

# **Apunte de Economía**

Dirección General  
de Estudios

## **DIALOGO NACIONAL Y LA NUEVA ARQUITECTURA FINANCIERA Y MICROFINANZAS**

**Apuntes de Economía No. 37**

Elaborado por:  
**Dirección General de Estudios  
Banco Central del Ecuador**

**Noviembre, 2003**

### **Resumen**

El Banco Central del Ecuador publica en esta ocasión los resultados de dos importantes experiencias de diálogo nacional con varias instancias de la sociedad civil y del Estado. En ambos casos es evidente que con seriedad y respecto es posible construir consensos inclusive en temas muy delicados como los relacionados con el desempeño del sistema financiero.

En primer lugar, se recoge la sistematización de la Mesa de Diálogo Nacional que discutió entre el 21 y el 23 de enero de 2003 el tema de los cambios necesarios en el sistema financiero para superar la crisis y avanzar hacia una sociedad mejor. El encuentro contó con la participación del más amplio espectro social, político e institucional que incluyó a representantes del Frente Unitario de Trabajadores, del Frente Popular, de organizaciones indígenas y campesinas, el presidente y el vicepresidente de la Asociación de Bancos Privados, el Presidente del Banco Solidario, los Presidentes de las Asociaciones Nacionales de Mutualistas, de Financieras y de Cooperativas reguladas por la Superintendencia de Bancos, representantes de ONG's vinculadas al microcrédito y otros operadores de primer piso, delegados de las Bolsas de Valores de Quito y Guayaquil, funcionarios del Banco Central del Ecuador, la Superintendencia de Bancos y otras instituciones del Sector Público Financiero y No Financiero, delegados de la cooperación internacional, académicos, etc.

Tras intensas discusiones en un grupo de tal heterogeneidad, se demostró la validez del diálogo y el debate riguroso en la construcción de acuerdos nacionales sobre temas tan delicados como el de un sector financiero que convalece de la profunda crisis de 1998-99. La Mesa llegó a concluir en una larga serie de temas de consenso de gran trascendencia para el futuro del país y que recogen en lo fundamental varias propuestas hechas por el Banco Central, como el Sistema de Fondos de Capitalización para la Estabilización y el Desarrollo (Apuntes de Economía No. 13), el Fondo nacional de Microcrédito y varios otros puntos de la Agenda Nacional planteada por el Banco Central del Ecuador en su pilar de la Nueva Arquitectura Financiera.

Conjuntamente se publica en este documento una síntesis de la Propuesta para la constitución del Fondo Nacional de Microcrédito, uno de los puntos de consenso en la Mesa de Diálogo, propuesta inicialmente el 25 de junio de 2002 en el Encuentro Nacional de Microcrédito convocado por el Banco Central del Ecuador y el Frente Social, con el auspicio de varias entidades del sector público y la cooperación internacional en el Auditorio “Germánico Salgado” del Banco Central, y que tuvo la participación activa de más de 300 delegados venidos desde las más diversas y distantes zonas del país, representando a más de 125 organizaciones, entre ONGs, cooperativas reguladas y no reguladas, bancos, entidades del sector público y de la cooperación internacional.

Una Comisión interinstitucional convocada por el Presidente del Directorio y el Gerente General del Banco Central, el Superintendente de Bancos y Seguros y los Ministerios de Economía y Finanzas, de Bienestar Social y de Trabajo y Recursos Humanos conjuntamente con la participación de varias ONGs como el Centro Andino de Acción Popular, el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio, la Red Financiera Rural y otras, realizó una serie de mesas de trabajo con representantes de varias instituciones del sector público y del privado relacionados con el tema, con el objeto de pulir la propuesta y preparar un proyecto de decreto para la constitución del Fondo Nacional de Microcrédito, cuyo borrador se adjunta.

El Banco Central del Ecuador hace votos por la continuación de dinámicas de concertación social como éstas y pone a disposición del país todo su contingente por que éstas fructifiquen con logros cualitativos.

## Indice

Diálogo nacional por la unidad y el desarrollo	3
Propuesta para la creación del Fondo Nacional de Microcrédito	16
Anexo: Borrador del Proyecto de Decreto	24

## DIALOGO NACIONAL Y LA NUEVA ARQUITECTURA FINANCIERA Y MICROFINANZAS

### Diálogo nacional por la unidad y el desarrollo<sup>1</sup>

<b>EJE 2:</b>	Competitividad y reactivación económica
<b>MESA 2.5:</b>	Sistema financiero
<b>FECHA:</b>	21 - 23 enero de 2003

### Representatividad de la mesa y desarrollo del diálogo

Dentro del eje de Competitividad y Reactivación Económica, la mesa de **Sistema Financiero** tuvo una representación mayoritaria de sectores vinculados directamente con el funcionamiento del sistema (la oferta de servicios financieros); en esa medida, se dio una significativa participación de: Asociación de Bancos Privados del Ecuador, Bolsas de Valores de Quito y Guayaquil, Asociación de Casas de Valores, Asociación de Mutualistas, Asociación de Instituciones Financieras, y representantes de Bancos y Mutualistas privadas. En lo que tiene que ver con las instituciones estatales, fue importante la participación del Banco Central del Ecuador y la Superintendencia de Bancos, adicionalmente a ello, se debe señalar, la representación de la CAF y el PNUD. Fue importante además, aunque minoritaria frente al total de la mesa, la representación de sectores sociales: Frente Popular, FEUE, Asociación de Taxistas de Pichincha, FUT, CEDOCUT y CEQUIPUS (ONG).

La discusión de la mesa se desarrolló principalmente desde la perspectiva de la oferta de servicios financieros más que del lado de la demanda (Crédito, por ejemplo). En este sentido, vale la pena señalar, la sentida ausencia de sectores productivos demandantes de financiamiento. Ello podría haber significado que los sectores participantes desarrollen con más profundidad las iniciativas que, según los participantes, podrían ayudar a fortalecer el sistema financiero; de ahí, que la discusión se haya desarrollado con un importante nivel técnico que, entre otras cosas, sirvió para señalar con claridad los acuerdos y los disensos de la mesa.

### Líneas de propuesta validadas y propuestas por la mesa

La discusión del primer día se centró en la validación de las líneas de propuesta presentadas por el Gobierno, las mismas que fueron las siguientes<sup>2</sup>:

- *Fortalecimiento del mercado financiero*
- *Disminución de tasas de interés*
- *Repatriación de capitales*

<sup>1</sup> Esta sección del documento fue elaborado por: Pabel Muñoz L. y Fernanda Yépez.

<sup>2</sup> Vale la pena señalar que en la mesa se notó la ausencia de exposición de un especialista internacional que pueda compartir una experiencia extranjera; así, la mesa tomó como referencia la exposición de la Asociación de Bancos Privados, lo que pudo haber direccionado la discusión.

En la discusión de validación de las líneas de propuesta no es pertinente establecer claras posiciones de discordancia entre los sectores participantes. Tal vez el único disenso claro, en ese momento y a lo largo del trabajo de la mesa, tiene que ver con la idea de que los “bancos públicos de desarrollo” (BNF, CFN, BEV) funcionen como banca de primer piso (propuesta planteada y duramente defendida por los sectores sociales –Frente Popular, FUT, Cequipus), frente a la propuesta de los sectores financieros que mencionan que cuando la banca pública fue de primer piso existieron grandes problemas de corrupción e ineficiencia. En este sentido, el enfrentamiento se centra entre quienes plantean la necesidad de una banca pública de primer piso que apoye y apunte actividades productivas (sectores sociales) y quienes son sumamente escépticos de que ese esquema de funcionamiento tenga buenos resultados (sectores financieros).

A parte de lo señalado, los sectores coincidieron, con distintos matices, en la necesidad de fortalecer el sistema financiero, desarrollar el mercado de valores y democratizar y ampliar el acceso al crédito a sectores tradicionalmente no atendidos por la banca formal. A ello se debe agregar una línea formulada por los sectores sociales que tiene que ver con la administración de la crisis financiera del 99, esto es: pago a los ahorristas, cobro de deudas, venta de bancos en manos del Estado y fortalecimiento de mecanismos de supervisión bancaria, entre otros (este punto tuvo acogida pero no pudo ser trabajado por falta de tiempo, pues, como la intervención del Ministro Pozo se refirió a este tema, se lo puso en cuarto lugar).

Así, las líneas de propuestas validadas por la mesa, subdivididas en temas y ordenadas para la discusión fueron las siguientes:

- 1. Reactivación del aparato productivo**
  - Reingeniería de la banca pública de desarrollo
  - Ampliación del acceso al crédito
  - Disminución de tasas de interés
  - Mecanismos para canalizar el ahorro nacional hacia la producción
  
- 2. Desarrollo mercado de capitales**
  - Reformas al sistema de pensiones (reforma de IESS)
  - Desarrollo del mercado de valores
  - Transparentación del sistema financiero
  
- 3. Desarrollo Sistemas Micro financieros (Alternativos) y Fomento de Cooperativismo de Ahorro y Crédito**
  - Fondo Nacional Microcrédito
  - Sistemas alternativas de financiamiento
  - Fomento y desarrollo del Cooperativismo de Ahorro y Crédito
  
- 4. Fortalecimiento del Mercado Financiero**
  - Continuar el proceso de supervisión financiera
  - Transparencia de información del sistema
  - Análisis de la arquitectura del sistema financiero
  - Entrada de bancos internacionales para fomentar competencia

## **5. Administración crisis bancaria**

Venta de bancos en manos del Estado

Cobro de cartera vencida

Ventas de bienes AGD

Uso de coactiva para cobro de deudas

Aprobar ley régimen municipal (impuesto predial) para agilizar la venta de activos AGD

## **6. Repatriación de capitales**

Sistemas de inversión de remesas de dinero

Mejorar “sistema de envío de remesas”

A partir de lo expuesto, en el trabajo del día miércoles 22, la mesa dialogó sobre el establecimiento de grandes puntos de acuerdo e incluso se llegó a trabajar de forma más operativa, llegando a 5 propuestas concretas en aquellos puntos donde el nivel de acuerdo era significativo (sobre todo sistemas de alternativos de micro financiamiento).

### **Desarrollo de las líneas de propuesta de la mesa**

Como ya lo habíamos mencionado, se debe señalar que en el desarrollo de las líneas de propuesta fue evidente la ausencia de participación de sectores productivos, trabajadores y campesinos (grandes, medianos y pequeños productores, sector agropecuario, artesanos y otros), que pudieran contrapesar una discusión que se centró en analizar, *desde la oferta*, las posibilidades de mejorar el acceso al crédito y permitir su democratización para aquellos sectores que no cuentan con financiamiento y con ello ayudar a la Reactivación del Aparato Productivo.

