estado ha venido promoviendo el desarrollo de empresas autogestionadas por la comunidad como cooperativas, talleres artesanales, juntas administradoras de agua potable y otras similares, cuya propiedad y gestión pertenecen a la comunidad o a las personas que trabajan permanentemente en ellas, usan sus servicios o consumen sus productos. Sobre todo en actividades renovables, generadoras de empleo, vinculadas al sector primario de la economía (Art.266).

Y en empresas agrícolas, en las que el Estado de acuerdo a la Constitución ha de mantener y crear las condiciones necesarias para su fomento, mediante la concesión de créditos preferenciales para el sector

agropecuario y la creación de seguros pesquero, agropecuario y forestal (Art.267 y 268).

Asimismo, tanto la microempresa agropecuaria, como la pequeña propiedad agraria tendrían, al menos formalmente, un compromiso de mayor atención del Estado (Art.269).

1.3. LEY DE INSTITUCIONES DEL SISTEMA FINANCIERO¹⁸

Para el control de los intermediarios financieros de microcrédito, la Superintendencia de Bancos¹⁹ se rige por las normas de solvencia y prudencia financiera establecidas en la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, el Decreto Ejecutivo Nro.354 y por la normativa constante en la Codificación de Resoluciones emitidas por la Superintendencia de Bancos y la Junta Bancaria.

Art. 1.- La Superintendencia de Bancos, entidad encargada de la supervisión y control del sistema financiero, en todo lo cual se tiene presente la protección de los intereses del público...

Las instituciones financieras públicas... Se someterán a esta Ley en lo relacionado a la aplicación de normas de solvencia y prudencia financiera y al control y vigilancia que realizará la Superintendencia dentro del marco legal que regula a estas instituciones...

Las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda, las cooperativas de ahorro y crédito que realizan intermediación financiera con el público, así como las instituciones de servicios financieros..., quedarán sometidas a la aplicación de normas de solvencia y prudencia financiera y al control que realizará la Superintendencia ...

A junio del 2006, forman parte de las Instituciones Financieras (IFIs), relacionadas con la línea de negocio de las microfinanzas 53 organizaciones: 35 cooperativas, 13 bancos privados, 1 banco estatal y 1 mutualista.

¹⁸ El propósito fundamental de la regulación financiera es promover la efectiva y eficiente acumulación de capital y asignación de recursos, mientras se mantiene la seguridad y solidez de las instituciones financieras que aceptan depósitos del público.

¹⁹ La Superintendencia, organismo técnico con autonomía administrativa, económica y financiera y personería jurídica de derecho público, está dirigida y representada por el Superintendente de Bancos. Tiene a su cargo la vigilancia y el control de las instituciones del sistema financiero público y privado, así como de las compañías de seguros y reaseguros, determinadas en la Constitución y en la Ley

Todas las instituciones del sistema financiero incluidas las que operan créditos microempresariales, deben considerar las funciones y **atribuciones del Superintendente de Bancos**, para su giro de negocio:

Art. 180.- El Superintendente de Bancos tiene las siguientes funciones y atribuciones:

- a) Aprobar los estatutos sociales de las instituciones del sistema financiero privado y las modificaciones que en ellos se produzcan;
- b) Velar por la estabilidad, solidez y correcto funcionamiento de las instituciones sujetas a su control y, en general, que cumplan las normas que rigen su funcionamiento;
- c) Autorizar la cesión total de activos, pasivos y contratos de las instituciones del sistema financiero, cuando ello implique la cesación de las operaciones de una oficina;
- d) Cuidar que las informaciones de las instituciones bajo su control, que deban ser de conocimiento público, sean claras y veraces para su cabal comprensión;
- e) Vigilar que los programas publicitarios de las instituciones controladas se ajusten a las normas vigentes y a la realidad jurídica y económica del producto o servicio que se promueve para evitar la competencia desleal.
- f) Establecer programas de vigilancia preventiva y practicar visitas de inspección, sin restricción alguna, a las instituciones controladas...
- g) Establecer y mantener en la entidad un sistema de registros a través de una central de riesgos, que permita contar con información consolidada y clasificada sobre los principales deudores de las instituciones del sistema financiero...
- j) Imponer sanciones administrativas a las instituciones que controla, cuando éstas contraviniesen las disposiciones que las norman...
- o) Exigir que las instituciones controladas presenten y adopten las correspondientes medidas correctivas y de saneamiento en los casos que así lo requieran;...

Cabe destacar adicionalmente que existen fondos de ayuda externa de organismos multilaterales y bilaterales²⁰ que apoyan tanto a microempresarios como a las entidades microfinancieras.

“Art. 2.- ... son instituciones financieras privadas los bancos, las sociedades financieras o corporaciones de inversión y desarrollo, las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda y las cooperativas de ahorro y crédito que realizan intermediación financiera con el público. Los bancos y las sociedades financieras o corporaciones de inversión y desarrollo se caracterizan principalmente por ser intermediarios en el mercado financiero, en el cual actúan de manera habitual, captando recursos del público para obtener fondos a través de depósitos o cualquier otra forma de captación, con el objeto de utilizar los recursos así obtenidos, total o parcialmente, en operaciones de crédito e inversión...”

La forma de **constitución** de las cooperativas, difiere de la bancaria. La Superintendencia concede personería jurídica a aquellas cooperativas de

²⁰ En especial, el Proyecto SALTO (Strengthen Acces to Microfinance and Liberalization Task Order) de USAID, administrado por Development Alternatives Inc., WOCCU, Swisscontact, DGRV Confederación Alemana de Cooperativas, el programa de servicios financieros rurales en la sierra norte, con el auspicio del Reino de Bélgica. BID, CAF, programas de ayuda bilateral de países desarrollados y fondos especiales.

ahorro y crédito que realizan intermediación financiera con el público con un monto mínimo de certificados de aportación, que estén integradas por al menos cincuenta personas naturales mayores de edad o personas jurídicas de derecho privado (siempre que no la constituyan instituciones del sistema financiero, del mercado de valores, del sistema de seguros privados y del sistema de seguridad social) y que cumplan con la presentación de los requisitos de constitución²¹ establecidos para las “cooperativas de ahorro y crédito de intermediación financiera”. En el estatuto social de la cooperativa se deberá señalar taxativamente los derechos y obligaciones que les asisten a los titulares de los certificados de aportación, sean estos comunes u obligatorios, y precisar, que los certificados de aportación obligatorios otorgan derechos políticos a sus titulares, que les permiten elegir y ser elegidos.

“Art. 3.- La Superintendencia autorizará la constitución de las instituciones del sistema financiero privado. Estas instituciones se constituirán bajo la forma de una compañía anónima, salvo las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda y las cooperativas de ahorro y crédito que realizan intermediación financiera con el público”.

Su capital accionario es de tipo nominativo e indivisible, pudiendo ser transferibles entre socios, mediante cesión. El monto mínimo del capital social pagado para constituir una cooperativa es fijado por la Junta Bancaria y puede estar constituido por los certificados de aportación patrimonial suscritos y pagados por sus socios.

Los certificados de aportación representan la participación de los socios en la entidad y confieren derecho a voz y voto. Los certificados de aportación comunes pueden ser retirados en cualquier momento y no forman parte del patrimonio técnico constituido.

²¹ Art.6. Decreto Ejecutivo 354.

En tanto que, los certificados de aportación obligatorios se entregan a los socios al momento de la constitución de una cooperativa y los aportes que representan se podrán entregar a los socios el momento de la liquidación de la cooperativa.

“**Art. 5.-** Las acciones de las instituciones del sistema financiero privado deberán ser nominativas. En el contrato social podrá estipularse que el capital se divide en varias clases de acciones, con derechos especiales para cada clase, sin que pueda excluirse a ningún accionista de la participación en las utilidades.”

En cuanto a la **reserva legal**, las disposiciones existentes divergen. Según la Ley de Instituciones financieras, debería constituirse una reserva legal equivalente al menos al 50% de su capital suscrito y pagado pero, conforme al Decreto Ejecutivo Nro. 354²², las cooperativas deberán destinar al menos el 40% de sus excedentes anuales para constituir un fondo de reserva legal irrepartible y no asignable a ningún otro destino patrimonial.

“**Art. 40.-** Las instituciones del sistema financiero deben constituir un fondo de reserva legal que ascenderá al menos al cincuenta por ciento (50%) de su capital suscrito y pagado. Para formar esta reserva legal, las instituciones financieras destinarán, por lo menos, el diez por ciento (10%) de sus utilidades anuales. La reserva legal comprende el monto de las cantidades separadas de las utilidades, y el total de las sumas pagadas por los accionistas a la sociedad emisora en exceso, sobre el valor nominal de las acciones suscritas por ellos, cuando el Estatuto determine el valor nominal de las acciones.

Asimismo, de acuerdo con sus estatutos o por decisión de la Junta General de Accionistas, podrán constituir otras reservas que tendrán el carácter de especiales o facultativas, formadas por la transferencia de las utilidades al patrimonio...”

Las **operaciones** que realizan las Instituciones Financieras (IFIs) tienen el propósito de poner en contacto (intermediar) a las personas que necesitan dinero (demandantes) y a quienes lo tienen (oferentes), esto es

²² De 28 de julio de 2005.

financiamiento; además cumple con la función de ayudar a la circulación eficiente del dinero, esto es, el sistema de pagos.

Cuando las personas o empresas que tienen el dinero lo depositan con una institución del sistema financiero se convierte en ahorro o inversión. Estas captaciones, permiten a la institución financiera dirigir recursos a quienes lo necesiten.

En la actividad financiera, la venta de títulos realizada por la entidad emisora o por medio de un intermediario financiero se la conoce como colocación. Actividad, que implica invertir fondos disponibles o excedentes en diferentes activos para obtener un beneficio. Esta constituye una de sus actividades fundamentales, puesto que con ellos obtiene una rentabilidad en forma de créditos.

Sus operaciones pueden desarrollarlas tanto en moneda nacional como extranjera, claro está que al momento, tras la dolarización, la moneda de curso es el dólar. Las operaciones que pueden efectuar las entidades que ofrecen microfinanciamiento son similares a las de los bancos.

“Art. 51.- Los bancos podrán efectuar las siguientes operaciones en moneda nacional o extranjera, o en unidades de cuenta establecidas en la Ley:

a) Recibir recursos del público en depósitos a la vista²³ ...;

b) Recibir depósitos a plazo²⁴;

c) Asumir obligaciones por cuenta de terceros a través de aceptaciones, endosos o avales de títulos de crédito, así como del otorgamiento de garantías, fianzas y cartas de crédito internas y externas, o cualquier otro documento, de acuerdo con las normas y usos internacionales;

d) Emitir obligaciones y cédulas garantizadas con sus activos y patrimonio. Las obligaciones de propia emisión se registrarán por lo dispuesto en la Ley de Mercado de Valores;

²³ Los depósitos a la vista son obligaciones bancarias, comprenden los depósitos monetarios exigibles mediante la presentación de cheques u otros mecanismos de pago y registro; los de ahorro exigibles mediante la presentación de libretas de ahorro u otros mecanismos de pago y registro; y, cualquier otro exigible en un plazo menor a treinta días. Podrán constituirse bajo diversas modalidades y mecanismos libremente pactados entre el depositante y el depositario

²⁴ Los depósitos a plazo son obligaciones financieras exigibles al vencimiento de un período no menor de treinta días, libremente convenidos por las partes. Pueden instrumentarse en un título valor, nominativo, a la orden o al portador, pueden ser pagados antes del vencimiento del plazo, previo acuerdo entre el acreedor y el deudor

- e) Recibir préstamos y aceptar créditos de instituciones financieras del país y del exterior;
 - f) Otorgar préstamos hipotecarios y prendarios, con o sin emisión de títulos, así como préstamos quirografarios;
 - g) Conceder créditos en cuenta corriente, contratados o no;
 - h) Negociar letras de cambio, libranzas, pagarés, facturas y otros documentos que representen obligación de pago creados por ventas a crédito, así como el anticipo de fondos con respaldo de los documentos referidos;
 - i) Negociar documentos resultantes de operaciones de comercio exterior;
 - j) Negociar títulos valores y descontar letras documentarias sobre el exterior, o hacer adelantos sobre ellas;
 - k) Constituir depósitos en instituciones financieras del país y del exterior;
 - l) Adquirir, conservar o enajenar, por cuenta propia, valores de renta fija...
 - m) Efectuar por cuenta propia o de terceros operaciones con divisas, contratar reportos y arbitraje sobre éstas y emitir o negociar cheques de viajeros;
 - n) Efectuar servicios de caja y tesorería;
 - ñ) Efectuar cobranzas pagos y transferencias de fondos, así como emitir giros contra sus propias oficinas o las de instituciones financieras nacionales o extranjeras;
 - o) Recibir y conservar objetos muebles, valores y documentos en depósito para su custodia y arrendar casilleros o cajas de seguridad para depósitos de valores;
 - p) Actuar como emisor u operador de tarjetas de crédito, de débito o tarjetas de pago;
 - q) Efectuar operaciones de arrendamiento mercantil de acuerdo a las normas previstas en la Ley;
 - r) Comprar, edificar y conservar bienes raíces para su funcionamiento, sujetándose a las normas generales expedidas por la Superintendencia y enajenarlos;
 - s) Adquirir y conservar bienes muebles e intangibles para su servicio y enajenarlos;
 - t) Comprar o vender minerales preciosos acuñados o en barra;
 - u) Emitir obligaciones con respaldo de la cartera de crédito hipotecaria o prendaria propia o adquirida, siempre que en este último caso, se originen en operaciones activas de crédito de otras instituciones financieras;
 - v) Garantizar la colocación de acciones u obligaciones;
 - w) Efectuar inversiones en el capital social de las sociedades facultadas...
 - x) Efectuar inversiones en el capital de otras instituciones financieras con las que hubieren suscrito convenios de asociación
- Para las operaciones en moneda extranjera se someterán a las normas que determine el Directorio del Banco Central del Ecuador..."

Además, para evitar riesgos, deben las IFIs, constituir **provisiones**²⁵ por incobrables, y calificar en forma periódica el cumplimiento de las obligaciones financieras de sus clientes, información integrada mensualmente en la "central de riesgos" de la Superintendencia y en los Burós de Información Crediticia, debidamente autorizados.

Art. 68.- Las instituciones del sistema financiero, de conformidad con las normas que dicte la Superintendencia, a efecto de reflejar la verdadera calidad de los activos, realizarán una calificación periódica de los mismos y constituirán las provisiones que sean necesarias para cubrir los riesgos de incobrabilidad o pérdida del valor de los activos. Presentarán a la Superintendencia en la forma y con la periodicidad que ésta lo

²⁵ Provisión es una cuenta de valuación del activo que afecta a los resultados y que se constituye para cubrir eventuales pérdidas por cuentas incobrables o por desvalorización de los activos o de los contingentes.

determine, los resultados de tal calificación, la que podrá ser examinada por los auditores externos o por la Superintendencia.

Art. 95.- La Superintendencia establecerá un sistema de registro, denominado Central de Riesgos, que permita contar con información individualizada debidamente consolidada y clasificada sobre los deudores principales de las instituciones del sistema financiero ecuatoriano, incluyendo los casos en que éstas actúen en su nombre por cuenta de una institución bancaria o financiera del exterior.

La institución financiera que proporcione deliberadamente información falsa o maliciosa a la Central de Riesgos será sancionada por el Superintendente de Bancos con una multa de dos mil unidades de valor constante (2000 UVCs) cada vez y, la destitución del funcionario responsable en caso de reincidencia, sin perjuicio de la correspondiente responsabilidad penal.

Art. 96.- Los datos individuales provenientes de la Central de Riesgos serán suministrados a las instituciones del sistema financiero.

Art. 97.- Las instituciones del sistema financiero, están obligadas a suministrar a la Superintendencia, en la forma y frecuencia que ella determine, la información para mantener al día el registro...

Art. 181.- El Superintendente de Bancos deberá disponer a todas las instituciones del sistema financiero que están bajo su control, la creación de provisiones por riesgo de tasas de interés.

Las operaciones activas y contingentes que otorga una institución del sistema financiero a una persona natural o jurídica, no pueden exceder del 10% del patrimonio técnico constituido (del mes anterior) de la institución. El límite se eleva al 20% del patrimonio técnico constituido, si lo que excede del 10% está cubierto con garantías adecuadas, según las normas de carácter general que son regularmente emitidas por la Superintendencia de Bancos y Seguros, y cuyo valor no será inferior al 140% de la obligación garantizada.

El límite máximo de endeudamiento aceptado por una IFI será de 200% del patrimonio técnico del sujeto de crédito, tope que solo podrá ser rebasado si presente garantías por al menos el 120% de lo solicitado en exceso.

Art. 72.- Ninguna institución del sistema financiero podrá realizar operaciones activas y contingentes con una persona natural o jurídica por una suma que exceda, en conjunto, el diez por ciento (10%) del patrimonio técnico de la institución. Este límite se elevará al veinte por ciento (20%) si lo que excede del diez por ciento (10%) corresponde a obligaciones caucionadas con garantía de bancos nacionales o extranjeros de reconocida solvencia o por garantías adecuadas admitidas como tales, mediante normas de carácter general expedidas por la Superintendencia de Bancos. Los límites de créditos establecidos se determinarán a la fecha de aprobación original de la operación de crédito. En ningún caso la garantía adecuada podrá tener un valor inferior al ciento cuarenta por ciento (140%) de la obligación garantizada.

El conjunto de las operaciones en ningún caso podrá exceder del doscientos por ciento (200%) del patrimonio del sujeto de crédito, salvo que existiesen garantías adecuadas que cubran, en lo que excediese por lo menos el ciento veinte por ciento (120%).

Se exceptúan de los porcentajes antes mencionados las siguientes operaciones:

a) Los créditos destinados al financiamiento de las exportaciones luego de realizado el embarque, que tuviesen la garantía de créditos irrevocables, abiertos por bancos de reconocida solvencia del exterior, a satisfacción de la institución del sistema financiero privado;

b) Las cartas de crédito confirmadas de importación y las garantías en moneda nacional o extranjera que se emitan con respaldos de contra garantías adecuadas, admitidas como tales, mediante normas de carácter general expedidas por la Superintendencia;

c) Las garantías otorgadas por cuenta y riesgo de instituciones del sistema financiero privado del exterior, de reconocida solvencia, siempre que cuenten con el respaldo documentario suficiente, en seguridad y a satisfacción de la institución mandataria; y,

d) Las operaciones de crédito entre instituciones financieras, con las limitaciones que establezca la Superintendencia, previo informe del Directorio del Banco Central del Ecuador.

Tanto el ***plan de cuentas como las normas contables*** para las IFIs son impartidos mediante normas por parte de la Superintendencia. Un sistema contable debidamente fundamentado en conceptos y principios básicos de aplicación obligatoria, constituye el soporte estructural sobre el cual descansa la regulación prudencial en conjunto.

Las instituciones del sistema financiero no deben utilizar cuentas diferentes a las establecidas en el Catálogo Único de Cuentas²⁶ sin autorización previa de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

Para el efecto, la Superintendencia, periódicamente actualiza, el Marco Conceptual del Catálogo de Cuentas, la Matriz de Sectorización de Riesgos Contables, así como el Catálogo de Cuentas (de activos, pasivos, patrimonio y cuentas de orden). En lo no previsto por dicho Catálogo, se aplicarán en su orden las Normas Ecuatorianas de Contabilidad (NEC) y, de no existir normativa en las dos anteriores, las Normas Internacionales de Contabilidad (NICs)

²⁶ Instructivo, para uso obligatorio de bancos privados, sociedades financieras, asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda, compañías emisoras y/o administradoras de tarjetas de crédito, cooperativas de ahorro y crédito que realizan intermediación financiera con el público, compañías de arrendamiento mercantil, corporaciones de desarrollo de mercado secundario de hipotecas, Corporación Financiera Nacional, Banco Ecuatoriano de la Vivienda, Banco del Estado, Banco Nacional de Fomento, Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas, casas de cambio, almacenes generales de depósito, sistema de garantía crediticia y Fondo de Solidaridad

Con el propósito de que los socios y el público en general conozcan la situación económica financiera de las cooperativas, éstas pondrán la información a su disposición, conforme las normas emitidas por la Junta Bancaria. Asimismo, publicarán sus estados financieros anuales cuando la Superintendencia lo requiera en los términos que disponga.

Art. 78.- Las instituciones financieras se someterán en todo momento a las normas contables dictadas por la Superintendencia, independientemente de la aplicación de las disposiciones tributarias.

Las instituciones financieras remitirán en forma mensual a la Superintendencia los estados de situación, pérdidas y ganancias, estado de cambios en la posición financiera y la posición de patrimonio técnico. Los formatos, el alcance y la periodicidad de la información que deban proporcionar las instituciones financieras, serán determinados por la Superintendencia.

Las instituciones financieras publicarán para circulación nacional, los estados de situación, pérdidas y ganancias, posición de patrimonio técnico e indicadores de liquidez, solvencia, eficiencia y rentabilidad, que muestren su situación y la del grupo financiero, de conformidad con las normas establecidas por la Superintendencia de Bancos, al cierre de cada ejercicio al 31 de diciembre, y por lo menos cuatro veces al año, en las fechas que determine la Superintendencia.

La publicación correspondiente a los estados financieros al 31 de diciembre de cada año, deberá contener adicionalmente la opinión de los auditores externos y todas las notas explicativas que complementen la información comprendida en su dictamen.

Art. 135.- Las instituciones financieras que reflejen excesos por operaciones realizadas sobre los límites establecidos en los artículos 72...serán sujetas a una multa equivalente al veinte por ciento (20%) del monto del exceso, la que será impuesta por la Superintendencia de Bancos. Además, el Superintendente mediante resolución removerá a los administradores y funcionarios que hayan intervenido en la autorización, suscripción de informes favorables y celebración de tales operaciones.

Los **auditores** interno y externo deberán ser previamente calificados por la Superintendencia, desarrollarán su actividad profesional cumpliendo estrictamente la Ley, el Catálogo Único de Cuentas, las disposiciones impartidas por la Superintendencia y la Junta Bancaria y el estatuto social. La auditoría interna de las IFIs debe regirse por las disposiciones impartidas por la Superintendencia de Bancos y Seguros, entidad que en cualquier momento puede hacer uso de sus facultades fiscalizadoras y exigir requisitos mínimos que deban cumplirse.

Art. 85.- La Superintendencia, respecto de las auditorías que se realicen, tendrá plenas facultades fiscalizadoras sobre ellas y podrá exigir requisitos mínimos que deban cumplirse. Tanto auditor interno como externo, presentarán al directorio y a la Superintendencia, con la periodicidad que estos lo determinen, cualquier información que se les solicite y aquellas que los auditores consideren necesaria.

Art. 86.- El auditor interno velará, al menos, porque las operaciones y procedimientos de la institución se ajusten a la Ley, al Estatuto, a los reglamentos internos, a la técnica bancaria y a los principios contables aceptados por la Superintendencia. Además son responsabilidades propias del auditor interno vigilar el funcionamiento adecuado de los sistemas de control interno; velar por el cumplimiento de las resoluciones de la Junta General de Accionistas, del directorio y de la Superintendencia; y, suscribir los estados financieros, conjuntamente con el representante legal y el contador general. Si el auditor interno se negase a firmar los estados financieros, deberá sustentar su negativa, por escrito, ante la institución financiera y a la Superintendencia de Bancos.

El comité de auditoría se conformará por al menos tres miembros y no tienen ninguna participación en la gestión operativa de la entidad. Además, el auditor interno será experto en finanzas, tener adecuados conocimientos de auditoría y estar capacitado para interpretar estados financieros. La auditoría externa en tanto, se ejecutará en base a las directrices de la Ley de Compañías.

Art. 87.- El auditor externo, persona natural o jurídica, hará las veces de comisario de la institución en los términos establecidos en la Ley de Compañías y además tendrá las funciones que se determinan en esta Ley y en las leyes de carácter tributario, así como en las disposiciones que dicte la Superintendencia.

Además, todas las entidades que conforman el sistema financiero, deberán desarrollar **controles internos** de identificación de sus clientes y de las transacciones que éstos realicen. Las cooperativas adoptarán políticas internas de control para administrar prudencialmente sus riesgos, políticas que serán aprobadas por el consejo de administración y sobre su cumplimiento deberán informar las auditorías interna y externa.

Art. 89.- Las instituciones del sistema financiero están obligadas a mantener sistemas de control interno que permitan una adecuada identificación de las personas que efectúan transacciones con la institución.

Asimismo, tendrán la obligación de proporcionar a la Superintendencia la información sobre las operaciones que determinadas por ésta, por su naturaleza y monto, requieran de un informe especial. La Superintendencia proporcionará esta información a otras autoridades que por disposición legal expresa, previa determinación sobre su causa y fines, puedan requerirla, quienes también estarán sujetas al sigilo bancario hasta que se utilice la información en los fines para los cuales se la requirió. Tratándose de operaciones de cambio de moneda extranjera o de cualquier mecanismo de captación en moneda nacional o extranjera, en los montos que determine la Superintendencia, ésta establecerá los requisitos que permitan investigar el origen y procedencia de los recursos.

Toda institución financiera, para operar necesita legalmente un **certificado** expedido por la Superintendencia de Bancos y Seguros, caso contrario deberá asumir las multas por la infracción y sanciones de tipo penal.

Art. 121.- Las personas naturales o jurídicas que no forman parte del sistema financiero y no cuentan con el respectivo certificado expedido por la Superintendencia de Bancos, quedan expresamente prohibidas de realizar operaciones reservadas para las instituciones que integran dicho sistema, especialmente la captación de recursos del público, exceptuando la emisión de obligaciones cuando ésta proceda al amparo de la Ley de Mercado de Valores. Tampoco podrán hacer propaganda o uso de avisos, carteles, recibos, membretes, títulos o cualquier otro medio que sugiera que el negocio de dicha persona es de giro financiero o de seguros. La Superintendencia expedirá el reglamento sobre esta materia.

Las violaciones de lo preceptuado serán sancionadas de acuerdo a lo prescrito en el artículo 563 del Código Penal.

La Superintendencia ordenará la suspensión de las operaciones financieras que se realicen en contravención a este artículo. Además aplicará a las personas que las efectúen una multa equivalente al diez por ciento (10%) de las operaciones de captación de fondos del público que éstas hayan realizado, la cual no podrá ser inferior, en ningún caso, al equivalente a 10.000 UVCs²⁷. Adicionalmente, los responsables serán juzgados por el delito de estafa y sancionados con prisión correccional de hasta seis meses, para lo cual, el Superintendente pondrá el caso en conocimiento de un agente fiscal.

El incumplimiento de la orden de suspensión de las operaciones o la reincidencia se considerarán como delitos de estafa, que será reprimido con prisión correccional de seis meses a dos años y una multa equivalente al quince por ciento (15%) de las operaciones de captación de fondos del público que éstas hayan realizado, la cual no podrá ser inferior, en ningún caso, al equivalente a 20.000 UVCs. La Superintendencia pondrá este hecho en conocimiento de un agente fiscal.

La imposición de sanciones, en ningún caso releva al infractor del cumplimiento de las obligaciones asumidas.

Art. 122.- Cada uno de los que promoviesen públicamente la organización de una institución del sistema financiero sin contar previamente con la autorización respectiva, serán sancionados con una multa del equivalente a 5.000 UVCs, impuesta por el Superintendente de Bancos, quien además dispondrá la suspensión inmediata de las actividades de promoción y la devolución de los dineros recibidos a sus titulares, con más la máxima tasa de interés convencional.

Están **impedidas** de realizar operaciones a favor de sus empleados y funcionarios por más de 10 mil UVCs cuando no son aprobados previamente por el Directorio de la IFI, so pena de ser multada la entidad financiera por la Superintendencia.

²⁷ La Unidad de Valor Constante fue creada en el Ecuador en 1993 y abolido su uso regular con la dolarización (enero 2000); su principal propósito fue tratar de reducir el nivel inflacionario. Sin embargo, el artículo 12 de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador (Ley No. 4. RO/ Sup 34 de 13 de Marzo del 2000) dispone que cada unidad de valor constante tiene un valor fijo e invariable equivalente a dos coma seis dos ocho nueve y cuatro dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 2,62894). Esta es la cotización utilizada por la Superintendencia de Bancos, para cumplir las disposiciones vinculadas a multas, impartidas a través de la Ley de Instituciones Financieras

Art. 124 .- Las instituciones del sistema financiero no podrán hacer operaciones, directa o indirectamente, por más del equivalente a 10.000 UVCs a sus funcionarios o empleados o a sus respectivos cónyuges, siempre que éstos no sean vinculadas a la institución, sin la aprobación previa del directorio, cuya resolución constará en actas y será puesta en conocimiento de la Superintendencia dentro de los ocho días siguientes a la fecha en que fue adoptada.

Para los fines de este artículo, si un funcionario o empleado de la institución del sistema financiero fuese propietario o manejare el veinte por ciento (20%) o más de las acciones o participaciones de una sociedad, el préstamo realizado a ésta se considera otorgado a aquél, en el mismo porcentaje de su participación accionaria en dicha institución, porcentaje que será incluido en el cómputo de sus operaciones.

La Superintendencia impondrá a las instituciones del sistema financiero que violen este artículo, una multa no inferior al equivalente a 1.000 UVCs ni mayor al equivalente a 3.000 UVCs. Igual sanción se impondrá al director, funcionario o empleado de la institución del sistema financiero que hubiese autorizado tal operación, quien la pagará de su propio peculio y se considerará la operación de plazo vencido.

Así mismo, las entidades que conforman el sistema financiero, están prohibidas de realizar **operaciones vinculadas** con el mismo grupo financiero,

Art. 125.- No podrán las instituciones del sistema financiero:

- a) Realizar operaciones de crédito directas, indirectas y contingentes, recibiendo en garantía sus propias acciones o las de sus compañías afiliadas y subsidiarias o las de compañías pertenecientes al mismo grupo financiero;
- b) Conceder créditos directos, indirectos y contingentes con el objeto de que su producto sea destinado, directa o indirectamente, a la suscripción, y pago de acciones de la propia institución o de cualquier otra compañía del grupo financiero; y,
- c) Constituir gravámenes sobre sus bienes inmuebles, incluido los recibidos en dación en pago, salvo el caso de que cuenten con la autorización previa de la Superintendencia.

Las **infracciones** del personal directivo, administrativo y empleados de las entidades controladas, serán responsables civil y penalmente en los siguientes casos, conforme lo establece la Ley de Instituciones del Sistema Financiero,

Art. 128.- Cualquier director, administrador, funcionario o empleado de una institución del sistema financiero o la persona que actúe en nombre y representación de aquellos, será personalmente responsable, cuando hubiere cometido una de las siguientes infracciones:

- a) Declaración falsa, respecto de las operaciones de la institución financiera;
- b) Aprobación y presentación de estados financieros falsos;
- c) Ocultamiento a la Superintendencia o a sus representantes debidamente autorizados, de la verdadera situación de la institución del sistema financiero;
- d) Ocultamiento, alteración fraudulenta o supresión en cualquier informe de operación, de datos o de hechos respecto de los cuales la Superintendencia y el público tengan derecho a estar informados; y,
- e) Las señaladas en el artículo 125 de esta Ley.

Las infracciones mencionadas serán sancionadas con multa no menor al equivalente a 10.000 UVCs ni mayor al equivalente a 15.000 UVCs o con las penas previstas en el artículo 363 del Código Penal, o con ambas penas, a criterio del juez.

Toda entidad financiera se sujeta a la aplicación de **medidas cautelares** por parte de la Superintendencia a fin de evitar su deterioro financiero, pudiendo ser éstas declaradas en reestructuración, saneamiento o liquidación

Art. 129.- En todo caso que una institución del sistema financiero, a juicio de la Junta Bancaria, hubiere visto deteriorada su situación económico - financiera o fuere sometida a reestructuración, saneamiento o liquidación forzosa, el Superintendente de Bancos analizará si dicha situación obedece, total o parcialmente, a la concesión de operaciones activas o contingentes a favor de accionistas que posean más del 3% del capital social de la institución o que hayan sobrepasado los límites legales. De ser este el caso, solicitará de inmediato al juez competente que dicte las medidas cautelares respecto de los bienes de las personas naturales o jurídicas beneficiarias de tales operaciones, así como de los bienes de los miembros del directorio o del organismo que haga sus veces, de quienes ostenten la representación legal y de los funcionarios responsables de las áreas que hayan intervenido en la aprobación e instrumentación de tales operaciones...

El Juez competente dictará las medidas cautelares solicitadas dentro las 24 horas siguientes a la recepción de la petición. El Superintendente de Bancos al mismo tiempo en que solicite las medidas cautelares referidas, dispondrá que las autoridades de migración impidan la salida del país de las personas indicadas en el inciso precedente.

El Superintendente de Bancos deberá realizar las peticiones antes indicadas, dentro de las 72 horas de puestos en su conocimiento los hechos que las fundamentan.

El Superintendente de Bancos deberá establecer el plazo máximo de 10 días desde la fecha de la declaración de reestructuración, saneamiento o liquidación, si hay indicios de infracciones penales.

Todo accionista, administrador o funcionario con representación legal de una institución financiera, respecto del que se haya establecido indicios de dolo o culpa grave, no podrá ser administrador o funcionario de una institución financiera en el futuro, mientras se establezca su responsabilidad o en el caso de que ésta se confirme...

Los representantes legales, apoderados generales y los funcionarios que ejerzan labores de dirección en las instituciones del sistema financiero no podrán ejercer otras actividades públicas o privadas, salvo las directamente relacionadas con las actividades que desempeñen, previa la autorización del Superintendente de Bancos y las relativas a la docencia universitaria.

Las **cooperativas de ahorro y crédito que realizan intermediación financiera** con el público en general están expuestas a una serie de riesgos, haciéndose necesario identificar, medir, controlar y monitorear los mismos, en función de la naturaleza y complejidad de sus operaciones. En concordancia con los principios de prudencia y solvencia financiera y tomando en cuenta el mercado y la dinámica del sistema financiero ecuatoriano, mediante el artículo 212 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, se establece que la constitución, organización, funcionamiento y liquidación, así como las facultades de competencia y

control de la Superintendencia de Bancos y Seguros respecto de las cooperativas de ahorro y crédito que realizan intermediación financiera con el público en general serán reglamentadas mediante decreto ejecutivo y la personería jurídica de estas instituciones financieras será conferida por la Superintendencia.

De igual manera, las cooperativas de ahorro y crédito de segundo piso deberán estar autorizadas y sujetas al control de la Superintendencia. Estas entidades tendrán por objeto único, el operar entre las cooperativas asociadas de primer piso. Su capital social mínimo será determinado por la Junta Bancaria, y el valor de cada certificado de aportación será de cien dólares.

1.4. LEY DE COOPERATIVAS

El 30 de noviembre de 1937 se promulga la primera Ley de Cooperativas²⁸ y en 1963 se emite la Ley General de Cooperativas y su Reglamento (1968), el mismo que involucra tanto cooperativas de carácter gremial o asociaciones, como cooperativas con ámbito más general.

En 1985 por resolución de la Junta Monetaria JM-266-85 se ratifica la naturaleza de las cooperativas como entes de intermediación financiera y se faculta a la Superintendencia de Bancos y Seguros para realizar sus labores de control en el sistema y precautelar los intereses del público en general. Hasta esos momentos las cooperativas estaban bajo el control de la Dirección General de Cooperativas del Ministerio de Bienestar Social, cuyo objetivo principal era censarlas y analizar qué cooperativas debían pasar al sistema financiero regulado. Estos cambios permitieron establecer una primera separación de lo que debía entenderse como

²⁸ Registro Oficial Nro.31 de diciembre de 1937. Complementada con la expedición del Reglamento General el 9 de febrero de 1938, en Registro Oficial Nro.120 de marzo 21 de 1938.

cooperativas abiertas y cerradas. Si recibía la categoría de abierta debían someterse al control de la Superintendencia.

El ente de control estableció un trabajo de campo consistente en comprobar in situ la información que reportaban las diferentes cooperativas ya que se habían detectado algunas irregularidades como la falta de información financiera confiable, ámbitos de operación mayores a los establecidos en los estatutos, cooperativas que cesaron sus operaciones, otras que operaban sin ninguna autorización y otras que por conveniencia se habían cerrado a determinado grupo para no pasar bajo el control de la Superintendencia.²⁹

El censo resultante permitió la calificación de 134 instituciones como cooperativas abiertas. Después de diversas reformas estatutarias y liquidaciones quedaban 122. Esta situación generó disconformidad en el sistema cooperativo el cual argumentaba que la Superintendencia pretende controlar a las cooperativas en forma similar que a las instituciones financieras, sin considerar su origen social.

En 1994, al emitirse la Ley General de Instituciones Financieras, se ratifica nuevamente a las cooperativas de ahorro y crédito abiertas al público como parte del sistema financiero nacional y en 1998 se emite el reglamento de constitución, organización, funcionamiento y liquidación en el que se establece como patrimonio técnico mínimo para su funcionamiento, 300 mil UVC.

Esto provocó confusión y disconformidad entre los cooperativistas. Quienes interpretaban y aplicaban la Ley según su conveniencia y bajo el amparo de manejos políticos y sindicalistas, cuando era un asunto

²⁹ Jácome Hugo, Cordovéz Jorge, (2003). **“Microfinanzas en la economía ecuatoriana Una alternativa para el Desarrollo.** FLACSO, Quito, Ecuador.

eminentemente técnico de regulación financiera. Además se propició la proliferación de cooperativas sin orientación definida, para evadir la regulación, con limitada viabilidad financiera y con expectativas de recibir recursos externos.³⁰

El 4 de diciembre de 2001 se sustituye este reglamento y se establece un proceso gradual de incorporación de las CAC abiertas y cerradas al control y supervisión de la SBS hasta el año 2005 y se establece un monto mínimo de capital social de US\$ 200.000 y se fijó el coeficiente de capital³¹ en un 12%, mientras que para los bancos sería del 9%. Este reglamento planteó algunas reformas importantes para el sistema:

- La incorporación de mecanismos de control y supervisión prudencial internacionales (Principios de Basilea)
- La clarificación del alcance de la ley al incorporar a las CAC abiertas y cerradas bajo el control de la SBS.
- El reconocimiento de la especialización en el sector de la intermediación financiera
- La unificación del control y supervisión en un solo ente especializado, la SBS.
- La unificación de principios de gestión contable y presentación de estados financieros.

La incorporación de una nueva regulación en el año 2001, busca reactivar el sistema cooperativo de ahorro y crédito reconociendo su importancia y naturaleza jurídica. Los aspectos más relevantes de ésta norma tienen que ver con la gobernabilidad de las instituciones, el monto mínimo de capital social para su constitución, los límites y condiciones de

³⁰ NET, H. (2003), “Estrategias para el crecimiento de las cooperativas” Proyecto Salto, Microfinanzas en Ecuador, Quito, Ecuador.

³¹ Es la relación entre el patrimonio técnico y la suma ponderada por riesgos de los activos y contingentes.

operaciones, inversiones, reservas, cupos de crédito, relación de patrimonio y activos de riesgo³².

1.5. REGULACIONES DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS

Sin duda, un vasto sector de pequeños intermediarios, organizados como fundaciones, ONG's, cooperativas, no están inmersos en el sistema de regulación y control prudencial, sin embargo, deben regirse por sanas prácticas de prudencia y solvencia financiera

Hasta el año 2002, las operaciones microfinancieras no estaban efectivamente supervisadas, pues en el país no existía una legislación específica sobre microfinanzas. La normativa de SBS definía los créditos de consumo, basados en un criterio cuantitativo de un tope de US\$ 20.000 y en esta definición se incluían todos los créditos de microfinanzas, ya que no existía ninguna diferenciación ni de productos ni de tecnología. Es decir, las instituciones microfinancieras estaban sujetas a las normas que se aplicaban a los créditos de consumo. Las técnicas de supervisión estaban relacionadas a una auditoría tradicional sin enfoque basado en riesgos.

Dada esta situación y frente a la gran capacidad de expansión del mercado microfinanciero, a través de la asesoría de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el proyecto SALTO, suscribieron un Convenio de Asistencia para el Fortalecimiento de las Microfinanzas en el Ecuador, avanzando en áreas vinculadas a la regulación y supervisión específica para microfinanzas. La SBS desarrolló un esquema normativo preliminar para la promoción de este sector y

³² Reglamento de Cooperativas de Ahorro y Crédito. Decreto Ejecutivo 2132 de 27 de noviembre de 2001, Registro Oficial 467 de 14 de diciembre de 2001.

fortaleció mecanismos de supervisión tendientes a garantizar su sostenibilidad.

En primer lugar, se partió de una definición para los microcréditos: “Financiamiento a pequeños negocios cuya fuente de pago son ventas originadas en la producción, comercio o servicios”. El monto límite considerado fue de US\$ 20.000. Lamentablemente en la práctica la clasificación de los microcréditos se guía directamente por el monto del crédito sin analizar al destinatario del préstamo, con lo que se incluye en la cartera de microfinanzas créditos de consumo.

En segundo lugar, se definieron los parámetros:

- Se realizaron provisiones obligatorias a partir del quinto día.
- Cada institución de microfinanzas establece el tamaño del préstamo a partir del cual se exigirán las garantías.
- Se permitieron provisiones voluntarias mayores a las específicas y genéricas requeridas.
- Se realizaron provisiones del 100% a los 90 días de vencido.
- Se estableció que el castigo de los préstamos se lo realizaría en un periodo no mayor a 180 días.

Además se requirió de una homologación de las normas de microfinanzas con las de consumo, para controlar:

- Las distorsiones del mercado
- Las tendencias cambiantes en el mercado de crédito
- El crecimiento explosivo de la cartera de consumo.

Diseñando adicionalmente un nuevo enfoque de supervisión fundamentado en los conceptos de supervisión preventiva, supervisión integral, supervisión consolidada, y supervisión basada en riesgos.

Integrando, de esta manera, las actividades tradicionales de análisis financiero y las visitas de supervisión para validar la administración de riesgos y la confiabilidad de la información recibida.

Su sistema de análisis se basa en aspectos de orden cuantitativo, a través de indicadores para valorar la solidez y solvencia de cada entidad³³; y en aspectos cualitativos³⁴

También en el ámbito de la supervisión financiera, la cooperación técnica de USAID – Proyecto Salto, ha apoyado a la Superintendencia de Bancos y Seguros, con principios y procedimientos que deben ser aplicados para la supervisión de operaciones microfinancieras.

1.5.1. Resolución JB-2001-382 (08-10-01)

A través de ésta resolución se enmarca a la normativa ecuatoriana en los parámetros de Basilea, al incorporar la separación del patrimonio técnico en primario y secundario, reconociendo así la diferente capacidad de sus componentes para absorber pérdidas. No obstante, la norma aún conserva la relación del nivel patrimonial requerido, sobre la base única del riesgo crediticio de sus activos, que si bien sigue siendo uno de los más importantes, debe ser ahora conjuntamente evaluado con los riesgos de liquidez, de mercado y operativos, para determinar con mayor precisión la solvencia de las instituciones financieras.

³³ Sistema CAMELS

³⁴ A través de la evaluación in situ de la gestión de cada institución financiera.

- Considerando las particularidades del microcrédito de acuerdo a la norma, existen al menos cinco aspectos para determinar su **perfil de riesgo**:
 1. Elevados costos administrativos, derivados de una tecnología crediticia intensiva en trabajo, para compensar la ausencia de información y garantías.
 2. Inexistencia o falta de documentación formal.
 3. Ausencia de garantías.
 4. Concentración geográfica del crédito.
 5. Descomposición rápida del crédito.

Debido a los riesgos inherentes al sector, vía reglamento se ha previsto en primer lugar un régimen específico de provisiones, relacionado con el monto de cada crédito y que se cuantifica en función de la morosidad de la operación, partiendo de una mora de cinco días para la categoría de riesgo normal (A); de entre 5 y 30 días para el riesgo potencial (B); de 30 a 60 días para el riesgo deficiente (C); de entre 60 y 90 días, para el riesgo de dudoso recaudo (D), y de más de 90 días para el riesgo de pérdida (E).

