

6. EL BANCO CENTRAL DEL ECUADOR Y EL SECTOR DE LAS MICROFINANZAS

6.1 Antecedentes

Desde la perspectiva de incrementar la eficiencia y el impacto del mercado crediticio sobre el desarrollo económico y social, de la del desarrollo de un Sistema de Fondos para la Estabilización y el Desarrollo y desde la necesidad de la reactivación productiva desde la mediana, pequeña y micro producción, el Banco Central del Ecuador impulsó la creación de un **Fondo Nacional de Microfinanzas** que tenía como objetivo incrementar la competencia en el segmento de crédito microfinanciero, con la finalidad de reducir las tasas de interés vigentes en este segmento crediticio, y mejorar la profundización financiera en áreas urbano marginales y rurales. Complementariamente, el Banco Central del Ecuador propuso aprovechar la infraestructura informática del **Sistema de Pagos Interbancarios (SPI)** como un mecanismo para integrar a los operadores del sector de las microfinanzas al sistema financiero, a fin de incrementar los servicios financieros y no financieros al segmento de microempresarios, y, adicionalmente, desarrollar en base a esta integración la información que permita generar indicadores de alerta temprana y un seguimiento oportuno a estas actividades crediticias.

Eventualmente, las experiencias obtenidas de la implementación de estos proyectos, permitiría desarrollar una propuesta alternativa de **normatividad y reglamentación** adecuada a los principios y características de los operadores del sector de microfinanzas.

6.2 Consideraciones

Para cumplir con los objetivos descritos, el BCE se enfocó en el desarrollo de los siguientes proyectos específicos:

- *La Integración al Sistema de Pagos del BCE a las Cooperativas de Ahorro y Crédito Reguladas y no Reguladas como Mecanismo para Mejorar la Distribución y Utilización de los Recursos de las Remesas de Trabajadores Migrantes del Ecuador* a desarrollarse con apoyo financiero del FOMIN – BID;
- *Fondo Nacional de Microfinanzas y Fondo de Capacitación y Fortalecimiento* en forma conjunta con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y
- *Convenio de Cooperación Interinstitucional Banco Central del Ecuador – Red Financiera Rural.*

6.2.1 Integración al Sistema de Pagos del BCE a las Cooperativas de Ahorro y Crédito Reguladas y no Reguladas como Mecanismo para Mejorar la Distribución y Utilización de los Recursos de las Remesas de Trabajadores Migrantes del Ecuador

El Sistema de Pagos Interbancario contribuirá a facilitar las transferencias de remesas a través de disminuir su costo y tiempo de envío, así como, a promover la integración de las entidades financieras locales participantes y los receptores de remesas al sistema bancario. Para ello el BCE propone la integración de operadores de microfinanzas regulados y no regulados por la Superintendencia de Bancos (SBS) al SPI; los primeros de forma directa, y, los segundos, a través de una cabeza de red conformada por entidades financieras reguladas en un esquema de red de redes. Este proceso no solo permitirá la integración de los receptores de remesas al sistema bancario, sino que adicionalmente dará acceso a los operadores de microfinanzas, como a todos sus clientes, acceso a mayor número de servicios financieros y no financieros que provee el SPI, a un menor costo.

Para el desarrollo de este proyecto, se ha solicitado la cooperación financiera de recursos no reembolsables del Banco Interamericano de Desarrollo a través del Fondo Multilateral de Inversiones. En octubre de 2006 se recibirá la visita de la misión de análisis del BID y en noviembre de 2006, la reunión de la misión de donantes, que permitirá concretar el apoyo financiero del FOMIN al proyecto.

De acuerdo al FOMIN, el mercado de remesas en Ecuador se caracteriza, entre otros aspectos, por: (i) la existencia de información limitada; (ii) falta de transparencia; (iii) bajo poder de negociación de las comunidades de emigrantes debido a su extensa fragmentación; y (iv) barreras económicas, legales y técnicas para penetrar el mercado de las remesas. Para solucionar dichos problemas, el proyecto presentado por el BCE al FOMIN, y, desarrollado posteriormente en conjunto con funcionarios de dicho organismo, estima necesario desarrollar cuatro componentes: (i) Sensibilización, formación y capacitación de entidades locales y nacionales que realizan intermediación financiera en microfinanzas y que están vinculadas o podrían vincularse, a la canalización de remesas a sus beneficiarios finales; (ii) Articulación de los pequeños intermediarios financieros al Sistema de Pagos Interbancario; (iii) Evaluación y difusión de resultados.