### **Línea 1: reactivación del aparato productivo**

#### **Propuestas generales de los sectores:**

Una de las pautas de la discusión estuvo dada por la intervención de los técnicos del *Banco Central del Ecuador* quienes plantearon pensar en una nueva Arquitectura del Sistema Financiero, es decir, una perspectiva global que se proponga resolver problemas más estructurales del sistema, los mismos que, podrían ayudar a fortalecer mecanismos para colaborar en la reactivación del aparato productivo.

Desde esta perspectiva todos coincidieron con la idea planteada por los *sectores sociales* de que el Sistema Financiero debe jugar decididamente su rol dentro de un gran PACTO o ACUERDO DE DESARROLLO PRODUCTIVO NACIONAL. La idea sería que el sector financiero ponga su grano de arena dentro de este acuerdo; en esta línea, una de las grandes contribuciones del sistema, sería pensar en los mecanismos que permitan ampliar y democratizar el acceso al crédito a los distintos sectores productivos (grandes, medianos y pequeños).

Otro de los grandes puntos de acuerdo fue la necesidad de realizar una reingeniería de la banca pública de desarrollo. Esta reingeniería tendría como propósito central dotar de crédito a sectores tradicionalmente excluidos de financiamiento. En este punto, si bien hubo acuerdo sobre lo general, apareció el primero de los CLAROS disensos de la mesa. Los *sectores sociales* abogan por una banca pública de desarrollo de primer piso, mientras que los *sectores financieros* tienen muchas dudas sobre el éxito en el funcionamiento de ese sistema.

A partir de estas grandes líneas, la discusión y las propuestas de los distintos sectores se concretaron en los siguientes:

### **Acuerdos**

1. ***Participar y apoyar*** como sector financiero ***en un gran pacto de Desarrollo Productivo Nacional.***
2. ***Reingeniería del Banca Pública*** que tenga como propósito central mejorar la gobernabilidad de la banca pública y su despolitización y que esta banca se enfoque a nichos de mercado indispensables para el desarrollo socio económico del país y para el resto de sectores que tradicionalmente no han sido atendidos por el sistema financiero (facilitar el acceso a crédito a estos sectores).
3. Dentro de las propuestas del *sector financiero*, sobre las que no hubo disenso, estuvo la idea de establecer ***mecanismos de protección para los derechos de los acreedores.*** Esto tiene que ver, entre otras cosas, con una reforma a la administración de justicia para poder ***establecer Tribunales Arbitrales*** para el sistema financiero, y la ***revisión del Sistema de Ejecución Especial.***
4. **Mejorar los sistemas de información** sobre la “calidad de los sujetos de crédito”.
5. Discutir sobre el establecimiento de un ***Sistema de garantías o seguros para crédito de alto riesgo,*** principalmente la agricultura.
6. Otra propuesta general y de gran acuerdo, fue la necesidad de ***NO trasladar las ineficiencias del sector privado al Estado y viceversa.***
7. ***Analizar, revisar y discutir la pertinencia de los impuestos y contribuciones gravados al costo del dinero (tasa activa), con la perspectiva de analizar si la disminución de ciertos impuestos o contribuciones, puede traducirse en una disminución de la tasa de interés.***
8. Establecer y fomentar la cultura de ***transparentación de todo tipo de tasas, impuestos y costos financieros del Sistema Financiero y Cuasi Financiero.***
9. **Estudiar** la reestructuración y renegociación de un tramo de la deuda externa para que sea utilizado en la reactivación del aparato productivo.

(Nota: sobre estos puntos de acuerdo NO hay claras diferencias entre sectores que sean indispensables de señalar)

## Disensos

Dentro de esta línea, la mesa determinó dos claros puntos de disenso:

- 1) la forma de funcionamiento de la banca pública a partir de su reingeniería (primer o segundo piso)
- 2) la renegociación o reestructuración de tramos de Deuda Externa.
  1. Un primer punto **claro** de disenso fue el esquema con el cual debería funcionar la banca pública. Los *sectores sociales* se pronuncian sobre convertir a la Banca Pública en una banca de primer piso fundamentalmente, porque ello podrían ayudar a ampliar la dotación de crédito a sectores no atendidos como la agricultura o la artesanía; por otra parte, los *sectores financieros*, son escépticos frente al adecuado funcionamiento de este esquema. Para ellos, la banca pública, se convirtió en banca de segundo piso por su ineficiencia y sería muy difícil volver a establecer un proceso de recuperación de la confianza de los usuarios y de los organismos internacionales que podrían fondar esta banca.
  2. Con respecto a la Deuda Externa, todos los sectores coinciden en ver como posibilidad la renegociación de un tramo de deuda para que se financien proyectos productivos. El disenso se aparece al preguntarse ¿a quién dejamos de pagar?, ¿con quién se renegocia?. Estas preguntas tienen distintas sub-preguntas, sobre todo al considerar, dónde habrán mayores impactos o peores repercusiones.

## Línea 2: desarrollo del mercado de capitales

### Propuestas generales de los sectores:

En este punto hubo una especie de monopolio del discurso técnico, principalmente por parte del *sector financiero* y organismos técnicos como el *Banco Central*. El Banco Central presentó una propuesta de muy favorable acogida: el Sistema de Estabilización y Desarrollo. Este sistema busca establecer mecanismos de ordenamiento del gasto público, así como también generar diseños institucionales que permitan el desarrollo del sistema financiero: Según el BC esto podría establecer dinámicas para canalizar el ahorro interno a la inversión productiva y así, aumentar la escala del mercado de valores y agilizar la acción de la banca. Se pretende contar con un sistema transparente, ágil y eficiente.

Otra de las líneas generales fue establecida por el *sector financiero*, principalmente, por la *Asociación de Casas de Valores y las Bolsas de Quito y Guayaquil*<sup>3</sup>. Sus propuestas

<sup>3</sup> Aquí vale la pena remarcar la existencia de intereses particulares de las Bolsas de Valores.

se centraron en *cómo* establecer mecanismos para desarrollar el mercado de capitales. Una vez más la discusión técnica marco la línea y la mesa llegó a puntos claros de acuerdo y también evidenció un profundo debate y disenso entre *sectores financieros y sociales* alrededor de las reformas a la seguridad social.

El diálogo de los sectores llevó a los siguientes acuerdos y disensos:

### **Acuerdos**

1. Propuesta de sistema de estabilización y desarrollo<sup>4</sup>  
(presentada por el Banco Central del Ecuador)

#### **Sistema de fondos de capitalización para la estabilización y el desarrollo (propuesta del Banco Central del Ecuador)**

Los frecuentes embates de las fluctuaciones de los precios, de la economía internacional, de los flujos de capitales y de las tasas de interés internacionales, entre otras variables, no solo afectan directamente al sector externo de la economía, sino que tienen un impacto inmediato en la demanda doméstica. Al no disponer de herramientas de política monetaria y cambiaria, el peso del ajuste caería sobre la posición fiscal y el sistema de pagos de la economía, con un impacto mucho más directo sobre el nivel de empleo y el crecimiento que antes. Los efectos simultáneos y recurrentes de choques del mismo signo en varios frentes de la economía nacional, pueden generar patrones de inestabilidad no solo indeseables sino peligrosos en dimensiones que trascienden lo económico y que tienen que ver con la creciente polarización social, tecnológica y regional del país.

Debido a esta alta exposición del país a choques reales externos e internos, se hace indispensable la creación de un Sistema Integral de Estabilización y Desarrollo, que involucre el diseño de un sistema de fondos de capitalización constituidos para diversos propósitos, principalmente el de la estabilización, los cuales, actuando bajo reglas propias e independientes, puedan ser regulados y planificados con una visión integral desde una entidad técnica con capacidad de prospectiva macroeconómica como el BCE.

El sistema integral de estabilización y desarrollo incluye la creación de diversos fondos. Cada fondo tendría su propio directorio y un órgano ejecutor específico y reglas claras de captación y colocación de recursos, específicos a su naturaleza y propósito. El balance de funciones entre el administrador, el directorio y el ejecutor de cada fondo establece un equilibrio institucional que garantizaría la transparencia y la eficacia en su gestión y cuyo gobierno corporativo sería garantía de credibilidad ante los proveedores de recursos.

La idea general es que, dada la escasez de recursos, todos los fondos deberían contribuir a un mecanismo de inversión común que actúe como un sistema de vasos comunicantes a través del desarrollo del mercado de valores. En coordinación con la administración de todo el sistema, basado en la adecuada evaluación macroeconómica, el directorio de cada fondo establecerá la segmentación de los portafolios de inversión en términos de maduración, grado de liquidez, rentabilidad y riesgo, así como las condiciones de emisión de instrumentos financieros para

<sup>4</sup> Entrega la propuesta en formato digital.



captar el ahorro del público, incluyendo a otros fondos del sistema, inversores del sector público, remesas de emigrantes y ahorristas comunes.

El papel del Banco Central estaría centrado en el diseño, la gestión, el monitoreo la administración y la prospección de las condiciones que garanticen la sustentabilidad de cada fondo y del sistema en su conjunto, desde una visión integral del desempeño macroeconómico del país. Segmentos de un fondo pueden tener un tratamiento especial, conforme a las condiciones impuestas por el tipo de fuente de los recursos. Así, aportaciones de ciertos contribuyentes deberán estar vedadas de participar en colocaciones que se consideren muy riesgosas o que desdigan del propósito original de la contribución.

La limitada disponibilidad de recursos obliga a un manejo muy pormenorizado de tesorería y a un diseño muy creativo del sistema en su conjunto, que permita atender de la mejor manera posible los múltiples requerimientos que la nueva economía demanda. Adicionalmente, es vital que el sistema de fondos de estabilización esté concebido con un "blindaje" especial para evitar que los recursos puedan ser desviados hacia fines políticos o proselitistas.