- La norma señala tres **provisiones genéricas** para riesgos de incobrabilidad adicional a la morosidad:
 1. El incumplimiento de requisitos mínimos de tecnología crediticia requiere de una provisión genérica de hasta el 3% del total de la cartera de microcréditos;
 2. La no aplicación consistente de la tecnología crediticia escogida por la propia entidad, en cuyo caso la provisión genérica puede ser del 1% de la muestra escogida para revisión por cada 10 por ciento de incumplimientos. Sin embargo, esta provisión no será

adicional a la provisión determinada en el caso anterior, debiendo aplicarse, en todo caso, la mayor de ambas; y

3. El riesgo reputacional del sujeto de crédito, en función de la peor calificación de riesgo y el mayor capital de operaciones crediticias a las que haya accedido dicho sujeto, en otras instituciones del sistema financiero. Esta provisión es adicional a la establecida en cualquiera de los casos anteriores.
- Ya que la existencia de una adecuada **tecnología crediticia** es fundamental para la actividad microfinanciera, sus requisitos mínimos son:
 - a) carpetas de crédito de cada prestatario con la información requerida en los manuales de créditos de la propia institución;
 - b) manuales de crédito, que deben referirse a la estructura organizacional de la institución y sus procedimientos de control interno, a la identificación de prestatarios y de responsables de la aprobación de sus créditos, a la documentación que se debe analizar sobre los sujetos de crédito y a la documentación que se debe generar como resultado de la actividad de los oficiales de crédito; e,
 - c) información específica de cada microcrédito, relacionada con contratos, documentos de respaldo, de garantías si las hubiere, seguros, avalúos, etc.
 - Dentro del ámbito de sus **atribuciones**, la Superintendencia de Bancos y Seguros deberá generar las condiciones necesarias para la competitividad de las instituciones del sistema financiero.

“Las regulaciones y la supervisión son las herramientas con las que cuenta el organismo de control para generar dichas condiciones, partiendo de una premisa fundamental: conciliar el lógico interés de los accionistas y participantes por la rentabilidad del negocio, con el de los depositantes y otros clientes, por la seguridad de los fondos confiados”³⁵.

1.5.2. Resoluciones JB-2002-429, JB-2002-430 y JB-2002-431 (Enero 2002).

Estas resoluciones fueron expedidas para analizar los riesgos de Mercado, Operaciones con Derivados, y de Liquidez, por las pérdidas que podrían derivarse de afectaciones al valor de activos y pasivos a causa de variaciones existentes en plazos, tasas de interés y monedas; por la realización de operaciones con productos derivados como forwards, futuros, opciones y swaps, cuyo valor depende de un activo subyacente; y por situaciones de escasez de fondos para el cumplimiento de sus obligaciones.

La importancia de las normas enunciadas, con las cuales la supervisión financiera ecuatoriana alcanza mayores estándares, ha sido complemento de una serie de normas expedidas desde el año 2000, período a partir del cual se ha venido diseñando un programa de reforma estructural sobre el cual se asienta el nuevo modelo de supervisión financiera.

Entre las principales disposiciones constan:

- Regulación sobre reprogramación de pasivos;
- Mecanismos para la evaluación de políticas, procedimientos, controles internos y sistemas de administración gerencial y procedimientos para

³⁵ “Espinosa Bermeo, Rodrigo, (2002) “Marco Regulatorio, normatividad y sistemas de supervisión de las microfinanzas en Bolivia, Ecuador y Perú”. Seminario de la Red Financiera Rural. Quito.

evaluar la idoneidad de los directores y administradores de las instituciones financieras;

- Mecanismos para la reestructuración de deudas;
- Normas sobre el establecimiento de programas de regularización; como mecanismo intensivo de supervisión (Resolución JB-2001-327)
- Régimen de sanciones pecuniarias (Resolución JB-2001-369)
- Causales de liquidación forzosa (Resolución JB-2001-372)
- Remoción de administradores.(Resolución JB-2001-373)

Cabe señalar adicionalmente, que en el mes de julio del 2006, la Junta Bancaria promulgó una resolución que limita a cobrar por anticipado únicamente el 10% del valor de las comisiones de una operación crediticia. El 90% restante se debe prorratear para ser cobrado en cada una de las cuotas del crédito. Esta institución afecta a las instituciones microfinancieras en tanto y cuanto gran parte de la comisión cobrada permite cubrir los costos que representa la aplicación de metodologías especializadas en el campo que permiten el análisis previo del microempresario, sin los cual no sería posible otorgarle un crédito. Conforme a diversas entrevistas efectuadas, el desfase en los ingresos que provoca esta resolución para las instituciones, afecta notablemente sus resultados.

1.5.3. Políticas de Transparencia

Las políticas de transparencia definidas por la Superintendencia de Bancos y Seguros, el esquema de calificación de riesgo de las instituciones financieras, la divulgación de información financiera, la difusión de aspectos inherentes a la gestión estratégica, operativa y financiera; y, la emisión de normativa prudencial para la operación en el mercado de los Burós de Información Crediticia, han hecho que la Superintendencia observe progresivamente el Código de Buenas

Prácticas de Transparencia en la Políticas Financieras, emitido por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Así, para el 2005, se dicta la Ley de Burós de Información Crediticia (BIC), a fin de brindar estabilidad jurídica al sistema financiero, sin embargo, una de las principales críticas del sector cooperativo básicamente, apuntaba al capital social mínimo requerido, pues se consideraba que cien mil dólares resultaba un valor muy bajo y no reforzaba con él las barreras de entrada. Esta preocupación apuntaba a la sostenibilidad de los BIC y a la confianza que generaba en el mercado.

Otras críticas se refieren a la imposición normativa relativa a que los BIC recaben información de referencias crediticias, por un periodo máximo de 6 años y que esta información tendría que ser mantenida en Ecuador.

En cuanto a la ubicación, hoy en día ésta es virtual, se cargan los datos en una computadora y la base puede estar en cualquier parte del mundo y permitir el mismo acceso. Se argumentaba que mantener la información en Ecuador privaba a muchas compañías el aprovechar las ventajas de las economías de escala, que se generarían si se mantiene un centro de datos internacional compartiendo medidas de seguridad, personal altamente calificado y espacio físico. A pesar de estas opiniones, cabe resaltar que ésta medida pretende facilitar la ejecución de las auditorías.

Más allá de éste análisis, el mercado en su totalidad se ve beneficiado de este proceso de transparencia, lo cual redundará en mejores condiciones para la concesión y recuperación de créditos en general y no sólo del microcrédito.

1.6. OTRAS NORMAS

Mediante **Decreto Ejecutivo 2132**³⁶ se establece la constitución, organización, funcionamiento y liquidación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito que realizan intermediación financiera con el público en general; se norma un requerimiento del 12% de patrimonio técnico respecto de sus activos, ponderados por riesgo y se determina que aquellas que realizan operaciones en forma exclusiva con sus socios (relación laboral de dependencia con un patrono común), estarán sujetas a la Ley de Cooperativas y en cuanto a supervisión, a la de la Dirección Nacional de Cooperativas.

El Régimen Económico previsto en el Decreto determinó su constitución con un monto mínimo de capital social de US\$ 200.000 y de US\$ 1.000.000 para las cooperativas de ahorro y crédito de segundo piso. Adicionalmente, se limitó las aportaciones por socio en una suma equivalente al 5% del capital social de la cooperativa.

Con el nuevo Decreto se presentaron más de 70 CAC con la intención de iniciar el proceso de regulación, sin embargo, hasta diciembre de 2005 sólo 11 cooperativas adicionales entraron efectivamente bajo la supervisión de la SBS.

Para el caso de las cooperativas de ahorro y crédito reguladas, se determinó que estas instituciones podrán realizar las siguientes inversiones:

- En el capital social de las sociedades a que se refiere el artículo 51, literal b) de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, por

³⁶ Publicado en el Registro Oficial No. 467 de 4 de diciembre del 2001 se expidió el Reglamento Sustitutivo al Reglamento expedido mediante Decreto Ejecutivo 1227 del 19 de marzo de 1998.

un valor que en su conjunto no excedan del 15% del patrimonio técnico constituido;

- En el capital social de las entidades de integración cooperativa, hasta el 10% de su patrimonio técnico constituido; y ,
- En empresas y otros servicios no financieros legalmente autorizados, hasta por el 5% del patrimonio técnico constituido.

Adicionalmente, podrán adquirir, conservar o construir bienes muebles e inmuebles necesarios para su funcionamiento, tomados en su conjunto, hasta por un monto equivalente al 50% de su patrimonio técnico constituido, relación que para otros intermediarios financieros se ubica en el 100%.

En vista de que las prácticas modernas de supervisión han demostrado que es necesario que las cooperativas de ahorro y crédito que realizan intermediación financiera con el público, cuenten con una adecuada disciplina financiera en concordancia con los principios de prudencia y solvencia financiera, la SBS, mediante oficio No. SBS-2005-0384 del 24 de mayo del 2005, solicitó, la expedición de un nuevo reglamento de constitución, organización, funcionamiento y liquidación de las cooperativas de ahorro y crédito que realizan intermediación financiera, sujetas a su control, a fin de dotar a este sector de un instrumento jurídico adecuado que propicie su fortalecimiento y garantice la protección de los intereses del público a través de una supervisión oportuna y adecuada.

En aceptación de esta propuesta, se suscribe el **Decreto Ejecutivo 354** de julio de 2005, como un mecanismo por el cual se podrán ir incorporando gradualmente al control de la Superintendencia aquellas instituciones que reúnan los requisitos reglamentarios mediante las normas expedidas por la Junta Bancaria. Este instrumento legal busca establecer una adecuada disciplina financiera en concordancia con los

principios de prudencia y solvencia financiera a fin de facilitar el desarrollo de la supervisión por riesgos, tomando en consideración el mercado actual en que esas entidades desenvuelven sus actividades y la dinámica del sistema financiero ecuatoriano, en todo lo cual se tendrá presente los principios del cooperativismo;

En este instrumento legal se dispone que dentro del primer año de vigencia del reglamento, las cooperativas controladas por la Superintendencia deban adecuar su estatuto, reglamento de elecciones, estructura jurídica y operativa, así como normatividad interna. El plazo dado por la Superintendencia para que se concreten estas disposiciones vencería el 9 de agosto del 2007. De esta forma, en el mediano plazo entrarían bajo el control de la SBS un número significativo de CAC en el sector regulado.

Este decreto generó un cierto rechazo por parte del cooperativismo, quienes argumentaban que las condiciones impuestas eran demasiado exigentes y atentaban contra su gobierno corporativo.

A pesar de los esfuerzos normativos, continúa vigente la dualidad regulatoria entre la Dirección Nacional de Cooperativas (DNC) y la Superintendencia de Bancos y Seguros (SBS).

La DNC es quien autoriza la creación de todas las cooperativas, entre ellas las de ahorro y crédito, pero no realiza ninguna actividad de control o supervisión de las mismas, no cuenta con información financiera ni mantiene actualizado su registro. Por su parte, la SBS también puede autorizar la creación de CAC como instituciones financieras que son, pero las exigencias son notablemente mayores, tanto para la creación como para la supervisión.

Tras múltiples diálogos con cooperativistas, las CAC exigen en cuanto a supervisión y control un tratamiento diferenciado al de los bancos, que no debilite la acción de control ni disminuya el análisis de riesgo considerado en todo el sistema financiero, pero que si tome en cuenta las diferentes realidades de su labor en los sectores urbano, urbano marginal y rural, la periodicidad y amplitud de la información solicitada y el costo relacionado con su preparación y finalmente la revisión de requisitos y reportes que se aprecian no son aplicables al sector cooperativo.

Sin embargo, cabe señalar que varios expertos internacionales, en contraposición a la tesis de que las Cooperativas tengan su propia ley, afirman que el marco regulatorio es el adecuado, que el esquema debe ser único, el cual quizás podría considerar algunas diferencias por tamaño entre las cooperativas.

CAPITULO II

MARCO REFERENCIAL MICROEMPRESA

2. LA MICROEMPRESA

La microempresa contribuye a la generación de empleo, a la producción, a la generación del ingreso nacional y, a la promoción del talento, fortaleza y flexibilidad empresarial para responder al dinamismo de la economía mundial. Es un medio importante para que las familias de bajos ingresos puedan escapar de la pobreza mediante actividades productivas regidas por las fuerzas del mercado.

2.1. DEFINICIÓN

Las microempresas y pequeñas empresas (**pymes**) han sido definidas de varias maneras, en función a su actividad económica, valor de capital, número de trabajadores o valor del producto³⁷. Sea como propietarios o como trabajadores, el sustento de los pobres está vinculado directamente a este sector clave de la economía.

Tradicionalmente se define a las **pymes**, en función de la cantidad de recurso humano y el capital financiero o físico que posee. Desde esta perspectiva se han identificado principalmente dos definiciones:

- **Por número de empleados:** Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se considera que una Microempresa es una unidad productiva que posee cuatro trabajadores o menos. Este número varía en base a los diferentes límites superiores establecidos para enmarcar el concepto de microempresa en cada país pues no existe un criterio

³⁷ Janina León de Cermeño y Mark Schreiner, (2000), “Financiamiento Para las Micro y Pequeñas Empresas: Algunas Líneas de Acción”.

uniforme, en lo que se refiere al número de trabajadores empleados, para clasificar a una unidad productiva como microempresa.

- **Según el valor de los activos y ventas anuales:** En este caso, el criterio fundamental para definir las **pymes** es el valor de las ventas y de los activos en el período de un año.

Esta clasificación de las **pymes** basada en el número de empleados y complementada con el valor de las ventas y los activos, debe considerarse como importante dado que establece ciertos límites en relación con los rendimientos a escala y la capacidad de comercialización.

Sin embargo, estas definiciones dejan de lado en forma explícita un grupo de elementos no menos importantes como: la división sectorial, el tamaño de los mercados, el nivel de capacitación de la mano de obra y la lógica de funcionamiento y organización. Por ello, la clasificación de las **pymes**, con base en estos parámetros cuantitativos se constituye en un elemento necesario pero no suficiente para conceptualizar de forma adecuada estas unidades productivas.

Para fines de la presente investigación se acoge la definición de microempresa dada por la USAID y el Proyecto Salto:

Una "microempresa" es un negocio personal o familiar en el área de comercio, producción, o servicios que tiene menos de 10 empleados, el cual es poseído y operado por una persona individual, una familia, o un grupo de personas individuales de ingresos relativamente bajos, cuyo propietario ejerce un criterio independiente sobre productos, mercados y precios y además constituye una importante (si no la más importante) fuente de ingresos para el hogar³⁸.

Estas iniciativas llamadas microempresas han sido generadas por emprendedores, quienes se han visto sin empleo, o con el fin de

³⁸ John H. Magill y Richard L. Meyer, USAID, (2005), “**Microempresas y Microfinanzas en Ecuador**” Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América, DAI, Proyecto Salto, Ecuador.

complementar los ingresos o simplemente por el ánimo o deseo de utilizar habilidades y destrezas con las que se cuentan.

El sector microempresarial está conformado por unidades empresariales pequeñas no sólo en términos de generación de empleo sino también como creadores de riqueza, la mayoría de ellas unipersonales, llamadas “microempresas”. Es un sector esencialmente heterogéneo en términos de tamaño y composición en los distintos países de América Latina y el Caribe. Se encuentran unidades empresariales cuya actividad económica es apenas de subsistencia en algunos casos y en otros puede haber acumulación, sin una separación clara entre las finanzas de la empresa frente a las de la familia.

2.2. CARACTERISTICAS

Una vez analizados diversos estudios sobre las características de las **pymes** en la región, elaborados entre los años 2005 y 2006, se presenta a continuación, las principales:

- Negocios familiares, dirigidos por propietarios con 10 empleados o menos.
- Mezclan los gastos de subsistencia familiar con los de operatividad del negocio.
- Alta participación de las mujeres (estimaciones de 30 al 60 %).
- El total de sus activos, excluyendo activos fijos, suele ser menor a US\$ 20.000 dólares.
- Tienen limitaciones para acceder al sector financiero formal.
- Escasa o nula formación educacional y poco adiestramiento técnico y gerencial.
- Se constituyen en proveedores de bienes y servicios de empresas medianas.

Ventajas de la microempresa

- Fuente generadora de empleo.
- Se transforma con gran facilidad por no poseer una estructura rígida.
- Es flexible, adapta sus productos a los cambios del mercado.

Desventajas de la microempresa:

- Utilizan tecnología ya superada
- Sus integrantes tienen falta de conocimientos y técnicas para una productividad más eficiente.
- Dificultad de acceso a crédito.
- La producción generalmente, va encaminada solamente al mercado interno.

2.3. CLASIFICACIÓN

Su clasificación está en función a la actividad que desarrollan:

- **Producción.-** son aquellas que transforman la materia prima en productos elaborados, dependen de tecnologías para la optimización de sus recursos y de capital humano preparado.
- **Comercio.-** aquellas que tienen como actividad la compra venta de bienes y productos elaborados. Su actividad se reduce a la reventa de productos fabricados por las empresas de producción.

- **Servicios.-** La cualidad de estas microempresas es el hecho de ser inmateriales, es decir de consumo inmediato.

2.4. DESARROLLO

Al analizar el nacimiento de este núcleo de empresas se encuentran dos formas, de surgimiento de las mismas. Por un lado, aquellas que se originan como empresas propiamente dichas, es decir, en las que se puede distinguir correctamente una organización y una estructura, donde existe una gestión empresarial (propietario de la firma) y el trabajo remunerado.

Estas, en su mayoría, usan intensivamente capital y se desarrollaron dentro del sector formal de la economía. Por otro lado están aquellas que tuvieron un origen familiar caracterizadas por una gestión a lo que solo le preocupó su supervivencia sin prestar demasiada atención a temas tales como el costo de oportunidad del capital, o la inversión que permite el crecimiento.

En su evolución regional, este sector tuvo tres etapas perfectamente definidas. Las microempresas en general y las dedicadas al sector industrial en particular, comenzaron a adquirir importancia dentro de la economía en los años cincuenta y sesenta durante la vigencia del modelo de sustitución de importaciones, tan criticado como admirado por los distintos autores especializados.

El dinamismo de este modelo permitió, en un contexto de economía cerrada y mercado interno reducido realizar un "proceso de aprendizaje" con importantes logros aunque con algunas limitaciones en materia de equipamiento, organización, escala, capacitación, información, etc.

Estas limitaciones adquirieron un aspecto lo suficientemente negativo como para afectar tanto la productividad como la calidad de estas empresas, alejándola de los niveles internacionales y provocando que las mismas durante los setenta, época de inestabilidad macroeconómica, se preocuparan únicamente por su supervivencia que las sumió en una profunda crisis que continuó en la década del ochenta. A finales de los setenta se empezó a reconocer la importancia creciente del sector informal de la economía en los países en desarrollo, por ser una alternativa económica efectiva frente al desempleo. Esta sería entonces, la segunda etapa en la historia de la evolución de las *pymes*.

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)³⁹ para 1996 había más de 50 millones de microempresas en la región, empleaban a más de 120 millones de personas, y generaban entre el 10% y el 50% del PIB del grupo de países.

Para mediados de los noventa más del 80% de las unidades empresariales de América Latina y el Caribe tenían menos de 10 empleados de los cuales el 80% estaba concentrado en unidades con menos de 5 empleados.

Al final de la década, la mayor parte de las microempresas de la región se ubicaban en el Brasil (32,3%) y en México (17,5%). Colombia y Perú, concentraban algo más del 11% del total de las microempresas de la región, respectivamente. Los demás países mostraban proporciones bastante reducidas, salvo Venezuela que registraba el 5,5% del total.

³⁹ BID, (1997), **Estrategia para el Desarrollo de la Microempresa**, Washington D.C., febrero de 1997.

Pese a su creciente importancia, una de las características propias de las pequeñas unidades empresariales era su marginación de los marcos jurídicos y legales de los países, la realización simultánea de actividades de producción y consumo en vista de la integración completa de las actividades empresariales con las familiares y su falta de acceso servicios financieros de los sectores formales de la economía.

A pesar del esfuerzo de las autoridades de muchos países y de las entidades multilaterales, una proporción muy reducida de microempresarios tenían acceso estos servicios financieros formales, en vista de las restricciones propias de la información de las unidades del sector microempresarial.

Para el final de la década de los noventa, solo el 2,6% de las microempresas de los 18 países de la región tenían acceso al crédito de instituciones microfinancieras. Si bien esta cifra es baja, representa un logro importante si se tiene en cuenta que representa el acceso efectivo al crédito de 1,5 millones de microempresas que a principios de la década no accedían ni siquiera al crédito de consumo como personas naturales⁴⁰.

Los cambios que se dieron desde 1999 en lo que a disponibilidad de financiamiento externo y estabilidad económica interna se refiere, parecen indicar el comienzo de una nueva etapa para las **pymes**, con algunos obstáculos que aún deben superarse, pero a la vez con significativos apoyos provenientes de organismos internacionales.

Hasta la fecha, los principales avances se relacionan con los foros de microempresa que se han venido realizando a nivel internacional:

⁴⁰ Es de anotar que estas cifras no incluyen los créditos de ONG pequeñas, ni tampoco aquellos canalizados a través de las cooperativas de ahorro y crédito.

- El Primer Foro de la Microempresa, realizado en México en 1998, con el objetivo fundamental de fomentar el intercambio, el debate y la difusión de mejores prácticas en el área de apoyo a la microempresa por parte de instituciones del sector privado y de organizaciones sin fines de lucro. En este evento se propuso facilitar la creación de nuevas alianzas entre las instituciones que ofrecen servicios financieros y no financieros para fortalecer sus operaciones; orientar a la opinión pública sobre la importancia de apoyar las actividades de los participantes en el sector microempresarial, conocer las necesidades de la microempresa e impulsar el acceso de ésta a los servicios financieros.
- El Segundo Foro Interamericano de Microempresa, desarrollado en Argentina en 1999, reunió a proveedores de servicios para la microempresa de América Latina y el Caribe. El foro ofreció una oportunidad única para que estas instituciones conocieran nuevos enfoques en la prestación de servicios para el sector, compartieran experiencias y reunieran información sobre las nuevas herramientas de desarrollo institucional disponibles en el mercado, y para que ampliaran sus contactos con instituciones afines, donantes y entidades del sector privado.
- El Tercer Foro Interamericano de la Microempresa (España-2000), organizado por la Unidad de Microempresa del BID⁴¹, resaltó el valor de la cooperación entre países, no sólo por la vía de donaciones sino mediante la transferencia de conocimientos y experiencias entre países con similares grados de desarrollo. Más de 600 representantes de gobiernos, entidades donantes, instituciones del sector privado, organizaciones de la sociedad civil, especialistas y académicos participaron en las sesiones plenarias y los talleres de trabajo del foro,

⁴¹ Creada en 1989, en la Séptima Reposición de Capital del BID.

donde se analizaron las más modernas técnicas y las experiencias más exitosas para promover el desarrollo de la microempresa, como factor de combate a la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe.

- El Cuarto Foro Interamericano de la Microempresa (República Dominicana-2001): ***Innovaciones para el desarrollo de la microempresa***, analizó temas vinculados a: Qué quieren los clientes?, Entendiendo el sector microempresarial, Indicadores de desempeño y riesgo, Las Centrales de riesgo y las microfinanzas: ¿Existe un acercamiento apropiado?, El doble impacto: rendimientos sociales y financieros, Buscando nuevas fuentes de financiamiento para las instituciones de microfinanzas, Comercio solidario para los productos de la microempresa, Nuevos servicios de desarrollo empresarial, ¿Funcionan los modelos de segundo piso para el desarrollo de las microfinanzas?, Tecnología de punta para el desarrollo de la micro y pequeña empresa, Negocios para jóvenes empresarios, Marco legal, políticas públicas y programas para el desarrollo de la micro y pequeña empresa, Fusión o Confusión: Experiencias de Fusiones en Instituciones de Microfinanzas, Mujeres empresarias en América Latina y el Caribe y la Microempresa y el medio ambiente
- Quinto Foro Interamericano de la Microempresa (Brasil-2002): ***Un entorno favorable para las micro y pequeñas empresas***; contó con la participación de más de 1000 participantes provenientes de 25 países del mundo. Se analizaron los nuevos avances en la regulación de las microfinanzas, empresarialidad en América Latina, servicios financieros rurales, simplificación de registros de empresas, errores comunes en microfinanzas, crédito de consumo versus crédito microempresarial, mujeres empresarias, encadenamientos productivos y calificación de riesgos de las instituciones de microfinanzas.

- El Sexto Foro Interamericano de la Microempresa (Guatemala-Septiembre 2003), ***Cómo gestionamos riesgos y enfrentamos cambios para el desarrollo de las micro y pequeñas empresas?***. divulgó las experiencias más exitosas encaminadas hacia el desarrollo y fortalecimientos del sector microempresarial en la región proporcionando a los participantes las herramientas técnicas y conceptuales necesarias para continuar realizando avances en pos de este importante segmento productivo de las economías de la región.
- El Séptimo Foro Interamericano de la Microempresa (Cartagena-Septiembre 2004): ***Clima Cambiante, responsabilidades compartidas***, fue organizado por el Banco de Comercio Exterior (Bancoldex), y recibió apoyo técnico y logístico de un número de entidades locales e internacionales. El evento tuvo una convocatoria importante, contó con la presencia de 1200 participantes, analizó temas como: Servicios del sector financiero formal para grupos marginales, La respuesta de los pequeños productores a la globalización de los mercados agrícolas, Redes nacionales y regionales: perspectivas y estrategias en mercados cambiantes y dinámicos, ¿Para qué sirven las leyes de apoyo a la micro y pequeña empresa?, Benchmarking, calificación de riesgo y transparencia: costos/beneficios de análisis para instituciones de microfinanzas e inversionistas, Bancos comunales y microfinanzas para la pobreza, La cara oculta de las microfinanzas: irregularidades en la colocación y cobranza de créditos, Cómo medir el impacto económico y social de programas que apoyan a la microempresa, Oportunidades de los tratados de libre comercio para las micro y pequeñas empresas y cómo aprovecharlas, La tecnología en la microempresa, Microseguros:

instrumentos emergentes de gestión de riesgos para las microempresas, Las inversiones de responsabilidad social al beneficio de los microempresarios, La regulación y supervisión de las microfinanzas: temas de segunda generación, Intervención estatal en microfinanzas: ¿ecos del pasado?, Estrategias del intermediario: el comercio y exportación de productos de las micro empresas, La promoción de la cultura emprendedora a través de competencias de ideas y planes de negocio y la Información crediticia y comercial para la mejora del entorno de negocios de la microempresa

- En el Octavo Foro Interamericano de las Microempresas (La Paz, Octubre de 2005): ***Ampliar las fronteras de las microempresas, el compromiso de llegar a todos.***, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la Secretaría del Año Internacional del Microcrédito –como parte del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC)– realizaron un encuentro para analizar el futuro de las microfinanzas en latinoamericana y resaltar los resultados del Año Internacional del Microcrédito⁴². Se analizaron temas vinculados a: incrementar el alcance de las microfinanzas, cómo deberían financiarse las instituciones microfinancieras, instrumentos para las microfinanzas en el sector agrícola, las microfinanzas en contextos difíciles, innovaciones recientes en microfinanzas, competitividad y cadenas de valor, educación financiera , procesos de certificación, desafíos para la formalización, supervisión de las

⁴² La Asamblea General de las Naciones Unidas declaró el 2005 como el Año Internacional del Microcrédito y planteó como objetivo unificar a los estados miembros, las agencias de la ONU y asociaciones de microfinanzas en un interés compartido de construir sectores financieros sostenibles e inclusivos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Las metas del desarrollo del milenio, sobre reducción de la pobreza que promueve CGAP a través de las microfinanzas son: 1) Erradicación de la extrema pobreza y el hambre, 2) Fortalecer la educación universal, 3) Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, 4) Reducir la muerte infantil, mejorar la salud materna y combatir las enfermedades.

instituciones microfinancieras no reguladas, desarrollo económico local, transparencia en las microfinanzas, el libre comercio y la microempresa, enfoques e instrumentos para la empresarialidad, haciendo negocios rentables con los pobres, proyectos para las comunidades indígenas y rurales, mercados públicos para las microempresas y las mujeres en el empresariado social.

- El Noveno Foro Interamericano de la Microempresa (Quito, Septiembre 2006): *Acceso a Nuevos Mercados y Mejores Servicios para la Mayoría*, tuvo como enfoque dos importantes pilares: democracia financiera, enfatizando la importancia de proveer mayor acceso a servicios financieros a aquellos en la base de la pirámide incluyendo a la población marginal y Pacto empresarial, donde se buscaba resaltar la importancia de proveer vínculos y acceso a mercados, y el desarrollo del capital humano para mejorar la competitividad de la mayoría. En este evento el BID propuso crear la Red de Innovaciones y Oportunidades en toda la región, apalancando durante los próximos 5 años (2007-2011) un volumen de créditos para microfinanzas orientadas a la microempresa que pase de US\$ 5 mil millones a US\$ 15 mil millones y crear un nuevo programa crediticio para la pequeña y mediana empresa por US\$ mil millones. Para cumplir con estos retos, el Banco se centrará en seis áreas: democracia financiera, generación de empleo y espíritu emprendedor, servicios básicos de infraestructura, tecnología de la información y la comunicación, vivienda y obtención de documentos básicos para el ciudadano.

La literatura sobre los estudios de impacto de la contribución de las microfinanzas es abundante y cubre varios países, no solamente en países en desarrollo sino también países desarrollados. Estos estudios recogen una serie de posiciones a favor y en contra de la efectividad de

los programas de microfinanzas como estrategias para reducir la pobreza⁴³

Los microempresarios actualmente, son apoyados, comprendidos y apreciados. Superados el desdén inicial y el paternalismo subsiguiente, son vistos como: personas que producen bienes y servicios, crean empleo y contribuyen a la economía de sus países.

2.5. LAS MICROEMPRESAS EN ECUADOR

2.5.1. Requisitos para su funcionamiento

Registro Unico de Contribuyentes.- instrumento cuyo objetivo es registrar e identificar a los contribuyentes (personas que realizan alguna actividad económica) con fines impositivos y como mecanismo para proporcionar información a la administración tributaria.

Patente Municipal.- Es el permiso municipal obligatorio para el ejercicio de una actividad económica habitual. Según la categoría le cobrarán la patente anual para la inscripción y patente mensual para el ejercicio.

Registro Sanitario.- Es obligatorio cuando se elaboran productos alimenticios, procesados, cosméticos, productos higiénicos o perfumes, productos naturales procesados:

- Cuando es un local que expende alimentos se necesita un permiso sanitario.
- Para los artesanos y empresarios de la microempresa hay un tratamiento especial mediante el cual no requiere de registro, sino

⁴³ Hulme y Mosley, 1996; Zaman, 2001; Vonderlanck y Schreiner, 2001; Hassan, 2002; Khandker, Khalily y Kahn, 1995; González-Vega y Chaves, 1996; González-Vega, Prado y Millar, 1997; Morduch, 1998; Mknely y Dunford, 1998; Bhatt y Shui-Ya, 2001, entre otros.

de certificado de salud extendido por la Dirección Provincial de Salud.

Marcas.- Es un trámite a realizarse en el Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual, IEPI en el caso de que se desee poner un nombre o logotipo a los productos alimenticios, farmacéuticos o de vestir que se produzcan.

2.5.2. Características

Alrededor de 1,5 millones de microempresas conforman este sector crucial para la generación de empleo y de ingresos familiares, un millón de trabajadores intervienen en actividades microempresariales urbanas, más de 500 instituciones microfinancieras reguladas y no reguladas proveen servicios financieros en áreas rurales y urbanas⁴⁴.

Conforme a la “encuesta nacional de microempresas” elaborada en el año 2004 por el Proyecto Salto⁴⁵, habían aproximadamente 646.084 microempresarios que operaban un total de 684.850 empresas en las áreas urbanas⁴⁶ de Ecuador. La mayoría reside en la Costa (66,8%) y un 44% en las grandes ciudades (Guayaquil, Quito, Cuenca y Machala)⁴⁷.

Las microempresas se configuran como una oportunidad para mejorar el nivel de ingresos de un amplio sector de la población ecuatoriana: hombres y mujeres, jóvenes y viejos, casados, solteros, etc. con todos los niveles de la educación.

⁴⁴ BID, (2006) “**La Microempresa en Ecuador**”, IX Foro Interamericano de la Microempresa, Quito, septiembre de 2006.

⁴⁵Magill, John & Meyer, Richard, (Marzo 2005), **Microempresas y microfinanzas en Ecuador. Resultados del Estudio de Línea de Base de 2004**, Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América, USAID/Ecuador, Universidad de Ohio y Proyecto Salto.

⁴⁶ Definidos en este caso como pueblos de 2 000 o más habitantes.

⁴⁷ Cabe señalar que lamentablemente no existe información actualizada sobre las microempresas rurales en Ecuador, sin embargo, para el 2001, su distribución era la siguiente: la sierra concentraba al mayor grupo de microempresarios (48,3%: 20,3% urbanos y 28% rurales), la costa al 45% (28,9% urbanos y 16,2% rurales) y el oriente agrupaba al 6,4% (1,4% urbanos y 5% rurales).

Un alto porcentaje de mujeres dependen de las microempresas. Si bien comprenden solamente el 30,7% de la población económicamente activa, constituyen el 46,7% de la población de microempresarios; generalmente son cabezas de familia solas - solteras, separadas, viudas, o divorciadas – con lo cual las microempresas se constituyen en una red de protección social importante para este sector de la población.

Las mujeres presentan una mayor concentración en el sector de servicios, 67,8% de mujeres están en locales pequeños de comida y bebida y el 17,2% en salones de belleza. En producción, 74,7% de las mujeres empresarias se relacionan a actividades de vestuario y bebidas no alcohólicas y en comercio, el 67,9% se vinculan a la alimentación, bebidas, vestuario y artículos pequeños misceláneos.

La mayoría de los microempresarios dependen de los ingresos que ganan en la empresa. La vasta mayoría (86,9%) opera sus empresas como una actividad a tiempo completo siendo la única fuente de ingresos en un 94,3% de los casos.

La mayor parte de las microempresas son relativamente nuevas; la mitad de ellas se inició dentro de los últimos cinco años. Los microempresarios en su mayoría eran económicamente activos antes de empezar sus empresas, sin embargo hay diferencias significativas entre hombres y mujeres. Un total del 60% de los hombres había trabajado como jornaleros o empleados asalariados antes de iniciar sus empresas, comparado con solamente el 26,5% de las mujeres. Un gran porcentaje de mujeres (35,5%) ha estado participando en quehaceres domésticos o han sido empleadas domésticas antes de iniciar la empresa.

La mayoría de los microempresarios han empezado sus empresas para ser independientes o ganar mejores ingresos. Relativamente pocos (el 9,2%) vincularon esta decisión a la falta de puestos de trabajo

En cuanto a su ubicación, las microempresas tienden a estar ubicadas en las casas y vender productos y servicios en el vecindario. Otro gran segmento de la población de microempresas está compuesto de personas cuyos negocios no tienen una ubicación fija - son vendedores ambulantes o personas que se mueven de lugar en lugar (trabajadores de la construcción, por ejemplo).

2.5.3. Empleo

Las microempresas proporcionan empleo a un gran porcentaje de la mano de obra urbana en Ecuador. El estudio encontró que el 33,5% de los hogares de las áreas urbanas de estratos de ingresos medios y bajos tenían uno o más miembros de familia adultos con una microempresa. Estas microempresas proporcionaron trabajos para un estimado de 1.018.135 personas o casi el 25% de la mano de obra urbana y un aporte al Producto Interno Bruto entre el 10 y el 15% (USAID, 2005).

Para la mayoría de microempresarios, ésta actividad es una fuente de trabajo para si mismos. Pocos, han empleado alguna vez a trabajadores adicionales o ayudantes y aun menos tienen trabajadores en la actualidad.

Como resultado, el crecimiento en empleo que ocurre en el sector microempresarial se produce en su fase inicial, con la formación de la empresa.

Los negocios de propietarios hombres tienden a generar más empleo que aquéllos de propietarias mujeres, ya que las mujeres generalmente operan en sus casas, e incorporar trabajadores desde fuera, es considerado por ellas como una dificultad.

Cuando contratan a empleados, los hombres tienden a seleccionar hombres y las mujeres tienden a ubicar mujeres. Esto es principalmente debido a la naturaleza de los negocios y las habilidades requeridas. Los negocios de propietarios hombres tienden a requerir habilidades con que los hombres están más familiarizados y que las mujeres tienen una pequeña oportunidad para adquirirlas. Los negocios de mujeres propietarias, aparte del comercio directo y los restaurantes pequeños, tienden a especializarse en productos y servicios que proveen a mujeres, resultando en una demanda mayor para empleadas de éste género.

Además, hombres y mujeres microempresarios preferentemente contratan a parientes, cuando seleccionan empleados. Esto es especialmente verdad cuando contratan personas del género opuesto.

2.5.4. Ventas e Ingresos

Los microempresarios se manifiestan como satisfechos con el ingreso que ellos obtienen de sus negocios. Casi el 70% afirma que éstos son mejores de lo que podrían recibir en un trabajo asalariado.

Al mismo tiempo, sentían que las ventas no estaban aumentando: casi el 40% dijo que sus ventas en el 2004 eran algo o mucho menores que el año anterior, comparado con sólo el 15% que había aumentado sus ventas. Estas respuestas sugieren que la mayoría de microempresarios están operando en mercados muy limitados y altamente competitivos.

La microempresa promedio tenía ventas mensuales de US\$ 778 que rindieron un promedio de ingreso neto familiar mensual de US\$ 308 o un ingreso neto anual de US\$ 3.696. Los negocios de las propietarias mujeres tenían ventas mucho más bajas y generaron significativamente menos ingresos que los negocios de propietarios hombres.

Los negocios en el sector comercial reportaron ventas más altas y generaron más ingresos que los negocios en los sectores de servicios o de producción. El sector comercial es sustancialmente menos rentable que los sectores servicios y producción. Esto podría ser debido al hecho de que los negocios de los sectores de servicios y de producción están basados más en la mano de obra y éste recurso en una empresa informal (de una sola persona) no lleva ningún costo explícito, mientras que el comercio se basa en comprar y vender y las ganancias están limitadas al margen entre los dos factores.

Además, los negocios realizados en el Oriente generalmente tenían ventas más altas y producían ingresos más altos que aquellos en las otras dos regiones.

Basado en estos resultados las microempresarias mujeres tendrían a priori una capacidad más baja para obtener créditos y una habilidad más limitada para servir los préstamos que sus colegas hombres. Similarmente, los negocios de la costa no parecerían calificar para préstamos tan grandes como aquéllos de las otras dos regiones. Las instituciones de microfinanzas necesitarán tener en cuenta estas diferencias planeando las estrategias crediticias y la expansión del mercado.

2.5.5. Percepción de futuro

Los microempresarios están generalmente satisfechos con sus negocios y están comprometidos a ser microempresarios. La mayoría decidió ser microempresario por un deseo de mayor independencia o porque percibieron una oportunidad para ganar más. Además, les gustaría ver sus negocios crecer en lugar de cambiar a un trabajo dependiente. Como resultado, los microempresas parecen representar un segmento estable de la economía en lugar de uno de transición.

Esta combinación de compromiso a trabajar independientemente y desear que el negocio crezca es importante para las instituciones de microfinanzas que contemplan prestar a los microempresarios.

Sin embargo, muy pocos microempresarios demostraron el tipo de mejoras o crecimiento que uno asociaría con el éxito o negocios crecientes. Esta aparente contradicción debería ser cuidadosamente analizada por las instituciones de microfinanzas que buscan expandir sus carteras.

2.5.6. Problemas

Si bien el crédito, capacitación y asistencia técnica son herramientas para resolver problemas; no todos los problemas pueden solventarse por estos medios. Es por tanto importante para los donantes, el Gobierno y las instituciones de microfinanzas entender los problemas que los microempresarios enfrentan y sus percepciones.

- Los problemas del **mercado y competencia** fueron mencionados por el 63,8% de los encuestados y aquellos vinculados a la falta de financiamiento, por el 36,7%.

Asimismo, los microempresarios de la sierra percibieron un problema mucho mayor: al mercado y la competencia, que los microempresarios en las otras dos regiones. La afluencia de bienes manufacturados (especialmente artículos de uso doméstico y juguetes) de países como China ha aumentado la competencia para empresas que producen bienes de baja calidad para el mercado local.

Las empresas del sector de producción perciben más problemas con la competencia de las importaciones y menos problemas con demasiados competidores. En tanto que, los empresarios en el sector comercial percibieron mayor competencia por tener demasiados vendedores compitiendo. Esto era de esperarse, como las barreras de entrada son bajas en el comercio pequeño (la inversión inicial baja y los requisitos de habilidades mínimos), significa que esta es usualmente la primera actividad económica de las personas que entran en la economía informal.

Cabe señalar, que ninguno de los mayores problemas de mercadeo como son: demasiada competencia o muy pocos clientes, puede ser enfocado efectivamente incrementando el uso del crédito. De hecho, incrementando el suministro de crédito en un mercado que es altamente competitivo o saturado puede tener consecuencias negativas en relación con precios y la habilidad para vender artículos.

- La **dolarización** de la economía afectó tanto el sector de producción como al comercial. Los productores experimentaron una mayor competencia cuando los artículos elaborados en el extranjero se volvieron más competitivos en precios. Los vendedores comerciales fueron afectados en la medida en que sus artículos decaían en el comercio fronterizo. Los vendedores en ambas fronteras norte y sur del Ecuador (con Colombia y con el Perú) experimentaron un declive

significativo en las ventas cuando los productos ecuatorianos se volvieron más costosos. Así, un número sustancial de locales ubicados en los pueblos fronterizos fueron cerrados debido a la reducción del comercio.

- La **falta de fondos** para financiar la inversión o las operaciones continuas fue el principal problema financiero informado por los microempresarios, lo cual podría indicar que los negocios no eran capaces de generar suficiente ingreso y ganancias para financiar el crecimiento y expansión, o que la falta de financiamiento (específicamente el crédito) es una restricción importante.

La incapacidad para acceder al crédito fue mencionado como un problema más para hombres que para las mujeres y fue percibido como un problema mayor en la costa que en la sierra y oriente.

Los empresarios en el sector comercial percibieron menos el problema de obtener crédito que aquéllos en los servicios o producción, quizás porque muchos programas de microfinanzas se enfocaron en el sector comercial.

La falta de fondos puede ser una restricción seria al éxito del negocio para los microempresarios ecuatorianos, pero las respuestas a las preguntas sobre sus mayores problemas sugieren que el problema tiene que ver más con la incapacidad para generar suficientes ventas y la rentabilidad del negocio que con una falta de acceso al crédito.

Los donantes y las instituciones de microfinanzas necesitan ser cuidadosos sobre el enfoque en el crédito como una solución a estos problemas. El crédito puede ayudar a productores (y vendedores) a producir y vender más. El crédito también puede ayudar a un productor

a fabricar algo con menor costo y a un vendedor a bajar los costos de los artículos vendidos comprando en cantidades más grandes. Pero incrementar la producción y tener un volumen más grande de artículos para vender no necesariamente lleva a ventas más altas, mayores utilidades o a un ingreso mayor en un mercado saturado. En situaciones altamente competitivas, mejorar el diseño del producto, producir o vender en segmentos de mercado diferentes y mejor mercadeo son a menudo las medidas más apropiadas para mejorar el ingreso en vez de producir más o tener más artículos para vender. Los créditos por sí mismos no podrían resultar en mejoras en los medios de sustento para las personas de bajos ingresos.

- En la medida que las **necesidades claves de las microempresas** son a corto plazo (principalmente inventario y materias primas) las instituciones de microfinanzas ofrecen productos que se enfocan a éste plazo.

Tanto los propietarios de negocios de servicios como los del sector productivo expresaron una necesidad para mejorar los locales comerciales, el equipo, las instalaciones, lo cuál implica una necesidad de un monto mayor de financiamiento y de mayor plazo. Las instituciones de microfinanzas necesitan ser capaces de responder a ambas necesidades.

2.6. EL CONSEJO NACIONAL DE MICROEMPRESA

Mediante Decreto Ejecutivo Nro. 2086 de septiembre de 2004, se creó el Consejo Nacional de la Microempresa (CONMICRO), con sede en la ciudad de Quito, con patrimonio y fondos propios como organizador, coordinador, promotor y facilitador de las actividades de las microempresas en el país.

Su creación obedece al objetivo del Estado de fortalecer las actividades de los microempresarios y sus organizaciones gremiales, así como a la necesidad de unificar las políticas, planes y acciones de las diversas instituciones públicas involucradas en el desarrollo del sector.

Lamentablemente el CONMICRO es una buena idea que en la práctica no ejerce su influencia. No tienen un espacio designado para su funcionamiento, presupuesto y personal específico. Sus reuniones son esporádicas y solo la Cámara de la Microempresa participa activamente impulsando su propia agenda. No existe coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas ni con el MICIP.