Dentro del primer componente sugerido, se contempla la socialización del proyecto hacia las entidades que realizan intermediación financiera en microfinanzas, reguladas y no reguladas por la SBS, de forma que se puedan identificar las potenciales cabezas de red (entidades reguladas) y de sus posibles entidades adscritas (entidades no reguladas) debido a la imposibilidad por parte de las mismas de conectarse en forma directa.

El BCE, a través de las visitas realizadas a las entidades e instituciones de microfinanzas, ha socializado el proyecto a través de una exposición de las ventajas, riesgos y potenciales contrapartes. Las mencionadas entidades han demostrado un alto interés de participación en el proyecto propuesto, así como se han obtenido varios criterios, comentarios y demás

aportes que ayudarán a implementarlo de una mejor forma, tomando en cuenta que algunas sugerencias provienen directamente de los actores dentro del mercado de las microfinanzas.

Paralelamente, el BCE ha venido avanzando en la definición de una metodología para el acceso de los operadores de microfinanzas al SPI, en los aspectos tecnológicos, financieros y económicos. Particularmente, es necesario definir parámetros o requisitos para la incorporación de las entidades no reguladas al SPI, a través de entidades del sistema financiero público que actúen como cabezas de red, a fin de evitar riesgos financieros excesivos para las entidades reguladas públicas que sirvan como cabezas de red.

Entre las principales ventajas de integrarse al SPI, están: (i) transferencia de remesas desde y hacia el exterior a menor costo y con mayor rapidez en beneficio de receptores; (ii) pagos del sector público directos, reduciendo costos de transacción para beneficiarios (maestros rurales por ejemplo); (iii) simplificación de trámites de transferencias de fondos basados en medios magnéticos y SWIFT, lo que reducirá los costos de transacción de los operadores de Microfinanzas; (iv) disponibilidad de recursos en menor tiempo por parte de los agentes económicos para sus respectivas transacciones

6.2.2 *Fondo Nacional de Microfinanzas y Fondo de Capacitación y Fortalecimiento (Sistema Nacional de Microfinanzas)*

En este proyecto, el Banco Central del Ecuador ha venido colaborando con el Ministerio de Economía y Finanzas en los proyectos tendientes a la creación del Fondo Nacional de Microfinanzas y un Fondo de Capacitación y Fortalecimiento a operadores de microfinanzas y microempresas, bajo los principios de la propuesta original del BCE¹. Dichos fondos se crearían con capital semilla proveniente del MEF y se los planea administrar a través de un fideicomiso mercantil que asegure la transparencia para el desembolso de los recursos, los mismos que serán entregados bajo el mecanismo de subasta pública.

Por otro lado, el BCE, en permanente coordinación con el MEF, trabajó en la definición de tareas y responsabilidades, y actividades a seguir, dentro del área de competencia institucional de ambas entidades, que permita definir el rol de cada una de ellas (así como de otras instituciones que conforman el Sistema Nacional de Microfinanzas (SNM)) en el marco de la ejecución de los diferentes proyectos que se relacionan con reformas y mejoras al SNM.

Posteriormente, a través del Decreto Ejecutivo 1126 publicado en el Registro Oficial No. 205 del 8 de febrero de 2006, bajo el impulso del MEF, se crea el Sistema Nacional de las Microfinanzas que se encuentra conformado por tres instancias:

¹ Ver Memoria Anual 2004 del Banco Central del Ecuador.

- 1) El Fondo Nacional de Microcrédito, que operará con personería jurídica de derecho privado, jurisdicción nacional, cuyos recursos se canalizarán a la economía bajo el mecanismo de segundo piso, y operará a través de las instituciones de microfinanzas reguladas y no reguladas previamente calificadas para el efecto en un mecanismo de subastas públicas de merecimiento de los proyectos.
- 2) El Fondo de Fortalecimiento y Capacitación, que operará bajo jurisdicción nacional, cuyos recursos se canalizarán para el fortalecimiento y capacitación tanto de las instituciones de microfinanzas (operadoras de primer piso) reguladas y no reguladas como también capacitaciones otorgadas al beneficiario final del crédito (microempresarios) en un mecanismo de subastas públicas de merecimiento de los proyectos.
- 3) La Integración de operadores regulados y no regulados al Sistema de Pagos Interbancario del Banco Central del Ecuador a través de un esquema de Red de Redes.