Aún cuando no se disponga de los recursos necesarios para todo el sistema, se debe contar tan pronto como sea posible con el diseño legal e institucional del mecanismo en su conjunto, que garantice el manejo técnicamente más apropiado de las contingencias que podrían afectar a la economía, velando por la equidad intergeneracional y regional, y por la coherencia de un camino de desarrollo sustentable. El esquema puede empezar con uno o dos pilares como los siguientes:

Fondo de estabilización petrolera  
Fondo de estabilización monetaria o de diversificación de exportaciones  
Fondo de reconversión productiva  
Fondo Nacional de Microcrédito  
Fondo social de combate a la pobreza  
Fondo de desarrollo regional

2. Independencia, fortalecimiento y profesionalización del regulador del mercado de valores
3. Analizar el desarrollo de nuevos emisores e instrumentos para el funcionamiento del mercado de valores, para ello se propone:
  - Promoción y educación a la comunidad empresarial
  - Incorporación de emisiones de valores que pertenecen a todos los sectores
  - Analizar, **CUANDO EXISTA** proceso de des-inversión de empresas del Estado que se negocie por Bolsa.
  - Incentivos a la utilización de financiamiento a través del mercado de valores

- Desarrollo del mercado inmobiliario e hipotecario
- Revisar la Reforma a la ley de la Cédula Hipotecaria (Sistema financiero)

## Disensos

1. **Reforma de la Seguridad Social.** El disenso es muy importante en este punto entre sectores financieros y sectores sociales, por lo que solo se llega a la conclusión de que se necesita una mayor y más profunda discusión sobre el tema. Los sectores están claramente dispuestos a continuar e iniciar una gran proceso de diálogo sobre éste y los otros puntos de discusión.
2. Ante la distorsiones del mercado de valores, la Bolsa de Valores de Quito, cree que una salida *puede ser* la creación de una sola Bolsa de Valores. En este punto es obvia la existencia de un disenso técnico y con sustento regional (Quito – Guayaquil).

## Línea 3: Desarrollo de sistemas microfinancieros y fomento del cooperativismo de ahorro y crédito.

### Propuestas generales de los sectores

Bajo esta línea, el acuerdo, es sumamente claro: crear sistemas alternativos de micro financiamiento y fomentar el cooperativismo de ahorro y crédito. Se presentaron tres propuestas concretas de favorable acogida:

- 1) Fondo Nacional de Microcrédito (*BCE*<sup>5</sup>),
- 2) Sociedades de Capital de Riesgo y Fondos de garantías recíprocas (*PNUD*<sup>6</sup>),
- 3) Fondos de Capitalización Solidaria (propuesta particular: Nelson Mantilla)<sup>7</sup>

A partir la discusión y las propuestas de los distintos sectores, se llegaron a los siguientes acuerdos y disensos.

### Acuerdos

1. Crear el Fondo Nacional de Microcrédito (BCE)

---

<sup>5</sup> Presenta proyecto en digital

<sup>6</sup> Presenta proyecto en papel

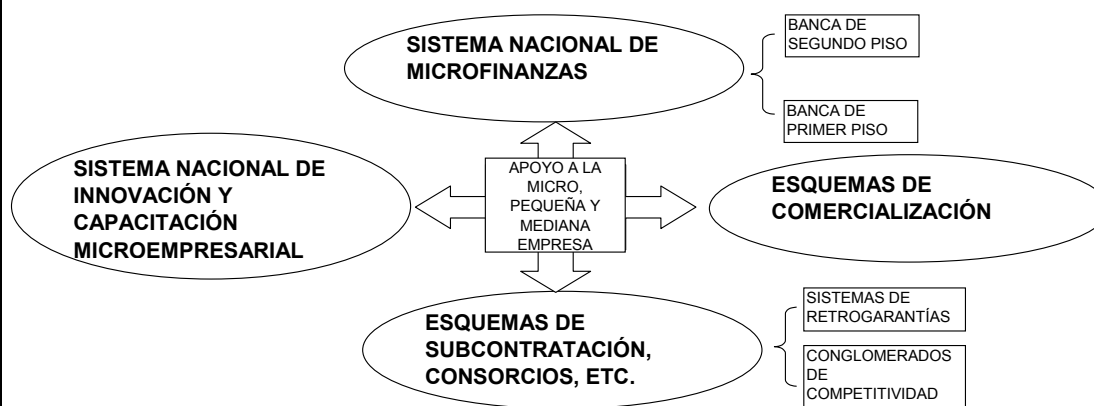
<sup>7</sup> Presenta proyecto en papel

## Una propuesta para avanzar en un sistema nacional de microfinanzas (BCE)

Como reflejo de la vasta diversidad del mundo de la pequeña producción, el diseño institucional que intente dar respuesta a los retos del desarrollo, debe dar cabida a instrumentos y mecanismos heterogéneos. Deben privilegiarse, en todo caso, mecanismos transparentes y de mercado, evidenciando tipos y montos de subsidio si éste es requerido, de modo de generar una cultura de crédito sustentable.

En una perspectiva más general puede articularse el adecuado papel que cumplirían en este esfuerzo el sector público, la banca formal, los multilaterales y las cooperativas y ONGs. Los mecanismos de canalización de microcrédito deben ser solo una parte de una estrategia integral que incluya sistemas de retrogarantías, esquemas de consorcios, asociación, subcontratación y terciarización, mecanismos de comercialización adecuados, sistemas de innovación y capacitación, etc.

### Sistema de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresas



Esquemáticamente, una propuesta discutida en el Encuentro sobre “Perspectivas del Microcrédito en Ecuador”, realizado en el Auditorio del Banco Central el 26 de junio de 2002, esboza lo referente a la organización de las microfinanzas:

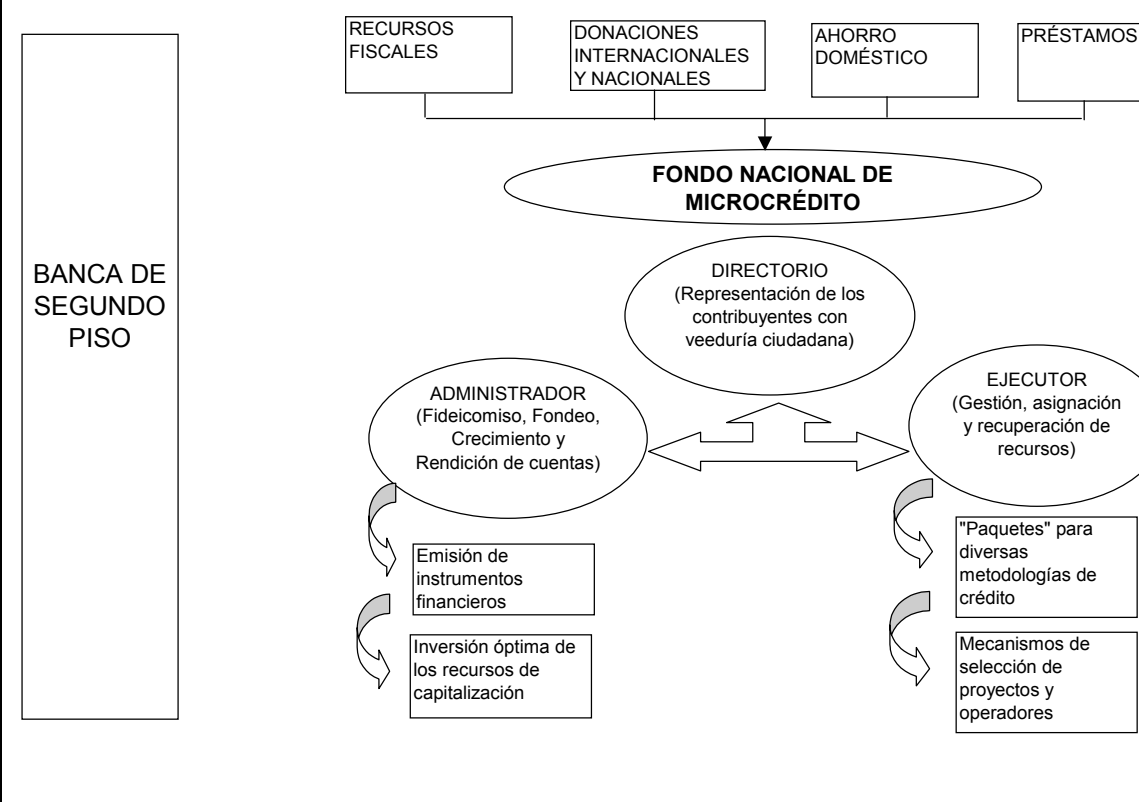
- Una “banca de segundo piso” basada en la constitución de un Fondo Nacional de Microcrédito
- Una “banca de primer piso” basada en la constitución de un sistema reticular de instituciones heterogéneas que canalicen el crédito de manera ágil y oportuna allí donde se lo requiera

La propuesta parte de un mecanismo de **segundo piso** que permita capturar porciones crecientes del ahorro doméstico –incluyendo las remesas de los emigrantes, por ejemplo- y de la ayuda internacional para canalizarlo hacia la inversión productiva y la generación de empleo en la pequeña producción.

Entre las experiencias exitosas a nivel internacional, el esquema, en general es que las microempresas pueden encontrar recursos a través de los Fondos para Microcrédito (FMC) que tienen dos funciones principales: a) servir de intermediarios financieros y b) desarrollar instituciones de crédito sostenibles en este sector. Para cumplir con estas funciones los FMC movilizan recursos provenientes del gobierno y donantes (en forma de préstamos y donaciones

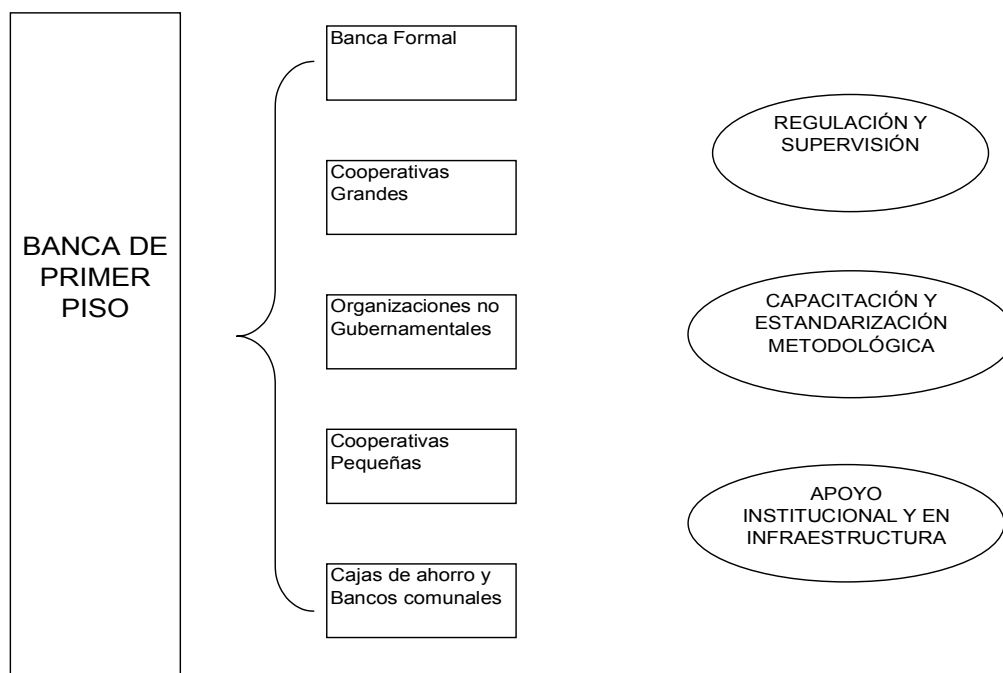
en capital) y entregan estos fondos a las instituciones del microcrédito locales para financiar los programas de base. Estas entidades son autónomas, es decir, están fuera del control directo del gobierno y se orientan a la entrega de préstamos al por menor a la población más pobre. Las fuentes de financiamiento de los FMC también pueden incluir a instituciones financieras internacionales, bancos comerciales del país, y en algunos países a bancos centrales.<sup>8</sup>