CAPITULO III

MARCO REFERENCIAL MICROFINANZAS

3. LAS MICROFINANZAS

De acuerdo a la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) se estima que existen en todo el mundo 7.000 instituciones dedicadas a las microfinanzas (IMFs) que brindan microcréditos a 20 millones de personas⁴⁸. El número de usuarios potenciales de este tipo de servicios financieros se calcula en alrededor de 500 millones.

- El microcrédito se ha profundizado en América Latina⁴⁹, los países donde se desarrolló con mayor rapidez fueron las más pobres, como Honduras, Salvador, Bolivia y Nicaragua, que tienen un nivel de penetración de su mercado "casi óptimo".
- Un segundo grupo de población con mayores ingresos y donde las entidades microfinancieras cubren una cuarta parte de su mercado está integrado por Perú, Chile, Costa Rica, Colombia, Paraguay y Ecuador.
- En un tercer grupo, donde el mercado de clientes potenciales supera con creces al real, se ubican todos los países grandes como Brasil, México, Argentina y Venezuela, además de Uruguay.

Más de 110 millones de habitantes viven de sus propios negocios instalados con pequeñas sumas de dinero recibidas de bancos comerciales, instituciones microfinancieras reguladas (IMFs) y organizaciones no gubernamentales (ONGs). En total, consiste en una cartera global de casi 2.800 millones de dólares.

⁴⁸ The Virtual Microfinance Market (UNCTAD): www.vmm.dpn.ch, 20/10/2003.

⁴⁹ PNUD, "El estado de las microfinanzas para el 2005". Naciones Unidas.

Se han creado más de 400 instituciones financieras que otorgan créditos a las personas marginadas por los bancos convencionales.

Los préstamos otorgados son de diferentes montos. En México inician desde los 2 dólares y en Chile llegan hasta los 10 mil. En todos los casos pagan tasas de interés bajas y -en la abrumadora mayoría- son otorgados sin aval y poseen niveles de recuperación promedio cercanos al 97 por ciento, contra el 92 por ciento de la banca comercial. La mayoría de los clientes, como en los demás continentes, son mujeres.

En América Central existen más de 2,5 millones de personas que trabajan por cuenta propia o en alguna de las 228.892 microempresas existentes en la región. La mayoría de estas empresas pertenecen a los sectores rurales y se desempeñan en las áreas de agricultura, ganadería y artesanía.

Se estima que la comunidad de cooperantes gasta entre US\$ 800 millones y US\$ 1.000 millones al año en microfinanzas. Estas agencias valoran especialmente al sector porque el acceso de los pobres a los servicios financieros puede contribuir a la reducción de la pobreza y al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en 2015⁵⁰.

3.1. DEFINICIÓN

⁵⁰ CGAP, (2004), “**Apoyando el desarrollo de sistemas financieros incluyentes**”. Directrices para los cooperantes internacionales sobre buenas prácticas en microfinanzas. Banco Mundial, Estados Unidos.

“Las microfinanzas se definen como el intento de mejorar el acceso a los depósitos y a los préstamos pequeños de los hogares pobres desatendidos por los bancos. Las microfinanzas son la oferta de servicios de ahorro y préstamo a los pobres”⁵¹.

Se pueden captar y colocar recursos. El acceso a los depósitos implica contratos de ahorro que cuestan menos para el banco que los fondos provenientes de otras fuentes y que son seguros, líquidos y convenientes para el depositante.

El acceso a los préstamos es la capacidad y la disposición de pedir prestado y de repagar a un precio que cubra los costos de largo plazo de un prestamista eficiente. Este acceso, es entonces el nexo entre la demanda basada en la capacidad y la disposición de repagar y la oferta basada en las formas de valorar el riesgo y de asegurar el repago a bajo costo.

Los pobres pagan más que los ricos por los servicios financieros porque servirles cuesta más. Requieren préstamos pequeños de corto plazo pero generalmente no pueden demostrar ni garantizar su valía como sujetos de crédito con ingresos constantes provenientes de empleos asalariados ni con garantías reales. De la misma manera, cuesta mucho servir a los depositantes pobres porque mantienen saldos bajos y hacen numerosos depósitos y retiros.

Aunque casi todos los que ofrecen servicios de microfinanzas concuerdan en que su meta es mejorar el bienestar de los pobres, no concuerdan en la mejor forma de alcanzar esta meta. La mayoría de los enfoques en

⁵¹ Schreiner, Mark, “**Las microfinanzas en la zona rural de Argentina**”, Microfinance Risk Management, Center for Social Development, Washington University in St. Louis, Estados Unidos.

microfinanzas se ubican entre los dos extremos expuestos a continuación como puntos de referencia:

- **El enfoque de pobreza** apunta a clientes muy pobres que son también muy caros de servir. Mide el éxito de sus esfuerzos según qué tan bien satisface las necesidades de los más pobres en el corto plazo. En el enfoque de pobreza, las donaciones cubren el faltante entre el ingreso proveniente de los clientes y el costo de la oferta.
- **El enfoque de autosostenibilidad** apunta a clientes menos pobres en la frontera del sistema financiero formal. Mide el éxito según qué tan bien expande la frontera del uso del sistema financiero formal en el largo plazo (Von Pischke, 1991). En este enfoque las donaciones cubren los costos iniciales y financian experimentos que buscan encontrar innovaciones que reduzcan el costo de oferta lo suficiente para que el ingreso proveniente de los clientes pueda cubrir los costos de la oferta en el largo plazo⁵².

3.2. CLASES

Microfinanzas rurales. En las zonas rurales, las poblaciones tan dispersas y las distancias tan grandes son dos factores básicos que, combinados con la producción agrícola, dan como resultado una carencia de infraestructura, altos costos de transacción, y altos riesgos. La infraestructura rural es débil porque el costo de las líneas eléctricas o de los caminos pavimentados que cubren grandes distancias no puede distribuirse sobre poblaciones dispersas. Entre mayor sean las distancias y más débil sea la infraestructura, mayores serán los costos de transporte. Los altos costos de transacción contribuyen a que los agentes

⁵² Schreiner, Mark, (2000), “Un Marco para la Discusión de los Beneficios Sociales de las Microfinanzas”.

económicos no adquieran toda la información que necesiten para tomar decisiones óptimas, lo que conduce inevitablemente al debilitamiento de los mercados de préstamos y de seguros.

En la agricultura, las sutiles diferencias entre la tierra de diferentes campos y pastizales y las distancias entre las parcelas llevan también a conflictos entre propietarios y jornaleros. Por ejemplo, los hogares no siempre pueden vigilar a los empleados contratados para asegurarse de que hacen una buena labor. La producción agrícola también expone los hogares al riesgo de las variaciones inesperadas en los precios de sus productos y a los riesgos de variaciones en el rendimiento de las cosechas debidas a las pestes y al clima.

En las zonas de poblaciones dispersas, los bancos no pueden diluir los costos fijos de sus sucursales. Los empleados de los bancos demandan mayores salarios para aceptar puestos alejados de las comodidades urbanas. Además, los ladrones pueden sustraer el efectivo transportado en los caminos rurales puesto que están lejos de la policía y de los vecinos.

Las distancias en las zonas rurales y la producción agrícola, aumentan el costo de la información. Con agricultores tan diversos y dispersos en el espacio, los prestamistas no pueden monitorear fácilmente el riesgo de incumplimiento ni discernir cuáles agricultores poseen la destreza y los otros recursos necesarios para tener éxito en los proyectos financiados. En lo que respecta a la demanda, los agricultores pequeños están poco dispuestos a hipotecar su tierra porque la tierra es su activo físico principal. Además, su ganado y su maquinaria son garantías imperfectas.

Ni los bancos ni los prestatarios pueden controlar bien el riesgo agrícola. Este riesgo es alto para los hogares individuales y también está muy

correlacionado entre los hogares. Por ejemplo, una sequía o una inundación pueden afectar regiones completas.

Si un hogar diversifica sus fuentes de ingreso y/o consume lo que produce para cubrirse del riesgo, entonces también disminuye los ingresos de efectivo que podrían ser ahorrados o usados para servicio de la deuda. Si un hogar se especializa en uno o dos cultivos comerciales, entonces gana más dinero pero también corre más riesgo.

La producción agrícola produce una alta demanda por servicios de ahorro y préstamo porque los ingresos y egresos en efectivo no coinciden en el tiempo. Los constantes egresos de efectivo para consumo familiar y las discretas egresos para inversión en tierra, maquinaria, y mano de obra preceden a los ingresos de efectivo provenientes de las ventas de la producción agropecuaria. Los ciclos estacionales de labranza y cosecha para cultivos y de parto y matanza para el ganado agudizan el desfase. Los ciclos estacionales agropecuarios también empeoran el riesgo de liquidez enfrentado por los bancos porque muchos agricultores demandan el mismo servicio financiero al mismo tiempo.

Para enfrentar la heterogeneidad, la estacionalidad, y el riesgo de la agricultura, las mejores organizaciones de microfinanzas rurales adaptan los préstamos a los ciclos de producción de cada prestatario y revisan que el hogar pueda pagar con ingresos no agrícolas aún si los cultivos fracasaran o si el ganado muriera. Ellos aceptan hipotecas sobre la maquinaria, el ganado, y los bienes del hogar aunque el costo de embargo exceda el valor de remate (Navajas, 1999; Churchill, 1999). Los analistas de crédito son a menudo agrónomos que conocen las prácticas comunes de las granjas locales.

Para enfrentar el riesgo sistemático, los prestamistas rurales diversifican hacia los sectores no agrícolas. Para controlar los costos de transacción, usan motocicletas en vez de camionetas, abren las sucursales solamente el día que la gente viene al mercado local, evalúan a los prestatarios en una visita con computadoras portátiles, y simplifican los trámites. Las sucursales son pequeñas, y su diseño es de bajo costo.

Microfinanzas urbanas. Dado que las condiciones básicas de las áreas urbanas son menos onerosas que en las áreas rurales, las microfinanzas urbanas no tienen que enfrentar tantos costos como las microfinanzas rurales. Las mejores tecnologías de microfinanzas urbanas se refieren a formas de hacer préstamos y de cobrarlos a un precio que cubra el costo de servir a los clientes que no tienen una fuente regular de ingreso y que no pueden o no están dispuestos a ofrecer garantías reales estándar para señalar y garantizar su capacidad de ser sujetos de crédito⁵³. Estas tecnologías nuevas son redes de políticas, prácticas, y diseños de contrato que reducen el costo de valorar el riesgo de los posibles prestatarios para procesar las señales de su valía de ser de sujetos de crédito y para monitorear y asegurar el pago.⁵⁴

Los elementos comunes de las nuevas tecnologías son los contratos de garantía solidaria que condicionan el acceso a préstamos futuros para todos los miembros del grupo al buen pago por parte de cada miembro, prendas sobre los bienes muebles del hogar que significan vergüenza y costos de reposición para los que incumplen aunque el valor de remate sea menor que el costo de embargo y venta, y el acceso a préstamos

⁵³ Morduch, Jonathan. (1999) “**The Microfinance Promise**”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 4, pp. 1569-1614.

⁵⁴ González-Vega, Claudio; y Douglas H. Graham. (1998), “**Servicios Financieros Rurales: Experiencias del Pasado, Enfoques del Presente**”, documento para el seminario El Reto de América Latina para el Siglo XXI: Servicios Financieros en el Área Rural, La Paz.

futuros para individuos que cancelan sus deudas como lo prometieron. Los analistas de crédito visitan a los prestatarios después del desembolso solamente cuando los deudores caen en mora con uno de sus frecuentes abonos.

Dada la posibilidad de intercambiar dinero entre el hogar y la empresa, los prestamistas no evalúan solamente el riesgo del proyecto citado por el prestatario en la solicitud de crédito sino, más bien, de los diversos flujos de caja de todos los miembros del hogar. A través del tiempo y el contacto personal continuo, los analistas de crédito llegan a conocer los caracteres y los flujos de caja de los prestatarios y así pueden llegar a valorar mejor su riesgo crediticio. La simplificación de los trámites y la ubicación de sucursales cerca de asentamientos o de mercados populosos ayudan a las organizaciones de microfinanzas a mantener bajos los costos de transacción de los préstamos pequeños y de plazos cortos.

El desarrollo tecnológico ha sido más lento para los depósitos que para los préstamos. El principal avance ha sido reconocer que los pobres ahorran y que valoran la seguridad, la liquidez, y la conveniencia más que los rendimientos.⁵⁵

Otros avances influyen en los esfuerzos para revivir los ahorros en las oficinas de correo de África, sorteos para los depositantes, y el uso de cobradores ambulantes de ahorros.⁵⁶

3.3. PRINCIPIOS CLAVE DE LAS MICROFINANZAS

⁵⁵ Robinson, Marguerite S. (1994) “**Savings Mobilization y Microenterprise Finance: the Indonesian Experience**”, en María Otero y Elisabeth Rhyne (eds) *The New World of Microenterprise Finance: Building Healthy Financial Institutions for the Poor*, pp. 27-54. West Hartford: Kumarian.

⁵⁶ Rutherford, Stuart. (1998), “**The Poor and Their Money**”, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.

En febrero de 2004, los directores de 17 agencias vinculadas a las microfinanzas recalcan la importancia de una eficacia mayor en la ayuda para la creación de sistemas financieros incluyentes, es decir, que integren a las microfinanzas en los sistemas financieros formales para garantizar un acceso permanente a los servicios financieros de un gran número de personas de escasos recursos. En consecuencia, acordaron un memorando para codificar éstas prácticas a manera de “Directrices para los cooperantes internacionales sobre buenas prácticas en microfinanzas”, llamado popularmente “Pink Book”. En junio del 2004, el Grupo de los Ocho (G8) aprobó los “Principios clave de las microfinanzas” en Georgia, el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP), un consorcio de 28 cooperantes miembros públicos y privados y una cámara de compensación para las microfinanzas, fue el encargado de elaborar estos principios.

Estos principios se resumen a continuación:

1. Las personas de escasos recursos necesitan una variedad de servicios financieros no sólo préstamos.
2. La microfinanza es una herramienta poderosa en la lucha contra la pobreza
3. Las microfinanzas se refieren a sistemas financieros que atiendan las necesidades de las personas pobres.
4. La sostenibilidad financiera es necesaria para alcanzar a número significativos de personas necesitadas
5. Las microfinanzas requieren la construcción de instituciones financieras locales y permanentes.
6. El microcrédito no es siempre la solución
7. Los techos de las tasas de interés pueden perjudicar el acceso de las personas pobres a servicios financieros

8. El papel del gobierno es uno de facilitador, no el de un proveedor directo de servicios financieros
9. Los subsidios de cooperantes deben complementar en vez de competir con el capital del sector privado
10. La insuficiencia de capital institucional y humana es la clave limitadora
11. La importancia de la transparencia financiera y del alcance de los clientes.

El Pink Book ha resistido el paso del tiempo en lo que se refiere al financiamiento de instituciones financieras de primer piso, sin embargo, las microfinanzas son un campo dinámico que permanente evolución. En la actualidad se considera a las microfinanzas como una parte integral (no marginal) del sistema financiero.

3.4. DESARROLLO

Nivel Mundial. El desarrollo de las microfinanzas se vincula en gran medida con el cooperativismo, cuyas prácticas se remontan al ámbito rural y a las actividades de tipo agropecuario, de las diferentes culturas ancestrales alrededor del mundo, como la cultura inca, en la cual los ayllus eran la expresión de la asociación y trabajo grupal. Las manifestaciones tradicionales de la cooperación, que aún están presentes en muchos países de América Latina se identificaban con la autoayuda, solidaridad y apoyo entre sus integrantes.

El sistema Cooperativo de Ahorro y Crédito (CAC) se puede asociar con Friedrich Wilhelm Raiffeisen⁵⁷, quien impulsó este tipo de asociación.

⁵⁷ Alemán, hombre preocupado por los campesinos pobres al terminar el feudalismo. Impulsó la creación de cooperativas solidarias y determinó los principios básicos sobre los cuales se desarrollan las cooperativas de ahorro y crédito en la actualidad.

Cabe recordar como el inicio de la industrialización en el siglo XX originó una economía libre e independiente que se prestó para la aparición en los sectores pobres, de prestamistas inescrupulosos que agudizaban la miseria. Ante esta situación Raiffeisen fundó en 1846 la asociación para la obtención de pan y frutas, tras considerar que solo la autoayuda sería la solución más eficiente.

En 1872 creó el Banco Cooperativo Agrario Renano e Neuwiend como la primera caja central rural. También creó un seguro cooperativo, el mismo que fue fundado en Berlín en 1922 y que actualmente lleva su nombre.

Organismos como la Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito (COLAC) y la Organización Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU) han contribuido al desarrollo del sistema cooperativo alrededor del mundo.

Durante décadas, los gobiernos y donantes en todo el mundo patrocinaron bancos de desarrollo público en un intento por mejorar el acceso de los pobres de la zona rural a servicios financieros.⁵⁸ Tomaron el reto de las microfinanzas rurales no como el de la rentabilidad de un nicho no atendido por bancos utilizando tecnología crediticia estándar sino, más bien, como el de la disposición de los bancos para penetrar en un nicho que el gobierno supuso como rentable.⁵⁹

Lamentablemente, los préstamos subsidiados, aparentemente dirigidos hacia los granjeros pequeños, atrajeron a una demanda excesiva y, por ende, condujeron a una oferta racionada. Los ricos captaron la mayoría de los subsidios porque les era más fácil poner la tierra como garantía y hacer presión política para que no se quitaran los programas de crédito

⁵⁸ Yaron, Jacob; Benjamin, McDonald; y Gerda Piprek. (1997) **Rural Finance: Issues, Design, and Best Practices**, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series No. 14, Washington, D.C.: Banco Mundial.

⁵⁹ González-Vega, Claudio. (1998). Op.cit.

subsidiado. Sin embargo, muchos de ellos también incumplieron, seguros de que el gobierno no tendría la fuerza política para embargar sus tierras.

Las pérdidas de los bancos de desarrollo drenaron el presupuesto público y, con el tiempo, los llevaron a su caída⁶⁰. En la mayoría de los países, fue destruido el paradigma de créditos dirigidos y subsidiados, originados en la oferta imaginada por el gobierno y no en la demanda real de los pobres de las zonas rurales, causando a los pobres de la zona rural más daño que beneficio⁶¹.

Las organizaciones no gubernamentales (ONGs) intentaron hacer con tecnología aquello que los gobiernos no pudieron hacer por decreto. Aunque la mayoría de las ONGs son ineficientes—y ninguna puede captar depósitos—unas pocas han encontrado maneras de valorar el riesgo de los pobres, de aceptar sus señales de valía como sujetos de crédito, y de monitorear y asegurar el pago a un precio que cubra los costos de la oferta⁶² (Schmidt y Zeitinger, 1996a y 1996b).

La promesa de las microfinanzas se basa en nuevas tecnologías para hacer préstamos basadas en grupos de responsabilidad mutua, la hipoteca de bienes del hogar, y también en la vinculación del acceso a préstamos en el futuro con el buen comportamiento de pago en el presente. En las dos últimas décadas han surgido nuevas y eficaces metodologías para prestar servicios de microfinanzas, especialmente microcréditos. Gran parte de esta innovación fue introducida por las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), que por lo general no

⁶⁰ Adams, Dale W; Graham, Douglas H.; y J.D. Von Pischke. (1984) **Undermining Rural Development With Cheap Credit, Boulder: Westview.**

⁶¹ Krahn, Jan Pieter; y Reinhard H. Schmidt. (1994) *Development Finance as Institution Building*, Boulder: Westview.

⁶² Schmidt, Reinhard H.; y Claus-Peter Zeitinger. (1996a) “**The Efficiency of Credit- Granting NGOs in Latin America**”, *Savings and Development*, Vol. 20, No. 3, pp. 353-384.

estaban legalmente autorizadas a dedicarse a la intermediación financiera⁶³.

Precisamente, durante los 90, al disminuir los flujos de donaciones y recursos subvencionados, algunas de estas ONGs optaron por constituirse en entidades financieras orientadas al financiamiento de este sector. Para algunos, esta tendencia representa la entrada de las microfinanzas en su etapa final: la provisión de servicios financieros a los pobres.

América Latina. En ninguna otra parte del mundo se ha progresado tan rápidamente con la comercialización de las microfinanzas como en América Latina. Su enfoque comercial⁶⁴ se refleja en sus altos niveles de rentabilidad, en el aumento de sus niveles de competencia, y en el predominio de instituciones reguladas con relación a otras regiones. Las instituciones de microfinanzas que han adoptado este enfoque son más rentables que las instituciones equivalentes en otras regiones en vías de desarrollo, y en algunos casos son hasta más rentables que los bancos comerciales tradicionales en sus áreas de operación.

En varios países latinoamericanos, las instituciones de microfinanzas compiten intensamente unas con otras para servir a un grupo objetivo compartido.

Como resultado, el mercado en algunos países parece estar alcanzando un punto de saturación. En **Bolivia**, por ejemplo, la competencia se ha vuelto tan intensa que las prácticas agresivas de algunas instituciones de microfinanzas, junto con el endeudamiento excesivo de los clientes, han

⁶³Robert Peck Christen y Richard Rosenberg (1999), “Establecimiento de marcos jurídicos para las microfinanzas”, CGAP, Washington.

⁶⁴CGAP, “La transformación de las microfinanzas en América Latina (2001), Banco Mundial, Washington.

degradado el rendimiento de cartera de todos los participantes en el mercado. Este endeudamiento excesivo de muchas maneras recuerda a la crisis financiera reciente en los mercados de crédito al consumidor de los países más avanzados.

Por otra parte, las instituciones de microfinanzas reguladas han demostrado ser mucho más sostenibles que las instituciones de microfinanzas no reguladas, aunque muchas de ellas comenzaron como organizaciones no reguladas o de licencia especial, claramente arraigada en el sector sin fines de lucro. Y han sido alentadas en su crecimiento por el apareamiento de nuevos protagonistas, que incluyen ONGs tradicionales y nuevos participantes como instituciones formales, bancarias y no bancarias.

“Hoy también los bancos comerciales proporcionan fondos destinados a las microempresas”⁶⁵.

En suma, se ha producido un ambiente con mayor competencia, llevando a una mayor penetración en el mercado y también, en algunos casos, a su saturación.

Las entidades especializadas o microfinancieras enfrentarán en los próximos 10 años un entorno cada vez más competitivo⁶⁶ en donde los márgenes de intermediación se irán reduciendo y la capacidad de acceder a fuentes de recursos a tasas más bajas, como las de las cuentas de ahorro, van a definir la posibilidad de un margen positivo, aun en este nicho del mercado. La “masificación” de los productos además va a ofrecer mayores oportunidades a aquellas entidades que ofrezcan una

⁶⁵ Cook, Tamara y Peck Robert, (1999), “**La transformación de las microfinanzas en América Latina**”, CGAP (Grupo Consultivo de Ayuda para la Población Más Pobre), Banco Mundial, Estudios Especiales, Washington.

⁶⁶ Beatriz Marulanda y María Otero, (2005), “**Perfil de las microfinanzas en 10 años, Visión y Características**”, ACCION Internacional, Boston, Estados Unidos

gama diversa de productos, permitiendo a través de la “venta cruzada”, reducir los costos del contacto directo con el microempresario o su familia, el cual ha demostrado ser el pilar para el control del riesgo en esta cartera.

Mirando hacia el futuro es previsible que la consolidación de las operaciones de los bancos comerciales en este nicho desemboque en propuestas de fusión, de alianza ó de absorción por parte de estos hacia las microfinancieras consolidadas en cada país. Por ello es necesario que a nivel de estas últimas, cuya propiedad accionaría mayoritaria está en cabeza de las ONG que dieron lugar a su creación, se inicie la discusión sobre las decisiones que van a tener que tomar no solo para maximizar el valor del patrimonio acumulado a través de los servicios prestados y cobrados a los sectores más pobres de la población, sino también acerca del uso que le van a dar hacia el futuro a estos recursos en caso de optar por la venta. Más importante aún es la forma cómo deberán asegurarse que la entidad bancaria que continúe con la prestación de los servicios financieros, mantenga su compromiso indeclinable de atención a los hogares y las familias de menores recursos.

La duda entonces es si va a existir un papel para las ONG. En esto también hay un claro consenso entorno a que las ONG tendrán un papel crucial en los próximos años al iniciar ó continuar la innovación que permita llegar a atender con productos financieros clientelas más pobres, y en lugares más apartados en especial en las áreas rurales.

3.4.1. Organismos que propiciaron su desarrollo

Organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Corporación Andina de Fomento (CAF), Unión Europea (UE), entidades o fundaciones internacionales como Accion Gateway

Fund, Swisscontac, Melder Finance, Usaid, Oiko Credit, Profund International, Seed Capital Development, el Consejo Mundial de Cooperativas (WOCCU), GTZ, DGRV-CONCAF, Cooperación Española, Freedom of Hungry, USAID, CARE vienen realizando proyectos en América Latina vinculados a las microfinanzas.

Entregan recursos a través de bancas de segundo piso a la Banca Comercial, Cajas de Ahorro y Crédito (reconocidos como intermediarios formales) y a otras fundaciones y ONGs que no pertenecen al Sistema Financiero.

El **BID** es un pionero y líder en el campo de desarrollo de las microfinanzas. Ha impulsado programas de éste sector por aproximadamente 35 años y ha establecido una división de microempresa, mediante la cual otorga préstamos globales. Creó el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)...

“Procurando generar un marco regulatorio adecuado, instituciones sólidas y autosostenibles financieras y no financieras que provean recursos necesarios para satisfacer los requerimientos del sector microempresarial, capacitación a los microempresarios de bajos ingresos y desfavorecidos (incluso mujeres y poblaciones indígenas), y canalizar excedentes de recursos privados para las microempresas”⁶⁷.

Adicionalmente, a través de recursos de capacitación en Jamaica y Trinidad Tobago y Ecuador, ha impulsado el fomento de una nueva estructura jurídica para las Cooperativas de Ahorro y Crédito:

En Bolivia apoyó la creación de la primera Intendencia para la supervisión y control de las entidades de microcrédito, el mejoramiento de ONGs y de fundaciones locales no financieras para servicio de microempresarios, así como, programas especiales de capacitación de microempresarios como

⁶⁷ Objetivos del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) en su programa para microfinanzas.

los bonos de capacitación de microempresa en Paraguay y de fortalecimiento de las Cajas Municipales del Perú.

Creó el Profund Internacional una institución privada en el campo del microfinanciamiento que contó con el respaldo del FOMIN, para invertir en el capital social de bancos comerciales e instituciones para financiamiento directo de las microfinanzas: tal es el caso de Banco Sol (Bolivia), Acción Comunitaria (Perú), Banco Solidario (Ecuador), Finamérica (Colombia).

En algunos países, como Bolivia y el Perú, los cambios en la regulación de la banca también han permitido que los prestamistas no convencionales que operaban como fundaciones sin fines de lucro se convirtieran en intermediarios financieros formales, mejorando así notablemente su acceso a los mercados financieros y sus posibilidades de sustentación a largo plazo.

La **CAF** ha ofertado recursos para la región andina a través de ONGs, del Fondo de Desarrollo Humano y de Cooperación Técnica, mantienen operaciones con 15 instituciones de la región, apuntalando el desarrollo de las microfinanzas en los países Andinos.

WOCUU, ha impulsado programas de fortalecimiento de las Cajas de Ahorro y Crédito de la región. Así en Ecuador ha financiado cursos de capacitación y desarrollo de nuevos productos cooperativos y el estudio para la nueva Ley de Cooperativas de Ahorro y Crédito. Acciones similares las realizó en Paraguay, Guatemala, Costa Rica, Jamaica y ha participado en el fortalecimiento de la supervisión bancaria y de las Cajas de Ahorro y Crédito.

ACCION GATEWAY FUND garantiza la ampliación de los servicios financieros para llegar a los más pobres a través de inversiones en

instituciones microfinancieras latinoamericanas. Mantiene inversiones de capital en entidades destinados a las microfinanzas, tal es el caso de Banco Solidario⁶⁸ (Ecuador), MiBanco (Perú), Banco Sol (Bolivia) y Finanamérica (Colombia).

3.5. LAS MICROFINANZAS EN ECUADOR

El Ecuador tiene una larga trayectoria de instituciones de microfinanzas que está vinculada al sistema de cooperativismo desarrollado en el país. Estas asociaciones datan de 1879, de ahí en adelante el ímpetu del sistema cooperativo ha sido dinámico, estas asociaciones tenían el objetivo de contribuir al bienestar de sus asociados, implementar la creación de una caja de ahorro que otorgaba créditos para los socios y sus familias y solventar gastos de calamidad doméstica. A partir de 1910 se constituyen diversos tipos de organizaciones de carácter cooperativo que en su mayoría fueron patrocinados por gremios, empleados o trabajadores.

La legislación sobre cooperativas de ahorro y crédito (CAC) que data de 1937 es la que empieza a regular su constitución en el país, pero fue en la década del sesenta donde el sistema cobra verdadera presencia gracias al impulso de la Agencia Internacional de Desarrollo (AID) y de la Asociación Nacional de Uniones de Crédito de los Estados Unidos (CUNA).

En este proceso intervinieron instituciones públicas, privadas y promotores, entre éstos últimos se destaca la presencia de religiosos, voluntarios extranjeros y algunos profesionales. Cabe citar también la

⁶⁸ En Ecuador, ACCION GATEWAY FUND mantiene como redes de atención a las microfinanzas al Banco Solidario y a Fundación Ecuatoriana de Desarrollo; como socio de este organismo se encuentra a partir de 1999 el Banco del Pichincha S.A.

acción desarrollada por los gremios, sindicatos de trabajadores, organizaciones clasistas y personal del movimiento cooperativo.

Las CAC en Ecuador debido a su finalidad social, estaban conformadas por muchos sacerdotes y grupos de la sociedad civil, que carecían de una administración profesional, aplicaban tasas de interés establecidas más por criterios sociales que financieros y no tenían como objetivo esencial la generación de utilidades.

Asimismo muchas cooperativas recibían donaciones de recursos financieros de grupos de apoyo que les permitió crecer rápidamente pese a la baja rentabilidad financiera, especialmente entre la década de los sesenta y setenta.

Este apoyo financiero creó en el cooperativismo una dependencia de los recursos externos que a la larga se tradujo en crisis del sector cuando se disminuyó el apoyo de la CUNA y de la AID.

3.5.1. Características generales

De los estudios desarrollados en el país⁶⁹, vinculados a las microfinanzas, se presenta a continuación las principales conclusiones:

- El sistema de microfinanzas en Ecuador está compuesto por bancos de desarrollo del sector público, el sector privado de bancos con programas de microfinanzas, financieras (intermediarios financieros regulados que tienen menores requisitos de capital y no tienen algunos de las atribuciones de los bancos comerciales), cooperativas

⁶⁹ Tanto por la FLACSO como por USAID en base a sendas encuestas realizadas durante el 2002 y 2004 respectivamente.

de ahorro y crédito (reguladas o no regulada), organizaciones no gubernamentales y una variedad de arreglos del sector informal.

- La crisis de la década de años noventa que culminó con el establecimiento de la dolarización afectó al sistema de CAC, de todas maneras, gracias a las características propias de la estructura social de éstos sistemas y su papel de intermediarios financieros alternativos, permitieron una recuperación mucho más rápida que la banca privada operativa durante los primeros años del 2000, tanto en términos de reactivación de crédito como de captación de depósitos de ahorro.
- El gobierno ha impulsado actividades de microfinanzas enfocadas al fomento de microempresas, tanto con recursos nacionales como con recursos externos; lamentablemente, según la literatura revisada, la falta de entendimiento de las actividades de microfinanzas y la metodología de canalización de esos recursos a través de la banca privada, desdibujaron los objetivos fundamentales de muchos de esos programas.

Adicionalmente, no hay una entidad del Estado que defina las políticas de microfinanzas y su operatividad con todos los organismos multilaterales de crédito, fundaciones y ONGs en el Ecuador

- Las microfinanzas en el país han contribuido a canalizar recursos financieros hacia sectores que generalmente sufren racionamiento de crédito de parte de la banca privada, como es el llamado sector informal de la economía, el mismo que se estima aporta en alrededor del 41% al valor agregado bruto anual del país.
- No existe una legislación especializada en Pequeña y Mediana Empresa (pymes), actualmente quince Leyes y Reglamentos norman

las actividades microempresariales en el Ecuador, muchas de ellos obsoletas y/o desactualizadas.

- Para los microempresarios, las relaciones con una institución financiera no es vista como una estrategia comercial positiva. Los microempresarios confían básicamente en los ahorros personales y recursos e ingresos generados por sus negocios para financiar la puesta en marcha y las operaciones continuas de sus empresas. Cuando ellos perciben una necesidad de financiamiento externo, ellos se vuelven casi exclusivamente a fuentes informales—familia, amigos, y agiotistas. Las instituciones- tales como los bancos, financieras, cooperativas u ONGs - no se ven como fuentes fiables o positivas de fondos. Relacionado a ello, los microempresarios son conservadores. Ellos se esfuerzan en evitar las deudas, no ven el endeudamiento como una herramienta positiva en sus estrategias de negocios.

El problema es que, sólo confiando en los fondos internamente generados, la habilidad de una empresa para crecer está limitada. En general, las microempresas ecuatorianas no generan grandes flujos de efectivo. Las ganancias, en términos absolutos, son relativamente bajas. Esta escasez de efectivo lidera los problemas financieros del microempresario ecuatoriano. Expandir un negocio, a menudo requiere más capital del que se puede generar internamente, aun más los niveles bajos de ingreso y rentabilidad limitan su habilidad de pagar los préstamos de alto costo.

- Los mayores problemas del crédito institucional para las microempresas son: que los procedimientos son demasiado difíciles y largos, que se requiere garantías muy altas y las tasas de interés son demasiado elevadas. Además, los plazos aprobados suelen ser demasiado cortos y los montos demasiado pequeños.

- Las sesiones de grupos focales revelan otras dimensiones de las actitudes hacia los programas de crédito de las instituciones de microfinanzas. Los participantes anotaron como factores positivos la manera que fueron tratados por la institución, la variedad de productos de crédito y programas que se ajusten a sus necesidades, instalaciones agradables, montos máximos mayores, plazos más largos y la estructura de costo de los créditos, ratificando los resultados de las encuestas.

Los factores negativos claves informados en los grupos focales y que disuadían a los participantes de tomar prestado de una institución incluyeron:

- a) El alto costo de los préstamos y los altos costos asociados de asistencia técnica, supervisión, seguro y otras contribuciones.
- b) La inconsistencia entre la tasa declarada y la tasa efectiva. Los participantes sentían estar siendo engañados o estafados por la manera en que las tasas fueron cotizadas e impuestas.
- c) La constante y fuerte presión para hacer los pagos oportunamente, incluyendo las amenazas si las fechas de pago no se cumplen y amenazas de reportarlos a la Central de Riesgos de la Superintendencia de Bancos.
- d) Multas altas para los pagos morosos.
- e) Procedimientos excesivos y requisitos exagerados para montos de préstamo pequeños.

Otros factores negativos mencionados por los participantes de los grupos focales incluyeron el maltrato por el personal de las instituciones de microfinanzas, los ahorros obligatorios pignorados, grandes garantías, montos de crédito pequeños y pagos excesivamente frecuentes.

- Entrevistas con una muestra de instituciones de microfinanzas mostraron que pocas instituciones fueron conscientes de las tasas de deserción y no había hecho intentos por determinar por qué porcentajes grandes de su base de clientes o fueron inactivos o habían abandonado la institución. Solo una de las instituciones tenía información acerca de si sus clientes fueron también clientes de otras instituciones. En un mercado no competitiva, una institución de microfinanzas no necesitaría preocuparse por la satisfacción del cliente, pero el mercado microfinanciero en Ecuador está poniéndose cada vez más competitivo y las instituciones de microfinanzas necesitan estar atentas acerca de las percepciones del cliente para mantener su lealtad.

En general, por consiguiente, las instituciones de microfinanzas ecuatorianas necesitan estar cada vez más conscientes de las actitudes del cliente, desarrollar las respuestas eficaces para capitalizar en los aspectos positivos sus relaciones con el cliente y mitigar el impacto negativo de su descontento.

Los pasos positivos podrían incluir:

1. Expandir el rango de servicios y productos para corresponder mejor a las necesidades del cliente;

2. Hacer un esfuerzo para reducir los procedimientos y pasos que involucraron procesar un préstamo;
3. Tratar al cliente con respeto; y
4. Minimizar el tiempo requerido del cliente en cualquier proceso de préstamo.
5. Ser más explicativas sobre la tasa de interés y los varios recargos involucrados.
6. Ser muy claro sobre las reglas, pero mostrar claramente como siguiendo estas reglas se beneficia el cliente.

CAPITULO IV

MARCO REFERENCIAL SUPERVISIÓN EN MICROFINANZAS

4. SUPERVISIÓN DE MICROFINANZAS

Los supervisores bancarios en varios países latinoamericanos han comenzado a tomar medidas enérgicas para abordar el tema de las microfinanzas. Su desafío consiste en ajustar o razonablemente promover las microfinanzas en el marco de normas y estándares prudenciales generalmente aceptados para el sector bancario. Un enfoque inflexible y conservador podría restringir excesivamente la oferta y expansión de las microfinanzas, al no permitir que las industrias financieras adopten tecnologías crediticias apropiadas, por otro lado, y lo que es mucho más frecuente, los esfuerzos bien intencionados para promover las microfinanzas podrían resultar en un marco abiertamente indulgente que permita y facilite que operen instituciones débiles, lo cual podría generar desconfianza en una industria naciente y ocasionar que personas pobres pierdan sus ahorros.

4.1. TIPOS DE SUPERVISIÓN⁷⁰

Uso de una ventanilla existente; reglamentación por excepción. Con frecuencia es posible que, a través de una autorización legal vigente, se permita a una ONG funcionar en forma de banco comercial, institución financiera no bancaria o cooperativa financiera. La mayor parte de las microfinanzas en América Latina utiliza ventanillas de autorizaciones (bancos, instituciones financieras y cooperativas de ahorro y crédito) que existían antes de que se empezara a hablar de microfinanzas.

⁷⁰Christen. Robert y Rosemberg, Richard, (2000), “**El apresurado interés en reglamentar: Establecimientos de marcos jurídicos para las microfinanzas**”, CGAP, Banco Mundial, Washington.

Suele afirmarse que los requisitos de capital mínimo resultan prohibitivos para que una ONG con un programa de microfinanzas pueda obtener la autorización para funcionar como banco. Esto es verdad en algunos países. Sin embargo, en muchos otros el capital mínimo requerido para obtener una autorización para funcionar como banco es de menos de US\$ 10 millones, y hasta de entre US\$ 1 millón y US\$ 3 millones. En esos casos, una Institución de Microfinanzas (IMF) con un sistema confiable de contabilidad e información comprobada, una cartera de buena calidad y un historial de rentabilidad normalmente puede obtener el monto de dinero necesario para cumplir con dicho requisito.

Unión con una institución ya autorizada para funcionar. Otra posibilidad, es permitir que las IMF no autorizadas aprovechen la autorización de alguna otra institución. Las IMF que son ONG se han unido a bancos o cooperativas de ahorro y crédito existentes, utilizando en verdad la autorización de estas últimas instituciones para incrementar los servicios financieros prestados a la clientela.

A las ONGs puede gustarles trabajar con cooperativas financieras, porque éstas tienen una orientación social y no tienen fines de lucro. Sin embargo, por lo general a las ONGs les inquietará más pensar en colaborar con un banco privado, pues consideran (normalmente con razón) que al banco no le interesa la clientela. Suelen temer que su misión se desvirtúe si unen sus fuerzas con las de un banco. La estructura de la relación entre un banco y una ONG puede ser muy creativa, y abarcar opciones que podrían reservar para la ONG el control del financiamiento, incluidos la metodología, el tamaño y las condiciones de los préstamos y la elección de los clientes.

Cabe señalar que, si bien es reducido, el número de bancos comerciales interesados en las microfinanzas parece estar aumentando rápidamente.

Hay por lo menos dos o tres docenas de bancos comerciales que ya están desarrollando actividades de microfinanzas en Asia, América Latina, África, Europa oriental y Oriente Medio.

Ahorro sin intermediación. Cuando la intención de la autorización sea proporcionar a los clientes pobres más servicios de ahorro, en lugar de ampliar el financiamiento para las carteras de crédito de las IMF, otra posibilidad es permitir a las IMF captar ahorros con la condición de que éstos sean depositados tan pronto como sea posible en un banco autorizado, y nunca sean expuestos a riesgo por las IMF. Este aislamiento del riesgo tiene dos aspectos, la IMF no podría utilizar los ahorros para financiar los préstamos que otorga, ni para ningún otro fin distinto de pagar los retiros de fondos de los ahorros y tal vez mantener un reducido nivel de efectivo en mano, de modo que pueda pagar retiros pequeños con prontitud, y los depositantes tendrían un privilegio de cobro sobre las cuentas del banco si la IMF quiebra, de modo que estos depósitos no se diluirían en el pago a otros acreedores.

Autosupervisión. Este término se refiere exclusivamente a los acuerdos en virtud de los cuales la responsabilidad fundamental de la fiscalización y la exigencia del cumplimiento de las normas prudenciales la tiene el organismo que es controlado por las organizaciones que habrán de supervisarse, normalmente una federación de IMF controlada por sus miembros.

En este aspecto, la experiencia parece justificar una conclusión categórica. **En los países pobres, la autosupervisión de los intermediarios financieros se ha intentado docenas de veces y ha demostrado en reiteradas ocasiones ser ineficaz**, incluso en los numerosos casos en que los donantes prestaron mucha asistencia técnica. No es difícil encontrar la razón del fracaso del modelo. Una

autoridad de vigilancia que sea controlada por las partes vigiladas plantea un conflicto de intereses evidente. El beneficio inmediato para las instituciones participantes no es lo suficientemente grande como para inducirlas a ser firmes cuando surgen problemas. La mayor parte de la experiencia en materia de autosupervisión se ha referido a federaciones de cooperativas financieras, pero es difícil encontrar una razón para esperar mejores resultados en el caso de las federaciones de IMF.

Tanto en **Guatemala** como en la **República Dominicana**, pequeños grupos de cooperativas de ahorro y crédito sólidas han constituido federaciones, cuya labor incluye la fiscalización y la exigencia del cumplimiento de las normas prudenciales. En ambos casos, estas federaciones cuentan con grandes ventajas para desarrollar esa tarea. Todas las cooperativas de ahorro y crédito que supervisan empiezan a funcionar con una sólida situación financiera. La oficina de supervisión de la federación no tiene que preocuparse por la mayoría de las cooperativas de ahorro y crédito de situación endeble del país en cuestión. Los sistemas de contabilidad y presentación de informes no sólo son buenos sino también uniformes. Las normas se fijan y acuerdan con claridad. La oficina de supervisión cuenta con personal técnico sólido. Sin embargo, a pesar de todas estas ventajas, el personal de ambas federaciones, así como también de las cooperativas de crédito miembro, admitirá en forma privada que es probable que el “supervisor” no tenga poder alguno si un miembro grande se aparta de las normas. Piensan que un directorio designado por los miembros que son supervisados no tendrá credibilidad ni fijará el rumbo en un caso de emergencia. Por ésta razón, estas federaciones han presionado mucho para que sus miembros sean sometidos a la autoridad del supervisor bancario.

Las federaciones de IMFs tal vez cumplan funciones útiles, como el establecimiento de normas y de formatos coherentes para la presentación

de informes, la prestación de servicios de capacitación y asistencia técnica para los miembros, o incluso de gestión de liquidez centralizada. Sin embargo, si la federación es realmente controlada por sus IMF miembros, pedirle que asuma la responsabilidad de velar por la seguridad de los depositantes sería, al parecer, una postura sumamente imprudente.

Supervisión delegada. Según algunos modelos propuestos, el organismo de supervisión mantiene su autoridad legal sobre las instituciones supervisadas, y su responsabilidad por éstas, pero delega el seguimiento periódico y las inspecciones oculares en un tercero. Este “agente” podría ser una federación de IMF o un organismo técnico independiente. En este caso, la función del supervisor consiste en: 1) poner periódicamente a prueba la confiabilidad de la actividad de seguimiento, inspección y presentación de informes del agente, y 2) intervenir en situaciones problemáticas.