Dicho Decreto Ejecutivo ha sido objeto de diversas observaciones desde el punto de vista legal y técnico por parte del Banco Central del Ecuador, a partir de lo cual se creó una comisión interinstitucional que permitió la discusión técnica de las modificaciones requeridas a dicho Decreto. Esta comisión ha elaborado un proyecto de Decreto Ejecutivo que reforma al anterior y que crea el Programa Sistema Nacional de Microfinanzas, permitiendo operativizar el funcionamiento del Fondo Nacional de Microcrédito, y el Fondo de Fortalecimiento y Capacitación, como subprogramas del mismo.

Dentro del Programa, el Banco Central del Ecuador brindará asesoría técnica al Directorio del Programa, conjuntamente con el Ministerio de Economía y Finanzas. Específicamente, apoyará en relación a los Subprogramas Fondo Nacional de Microfinanzas y Fondo de Fortalecimiento y Capacitación, así como en la integración al SPI por parte de las operadoras reguladas y no reguladas, mediante un convenio de cooperación interinstitucional, el mismo que se encuentra listo para la firma de las autoridades de cada institución.

6.2.3 Convenio de Cooperación Interinstitucional Banco Central del Ecuador – Red Financiera Rural

El sector de las Microfinanzas y Microcrédito constituye un pilar fundamental para el desarrollo del país. Sin embargo, uno de los principales obstáculos se encuentra en la insuficiente información sobre dicho sector, en términos de cobertura, indicadores estadísticos elaborados y análisis del sector.

Una de las instituciones que desarrolla actividades en el sector de las microfinanzas en el Ecuador, es la Red Financiera Rural (RFR) y se encarga de representar los intereses de sus miembros en el diálogo político e interinstitucional para el desarrollo del sector, así

como dinamizar el mercado de servicios de asistencia técnica y capacitación para las Instituciones Microfinancieras (IMFs) de Microfinanzas y Microcrédito.

Con estos antecedentes, el Banco Central del Ecuador y la Red Financiera Rural, firmaron un convenio de cooperación interinstitucional para trabajar conjuntamente en la generación e intercambio de información estadística y económica, y, el diseño e implementación de actividades y estrategias de interés común que faciliten el fomento y fortalecimiento de las Microfinanzas, en base a la experiencia en sus áreas de competencia.

Se espera como resultados de esta cooperación, la elaboración de estadísticas e indicadores acerca del sector de Microfinanzas en el Ecuador, el análisis y estudios respecto del desarrollo del sector a ser presentados en un Boletín Estadístico periódico, el diseño en forma conjunta de estrategias de fomento y fortalecimiento del mercado de las Microfinanzas, incluyendo productos y servicios tanto de índole financiero y no financiero relacionados a las Microfinanzas.

Tomando en cuenta que uno de los aspectos relevantes para el desarrollo del sector de las microfinanzas en el Ecuador es la difusión de las oportunidades, ventajas y riesgos de las políticas tanto privadas como públicas, el Banco Central del Ecuador formará parte del VI Foro de las Microfinanzas a realizarse en el mes de junio del 2006 en la ciudad de Cuenca organizado por la Red Financiera Rural, así como también del IX Foro Interamericano de la Microempresa a celebrarse en la ciudad de Quito en el mes de septiembre organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Se pretende que en cada uno de estos eventos, el BCE presente al público del Ecuador y Latinoamérica los avances que como parte de la Política de Estado se encuentra desarrollando en el sector de microfinanzas.

Recuadro No. 3

EL ROL DEL SECTOR PUBLICO EN EL DESARROLLO DEL MERCADO DE LAS MICROFINANZAS Y BREVE CARACTERIZACION DE LAS MICROEMPRESAS Y LAS MICROFINANZAS

Una de las principales condiciones para que un mercado funcione de manera eficiente, es que no existan asimetrías de información² entre los participantes del mismo. La transparencia de la información en un mercado permite a cada uno de los actores del mismo tomar decisiones informadas lo cual es una condición necesaria para que los recursos sean asignados de manera eficiente.

La asimetría de información es la principal falla de mercado que caracteriza al mercado del crédito, y por lo tanto, se constituye en el principal obstáculo para su desarrollo, pues no permite que tanto la oferta como la demanda dispongan de información confiable, a tiempo y a bajos costos.

Esto implica que en muchas ocasiones, los oferentes de servicios crediticios no conozcan las verdaderas características o necesidades de los demandantes. Por el lado de la demanda, la carencia de información no permite que se acceda a servicios requeridos a precios adecuados.