### El mecanismo de segundo piso



<sup>8</sup> Se pueden destacar algunas experiencias Internacionales sobre Fondos de Microfinanzas, entre las que se encuentran: la Palli Karma Sahayak Foundation (PKSF) en Bangladesh, fundada en 1990. Un fondo autónomo que supervisa programas de microcrédito y entrega de recursos a Organizaciones no Gubernamentales, cooperativas y bancos (como Grameen y ANSAR-VDP). El objetivo de esta entidad es aliviar la pobreza promoviendo el autoempleo para mejorar las condiciones económicas de la población. El monto de este fondo a diciembre del año 2000 ascendía a US \$ 168 millones, distribuidos a más de 2.13 millones de prestatarios de los cuales el 90% son mujeres. El Oikocredit, sociedad cooperativa ecuménica holandesa, creada en 1975, que funciona como intermediaria financiera para canalizar recursos provenientes de inversiones alternativas hacia proyectos de desarrollo para la población marginal, con un capital que para el año 2000 era de US \$ 130.4 millones con lo que financia a 296 socios en 60 países. En Argentina el Fondo Fiduciario de Capital Social (FONCAP), se creó a finales del año 1997, con el propósito de combatir la pobreza y el desempleo. Pretende promover el sector microfinanciero mediante la creación de microbancos locales. Este fondo cuenta con un capital de \$ 40 millones destinados a 11 mil clientes. En Bosnia-Herzegovina funciona desde 1996 el Departamento de Iniciativas Locales (DIL), que son fundaciones para el empleo y la capacitación creadas por el gobierno para apoyar a las instituciones microfinancieras. El proyecto ha obtenido un total de US \$ 19 millones de los cuales se ha entregado más de 14 mil créditos a unos 8 mil clientes. El Banco Grameen (BG) en Bangladesh fue creado en 1976 con el objeto de mejorar el nivel de vida de la población más pobre, a través del microcrédito. Este programa, solo en Bangladesh, tiene un total de clientes que para 1999 ascendió a 2.36 millones, de los cuales 2.2 millones son mujeres. El fondo conformado con los ahorros propios asciende a US \$ 162 millones, de los que US \$ 152 millones son aportes de las mujeres. Para acceder a un préstamo los prestatarios deben organizarse en grupos pequeños, las condiciones del crédito no contemplan subsidios y en la medida que los beneficiarios se familiarizan con este sistema adquiriendo disciplina de crédito, el portafolio puede expandirse a programas de vivienda, cultivo estacional, arrendamiento de equipos, entre otros. Ver Fernández, G: 2001. El Microcrédito una Alternativa por Explorar. Propuesta para la participación del Banco Central del Ecuador. *Apuntes de Economía No. 19.*

## El mecanismo de primer piso



2. **Promover Sociedades de Capital de Riesgo (PNUD)** y fondos de garantías recíprocas. Esta es una propuesta del PNUD que ha funcionado bien en proyectos sociales en otros países e incluso en proyecto en la ciudad de Loja (Propuesta presentada por Juan Antonio Hernández).
3. **Fondos de Capitalización Solidaria** (propuesta particular: Nelson Mantilla)
4. Además, los sectores sociales plantearon el **Fomento del Cooperativismo** de Ahorro y Crédito y para esto proponen:
  - a. Reformar la Ley de Cooperativas para fomentar su desarrollo
  - b. Desarrollar mecanismos de supervisión de cooperativas (incluso las no controladas por la SB)
5. Los sectores financieros por proponen **Desarrollar calificadoras de riesgo especializadas en micro financiamiento.**
6. **Revisar** las normativas sobre microcrédito establecidas por la Superintendencia de Bancos.
7. También se propone, el ejercicio de normas constitucionales para una economía solidaria

(Nota: en esta línea no existe disenso entre los sectores participantes)

## **Línea 4: fortalecimiento del mercado financiero**

### **Propuestas generales de los sectores**

Aquí las líneas generales suponen la incorporación de todas las normas de Basilea, ampliar la supervisión financiera sobre mecanismos técnicos profesionales y despolitizados. También se plantea la entrada de bancos internacionales para fomentar sana competencia.

Otro punto es la necesidad de transparentación del funcionamiento del todo Sistema Financiero y Cuasi Financiero.

A partir la discusión y las propuestas de los distintos sectores se llegaron a los siguientes acuerdos y disensos.

### **Acuerdos**

- Fortalecimiento de la automatización de la Superintendencia de Bancos
- Entrada de Bancos internacionales bajo la misma reglamentación jurídica que la Banca nacional
- Fomentar una cultura pago para todos los agentes del sistema
- Despolitización de los organismos de control

(Nota: en este punto no existieron desacuerdos, una vez más, existió una adecuada discusión técnica).

### **Líneas de propuesta no desarrolladas**

#### **Línea 5: administración crisis bancaria**

- Venta bancos en manos del Estado
- Cobro cartera vencida
- Ventas Bienes AGD
- Coactiva
- Aprobar ley régimen municipal (Impuesto predial)

#### **Línea 6: repatriación de capitales**

- Inversión remesas
- Mejorar “sistema de envío de remesas”

Faltó tiempo para poder concluir con todas la líneas propuestas para la discusión, pero haciendo un análisis global de lo que sucedió en la mesa, los sectores participantes reconocieron que se avanzó en puntos clave; cosa que, por ejemplo, no se había podido hacer en otras ocasiones (caso Consejo Nacional de Competitividad)

## **Mecanismos para la continuación del diálogo**

*En general:*

- Se debe continuar con la mecánica del trabajo para el proceso del Diálogo Social. Este debe ser representativo de todos los sectores del país (para ello se proponen diálogos provinciales). En el caso de que salgan temas de la globalidad, se convoque a distintos espacios, para hacer viable el proceso.
- Utilizar espacios ya creados para continuar con el diálogo; por ejemplo, en esta mesa, se propone que se convoque al Consejo Nacional de Competitividad.
- Estructurar mecanismos (comisiones) que se encarguen del seguimiento de lo avanzado.
- Que no necesariamente sea el Estado el que convoque; sino, que este sea el inicio para las reuniones de otros sectores.

*Para la mesa:*

- Ampliar la discusión de los acuerdos y disensos.
- Seguimiento de los puntos de acuerdos discutidos ya que necesitan desmenuzarse y profundizarse.
- Formar comisiones para seguir tratando los temas trabajados, conversando tanto sobre los acuerdos como sobre los disensos. Para ello se proponen las siguientes comisiones, mismas que deberían estar integradas por los siguientes sectores:

### **1. Reactivación de aparato productivo**

Participación de:

- Federación de Cámaras de Industrias
- Cooperativas de ahorro y crédito
- Asociación de Casas de Valores de Quito
- MIDUVI
- Asociación De Bancos Privados del Ecuador
- Asociación de Instituciones Financieras del Ecuador
- Colegio de Economistas
- Banco Solidario
- Mesa de Macroeconomía
- Universidad de Economistas
- Banco Central

### **2. Desarrollo de mercado de capitales**

Participación de:

- ASOCAVAL
- FUT
- Mesa de Macroeconomía
- Asociación de Bolsa de Valores
- Colegio de Economistas
- El Seguro Social
- ABPE
- Banco central

### **3. Desarrollo de sistemas micro financieros y fomento de cooperativismo de ahorro y crédito**

Participación de:

- Banco solidario
- Banco central del Ecuador
- MIDUVI
- CEQUIPUS

### **4. Fortalecimiento del Sistema Financiero**

Participación de:

- Asociación de cooperativas de crédito
- MIDUVI
- Banco Central
- Las Cámaras
- tribuna
- Los Usuarios

## **Propuesta para la creación del fondo nacional de microcrédito**

Pedro Páez<sup>9</sup>

Banco Central del Ecuador

### **Introducción**

Este documento contiene, en primera instancia, una breve reseña de una propuesta integral de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, uno de cuyos ejes más importantes es la creación del Fondo Nacional de Microcrédito. El Banco Central del Ecuador ha venido trabajando desde hace más de un año en torno a esta iniciativa buscando lograr los más amplios consensos con la participación de la sociedad civil y diversas instancias del estado, dentro de la agenda que propone a la nación para la definición de una Nueva Arquitectura Financiera.

En junio del año pasado se logró reunir a representantes de organizaciones de base, ONGs y operadores de microcrédito de todo el país para discutir esta propuesta y como uno de los corolarios de esa reunión, el Presidente del Directorio y el Gerente General del Banco Central, el Superintendente de Bancos y Seguros y los Ministerios de Economía y Finanzas, de Bienestar Social y de Trabajo y Recursos Humanos constituyeron una Comisión Institucional que con la participación de varias ONGs como el Centro Andino de Acción Popular, el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio, la Red Financiera Rural y otras, ha venido discutiendo un proyecto de decreto que plasme institucionalmente el Fondo Nacional de Microcrédito.

El proyecto de decreto que se adjunta ha recogido largos debates con las más diversas instancias oficiales, con organizaciones populares y con entidades con o sin fines de lucro ligadas a la actividad de las microfinanzas, buscando consensos en torno al diseño

---

<sup>9</sup> Investigador de la Dirección General de Estudios. Correo electrónico: [ppaez@uio.bce.fin.ec](mailto:ppaez@uio.bce.fin.ec)



institucional más adecuado para garantizar un funcionamiento eficiente y blindado respecto a toda manipulación política, con las condiciones de gobernancia corporativa que aseguren la transparencia y la rendición de cuentas y con la agilidad y flexibilidad para convertirse en un instrumento de mercado al servicio del desarrollo de los sectores más vulnerables de la sociedad.