Una variante de ese modelo al parecer está dando buenos resultados en **Indonesia**, donde el Banco Rakyat Indonesia (BRI) se vale desde hace mucho tiempo de sus sucursales en zonas rurales para supervisar a un gran número de pequeños bancos municipales; sin embargo, la relación entre el BRI y los bancos municipales es mucho más estrecha de lo que normalmente entraña la palabra “supervisión”. En Perú, el superintendente de bancos ha delegado la fiscalización cotidiana a una federación de instituciones municipales de ahorro y préstamo. Sin embargo, el superintendente controla estrictamente la calidad e independencia de la labor de la federación; la norma es que la oficina del supervisor haga una inspección ocular de cada institución.

Instituciones financieras de segundo piso. En algunos países hay una institución financiera de segundo piso o fondo nacional que se encarga de los préstamos mayoristas para las IMFs locales, normalmente IMF de

crédito exclusivamente. En su calidad de inversionista, dicha institución financiera de segundo piso es, por naturaleza, una especie de organismo de supervisión. Si espera que sus préstamos sean reembolsados, debe evaluar y fiscalizar la solidez de las IMF a las que otorga préstamos. Para las IMF que no se ajustan a sus normas, la sanción es la denegación de préstamos.

Pocas han tenido éxito en esta tarea. La gran institución de segundo piso de microfinanzas de Bangladesh, Palli Kharma Sahayak Foundation (PKSF), al parecer es una excepción a la experiencia, en general desalentadora, en materia de este tipo de instituciones. Sin embargo, esta institución financiera de segundo piso fue creada después de que ya se hubiera desarrollado una masa crítica de IMFs solventes, situación que se da en pocos países más.

Organismos de calificación. Trece cooperativas de ahorro y crédito de Guatemala crearon un organismo privado de calificación encargado de la evaluación y certificación de su solidez financiera. Las cooperativas de ahorro y crédito no controlan al organismo de calificación. La situación que ha impulsado este paso es que el público tiene tan poca confianza en las cooperativas de ahorro y crédito que éstas deben pagar 2% más que los bancos con que compiten para captar depósitos. Las autoridades financieras del país se han negado a asumir la responsabilidad de la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito, de modo que este grupo de instituciones sólidas está probando una alternativa privada, por lo menos como medida transitoria. El organismo de calificación tiene un presupuesto importante para publicidad, a fin de que el público tome conciencia del galardón que representa la aprobación por el organismo.

La principal sanción para las cooperativas de ahorro y crédito que no cumplan con los requisitos exigidos es la revocación (muy publicitada) del

galardón de esa cooperativa de crédito. Además, los contratos con las cooperativas de ahorro y crédito participantes dan al organismo de calificación el derecho a reemplazar a sus directorios o a la administración en caso de no ajustarse a las normas, aunque el ejercicio efectivo de este derecho en la práctica probablemente llevaría demasiado tiempo. A medida que aumente la credibilidad del organismo de calificación, los participantes esperan que las autoridades de gobierno finalmente convengan en que la superintendencia de bancos supervise a las cooperativas de ahorro y crédito más fuertes, y tal vez use al organismo de supervisión en un plan de supervisión delegada.

Seguro de depósitos. En los últimos tiempos se ha estado discutiendo cada vez más la posibilidad del seguro de depósitos de las IMFs. Dicha garantía podría proporcionarla el gobierno como un aspecto accesorio de su función de reglamentación y supervisión; o bien podría emitirla un organismo no gubernamental (y tal vez financiado en parte por los donantes) como sustituto de la reglamentación y supervisión oficiales. El plan podría proporcionar estrictamente seguro de depósitos, cuya única función es rembolsar a los pequeños depositantes en caso de quiebra de la institución depositaria, o bien podría administrar un fondo de estabilización y proporcionar asistencia de urgencia a las IMF solventes, con el objeto de aumentar la liquidez, o reforzar el capital de las IMF en riesgo de insolvencia que estén dispuestas a tomar medidas correctivas. Ante la falta de experiencia en materia de esos acuerdos, sólo se puede presentar algunas observaciones generales. Hay una línea respetable de opinión que cuestiona la sensatez del seguro de depósitos, por lo general sobre la base de que va en detrimento de la fiscalización de las instituciones por los depositantes, promueve el comportamiento riesgoso por parte de los gerentes y centraliza el riesgo en mayor medida de lo conveniente. Empero, aún para los que consideran al seguro de depósitos

como algo bueno, este tipo de seguro para las IMF presenta algunos problemas especiales.

- Un fondo nacional de seguro específico para las IMF tiene varios problemas actuariales. Teniendo en cuenta el número relativamente pequeño de IMF, sus carteras sin garantía y la falta de un historial de pérdidas, se ve difícil determinar el tamaño adecuado del fondo para proporcionar a los depositantes el grado de seguridad requerido.
- Si las IMF se incluyen en el plan general de seguro de depósitos de los bancos, el problema actuarial disminuye, pero ello entrañará la supervisión normal por las autoridades financieras del gobierno, en lugar de constituir una alternativa respecto de dicha supervisión.

4.2. RIESGOS DEL MICROCRÉDITO

El perfil de riesgo del microcrédito es muy diferente al de la banca normal:

- Su estructura de propiedad difiere significativamente. Las instituciones convencionales tienen accionistas institucionales individuales con mentalidad comercial, que generalmente cuentan con capital adicional en un momento de crisis y que presionan a la institución para que rinda todo lo posible. Por el contrario, las propietarias mayoritarias de las instituciones especializadas en microcrédito son las ONG a partir de las cuales fueron creadas. Generalmente no se puede contar con la ONG para obtener respaldo financiero en los momentos de crisis y lo más probable es que la organización no dé prioridad a la eficiencia ni a la sostenibilidad, porque su objetivo es social y no económico.
- Los clientes de las instituciones especializadas en microcrédito son diferentes de los de las instituciones financieras convencionales. Por lo

general son empresarios de bajos ingresos que tienen negocios familiares rudimentarios y documentación formal limitada. Por lo tanto, se les considera normalmente prestatarios de alto riesgo.

- El crédito que ofrecen las instituciones especializadas en microcrédito es diferente del que ofrecen las instituciones financieras convencionales. Los préstamos son más pequeños, sus plazos más cortos y los tipos de interés más altos. Como resultado, la cartera de préstamos de las instituciones de microcrédito muestra un particular perfil de riesgo: está más fraccionada, lo que disminuye el riesgo, pero la rotación es más alta, lo cual lo incrementa. La cartera también tiende a estar más concentrada geográficamente.
- Por último, la metodología de préstamo del microcrédito difiere de los procedimientos de las instituciones financieras convencionales. El análisis de la reputación y el flujo de caja es más importante que las garantías y la documentación formal. En muchos casos las cuotas se pagan semanal o quincenalmente, no mensualmente. Esta metodología se fundamenta en la naturaleza de los clientes de las instituciones de microcrédito y es apropiada para ellos, pero también implica elevados costos administrativos.

Por todas estas razones, para las entidades supervisoras, las instituciones de microcrédito son entidades con elevados costos administrativos, cubiertas por altos tipos de interés generados por una cartera conformada por gran número de préstamos a corto plazo, sin garantías y concentrados geográficamente.

Este no es un perfil muy atractivo para un supervisor bancario. No solo es posible que el incumplimiento de los pagos se descontrola rápidamente si la administración no supervisa bien la cartera, sino que una cartera

morosa puede tener un impacto inmediato y drástico en la rentabilidad de la institución debido a los altos costos administrativos y a la ausencia de garantías que respalden los préstamos. Por estas consideraciones, se han venido desarrollando algunas prácticas de regulación y supervisión para controlar con más efectividad el riesgo y proteger a los depositantes de estas instituciones.

4.3. PRINCIPIOS DE REGULACIÓN

Tras la práctica en supervisión en microfinanzas, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) considera que toda Regulación debe tomar en cuenta los siguientes principios básicos⁷¹:

1. Supervisar únicamente las instituciones microfinancieras que captan depósitos del público. Si la institución no capta depósitos, no hay una razón apremiante para involucrar a las autoridades de supervisión.
2. Limitar las captaciones del público a las sociedades anónimas y cooperativas (no fundaciones sin fines de lucro). Las fundaciones no lucrativas no tienen dueños con dinero en juego (de hecho, no tienen dueños) y por lo tanto presentan debilidades importantes con respecto al buen gobierno y a la estabilidad institucional.
3. No crear formas institucionales nuevas especializadas en microfinanzas para las fundaciones no lucrativas que desean funcionar como instituciones de depósito, al menos que las formas institucionales existentes (banco o sociedad financiera) sean inalcanzables (debido a las exigencias mínimas de capital

⁷¹ Jansson, T. & Rosales, R. & Westley, G.D. (2003), “**Principios y Prácticas para la Regulación y Supervisión de las Microfinanzas**”, Washington DC, USA: Social Development Department, BID

demasiado altas, por ejemplo) o tengan restricciones operativas importantes (como la incapacidad de movilizar depósitos).

4. Requerir la participación de inversores estratégicos privados en las instituciones microfinancieras de depósito producto de la transformación de fundaciones no lucrativas. Generalmente, estas instituciones están dominadas por la fundación original y por lo tanto necesitan inversores interesados en la rentabilidad como contrapeso.
5. Definir el microcrédito como una nueva forma de préstamo, distinta del crédito al consumidor, comercial e hipotecario. Esto permitirá la simplificación de las normas y requisitos para los préstamos a la microempresa.
6. Crear normas más sencillas para los micropréstamos en cuanto a la clasificación de riesgos, documentación del cliente, garantías, y reservas para pérdidas en préstamos. En algunos casos las normas tendrán que ser más estrictas que la práctica corriente y, en otros, más flexibles; siempre deberán ser sencillas.
7. Aplicar una supervisión basada en el riesgo centrada en (i) el gobierno y la propiedad, (ii) la metodología de crédito, y (iii) los mecanismos y procedimientos de control interno de las instituciones microfinancieras.
8. Estimular el desarrollo y utilización de centrales de riesgos para que las instituciones microfinancieras puedan evaluar con mayor facilidad la solvencia de los clientes potenciales y los clientes puedan comparar precios entre instituciones financieras con el historial de crédito en mano.

CAPITULO V

EL MERCADO DEL MICROREDITO EN EL ECUADOR

A pesar que el microfinanciamiento ha demostrado ser lucrativo en diversas experiencias a nivel mundial, el sistema financiero tradicional ecuatoriano ha descuidado este importante sector al considerarlo poco atractivo dada la falta de tecnologías y de infraestructura y debido a las distancia de los clientes.

Las pocas instituciones que se han dedicado a brindar sus servicios al sector de las microfinanzas en el Ecuador, han llegado a demostrar que es un nicho con grandes expectativas, que existe una cultura de pago y que además, tienen la capacidad para cubrir tasa de interés más altas que las del mercado, frente a la alternativa de endeudarse en el mercado informal de crédito, en donde han llegado a pagar tasas que rebasan el 100%.

Las microfinanzas en el Ecuador muestran un grado de desarrollo relativamente menor al de otros países de Latinoamérica, particularmente en los aspectos institucionales y de cobertura. Sin embargo, en los últimos años se aprecia un mayor impulso y crecimiento.

5. ESTIMACIÓN DE LA POBLACIÓN MICROEMPRESARIAL

Los cálculos aproximados de la población de microempresas han variado ampliamente entre 950.000 a más de 1.700.000 microempresas. En el 2003, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fijó un valor estimado para Ecuador en 1.7 millones de microempresas⁷². El Censo de Población y Vivienda del 2001 identificó a 1.457.877 adultos que eran económicamente activos y propietarios de negocios o trabajadores

⁷² BID, 2003.

autónomos. De éstos, 452,658 estaban ocupados en la agricultura y otros 58,323 en actividades que normalmente serían clasificadas como de peones, quedando 946,896 en las empresas urbano-orientadas⁷³.

Usar los datos censales tiene algunas fortalezas⁷⁴ notables, tales como:

- Provee información reciente de la población. Se lo hizo en el año 2001 y representa datos relativamente corrientes y oficiales sobre el Ecuador.
- El Censo del año 2001 fue completo. Llegó a cada hogar en el país y realizó un conjunto tipo estándar de preguntas. Como la Ley Ecuatoriana requiere que todos se queden en casa el mismo día del censo, los hogares faltantes no deberían representar un segmento importante. Además, como la Ley requiere que la gente responda honestamente al Censo, se espera que la cobertura sea casi completa y razonablemente correcta.
- El Censo dio una percepción de las actividades separadas y distintas de todos los miembros adultos⁷⁵ de cada hogar. Procesó información detallada sobre las características demográficas (edad, género, educación, etc.) y preguntó a cada miembro adulto qué actividades realiza para generar ingresos.
- Permite obtener un detalle geográfico de los que responden, con lo cual podría facilitar la localización de las diferentes clases de empresas.

⁷³ Habitus Investigaciones, 2002

⁷⁴ Entrevista a John H. Magill y Richard L. Meyer, consultores internacionales del proyecto USAID Ecuador/Proyecto SALTO (Enero 2005).

⁷⁵ “Adulto” se refiere a las personas de 12 años de edad y más de acuerdo con el Censo del año 2001.

- El Censo usó definiciones internacionales según las ocupaciones, los códigos industriales y otras variables claves, lo que permite una comparación con los resultados de otros países.

A la vez, el *Censo del 2001* tiene algunas debilidades como una herramienta para medir y describir el número y la naturaleza de las microempresas en el país. No fue diseñado para estudiar específicamente a las microempresas, y por ello, tiene algunas limitaciones:

- En primer lugar, el *Censo del año 2001* sólo preguntó a los encuestados si o no habían laborado durante la semana anterior y si habían laborado esa semana, y en qué actividad u ocupación. Cuando se sabe que en muchos casos, lo que realizó una persona en una semana, en especial alguien de bajos ingresos, no es necesariamente representativo de lo que normalmente hace. Los hogares de bajos ingresos tienden a involucrarse en algunas actividades económicas, y lo que hicieron durante una semana en particular quizás no represente la actividad más importante que desempeñan durante otros períodos del año. Personas con trabajos relacionados con una estación del año como trabajo primordial (maestros, pequeños agricultores) quizás no se involucren en dicha actividad particular al preciso momento del censo. Como el censo no exploró esta dimensión, no se puede asegurar que las actividades reportadas eran de hecho las actividades económicas primordiales de los encuestados.
- El *Censo* sólo pidió una actividad. No preguntó si alguien tuvo una segunda ocupación. Cuando lo normal es que las personas pobres tiendan a estar involucradas en múltiples actividades. Aún las personas con un empleo regular, tales como maestros o empleados públicos, a menudo tienen otras actividades económicas que desempeñan durante períodos específicos del año o continuamente como una segunda fuente de ingresos para aumentar sus salarios

bajos. Muchas de estas actividades secundarias son microempresas. El *Censo del año 2001* no captó información sobre estos empleos secundarios.

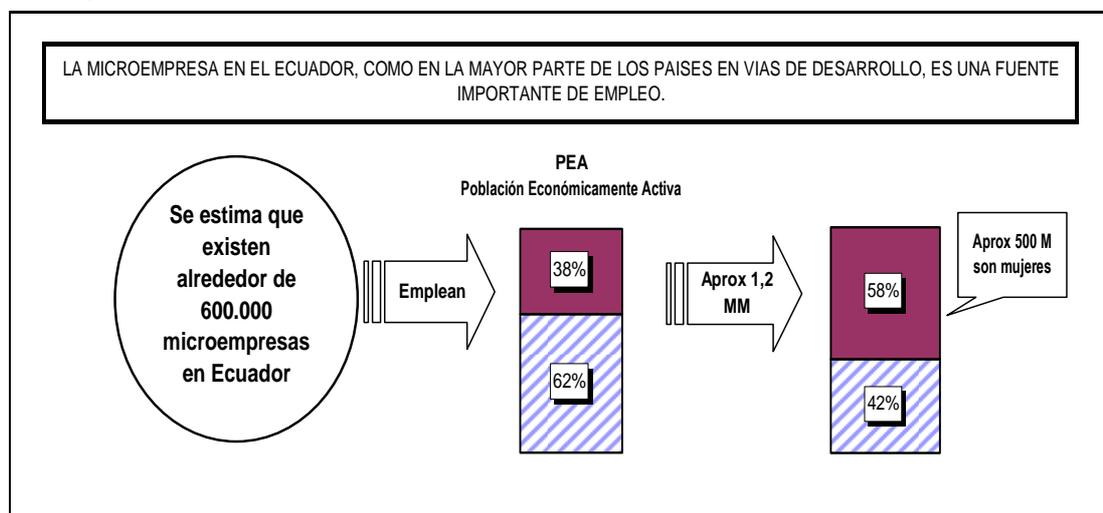
- Las categorías solicitadas no están suficientemente refinadas para permitir una descripción totalmente correcta de la ocupación o actividad económica de la persona. El Censo usa códigos estándar internacionales de ocupaciones e industrias, pero sólo al nivel de 3 dígitos. Mayormente, este nivel de detalle es suficiente, pero en algunos casos, conduce a clasificaciones mixtas. Los “escultores” podrían ser microempresarios a menudo, mientras que los “autores, periodistas y otros escritores” y los “actores y directores de cine, teatro y televisión” estarían clasificados pocas veces o nunca como microempresarios, pero todos están agrupados juntos en un solo código. Las actividades, tales como “artesanías”, no aparecen en los códigos, pero están escondidas en otras subcategorías. Estas son actividades importantes que a menudo son llevadas a cabo por las microempresas.
- Además, hay espacio para error en el reporte de las categorías ocupacionales. Una persona que opera un negocio pequeño con un par de empleados podría considerarse como “auto-empleado” o un “patrono”. Podría considerarse también como “asalariado”. “Auto-empleado” como una categoría podría incluir a los jornaleros (jornaleros o peones) que normalmente no se considera como microempresarios, como también los dueños de los negocios independientes. Todos estos casos complican la identificación de si o no una persona se involucra en una actividad independiente de microempresa.

Como resultado de estas limitaciones, el Censo probablemente no enfatiza la incidencia de microempresas y el papel importante que juegan

en proveer empleo e ingresos para la población. Sin embargo, como provee información sobre casi cada residente del país, y capta bastante información de cada adulto, sí sirve como un buen inicio para desarrollar una proyección de las microempresas en el país y una buena base para describir el sector en términos de los que son “principalmente” microempresarios.

En base a los datos censales los trabajadores y patronos por cuenta propia, ascendía a 1.912.372 personas, sin embargo los dedicados a actividades más vinculadas al sector microempresarial sumarían 946.896. Esta información fue ajustada por el proyecto SALTO, utilizando la definición de una microempresa y los resultados de la encuesta “Estudio Nacional de la Microempresa”, realizada en el 2004. De este proceso se pudo determinar que existirían 643 mil microempresarios urbanos en el país.

Grafico 1
Microempresas en Ecuador



Fuente: Encuesta nacional de microempresas

Esta encuesta en particular tiene un significado especial para el área de microfinanzas, ya que obtuvo información valiosa para éste sector.

- El 67% utilizó sus ahorros personales para iniciar su negocio. Cuando los microempresarios perciben una necesidad de financiamiento externo, recurren casi exclusivamente a fuentes informales: familia, amigos y prestamistas. Las instituciones, tales como los bancos, financieras, cooperativas u organizaciones no gubernamentales, no son vistas como fuentes fiables o positivas de fondos.
- El 89% de los microempresarios financia sus operaciones a través de las ventas.
- El 84% no ha solicitado ningún crédito. Las razones más importantes se relacionan en un 50,8% a no querer endeudarse, 21,5% a la dificultad del trámite, el 15,2% a los altos intereses, 12,2% a no cumplir los requisitos, el 9,4% a faltarle garantías. El crédito no es visto como una herramienta favorable para que crezca el negocio, sino como un costo o multa a ser evitada a casi cualquier costo. Quizás el desafío más importante para las instituciones de microfinanzas en Ecuador es superar la resistencia del microempresario a usar el crédito.
- El mercado total de microfinanzas incluye créditos para necesidades familiares y no sólo créditos para el negocio.
- Hay diferencias importantes de género. Muchas mujeres solas que dependen de su microempresa tienden más a trabajar en casa, a manejar negocios más pequeños, emplean menos personas y tienen menos ingresos
- Los microempresarios se quejan de las tasas de interés altas de los préstamos y los altos costos asociados de asesoría técnica, supervisión, seguro, y otros; la decepción acerca de la manera en la cual las tasas son calculadas e impuestas; la fuerte presión para los

pagos oportunos y las altas multas por los pagos tardíos y los exagerados requisitos para los préstamos pequeños. Quejas más comunes entre microempresarios mejor informados de las ciudades más grandes que entre todas las empresas. La ubicación del punto de servicio y distancia a la microempresa indudablemente juega un papel importante, motivando a los microempresarios para usar los servicios financieros. Dos terceras partes de los solicitantes de préstamo tenían negocios o casas alrededor de dos kilómetros de la institución financiera.

- A nivel urbano, se dan diferencias regionales importantes, el 66% de las microempresas se ubica en la costa, existe más dinamismo, optimismo y oportunidad, menos competencia, menos problemas en encontrar mercados y menor concentración de servicios financieros que en la sierra
- La Cobertura de servicios financieros es limitada. Sólo 15.9% de los encuestados solicitaron crédito durante los últimos 12 meses, 29% tienen ahorros en instituciones y muy pocos utilizan otros servicios.

De lo cual, aún tomando en cuenta el porcentaje de microempresarios que no desean créditos, todavía existe amplio mercado para las microfinanzas.

6. OPERADORES DE MICROREDITO

En Ecuador, se pueden considerar tres tipos o categorías de oferentes de microfinanzas:

- **Entidades Reguladas (ER):** bancos, sociedades financieras, cooperativas reguladas⁷⁶
- **Entidades no reguladas (ENR):** ONG, cooperativas no reguladas, proyectos
- **Sistemas de autogestión (SA):** cajas de ahorro, bancos comunales, SPI y similares.

De diversas entrevistas realizadas a microempresarios, resulta que las cooperativas de crédito son más conocidas a lo largo del país como prestamistas para microempresas, aunque particularmente en la costa y el oriente. Las ONGs son virtualmente desconocidas en el oriente pero son bien reconocidas como prestamistas para microempresarios en la costa.

Las microempresarios del sector productivo estaban mucho más inclinadas que a mencionar los bancos públicos, quizás reflejando la antigüedad promedio mayor de las empresas en este sector y los programas históricos de crédito subsidiado para la producción que se canalizaron a través de ésta banca. Las ONGs, por otro lado, fueron mencionadas mucho más frecuentemente por microempresarios comerciales, reflejando la orientación fuerte de la mayoría de ONGs a trabajar con las empresas pequeñas del sector de comercio, cabe señalar que las ONGs se han concentrado fuertemente en proporcionar servicios a las mujeres empresarias en el sector comercial.

Estas respuestas muestran, en gran parte, los nichos de mercados diferentes conformados por las instituciones financieras en Ecuador.

⁷⁶ Los intermediarios financieros formales y regulados que mayor relación tienen con el sector de microfinanzas son las Cooperativas de Ahorro y Crédito controladas por la Superintendencia de Bancos.

El control que ejerce la SBS es mucho más riguroso y técnico. Exige entre otros requisitos importantes, los siguientes:

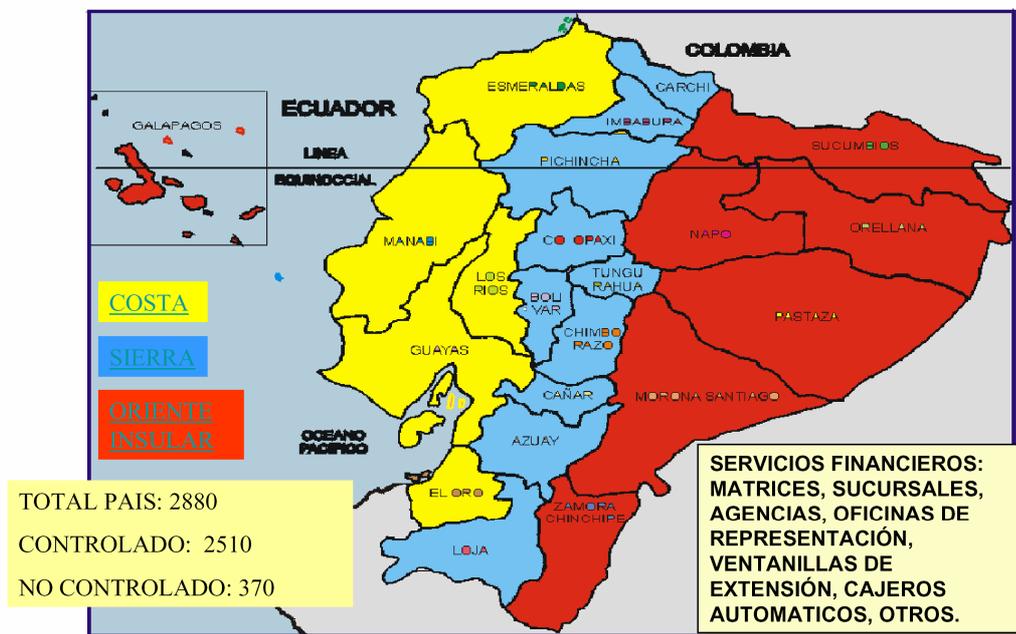
- El cumplimiento estricto de las normas de buena práctica de gestión financiera y administrativa de instituciones financieras, basadas en las Normas de Basilea.
- Un esquema de contabilidad uniforme, el que es el mismo que deben realizar las demás instituciones financieras.
- La obligatoriedad de clasificar la cartera por la actividad (consumo, comercial, microcrédito o vivienda) a la que se conceden los préstamos, por tipos de garantía y por plazos.
- Las cooperativas controladas deben cumplir con criterios estrictos de calificación de cartera y de estimación de provisiones por valuación de activos.
- Deben contar con un auditor externo calificado por la SBS.
- Adicionalmente deben contar obligatoriamente con calificación de resigo realizada por una agencia especializada, aprobada previamente por la SBS.

Las otras cooperativas luego de ser aprobadas para operar por la Dirección Nacional de Cooperativas (DNC), únicamente deben cumplir con la entrega anual de Estados Financieros, sin que existan normas muy exigentes para su contenido y respecto de los detalles que debe contener.

Por la importancia que las cooperativas tienen en el desarrollo nacional, el Ministerio de Bienestar Social y la Dirección de Cooperativas planteó la

necesidad de emprender en el Ecuador un proceso sostenido de fortalecimiento cooperativo, para lo cual, en primer término se haría necesario contar con datos reales y actualizados, respecto de la situación de la organización, su incidencia, su composición y requerimientos para en un segundo momento implementar las políticas que fortalezcan e impulsen al sector. La Dirección ejecutó la fase censal, cubriendo a nivel nacional un registro de 197 cooperativas de producción, 346 de consumo, 351 de ahorro y crédito y 1586 de servicios, dando un total de 2480 cooperativas hasta el 15 de julio del 2002. De éstas cooperativas, únicamente 332 se encontraban operando normalmente. El 29,4% son cooperativas de más de 30 años de antigüedad mientras que el 31,55% se han creado en los últimos 10 años. Se concentran mayoritariamente en las provincias de Pichincha (30,77%) y Guayas (14,81%)⁷⁷.

Gráfico 2
Servicios Financieros por Provincia y Cantón.



Fuente y Elaboración: Dirección de Cooperativas. Superintendencia de Bancos y Seguros

⁷⁷ Censo Cooperativo 2002.

A la fecha, se estima por parte de ésta entidad unas 370 cooperativas de ahorro y crédito no controladas. Lamentablemente las falencias informáticas y los escasos recursos económicos de la DNC, junto al temor de muchos cooperativistas y dirigentes en suministrar datos han impedido que se tenga una información actual y procesada. De acuerdo a esta entidad, no existe a la fecha una tabulación ni reporte estadístico del número de cooperativas registradas, estiman sin embargo, que debe ser cercano a las 5000. Esta falencia institucional, aducida según sus autoridades a pocos recursos económicos y humanos, para el presente estudio ha sido cubierta con la información proporcionada por la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro Crédito del Ecuador, entidad que al menos legalmente debería incluir en sus registros a todas las CACs existentes.

7. ENTIDADES CONTROLADAS

7.1. INSTITUCIONES PARTICIPANTES

De acuerdo a la última información validada por la Superintendencia de Bancos y Seguros, para junio del 2006, existen 61 entidades relacionadas con la línea de negocio de las microfinanzas: 16 bancos privados, 36 cooperativas de ahorro y crédito, 6 sociedades financieras, 2 mutualista y 1 banco público.

Cuadro 1
OFERENTES DE MICROFINANZAS

ENTIDADES	Jun 02	Jun 03	Jun 04	Jun 05	Jun 06
Bancos Privados	2	2	4	11	16
Cooperativas	9	15	28	32	36
Sociedades Financieras	1	1	1	6	6
Mutualistas	1	1	0	1	2
Banca Pública	1	0	0	1	1
TOTAL	14	19	33	51	61

Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros. Dirección de Estadística

Elaboración: Personal

De conformidad al catastro que publica la SBS a través de la página web, las cooperativas que operan para junio del 2006, atienden en 76 ciudades (cantones) del país, a través de una red de 221 oficinas, entre matrices, sucursales y agencias, debidamente autorizadas.

Los cantones mejor atendidos son: Quito (59), Guayaquil (12), Riobamba (10), Loja (8), Latacunga y Tulcán (7 cada uno), Ambato, Cuenca, Portoviejo e Ibarra (6 cada uno) de modo que se puede hablar de una concentración de cooperativas en las principales plazas del país, ya que más del 50% de las oficinas se encuentran ubicadas en las 10 ciudades mencionadas.

En las provincias de esas ciudades se concentra el 80% de las oficinas de las cooperativas reguladas del país, en consecuencia, las CAC se ven abocadas a competir por la captación de ahorro interno, con la banca privada y otros intermediarios financieros, cuyo asentamiento geográfico tienen en términos generales, la misma preferencia.

7.2. NUMERO DE OPERACIONES

Si bien la importancia del sector cooperativo es gravitante para el desarrollo del microcrédito, a nivel de operaciones, solo representa el 23,46%. El 68,3% de las operaciones del subsector se desarrolló a través de la Banca Privada, en tanto las sociedades financieras han contribuido con el 8,22% y las mutualistas con apenas el 0,02% de las operaciones totales ejecutadas a Junio del 2006.

Paulatinamente se han incorporado bancos privados al servicio de esta industria: Banco Solidario⁷⁸, Credifé del Banco del Pichincha, Banco de

⁷⁸ Uno de los casos más importantes de la banca comercial para las microfinanzas en América Latina es el Banco Solidario por tener dentro de su composición accionaria el 37.41% del capital

Guayaquil. Asimismo, la presencia y acción de sociedades financieras especializadas como Sociedad Financiera Ecuatorial, hoy convertida en Banco y Finca Sociedad Financiera especializada en microcrédito comunal⁷⁹, han apuntalado el desarrollo de esta línea de negocio.

Cuadro 2
MICROFINANZAS REGULADAS. NUMERO DE OPERACIONES

ENTIDADES	Jun 03	Jun 04	Jun 05	Jun 06
Bancos Privados	57.018	87.269	173.225	377.562
Cooperativas	13.450	56.675	112.824	129.695
Sociedades Financieras	7.238	14.474	41.051	45.438
Mutualistas	194	0	81	106
Banca Pública	32	63	27	4
TOTAL	77.932	158.481	327.208	552.805

Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros. Dirección de Estadística
Elaboración: Personal

En cuanto a tecnología, el Banco Solidario ha implementado microcrédito individual⁸⁰ y grupal, tanto a nivel urbano como rural, para lo cual cuenta con el asesoramiento de Acción Internacional y el apoyo de la Cooperación Belga, para desarrollar productos financieros para la Sierra Norte y programas de “bancos comunales”⁸¹ que están por ejecutarse.

pagado que viene a ser aproximadamente US\$ 1.162.000 dólares de ONGs y organismos de microfinanzas.

⁷⁹ Es un modelo que nació en Centroamérica en 1996, en el cual se establecen claramente los derechos de propiedad a través de inversión en capital accionario por parte de sus socios/as. Una acción es igual a un voto no una persona es igual a un voto, están claramente definidos los derechos de propiedad, se satisfacen necesidades de crédito e inversión, se obtiene retorno sobre su inversión. Los reglamentos se hacen de acuerdo a cada comunidad. Se logra alfabetización financiera, uso racional de los recursos y se abre la mentalidad empresarial desde la niñez. El proyecto de “Expansión y Consolidación de la Metodología” es financiado por la Comisión Europea y la Fundación Codespa de España.

⁸⁰ Es una facilidad crediticia que considera como crédito individual al crédito que es solicitado por una persona propietaria de una micro o Pequeña empresa, que demuestre mejora facilidad de garantía.

⁸¹ Se trata de la Metodología Microcrediticia Bancos Comunales creada por John Hatch a mediados de los 80's. Él es fundador de FINCA Internacional con sede en Washington DC y actual miembro directivo de esta organización, presente en diversos 22 países del mundo (Latinoamérica, Asia y África). El método se enfoca a los segmentos de pobreza más baja y se basa primordialmente en la autogestión de los grupos a los que se otorgan los microcrédito: eligen a sus miembros, designan a sus representantes, refuerzan sus propias reglas, llevan sus libros y manejan todas las transacciones de dinero.

El Banco del Pichincha, con su filial CREDIFE, utiliza tecnología de microcrédito individual y cuenta también con la asesoría de Acción Internacional para desarrollar programas de microcrédito, de los cuales se puede mencionar su experiencia exitosa en Santo Domingo de los Colorados.

En cuanto a las Cooperativas de Ahorro y Crédito, muchas de ellas han implementado tecnologías tanto individuales como grupales; y han recibido el asesoramiento técnico de organizaciones como WOCCU, Swisscontac, SALTO, entre otras, sin embargo de acuerdo a la Red Financiera Rural, otras instituciones no poseen una metodología apropiada de microfinanzas rurales, sino más bien brindan crédito de corto plazo dentro de la línea normal de crédito de consumo.

Sociedad Financiera Ecuatorial, por su parte aplica metodologías de microcrédito individual y cuenta con el apoyo técnico de Internationale Project Cónsult GMBH (IPC) para el desarrollo de programas de microfinanzas, institución reconocida a nivel mundial por el desarrollo de programas en Bolivia y Centroamérica.

7.3. CARTERA DE CREDITO BRUTA

Las entrevistas con algunas instituciones de microfinanzas revelaron que ofrecen relativamente pocos productos. El microcrédito para los individuos, préstamos en grupo, vivienda, ahorros y el manejo de remesas⁸² representan las opciones de productos disponibles.

⁸² El estudio Bendixon de remesas encontró que en general, aproximadamente el 15% de los hogares ecuatorianos reciben remesas de parientes que viven en el extranjero.

Los préstamos individuales del microcrédito son casi universalmente de montos pequeños, a corto plazo y con un plan pago estándar basado en una tabla de amortización. Estos tipos de préstamos son generalmente para inventario y materias primas. Préstamos más grandes y a plazos mayores, más apropiados para equipo o instalaciones, no están generalmente disponibles. La mayoría de las instituciones ofrece préstamos “estacionales,” préstamos a corto plazo diseñados para satisfacer necesidades estacionales específicas del negocio, como para aumentar el inventario para los períodos de incremento de ventas.

Los créditos grupales no son ampliamente ofrecidos en Ecuador. Unas pocas ONGs siguen el patrón tradicional de bancos comunales, pero como una metodología de crédito esta perdiendo favor. Incluso el pionero de este acercamiento está cambiando a una metodología de crédito individual, un patrón que se encuentra a lo largo del mundo en vías de desarrollo cuando la industria microfinanciera madure. Por lo menos un banco y varias cooperativas han intentado el crédito de grupos solidarios, o han intentado una alianza con ONGs que ofrecen bancos comunales o grupos solidarios, pero sin incorporar estas tecnologías en sus propios programas.

Los préstamos para vivienda pueden ser usados en la construcción, mejoras, o ampliación—de casas o establecimientos de negocios. Éstos generalmente son de un plazo más largo, pero siguen un programa de repago estándar.

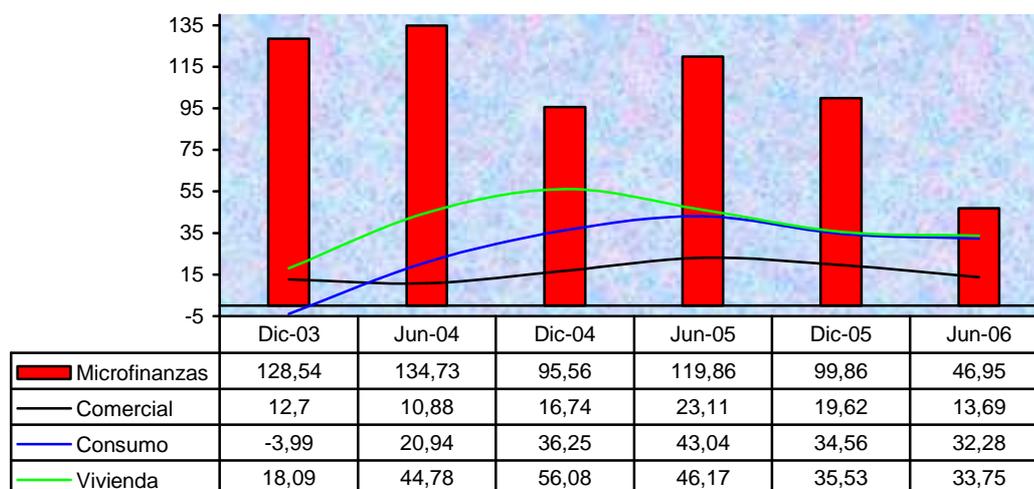
Las instituciones financieras reguladas ofrecen tanto ahorros a la vista como a plazo fijo. Los bancos comunales y las metodologías de grupos solidarios estimulan ahorros “internos” que son manejados por los bancos comunales o grupos, pero las mismas ONGs no pueden captar o manejar ahorros. El mercado, sigue siendo liderado por el Banco Solidario, que

hasta junio del 2006 ha entregado a los microempresarios US\$ 680,37 millones, seguido por el Banco del Pichincha, que ha canalizado a ese segmento US\$ 582,72 millones, Procredito, US\$ 381,1 y Unibanco con US\$ 274,3. Las cooperativas no se quedan atrás. Oscus ha acumulado una cartera de US\$ 144,26 millones y Nacional \$ 134,64 millones, ubicándose detrás del Unibanco y del Centro Mundo, que este año ha entregado \$137,6 millones.

Siendo los bancos privados los de mayor peso relativo, tanto en el número de operaciones aprobadas como el monto de los créditos destinados a la microempresa, a continuación se presenta un análisis comparativo con los otros subsectores crediticios.

Si se relaciona la tasa de crecimiento bruta anual del crédito de la microempresa con el incremento de los otros subsectores financieros, con claridad se puede determinar que es el subsector de mayor dinamia, con el 46,95% de incremento anual, seguido por el crédito de vivienda (33,75%), de consumo (32,28%) y el comercial con el 13,69%.

Gráfico Nro.3
BANCO PRIVADOS. CARTERA BRUTA. Trimestral



Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros. Dirección de Estadística
Elaboración: Personal

Los sujetos centrales de atención de las microfinanzas son las actividades económicas de pequeña escala, urbanas y rurales, y las personas y familias que generan sus ingresos a partir de estas actividades.

El promedio de los pequeños créditos en los bancos llega a los US\$ 1.032, mientras que en las cooperativas es de US\$ 2.314 y en las mutualistas alcanza los US\$ 3.069.

Las carteras de crédito de microcrédito de los intermediarios financieros regulados están concentradas en la sierra, específicamente en las áreas metropolitanas y de alta densidad.

El crecimiento de este nicho, sin embargo, estaría marcado por la contribución de las cooperativas, pues su participación dentro del mercado ha pasado del 8% en 2002 al 43,07% en junio del 2006.

7.4. DEPOSITOS

Las captaciones (los depositantes) generan el crecimiento de las instituciones financieras y el tamaño del sistema financiero.

Cuadro 3
DEPOSITOS – En millones de dólares

ENTIDAD	Dic 02	Jun 03	Dic 03	Jun 04	Dic 04	Jun 05	Dic 05	Jun 06
Bancos Privados	2.179,1	2.317,2	2.663,0	3.012,8	3.375,3	3.649,3	4.231,1	4.806,8
Cooperativas	169,1	196,9	278,1	344,1	451,3	492,3	539,3	603,2
Sociedades Financieras	189,5	208,8	219,3	222,0	246,7	252,5	284,1	331,3
Mutualistas	116,9	132,7	169,4	214,5	250,9	275,3	304,7	351,4
Banca Pública	73,9	86,8	89,9	92,1	129,2	112,1	158,3	140,9
TOTAL	2.728,7	2.942,4	3.419,7	3.885,5	4.453,4	4.781,7	5.517,4	6.233,6

Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros. Dirección de Estadística
Elaboración: Personal

A junio del 2006, las entidades microfinancieras reportaron US\$ 6.233,6 millones de dólares como depósitos, el 45,8% correspondientes a depósitos de ahorro y el 54,2 a depósitos a plazo, siendo los plazos de mayor preferencia: de 30 a 90 días (34,25%), de 1 a 30 días (24,53%) y de 91 a 180 días (23%).

Los bancos y las cooperativas de ahorro y crédito fueron las instituciones de preferencia para los depósitos de ahorros. De estos depósitos, el 77,1% fue colocado en los bancos privados, 9,7% en las cooperativas de ahorro y crédito reguladas, 5,6% en las mutualistas, 5,3% en las sociedades financieras y 2,3% en la banca pública. Las personas de la costa tienen menos inclinación a tener ahorros.

La mayor parte de captaciones de las IMF están concentradas en depósitos a la vista, generando descalces de plazos en las entidades microfinancieras que captan, por lo que se hace necesario diversificar los pasivos.

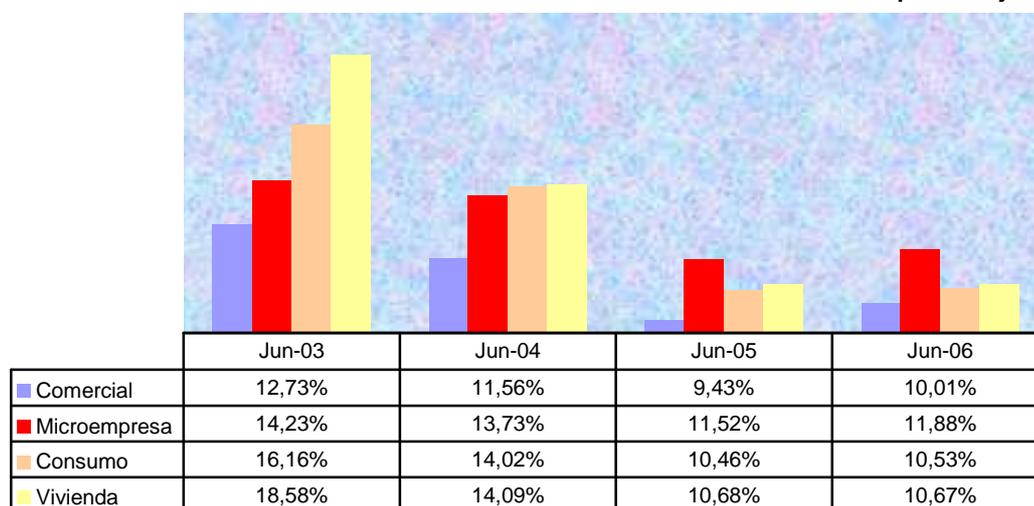
Importante es señalar el paulatino crecimiento de los depósitos en las CAC, pues desde US\$ 169,1 millones captados en el año 2002, a junio del presente año ésta cifra ha subido 3,6 veces.

De acuerdo a los microempresarios entrevistados, las características más importantes para escoger una entidad donde colocar sus ahorros son: la protección y seguridad, que puedan a futuro obtener un préstamo en esa entidad y la calidad del servicio. El acceso a otros servicios como cuentas corrientes o los servicios de cajero automático no fueron vistos como importantes.

7.5. RENDIMIENTO

La línea de negocio que atiende las microfinanzas presenta resultados atractivos, si se considera el costo de oportunidad de los recursos financieros en el mercado internacional; sin embargo, podrían parecer menores en términos de la rentabilidad total de la institución financiera, al mezclar las cuatro líneas de negocios: comercial, consumo, vivienda y microfinanzas.