Esta desinformación desincentiva el otorgamiento de crédito en general, pero particularmente, limita el acceso al crédito de segmentos que no poseen activos que sean aceptables como colaterales o garantías³ por parte del sistema financiero formal, tales como microempresarios, sector agrícola, emprendedores, entre otros. Además, provoca el encarecimiento de las operaciones crediticias, como método de protección de los oferentes de crédito, frente a la ausencia de información respecto de las características de los demandantes de crédito.

Dadas estas características del mercado del crédito, está justificada la intervención del Estado a fin de atenuar las fallas de mercado que impiden su adecuado funcionamiento. En ese sentido, el Estado tiene tres frentes primordiales para su intervención: (i) la reducción de asimetrías de información; (ii) complementar los servicios financieros ofrecidos por el sector privado, a través de la definición de una Política de Estado en relación al crédito otorgado por la banca pública de desarrollo; y, (iii) reducir los costos de transacción y ampliar los servicios financieros disponibles a los usuarios del sistema financiero formal a través de una ampliación

² Se refiere a la disposición de información por parte de unos y no de otros agentes en un mercado determinado.

³ La entrega de garantías o colaterales constituye un método por el cual el sistema financiero formal reduce la incertidumbre o ausencia de información respecto de la capacidad de repago de un determinado cliente.

de la cobertura del Sistema de Pagos Interbancario (SPI), el cual es operado en general, por el Estado, y el Ecuador no es la excepción.

Reducción de Asimetrías de Información:

El principal objetivo de la intervención estatal en este frente, es la búsqueda de transparencia en relación a las operaciones de crédito en el sector de Microfinanzas. Por el lado de la oferta, se requiere contar con información periódica acerca de las características de los créditos otorgados (costos, plazos, garantías, montos, etc.), como de los operadores de Microfinanzas.

Por el lado de la demanda, se requiere conocer la cobertura de la demanda existente por parte de operadores, número de microempresas y sus características (localización geográfica, producción y Ventas, empleos directos e indirectos, acceso y usos actuales como potenciales del crédito).

Esta información hará posible la toma de decisiones más informadas sobre decisiones de ahorro, inversión y obtención de recursos, por parte de los demandantes de crédito. De otro lado, fomentará la competencia entre operadores, a través del análisis comparativo entre ellos, y, contribuirá a la definición de políticas gubernamentales adecuadas de apoyo al sector, tanto por el lado de servicios empresariales financieros como no financieros bajo la óptica de los requerimientos de los usuarios (microempresas en este caso).

Para reducir el problema de las asimetrías de información, es necesario ampliar los estudios, la información estadística y los diagnósticos sobre el sector de microfinanzas y microempresas que existen actualmente, iniciar estudios con enfoque de demanda, que amplíen el conocimiento sobre las reales necesidades del sector microempresarial, y, difundir estadísticas e indicadores periódicos sobre estas temáticas.

El Banco Central del Ecuador, en su afán de contribuir a reducir el problema de las asimetrías de información en el mercado crediticio, y particularmente el de Microfinanzas, ha firmado un convenio de cooperación interinstitucional con la Red Financiera Rural, para la generación, intercambio, y difusión de estadísticas sobre Microfinanzas. De otra parte, ha realizado acercamientos con los demandantes de crédito, específicamente con los microempresarios a través del contacto con varias organizaciones privadas y públicas relacionadas y de apoyo al sector de la microempresa, con el objetivo de generar estadísticas y estudios de seguimiento continuo del sector, así como aunar esfuerzos para el diseño de políticas de fomento al sector.

Reducción de Costos de Transacción y Ampliación de Servicios Financieros

El principal objetivo en este frente, es facilitar el acceso, expansión y profundización de servicios financieros, especialmente en zonas rurales y urbano marginales a

través de la incorporación de operadoras de Microfinanzas al sistema de pagos interbancario (SPI) que opera el Banco Central del Ecuador. Se busca esto a través de la integración de instituciones financieras reguladas y no reguladas, al SPI a fin de reducir costos de transferir remesas (debido al uso de la tecnología incorporada al SPI), y a fin de fortalecer y mejorar la capacidad de ofrecer servicios financieros y no financieros a microempresas y comunidades rurales o urbano marginales en general.