Desafortunadamente, el cambio de gobierno ha provocado problemas institucionales que han impedido que la Comisión vuelva a reunirse en los últimos meses, pero el Banco Central ha continuado discutiendo el borrador de decreto con varias entidades y como fruto de la aprobación que tuvo esta propuesta en las Mesas de Diálogo convocadas por el nuevo gobierno a días de su posesión, se continuó el trabajando sobre ciertos detalles técnicos con el equipo de la Bolsa de Valores de Quito. La versión que aquí se presenta refleja estos últimos avances que, sin embargo, aún no han podido ser tratados oficialmente por la Comisión Interinstitucional.

### **Sobre la importancia de canalizar recursos crediticos a la micro y pequeña producción**

Las fallas de mercado crean una distorsión muy importante en la asignación de recursos en países como el Ecuador. La segmentación y la discriminación en los mercados financieros han impedido desplegar un tremendo potencial en términos de iniciativa y competitividad en los sectores que tradicionalmente han sido excluidos del crédito formal. Los efectos que una adecuada canalización de recursos hacia estos sectores en términos de empleo, ampliación del mercado interno, reducción de costos y aumento de la producción son muy importantes.

La extensa literatura sobre el tema de microfinanzas es clara en señalar las virtudes que tiene para una economía como la ecuatoriana desarrollar este tipo de programas, especialmente por el hecho de que los proyectos que se financian con recursos a este sector reflejan un alto grado de repago en sus préstamos, permitiendo además desarrollar proyectos productivos en zonas en donde los niveles de pobreza son más elevados. Adicionalmente, el desarrollo de conceptos comunitarios en torno a estructuras financieras cooperativas permite un grado de compromiso y participación mucho más alto que en otros sectores de la economía, dando como resultado un grado de conocimiento y seguimiento mucho más efectivo de los créditos, obteniéndose precisamente un sistema mucho más eficiente en cuanto a rentabilidad y seguridad que el promedio del sistema financiero tradicional.

En el proceso de transformación de las actividades de promoción de la microempresa, hacia el logro de una mayor competitividad, en términos reales, será necesario crear instituciones viables y permanentes, aumentando la productividad y la competitividad. Las organizaciones que prestan servicios financieros a la microempresa, son las que han logrado mayor avance, por que han partido del reconocimiento de que entre los microempresarios se encuentran muchos con oportunidades productivas atractivas y con capacidad de ahorro y de pago al contar con préstamos en condiciones de mercado, pero cuyos recursos propios son insuficientes para aprovechar estas oportunidades, con acceso a los servicios financieros formales no limitados por problemas de información y riesgo. Mejoras en el acceso al crédito, a las facilidades de depósito y a otros servicios

financieros, le representa al microempresario, medios para mejorar su competitividad y nivel de ingresos

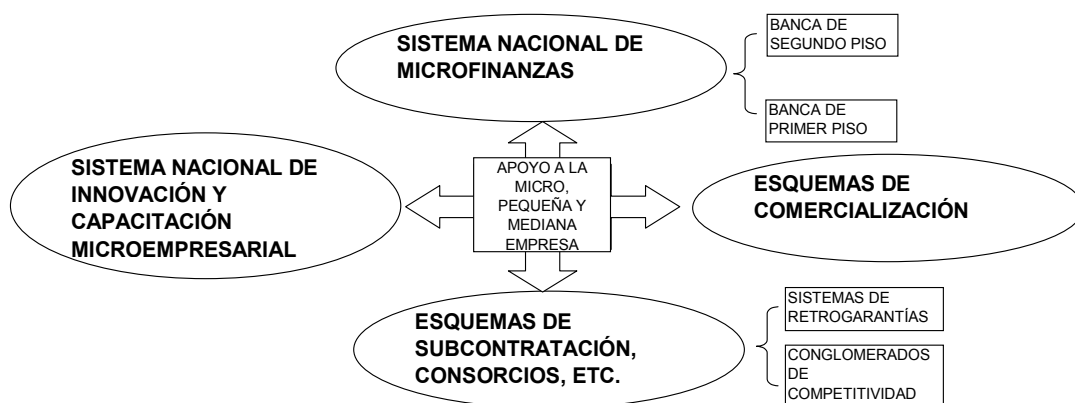
El crecimiento del sector informal en el Ecuador ha sido muy significativo y representa un importante rubro dentro de la economía nacional. Se estima que existen alrededor de 1.3 millones de microempresas urbanas y rurales que tradicionalmente no han tenido acceso a servicios financieros formales, los mismos que generan aproximadamente 2.5 millones de puestos de trabajo, sustentando a por lo menos 5.2 millones de personas con un aporte al Producto Interno Bruto de entre el 10% y 15%.

### Una propuesta para avanzar en un sistema nacional de microfinanzas

Como reflejo de la vasta diversidad del mundo de la pequeña producción, el diseño institucional que intente dar respuesta a los retos del desarrollo, debe dar cabida a instrumentos y mecanismos heterogéneos. Deben privilegiarse, en todo caso, mecanismos transparentes y de mercado, evidenciando tipos y montos de subsidio si éste es requerido, de modo de generar una cultura de crédito sustentable.

En una perspectiva más general puede articularse el adecuado papel que cumplirían en este esfuerzo el sector público, la banca formal, los multilaterales y las cooperativas y ONGs. Los mecanismos de canalización de microcrédito deben ser solo una parte de una estrategia integral que incluya sistemas de retrogarantías, esquemas de consorcios, asociación, subcontratación y terciarización, mecanismos de comercialización adecuados, sistemas de innovación y capacitación que trabajen con el beneficiario final y con operadores de primer piso y organizaciones de base, fondos específicos de apoyo en cada uno de estos rubros, etc.

### Sistema de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresas



Esquemáticamente, una propuesta discutida en el Encuentro sobre “Perspectivas del Microcrédito en Ecuador”, realizado en el Auditorio del Banco Central el 26 de junio de 2002, esboza lo referente a la organización de las microfinanzas:

- Una “banca de segundo piso” basada en la constitución de un Fondo Nacional de Microcrédito
- Una “banca de primer piso” basada en la constitución de un sistema reticular de instituciones heterogéneas que canalicen el crédito de manera ágil y oportuna allí donde se lo requiera

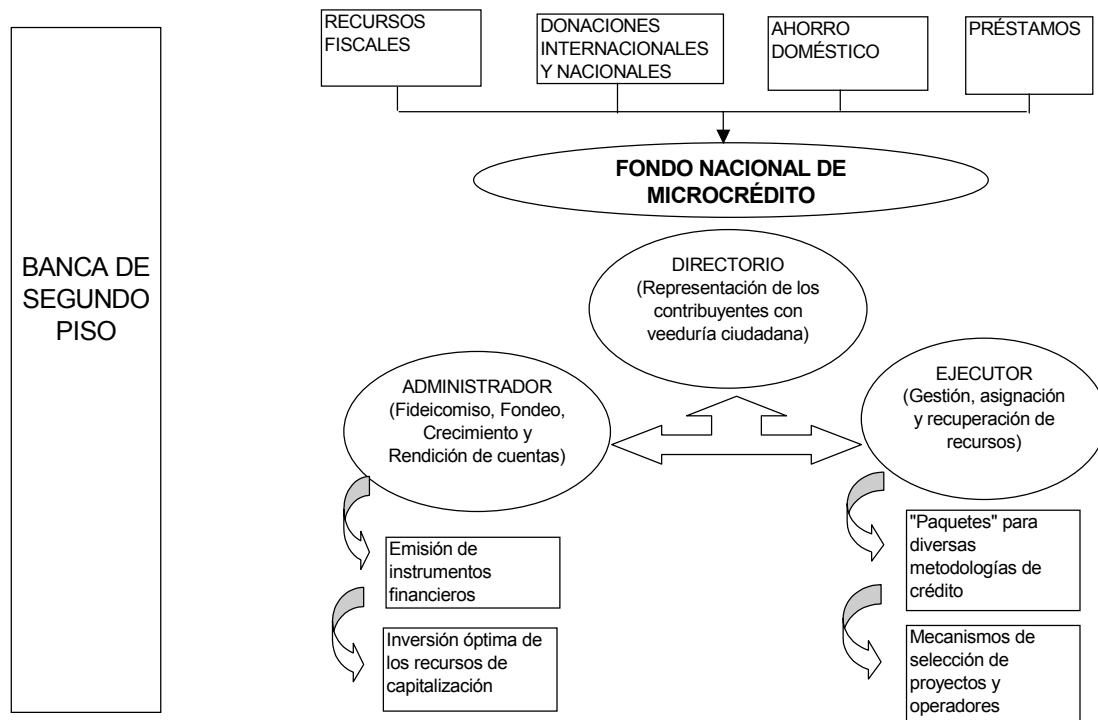
La propuesta parte de un mecanismo de **segundo piso** que permita capturar porciones crecientes del ahorro doméstico –incluyendo las remesas de los emigrantes, por ejemplo- y de la ayuda internacional para canalizarlo hacia la inversión productiva y la generación de empleo en la pequeña producción.

Entre las experiencias exitosas a nivel internacional, el esquema, en general es que las microempresas pueden encontrar recursos a través de los Fondos para Microcrédito (FMC) que tienen dos funciones principales: a) servir de intermediarios financieros y b) desarrollar instituciones de crédito sostenibles en este sector. Para cumplir con estas funciones los FMC movilizan recursos provenientes del gobierno y donantes (en forma de préstamos y donaciones en capital) y entregan estos fondos a las instituciones del microcrédito locales para financiar los programas de base. Estas entidades son autónomas, es decir, están fuera del control directo del gobierno y se orientan a la entrega de préstamos al por menor a la población más pobre. Las fuentes de financiamiento de los FMC también pueden incluir a instituciones financieras internacionales, bancos comerciales del país, y en algunos países a bancos centrales.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Se pueden destacar algunas experiencias Internacionales sobre Fondos de Microfinanzas, entre las que se encuentran: la Palli Karma Sahayak Foundation (PKSF) en Bangladesh, fundada en 1990. Un fondo autónomo que supervisa programas de microcrédito y entrega de recursos a Organizaciones no Gubernamentales, cooperativas y bancos (como Grameen y ANSAR-VDP). El objetivo de esta entidad es aliviar la pobreza promoviendo el autoempleo para mejorar las condiciones económicas de la población. El monto de este fondo a diciembre del año 2000 ascendía a US \$ 168 millones, distribuidos a más de 2.13 millones de prestatarios de los cuales el 90% son mujeres. El Oikocredit, sociedad cooperativa ecuménica holandesa, creada en 1975, que funciona como intermediaria financiera para canalizar recursos provenientes de inversiones alternativas hacia proyectos de desarrollo para la población marginal, con un capital que para el año 2000 era de US \$ 130.4 millones con lo que financia a 296 socios en 60 países. En Argentina el Fondo Fiduciario de Capital Social (FONCAP), se creó a finales del año 1997, con el propósito de combatir la pobreza y el desempleo. Pretende promover el sector microfinanciero mediante la creación de microbancos locales. Este fondo cuenta con un capital de \$ 40 millones destinados a 11 mil clientes. En Bosnia-Herzegovina funciona desde 1996 el Departamento de Iniciativas Locales (DIL), que son fundaciones para el empleo y la capacitación creadas por el gobierno para apoyar a las instituciones microfinancieras. El proyecto ha obtenido un total de US \$ 19 millones de los cuales se ha entregado más de 14 mil créditos a unos 8 mil clientes. El Banco Grameen (BG) en Bangladesh fue creado en 1976 con el objeto de mejorar el nivel de vida de la población más pobre, a través del microcrédito. Este programa, solo en Bangladesh, tiene un total de clientes que para 1999 ascendió a 2.36 millones, de los cuales 2.2 millones son mujeres. El fondo conformado con los ahorros propios asciende a US \$ 162 millones, de los que US \$ 152 millones son aportes de las mujeres. Para acceder a un préstamo los prestatarios deben organizarse en grupos pequeños, las condiciones del crédito no contemplan subsidios y en la medida que los beneficiarios se familiarizan con este sistema adquiriendo disciplina de crédito, el portafolio puede expandirse a programas de vivienda, cultivo estacional, arrendamiento de equipos, entre otros. Ver Fernández, G: 2001. El Microcrédito una Alternativa por Explorar. Propuesta para la participación del Banco Central del Ecuador. *Apuntes de Economía No. 19.*