Gráfico 4
BANCOS PRIVADOS. RENDIMIENTO DE CARTERA EN MICROFINANZAS – En porcentaje



Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros. Dirección de Estadística

Elaboración: Personal

En el año 2005, la rentabilidad promedio de las instituciones participantes en este segmento del mercado alcanzó un rendimiento promedio de 10.60 por ciento; en 2004, el rendimiento se incrementó a 11.27 por ciento y, finalmente, en septiembre de 2005, éste decae ligeramente, ubicándose en 10,86 por ciento.

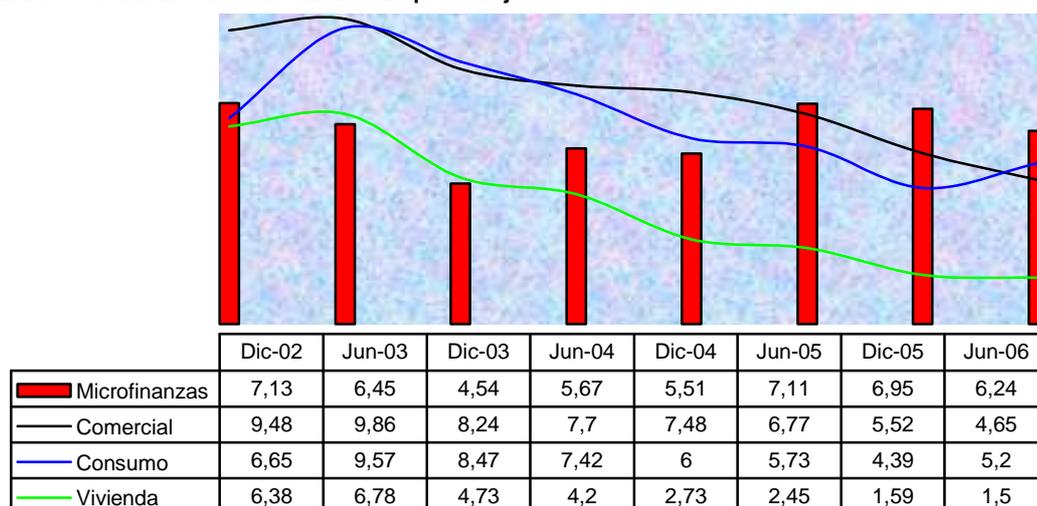
Las instituciones participantes que en 2003 obtuvieron los más altos rendimientos, en orden descendente son: mutualistas (23.56%), bancos privados participantes (10.78%) y las sociedades financieras (12.15%).

Las cooperativas por su parte, obtuvieron el más bajo rendimiento (9.38%). En el año 2004, las cooperativas encabezan los rendimientos (12.37%), siguen los bancos (10.89%); las mutualistas (10.32%) y por último las sociedades financieras (7.10%); la banca pública prácticamente se ha retirado del negocio. Finalmente, al concluir el tercer trimestre de 2005, las mutualistas alcanzaron un rendimiento de 26.56 por ciento, las sociedades financieras un 12.71 por ciento; las cooperativas de ahorro y crédito un 11.20%; en tanto que en los bancos registraron un 10.42%. Si bien la banca pública registra para este mes rendimientos de su cartera, esta no tiene una representatividad importante en el total.

7.6. MOROSIDAD Y COBERTURA

En la Banca Privada, sin embargo no todo es auspicioso para los microcréditos, pues se mantiene la tendencia de altas tasas de morosidad en relación a los otros subsectores.

Gráfico 5
BANCOS PRIVADOS. MOROSIDAD - En porcentaje



Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros. Dirección de Estadística
Elaboración: Personal

7.7. CALIFICACIÓN DE CARTERA

La calificación de la cartera de los microcréditos que para mayo del 2006 ascendía a 722.073 millones de dólares, fue calificada como tipo A: 665.490 millones, 21.586 millones como tipo B, 13.700 millones como tipo C, 5.992 millones de tipo D y 13.303 millones como calificación E.

Cuadro 4
CALIFICACIÓN DE CARTERA – En miles de dólares

CALIFICACIÓN	Dic 02	Jun 03	Dic 03	Jun 04	Dic 04	Jun 05	Dic 05	May 06
A	57.760	104.816	169.158	214.137	310.318	457.698	618.813	665.490
B	3.370	3.539	4.327	6.206	7.891	16.432	19.061	21.586
C	924	1.350	1.758	2.712	4.647	7.469	13.778	13.700
D	2.620	639	854	1.471	1.918	4.094	5.639	5.992
E	1.181	2.446	2.004	3.300	5.327	8.874	11.951	15.303
TOTAL	65.856	112.791	178.102	227.826	330.101	494.558	669.242	722.073

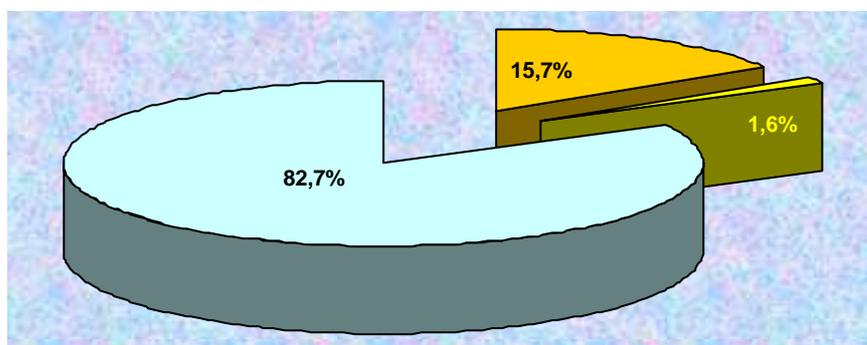
Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros. Dirección de Estadística
Elaboración: Personal

La banca pública y las mutualistas, en ese orden, presentan las más altas probabilidades de no recuperación de la cartera. Estos indicadores para la banca van desde 3,06 en julio del 2003 hasta 6,79% en junio de 2006; las cooperativas de ahorro y crédito, pasan desde 7,17 hasta 5,49% y, por último las sociedades financieras presentan una irrecuperabilidad del crédito del 1,5 hasta 6,4% en igual periodo

7.8. COLOCACIÓN POR PROVINCIAS

Actualmente, las operaciones de microfinanzas se distribuyen en todas las provincias del país con excepción de Galápagos, aún cuando las colocaciones en gran parte se concentran en la provincia del Pichincha con el 43 por ciento, seguida de las provincias del Tungurahua y Guayas con el 12 y 10% respectivamente.

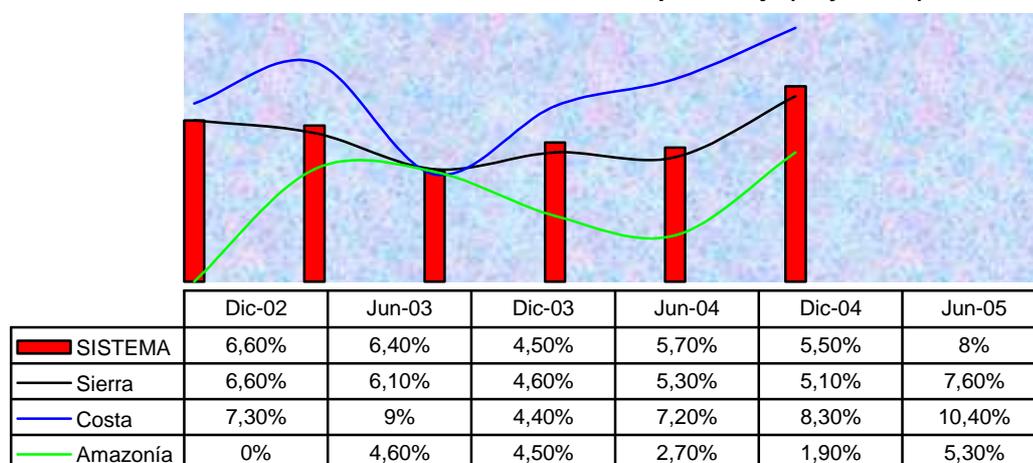
Gráfico 6
MICROCREDITO POR REGIONES - En porcentaje (Mayo 2005)



Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros. Dirección de Estadística
Elaboración: Personal

Del 100% de microcrédito entregado en la Sierra, el 64,9% fue solicitado en la provincia de Pichincha, 8,8% en Chimborazo, 8,5% en Imbabura, en la Sierra, 8,4% en Cotopaxi y 6,5% en Azuay. Del 100% de microcrédito entregado en la Costa, el 70,4% fue entregado a Guayas, el 22,6% a Manabí y el 7% en Los Ríos. Pastaza percibió el 76% del microcrédito de la región oriental, 9,8% a Napo, 4,3% a Zamora, 1,2% a Morona. En forma similar que los demás subsectores financieros, la morosidad se concentra en la región costera, donde se registran los mayores índices y los menores en la amazonía.

Gráfico 7
MOROSIDAD DEL MICROCREDITO POR REGIONES - En porcentaje (Mayo 2005)



Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros. Dirección de Estadística
Elaboración: Personal

8. COOPERATIVAS CONTROLADAS Vs NO CONTROLADAS

En adición a las CAC controladas por la SBS, existen 411 cooperativas que están enlistadas como potenciales operadoras del “Programa de Crédito Productivo Solidario”, las cuales realizan intermediación financiera en las diferentes provincias del país, actuando ya sea con el público o con socios que pertenecen a un gremio particular o patrono común. Estas entidades se encuentran geográficamente ubicadas en 85 cantones de las 22 provincias del país⁸³.

Dentro del contexto señalado, las cooperativas no reguladas son 10 veces más que las reguladas, lo cual ha sido posible porque la Ley de Cooperativas permite su constitución y funcionamiento, con una agrupación mínima de socios y sin exigencia de un monto mínimo de capital.

Lamentablemente, para estas instituciones no se dispone de información consolidada, ni individual que permita a través de un análisis de las principales variables de su gestión, determinar el grado de desempeño e importancia adquiridos, razón por la cual se ha tenido que acudir a la información de la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECOAC), que integra poco más de la tercera parte de las CAC no reguladas existentes.

Precisamente la FECOAC, con la finalidad de apreciar la magnitud y dinámica del cooperativismo de ahorro y crédito a nivel nacional, levantó información de sus socios, correspondientes a los ejercicios económicos

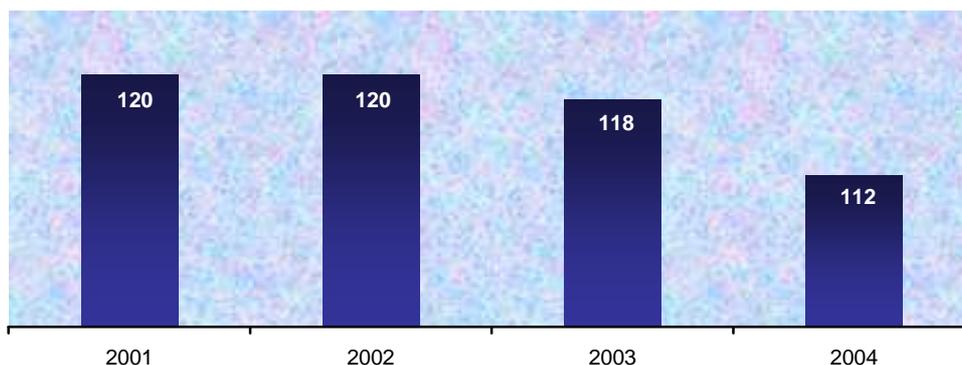
⁸³ Se encuentran ubicadas en las provincias de Pichincha, donde operan 83 matrices, en Guayas, con 50 instituciones, Tungurahua con 35, Manabí 31, Chimborazo 27 y Azuay, Loja e Imbabura con 19, 18 y 16 cooperativas en su orden. En estas 8 provincias el sistema no regulado concentró el 68% del total de cooperativas de ahorro y crédito que operan bajo el control de la Dirección Nacional de Cooperativas en el Ministerio de Bienestar Social.

del periodo 2001 – 2004, fin de analizar el comportamiento de las CAC no controladas por la SBS.

Del total de Cooperativas de Ahorro y Crédito asociadas a la FECOAC, para el 2004, el 77% son no “No Reguladas”. Cabe señalar que precisamente en el año 2004, pasaron 13 CAC a ser controladas por la SBS, entre ellas, las más grandes del sistema como: OSCUS, Pablo Muñoz Vega, Jesús del Gran Poder, El Sagrario, El Porvenir, Santa Ana, Cámara de Comercio de Quito, Previsión Ahorro y Desarrollo, Juventud Ecuatoriana Progresista.

De los análisis de capacitación ejecutados por la Federación las CAC no reguladas, aún carecen de la capacidad institucional necesaria para responder la demanda de servicios financieros, no han atraído los suficientes clientes y recursos por sus propias limitaciones, cubriendo por tanto, con sus servicios, un segmento reducido del mercado.

Gráfico 8
NÚMERO DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO NO CONTROLADAS



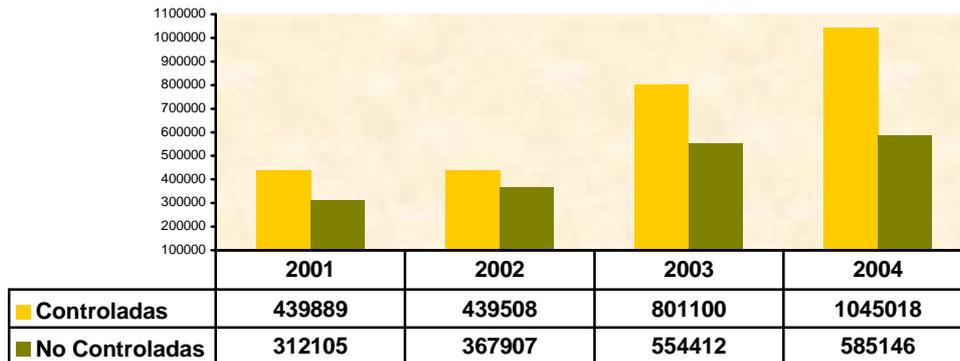
Fuente: Memoria Estadística de las Cooperativas de Ahorro y Crédito Ecuatorianas. FECOAC. 2005
Elaboración: Personal

8.1. NÚMERO DE SOCIOS

El número de personas atendidas por los servicios de las CAC es uno de los aspectos que le da mayor relevancia a su gestión, las 34 cooperativas

controladas por la SBS en el 2004, tienen el 64,1% de todos los socios que hacen operaciones financieras.

Gráfico 9
NUMERO DE SOCIOS ACTIVOS



Fuente: Memoria Estadística de las Cooperativas de Ahorro y Crédito Ecuatorianas. FECOAC. 2005
Elaboración: Personal

Ya que el número de socios de las cooperativas sería de alrededor del 50% de la PEA ecuatoriana. Esa cifra creció a un ritmo menor que las captaciones y que los activos, lo que implica que el valor promedio de las operaciones tanto activas como pasivas de cada socio es cada vez mayor, y que las CAC tienen una capacidad mayor de atención, especialmente en sus operaciones crediticias.

El 79,6% de los socios de las cooperativas controladas y el 83,2% de los socios de las CAC no controladas se ubican en la sierra. Cabe señalar adicionalmente, que para el 2004, la región litoral es la que más crece en número de socios controlados, la amazonía en cambio es el líder de crecimiento en las CAC no controladas.

Pichincha tiene el 32% de los socios activos registrados en todo el país. Las otras cuatro provincias que le siguen en importancia, con mayor número de socios: Tungurahua (16,3%), Manabí (7,9%), Azuay (7,6%) y Loja (7,3%). Las cinco provincias representan el 70% del total nacional de

socios, en tanto que Guayas, la provincia más poblada y de mayor actividad económica del país, ocupa apenas un modesto sexto lugar, y tiene el 5% de socios.

8.2. EVOLUCIÓN DEL ACTIVO

Ya que el factor principal para que una CAC pase al control de la SBS es su tamaño de activos, consecuentemente las CAC controladas con las más grandes pese a que representan en número el 23% del total y representan el 68,7% del total de activos manejados por las cooperativas de ahorro y crédito ecuatorianas.

Cuadro 5
EVOLUCIÓN DEL ACTIVO TOTAL – En miles de dólares

CALIFICACIÓN	2001	2002	2003	2004
Controladas	184.473	253.913	401.190	625.935
No Controladas	104.253	131.753	235.463	285.104
TOTAL	288.725	385.667	636.653	911.039

Fuente: Memoria Estadística de las Cooperativas de Ahorro y Crédito Ecuatorianas. FECOAC. 2005

Elaboración: Personal

El valor del activo fijo de las CAC controladas representó en el año 2001 el 81,6% del total, al finalizar el ejercicio 2004 ese porcentaje baja al 62,6%. Esta notable reducción se debió a una contracción del 26,3% en el año 2002, consecuencia de ajustes contables en la valoración de edificios que tuvieron que ejecutarse a fin de cumplir expresas disposiciones del ente de control. Veinte fueron las cooperativas que registraron una reducción de su activo fijo.

Otra parte de esta reducción también se debió a la decisión de algunas cooperativas en trasladar recursos hacia fines más productivos. En el caso de las CAC no controladas, se produjo un importante crecimiento del activo fijo, pasando de 5,9 millones en el 2001 a 13,3 millones en el 2004.

Las CAC controladas poseen el 66,1% de los fondos disponibles del sistema, porcentaje similar al que corresponde al total de sus activos. Esta evolución por un lado es consecuencia de la inclusión en el control de la SBS de algunas importantes instituciones antes no controladas y por otro lado resultan por el esfuerzo de las cooperativas en acrecentar sus niveles de fondos disponibles.

Cuadro 6
EVOLUCIÓN DE LOS FONDOS DISPONIBLES – En miles de dólares

CALIFICACIÓN	2001	2002	2003	2004
Controladas	15.848	23.440	40.755	71.777
No Controladas	17.350	17.127	29.775	36.810
TOTAL	33.198	40.567	70.530	108.587

Fuente: Memoria Estadística de las Cooperativas de Ahorro y Crédito Ecuatorianas. FECOAC. 2005

Elaboración: Personal

Las CAC controladas son responsables del 67,5% del total del crédito concedido por el sistema cooperativo. Su ritmo de crecimiento creció entre el 2001 y el 2004 en el 53% anual. Por su parte las CAC no controladas lo hicieron a una tasa del 44%.

Cuadro 7
EVOLUCIÓN DEL TOTAL DE LA CARTERA – En miles de dólares

CALIFICACIÓN	2001	2002	2003	2004
Controladas	124.485	183.108	279.007	449.004
No Controladas	75.888	101.004	184.491	215.738
TOTAL	33.198	40.567	70.530	108.587

Fuente: Memoria Estadística de las Cooperativas de Ahorro y Crédito Ecuatorianas. FECOAC. 2005

Elaboración: Personal

Existen además, diferencias en la estructura del activo entre los dos grupos de cooperativas analizados, pero no son muy significativas: mayor es la liquidez y la cartera de las CAC no controladas, en el activo fijo, las CAC controladas tienen cada vez menor participación en tanto que los otros activos tienden a aumentar en ambos grupos.

Cuadro 8
COMPOSICION DEL ACTIVO – En porcentaje

RUBROS	2001		2002		2003		2004	
	Control	No Control						
Φονδος Δισ πονιβλες	9%	17%	9%	13%	10%	12%	11%	13%
Χαρτερα	67%	73%	72%	77%	70%	78%	72%	76%
Αχτιωο Φιφο	14%	6%	8%	7%	5%	6%	4%	5%
Οτρος Αχτι ωος	10%	5%	11%	4%	15%	3%	13%	7%
TOTAL	100%							

Fuente: Memoria Estadística de las Cooperativas de Ahorro y Crédito Ecuatorianas. FECOAC. 2005

Elaboración: Personal

La evolución muestra un esquema de mejoramiento algo más evidente en las CAC controladas.

8.3. EVOLUCIÓN DEL PASIVO

Para fines del 2004, las CAC controladas captaron el 67,7% del total de depósitos a la vista canalizados hacia el sistema, asimismo, la tasa de crecimiento de las CAC controladas (50%) es ligeramente superior que la tasa de las cooperativas no controladas (47%).

Cuadro 9
EVOLUCIÓN DE LAS CAPTACIONES – En miles de dólares

ENTIDADES	2001	2002	2003	2004
DEPOSITOS A LA VISTA				
Controladas	99.002	141.971	210.757	332.561
No Controladas	50.584	68.329	124.680	158.443
SUBTOTAL	149.586	210.300	335.437	491.004
DEPOSITOS A PLAZO				
Controladas	19.930	30.140	71.808	124.952
No Controladas	20.723	12.250	37.943	40.744
SUBTOTAL	40.653	42.390	109.751	165.696
CAPTACIONES TOTALES				
Controladas	118.932	172.111	282.565	457.513
No Controladas	71.307	80.579	162.623	199.187
TOTAL	190.239	252.690	445.188	656.700

Fuente: Memoria Estadística de las Cooperativas de Ahorro y Crédito Ecuatorianas. FECOAC. 2005

Elaboración: Personal

En tanto que la participación de los depósitos a plazo de las CAC controladas crecen del 49% al 75,4% entre el 2001 y el 2004, situación que se explica por el mayor ritmo de crecimiento de éste rubro.

En cuanto a patrimonio, para fines del 2004, las CAC controladas reportan un patrimonio neto que representa el 66,4% del total, porcentaje siete puntos porcentuales inferior al registrado durante el 2001.

Cuadro 10
EVOLUCIÓN DEL PATRIMONIO NETO – En miles de dólares

ENTIDADES	2001	2002	2003	2004
Controladas	55.998	63.788	87.254	122.345
No Controladas	20.543	32.013	51.150	61.810
TOTAL	76.541	95.801	138.404	184.155

Fuente: Memoria Estadística de las Cooperativas de Ahorro y Crédito Ecuatorianas. FECOAC. 2005

Elaboración: Personal

Analizando La composición de los pasivos, las principales diferencias en el financiamiento de las cooperativas son:

- Si bien para los dos estratos el rubro más importante de fondeo es el de depósitos a la vista, esa modalidad de captación históricamente tuvo más importancia para el primer grupo.
- En el caso de los depósitos a plazo se aprecian tendencias marcadamente diferentes. Mientras en las CAC controladas se observa una participación creciente de este rubro lo contrario sucede en las CAC no controladas.
- La reducción que se aprecia en la importancia relativa del patrimonio neto en las entidades controladas se fundamenta en el mayor crecimiento que han experimentado las captaciones frente a como lo ha hecho su patrimonio, esto en el corto plazo no debería preocupar, sin embargo de mantenerse en el largo plazo si podría constituir un freno a su expansión.

Cuadro 11
COMPOSICION DEL PASIVO – En porcentaje

RUBROS	2001		2002		2003		2004	
	Control	No Control						
Depósitos a la Vista	53,7%	48,5%	55,9%	51,9%	52,5%	53,4%	53,1%	55,6%
Depósitos a Plazo	10,8%	19,9%	11,9%	9,3%	17,9%	14,9%	20,0%	14,3%
Otros Activos	5,2%	11,9%	7,1%	14,5%	7,8%	9,3%	7,4%	8,5%
Total Pasivo	69,6%	80,3%	74,9%	75,7%	78,3%	78,3%	80,5%	78,4%
Patrimonio Neto	30,4%	19,7%	25,1%	24,3%	21,7%	22,4	19,5%	21,7%
TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO	100%							

Fuente: Memoria Estadística de las Cooperativas de Ahorro y Crédito Ecuatorianas. FECOAC. 2005
Elaboración: Personal

8.4. ESTRUCTURA DE INGRESOS Y EGRESOS

Las CAC dependen en gran medida de sus ingresos por intermediación financiera, cual se confirma al observar que ambos tipos de cooperativas perciben la mayor proporción de sus ingresos por intereses y comisiones en operaciones de crédito. Las CAC controladas perciben casi el doble de sus ingresos por comisiones, en cambio los ingresos por servicios y operacionales son mayores en las cooperativas no controladas.

Cuadro 12
COMPOSICION DE INGRESOS Y EGRESOS 2004 - En millones de dólares

INGRESOS	Controladas	No controladas	EGRESOS	Controladas	No controladas
Intereses ganados	74,2%	76,9%	Intereses causados	19,7%	24,4%
Comisiones ganadas	13,2%	6,7%	Comisiones pagadas	0,7%	0,2%
Ingresos por servicios	6,6%	10,2%	Provisiones	13,3%	8,2%
Otros Operacionales	2,0%	4,9%	Gastos de Operación	47,1%	44,9%
Otros Extraordinarios	4,1%	2,0%	Otros egresos	2,2%	6,9%
			Impuesto a la Renta / Participación Laboral	6,5%	1,6%
			Total Gastos	89,3%	86,3%
TOTAL INGRESOS	100,0%	100,0%	UTILIDAD NETA	10,7%	13,7%

Fuente: Memoria Estadística de las Cooperativas de Ahorro y Crédito Ecuatorianas. FECOAC. 2005
Elaboración: Personal

En relación a los egresos, los costos de captar son más onerosos para las CAC no controladas, lo cual parecería indicar que el hecho de que las CAC controladas estén bajo la supervisión de la SBS les da una percepción de menor riesgo, por lo cual pueden captar a tasas más competitivas. Es posible que también reflejen un manejo más técnico de los spreads de tasas de interés. Asimismo, el peso de las provisiones es mayor en las entidades controladas, lo cual es entendible ya que éstas deben cumplir de manera estricta las reglas de provisionamiento que deben realizarse en operaciones crediticias.

En otros egresos, en cambio, el nivel de gasto es mayor en el segmento de no controladas, lo que probablemente se explica por el hecho de que éstas entidades están todavía realizando actividades diferentes a la intermediación financiera en una proporción mayor que lo que se da en el otro grupo de cooperativas.

8.5. PARTICIPACIÓN REGIONAL

El cooperativismo de ahorro y crédito ha tenido un desenvolvimiento mucho más amplio en la sierra que en la costa, en el oriente más bien se puede calificar su desarrollo como incipiente.

Cuadro 13
EVOLUCIÓN DE LA CARTERA POR REGIONES – En miles de dólares

ENTIDADES	REGIONES	2001	2002	2003	2004
Controladas	Costa	27.752	37.587	53.667	80.196
	Sierra	96.733	142.862	221.955	363.160
	Oriente		2.659	3.376	5.647
Subtotal		124.485	183.108	279.008	449.003
No Controladas	Costa	2.722	10.528	13.425	17.179
	Sierra	69.721	85.240	161.846	184.275
	Oriente	3.445	5.235	9.220	14.285
Subtotal		75.888	101.003	184.491	215.739
TOTAL		200.373	284.111	463.499	664.742

Fuente: Memoria Estadística de las Cooperativas de Ahorro y Crédito Ecuatorianas. FECOAC. 2005

Elaboración: Personal

Al clasificar las CAC en controladas y no controladas en cada región, se puede observar que es el segundo grupo en el que la sierra tiene un mayor grado de concentración (85,4% frente al 80,9%). En la costa, mientras que las controladas representan el 17,9% las no controladas participan sólo con el 8%. En el oriente son las no controladas las que tienen mayor representatividad.

Cuadro 14
EVOLUCIÓN DE LAS CAPTACIONES POR REGIONES – En miles de dólares

ENTIDADES	REGIONES	2001	2002	2003	2004
Controladas	Costa	30.846	41.977	59.697	91.584
	Sierra	88.087	127.172	219.358	360.162
	Oriente		2.963	3.509	5.765
Subtotal		118.933	172.112	282.564	457.511
No Controladas	Costa	2.182	6.782	8.304	13.151
	Sierra	66.584	69.787	129.849	173.374
	Oriente	2.541	4.012	7.800	12.662
Subtotal		71.307	80.581	145.953	199.187
TOTAL		190.240	252.693	428.517	656.698

Fuente: Memoria Estadística de las Cooperativas de Ahorro y Crédito Ecuatorianas. FECOAC. 2005

Elaboración: Personal

El ritmo de crecimiento es también distinto para cada tipo de cooperativa, la sierra muestra una mayor expansión en las cooperativas controladas, 56%, frente al 42% de las CAC no controladas. En cambio en la costa, son las CAC no controladas las de mayor crecimiento (114% frente al 42,6% de las CAC controladas).

Situación similar ocurre en el caso de las captaciones. Las cooperativas serranas reciben el 81,2% de todos los depósitos recibidos por el sistema a nivel nacional, las CAC de la costa sólo captan el 15,9% y las del oriente una cifra muy marginal, cercana al 2,8%.

9. BANCA PÚBLICA

El gobierno ha desempeñado su papel de promotor del microcrédito mediante varios programas para el fomento y sostenimiento de pymes,

cofinanciados por organismos internacionales, algunos de los cuales han involucrado instituciones como el Banco Central, Corporación Financiera Nacional y Banco Nacional de Fomento. Estos programas se han centrado generalmente en impulsar proyectos para la micro, pequeña y mediana empresa, con la finalidad de combatir la pobreza y el desempleo.

9.1. DECADA DE LOS NOVENTA

9.1.1. Programa Crediticio del Banco Central del Ecuador

El Estado como promotor y ejecutor de programas económicos y sociales creó en 1986 la Unidad Ejecutora del Programa Nacional de Microempresas (UNEPROM), adscrita al Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos. Sus funciones eran de capacitación y de crédito para actividades microempresariales públicas, privadas y mixtas. Sus recursos se originaban de aportes realizados por la AID, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Estado. Fueron canalizados estos fondos principalmente por el BNF y por la banca privada hacia la microempresa.

La UNEPROM mantuvo sus actividades muy débilmente hasta 1997, cuando desapareció definitivamente.

Cuadro 15
PROGRAMA UNEPROM. CREDITOS OTORGADOS

AÑOS	MONTOS (En dólares)	OPERACIONES
1989	208.822	532
1990	32.100	68
1991	181.155	338
1992	208.490	386
1993	49.414	67
1994	308.888	193
1995	26.850	15
1996	16.789	13
1997	2.259	2
TOTAL	1.034.767	1.614

Fuente: FLACSO. Microfinanzas en la Economía Ecuatoriana. 2003.

Elaboración: Personal

En 1998 se dio paso a la creación de la Corporación Nacional de Apoyo a las Unidades Populares Económicas (CONAUPE) adscrita al Ministerio de Bienestar Social, con los mismos fines de la UNEPROM. A causa de los procesos de negociación para la obtención de recursos entre el Estado y los organismos internacionales inició sus operaciones tardíamente a mediados de 1990. Para lo cual, en 1989 la Junta Monetaria ya había asignado US\$160 mil para abrir una línea de crédito para el sector microempresarial. Los recursos de esta corporación fueron canalizaron, hasta 1995, a través del BCE y a partir de ese año pasaron a gestionarse por la CFN, como banco de segundo piso. Estos recursos fueron distribuidos por los bancos privados a los microempresarios.

El BCE estableció un sistema de negociación con entidades financieras y fundaciones para la canalización de los recursos económicos. En estas negociaciones se determinaba, mediante el mecanismo de redescuento, la tasa de interés a la que captaban los recursos estas instituciones, además de la tasa de interés que debían aplicar a los préstamos a los microempresarios. El crédito estuvo dirigido a actividades productivas pero posteriormente se incorporaron actividades de comercio. El crédito individual tenía un límite de US\$ 240 y el corporativo de US\$ 2400 a una tasa de interés preferencial. Los plazos eran de seis meses para necesidades de capital de trabajo y dos años para la compra de activos fijos.

El programa duró casi año y medio, originándose elevados niveles de morosidad, debido a los problemas de corrupción detectados en la concesión de los créditos y a las restricciones presupuestarias que condujeron a la paralización de sus operaciones. El impacto social del proyecto fue limitado, ya que sólo fueron concedidos 6.535 créditos, es decir el 10% de los propuesto y el total de recursos entregados en créditos fue de US\$ 205.520 (Torres, 2002).

Tras esta experiencia, el gobierno inicia un nuevo programa de crédito en el marco del “Programa Global de Crédito a la Microempresa”, cofinanciado por el BID, por un monto de US\$ 19.5 millones. Los recursos se canalizaron a los microempresarios, mediante el BCE hacia la banca privada. El primer desembolso que realizó el BID fue el 13 de agosto de 1992 por un valor de US\$ 1,2 millones con lo que se inició las operaciones del programa.

El programa entregó montos por un valor de US\$ 12.874 mil, el total de créditos otorgados fue de 4.471, y el límite máximo de los créditos individuales era de US\$ 6.000. El 13 de septiembre de 1993 se suspendió el programa para realizar una evaluación de cumplimiento de los objetivos trazados.

La efectividad de la canalización de los recursos a los microempresarios a través de la banca privada tuvo serios cuestionamientos, debido a las señales de fragilidad de los bancos y utilización de estos recursos para solventar problemas de liquidez. Situación que provocó la salida de la banca privada del programa y que el BNF asumiera este rol de una forma muy dinámica, ya que durante los cuatro meses que estuvo a su cargo el programa entregó US\$ 11.762.488 en 4.141 operaciones de crédito. El mecanismo que empleó el BNF para realizar los desembolsos era mediante la utilización de recursos propios, para después solicitar los reembolsos o la solicitud de anticipos, para posteriormente justificar con los créditos concedidos. Los beneficiarios eran microempresarios cuyas unidades de producción informal se dedicaban a la producción o comercialización de bienes o servicios, incluyendo a los sectores rurales y urbanos marginales.

Tras la salida del BNF del programa en diciembre de 1993, continuaron las operaciones en manos de la CFN hasta febrero de 1995, fecha de finalización del programa. El saldo total del programa fue de US\$ 16.121.387 entregados en créditos.

9.1.2. Programa Crediticio de la Corporación Financiera Nacional

La CFN busca contribuir al desarrollo socioeconómico del país mediante líneas de financiamiento para el sector industrial, micro, pequeñas y medianas empresas. En 1992 se transformó en banca de segundo piso, con la función de captar recursos, mediante préstamos del exterior y canalizarlos a través del sistema financiero nacional a las diferentes actividades productivas del país. La modalidad de banca de segundo piso se inició con el “Programa Multisectorial”, financiado por el BID, BM, CAF, con un monto de US\$ 200 millones y con una contrapartida nacional de US\$ 25 millones.

Previo a este programa la entidad fortaleció su patrimonio, implementó un plan de reestructuración, adoptó un nuevo esquema de organización, realizó un programa de desinversión de las empresas que poseía acciones y creó la “Unidad de Coordinación Ambiental” encargada de evaluar el impacto ambiental de los proyectos de inversión (actualmente ya no existe esta unidad).

Fondo de Operación General (FOGEN): Desde 1964 el FOGEN empieza sus operaciones de crédito, esta era uno de los fondos tradicionales de la CFN. En 1993 este fondo pasa a conocerse como “multisectorial” y cubría líneas de crédito tanto para la gran industria como para la pequeña, además cubría líneas de crédito para sector artesanal.

La tasa de interés aplicada era la de mercado y el plazo podía ser de hasta 15 años para activos fijos y 3 años para capital de trabajo.

El Fondo para la pequeña industria y Artesanía (FOPINAR): es un programa que se creó para el desarrollo de la pequeña industria, artesanía y microempresa, fue uno de los más importantes dentro de la CFN y el más adecuado al concepto de las microfinanzas.

Fondo de Crédito a la Pequeña Empresa (FOPEM): este fondo se conocía anteriormente como FOPEM, luego pasa a llamarse CREDIMICRO. Los recursos para los créditos fueron financiados por el Fondo de Solidaridad, vía venta de empresas estatales y estaba dirigido a financiar actividades productivas, comerciales, servicios y vivienda. El monto máximo para la microempresa fue de US\$ 15.000 y el plazo de amortización se daba de acuerdo a la negociación entre las partes, pero fluctuaba entre 5 años para crédito microempresarial y 10 años para vivienda.

Cuadro 16
CREDIMICRO (SECTOR INFORMAL FOPEM) y BID 851

AÑOS	MONTOS (En dólares)	OPERACIONES
1990	337.416	
1991	290.076	344
1992	298.266	119
1993	635.386	296
1994	6.186.343	2.421
1995	2.233.846	1.058
1996	5.502.063	2.565
1997	8.361.581	5.340
1998	10.000.000	7.000
1999	5.800.000	7.300
TOTAL	39.644.977	26.443

Fuente: FLACSO. Microfinanzas en la Economía Ecuatoriana. 2003.

Elaboración: Personal

Banco interamericano de Desarrollo BID-851: la CFN se hace cargo de este programa en el 1996 y a diferencia del CREDIMICRO, éste no financiaba la adquisición de vivienda. El monto del crédito no supera los US\$ 10.000 y el plazo era de libre negociación. Adicionalmente, este

programa contaba con requisitos ambientales, lo que provocó una limitación en el acceso a los recursos. En 1999 los bancos privados utilizaron activamente esta línea de crédito posiblemente debido a los problemas de liquidez que estaba atravesando el sistema financiero.

9.1.3. Programas Crediticios del Banco Nacional de Fomento (BNF)

Esta entidad fue creada para el desarrollo y su campo de acción estuvo dirigido a todos los sectores productivos, con un mayor énfasis al sector agropecuario. De igual forma, contaba con una línea de crédito para la pequeña industria y artesanía, es decir para el sector microempresarial.

Cuadro 17

CREDITOS BANCO NACIONAL DE FOMENTO PEQUEÑA INDUSTRIA Y ARTESANÍA

AÑOS	MONTOS (En dólares)	OPERACIONES
1990	13.634.743	4.754
1991	14.251.908	4.426
1992	14.827.193	4.084
1993	26.364.125	5.961
1994	24.923.788	4.473
1995	9.889.230	1.920
1996	9.537.551	2.635
1997	8.296.271	1.929
1998	3.332.588	1.777
1999	1.383.588	1.929

Fuente: FLACSO. Microfinanzas en la Economía Ecuatoriana. 2003.

Elaboración: Personal

Durante la década de los noventa, el BNF otorgó US\$ 126.440.617 en créditos para el fomento y desarrollos de microempresas, en alrededor de 33.888 operaciones de crédito. Durante la primera mitad de la década los montos fueron sumamente significativos con relación a la segunda mitad, esta restricción del crédito se debió posiblemente a los problemas de recuperación de los créditos ante la ineficiencias en los procesos de calificación de riesgo de crédito.

9.2. TRAS LA DOLARIZACIÓN

Desde el año 2000 se han venido desarrollando programas relacionados con microcréditos y dirigidos a organizaciones indígenas, negras, afroamericanas, campesinas, agricultores y microempresarios en general.

9.2.1. Programa del Ministerio de Bienestar Social

Tras la dolarización se han desarrollado los siguientes programas de microcrédito:

1. Pese a ser un programa constituido en 1997 y puesto en marcha a finales de 1999, el ***Desarrollo Rural Integral*** es un programa que se ha desarrollado en su mayor parte durante los primeros años de la dolarización.

La evaluación intermedia de la fase inicial del Proyecto DRI Cotacachi (1998-2001) tiene por objetivo general ser formativa, proporcionando elementos y recomendaciones para orientar la segunda fase del proyecto. El Proyecto, durante esta primera fase, ha desembolsado aproximadamente 1.058.898 dólares.

El objetivo general del Proyecto es “mejorar las condiciones de vida de la población rural de los cantones: Cotacachi, Antonio Ante, Urcuquí y Pimampiro de la provincia de Imbabura, combatiendo las principales causas de pobreza y marginalidad presentes en la zona”. A partir de enero de 2002 interviene también en los dos cantones restantes de la provincia: Ibarra y Otavalo. La ejecución se enmarca sobre todo en el sector rural y urbano marginal en aproximadamente 23 parroquias.

2. El **Programa de Desarrollo Integral** (PRODEIN) constituido en el año 2000 pero dio inicio sus actividades en el año 2001. Durante ese año tenía un presupuesto de crédito de US\$ 323.700. Los recursos de este proyecto venían del 10% del Fondo de Estabilización Petrolera y aun aporte de US\$ 200.000 de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

El programa pretende apoyar actividades productivas siempre y cuando sean parte de planes de desarrollo local. Beneficia actualmente a las provincias de Esmeraldas, Loja, El Oro, Carchi y Galápagos

Desde el 15 de julio del 2003, por decreto ejecutivo 671, se encarga a éste Programa hacer la entrega de sistemas computarizados a los sectores de microempresarios, empresas comunitarias, asociaciones y organizaciones populares que lo soliciten a nivel nacional.

3. El **Fondo de Desarrollo Local** (FONLOCAL) inició sus actividades en diciembre del 2000. Este programa manejó un presupuesto inicial de US\$ 1.716.105 durante el 2001 y cuenta con recursos provenientes del presupuesto general del Estado.

Este fondo financiero opera a través de un sistema de crédito alternativo el cual opera a través de Empresas Financieras Locales (EFLs), y busca el establecimiento de un nuevo mecanismo de financiamiento para el sector rural organizado. Se lo administra conjuntamente por parte del Ministerio de Bienestar Social y el Instituto Interamericano para la Cooperación de la Agricultura (IICA).

4. El **Crédito Productivo Solidario** (CPS). El 29 de marzo del 2001 mediante decreto ejecutivo fue creado este programa para que,

mediante los servicios de crédito, capacitación y asistencia integral se fortalezcan las capacidades de autogeneración de ingresos de la población que recibe el Bono Solidario⁸⁴. Este programa opera mediante un Fideicomiso, que es manejado por Corporación Financiera Nacional. Sus componentes son:

1. **Fortalecimiento Financiero a Intermediarias de Crédito:** Consiste en un fondo de crédito para entidades intermediarias para dotarlas de mayor liquidez para que puedan ampliar su cobertura hacia el sector de interés de este proyecto.
2. **Fortalecimiento de capacidades técnicas a Intermediarias de Crédito:** Este componente está orientado al desarrollo de capacidades técnicas, para que las entidades intermediarias puedan intervenir en el mercado de manera adecuada, mejoren sus indicadores de gestión y que tiendan a convertirse en instituciones especializadas; y
3. **Capacitación en gestión empresarial y formación en valores empresariales de liderazgo y de desarrollo local dirigido a beneficiarias/os:** Con el objetivo de que mejoren sus capacidades en la administración y gestión en general de sus negocios, fortalecimiento del liderazgo y la gestión de las instituciones donde se encuentran agremiadas, además de una adecuada inserción en el contexto local.

El crédito productivo solidario, constituye una oportunidad de habilitación productiva dirigida exclusivamente a los beneficiarios del

⁸⁴ A Enero del 2006, un total de 1'060.416 ecuatorianos reciben el subsidio, divididos en tres segmentos: 947.181 madres de familia; 110.894 de tercera edad y 2.341 discapacitados. Las madres de familia cobran US. 15 dólares mientras que los Discapacitados y Tercera Edad US. 11,50 dólares.

Bono de Desarrollo Humano facilitando su acceso a crédito y capacitación para la generación de micro negocios y autoempleo. El monto del crédito que se entrega es de hasta US. 600 dólares. Hasta el momento 49 mil ecuatorianos fueron favorecidos por el Crédito Productivo, lo que representa una inversión de US\$ 17,3 millones.

5. El **Proyecto de Desarrollo Local Sostenible** (PROLOCAL), se constituyó formalmente en abril de 2002 y su fuente de financiamiento provenía del Banco Mundial con US\$ 2.400.000, la Comisión Europea con US\$ 100.000 y el Ministerio de Bienestar Social, con recursos del Fondo de Solidaridad con US\$ 200.000.

Su objetivo es combatir la pobreza rural y mejorar la equidad brindando oportunidades de empleo. Beneficia a 31 cantones del país y 120 parroquias donde se abrieron seis microempresas.

Tiene cuatro componentes: planificación del desarrollo local, desarrollo de servicios locales, subproyectos locales, gerencia social del proyecto y fortalecimiento de sistemas financieros rurales.

Sus áreas de trabajo son: la cuenca del río El Angel, estribaciones centrales de los Andes, sur de Manabí, zona occidental de Los Ríos, cuenca alta del Río Jubones y zona oriental de Loja.

9.2.2. Programas del Ministerio de Agricultura y Ganadería

El Ministerio tiene a su cargo dos programas de microcrédito:

- El **Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios** (PROMSA), el mismo que se maneja a través de unidades financieras

locales. Inició sus actividades en el año 1998, pero es un programa que se ha mantenido durante estos últimos años.

El PROMSA) es un programa establecido dentro del marco conceptual de la modernización del estado ecuatoriano, para promover la competencia y la participación del sector privado en la ejecución y financiamiento de la investigación, transferencia de tecnología y sanidad agropecuaria. Fue creado para mejorar el nivel competitivo de la producción, fortalecer el sector agropecuario y desarrollar acciones de modernización de algunas instituciones y de los procesos productivos en el sector agropecuario.