Breve caracterización de las Microempresas y Microfinanzas en el Ecuador

A través de Decreto Ejecutivo 107 con fecha 14 de enero de 1993, se define a la microempresa como la “unidad económica operada por personas naturales, jurídicas o de hecho formales o informales, de autoempleo o que tengan hasta 10 colaboradores y con un capital de trabajo de hasta USD 20.000, que no incluya inmuebles y vehículos que sean herramientas de trabajo, registradas en una organización gremial microempresarial y que se dedican a actividades de producción, comercio o servicios, en los subsectores de alimentos, cerámico, confecciones, textil, cuero y calzado, electrónico, gráfico, químico, plástico, materiales de construcción, maderero, metalmecánica, profesionales, transporte, restaurantes, hotelería y turismo, ecológicos, cuidado de carreteras o mantenimiento vial, y otras actividades afines.

Del estudio realizado por el proyecto SALTO / USAID, en la encuesta realizada a alrededor de 17.000 microempresarios en las zonas urbanas, se desprenden las siguientes conclusiones:

- La mayoría de microempresas urbanas se encuentra en la Costa.
- El 81% de las microempresas urbanas se dedican a actividades comerciales o de servicios.
- La falta de fondos para operaciones o inversiones no es el problema primordial de la gran mayoría de microempresarios urbanos.
- Sin embargo, dentro de las necesidades identificadas en el negocio, el crédito a corto plazo es la necesidad más apremiante.
- Los ahorros personales son la principal fuente de recursos para el inicio del negocio en parte debido a que la mayoría de microempresarios urbanos no conoce las características de la oferta de crédito disponible para su sector.
- El 69% de los microempresarios urbanos que acceden al crédito del sistema financiero, se financian en Bancos o Cooperativas de ahorro y Crédito.

Se puede concluir que el crédito no es uno de los principales problemas que enfrentan los microempresarios urbanos, aunque sea un elemento fundamental para el desenvolvimiento de su negocio. Esto permite recomendar el diseño y la planificación de una Política de Estado para el fomento del sector, que tome en cuenta la identificación y seguimiento de sus principales requerimientos de servicios empresariales tanto financieros como no financieros. El Banco Central del Ecuador

considera prioritario realizar dicho análisis con la participación activa de los microempresarios. Además, resalta la necesidad de realizar un diagnóstico y seguimiento de las microempresas en el sector rural, ya que no se cuenta con información acerca de las necesidades de financiamiento y de otro tipo, de este sector de microempresas en el país. Esto es indispensable para que se diseñe y planifique la Política de Estado sugerida.

En relación a las Microfinanzas, se observa que ha existido desde el año 2002, un dinámico crecimiento de la cartera de microcrédito en el sistema financiero regulado por la Superintendencia de Bancos y Seguros, particularmente el otorgado por las cooperativas de ahorro y crédito (COAC).

Cuadro No. 1

Crecimiento del Microcrédito en el Ecuador

Diciembre 2002 – Diciembre 2005

Tasas de Crecimiento Dic. / 2002 - Dic. / 2005	
Cartera Microcrédito TOTAL	800,1%
Cartera microcrédito Bancos Privados	524,6%
Crecimiento total de cartera Bancos Privados	85,4%
Cartera microcrédito COAC	5.033,3%
Cartera microcrédito Sociedades Financieras	195,6%
Cartera microcrédito BNF	-100,0%
Cartera microcrédito Mutualistas	-68,6%
Crecimiento total de cartera Sistema Financiero	94,5%

FUENTE: Banco Central del Ecuador.

Según estimaciones realizadas por la Superintendencia de Bancos y Seguros, el número de cooperativas de ahorro y crédito existentes en el país es de alrededor de 800 entidades, de las cuales apenas 37 se encuentran bajo la supervisión de la Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador, SBS. Las restantes son aprobadas por la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Bienestar Social.

No se cuenta con estadísticas periódicas acerca del crédito otorgado por las instituciones financieras que otorgan microcrédito y que no se encuentran reguladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros, existiendo solo información parcial (por ejemplo de las instituciones financieras agrupadas en torno a la Red Financiera Rural). Por lo tanto, no es posible conocer el real tamaño del mercado de microcrédito en el país, lo que hace más urgente que el Estado transparente las actividades de los operadores de Microfinanzas, dé a conocer el grado o el punto hasta el que la oferta de crédito a microempresarios satisface a los reales requerimientos desde el punto de vista de la demanda, y, finalmente, el impacto de dicho crédito en el desarrollo del sector.