## El mecanismo de segundo piso



Este mecanismo de segundo piso actuaría entonces en los términos señalados como un Fondo Nacional de Microcrédito, cuyas características especiales serían:

- Aislamiento de la manipulación política
- Transparencia, rendición de cuentas y seguridad jurídica
- Flexibilidad para generar nuevos mecanismos de ahorro e inversión
- Canalización de recursos públicos y privados, remunerados o no, incluyendo captaciones del mercado de valores

En el diseño del Fondo es muy importante la separación de la figura legal del administrador, del ejecutor y del directorio y superación de la dicotomía público/privado.

Un Fondo de estas características permitiría reducir los costos de transacción y fondeo para las ONG, cooperativas y otros potenciales proveedores de servicios de microfinanzas. Permitiría, por el otro lado, reducir los costos administrativos de potenciales donantes y/o proveedores de recursos (condonación de la deuda, ayuda internacional, programas multilaterales específicos)

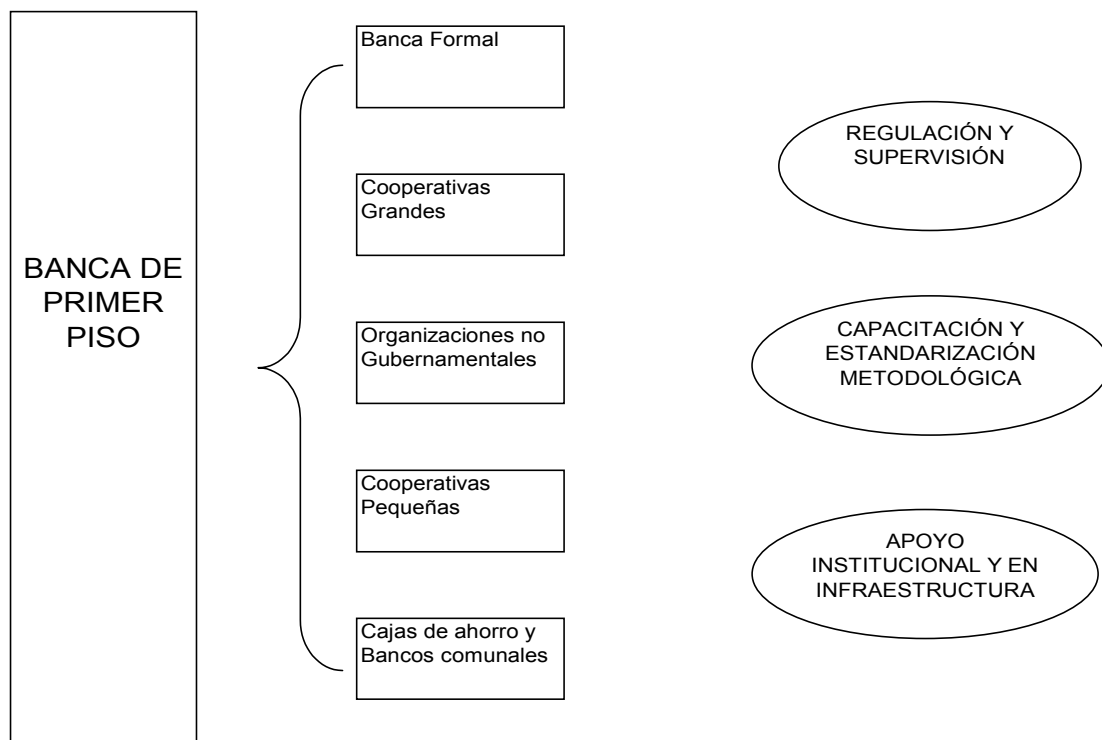
Mecanismos del Fondo:

- Si bien las entidades financieras deben sustentarse en la capitalización interna, la captación del ahorro, la condición necesaria para impulsar el Fondo es que el gobierno comprometa sus recursos mediante un ofrecimiento firme de ayudar a los pobres a través del Fondo.

- Los recursos pueden provenir de distintas fuentes: gobiernos, donantes, instituciones financieras internacionales, Banco Central, cooperativas de ahorro y crédito, ONG's.
- El Fondo debe consolidar una red de agentes financieros y de promoción social, que asuman un papel protagónico
- El Fondo debe redistribuir costos y generar rentabilidades atractivas
- La estructura de propiedad debe incluir una combinación de propiedad estatal de la sociedad civil y del sector privado
- La autonomía del Fondo debe ser reconocida por el gobierno y los otros agentes y estar expresamente establecida en las normas legales

Los procedimientos deben ser flexibles, fáciles de manejar y de flujo rápido.

### El mecanismo de primer piso



La otra pieza clave del esquema define un mecanismo de **primer piso** que incluya las más diversas iniciativas hasta el momento actuantes (estado, banca formal, ONGs, cooperativas grandes y pequeñas, cajas de ahorro y crédito etc.) en el tema y que potencie la participación de nuevos actores (reducción de costos de transacción, estandarización y regulación de mecanismos e instrumentos, etc.). Se requiere un esfuerzo de fortalecimiento técnico, institucional y financiero de una gran parte de estos

nuevos actores, en particular centenares de pequeñas cooperativas y cajas de ahorro comunitario que no están reguladas. Debería diseñarse un sistema de fondos paralelos para el apoyo y la capacitación de operadores de primer piso.

Entre el 2000 y el 2002, el sistema financiero ecuatoriano ha estado convaleciendo, luego de que la banca enfrentó una profunda crisis. En este escenario económico adverso, resalta el resurgimiento de las Cooperativas Rurales de Ahorro y Crédito localizadas en zonas geográficas marginales, como sistemas eficientes de financiamiento que logran no solo diversificar y ampliar los servicios financieros hacia los pequeños productores y población pobre, sino experimentan un crecimiento en casi todos sus indicadores financieros; mostrándose como referentes válidos en tiempos de crisis, ya que evidencian una tendencia saludable para equilibrar la ecuación contable con recursos propios (78%) y ahorro local, lo que indica buenas perspectivas de sostenibilidad para el desarrollo de mercados financieros rurales<sup>11</sup>.

En esta coyuntura de crisis financiera, ninguna de las Cooperativas Rurales de Ahorro y Crédito ha tenido que recibir inyección de fondos y promoción estatal para evitar su liquidación. Este éxito alcanzado se encuentra en la concentración y profundización de su estrategia crediticia en sus localidades, en lugar de expandirse fuera de sus fronteras lo que les significaría costos elevados para acceder a otros mercados potenciales pero desconocidos por carecer de información y tecnologías crediticias apropiadas. Cabe destacar las siguientes características de estas instituciones:

1. La importancia del papel de las Cooperativas Rurales de Ahorro y Crédito pequeñas es que dan un servicio a su comunidad, con lo que cubren el mercado de la pequeña producción y población pobre.
2. Las fortalezas de las Cooperativas Rurales de Ahorro y Crédito son sus bajos costos de operación, bajo riesgo moral, normas y supuestos culturales de los prestatarios, recuperación adecuada de los préstamos e índices financieros positivos.
3. La sostenibilidad de las Cooperativas Rurales de Ahorro y Crédito no es solo económica, sino socio-cultural
4. El crecimiento es conveniente, pero no en todos los casos. La expansión de las cooperativas fuera de su ámbito comunitario puede inducir a la destrucción de las fortalezas señaladas.

No obstante, para poder articular a estos sectores en el mecanismo propuesto de primer piso, es necesario adecuar reciente legislación que limita su funcionamiento y, al mismo tiempo, canalizar los recursos necesarios para su fortalecimiento institucional y tecnológico, de modo que puedan actuar eficientemente dentro del apropiado marco de supervisión. Los objetivos centrales de estos esfuerzos deberían centrarse en:

---

<sup>11</sup> Maya, Díaz Milton. Comité Técnico Asesor de la Comisión Interministerial de Empleo (CTAE). Artículos: “Las pequeñas Cooperativas Rurales, Surge un nuevo Actor Económico”. “Argumentos para modificar el Decreto 2132”.

1. Fortalecer aquellas institucionalidades del microcrédito que puedan concentrar y apoyar los intereses y las iniciativas de la pequeña producción urbana y rural hacia un desarrollo sustentable, e incorporarlas en red al sistema de pagos del Banco Central del Ecuador.
2. Promocionar las inversiones de la microempresa para incrementar la producción, empleo e ingreso.
3. Capacitar y tecnificar estas entidades financieras para alcanzar amplias coberturas de usuarios.

## **Anexo**

### **Borrador del Proyecto de Decreto**

**DECRETO EJECUTIVO No.**

**LUCIO GUTIERREZ BORBUA**

**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA**

#### **CONSIDERANDO**

QUE es responsabilidad del Estado Ecuatoriano mantener los objetivos nacionales de desarrollo integral y de lucha contra la pobreza de los sectores menos favorecidos de la población.

QUE la microempresa es una actividad que incide positivamente en la generación de empleo, la distribución de la riqueza, la dinamización de la economía y el desarrollo social, siendo responsable del empleo de más del 70% de la población económicamente activa en el Ecuador.