El Estado Ecuatoriano suscribió dos contratos de préstamo:

- a. El Contrato de préstamo BIRF 4075-EC firmado con **el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento**, tiene un costo total de US\$ 25,8 millones, de los cuales el BIRF financia US\$ 19,8 millones y la contraparte nacional US\$ 6 millones que se cubre con aporte del gobierno y de las instituciones que ejecutan proyectos de investigación y alianzas estratégicas internacionales de educación e investigación. En el 2004 el PROMSA aseguró recursos para financiar algunos proyectos y alianzas que terminaron normalmente sus actividades en el 2003, con el fin de completar actividades de investigación y/o de difusión. Su ejecución terminaría el 31 de enero del 2005.
- b. El Contrato de Préstamo BID 892/OC-EC firmado con el **Banco Interamericano de Desarrollo**, tuvo un costo total de US\$ 25,7 millones, de los cuales el BID financió US\$ 20,6 millones y la contraparte nacional US\$ 5,1 millones con aporte del Gobierno y de los agricultores. Su ejecución terminó el 30 de septiembre del 2003.

El proyecto tuvo mucho éxito diversificando las fuentes de investigación agrícola. A través de su accionar se incorporó un número significativo de investigadores calificados a la investigación agrícola. Esto incluye la facultad principalmente universitaria, y científicos internacionales que colaboraron en los proyectos. El Proyecto también fue exitoso en mejorar la productividad de la investigación en el INIAP. Sin embargo incapaz de generar mecanismos institucionales y financieros que garanticen la sostenibilidad del financiamiento a la investigación agrícola. El financiamiento de la investigación agropecuaria sigue tan politizada como cuando comenzó el Programa y la prioridad dada a la investigación agrícola por el gobierno no aparece haber subido a juzgar por el porcentaje del PIB adjudicado a esta actividad. Es necesario que se busquen nuevas alternativas para financiar la investigación agrícola y fortalecer el sistema de innovación en su conjunto. Estas medidas podrían incluir la separación de rubros que por sus características podrían financiar la investigación mediante una tasa a la producción destinada a ese propósito.

- El ***Instituto Nacional de Capacitación Campesina*** (INCCA) es un proyecto que inició en el año 2002, con un presupuesto de US\$ 4.000 financiado por el Banco Mundial.

Fue creado como un organismo autónomo del sector público adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería, con autonomía administrativa, económica, financiera y técnica, con patrimonio propio y presupuesto especial. Sus principales funciones son:

- a. Elaborar estrategias, planes y programas de capacitación agraria

- b. Formular, ejecutar y actualizar periódicamente el Programa Nacional de Capacitación y Transferencia de Tecnología Agraria
- c. Promover, facilitar y apoyar la articulación y coordinación de esfuerzos de capacitación agraria y campesina que realizan las instituciones y organizaciones públicas y privadas
- d. Promover procesos continuos de diagnóstico de necesidades de capacitación agraria, de modo que los servicios respondan siempre a un enfoque precisado por su demanda;
- e. Supervisar, evaluar y auditar técnicamente la ejecución de planes, programas y procesos de capacitación procurando servicios de calidad e impulsando medidas correctivas acorde con las necesidades nacionales en la materia

9.2.3. Programas del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos

Mediante el *Programa de Integración Social* se ha impulsado el programa Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS) que consiste en dar apoyo técnico y financiero a los microempresarios que tengan algún tipo de discapacidad. Este programa inició sus actividades en el año 2000 y para el 2001 contaba con un presupuesto de US\$ 188.329. Las fuentes de financiamiento de esta iniciativa han sido la Agencia Española de Cooperación Internacional, con un 30% y los recursos asignados al CONADIS por el gobierno central.

9.2.4. Sistema Nacional de Microempresa del Ministerio de Finanzas

Esta propuesta nació en el Banco Central del Ecuador y fue concretada en el Ministerio de Economía, mediante la creación del Fondo de Crédito para Instituciones de Microfinanzas y un Fondo de Fortalecimiento

mediante la figura de fideicomisos y un proceso de subastas. Nació mediante Decreto Ejecutivo y la conformación de mesas de trabajo a las cuales fue invitado el sector privado. Posteriormente se configuraron mesas temáticas mediante la participación adicional de cooperación internacional. Este sistema busca:

- Constituirse en eje de una política de Estado de apoyo a las microfinanzas
- Mejorar las condiciones de acceso al crédito
- Fortalecer institucionalmente los operadores microfinancieros.
- Contribuir a generar capacidades productivas
- Reducir la pobreza

Su Directorio está conformado por 4 representantes de la sociedad civil y sector privado y 3 del sector público. El sistema tiene tres componentes:

- a) El Fondo Nacional de Microcrédito: recursos concursables orientados hacia el microcrédito a través de las operadoras. Este fondo arranca con un fideicomiso inicial de US\$ 15 millones destinados a préstamos que irán de los US\$ 300 a los US\$ 5000.
- b) El Fondo de Fortalecimiento, Regulación y Capacitación: el mismo fideicomiso controlará estos recursos concursables (reembolsables y no reembolsables) para fortalecer la capacitación y asistencia técnica de las operadoras y microempresas.
- c) La Red Nacional de Operadores de Microcrédito. Busca aumentar la cobertura de los servicios hacia áreas rurales y urbano marginales. Su columna vertebral sería la extensión del Sistema de Pagos Interbancarios del BCE.

9.2.5. La Red Nacional de Pagos y transferencias del Banco Central del Ecuador

El BCE viene trabajando en la estructuración de un sistema de pagos y transferencias en el que puedan participar cooperativas de ahorro y crédito, a fin de facilitar procesos de transferencia de remesas, pagos de servicios y transferencias entre instituciones.

10. ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES (ONG)

Otro sector que apoya a las microfinanzas corresponde a los fondos de ayuda externa de organismos multilaterales y bilaterales (en especial), el Proyecto SALTO (Strengthen Acces to Microfinance and Liberalization Task Order) de USAID, administrado por Development Alternatives Inc., WOCCU, Swisscontact, DGRV Confederación Alemana de Cooperativas, el programa de servicios financieros rurales en la sierra norte, con el auspicio del Reino de Bélgica. BID, CAF, programas de ayuda bilateral de países desarrollados y fondos especiales.

Muchas entidades principalmente, ONGs⁸⁵ han determinado la validez de otorgar crédito junto a la construcción de un valor cultural, dando capacitación en cómo usar el dinero, de manera que los beneficiarios puedan actuar de forma autónoma. El éxito del microcrédito en este tipo de instituciones está basado en que los pobres son confiables en un contexto de responsabilidad compartida: sus ingresos aumentan y el ahorro y la acumulación de capital (patrimonio familiar) son estimulados⁸⁶. Los programas ejecutados tienden a apoyar el desarrollo de la comunidad beneficiada y romper el círculo vicioso de la pobreza y

⁸⁵ Constituyen organismos autónomos de desarrollo (no locales), con personería jurídica y estructura orgánica (formales), personal y recursos provenientes de financiación externa, sin ánimo de lucro. Su área de acción es el desarrollo rural y se caracterizan por su enfoque alternativo, su habilidad para desarrollar servicios con bajos costos, dar respuestas flexibles e innovadoras, trabajar con recursos humanos voluntarios y depender de financiamiento exterior

⁸⁶ Jordán, Fausto & Román Juan Carlos, (2004), “**La Situación, tendencias y posibilidades de las microfinanzas**”, Fundación UN SOL MÓN, Quito

bajo rendimiento impuesto por el crédito de los usureros, muy a menudo, el único recurso financiero accesible, sobre todo en las áreas rurales del país.

Dada la falta de obligatoriedad para las ONGs en registrarse en algún ente público o privado que controle su accionar, para fines de la presente investigación se ha acudido a la Red Financiera Rural (RFR)⁸⁷. Las ONG que la conforman son:

1. **Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ)**. Es un movimiento de voluntariado, cristiano-ecuménico. Los programas de gestión urbana de las Filiales de ACJ Ecuador incorporan como componentes de trabajo el crédito y la capacitación técnica para iniciativas productivas en coordinación con diversas organizaciones e instituciones locales. Al momento se impulsan experiencias productivas juveniles como "PC Protect" (microempresa de mantenimiento de computadoras) en Machala, Taller de Reciclaje y Lombricultura en Portoviejo, Caravana Artística en Quito, Cultivo de Caracoles en Santo Domingo, etc.
2. **Asociación Solidaridad y Acción (ASA)**.
3. **Ayuda en Acción**. Ayuda en Acción es una Organización No Gubernamental de Desarrollo (ONGD) de origen español, independiente, aconfesional y apartidista que tiene como objetivo principal mejorar las condiciones de vida de los niños y niñas, las familias y las comunidades de los países más desfavorecidos de América, Asia y África. Actualmente, está presente en 19 países de tres continentes
4. **Casa Campesina de Cayambe**. Manejada por los padres salesianos.
5. **Catholic Relief Services (CRS)**. Trabaja en Ecuador desde 1955, buscando elevar la dignidad humana y el bienestar de la población de áreas marginadas. El programa de CRS en Ecuador enfoca sus acciones en 5 áreas especializadas: Agricultura/Desarrollo Rural, Microfinanzas, VIH-SIDA, Sociedad Civil y Respuesta a Emergencias. Se desarrollan proyectos específicos para cada sector pero también proyectos integrales donde interactúan actividades de agricultura, microfinanzas y sociedad civil respondiendo a las necesidades productivas y económicas de la población local e identificando y desarrollando acciones para transformar las estructuras injustas de la sociedad. CRS apoya el mejoramiento de la calidad de vida de más de 32.000 personas de las provincias de Sucumbios, Cotopaxi, Tungurahua, Pichincha, Chimborazo, Bolívar, Azuay,

⁸⁷ Corporación civil sin fines de lucro, constituida legalmente en junio del 2000, por un grupo de instituciones que buscan el desarrollo de las microfinanzas, como una alternativa sostenible de combate a la pobreza. Al momento está conformada por 42 instituciones: 3 bancos (Solidario, Procredit y Pichincha), 1 sociedad financiera (Finca), 16 cooperativas de ahorro y crédito (Codesarrollo, Financoop, La Merced, Luz del Valle, Juan Pío de Mora, San Pedro, Yantzaza, Los Andes, Sac Aiet, San José, Jardín Azuayo, Acción Rural, Maquita Cushunchic, Mushuc Runa, Mujeres Unidas Kullki Wasi, Unión Popular y Ucacnor) y 20 Organismos No Gubernamentales nacionales e internacionales.

Cañar y Loja y trabaja bajo el concepto de asocio y coordinación con instituciones locales que son las ejecutoras directas de los proyectos y con sus participantes. El Programa de Microfinanzas con su metodología de Bancos Comunales busca mejorar el acceso de los pobres a los servicios microfinancieros e incrementar la capacidad de los clientes y de las instituciones socias para fortalecer sus microempresas y unidades productivas; mejorar su capacidad de autogestión; incrementar sus ganancias a fin de mejorar su calidad de vida; e, influir y abogar por políticas microfinancieras y sociales que respondan a sus necesidades.

6. **Centro de Promoción y Empleo para el Sector Informal Urbano (CEPESIU).** Es una institución especializada en la prestación de servicios a la pequeña y micro empresa del ámbito urbano y rural. Las intervenciones del CEPESIU se caracterizan por realizarse a través de procesos de concertación con diversos actores vinculados al desarrollo económico y social de la micro y pequeña empresa, como: organizaciones de los empresarios, municipios y gobiernos locales, otras entidades de promoción del desarrollo, programas gubernamentales y otros, a fin de alcanzar de manera conjunta mejores resultados e impactos en la población ecuatoriana.
7. **Fundación Ecuénica de Crédito (ECLOF).** La Fundación Ecuménica de Crédito es una organización que otorga microcréditos destinados a promover una mayor justicia social y económica. ECLOF trabaja en 40 países de todo el mundo, otorgando préstamos a iglesias, organizaciones no gubernamentales y grupos de personas que no tienen otras posibilidades de acceder a un crédito justo. Se creó un comité nacional de ECLOF en Ecuador, América del Sur, a fines de los años 70, cuando todavía estaba en camino el Proceso de Reforma Agraria que se había iniciado por ley en 1964. la institución está en un proceso de auto-regulación bajo el programa implementado por la RFR, y funciona de conformidad con las políticas y directrices globales y los estándares mínimos de funcionamiento acordados a nivel de la familia global de ECLOF. Estos estándares y directrices son los puntos de referencia en cuanto a ética y transparencia, y contribuyen al fortalecimiento de la democracia nacional. En los últimos seis meses, ECLOF Ecuador ha diversificado nuevamente su cartera mediante la introducción de productos nuevos y la expansión de sus servicios.
8. **ESPOIR**
9. **Fundación de Apoyo Comunitario y Social del Ecuador (FACES).** Es una ONG que trabaja en la provincia de Loja, desde 1991. FACES opera con mujeres que venden comida en los mercados locales y con pequeños comerciantes independientes ofreciendo crédito y servicios de capacitación y asesoría. Promueve el potencial de la comunidad, coadyuva al fortalecimiento y sostenibilidad de sus capacidades y destrezas competitivas y pretende generar oportunidades de empleo y mejores ingresos, acceso y control de los recursos, con equidad de género, para la población de los sectores urbanos, suburbanos o rurales. Sus servicios principales son: micro-crédito en sectores urbanos y rurales, capacitación en gestión empresarial, en crecimiento personal y servicios de salud preventivos (capacitación) y curativos (medicina general, especialidades, odontología, ultrasonido, laboratorio y farmacia)
10. **Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP).** Es una fundación privada con finalidad social, sin fines de lucro, ecuménica y auspiciada por la Conferencia Episcopal Ecuatoriana. Nació de la intención común de un grupo de obispos, sacerdotes y seglares, liderado por Mons. Cándido Rada, que buscaba

dar respuesta en el Ecuador, al llamado del Papa Paulo VI en la encíclica *Populorum Progressio*, de crear un "fondo común" para la "asistencia a los más desheredados" en la perspectiva de un "desarrollo solidario de la humanidad". Sus primeros estatutos fueron aprobados el 22 de julio de 1970. Busca potenciar el mercado financiero rural propiciando el ahorro, la inversión y la reinversión de recursos en la economía campesina a través de las estructuras financieras rurales ligadas a las agencias de CODESARROLLO. De las 1500 organizaciones rurales vinculadas con el FEPP (la mayoría de ellas con personería jurídica y las otras constituidas de hecho) cerca de 700 ya han incursionado en el campo del ahorro y crédito, como cooperativas, como cajas comunitarias o como bancos comunales

11. **Fundación Alternativa.** Es una ONG encargada de precautelar la misión social del Banco Solidario y empresas relacionadas que trabaja por la reducción de la pobreza en Ecuador uniendo fortalezas de sectores empresariales y sociales. Para fortalecer los servicios financieros rurales viene ejecutando un programa de servicios financieros en la sierra norte, contó con el auspicio del Gobierno de Bélgica. Asimismo, ejecutó un fondo semilla auspiciado por el Programa de Apoyo Alimentario PL-480, dirigido a la concesión de créditos grupales a segmentos microempresariales de subsistencia en sectores rurales de Imbabura. También, busca nuevas plazas de servicio para un segmento microempresarial más pequeño, con iniciativas emprendedoras, para los segmentos micro empresariales más pequeños del nivel de subsistencia en zonas urbano marginales y rurales del suroriente y nororiente de Quito y pretende fortalecer a cooperativas reguladas por la Superintendencia de Bancos, mediante asesoría técnica para desarrollar productos y procedimientos de microfinanzas, bajo una metodología probada de desarrollo de productos financieros (En una primera fase con: COOPAD, Andalucía, CODESARROLLO Y OSCUS).
12. **Fundación Repsol YPF.** Es una entidad privada sin fines de lucro, creada en el 2001 para ampliar las acciones de Responsabilidad Social que Repsol YPF cumple en el país, apoyando la educación, salud y proyectos integrales con microfinanzas. La Fundación apoya iniciativas que incorporen las siguientes dimensiones: capacitación en gestión o profesionalización de jóvenes y adultos con miras productivas y comerciales; dotación de infraestructuras productivas y/o comerciales (invernaderos, centros de acopio, etc.); transferencia de tecnología (mejora de procesos, reingeniería, innovaciones, etc.); canalización de microcréditos y fomento del ahorro. A lo largo del 2005, la Fundación ha apoyado 16 iniciativas relacionadas al fomento de actividades productivas y ha dado seguimiento sin aportación de fondos a 9 proyectos que se ejecutaron en años anteriores. La inversión total de la Fundación en esta línea de intervención ascendió a USD 285.021, a los que es preciso añadir un aporte de fondos del área de Responsabilidad Social de Repsol YPF España de US\$ 30.735.
13. **Fundación Esquel.** Fue creada el 31 de agosto de 1990, como una organización de la sociedad civil, privada y sin fines de lucro, que busca contribuir al desarrollo económico, social y cultural de los sectores más necesitados de la población, propiciando condiciones que les permitan superar el subdesarrollo y la injusticia social y promoviendo la reflexión y debate sobre los problemas nacionales. Mantiene vínculos con más de 400 organizaciones de la sociedad civil ecuatoriana La Fundación construye redes, con las que ejecuta en forma directa programas y proyectos. Asimismo, coejecutan proyectos de desarrollo comunitario, a través de asistencia técnica, recursos no reembolsables, créditos, capital de riesgo y fondos rotativos. Construyen y

trabajan para elevar el potencial de gestión de las organizaciones no gubernamentales y asociaciones de base para que puedan continuar sus esfuerzos de desarrollo de manera sostenible y eficiente. Auspician diálogos, manteniendo una capacidad de convocatoria, que permite incorporar varios temas al debate nacional, cuyo análisis se había circunscrito a grupos especializados. A través de su programa de "Desarrollo Empresarial" Integra, apoya, fortalece y sustenta proyectos e iniciativas empresariales para garantizar el acceso a crédito, producción y mercado a pequeños y medianos empresarios.

14. **Fundación Micros (FUNDAMIC)**, Fue creada en 1987 en Guatemala. Asesora a la micro y pequeña empresa orientándolos a temas administrativos específicos, ayudando así a que el empresario obtenga mejores beneficios, comprendiendo las bases de una buena administración, lo que le llevara como resultado mejorar sus decisiones e inversiones. La fundación también ofrece su asesoría basándose en principios económicos y políticas de administración.
15. **Fundación Marco**. Su oficina matriz se encuentra en Riobamba. Ejecuta programas de desarrollo empresarial, con recursos de TRIAS de Bélgica. Proporcionan apoyo logístico, técnico y económico. Fomenta el desarrollo de microempresas y capacita a comuneros.
16. **Fondo de Desarrollo Microempresarial (FODEMI)**. es una organización sin fines de lucro que brinda servicios a más de 7.000 microempresarios ecuatorianos, de los cuales casi 70% son mujeres. Inicia sus actividades como una institución sin fines de lucro el 15 de mayo 1995. Sus primeras gestiones estuvieron dirigidas a la atención directa de los beneficiarios ubicados en los Proyectos de Desarrollo de Área de Visión Mundial Ecuador, localizado en la región norte del país. Ofrece créditos a banca comunal, crédito individual y crédito solidario.
17. **Instituto de Investigaciones Socioeconómicas y Tecnológicas (INSOTEC)**. Es socia de entidades importantes dentro de las cuales se encuentra la Corporación de Promoción Económica CONQUITO cuyo objetivo prioritario es promocionar el desarrollo socioeconómico del Distrito Metropolitano de Quito para incrementar el nivel y la calidad del empleo, promocionar la producción local, la innovación tecnológica y el financiamiento productivo. En esencia la Corporación es un organismo facilitador de procesos que también podrá generar y /o ejecutar proyectos cuando en el entorno no se encuentren los servicios demandados por los beneficiarios. Durante el 2004, el total de créditos concedidos alcanza un total de 2.016 distribuidos de la siguiente forma: Quito (6%), Pelileo (12%), Ambato (25%), Santo Domingo (25%) y Riobamba 32%.
18. **Misión Alianza Noruega**. Su misión es contribuir al empoderamiento de grupos pobres y marginados, devolviéndoles la esperanza y oportunidad de construir su porvenir. Mantiene tres líneas de acción que apuntan a la educación, iglesias y centros para niños especiales, sus ejes son: economía familiar, diaconía, capacitación organizativa, y relaciones familiares. Misión Alianza trabaja en la actualidad en 3 grandes proyectos: **Desarrollo Comunitario**, con sus líneas de acción en Educación, discapacidades e iglesias. **D-Miro** (diaconía de microcrédito rotativo), **Casa Alianza**, la casa de huéspedes creada principalmente para albergar a jóvenes noruegos que vienen a trabajar como voluntarios y el

proyecto de **Sostenibilidad**, en el cual a través de diferentes estrategias se busca la autogestión económica. Los fondos para D-MIRO han sido donados del gobierno de Noruega e iglesias de este país, con el requisito de que sea un fondo auto-sostenible. Actualmente el 71% de los créditos son para la actividad de comercio, taller el 20 %, servicio el 8% y vivienda el 1 %.

19. **Fundación Suiza de Cooperación Técnica** (SWISSCONTACT), fundación privada de cooperación para el desarrollo (formación profesional, fomento de empresas artesanales e industriales, ecología urbana y servicios financieros), constituida en 1959 por círculos del sector privado y la Universidad de Suiza. En la actualidad implementa proyectos y programas de cooperación en 11 países de América Latina, 8 de Asia, 7 de África y 3 de Europa del Este.
20. **Unión Católica de Apoyo al Desarrollo Comunitario** (UCADE). El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y varias agencias de cooperación internacional financian una nueva alternativa de microcréditos en el Ecuador, para quienes no pueden acceder al crédito bancario. Desde el 2004 la UCADE con la colaboración de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana (CEE) y la Iglesia de los Estados Unidos (Catholic Relief Services) logró incorporar a 16 mil familias de Ambato, Guaranda, Latacunga y Santo Domingo de los Colorados en el desarrollo empresarial y la generación de ingresos.

Estas ONGs han contribuido de alguna forma en el otorgamiento de microcréditos acompañados de capacitación, asistencia técnica y fortalecimiento organizacional al interior de las microempresas, inclusive utilizando mecanismos novedosos de garantías; las actividades de capacitación y asistencia técnica que no son parte del ámbito financiero, promueven el desarrollo de la unidad productiva. De la información financiera disponible para diciembre del 2005, se tienen los siguientes resultados:

- La cartera promedio para las ONGs corresponde a 371 dólares por cliente
- La cartera total suma US\$ 29,5 millones y tiene un nivel de morosidad del 4%.
- Por oficial de crédito, en las ONG tienen la responsabilidad de manejar una cartera de US\$ 134,7 miles y a un promedio de 363 clientes.

- La metodología de crédito utilizada es del 10,4% como segundo piso, 28,4% como banco comunal, 16,3% como grupo solidario, en 43,9% como crédito individual y el 0,9% en otras formas.
- El número de clientes ascendía a 79.570.
- Para diciembre del 2005, 16 de las 20 ONGs que integran la SFR, se encuentran formando parte del Proyecto de Autorregulación de Indicadores Consolidados. Los principales datos procesados establecen que:
 1. Tienen una rentabilidad operativa, financiera y patrimonial de 122,56%, 114,45% y 13,22% respectivamente, índices mayores a los resultantes en el sistema de cooperativas no reguladas, adscrito a la SFR.
 2. La tasa de eficiencia operativa de 27,23% es 3,8 veces mayor a las del sistema de CAC.
 3. Los gastos operacionales como porcentaje del total de activos equivalen al 23,02%, 3,4 veces más que en las cooperativas.
 4. Los gastos de personal como porcentaje del total de activos ascienden a 11,67%, 3,2 veces mayor a las CAC.
 5. Los indicadores de productividad son mayores en las CAC no reguladas que en las ONGs, ya que las primeras atienden un 58% más de clientes por oficial de crédito.

6. La gestión de activos y pasivos es mejor ejecutada en las ONGs, el rendimiento sobre la cartera equivale a 37,89% en tanto que en las cooperativas no reguladas alcanza a 15,78%.

Estas ONGs se caracterizan por haber desarrollado metodologías específicas para el trabajo de microcrédito en zonas rurales y urbanas marginales que les han permitido un mayor control del crédito, menor índice de morosidad y menores costos operativos. Dentro de éstas metodologías se pueden mencionar: crédito comunitario, crédito asociativo, grupos solidarios⁸⁸, grupos solidarios ampliados, comités de crédito locales, bancos comunales y cajas de ahorro y crédito⁸⁹.

⁸⁸ El Grupo Solidario abarca a clientes hombres y mujeres, quienes al no poseer garantías reales ni personales, asumen una garantía solidaria, agrupándose con el único propósito de tener un capital propio para invertir en sus negocios. Esta metodología permite lograr un desarrollo de ayuda mutua y generar un proceso participativo.

⁸⁹ Es un modelo financiero ampliamente difundido, originario de España, con más de cien años en el mercado. Su finalidad es administrar e invertir los fondos de sus clientes, de la misma manera que un banco, pero sin fines de lucro. Los dividendos que se generan por las transacciones, se destinan a aumentar los saldos de los afiliados y para fines sociales.

CAPITULO VI

PROPUESTA DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS MICROFINANZAS

11. PROPUESTA DE NORMATIVAS PARA LA SUPERVISION

“...un sistema bancario sano y eficiente se basa en dos pilares. El primero se refiere a las condiciones de operación del mercado, es decir, si existen restricciones respecto a lo que los bancos pueden hacer y cómo lo realizan...El segundo pilar se refiere a la calidad de la supervisión bancaria. Por ello es importante avanzar en el fortalecimiento de la regulación y supervisión bancaria antes de la apertura, de lo contrario existe un alto potencial que el proceso desemboque en una crisis del sector...”⁹⁰

Un marco normativo que no aborde adecuadamente los riesgos y rasgos particulares de las microfinanzas no será de utilidad para estas instituciones.

Un enfoque inflexible y conservador puede restringir excesivamente la oferta y expansión de las microfinanzas al no permitir que la actividad microfinanciera adopte tecnologías crediticias apropiadas.

Tampoco convendría que éste marco sea abiertamente indulgente porque permitiría que operen instituciones débiles, lo que a su vez, ocasionaría bancarrotas, debilitaría la confianza y ocasionaría que personas pobres pierdan sus ahorros.

Así, la medición de estos riesgos, en el ambiente de las instituciones de microfinanzas (IMFs), debe considerar los principios financieros y de gestión de riesgos generalmente aceptados y adecuarse a las características de cada mercado y región.

⁹⁰ Livacic Ernesto y Sáez Sebastián, “La Supervisión bancaria en América Latina en los noventa”. Temas de Coyuntura Nro.10 CEPAL

En el país, la cooperación técnica apoyó el crecimiento institucional de la Superintendencia de Bancos y Seguros, al posibilitar la capacitación intensiva de directivos y supervisores a escala nacional e internacional. La elaboración de un Adendum que contempla principios y procedimientos que deben ser aplicados para la supervisión de operaciones microfinancieras, constituye uno de los logros más importantes en esta materia, al adoptar un enfoque de supervisión basada en riesgos.

11.1. **POR QUÉ MODIFICAR LA REGULACIÓN⁹¹ EN MICROFINANZAS?**

Si bien los avances en esta materia son significativos, tras múltiples entrevistas a entidades controladas y especialistas en el tema, actualmente se distinguen dos motivos básicos para modificar la regulación: por interés de la entidad supervisora y por requerimiento de las instituciones microfinancieras.

En el ***primer caso***, como resultado del trabajo de supervisión y el conocimiento paulatino del microcrédito originado en otras entidades de control como la Boliviana, Peruana y Salvadoreña, donde se inicio con antelación al caso ecuatoriano, reformas normativas en el ámbito de supervisión en microfinanzas, las entidades de control han cuestionado la eficiencia de los instrumentos de supervisión tradicional, por diversos motivos, tales como:

⁹¹ La regulación en microfinanzas, no debería considerar demasiados detalles, puesto que cuanto más pormenorizado sea el marco legal, más difícil será el proceso de innovación de las instituciones reglamentadas. Circulares de entidades supervisoras se modifican con mayor facilidad que conseguir una reforma legal por la vía parlamentaria.

- **Dispersión del riesgo, colocación masiva.** La cartera de las IMFs, a diferencia de la cartera bancaria, se caracteriza por la dispersión del riesgo en miles de operaciones, por lo que difícilmente se produce una concentración de riesgos en pocos prestatarios. La atomización de cartera imposibilita el análisis individualizado de créditos, propio del método tradicional aplicado a la supervisión bancaria, debiendo adecuar los métodos de evaluación de cartera a la característica dispersa del negocio.
- **Informalidad del negocio.** La información financiera base, para determinar la capacidad de pago y endeudamiento de los prestatarios, es construida por la propia entidad en función al relevamiento formal de la actividad o negocio del cliente, sin que existan suficientes documentos de soporte (estados financieros auditados, avalúos de inventarios, etc.). Este aspecto implica la necesidad de analizar si la entidad tiene los elementos de control interno dentro de la tecnología crediticia que compensen y equilibren la falta de información confiable (verificaciones cruzadas domiciliarias y laborales, documentación mínima del prestatario, diversificación de otras fuentes de referencia del cliente, etc.). Generalmente las entidades especializadas en microfinanzas cuentan con una estructura organizacional de control de riesgo de tipo vertical, control sobre control, en virtud a que la evaluación del riesgo se concentra en la última persona del organigrama quién es el oficial de negocio.
- **Volatilidad del negocio.** El índice de rotación de las operaciones microcrediticias es considerablemente superior al de la banca comercial, por lo que el deterioro de la cartera de las IMFs puede

llegar a ser más acelerado, pudiendo en lapsos de tiempo cortos, pasar de una posición solvente a la de alto riesgo, inclusive de quiebra, obligando a que el organismo supervisor cuente con mecanismos que detecten señales de alerta temprana anteriores al surgimiento de la morosidad.

- **Concentración en clientes con características homogéneas:** el negocio de microfinanzas es por una parte, masivo en número de prestatarios y de pequeña escala y por otra, involucra operaciones muy homogéneas entre sí.
- **Descentralización de operaciones.** Para la aplicación de las tecnologías crediticias, las entidades microfinancieras requieren de estructuras administrativas descentralizadas que cuenten con sistemas de control interno adecuados a los riesgos asumidos. Esta característica implica la necesidad de estandarizar los procedimientos de crédito y operativos, con el fin de asegurar la aplicación uniforme de las políticas y estrategias.
- **Capacidad de adaptación a otra actividad.** Los microempresarios poseen gran capacidad de adaptación a nuevas actividades.

Características del negocio que hacen poco aplicables las herramientas de supervisión integral aplicadas tradicionalmente a la banca corporativa. Haciéndose necesario el diseño, desarrollo y aplicación de mecanismos

de supervisión efectivos para IMFs, incluyendo programas de capacitación intensiva para sus supervisores.

En el **segundo caso**, diversas entidades microfinancieras han manifestado su deseo de acceder a un marco de regulación, por diferentes motivos:

- La aspiración a un nivel reconocido por autoridades nacionales, lo cual sirve de cierta manera como certificación ante la clientela y entidades externas.
- La confianza de que la regulación y un status de reconocimiento contribuyan a su desempeño financiero; y
- La perspectiva, una vez bajo el régimen de supervisión, de poder ampliar el paquete de servicios y, en particular, ofrecer servicios de ahorro a sus clientes.

11.2. OBJETIVOS DE LA PROPUESTA

- El objetivo primordial en la regulación de las microfinanzas debe ser **proteger al sistema de prácticas perjudiciales, excesivamente riesgosas**, que puedan amenazar su seguridad. Se trata de minimizar la probabilidad de que la quiebra de una institución tenga un efecto contagioso a los niveles de solvencia y liquidez de otras intermediarias.
- Un segundo objetivo será **proteger a los depositantes** no informados de los riesgos asumidos por los intermediarios en el otorgamiento de microcréditos. Estos dos objetivos hacen necesario que la SBS sea

imparcial e independiente de los intereses de los intermediarios financieros que manejan microfinanzas.

- Un tercer objetivo será **mantener la competitividad del sector**, en el sentido de que deberían de operar un número suficiente de actores intermediarios para asegurar la adjudicación de capital y los servicios de pago al sector real de la economía, así como una libre competencia en el reclutamiento de clientes.

11.3. QUÉ PRINCIPIOS DEBERÍAN REGULAR LA SUPERVISIÓN DE MICROFINANZAS

Fruto del análisis de la experiencia internacional en supervisión de microfinanzas⁹² así como de las recomendaciones resultantes de entrevistas a especialistas y administradores de microcrédito, a continuación se presentan algunos principios básicos que podrían regir la supervisión de esta actividad:

- Supervisar únicamente las instituciones microfinancieras que capten depósitos del público.
- Limitar las captaciones del público a las sociedades anónimas y cooperativas de ahorro y crédito. Las fundaciones no lucrativas no tienen dueños y por lo tanto presentan debilidades importantes con respecto al buen gobierno y a la estabilidad institucional.
- Respalda la participación de inversores estratégicos privados en las instituciones microfinancieras.
- Crear normas más sencillas para los micropréstamos en cuanto a la clasificación de riesgos, documentación del cliente, garantías, y reservas para pérdidas en préstamos. En algunos casos las normas tendrán que ser más estrictas que la práctica corriente y, en otros, más flexibles; siempre deberán ser sencillas.

⁹² Robert Peck Christen y Richard Rosenberg del Banco Mundial, Glenn Westley del Banco Interamericano de Desarrollo; Annie Ritchie de USAID/Uganda; Graham Wright de microsave-Africa; Claudio Gonzales-Vega de The Ohio State University; Xavier Reille, Kanika Bahl, Patricia Mwangi y Jennifer Isern del CGAP; Betty Wilkinson, J. Patrick Meagher y Thierry van Bastelaer de IRIS de la Universidad de Maryland; Beth Rhyne; John Owens; William Steel and Hennie van Greuning del Banco Mundial; Alfred Hannig y Michael Feibig de GTZ; David Wright de DFID; Tom Fitzgerald de IMCC, y J. D. Von Pischke de Frontier Finance Inc.

- Aplicar una supervisión basada en el riesgo, centrada en (i) el gobierno y la propiedad, (ii) la metodología de crédito, y (iii) los mecanismos y procedimientos de control interno de las instituciones microfinancieras.
- Estimular el desarrollo y utilización de centrales de riesgos para que las instituciones microfinancieras puedan evaluar con mayor facilidad la solvencia de los clientes potenciales y los clientes puedan comparar precios entre diversas instituciones financieras.
- Las cooperativas de ahorro y crédito, por lo menos las más grandes, deberían continuar siendo supervisadas por la SBS.
- Los organismos que animan al gobierno a supervisar nuevos tipos de instituciones deben estar en condiciones de ayudar financieramente con los costos iniciales de dicha supervisión.
- El capital mínimo para las entidades microfinancieras debe ser lo suficientemente alto como para que la SBS no termine sobrecargada y más bien pueda realizar su labor de supervisar del modo más efectivo posible.
- Una entidad dedicada a microcréditos no debería contar con autorización para captar recursos del público hasta que demuestre que puede manejar la rentabilidad de los préstamos que haya otorgado, de modo tal, que le permita cubrir todos sus costos.
- La supervisión de las microfinanzas, especialmente con relación a la evaluación de cartera, requiere algunas técnicas y habilidades diferentes de aquellas usadas para la supervisión de bancos comerciales. El staff de supervisores necesitará estar bien entrenado y

de cierta manera especializado para poder trabajar efectivamente en el ámbito de las microfinanzas.

- Por razones similares, los auditores externos no podrán realizar una valoración confiable de la condición financiera de las entidades microfinancieras a menos que ellos evalúen las carteras de créditos con procedimientos específicos de microfinanzas que vayan más allá de prácticas de auditoría estándar.
- La mayor parte de los microcréditos no cuentan con garantías reales. Los límites normales que se establecen para créditos sin garantías o los elevados niveles de provisiones que se fijan para cartera sin garantía real, no son totalmente adecuados para las entidades microfinancieras. El control de los riesgos para este tipo de entidades debería basarse en el comportamiento histórico de recuperación de créditos, en un análisis sobre sus sistemas y prácticas para el otorgamiento de créditos y en el monitoreo que realizan de la mora.
- Los límites establecidos para la participación extranjera o los porcentajes máximos permitidos para un accionista, pueden resultar inapropiados o necesitar de cierta flexibilización en su aplicación, si las microfinanzas locales se encuentran en una etapa donde la mayor parte de la inversión podría provenir de ONGs transformadas u otros inversores motivados por temas sociales.
- Los requerimientos de reportes de operaciones necesitan ser más simples para las instituciones microfinancieras que aquellos diseñados para bancos comerciales.

11.4. PROPUESTA DE SUPERVISIÓN

En base a los principios expuestos, la propuesta considera los siguientes aspectos:

Interés. Las entidades financieras deben estar facultadas para fijar libremente las tasas de interés que pueden cobrar en sus microcréditos, sin embargo, para evitar abusos, es necesario que en los respectivos contratos de crédito se establezca la metodología para calcular y aplicar las tasas de interés y se especifiquen los medios para mantener informado al prestatario, de una manera sencilla, acerca de lo que tiene que pagar a la entidad financiera. Esto es particularmente importante ya que los clientes de microcrédito suelen tener niveles limitados de educación y de experiencia bancaria.

Transparencia contractual. En vista de que las entidades financieras que operan con microcrédito atienden en forma masiva a personas de menores ingresos y nivel educacional limitado, la regulación debe exigir la observancia estricta de normas de equidad, transparencia, información y justificación contractual para este tipo de operaciones. Acompañando los contratos de crédito el uso de cartillas explicativas que establezcan en lenguaje simple, los derechos y obligaciones de ambas partes. Si bien mucho se ha avanzado en este tema en cuanto a información de costos asociados al crédito y la expedición de la ley y normativa que promueve el desarrollo de centros información crediticia (burós), aún se puede establecer reglamentación que refuerce la supervisión.

Garantías. Las instituciones financieras conforme a la tecnología crediticia vigente, deben establecer el monto de crédito a partir del cual exigen a sus clientes garantías reales registrables, tal como lo establece ya la Resolución JB-2002-457. Sin embargo, el microcrédito requiere de

flexibilidad dado que las garantías normalmente consisten en el patrimonio general del deudor y su reputación debidamente comprobados, bienes inmuebles y muebles que éste específicamente señala como parte de su activo, o en garantía personal de un tercero. Podría exigirse por tanto, una garantía real registrada de al menos 5 mil dólares. En el caso de créditos concedidos con prendas no registradas, los respectivos contratos podrían detallar características de bienes, su valor declarado, su ubicación, actuación del deudor como depositario y la aceptación de ser entregados como garantía del crédito.

El proceso crediticio interno. La regulación debe establecer que las entidades financieras que operan con microcrédito cuenten con manuales y políticas escritas en donde se expliciten los controles ejercidos en los diversos niveles de la organización para propósitos de aprobación, administración y cobranza de los microcréditos e incluso para el control de los propios oficiales de crédito. Dichos controles deben dejar evidencias de su ejecución tanto en las carpetas de crédito como en los demás registros que señale el manual de crédito. Aunque los controles deben ser precisos, no es recomendable regular o intentar predefinir el proceso crediticio interno.

Documentación del cliente. La documentación formal exigida por la normativa a las entidades financieras para la concesión de crédito a un microempresario debe ser mínima y estar referida a la constancia de la verificación de la identidad del cliente y de su domicilio. Naturalmente ésta información debe estar acompañada de la información generada por el oficial de crédito de la entidad financiera, conforme a lo establecido en su propia tecnología crediticia, incluyendo la verificación de los pasivos del cliente a través de la consulta a una central de riesgos u otros medios. Asimismo, debe procurarse la existencia de un régimen legal especial para los contratos de menor cuantía que no exija formalidades que

retrasen o encarezcan la operación, tales como la participación de un abogado o notario público y la inscripción del contrato, excepto cuando la operación caiga en mora y la entidad financiera decida hacerla exigible por la vía judicial.

Definición de “mora”. La normativa actual establece una clara definición de la mora, atraso o incumplimiento en el pago de un crédito. Actualmente se lo considera después del quinto día, sin embargo de las experiencias internacionales analizadas y de las entrevistas con especialistas se puede establecer que podría llegarse a modificar los días de incumplimiento, hasta los 15 días. Entonces:

- a) el saldo total del crédito sería registrado como crédito vencido,
- b) se suspendería la generación de ingresos por intereses hasta que sean efectivamente percibidos, y
- c) se aprovisionará o revertirá los intereses por cobrar en un plazo no mayor de 90 días.

La definición de mora también debe incluir pautas sobre reprogramaciones previsiones y castigos de créditos morosos.

Clasificación de la cartera. Al igual que otros tipos de créditos, la cartera microcrediticia se debe clasificar permanentemente en categorías de mayor a menor riesgo de recuperabilidad. La particularidad del microcrédito radica en que los criterios para la clasificación deben ser objetivos (el número de los días de mora del crédito y el número de reprogramaciones) y aplicarse con mayor rigidez que en otros tipos de crédito. Como regla general, los microcréditos deben considerarse en la categoría de máximo riesgo a los 90 días de mora o la tercera reprogramación. Para la debida aplicación de este mecanismo, convendría que las entidades financieras cuenten con sistemas de información que les permitan la clasificación automática de su cartera de microcréditos.

Reprogramación. La normativa prudencial aplicable al microcrédito debe prever mecanismos rigurosos para el tratamiento de las eventuales reprogramaciones que las entidades financieras efectúan, dado que por lo general conllevan un mayor riesgo de recuperación. Por ello, una reprogramación no debe tratarse como un crédito vigente en la contabilidad ni en la constitución de provisiones. Aun si el cliente ofrece garantías adicionales, habría que seguir tratando el crédito como no vigente dado el alto costo de ejecución de las garantías de microempresas en relación con su valor. Por el contrario, no debe considerarse como reprogramado sino como vigente un cliente que, encontrándose al día en sus pagos, obtiene de la entidad un nuevo crédito o una ampliación del crédito vigente respaldado con un análisis que evidencie una mayor capacidad de pago por efecto de un mayor volumen de negocios.

La normativa debe establecer que las entidades financieras cuenten con sistemas de información que permitan a la gerencia identificar y controlar las reprogramaciones de créditos, habida cuenta que éstas se aprueban, formalmente o de hecho, de manera descentralizada en sus agencias y sucursales. Asimismo, los créditos reprogramados deben ser reportados a la central de riesgos del ente supervisor.

Castigo de crédito. Las entidades financieras deben dar de baja del activo, en forma mensual, a los microcréditos que hayan cumplido 360 días de estar totalmente provisionados, sin necesidad de cumplir, por razón de costos, con los trámites y requisitos exigibles a los créditos comerciales. La norma sobre castigos debe incluir la forma como se debe dar aviso a las centrales de riesgos o burós de crédito sobre los castigos efectuados, las circunstancias a considerar para la rehabilitación de los deudores castigados y la obligatoriedad de clasificar en la categoría de

pérdida a un crédito concedido a una persona que detente créditos castigados.

11.4.1. Organización del ente supervisor

El supervisor debe asegurar que su estructura organizativa le permita supervisar a las cooperativas y entidades microfinancieras de manera continua y estrecha. Para tal efecto, la SBS deberá, por lo menos, asignar personal especializado y dedicado a estas entidades. La conveniencia de reunir a los especialistas en una unidad de línea, encargada de supervisar a las cooperativas y entidades microfinancieras, dependerá del número de tales entidades sujetas a la supervisión.

11.4.2. Procedimientos de supervisión

Las responsabilidades de las autoridades de supervisión abarcan el ciclo de vida de una institución financiera, desde la concesión de su licencia hasta su disolución. Durante este período, hay varios puntos en donde se espera que las autoridades intervengan de una manera u otra.

Para la **autorización de la constitución** de una entidad microfinanciera o una cooperativa, ya sea otorgada a una entidad completamente nueva o a una entidad preexistente, el supervisor debe, en el marco del plan de negocios que haya diseñado la institución, evaluar el esquema de gobernabilidad, la experiencia de la gerencia, las tecnologías crediticias, la situación de la cartera y los sistemas de información de la entidad. En el caso de la autorización de una entidad microfinanciera o una cooperativa con base en una entidad preexistente, esta evaluación requerirá de una visita de inspección del supervisor a la entidad, a fin de evaluar su situación operativa y financiera, así como establecer eventuales restricciones operativas o un sistema modular de autorización.