QUE uno los principales problemas que enfrenta actualmente la microempresa es la escasez de crédito y el no contar con suficientes instituciones capaces de atender sus demandas financieras, lo que desalienta la actividad productiva o los obliga a recurrir a formas perjudiciales de intermediación, como el préstamo usurero y otras.

QUE las experiencias nacionales e internacionales demuestran que el crédito es un instrumento financiero virtuoso del desarrollo, y que la mejor manera de que la oferta de servicios financieros pueda contribuir al desarrollo económico, especialmente de las microempresas, es a través del fomento y fortalecimiento de las instituciones financieras que armonicen criterios de rentabilidad económica con rentabilidad social.

QUE aun cuando los programas públicos y privados de microcrédito han creado oportunidades para que la población pobre y categorías sociales centrales como las mujeres, accedan a los servicios financieros; sin embargo, la falta de coordinación entre los mismos induce a duplicar esfuerzos e incrementar costos operativos, lo que impide incrementar la cobertura de los servicios financieros y lograr mejores impactos en las condiciones de vida de las familias más pobres del país.

QUE ha sido preocupación de la Presidencia de la República encontrar alternativas para la democratización del crédito, objetivo que podrá ser logrado en la medida en que sea fortalecido el sistema nacional de microcrédito del país.

QUE el Banco Central del Ecuador, la Superintendencia de Bancos y Seguros, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Comisión Interministerial de Empleo



han elaborado documentos propositivos y han preparado condiciones institucionales para promover y fortalecer las actividades de micro finanzas en el Ecuador, tales como: el estudio del Banco Central del Ecuador sobre la “Nueva Arquitectura Financiera”; la creación de la Dirección de Microfinanzas y la reforma al catálogo único de cuentas de la Superintendencia de Bancos y Seguros; la elaboración de la Agenda Económica Mínima, del Ministerio de Economía y Finanzas; y los múltiples eventos de motivación y generación de consensos promovidos por la comisión Interministerial de Empleo a este respecto.

QUE existe un criterio favorable entre las principales autoridades económicas del país, los ministerios que conforman la Comisión Interministerial de Empleo y las diversas organizaciones privadas y de la cooperación vinculadas con la industria de las microfinanzas, en el sentido de que es conveniente para el país la creación de un Fondo Nacional de Microcrédito de naturaleza mixta, que sirva como un instrumento para canalizar adecuadamente recursos financieros en beneficio de las actividades microempresariales.

QUE este criterio favorable fue expresado ampliamente en los Encuentros sobre “Perspectivas de microcrédito en el Ecuador “, realizados, el primero en Quito, el 26 de junio del 2002, en el auditorio del Banco Central del Ecuador, habiendo contado con la participación de 216 personas, representantes de 128 instituciones: 25 cooperativas, 46 ONGs y organismos sociales, 16 organismos de cooperación internacional, 25 entidades públicas nacionales, 4 instituciones seccionales, 12 universidades y varios medios de comunicación; y el segundo en Guayaquil, el 27 de agosto del mismo año, en el auditorio del Banco Nacional de Fomento, con la participación de 125 organizaciones, una gran parte en representación de las cámaras microempresariales de la región litoral.

QUE el Presidente del Directorio y el Gerente General del Banco Central del Ecuador, el Superintendente de Bancos y Seguros, el Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro de Trabajo y Recursos Humanos y el Ministro de Bienestar Social, Presidente y Vicepresidente, respectivamente, de la Comisión Interministerial de Empleo, e importantes instituciones representativas de las actividades microfinancieras del Ecuador, han solicitado a la Presidencia de la República la creación del Fondo Nacional de Microcrédito.

En el ejercicio de las atribuciones que le confieren los numerales 3 y 9 del artículo 171 de la Constitución Política de la República y las letras a) y f) del artículo 11 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

## **DECRETA:**

### **LA CREACION DEL FONDO NACIONAL DEL MICROREDITO**

Art. 1.- CREACION DEL ORGANISMO.- Créase el Fondo Nacional de Microcrédito, como una entidad técnica autónoma, con personería jurídica, de derecho público,

patrimonio y fondos propios, jurisdicción nacional y sede principal en la ciudad de ....., con la capacidad de establecer sucursales, de acuerdo a las necesidades, en todo el país. Su gestión estará sujeta a las disposiciones de este Decreto, Reglamento Interno y de las demás leyes y reglamentos que fueren aplicables y su autonomía concierne a los órdenes administrativo, financiero y operativo.

Art. 2.- OBJETIVOS DEL FONDO.- Son objetivos del Fondo Nacional de Microcrédito:

- a. Potenciar las capacidades emprendedoras de la población que desarrolla actividades microempresariales, de micronegocios, de autoempleo, asociaciones productivas y empresas de economía social o solidaria, en las áreas rurales y urbanas, especialmente de aquella que no tiene acceso al crédito formal y sufre carencia de empleo e ingresos;
- b. Apoyar el fortalecimiento patrimonial, técnico, financiero y del talento humano de las instituciones de micro finanzas, supervisadas o no supervisadas que cumplan con los parámetros establecidos en el Reglamento Interno del Fondo; y,
- c. Consolidar y ampliar un sistema nacional de microfinanzas con cobertura en todas las regiones y adecuado a la realidad socioeconómica del país.
- d. Constituir un fideicomiso mercantil mediante el cual se canalicen, como banca de segundo piso, los recursos del Fondo hacia los operadores del primer piso.

Art. 3.- PRINCIPIOS.- Para asegurar el cumplimiento de los Objetivos del Fondo Nacional de Microcrédito se deberán considerar los siguientes principios:

- a. Carácter autónomo y gestión descentralizada o desconcentrada
- b. Estructura de propiedad mixta especialmente de las entidades de microfinanzas;
- c. Aislamiento de la injerencia política que pudiera desvirtuar sus objetivos económico-sociales;
- d. Carácter técnico de su gestión y desarrollo de la capacidad de autogestión;
- e. Uso de procedimientos sencillos, rápidos y de bajo costo para beneficio de los destinatarios del Fondo;
- f. Transparencia en la administración del Fondo a través de un sistema de información sólido y confiable;
- g. Supervisión y evaluación colectiva de la marcha del Fondo;

Art. 4.- GLOSARIO DE TERMINOS.- Para efectos del presente Documento se entenderá por: **(POR REVISAR DEFINICIONES)**

- Microempresa.- Modelos Específicos de organización económica constituidos como personas naturales o jurídicas, que desarrollan actividades industriales y de servicios, que combinan capital con una facturación no mayor a ..... anuales, mano de obra, y medios productivos, para obtener un bien o servicio que se destina a satisfacer diversas necesidades en un determinado sector y en un mercado reducido de consumidores.

- Micronegocio.-
- Autoempleo.-
- Asociaciones productivas.-
- Economía Solidaria.-
- Microcrédito.- Recursos Financieros revolventes dirigidos a las microempresas.

Art. 5.- FUNCIONES DEL FONDO.- El Fondo cumplirá la función de una “banca de segundo piso” que, además del aporte de recursos públicos, permite captar porciones crecientes de ahorro doméstico –incluyendo la remesa de emigrantes- y de la cooperación nacional e internacional, para canalizarlas hacia la inversión productiva y la generación de empleo y microempresa, micronegocios, autoempleo y asociaciones productivas, a través de un sistema financiero de primer piso basada en la constitución de una red de instituciones heterogéneas que canalicen el crédito de manera ágil y en las zonas territoriales en donde se lo requiera.

El mecanismo de primer piso, incluirá y potenciará la participación de las más diversas iniciativas actuantes en microcrédito: estado, banca formal, cooperativas de ahorro y crédito grandes y pequeñas, organizaciones no gubernamentales, cajas de ahorro y crédito, bancos comunales y otros, consolidando una red de agentes financieros y de promoción social, que asegure un flujo continuo de servicios financieros, no sólo para reducir costos de transacción, sino para adecuar la legislación así como para estandarizar y regular los mecanismos e instrumentos de gestión y manejo financiero, de modo que puedan actuar eficientemente dentro de un marco apropiado de supervisión.

Art. 6.- FUENTES DE RECURSOS DEL FONDO.- El Fondo Nacional de Microcrédito, contará para el cumplimiento de sus objetivos con las siguientes fuentes de recursos:

- a. Los recursos asignados anualmente en el Presupuesto General del Estado;
- b. Los recursos provenientes de la cooperación internacional y organismos multilaterales;
- c. Los que genere el Fondo por autogestión;
- d. Los que pueda captar a través de distintos mecanismos del mercado financiero
- e. Otros recursos nacionales e internacionales gestionados por el propio Fondo.
- f. Los recursos provenientes de donaciones o legados a favor de la Entidad, que deberán recibirse con beneficio de inventario

Art. 7.- DESTINO DE LOS FONDOS.- Los recursos del Fondo Nacional del Microcrédito serán destinados a:

- a. Conceder créditos a las microempresas, micronegocios, actividades de autoempleo y asociaciones productivas, especialmente de economía solidaria, con el propósito de financiar actividades, proyectos o programas, que requieran para el desarrollo, fomento y promoción de sus unidades productivas.
- b. Conceder avales o garantías a las actividades mencionadas en el literal anterior, en condiciones y proporciones especialmente favorables al adecuado desarrollo de sus actividades, cuando éstas no puedan ser sujetas de los servicios del crédito de las instituciones intermediarias financieras, de acuerdo con los criterios y disposiciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

Art. 8.- BENEFICIARIOS DEL FONDO.- Los beneficiarios del Fondo Nacional de Microcrédito son las personas naturales y jurídicas que se dedican a actividades microempresariales, de micronegocios, de autoempleo, asociaciones productivas y empresas de economía social o solidaria, excluidos del sistema financiero formal y otros sectores sociales como las mujeres emprendedoras y población vulnerable, para que activen o mejoren sus pequeñas actividades económicas y desarrollen sus propias capacidades de negociación en todos los ámbitos. Se consideran las actividades económicas impulsadas individual y colectivamente.

Art. 9.- CRITERIOS GENERALES PARA ACCESO AL CREDITO.- Los créditos individuales respaldados por el Fondo tendrán un monto máximo de hasta US\$ 5.000,00, el monto de crédito tendrá una correlación directa con el tamaño de la unidad económica. Se podrán financiar también iniciativas colectivas, teniendo en cuenta el límite de US\$ 5.000,00, por persona.

Los recursos del Fondo se distribuirán proporcionalmente en diversos segmentos, de tal manera que se atienda la heterogeneidad del mundo de las microempresas, micronegocios, autoempleo, asociaciones productivas y empresas de economía social o solidaria precautelando los requerimientos de los sectores más vulnerables, conforme se establezca en el reglamento.