El ingreso de las entidades bancarias y financieras al campo del microcrédito no debe requerir autorización alguna de la SBS, sin embargo, deberá monitorear e inspeccionar las carteras de microcrédito cuando lo considere oportuno.

Para la **supervisión extra situ** (análisis de gabinete) el supervisor debe exigir esencialmente la misma información periódica a las cooperativas y entidades microfinancieras que exige a los bancos. Sin embargo, es importante que el supervisor analice y depure periódicamente los formatos de información que solicita a fin de no recargar innecesariamente a las entidades financieras, especialmente a las de menor tamaño.

Al igual que en el caso de los bancos, la supervisión extra situ debe proporcionar los insumos para la planificación de las visitas de inspección y debe encargarse de dar seguimiento a los hallazgos y las instrucciones emanadas de la visita. El supervisor debe diseñar y desarrollar, para sus propios análisis, nuevos programas y reportes que permitan el seguimiento de grandes paquetes y perfiles de deudores, incluso el perfil de los deudores por sucursal y tipo de crédito, tasa de crecimiento del endeudamiento de los clientes, detección de excepciones a las políticas y tecnologías crediticias (montos, plazos, tasas, garantías), clientes compartidos con otras entidades financieras, grado de dispersión de las calificaciones de los clientes en el sistema y el cómputo de provisiones por efecto de peores calificaciones de los clientes en el sistema.

Supervisión in situ. El supervisor debe enfocar las visitas de inspección a las cooperativas y entidades microfinancieras en una evaluación de las tecnologías crediticias utilizadas, la calidad de los recursos humanos, los sistemas informáticos y los controles internos. El análisis de la cartera debe hacerse a través de muestras estratificadas ya que el gran número

de clientes de estas entidades hace que la calificación individualizada de créditos sea antieconómica.

Además, sobre la base de la información de la central de riesgos, el supervisor debería efectuar periódicamente visitas simultáneas a entidades financieras que comparten clientes morosos, con la finalidad de apreciar, sobre una base muestral, cómo las distintas tecnologías crediticias utilizadas han estimado la capacidad de pago del cliente y han fijado la periodicidad de sus cuotas. Los resultados de estas visitas deberían ser puestos a disposición de cada una de las entidades acreedoras.

Marco sancionatorio. El supervisor bancario debe sujetar las entidades microfinancieras al mismo régimen de sanciones aplicable a las entidades bancarias. El marco de sanciones para las cooperativas de ahorro y crédito debe enfocarse en la imposición de sanciones personales a los responsables de las infracciones y no solamente afectar el patrimonio de la entidad a través de multas y provisiones.

Normas de contabilidad. El supervisor debe estar facultado para establecer las normas para la adecuada contabilización de las operaciones de las entidades financieras que operan con microcrédito. En especial, es importante que las normas fomenten el tratamiento de reestructuraciones, reconocimiento oportuno de la mora, el registro de las renovaciones y reprogramaciones no declaradas y la constitución de provisiones para incobrables.

El riesgo en el microcrédito se reconoce sustancialmente en función de la mora; por ello, es particularmente importante contar con una información contable muy detallada sobre la mora y las reprogramaciones de los microcréditos. También es imprescindible que el supervisor cuente con

información contable fidedigna sobre los créditos castigados por incobrabilidad, dato necesario para la evaluación de la tecnología crediticia de la entidad.

Publicación de información. En principio, el supervisor debe establecer que las cooperativas y entidades microfinancieras se sujetarán a las mismas normas establecidas para todas las entidades financieras en cuanto a la elaboración, presentación y difusión de información periódica al mercado y al supervisor. Sin embargo, la información debe poner énfasis en los rangos de antigüedad de la mora y la distribución de costos operacionales. En cuanto a las cooperativas pequeñas y las entidades microfinancieras en las áreas rurales (al grado en que estuvieran supervisadas) podrían estar sujetas a informes menos frecuentes en lo que concierne a su pasivo, por ejemplo en cuanto a la posición de encaje legal y la estratificación de depósitos. Este tratamiento no debería extenderse al activo, en donde se les debería exigir la presentación de informes igualmente detallados y tan frecuentes como presentado por cualquier otra entidad financiera supervisada.

Auditoría externa y calificación de riesgo. El supervisor debe determinar el alcance del trabajo de los auditores externos a fin de asegurar que se cuenta con la suficiente experiencia para realizar una adecuada revisión del control interno y de la labor de la auditoría interna, así como de la seguridad e integridad de los sistemas de información y los procesos administrativos. En el caso particular de las entidades microfinancieras y las cooperativas, la auditoría externa debe poner énfasis en el funcionamiento adecuado de sus tecnologías crediticias y sus controles internos. En cuanto a las calificadoras de riesgo, el supervisor debe establecer que desarrollen y adopten metodologías objetivas y apropiadas para la calificación de las cooperativas y las

entidades microfinancieras en base a sus propios méritos y riesgos, sin perjuicio de su mercado objetivo (es decir, personas de bajos ingresos).

11.5. PROPUESTA DE REGULACIÓN

11.5.1. Forma jurídica y objeto

La regulación debe exigir que las entidades financieras especializadas en microcrédito se organicen como sociedades anónimas o como cooperativas. No se debe permitir la inclusión de fundaciones sin fines de lucro en el sistema financiero supervisado, en vista de que sus importantes debilidades institucionales les hacen impropias para captar depósitos del público.

Entidades microfinancieras. La regulación debe contemplar mecanismos para que las entidades rentables que cuenten con recursos patrimoniales suficientes, tecnologías microcrediticias eficientes (clientes, personal y sistemas) y directivos de comprobada solvencia moral puedan participar en la creación de sociedades anónimas. Éstas deben contar con la concurrencia de inversionistas estratégicos, institucionales o privados, que provean los mecanismos societarios de control y los recursos frescos necesarios para completar el capital mínimo en efectivo. Asimismo, deben operar sin restricciones de ámbito geográfico.

Cooperativas de ahorro y crédito. La normativa prudencial debe exigir la especialización financiera de éste tipo de cooperativas y limitar el financiamiento de sus actividades sociales o comunitarias a los excedentes líquidos de ejercicios anteriores. Esta separación de actividades financieras y no financieras, que en algunos casos podría requerir la creación de una nueva cooperativa, se ve necesaria para facilitar la supervisión de las mismas. Al igual que a todas las demás

entidades financieras, a las cooperativas se les debe permitir operar con microcrédito, siempre y cuando estén sujetas al marco regulatorio para esta actividad.

11.5.2. Propiedad

Entidades microfinancieras. La regulación debe requerir que los accionistas fundadores de las entidades microfinancieras se sujeten al análisis individual de solvencia moral y económica requerido a todo accionista de entidades financieras.

Para el caso de entidades creadas en base en personas jurídicas sin fines de lucro o en las cuales existe un porcentaje mayoritario de accionistas institucionales, la regulación debe establecer que el supervisor evalúe y eventualmente rechace aquellas solicitudes en las que la estructura patrimonial no garantice un equilibrado control societario y una adecuada orientación empresarial.

La regulación o, a falta de ésta, el correspondiente plan de negocios de la nueva entidad, debe prever que en el mediano plazo se cuente con la presencia de inversionistas privados con una participación accionaria que les permita, cuando menos, tener capacidad de veto en las grandes decisiones societarias. La regulación también debe establecer que los estatutos de las entidades sin fines de lucro que participen en el capital de entidades microfinancieras y los contratos con sus financiadores claves contemplen la facultad de adquirir acciones de empresas con fines de lucro.

Cooperativas de ahorro y crédito. La regulación debe asegurar que la membresía de una cooperativa de ahorro y crédito esté compuesta por personas físicas (naturales) que se organizan con el propósito de

solventar una evidente ausencia de adecuados servicios financieros. También se puede permitir la participación de otras cooperativas a medida que existan normas para evitar los posibles conflictos de interés que se pueden generar en ese tipo de estructuras.

11.5.3. Control Societario

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. La regulación de las entidades microfinancieras debe establecer que la persona que ejerce la fiscalización interna por cuenta de la junta general de accionistas (generalmente el auditor) cuente con experiencia en la actividad microcrediticia. Esta persona deberá evaluar la existencia y aplicación de adecuadas políticas de crédito y otros aspectos de la tecnología crediticia e informar de ello a los accionistas. Como muchas entidades microfinancieras tuvieron su origen en fundaciones, también es de importancia clave que el marco regulatorio defina claramente las responsabilidades de los órganos directivos (que representan los intereses de los accionistas) y la administración de la entidad.

Cooperativas de ahorro y crédito. La regulación debe disponer los requisitos de solvencia moral y formación necesarios para ocupar cargos directivos, confiriéndole a ésta la facultad de convocar directamente a la asamblea general en casos de grave infracción a la ley, a la normativa prudencial, a los estatutos o a los acuerdos de la asamblea general en que pudieran incurrir el consejo de administración o la gerencia. Los informes que emitan sus máximos organismos deben ser puestos en conocimiento de la SBS, quien podrá adoptar las medidas correctivas o sancionadoras, incluyendo la remoción de los responsables.

11.5.4. Dirección y Gerencia

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. La regulación debe exigir que, además de solvencia moral, los miembros del directorio (consejo de administración, en el caso de las cooperativas) y la gerencia de las entidades microfinancieras y cooperativas demuestren conocimiento en el manejo de entidades financieras, el microcrédito y del marco de su regulación y supervisión. El supervisor debe tener la facultad de vetar o de requerir la sustitución de aquellas personas que participan en la dirección de dichas entidades sin contar con suficiente experiencia financiera, un nivel jerárquico adecuado o cuya permanencia en el país sea por tiempo limitado. Asimismo, la regulación debe separar los roles del directorio y la gerencia a fin de que estén claramente delimitadas las funciones y responsabilidades de cada uno de ellos, así como sus interrelaciones con la asamblea general y, en el caso de las cooperativas, sus interrelaciones con la junta de vigilancia.

11.5.5. Control Interno

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. La regulación debe establecer la clara responsabilidad de los órganos directivos de la entidad microfinanciera o de la cooperativa de establecer políticas y procedimientos adecuados de control interno y de auditoría interna. Los mecanismos de control interno deben estar claramente establecidos en los manuales organizativos y operacionales y deben incluir las pistas de auditoría necesarias para un adecuado control posterior. Aquellos vinculados con el manejo de la tesorería y la captación de depósitos deben guardar la debida similitud con los de la banca comercial, mientras que los vinculados con la administración de microcréditos deben ser altamente especializados en función de su descentralización significativa.

Las políticas y los procedimientos de auditoría interna deben contener, además de las medidas usuales de auditoría de las operaciones bancarias, programas de trabajo especializados en la detección de fraudes vinculados con una administración masiva de microcréditos. Dichos programas deben priorizar las visitas a los prestatarios que, entre otros, permitan detectar eventuales brechas en el diseño o la implementación del control interno.

Cooperativas de ahorro y crédito. La regulación debe asegurar que los mecanismos de control interno aprobados por el consejo de administración estén adecuados a los tipos de servicios financieros que ofrezca la cooperativa, al igual que las políticas de control posterior que establezca y ejecute la junta de vigilancia directamente o a través del auditor interno.

11.5.6. Capital mínimo

Entidades microfinancieras. El supervisor debe establecer un monto mínimo de capital que debe ser suficiente para respaldar el inicio de operaciones como entidad financiera regulada durante un período de tiempo. El monto de capital mínimo debería ser especificado de una manera tal que su poder adquisitivo no se reduzca por la inflación.

Convendría establecer niveles de capital mínimo para la constitución de nuevas CAC's y para aquellas que pasen al control de la SBS, (tomándose en cuenta criterios de localización geográfica para las que operan en zonas urbanas y otro para las que operan exclusivamente en ciudades y poblaciones pequeñas o rurales).

Cooperativas de ahorro y crédito. El tema de capital mínimo no se aplica tan fácilmente a las cooperativas dado que son entidades preexistentes. Por lo tanto, el nivel de capital mínimo no solamente tiene que basarse en la viabilidad de las operaciones sino, en vista de los recursos limitados del supervisor, también en la cantidad de cooperativas que se verán impactadas por la medida. Además, considerando la dificultad en determinar el capital institucional de las cooperativas, que muchas veces operan bajo normas de contabilidad laxas o imprecisas, el supervisor debe evaluar la posibilidad de basar su límite en el nivel de ahorros, que se mide con mayor facilidad.

11.5.7. Relación de solvencia

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. La regulación debe exigir una adecuación patrimonial (capital a activos ponderados por riesgo) más elevada para las entidades microfinancieras y las cooperativas de ahorro y crédito que para los bancos comerciales. Será más elevada cuando más riesgosas se consideren las entidades microfinancieras y las cooperativas de ahorro y crédito en comparación con los bancos comerciales; una relación razonable podría situarse en el rango de entre el 10% y el 15%.

Cooperativas de ahorro y crédito. Lo preferible sería que la regulación solamente reconozca el capital institucional para la relación de solvencia de las cooperativas de ahorro y crédito. Alternativamente, las acciones de los miembros sólo deberían ser consideradas como parte del capital si éstas son “estabilizadas”. La estabilización de acciones significa que siempre que la adecuación patrimonial para las cooperativas de ahorro y crédito se acerque a su valor mínimo permitido, los miembros ya no pueden continuar la redención de acciones de la cooperativa de ahorro y

crédito, ya sea directamente al cobrarlas o indirectamente al tomar un préstamo automático.

11.5.8. Especialización crediticia

Entidades microfinancieras. La regulación no debe sujetar las entidades microfinancieras a ninguna restricción respecto al sector o región que atiendan. Sin embargo, la regulación debe sujetarles a un límite individual de crédito, preferiblemente no mayor de entre el 3% y el 5% de su patrimonio, con el fin de diversificar su riesgo crediticio y de garantizar su especialización en el financiamiento de actividades a pequeña escala. Cuando se trate de créditos superiores del 1 a 2% de su patrimonio, deben exigir a sus clientes la constitución de garantías reales registradas.

En tal sentido, la regulación debe señalar que cada entidad financiera debe contar con una política clara en cuanto al monto máximo—y sus excepciones que puede conceder a un cliente bajo la modalidad de microcrédito, a partir del cual es necesario exigirle garantías reales y/o una documentación formal sobre sus actividades. Este monto debe considerar el endeudamiento que el cliente pueda haber contraído en otras entidades del sistema financiero y otros financiadores.

Cooperativas de ahorro y crédito. La regulación debe establecer para estas cooperativas el mismo límite individual de crédito aplicable a las entidades microfinancieras, a fin de encuadrarlas dentro de la estructura del sistema financiero como “entidades financieras especializadas en créditos de pequeño monto a personas naturales”.

Las cooperativas de ahorro y crédito no deberían ofrecer servicios no financieros (asistencia técnica, capacitación, actividades productivas) cuyos riesgos y manejo requieren de diferentes habilidades,

financiamiento y capital de riesgo. Al respecto, es preferible que las cooperativas multiactivas o integrales que presten servicios de depósito en una cooperativa de ahorro y crédito independiente cesen la captación de depósitos.

11.5.9. Operaciones Permitidas

La regulación debe permitir a las entidades microfinancieras y cooperativas operar de manera expresa en toda la gama de operaciones financieras que implica dar un servicio integral a sus clientes. Ello incluye que en la parte crediticia puedan operar, en la medida que aumentan el volumen y la complejidad de sus negocios, no sólo con microcréditos sino con otros productos crediticios que sus clientes puedan requerir, tales como el arrendamiento financiero de muebles y equipos, el crédito contra facturas cambiarias y la emisión de fianzas a favor de terceros.

Sin embargo, dichas entidades no deben estar facultadas para recibir depósitos en cuenta corriente, ni para operar en comercio exterior. Tampoco deben estar facultadas para efectuar operaciones de crédito por cuenta y riesgo de terceros, bajo la forma de mandatos, fideicomisos o cualquier otra modalidad. El crédito otorgado bajo este último tipo de instrumentos normalmente se concede bajo condiciones distintas y menos severas y, por lo tanto, introduce una dualidad peligrosa en los procesos crediticios de la institución.

11.5.10. Distribución de excedentes

Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. La determinación y distribución de las utilidades de las entidades microfinancieras debe sujetarse al régimen de las entidades financieras en general y al régimen tributario como cualquier otra empresa. La

capitalización obligatoria de utilidades durante los primeros años de operación es un mecanismo prudente que debe contemplarse en la regulación o como facultad del supervisor al momento de conceder una licencia.

Cooperativas de ahorro y crédito. El marco regulatorio de las cooperativas debe contemplar: a) la obligación de capitalizar un porcentaje significativo del excedente hasta que se satisfagan los requisitos de capital institucional; b) el destino de la reserva legal en caso de disolución y liquidación de la cooperativa y c) la divulgación entre los asociados, por medios adecuados y con periodicidad establecida, de la tasa de rendimiento de los aportes.

Debe existir un retorno adecuado que estimule a los asociados a continuar con la cooperativa. Esto se logra por medio de la utilización de los excedentes de inflación, los cuales obligatoriamente están siendo capitalizados junto con los demás. Es decir, sin insinuar que se debe obtener un retorno como si las cooperativas fueran sociedades por acciones o limitadas, se debe establecer que el retorno esté entre el nivel de inflación y la rentabilidad promedio de una inversión o de un depósito de ahorro en el mercado.

11.5.11. Operaciones vinculadas

Entidades microfinancieras. La legislación debe prohibir a las entidades microfinancieras, así como a todo intermediario financiero bancario, la concesión de créditos vinculados a sus propietarios, directores, gerentes de nivel superior y familiares. Si la definición de “tercero relacionado” es más inclusiva (por ejemplo, si incluye a empleados o pequeños accionistas), entonces podría ser necesario permitir cierta flexibilidad en la concesión de préstamos vinculados.

Cooperativas de ahorro y crédito. El principio antes anotado no es aplicable a los asociados de una cooperativa (y sus familiares), excepto para aquellos asociados que cumplen un rol de administración, vigilancia o gerencia. Además, en estas entidades la mora debe suspender los derechos societarios del asociado-deudor en tanto no regularice su situación, al igual que el inicio de una acción judicial de cobro debe inhabilitar los derechos societarios al deudor enjuiciado.

11.5.12. Endeudamiento

Las entidades microfinancieras y las cooperativas deben tener la facultad de contraer obligaciones con personas jurídicas, tanto en el país como en el exterior. Estas obligaciones pueden provenir tanto de fuentes comerciales (por ejemplo, entidades financieras) como de fuentes no comerciales (por ejemplo, organismos públicos y donantes). En todo caso, se deben observar las normas existentes para las demás entidades financieras sobre la diversificación de fuentes de financiamiento. En particular, se debe limitar el endeudamiento de una entidad microfinanciera con un solo acreedor (comercial o no comercial) hasta por un porcentaje relativamente bajo (50% o menos) de su patrimonio cuando se trate de financiamientos a corto plazo (un año o menos). El monto del financiamiento no comercial considerado en conjunto también debería ser limitado.

11.5.13. Crédito externo no comercial

La regulación para las entidades microfinancieras y las cooperativas debe restringir la dependencia de recursos del Estado o de donantes (“crédito externo no comercial”), por lo que se debe establecer un límite para tales recursos. Este límite puede variar entre el 10% y el 50% del patrimonio

efectivo de la entidad y debe aplicarse de manera más estricta para las cooperativas de ahorro y crédito que para las entidades microfinancieras incorporadas. En caso que dichos recursos sean concedidos con una tasa inferior a la del mercado, el subsidio debe ser adecuadamente contabilizado.

CAPITULO VII

PROPUESTA PAÍS

El microcrédito ha demostrado ser una herramienta útil para elevar los niveles de bancarización⁹³ en el país. La consolidación de este producto plantea por tanto, nuevos retos relacionados con su masificación en zonas urbanas y su extensión a las rurales, así como la incorporación de tecnologías de punta que abaraten los costos de operación y mejoren el acceso.

En los últimos años el sector financiero ha venido incursionando de manera exitosa en el microcrédito con una metodología especializada de crédito escalonado que fomenta la cultura de pago y ayuda a fortalecer el vínculo financiero entre la banca y los segmentos de menores ingresos. Así, además de proveer microcrédito, la banca ecuatoriana ha venido asumiendo el importante desafío de avanzar hacia un modelo integral de microfinanzas, entendido como la provisión conjunta de servicios de ahorro, crédito, seguros, transferencias de fondos y sistemas electrónicos de pagos.

12. ORIENTACIÓN DE LAS MICROFINANZAS

Ahora que se empiezan a consolidar los logros en el área de microcrédito, es imperativo reconocer que las personas de menores ingresos, además de requerir crédito, demandan nuevos servicios financieros⁹⁴ como instrumentos de ahorro, de pago, seguros y de envío de remesas⁹⁵.

⁹³ Es el porcentaje de población que tiene una o más cuentas bancarias sobre el total de la población de 18 años o más.

⁹⁴ Existen experiencias y metodologías internacionales con modelos novedosos de provisión de servicios financieros, que han permitido el acceso de la población de menores ingresos a los canales financieros formales.

⁹⁵ En el 2005, las remesas de dinero a América Latina y el Caribe alcanzaron más de US\$ 53,6 mil millones mediante un aumento del 17% convirtiéndolo a la región en el Mercado de remesas más

En el terreno del ahorro, estas poblaciones actualmente utilizan mecanismos informales que no le brindan seguridad, rentabilidad, ni liquidez adecuadas. El ahorro financiero formal, en cambio, proporciona flexibilidad en la administración de las finanzas, permite utilizar el sistema de pagos formales y garantiza seguridad de almacenamiento y conservación del valor económico en el tiempo.

El acceso a los productos y servicios financieros por parte de la mayoría de la población es uno de los mayores retos para el sistema financiero formal. Por tanto, para conseguirlo se requerirá del concurso de las instituciones del sector privado, de políticas gubernamentales y de marcos institucionales propicios para el desarrollo de esta actividad.

Para las entidades financieras el desafío consiste en integrar las microfinanzas como una actividad con estatus especial, que opere en condiciones organizacionales apropiadas y con tecnologías especializadas (incorporando tecnología de punta para abaratar los costos y aumentando el alcance y agilidad de sus operaciones).

Por el lado del gobierno el desafío consiste en crear un marco de política adecuado para el desarrollo de estas actividades, acompañando a los segmentos de menores ingresos en programas amplios de educación financiera, promoviendo esquemas alternativos para la distribución de servicios financieros por parte de la banca y complementando con infraestructura pública las inversiones que en tecnología tenga que hacer el sector financiero.

grande del mundo. Esta cifra supera por tercer año consecutivo, los flujos combinados de inversión extranjera directa y ayuda oficial al desarrollo hacia la región.

12.1. CONDICIONES NECESARIAS

Las condiciones determinantes para el éxito de las instituciones financieras en el sector microfinanciero son las siguientes:

- **Una política y estrategia de estado** que facilite la libre competencia, generando las mismas condiciones entre los diferentes proveedores de servicios y productos financieros para empresarios de bajo ingreso; que permita a los bancos determinar sus propias tasas de interés y su nivel de participación en el sector, así como las condiciones de transparencia necesarias.

Estas políticas podrían ser al menos las siguientes:

1. Estableciendo una práctica democrática pero dirigida, que generalice y garantice una correcta implementación de la normativa en microfinanzas; haciendo que éstas directrices fueran puestas en discusión antes de decretar su obligatoriedad; no para quitarle autoridad a quien la tiene, sino para enriquecer el ejercicio de la autoridad con la experiencia de quienes están cerca de los sectores populares.
2. Propiciando la comunicación y coordinación entre los cooperantes internacionales que apoyan al microcrédito.
3. Facilitando vías de inserción al mercado productivo de los pequeños productores, microempresarios, emprendedores urbano marginales y rurales, etc., que les permita: mejorar sus niveles de calidad de vida, activar procesos productivos eficaces y eficientes e insertarse positivamente en los mercados económicos nacionales

4. Enfocando el apoyo al microempresario de manera integral y de largo plazo, incluyendo temas como la innovación, la capacitación, la comercialización, el apoyo institucional, desarrollo tecnológico y de infraestructura
 5. Promoviendo la ampliación y diversificación de servicios y productos microfinancieros.
 6. Racionalizando y monitoreando los recursos fiscales y de la cooperación externa canalizados a proyectos microempresariales y microfinancieros.
 7. Promoviendo la profundización de servicios en el área rural mediante la realización de un “Inventario de fondos”, en el cual se incluyan no sólo los recursos provenientes del Presupuesto General del Estado sino todas las fuentes de financiamiento; solo así podrá evitarse duplicación de esfuerzos y garantizar una canalización efectiva de los mismos.
 8. Ejecutando telecentros y proyectos de desarrollo local.
 9. Aperturando oficinas de catastro rural y notarías a nivel provincial o municipal.
 10. Desarrollando obra social complementaria para las zonas de mayor desarrollo de microempresas (urbanas y rurales) financiada por ONGs.
- **Políticas, regulaciones y estructuras legales adecuadas**, con autoridades de regulación y supervisión conectoras de las características especiales del sector microfinanciero.

1. Aclarando la dualidad de mandatos vigente⁹⁶ la cual causa confusión en gran parte del sistema cooperativo; con la cual por una parte la Ley General de Instituciones Financieras determina que es responsabilidad del Estado el vigilar a las entidades financieras a través de la Superintendencia de Bancos y por otra, la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Bienestar Social al amparo de la Ley de Cooperativas también vigila y supervisa a las cooperativas, incluyendo a las orientadas a la captación de ahorro y colocación de crédito.
 2. Regulando lo que se puede supervisar⁹⁷.
 3. Fortaleciendo las capacidades institucionales para la implementación de mecanismos adecuados de gobernabilidad, mejoramiento de tecnologías crediticias, procesos, procedimientos, bases de datos y gestión de riesgos; y, la capacidad de supervisión del ente de control.
 4. Estableciendo un marco legal que permita a las microfinancieras competir en base a la eficiencia, calidad del servicio y seguridad de los depositantes.
- **Cambios en el marco jurídico** que faciliten la validación de los contratos, el procedimiento de cobro por parte de los acreedores, la formalización de las microempresas, la participación privada en la prestación de servicios microfinancieros con el apoyo estatal.

⁹⁶ Entrevista con Roch Mommartz. Noviembre 2005.

⁹⁷ Entrevista Jorge Daly. Consultor de USAID. Noviembre 2005.

1. Es necesario mejorar los preceptos legales de protección a los derechos de los acreedores⁹⁸.
2. Se requiere la dotación por parte del Estado de figuras que incrementen la confianza pública en el sistema financiero: sólida y eficiente garantía de depósitos.

13.PRODUCTOS Y SERVICIOS

Los empresarios de bajos ingresos y sus hogares podrían recibir **de las instituciones financieras** los siguientes productos y servicios a precios competitivos:

- Productos básicos de **crédito productivo** para impulsar el crecimiento de sus empresas, tales como:
 1. Créditos de corto plazo y rotativos para capital de trabajo,
 2. Créditos de mediano y largo plazo para adquirir maquinaria o ampliar el local del negocio.
 3. Crédito productivo para mujeres.
 4. Financiamiento del sector microempresarial con potencial de exportación.

A través de cuotas y plazos diferenciados, acordes con el ciclo productivo del cliente. Este crédito, debería ir acompañado de toda una metodología que incluye: capacitación, asesora gerencial y desarrollo institucional, con el fin de desarrollar capacidades y habilidades para fortalecer las microempresas.

⁹⁸ Entrevista a Econ. Rodrigo Mora. Superintendencia de Bancos y Seguros. Diciembre 2005

- Formas de **ahorros flexibles** que les permitan aumentar sus activos y al mismo tiempo acceder a los fondos en caso de una necesidad de la familia ó del negocio.
- **Seguros** de vida, accidente y salud con diseños simples y estandarizados, con primas asequibles y adaptadas a la economía de los empresarios de bajo ingreso.
- **Servicios transaccionales y derivados** de cuentas de crédito que les permitan efectuar sus operaciones de manera eficaz, a través de tarjetas.

Los Bancos, podrían ampliar su provisión de **servicios de segundo piso** a instituciones especializadas en microfinanzas (IMF), con operaciones como:

- Préstamos y líneas de crédito a la IMF.
- Relación de agencia mediante la cual los bancos registran en sus activos los préstamos generados por las IMF.
- Compra de cartera de las IMFs.

Además, los **bancos podrían ejecutar y ampliar sus alianzas para:**

- Colaborar entre la IMF y el banco para la oferta de seguros, captación de ahorros y conversión de remesas a productos financieros.
- Servicios de tesorería.
- Servicios de cobranzas para los clientes de las IMFs.
- Ventanillas rurales que permitan establecer un punto de servicio que actúe de forma permanente, donde los bancos podrían acordar con diversas cooperativas de ahorro y crédito, operaciones para que éstas puedan autogestionar sus servicios con sus miembros, intervenir en el proceso de aprobación de la garantía solidaria, tramitar y canalizar el desembolso.

Los **elementos de infraestructura de la industria** necesarios para alentar a los bancos en la provisión de servicios financieros directos a microempresarios deberían incluir:

- **Fondos de garantías** – disponibles para los bancos, pero no obligatorios, con cobertura del riesgo, que provee un incentivo para la entrada de los bancos sin comprometer la calidad de los préstamos.
- **Servicios técnicos** especializados en la creación de la capacidad institucional y empresarial y en la educación financiera de los clientes.

13.1. **CREDITO**

Aunque el crédito por sí solo no es suficiente para impulsar el desarrollo económico, si permite que los pobres adquieran su activo inicial y utilicen su capital humano y productivo de manera más rentable. Los pobres pueden además emplear los servicios de ahorro y seguro para planificar futuras necesidades de fondos y reducir el riesgo ante posibles variaciones en sus ingresos y gastos.

El Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre del Banco Mundial (CGAP), que cuenta con un programa de Microfinanzas, sostiene que el microcrédito es realmente eficaz si existe un nivel mínimo previo de actividad económica que asegure oportunidades de mercado, así como capacidad empresarial y talento gerencial. De lo contrario, los beneficiarios simplemente se endeudarán. Entonces, el sector de las microfinanzas ¿puede desempeñar un papel de alivio de las condiciones de pobreza en el país? La respuesta es un sí condicional. El acceso al crédito puede mejorar la productividad y la incorporación tecnológica del

sector agrícola, y de esta manera contribuir al desarrollo productivo del sector.

- Los créditos en microfinanzas posibilitan la creación de pequeñas empresas familiares y apoyan al desarrollo local de las comunidades de origen, mejorando la calidad de vida de sus habitantes⁹⁹.

13.1.1. Tipos de Crédito

A través de un mayor desarrollo de las microfinanzas los “microempresarios” podrían ampliar sus préstamos hacia los sectores de: comercio, industria, servicios, agropecuarios y otros.

El financiamiento debería otorgarse en forma rápida y efectiva. Los préstamos, realizarse de manera continua para que la empresa crezca en forma sostenible y sin atrasos económicos. Tanto los montos como los plazos deberían ser calculados en forma escalonada, a fin de conocer al cliente, disminuir el riesgo y garantizar un buen negocio para las partes.

A grupos solidarios¹⁰⁰. Este tipo de crédito podría conferirse a grupos con integrantes de entre 3 y 8 miembros que se conocen mutuamente y que desean iniciar un negocio o fortalecer el que ya tienen. Los negocios deberían prospectar ingresos para cumplir con las obligaciones contraídas y generación de ingresos para capitalizar paulatinamente el mismo.

- Usaría una garantía tangible o **prenda solidaria** o un aval intangible, denominada **garantía mancomunada**, basada en el

⁹⁹ Gutierrez, Alejandro, “Microfinanzas rurales: experiencias y lecciones para América Latina”, CEPAL, Naciones Unidas, Chile, (2004)

¹⁰⁰ Similar al existente en Bolivia – Prodem.

compromiso de todos los componentes del grupo de responder ante una eventual falta de pago de uno de sus miembros. En este caso, el sujeto de crédito es el **grupo solidario**.

- Sería un crédito de **libre disponibilidad**, ya que el prestatario podría utilizar los recursos para lo que él considere conveniente.
- Sería un **crédito secuencial**, ya que el grupo empezaría recibiendo montos de dinero pequeños, que irían creciendo paulatinamente en función al cumplimiento de sus obligaciones

Crédito Asociativo. El desarrollo de esta metodología se basa en la existencia de una organización ya establecida (asociación o cooperativa), cuya función es la intermediación de los fondos otorgados por la institución financiera hacia sus miembros. En los casos exitosos estudiados a nivel de América Latina, estos recursos fueron utilizados para lograr mejoras en las actividades realizadas por los asociados, mayormente productores, constituyéndose generalmente en capital de inversión, similar aplicación podría darse en el país. Además, cabe señalar que en ocasiones éste crédito podría ser complementado por otro tipo de servicios (asistencia técnica) que pueden ser proporcionados por la misma institución.

Bancos comunales. A nivel internacional¹⁰¹, las experiencias más cercanas establecen como la base de funcionamiento de esta metodología a la garantía mancomunada. La configuración de un banco comunal debería formarse mediante una agrupación de personas, responsables del manejo y de la devolución de los recursos otorgados por la institución promotora de estos servicios, generalmente denominada Institución Ejecutora, la cual podría ser un banco que conforma el sistema financiero ecuatoriano. Este último sería el responsable de organizar la

¹⁰¹ En Bolivia, el uso de esta metodología está dirigido principalmente a grupos de mujeres pobres, es el caso de Crédito con Educación Rural (CRECER), PRO MUJER y Save the Children

asociación comunal también conocida como “banco comunal” y realizar el primer desembolso del crédito.

A nivel nacional, éste crédito estaría dirigido a grupos de personas de entre 9 y 30 integrantes preferiblemente de la misma comunidad y que se conozcan mutuamente y con deseos de iniciar un negocio o mejorar el que ya tienen. Igualmente, los negocios deberían generar lo suficiente para cubrir los pagos del crédito y para el crecimiento del negocio.

Cada banco comunal debería nombrar un comité de créditos para el manejo de la “cuenta externa”, constituida con recursos otorgados por la Institución Ejecutora, y de la “cuenta interna”, con recursos propios de los miembros del banco. Los recursos de la cuenta interna serían generados mediante dos fuentes:

- Los ahorros de los miembros integrantes del banco comunal, requisito básico para acceder al crédito, mismos que deberían ser depositados en una cuenta bancaria en el sistema financiero a nombre del Banco Comunal.
- Los intereses que genera la cuenta externa.

Una vez que se reciben los recursos de la Institución Ejecutora, éstos circularían permanentemente entre los prestatarios del banco comunal, debido a que ellos cancelan semanalmente cuotas de capital e intereses, recursos que son represados a los clientes, permitiendo de esta forma la capitalización de la cuenta externa.

13.1.2. Apoyo al Sector Agropecuario

La región rural¹⁰² ecuatoriana está habitada por la población más pobre del país. La presencia de servicios financieros en algunas zonas implica que estas son regiones que han podido alcanzar un grado de desarrollo por encima del promedio general. Sin embargo, la cobertura de estos servicios es mínima e incluso inexistente en algunos territorios.

Al hablar de desarrollo productivo en el sector rural interesa destacar que el microcrédito tiene consecuencias benéficas sobre la reducción de la pobreza. El microcrédito rural permite aumentar las oportunidades de mercado y productivas de los agricultores y de las actividades rurales, con lo cual los ocupados en los sectores rurales pueden mejorar su productividad y, por ende, sus ingresos y de esta manera reducir sus niveles de pobreza.

Del mismo modo, se desea establecer que las actividades agrícolas si bien son un componente esencial de la actividad y los ingresos rurales, son parte y no el total de los ingresos rurales. De manera creciente hay fuentes adicionales de ingreso en el sector rural en el comercio, en el turismo rural, en pequeñas manufacturas, en el empleo estacional urbano, lo cual hace que el acceso a financiamiento no es solamente una cuestión de desarrollo productivo agrícola, sino también de actividades complementarias.

¹⁰² Las áreas rurales y el sector agrícola enfrentan situaciones que han sido ampliamente debatidas en la literatura: los mayores costos de transacción derivados de la distancia, el riesgo propio de las actividades agropecuarias, la ausencia de garantías para los préstamos por la pobreza prevaleciente en la población rural, así como de los costos de obtener información crediticia confiable acerca de los deudores rurales (Klein, Brigitte, 1999; Kjöllérström, 2003).

Pese a la demanda creciente de crédito, la mayor parte de los recursos canalizados hacia el área rural proviene de ONGs, que en su mayoría no son autosostenibles y además enfrentan serias limitaciones de recursos.

A ello se suman diversas limitaciones estructurales de la economía rural, donde resaltan problemas jurídicos y normativos sobre la propiedad de la tierra, problemas de garantías además de una deficiente infraestructura física en la mayor parte de las regiones rurales, aspectos que imposibilitan el acceso de entidades financieras formales, como en el caso de los bancos, y dificultan el trabajo de las Cooperativas de Ahorro y Crédito rurales, encareciendo sus costos de operación.

Por lo expuesto, es necesario impulsar programas de expansión para la intermediación financiera en el área rural, que combatan las limitaciones mencionadas con el objetivo de no privar a los pobladores de estas áreas la posibilidad de acceder al crédito.

Podría fomentarse un aumento sostenido de créditos para:

- El **financiamiento agropecuario** en su conjunto. Cuyos recursos serían desembolsados de acuerdo a las necesidades individuales de cada actividad y retornados en función de los ciclos productivos de la misma. Usando garantías de tipo fiduciario, prendario o hipotecario (dependiendo del monto).
- **La vivienda** que permitan el mejoramiento incremental e impidan la migración campo ciudad y fomenten la producción rural.
- **Servicios** de ahorro, crédito y seguro que faciliten **la educación** de los hijos.

13.2. NUEVAS TECNOLOGÍAS

Debería incorporarse con fuerza tecnologías de punta en la provisión de servicios microfinancieros. Ello ha mostrado ventajas para agilizar la operación, expandir la infraestructura tradicional y lograr importantes ahorros de costos.

Sistemas de credit scoring e instrumentos como los PDA's¹⁰³ () son un claro ejemplo del potencial provecho que se puede sacar de la tecnología en la provisión de servicios bancarios.

- Cualquier microfinanciera o microempresa que confía en pagos regulares de socios o clientes, sabe que existe un riesgo crediticio inherente en cada cuenta. Manejar este riesgo es un acto delicado de balance¹⁰⁴ El éxito depende de maximizar el ingreso por cliente al mismo tiempo que se reduce el impacto de deudas impagas e incobrables sobre el resultado final. Lograr esta meta requiere que se implementen sistemas para evaluar el mérito de crédito de clientes actuales y potenciales. Los **sistemas de credit scoring** son valiosos no sólo para controlar la deuda sino también para identificar las posibles oportunidades de venta cruzada o métodos alternativos de pago que reducirán el riesgo mientras se mantienen los ingresos de algunos clientes.

Muchas empresas carecen de acceso a la información necesaria para medir los riesgos y por ende deben recurrir a servicios externos de modelos de créditos. Estos servicios pueden ser lentos de adaptar en mercados altamente cambiantes, haciendo difícil la entrega de una

¹⁰³ Personal Digital Assistants

¹⁰⁴ Asumir mucho riesgo lleva créditos incobrables, y asumir muy poco riesgo a perder oportunidades de incremento de ganancias.

ventaja competitiva. Credit Scoring provee una solución diseñada para desarrollar y rastrear riesgos crediticios internos más acertadamente, reduciendo, por lo tanto, el riesgo del negocio, maximizando las oportunidades de ganancia y proveyendo un mejor servicio a los clientes.

- La mayor competencia en la industria de las microfinanzas conducirá a las entidades a buscar estrategias de reducción de costos y mejoras en la calidad¹⁰⁵. Como resultado, varias instituciones microfinancieras irán implementando pequeños **computadores portátiles**¹⁰⁶ conocidos como PDA's para facilitar la administración de datos de los clientes y hacer consultas en línea y estandarizar su tecnología crediticia. Esta es una herramienta que los ejecutivos de cuenta pueden usar mientras visitan a los clientes en sus sitios de trabajo y serviría para almacenar información histórica del cliente, diligenciar solicitudes de crédito y agilizar el proceso de evaluación y aprobación del desembolso, ya que permite el cálculo automático de indicadores financieros de la microempresa.

Las IMF podrían emplear PDA para estandarizar su metodología de crédito y la política de operaciones, mejorar la eficacia de oficial de préstamo, y la exactitud de datos de aumento y el acceso en el campo. Esta tecnología se hace muy atractiva por instituciones que trabajan en áreas rurales debido a la movilidad esto permite prestar a oficiales. Prácticamente todos los datos de cliente y registros de visita de cliente

¹⁰⁵ Aunque es necesario seguir evaluando su efectividad, existen experiencias como la de Bangente en Venezuela, Banco Solidario en Ecuador y Adopem en Republica Dominicana, y de algunos bancos en Colombia que demuestran que el uso de los PDA's reduce los costos operativos y eleva los niveles de cobertura. En el caso del banco dominicano se estima que, con la implementación de los dispositivos, la productividad de los ejecutivos de cuenta creció 35%, y que el proceso de aprobación y desembolso del crédito se agilizó al pasar de cinco a dos días. Además, se calcula una reducción cercana al 60% en los costos de papelería y almacenamiento de datos.

¹⁰⁶ Siguiendo la experiencia de "Compartamos" y FinComun de México, que en 1999

son almacenados electrónicamente y están inmediatamente disponibles en un dispositivo bastante pequeño para caber en un bolsillo.

Cabe señalar sin embargo, que a pesar de su potencial para aumentar la eficacia¹⁰⁷, no solucionarían problemas fundamentales operacionales, tampoco son un sustituto de la educación (del entrenamiento) de personal.

- De otro lado, con el fin de facilitar el acceso a la tecnología de pagos para gente no familiarizada con ellos, se podría utilizar **sistemas de identificación biométrica**¹⁰⁸. Tanto la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECOAC), la Asociación de Bancos Privados del Ecuador (ABPE) como el Ministerio de Bienestar Social, podrían promover este sistema en pro de la modernización, uso de tecnologías y la digitalización de los cajeros automáticos existentes.

Es histórica la preocupación del ser humano en desarrollar sistemas de identificación personal, esto es, sistemas que nos digan que una persona es quien dice ser. La motivación ha sido muy variada y originada por circunstancias muy diferentes, tales como la autenticación de mensajes o de transacciones comerciales. Todas estas circunstancias han llevado a una depuración de los sistemas de identificación, que han pasado desde el simple reconocimiento visual en la prehistoria, sellos con imágenes de la Roma y Grecia clásica, hasta los modernos sistemas de identificación biométrica. Los sistemas biométricos podrían apoyar al sector microfinanciero a través del reconocimiento facial, de la voz, del patrón del iris, de huellas dactilares o la forma de la mano de sus clientes.

¹⁰⁷ En función al análisis costo-beneficio de numerosos estudios de caso revisados.

¹⁰⁸ Una experiencia exitosa es la de Prodem¹⁰⁸ en Bolivia, que ya cuenta con cerca de 52 cajeros automáticos inteligentes, a los que se accede por medio de un sistema de huellas digitales e identificación de voz.

- Con la implementación de las pantallas de **toque dactilar** de los cajeros automáticos “Touch Screen”, por medio de un sistema multimedia se podría conseguir una atención personalizada a los clientes, introduciendo inclusive lenguas nativas (quechua), proporcionando seguridad y confianza con la huella dactilar al ente financiero, evitando colas en caja y facilitando el retiro de dinero las 24 horas del día y en fines de semana y feriados.
- Aplicando **tarjetas inteligentes**¹⁰⁹ para uso de sus clientes, las cuales a través de un chip podrían almacenar información (huella digital, datos personales, transacciones realizadas, saldo actualizado después de cada operación de débito o de crédito). Esta tarjeta se convertiría en un medio de transporte para las operaciones de las IMF. Podría manejar hasta dos cuentas de ahorro simultáneamente, no requeriría que los sistemas estén conectados en línea, siendo flexibles para innovar múltiples aplicaciones y servicios adicionales para el usuario del microcrédito.
- Estableciendo **puntos autónomos de venta**, ubicados en las gasolineras o principales locales comerciales y/o públicos de la zona, especialmente en áreas rurales del país. Con lo cual se podría consultar saldos y últimos movimientos, efectuar compra de bienes o servicios con cargo a sus cuentas de ahorro y retirar efectivo (mediante el uso de una tarjeta inteligente con huella digital).

¹⁰⁹ Aplicados por Prodem en 14 cooperativas de ahorro y crédito.

13.3. MICROSEGUROS¹¹⁰

Durante los últimos 10 años, ha habido un grupo de instituciones de microfinanzas¹¹¹ que se han dedicado a desarrollar productos de seguros para sus clientes, pensando en ayudar a reducir y manejar riesgos de: salud, muerte inoportuna, y protección de propiedad y crédito.

Vulnerabilidad al riesgo es un aspecto básico de la pobreza¹¹². Problemas de salud, muerte de animales domésticos, desastres de la naturaleza, entre otros, factores que afectan desproporcionadamente más al pobre, más aún a la mujer (principal actor microempresario):

- El no tener igualdad en derechos sobre el poder de propiedad, resulta una vulnerabilidad en caso de divorcio o viudez.
- El bajo nivel de ingreso dificulta la inversión en: animales resistentes al clima y a enfermedades, mejores equipo de trabajo o acceso a servicios veterinarios.
- El ser responsable por cuidar a los enfermos de la familia; hijos, esposos o padres, afecta a su capacidad de trabajar y tener mayor ingreso.

¹¹⁰ El término microseguro se refiere a la protección de los activos y vidas contra los riesgos asegurables de los microempresarios (pequeños agricultores, artesanos, comerciantes, etc, a través de una institución formal).

¹¹¹ En la India, SEWA ha sido un innovador en la provisión de microseguros a sus miembros. BRAC's Grameen Lakyan (servicio social) a implementado un programa de seguro de salud, basado en una combinación de pagos de prima y de pagos parciales hechos al punto de servicio. Otros ejemplos incluyen; NHHP/FINCA Uganda, UMASIDA, SEWA y GRET. En otros contextos existen mecanismos informales para seguros. Por ejemplo en Sud Africa personas de bajo ingreso se juntan en grupos de ahorros y crédito informales que se llaman ROSCAs y que normalmente se usan para cubrir costos fúnebres (Roth 2001)

¹¹² Múltiples estudios han demostrado que las poblaciones de bajos ingresos están más expuestas a riesgos de desastres naturales, a choques macroeconómicos y, en general, a incurrir en pérdidas patrimoniales inesperadas.

- Altos niveles de susceptibilidad a algunas enfermedades como SIDA y complicaciones del embarazo o parto.
- Vulnerabilidad física hacia el robo y el crimen violento

Para cubrir este tipo de adversidades se podría implementar un sistema de microseguros¹¹³ de fácil acceso y primas acordes con su capacidad de pago¹¹⁴. En este frente es importante destacar las alianzas que se conformarían entre instituciones microfinancieras y empresas aseguradoras para llegar a poblaciones de bajos ingresos.

El enfoque principal detrás de un programa de promoción y desarrollo de microseguros es la búsqueda de estrategias de auto-asistencia para el alivio de la pobreza, que tengan un costo razonable y no presenten problemas de redistribución de capital y provisión del servicio.

El manejo de microseguros tiene que hacerse con el mismo nivel de profesionalismo que cualquier otro producto tradicional, aunque el objetivo sea social. La administración profesional es hasta más importante para estas compañías que han sido confiadas con la seguridad financiera de los pobres.

Si bien los microseguros por si solos no serían la solución para todas las vulnerabilidades del microempresario, serían sin embargo una herramienta de apoyo al cliente y a la entidad de crédito.

¹¹³ En Uganda es reconocido el éxito del trabajo conjunto entre FINCA y AIG para compartir riesgos y la administración del servicio. También hay bancos como el SEWA que en la India provee seguros patrimoniales y de salud de manera directa

¹¹⁴ Sandoval, Alberto, "Microfinanzas". La Semana Económica, ASOBANCARIA, 5 de mayo de 2006.

El resultado de investigaciones realizadas entre los segmentos de población de escasos recursos han indicado que la principal demanda en materia de seguros está constituida por tres necesidades:

1. cobertura en caso de enfermedad,
2. muerte del sostén de la familia
3. descapitalización causada por gastos funerarios.

Cualquiera de estos acontecimientos pueden acabar con los ahorros de una familia pobre. Así, el mercado de seguros dirigido a los microempresarios especialmente rurales tienen un gran potencial.

Los estudios de caso que podrían ser implementados en el país son los siguientes modelos institucionales:

Modelo Socio-Agente El modelo socio-agente¹¹⁵ involucra una compañía de seguros establecida que trabaja con un agente institución – una institución de microfinanzas (IMF) u otro canal de entrega, que está atendiendo activamente a clientes de bajos ingresos. La compañía de seguros mantiene las reservas, fija las primas, supervisa reclamos y administra el cumplimiento de los requerimientos regulatorios. El agente maneja la distribución, facilitando la transferencia racional del riesgo, recursos y experiencia entre los sectores informal y formal.

Es un arreglo que implica “ganar-ganar-ganar” (“win-win-win”). El asegurador puede llegar a un mercado (a través de la IMF) al que no

¹¹⁵ Un ejemplo que se cita frecuentemente de este modelo es **AIG Uganda**, que ofreció su primer producto de microseguro hace nueve años. El 2004, dio cobertura a 1,6 millones de personas a través de 26 IMFs, con un estimado de US\$ 800,000 en primas. Sin embargo, el estudio, hace énfasis de las excesivas utilidades, alrededor de 20% de la prima. También llama la atención de AIG Uganda y de sus asociados por no haber mejorado el producto y el proceso de reclamos, y por haber descuidado la educación del cliente.

puede llegar por sí mismo; la IMF puede proporcionar a los miembros mejores servicios a menor riesgo; y los hogares pobres obtienen una protección valiosa que de otra manera no estaría a su alcance.

Modelo de Venta Directa. Modelo¹¹⁶ que involucra a una compañía de seguros que presta servicios a tenedores de pólizas de bajos ingresos a través de agentes independientes que perciben un salario o comisión, o ambos. La venta directa ayuda a superar algunos problemas en los modelos de socio-agente donde los aseguradores no tienen buen control de sus canales de distribución. No obstante, esta ventaja vendría con los costos que implicaría la construcción de una estructura de entrega que solamente sirve como una función de seguro.

13.4. NUEVOS SERVICIOS FINANCIEROS LIGADOS A REMESAS

En materia de las remesas internacionales, es cada vez mayor el interés en Ecuador de potenciar su uso como herramienta de desarrollo productivo.

Los emigrantes necesitan recursos para viajar a otro país, al no poder acceder a créditos del sistema financiero recurren a usureros¹¹⁷.

Las personas de bajos ingresos, que en su mayoría reciben remesas por canales no bancarios, podrían beneficiarse del uso de productos financieros conexos y del acceso a una red de pagos más amplia. Su

¹¹⁶ Un ejemplo de ventas directas es **Delta Life de Bangladesh**, una compañía con fines de lucro admitida a cotizar en la Bolsa de Valores de Dhaka para atender al mercado de bajos ingresos sin el apoyo de donantes o asistencia técnica. Considerada como el “Banco Grameen de Microseguros”, Delta ha sido pionera en la política de seguro mixto durante 10 a 15 años, combinando ahorros, seguros y crédito. Hoy en día Delta presta servicios a más de un millón de personas de bajos ingresos

¹¹⁷ De acuerdo a las investigaciones disponibles, el pago de estos créditos constituye un alto porcentaje del dinero que envían.

bancarización abriría la posibilidad de acumular una experiencia de hábitos de ahorro y pago, un microcrédito o cualquier otro servicio que haga de las remesas su puerta de entrada al sistema financiero.

Para aumentar sus líneas de crédito y efectuar inversiones en sus negocios, vivienda y contratar servicios debería considerarse:

- Que las instituciones remesadoras hagan una declaración completa y transparente sobre su información de costos y condiciones de transferencia, incluyendo todas las comisiones y tiempo de ejecución.
- Que se brinden estímulos fiscales a las remesas destinadas a proyectos de desarrollo comunitario en particular a los destinados al desarrollo de infraestructura y a proyectos sociales.
- Que se promueva la competencia y precios justos entre las instituciones remesadoras, en base a acuerdos contractuales equitativos y no discriminatorios, limitándose con ello la aplicación de precios o márgenes excesivos en los cambios de moneda.
- Que el gobierno diseñe políticas que canalicen las remesas colectivas en el desarrollo de infraestructura social básica.
- Propiciando asociaciones y alianzas¹¹⁸ entre las instituciones remesadoras para multiplicar su potencial y promover servicios de intermediación financiera.

¹¹⁸ En ese sentido cabe destacar la reciente alianza entre el BCSC de Colombia y Western Unión, que servirá para canalizar un mayor flujo de giros de colombianos en el exterior por medio de la banca. Con esta unión la red de la entidad remesadora se expande en 277 oficinas distribuidas a lo largo y ancho del país.

- Profundizando los mercados financieros mediante la oferta de servicios globales e integrados para los clientes de remesas, como son: cuentas corrientes, ahorro, crédito, etc.
- Mejorando los sistemas de recolección y difusión de información sobre mercados de remesas.
- Los organismos públicos deberían promover conocimientos financieros sobre los beneficios asociados con el ahorro y otros productos e información sobre los derechos del consumidor relacionados con las remesas.
- El sector privado y las organizaciones de la sociedad civil deberían identificar los obstáculos que impiden el impacto multiplicador de las remesas sobre el desarrollo y asociarse con todos los actores relevantes en este sector.
- Debería apoyarse la integración social y financiera de las familias transnacionales en sus comunidades, mejorando su capacitación e impulsando oportunidades de desarrollo productivo a nivel local.

13.5. NUEVOS CANALES DE DISTRIBUCION

En materia de canales de distribución de bajo costo, además de los esfuerzos de inversión en puntos de venta, cajeros automáticos, internet, telefonía móvil y tarjetas Inteligentes, también ha de adaptarse estas herramientas a los patrones culturales del ecuatoriano y su ubicación geográfica (regionalización), con el fin de facilitar su uso por parte de la mayoría de la población.

Con modelos novedosos de provisión de servicios financieros los usuarios puedan hacer pagos, depositar y retirar recursos en lugares diferentes a las sucursales bancarias.

Con el **modelo de corresponsales**¹¹⁹ la banca puede, mediante contratos con supermercados, ventas de loterías y oficinas de correo, incorporar miles de personas al uso de cuentas de ahorro y otros servicios financieros.

Además de ser un mecanismo efectivo para aumentar la escala de la operación, el modelo de corresponsales bancarios permitiría reducir los costos en que debe incurrir una entidad para proveer servicios financieros. En efecto, el dispositivo electrónico instalado en cada corresponsal bancario tendría un valor equivalente a US\$ 2.800, apenas una pequeña fracción del costo requerido para abrir una sucursal bancaria tradicional (US\$ 400.000).

De lo expuesto en este capítulo, se destaca lo siguiente:

- La tecnología combinada con el negocio de microfinanzas trae un rendimiento mayor.

¹¹⁹ El modelo de corresponsales que opera desde el 2000 en Brasil ha sido exitoso y es una experiencia interesante para seguir. A través de contratos con más de 27.000 supermercados, ventas de loterías y oficinas de correo, la banca ha logrado incorporar más de ocho millones de nuevas personas a cuentas de ahorro y otros servicios financieros. Los principales operadores de este modelo de distribución son el Banco Bradesco, Banco do Brasil, Lemon Bank y la Caixa Económica. Esta última entidad estima que el 40% de sus transacciones se canaliza por medio de los 14.000 corresponsales bancarios ubicados en 5.500 municipalidades de Brasil. Para 2007 la Caixa espera alcanzar 20.000 corresponsales y tener presencia en todo el país. Aunque el modelo se diseñó para aumentar el acceso a los servicios financieros de toda la población, los segmentos de bajos ingresos están siendo los más beneficiados. De acuerdo con un estudio del Banco Mundial, cerca del 50% de los clientes de la Caixa registra un ingreso mensual inferior a US\$ 80. Además, entre 2003 y 2005 se vincularon 2.8 millones de personas por medio de la cuenta corriente “Caixa Aquí” que garantiza acceso a la red de sucursales y corresponsales del banco con un volumen de transacción mensual de hasta R\$ 1.000 y la posibilidad de consultar el saldo, realizar depósitos y cuatro retiros sin ningún costo.

- Los mercados emergentes como el ecuatoriano requieren tecnologías innovadoras pero apropiadas a su escala y mercado
- Los gastos asociados con la infraestructura para apoyar esta tecnología son demasiado altos para que las IMF puedan ejecutarlos solas, requieren del apoyo y asistencia técnica y financiera tanto del Estado como de ONGs.

CAPITULO VIII

CONCLUSIONES Y RECOMENCIONES

14.CONCLUSIONES

A continuación se presentan las principales conclusiones referentes a las microempresas, microfinanzas y supervisión de microcrédito.

14.1. MICROEMPRESA

14.1.1. Campo Político

- La falta de acceso a servicios financieros y a esquemas de desarrollo empresarial son obstáculos de importancia para el crecimiento del sector.
- Las entidades gubernamentales dedicadas directa o indirectamente al desarrollo microempresarial han demostrado poca capacidad institucional para apoyar a los microempresarios urbanos y rurales del país.

14.1.2. Campo Social

- Múltiples experiencias nacionales e internacionales han demostrado el potencial de las microempresas para generar empleo y mejorar las condiciones de vida de amplios grupos de población en países en desarrollo.
- Casi un tercio de los hogares de ingresos medios y bajos en Ecuador incluye por lo menos a un microempresario, el 24,3% de la mano de

obra urbana, está comprometida en esta actividad, ya sea como empresario o como empleado/trabajador.

- Es a través de la microempresa que un porcentaje sustancial de mujeres ingresa a la fuerza laboral y obtiene el sustento para su hogar.

14.1.3. Campo Económico

- Además de contribuir a la generación de empleo, la microempresa apoya a la producción, a la generación del ingreso nacional, y a la promoción del talento, fortaleza y flexibilidad empresarial para responder al dinamismo de la economía mundial.
- Las microempresas urbanas en Ecuador tienen ventas anuales de aproximadamente US\$ 9,33 mil millones y ganan aproximadamente US\$ 3,69 mil millones en ingreso neto.
- Apenas un cuarto de las microempresas tienen identificación de Registro Único de Contribuyentes (RUC) y licencias municipales y menos del 15% están inscritas en el sistema de seguridad social, lo cual implica que una gran proporción de microempresarios no tributa al fisco y no contribuya directamente al erario nacional.
- En la mayoría de los casos, los microempresarios no participan en el sector financiero formal. Sólo 29% tienen las cuentas de ahorro en instituciones financieras.
- La falta de fondos para financiar la inversión o las operaciones continuas del microempresario es su principal problema.

14.1.4. Campo de Seguridad

- La participación activa de los jóvenes y mujeres solas (divorciadas, madres solteras, viudas) como microempresarios, evita que muchos de ellos se dediquen a actividades delictivas.
- Al ser la microempresa un trabajo básicamente familiar, se promueve acciones de protección entre sus integrantes, quienes velan tanto por la seguridad del negocio como por la de los individuos.

14.2. MICROFINANZAS

14.2.1. Campo Político

- El gobierno ha desempeñado su papel de promotor del microcrédito mediante varios programas para el fomento y sostenimiento de pymes, cofinanciados por organismos internacionales. Estos programas se han centrado generalmente en impulsar proyectos para la micro, pequeña y mediana empresa, con la finalidad de combatir la pobreza y el desempleo.
- Los programas impulsados por el gobierno han enfrentado diversos problemas (falta de entendimiento de las actividades de microfinanzas, desconocimiento de las metodologías aplicadas, intervención política en la distribución de recursos, origen y destino de los fondos, múltiples entidades involucradas, entre otros), lo cual ha desdibujando los objetivos planteados inicialmente por los mismos.

14.2.2. Campo Social

- Las microfinanzas tienen un papel crucial en la prevención de las emergencias sociales, creando directa e indirectamente nuevas oportunidades de trabajo y esperanzas en los grupos sociales más desprotegidos.
- La provisión de servicios financieros formales en áreas rurales es todavía limitada, segmentada y muy poco eficiente.
- Las microfinanzas en el país han contribuido a canalizar recursos financieros hacia sectores que generalmente sufren racionamiento de crédito de parte de la banca privada, como es el llamado sector informal de la economía, el mismo que se estima aporta en alrededor del 41% al valor agregado bruto anual del país.
- Los pobres pagan más que los ricos por los servicios financieros porque servirle a los pobres cuesta más. Requieren préstamos pequeños de corto plazo pero generalmente no pueden mostrar ni garantizar su valía como sujetos de crédito con ingresos constantes provenientes de empleos asalariados ni con garantías reales. De la misma manera, cuesta mucho servir a los depositantes pobres porque mantienen saldos bajos y hacen numeroso depósitos y retiros.

14.2.3. Campo Económico

- El sistema de microfinanzas en Ecuador está compuesto por: los bancos de desarrollo del sector público, el sector privado de bancos con programas de microfinanzas, financieras (intermediarios financieros regulados que tienen menores requisitos de capital y no tienen algunos de las atribuciones de los bancos comerciales),

cooperativas de ahorro y crédito (reguladas o no regulada), organizaciones no gubernamentales y una variedad de organizaciones del sector informal.

- Se ha avanzado en la definición de microcrédito como todo crédito concedido a un prestatario, persona natural o jurídica, o a un grupo de prestatarios con garantía solidaria, destinado a financiar actividades en pequeña escala de producción, comercialización o servicios, cuya fuente principal de pago la constituye el producto de las ventas o ingresos generados por dichas actividades, adecuadamente verificadas por la institución del sistema financiero prestamista. Siempre que estas operaciones no superen los US\$ 20.000.
- La banca comercial tradicional ha demostrado poco interés en el crédito rural, debido a la falta de medios de comunicación, seguridad y la exposición a riesgos climáticos a que se ve enfrentado el sector agropecuario campesino.
- Si bien la crisis financiera del 99 afectó también a las CAC, gracias a sus características estructurales pudieron recuperarse mucho más rápida que la banca privada, tanto en términos de reactivación de crédito como de captación de depósitos de ahorro.
- Del análisis de las principales variables de la gestión del sistema de cooperativas reguladas, es evidente que dicho sector constituye uno de los de mayor importancia dentro del sistema financiero nacional, tanto por el crecimiento que ha experimentado en cuanto a su nivel de actividad crediticia y de captaciones (que le ha llevado a posicionarse en un segundo lugar en el mercado financiero nacional), cuanto por el sector poblacional que atiende (de medianos y bajos ingresos).

Las carteras de microcrédito de los intermediarios financieros regulados están concentradas en la sierra, específicamente en las áreas metropolitanas y de alta densidad.

- El limitado desarrollo de tecnologías financieras constituye una de las mayores debilidades que dificulta la oferta y diversificación de servicios financieros.

14.2.4. Campo de Seguridad

- Se han dado avances importantes en la supervisión de microfinanzas referentes a la transparencia de sus operaciones crediticias. Un crédito transparente además de bajar los riesgos fomenta la cultura de pago, así, si bien el pobre tiene pocos activos, aparte de su remuneración, constituye un buen sujeto de crédito.
- En Ecuador ya se hace una revisión del riesgo mucho más técnica y profunda: se miden riesgos de crédito y operacionales bajo modelos matemáticos a exigencia de la SBS.

14.3. SUPERVISIÓN DE MICROFINANZAS

14.3.1. Campo Político

- La debilidad de la Ley de Cooperativas así como la limitada capacidad de acompañamiento por parte de la Dirección Nacional de Cooperativas han permitido que en los últimos años, se creen aceleradamente nuevas cooperativas sin medir las posibles consecuencias de sobre endeudamiento en socios y clientes de la misma zona geográfica.

- El control de los intermediarios financieros de microcrédito es realizado por la Superintendencia de Bancos a través de las normas de solvencia y prudencia financiera establecida en la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, el Decreto Ejecutivo Nro.354 y las resoluciones emitidas por la Superintendencia de Bancos y la Junta Bancaria. Sin embargo, un vasto sector de pequeños intermediarios, organizados como fundaciones, ONG's, cooperativas, no están inmersos en el sistema de regulación y control prudencial.

El ordenamiento regulatorio ecuatoriano, pretende mantener un orden armónico en las relaciones de las instituciones financieras con sus acreedores, sus depositantes, sus deudores y sus accionistas, por ello, en un sentido amplio puede afirmarse que las leyes financieras tienen carácter preventivo, en especial las normas de regulación prudencial, de fiscalización y de control e inclusive las disposiciones que apuntan a la calificación previa de los accionistas y administradores de las instituciones financieras.

- En la actualidad, no existe un conjunto de leyes dedicadas específicamente a las microfinanzas, lo que se ha hecho, a través de las atribuciones de la Junta Bancaria y de la Superintendencia de Bancos y Seguros, es crear la normativa necesaria para fomentar y distinguir la línea de negocio de microfinanzas y la cartera de microempresa; actividades que pueden ser realizadas por cualquier tipo de institución financiera. En consecuencia, no se ha fragmentado el mercado de servicios financieros con la creación de un tipo nuevo de intermediario financiero, sino que se han determinado las condiciones que permiten al sistema financiero atender los nichos que el mercado ofrece.

14.3.2. Campo Social

- La supervisión del microcrédito, es una condición favorable para brindar protección a los clientes de las entidades financieras, sobretodo, a quienes menos recursos poseen y por tanto mayor exposición al riesgo presentan.

14.3.3. Campo Económico

- La nueva estructura del activo y en particular de la cartera de créditos, está permitiendo identificar con claridad la magnitud del financiamiento de las microfinanzas en el sistema financiero formal y las instituciones que están canalizando sus recursos de financiamiento hacia este sector.
- A través de la normativa referente a patrimonio técnico constituido mínimo, se han determinado niveles más exigentes de aportación para la constitución de nuevas instituciones financieras.
- La normativa ha realizado reformas importantes en el funcionamiento de los socios estratégicos de la supervisión: auditoría interna; auditoría externa y calificadoras de riesgo, a fin de que sus opiniones definan la condición de las instituciones financieras sobre los riesgos asumidos y las acciones implantadas para control.
- En el transcurso de los tres últimos años, se han llevado a cabo reformas importantes al mecanismo de calificación de activos de riesgo y constitución de provisiones: establecimiento de un nuevo tratamiento para la evaluación de las inversiones, determinación de la provisión del 1% para la categoría de riesgo normal, la inclusión de

normas relativas a la cartera de microfinanzas, y procedimientos para la homologación de la cartera comercial.

- La Superintendencia desarrolló un modelo de supervisión (con enfoque preventivo, integral, consolidado y basado en riesgos) en función de los riesgos más relevantes en las entidades microfinancieras, a fin de mantener una supervisión homogénea sin que se creen asimetrías en la labor de supervisión. Este modelo ha aportado principios fundamentales en la supervisión basada en riesgos de todo el sistema financiero.
- La nueva visión de la supervisión permite “adoptar un criterio de analista de riesgos, en lugar de auditor de estados financieros” Principio que ha generado un cambio fundamental en las tareas de supervisión
- El marco normativo ha incorporado un elemento fundamental sobre principios de transparencia para presentar los costos (carga financiera), condiciones contractuales y atención al cliente.
- Se ha fortalecido la estructura organizacional y el proceso de decisiones a través del comité de Auditoría y del comité de administración integral de riesgo.
- Se reconoce la importancia para las IFIs de la tecnología crediticia para determinar: La capacidad de pago del deudor, la estabilidad de la fuente de sus recursos proveniente de ventas o servicios adecuadamente verificados por la institución prestamista y el comportamiento de pago del deudor.

14.3.4. Campo de Seguridad

- Adicionalmente, el sistema cooperativo regulado debe enfrentar, con desventaja, la competencia de cooperativas no reguladas, cuya presencia también está en los mismos lugares de asentamiento de dicho sistema, y sobre el cual no existe certeza del número de entidades que lo conforman, ni del volumen de sus operaciones.

15.RECOMENDACIONES

Si bien las recomendaciones de la presente tesis se encuentran desarrollados en forma de “propuestas”, en los capítulos VI y VII, a continuación se señalan algunas recomendaciones generales relacionadas a la microempresa, microfinanzas y supervisión.

15.1.1. Campo Político

- Es necesario que el gobierno implemente políticas de promoción de empleo a través del fomento de **micro, pequeñas y medianas empresas** a través del acceso al crédito, justamente para los segmentos de la población que sufren de racionamiento de crédito por parte de la banca privada.
- Debería consolidarse y actualizarse toda la legislación especializada en Pequeña y Mediana Empresa (pymes).
- La mayoría de las pymes de la región todavía desarrollan sus actividades en condiciones de alta informalidad. Su incorporación al sector formal de la economía, es una de las tareas pendientes más importantes. Dicha incorporación, que supone tanto el acceso a nuevas oportunidades como el cumplimiento de obligaciones, permitirá

que estos agentes económicos puedan integrarse e interactuar de manera más efectiva con el resto del sistema económico.

- Debería crearse una entidad del Estado que defina las políticas de microfinanzas y su operatividad con todos los organismos multilaterales de crédito, fundaciones y ONGs en el Ecuador.
- Debe mejorar la coordinación institucional de las entidades que trabajan para las pymes asignándola a una unidad de muy alto nivel, la cual dentro de sus objetivos debería contemplar hacer más transparentes y eficientes los criterios de selección para acceder a los programas de apoyo gubernamental.
- El Estado debe implementar políticas que permitan canalizar las actividades de **microfinanzas** hacia sectores de mayor impacto a nivel nacional, como una estrategia de crecimiento y de reducción de la pobreza. Estas iniciativas deberían involucrar a los actores institucionales locales, como movilizadores de ahorro y crédito, en lugar de estructurar líneas de financiamiento que no mantienen condiciones mínimas de sostenibilidad.
- Se debe fortalecer el sector cooperativo, para que la tendencia expansiva que han demostrado en los últimos años sea sostenible, es decir, constituya un proceso continuo de mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios financieros, de la administración y gerenciamiento de las instituciones, de la capacitación y profesionalización de sus recursos humanos; y en suma que exija la adopción de las tecnologías y herramientas técnicas apropiadas para una gestión prudencial y duradera.

- Como se puede apreciar en la investigación, las intervenciones del gobierno en el mercado producen efectos positivos y negativos en el sector, por lo tanto, es necesario establecer una mejor coordinación de acciones para generar procesos más eficientes, que no dupliquen esfuerzos, que evalúen las consecuencias de su accionar y que sean consensuados con anticipación en procura de un mejor sistema de microfinanzas.
- La participación del sector privado es una de las tareas pendientes más importantes que enfrentan las microfinanzas en la actualidad. Para que esto suceda, la industria debe demostrar la factibilidad del negocio (tener costos bajo control, demostrar transparencia, aplicar nuevas tecnologías) en un ambiente conducente a la inversión privada.
- Se debe continuar aplicando una **supervisión** basada en el riesgo, centrada en el gobierno y la propiedad, la metodología de crédito y los mecanismos y procedimientos de control interno de las instituciones microfinancieras.
- En microfinanzas, se han cumplido los principios fundamentales de regulación hasta ahora recomendados internacionalmente y aplicados en países con exitosa experiencia en esta industria. Sin embargo, todavía no se han incorporado en las prácticas contables de algunas IFIs las definiciones y características de cada tipo de crédito, establecidas normalmente por la SBS. Por lo tanto existen créditos que no están siendo clasificados como tal, comportamiento arbitrario a la regulación vigente. Es necesario frenar esta práctica.
- Existen operadores que no han adecuado sus tecnologías crediticias a los requerimientos exigidos por la SBS y que ocasionan presiones

sobre los indicadores de desempeño de la cartera de microfinanzas. Es necesario seguir fortaleciendo las tecnologías crediticias. Una adecuada tecnología crediticia no debería permitir que se sobreendeuden a los microempresarios y se vulnere su capacidad de pago.

- Conviene promover incentivo fiscal ad hoc para actores privados que apoyen a las instituciones microfinancieras con sus ahorros o con donaciones. Esto demanda un marco regulatorio avanzado.
- El impulso a programas que apoyen a las IMF, promoviendo convenios con provincias y municipalidades para que operen como garantes de éstas entidades frente a donantes internacionales o de las microempresas frente a las IMF.

15.1.2. Campo Social

- El gobierno debe fomentar políticas que contribuyan a la medición del impacto de los programas de **microfinanzas** en términos de alivio a la pobreza y crecimiento económico. No debe seguir existiendo una pasividad y falta de rendición de cuentas a la sociedad ecuatoriana.
- Se deben impulsar programas de "bancarización" de la población receptora de remesas. Es imprescindible promover el mercado financiero y la intermediación financiera, a fin de que los familiares de los migrantes puedan recibir sus remesas y tener acceso a otro tipo de servicios financieros, como cuentas de ahorro, cuentas de cheques, entre otros.
- Se debe ejecutar campañas de promoción y sensibilización de la población sobre la importancia de las microfinanzas mediante

seminarios, conferencias, reuniones con gobiernos seccionales y utilización de medios de comunicación

15.1.3. Campo Económico

- Convendría que se apoye una simplificación tributaria para que el sistema sea más comprensible y accesible para las **microempresas**, con la creación de un régimen especial, al menos temporal que contemple la reducción de las cargas para las empresas nuevas y más pequeñas y disminuir la incertidumbre fiscal. Lo anterior ayudaría a reducir los altos índices de informalidad y evasión.
- Los cambios ocurridos en los últimos años (globalización, la apertura comercial e integración regional, la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación, así como la reforma y modernización del Estado) plantean un nuevo escenario para el desarrollo de la microempresa. Para que la microempresa sea exitosa en este nuevo escenario, se le debe dotar de los instrumentos necesarios (financieros y no financieros) para que pueda insertarse en, por ejemplo, cadenas de valor globales.
- La provisión de servicios financieros para la microempresa –las **microfinanzas**- puede ser rentable si se desarrollan y utilizan tecnologías financieras apropiadas para el sector. Debería propiciarse esquemas regulados mediante los cuales las entidades microfinancieras, puedan agilizar sus trámites, alargar los plazos de concesión de préstamos, elevar los montos, flexibilizar las garantías requeridas y reduzcan las excesivas tasas de interés, sin descuidar los análisis de riesgo necesarios.

- La inclusión de las microfinanzas en el sector financiero formal es posible y puede permitir una penetración de mercado (en términos de variedad de productos y número de clientes) nunca antes imaginada. Para que la masificación de las microfinanzas sea una realidad, es vital apoyar el desarrollo de canales de intermediación adicionales. En este sentido, la participación de la banca comercial en las microfinanzas (o “downscaling”) puede ser una de las formas más efectivas de ampliar el alcance utilizando infraestructura, tanto física como organizacional, ya existente.
- Se deberá promocionar una mayor utilización de la central de riesgos y de los burós de información crediticia, sobretodo en caso de las instituciones microfinancieras a fin de que puedan evaluar con mayor facilidad la solvencia de los clientes potenciales y a su vez, que los clientes puedan comparar precios entre diversas instituciones financieras.
- Convendría reforzar la **normatividad** para la creación y apertura de nuevas entidades y oficinas. Es necesario contar con un estudio de mercado y factibilidad y requisitos diferenciados que ayuden a promover la creación de entidades en áreas no atendidas con servicios financieros formales y fortalezcan el principio de regionalizado.
- Debería ser una prioridad para las IFIs, la reducción de los costos de operación y el mejoramiento de la transparencia de información en la relación instituciones microfinancieras y microprestatario, en cuanto a contratos, costos, sistemas de cobro y atención de quejas y reclamos.
- Es necesario fortalecer las capacidades institucionales de la SBS para implementar mecanismos adecuados de gobernabilidad, mejoramiento

de tecnologías crediticias, procesos, procedimientos, bases de datos y gestión de riesgos y la capacidad de supervisarlas.

15.1.4. Campo de Seguridad

- Las **microempresas** y sus organismos de representación deben apoyar el diseño y puesta en marcha de mecanismos seguros, que favorezcan el acceso a mercados, tanto nacionales como internacionales, por parte de las pymes para mejorar su gestión fomentando la difusión y adopción de modernas tecnologías para diversificación de canales, manejo de proveedores, procesos logísticos, investigación de mercados y la incorporación de este tipo de empresas en esquemas asociativos probados en países similares al nuestro y facilitándoles los trámites para exportar.
- En vista de que gran cantidad de microempresas están dedicadas a la provisión de alimentos es recomendable que éstas ofrezcan productos seguros y de calidad que la doten de competitividad, mediante sistemas preventivos en puntos críticos de control de su producción y/o servicio.
- Una reglamentación adecuada del **microcrédito**, debería tener en cuenta tres objetivos: asegurar la solvencia de los intermediarios y la estabilidad del sistema de pagos, proteger los derechos de los usuarios de servicios financieros y promover el desarrollo y profundización del mercado financiero y el acceso de la población a los servicios financieros.
- Es necesario la dotación por parte del Estado de figuras que incrementen la confianza pública en el sistema financiero: sólida y eficiente garantía de depósitos.

- La permanencia de las instituciones de microfinanzas en el largo plazo sólo se puede asegurar con la existencia de un proceso permanente de reducción de gastos, un mejoramiento de la calidad de carteras de crédito y una diversificación de productos. Recientemente, varias instituciones de microfinanzas han comenzado a utilizar novedosas técnicas de gestión que incluyen un mejor manejo de la información de sus clientes mediante el uso de credit scoring o el uso de centrales de información crediticia.
- Convendrá **supervisar** únicamente las instituciones microfinancieras que capten depósitos del público.

BIBLIOGRAFIA

Adams, Dale W; Graham, Douglas H.; y J.D. Von Pischke. (1984) **Undermining Rural Development With Cheap Credit, Boulder: Westview.**

Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad de Microempresas, (1996). **“Algunas Experiencias de Apoyo a la Microempresa (Síntesis de Casos Volumen 2)”**

Banco Interamericano de Desarrollo, (1997), **Estrategia para el Desarrollo de la Microempresa**, Washington D.C., febrero de 1997.

Banco Interamericano de Desarrollo, (2004), **“El Grupo BID y la Microempresa: Resultados de 15 años de trabajo”**. Preparado por Sergio Navajas.

Banco Interamericano de Desarrollo, (2004), **Remesas hacia América Latina y el Caribe: Metas y recomendaciones**, Nueva York, mayo 2004

Banco Interamericano de Desarrollo, (2006), **Remesas en el 2005**, Washington, Marzo 2006.

Banco Interamericano de Desarrollo, (2005), **Micro Empresa**. Foro Interamericano de la Microempresa: Ampliar las fronteras de las microfinanzas, Octubre de 2005.

Banco Interamericano de Desarrollo, (2006), **Micro Empresa**. Foro Interamericano de la Microempresa: Acceso a Nuevos Mercados y Mejores Servicios para la Mayoría, Septiembre 2006.

Banco Interamericano de Desarrollo, (2006), **Ecuador: moviendo fronteras en microfinanzas**. Foro Interamericano de la Microempresa: Acceso a Nuevos Mercados y Mejores Servicios para la Mayoría, Septiembre 2006.

Banco Interamericano de Desarrollo, (2006), **“La Microempresa en Ecuador. Perspectivas, Desafíos y Lineamientos de Apoyo”**. Foro Interamericano de la Microempresa: Acceso a Nuevos Mercados y Mejores Servicios para la Mayoría, Septiembre 2006.

- Barzallo, Mario, **Fundamentos teóricos e históricos del sistema cooperativo de ahorro y crédito**. Etapa, Ecuador. www.monografias.com
- Berenbach, Shari y Craig Churchill. 1997. **“Reglamentación y Supervisión de Instituciones de Microfinanciamiento: Experiencia de América Latina, Asia y África.”** Documento No. 1. La Red de MicroFinanzas, Washington, D.C.
- Bicciato, Francesco, Foschi Laura y otros. (2002), **“Microfinanzas en países pequeños de América Latina: Bolivia, Ecuador y el Salvador”**, Serie Desarrollo Productivo 121, CEPAL, Santiago de Chile.
- CGAP (2002) **“Consensos Microfinance Policy Guidance: Regulation and Supervisión”**. Washington, DC. Estados Unidos.
- CGAP, (2004), **“Apoyando el desarrollo de sistemas financieros incluyentes”**. Directrices para los cooperantes internacionales sobre buenas prácticas en microfinanzas. Banco Mundial, Estados Unidos.
- CGAP, **“La transformación de las microfinanzas en América Latina”** (2001), Banco Mundial, Washington.
- Cook, Tamara y Peck Robert, (1999), **“La transformación de las microfinanzas en América Latina”**, CGAP (Grupo Consultivo de Ayuda para la Población Más Pobre), Banco Mundial, Estudios Especiales, Washington.
- Christen. Robert y Rosemberg, Richard, (2000), **“El apresurado interés en reglamentar: Establecimientos de marcos jurídicos para las microfinanzas”**, CGAP, Banco Mundial, Washington.
- Churchill, Craig, comp. 1997. **“Reglamentación y Supervisión de Instituciones de Microfinanciamiento: Estudios de Caso.”** Documento No. 2. La Red de MicroFinanzas, Washington, D.C.
- Espinosa Bermeo, Rodrigo, (2002) **“Marco Regulatorio, normatividad y sistemas de supervisión de las microfinanzas en Bolivia, Ecuador y Perú”**. Seminario de la Red Financiera Rural. Quito.

- Fiebig, 2001, **“Prudencial Regulation and Supervisión for Agricultural Finance”**,
FAO/GTZ, Italia.
- Marulanda, Beatriz (2006), **“Las Microfinanzas desde un enfoque de competitividad”**,
Red de Microfinanzas”. Programa Socios para la innovación. FOMIN
- González-Vega, Claudio; y Douglas H. Graham. (1998), **“Servicios Financieros Rurales: Experiencias del Pasado, Enfoques del Presente”**, documento para el seminario El Reto de América Latina para el Siglo XXI: Servicios Financieros en el Área Rural, La Paz.
- Gutierrez, Alejandro, **“Microfinanzas rurales: experiencias y lecciones para América Latina”**, CEPAL, Naciones Unidas, Chile, (2004)
- Jácome Hugo, Cordovéz Jorge, (2003). **“Microfinanzas en la economía ecuatoriana Una alternativa para el Desarrollo**. FLACSO, Quito, Ecuador.
- Jansson, T. & Rosales, R. & Westley, G.D. (2003), **“Principios y Prácticas para la Regulación y Supervisión de las Microfinanzas”**, Washington DC, USA: Social Development Department, BID
- Janina León de Cermeño y Mark Schreiner, (2000), **“Financiamiento Para las Micro y Pequeñas Empresas: Algunas Líneas de Acción”**.
- Jansson, Tor y Mark D. Wenner. 1998. **“La Regulación Financiera y su Importancia para la Microfinanza en América Latina y el Caribe.”** Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Jansson, Tor; Rosales, Ramón y Westley, Glenn, (2003), **“Principios y prácticas para la regulación y supervisión de las microfinanzas”**, BID Gaceta Oficial, Washington.
- Jordán, Fausto & Román Juan Carlos, (2004), **“La Situación, tendencias y posibilidades de las microfinanzas”**, Fundación UN SOL MÓN, Quito
- Krahnén, Jan Pieter; y Reinhard H. Schmidt. (1994) **Development Finance as Institution Building**, Boulder: Westview.

- Llisteri J., Gato F., (1997), **“Guía Metodológica de Estrategias de Desarrollo Empresarial de la Pequeña y Mediana Empresa”**. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Magill, John y Richard L. Meyer, USAID, (2005), **“Microempresas y Microfinanzas en Ecuador”** Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América, DAI, Proyecto Salto, Ecuador.
- Magill, John & Meyer, Richard, (Marzo 2005), **Microempresas y microfinanzas en Ecuador. Resultados del Estudio de Línea de Base de 2004**, Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América, USAID/Ecuador, Universidad de Ohio y Proyecto Salto.
- Marulanda Beatriz y María Otero, (2005), **“Perfil de las microfinanzas en 10 años, Visión y Características”**, ACCION Internacional, Boston, Estados Unidos
- MICIP, (2006), **“La Microempresa en el Ecuador”**. Programas y proyectos de Estado. IX Foro Interamericano de la Microempresa, MICIP, Quito.
- Microfinance Information Exchange, (2006), **“América Latina y El Caribe”, Benchmarks 2005**, Perú
- Mora, Rodrigo, (2005), **“Normas que faltan en las microfinanzas, cooperativas de ahorro y crédito, consumo, microcrédito. El caso ecuatoriano.** V Foro Ecuatoriano de Microfinanzas. Superintendencia de Bancos.
- Morduch, Jonathan. (1999) **“The Microfinance Promise”**, Journal of Economic Literature, Vol. 37, No. 4, pp. 1569-1614.
- NET, H. (2003), **“Estrategias para el crecimiento de las cooperativas”** Proyecto Salto, Microfinanzas en Ecuador, Quito, Ecuador.
- Orlando María B., Pollack, Molly, (2000), **Microenterprise and Poverty: Evidence from Latin America**, BID,

Otero M., (2001) **“Mejores Prácticas de Microfinanzas en el Mundo”**, Visión del Futuro de Microfinanzas.

Pérez de la Puente, Xavier, (2004), **“Principios y Recomendaciones de Basilea en Ecuador”**, Taller de Administración de Riesgos para Microfinanzas. Superintendencia de Bancos y Seguros.

PNUD, **“El estado de las microfinanzas para el 2005”**. Naciones Unidas.

Red Financiera Rural. (2006)**“Microfinanzas Ecuador. El Rol del Estado y la Cooperación para el Desarrollo de las Microfinanzas.** Revista de la Red Financiera Rural Nro.5. Septiembre 2005. Quito

Robert Peck Christen y Richard Rosenberg (1999), **“Establecimiento de marcos jurídicos para las microfinanzas”**, CGAP, Washington.

Robinson, Marguerite, (2000), **“Movilización de ahorro de los pobres”**, Harvard Institute”,

Robinson, Marguerite S. (1994) **“Savings Mobilization y Microenterprise Finance: the Indonesian Experience”**, en María Otero y Elisabeth Rhyne (eds) The New World of Microenterprise Finance: Building Healthy Financial Institutions for the Poor, pp. 27-54. West Hartford: Kumarian.

Rosemberg, Richard, (1999), **“Cuantificación de la Morosidad de los Microcréditos”**, CGAP (Grupo Consultivo de Ayuda para la Población Más Pobre), Banco Mundial, Estudios Especiales, Washington.

Rutherford, Stuart. (1998), **“The Poor and Their Money”**, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.

Sandoval, Alberto, **“Microfinanzas”**. La Semana Economica, ASOBANCARIA, 5 de mayo de 2006.

Schmidt, Reinhard H.; y Claus-Peter Zeitinger. (1996a) **“The Efficiency of Credit-Granting NGOs in Latin America”**, Savings and Development, Vol. 20, No. 3, pp. 353-384.

Schreiner, Mark, “**Las microfinanzas en la zona rural de Argentina**”, Microfinance Risk Management, Center for Social Development, Washington University in St. Louis, Estados Unidos.

Schreiner, Mark, (2000), “**Un Marco para la Discusión de los Beneficios Sociales de las Microfinanzas**”.

Valenzuela L & Young, R (1999), “**Consultation on Regulation of Microfinance**”, A Workshop Report, Microenterprise Best Practices. Development Alternatives Inc, Bethesda, USA.

Yaron, Jacob; Benjamin, McDonald; y Gerda Pipek. (1997) **Rural Finance: Issues, Design, and Best Practices**, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series No. 14, Washington, D.C.: Banco Mundial.

INFORMACION PRIMARIA

- Censo Cooperativo 2002. Ministerio de Bienestar Social
- Censo de Población y Vivienda. Instituto Ecuatoriano de
- Censo de Cooperativas 2004. Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Ecuador.
- Habitus Investigaciones, 2002
- Red Financiera Rural 2002 - 2005

PAGINAS WEB

- BID. www.iadb.org
- Centro de aprendizaje de finanzas rurales. www.ruralfinance.org
- CEPAL. www.eclac.cl
- Diario el Financiero. www.elfinanciero.com
- El portal de las microfinanzas. www.microfinanzas.net
- FLACSO. www.flacso.org.ec
- Fondo De Desarrollo Microempresarial. www.fodemi.org
- Ministerio de Bienestar Social: www.mbs.gov.ec
- Presidencia de la República del Ecuador: www.presidencia.gov.ec
- Remesas BID FOMIN: www.migrantremittances.org

- Red de portales de microfinanzas en América Latina. www.microfinanzas.org
- Sistema de Información sobre Microempresa en América Latina. www.sipromicro.com
- Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador: www.superban.gov.ec
- The Virtual Microfinance Market (UNCTAD): www.vmm.dpn.ch

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su biografía y anexos, como artículo de revista o como artículo para lectura seleccionada o fuente de investigación.

Quito, agosto de 2006

.....
FIRMA DEL CURSANTE

María Cecilia Paredes Loza