Art. 10.- ORGANISMOS DEL FONDO.- Son órganos del Fondo Nacional de Microcrédito:

- a. El Directorio
- b. El Director Ejecutivo

Art. 11.- DIRECTORIO DEL FONDO.- El Directorio es la máxima autoridad del Fondo. Tiene a su cargo la determinación de la política institucional, la definición y la aprobación de los planes y programas de trabajo de las divisiones de Administración y de Ejecución del mismo.

El Directorio estará integrado por los siguientes miembros-directores:

- a. El Ministro de Economía o su delegado, quien lo presidirá
- b. El Presidente de la Comisión Interministerial de Empleo (o Secretaría Técnica del Frente Social), o su delegado
- c. La Directora Ejecutiva del Consejo Nacional de la Mujeres - CONAMU, (o de las Organizaciones Femeninas) o su delegada
- d. El Presidente de la Federación Ecuatoriana de Cooperativas de Ahorro y Crédito - FECOAC, o su delegado;
- e. El Presidente de la Cámara Nacional de la Microempresa, o su delegado
- f. Un delegado de las ONGs nacionales que desarrollan actividades de microfinanzas en el país
- g. Un delegado de los organismos de cooperación internacional que desarrollan programas de apoyo en las microfinanzas en el país.

El Directorio elegirá de entre los miembros del Directorio del sector no gubernamental, un Vicepresidente, quien subrogará al Presidente en caso de ausencia temporal.

Asimismo, nombrará, de fuera de su seno, al Director Ejecutivo del Fondo, quien ejercerá la representación legal del mismo.

Los miembros del Directorio mencionados en los literales f) y g) anteriores, serán elegidos por sendos colegios electorales, cuya conformación y funcionamiento será establecido a través del Reglamento.

**Art. 12.- REQUISITOS PREVIOS PARA LA DESIGNACION DE LOS INTEGRANTES DEL DIRECTORIO DEL FONDO.-** Para ser miembro del Directorio del Fondo Nacional de Microcrédito, se requiere ser ecuatoriano, estar domiciliado en el país, estar en goce de los derechos políticos y acreditar reconocida idoneidad, honestidad y probidad y no estar incurso en los impedimentos establecidos de la Constitución Política, Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y Regulaciones de Junta Bancaria.

**Art. 13.- DE LAS SESIONES DEL DIRECTORIO DEL FONDO.-** El Directorio del Fondo Nacional de Microcrédito. se reunirá ordinariamente al menos una (1) vez al mes, previa convocatoria de su Presidente, y extraordinariamente cuando fuere convocado de la misma forma o por petición de por lo menos tres (3) miembros del Directorio.

El Director Ejecutivo del Fondo Nacional de Microcrédito actuará en las sesiones del Directorio con voz informativa y sin voto.

El quórum para instalar las sesiones del Directorio será de cinco (5) miembros.

Las decisiones se adoptarán siempre con al menos cuatro (4) votos conformes.

Las sesiones se convocarán con un mínimo de cuarenta y ocho (48) horas de anticipación.

Art. 14.- ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES DEL DIRECTORIO DEL FONDO.-  
Son atribuciones y obligaciones del Directorio:

- a. Expedir los reglamentos, instrucciones y órdenes destinadas a regular, dirigir y controlar las actividades, operaciones y servicios del Fondo Nacional de Microcrédito;
- b. Fijar las políticas internas para la inversión de recursos del Fondo y para canalizar los recursos hacia la banca del primer piso;
- c. Constituir un fideicomiso mercantil para canalizar como banca de segundo piso, los recursos del Fondo hacia los operadores del primer piso.
- d. Designar al Banco Central del Ecuador como administrador del fideicomiso mercantil constituido por el Fondo.
- e. Designar, de entre sus miembros, al Vicepresidente del Directorio;
- f. Designar al Director Ejecutivo y removerlo por causa justificada;
- g. Vigilar que se cumpla con las políticas aprobadas por el Directorio para el funcionamiento del Fondo;
- h. Conocer y aprobar oportunamente el Presupuesto General del Fondo Nacional de Microcrédito, así como el Plan Anual de Actividades, preparado por el Director Ejecutivo;
- i. Vigilar que los excedentes generados por el Fondo sean manejados de acuerdo a los criterios de rentabilidad, seguridad, liquidez y otros establecidos en el Reglamento.
- j. Las demás contempladas en este Decreto.

Art. 15.- PROHIBICIONES A LOS MIEMBROS DEL DIRECTORIO.- Está prohibido a los miembros del Directorio del Fondo Nacional de Microcrédito, el intervenir en los asuntos administrativos de la Institución. La inobservancia de esta disposición pasará a conocimiento y resolución del Directorio, para la aplicación de las correspondientes sanciones.

Art. 16.- DEL DIRECTOR EJECUTIVO DEL FONDO.- El Directorio designará al Director Ejecutivo de entre las personas que consten en una terna que deberá ser presentada por los miembros del Directorio del sector no gubernamental.

Para ser designado Director Ejecutivo del Fondo Nacional de Microcrédito se requerirá ser ecuatoriano, con domicilio en el Ecuador, estar en goce de los derechos políticos y acreditar reconocida idoneidad, honestidad y probidad y no estar incurso en los impedimentos establecidos de la Constitución Política, Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y Regulaciones de Junta Bancaria. Dicho funcionario durará cuatro (4) años en sus funciones.

Art. 17.- ESTRUCTURA OPERATIVA DEL FONDO.- La estructura operativa del Fondo Nacional de Microcrédito está compuesta por dos niveles:

- a. Una división de Administración del Fondo a cargo del Banco Central a través del fideicomiso mercantil ; y,
- b. Una División de Ejecución a cargo del Director Ejecutivo

Art. 18.- ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES DEL DIRECTOR EJECUTIVO DEL FONDO.- El Director Ejecutivo ostentará la representación legal, judicial y extrajudicial del Fondo Nacional de Microcrédito, teniendo además las siguientes atribuciones:

- a. Ejercer la máxima autoridad administrativa de la Institución;
- b. Cumplir y hacer cumplir las leyes, los reglamentos y las resoluciones del Directorio;
- c. Designar a los empleados de la entidad, conforme al presupuesto aprobado y removerlos de acuerdo a la Ley;
- d. Asistir a las sesiones del Directorio con voz pero sin voto;
- e. Resolver sobre los asuntos administrativos y, en general los asuntos relativos a la organización interna del Fondo Nacional de Microcrédito;
- f. Preparar el Plan Anual de Actividades del Fondo, que incluirá necesariamente indicadores de gestión, y someterlo a la aprobación del Directorio;
- g. Presentar informes periódicos de resultados, incluyendo indicadores de gestión, de acuerdo a lo resuelto por el Directorio;
- h. Ejecutar las acciones de planificación y control de la gestión administrativa, técnica, operativa y financiera del Fondo Nacional de Microcrédito, de conformidad con la ley, reglamentos y resoluciones del Directorio;
- i. Presentar oportunamente, para conocimiento y aprobación del Directorio, el Presupuesto Anual de la entidad, conforme a la ley;
- j. Administrar los recursos y bienes del Fondo Nacional de Microcrédito con sujeción a la ley, reglamentos y resoluciones del Directorio; y
- k. Las demás facultades y atribuciones asignadas por ley, reglamentos y resoluciones del Directorio de la Institución.

Art. 19.- LA DIVISION DE ADMINISTRACION DEL FONDO.- Es la División que tiene a su cargo las actividades inherentes a:

- a. Diseñar la estructura del fideicomiso y constituirlo;
- b. Determinar las necesidades de los recursos financieros;
- c. Emitir instrumentos financieros para captar recursos de capitalización del Fondo;
- d. Velar por el buen funcionamiento del Fondo;
- e. Formular con la División de Ejecución los planes de desembolsos; y
- f. Velar y asegurar la correcta y oportuna utilización de los recursos financieros del Fondo.

Art. 20.- LA DIVISION DE EJECUCION DEL FONDO.- Es la División responsable de las siguientes actividades:

- a. Proveer de fondos mediante procedimientos flexibles, fáciles de manejar y de flujo rápido a las cooperativas de ahorro y crédito, instituciones del sistema financiero, cajas de ahorro, bancos comunales, ONGs, y otros potenciales proveedores de servicios de microcrédito;
- b. Analizar los indicadores financieros de las operadoras de crédito;
- c. Monitorear y dar seguimiento a los compromisos y planes de trabajo de las intermediarias financieras que participan en el fideicomiso;
- d. Establecer procedimientos adecuados de recuperación de los recursos financieros;
- e. Preparar paquetes financieros con diversas metodologías de microcrédito; consolidar la información para fines de observar el crecimiento del programa, la rentabilidad y el impacto;
- f. Canalizar los recursos necesarios para el fortalecimiento institucional y tecnológico de las entidades de microfinanzas. Esto será acordado mediante convenios formales firmados entre las partes, previos los estudios y los informes correspondientes.

Art. 21.- CONTROL DEL FONDO.- En el desarrollo de sus actividades, el Fondo deberá:

- a. Contar con un sistema fiable de administración financiera y contable que permita obtener los diferentes estados financieros con los niveles de calidad y estandarización que la ley exige;
- b. Mantener un monitoreo y evaluación constante relacionada con los riesgos financieros que conlleve la actividad;
- c. Realizar auditorías externas semestrales, de la más alta calidad, que certifiquen la idoneidad de la información técnico-financiera del Fondo y del fideicomiso; y
- d. Proporcionar información suficiente a los participantes del mercado, a través de un sistema de información de acceso público.

#### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS.-**

Art. 22.- El Directorio del Fondo Nacional del Microcrédito deberá ser integrado en un plazo no mayor a 30 días, contados a partir de la publicación del presente Decreto en el Registro Oficial.

Art. 23.- El Directorio del Fondo diseñará los mecanismos de funcionamiento del Fondo en un plazo no mayor de 60 días a partir de su integración, e iniciará su operación teniendo como base al “Programa de Crédito Productivo Solidario” y la coordinación con los demás programas públicos de microcrédito del país.



Art. 24.- El Directorio del Fondo, en un plazo no mayor a 30 días a partir de su integración, entregara el Manual de Operaciones y la Guía para la presentación de programas, proyectos, actividades de desarrollo, fomento y promoción de las microempresas, para el acceso de los operadores de microcrédito a los recursos del Fondo.

Art. 25.- De la ejecución de este decreto, que entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial, encárguese el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministro de Trabajo y Recursos Humanos, el Ministro de Bienestar Social y el Ministro de Comercio Exterior, Industrialización, pesca y competitividad.

Dado en el Palacio Nacional, en Quito, el .....

**LUCIO GUTIERREZ BORBUA**  
**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA**