
Conversión de las ONGs en Instituciones de Microfinanzas

El caso de Ecuador

María Fernanda Garcés Dávila¹

¹ Abogada especializada en asesoría a ONGs y redes de microfinanzas. Directora ejecutiva de Women Advancing Microfinance (WAM) Ecuador.

INDICE

INTRODUCCION	4
1 LAS ORGANIZACIONES SOCIALES - NOCIONES GENERALES.....	6
1.1 MARCO JURÍDICO DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN EL ECUADOR. TIPIFICACIÓN.....	7
2 ENTORNO CONCEPTUAL DE LAS MICROFINANZAS.....	8
2.1 ANTECEDENTES	8
2.1.1 <i>Instituciones Controladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros (SBS)</i>	8
2.1.2 <i>Instituciones No controladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros</i>	8
2.1.3 <i>Organizaciones de Hecho que ejecutan programas de micro crédito</i>	9
2.2 SECTOR MICROFINANCIERO	9
2.3 LA CONSTITUCION DE 2008.....	9
3 ACTIVIDADES LEGALMENTE PERMITIDAS PARA LAS INSTITUCIONES "NO REGULADAS"	11
3.1 INSTITUCIONES CAPACITADAS PARA OTORGAR CREDITOS	11
3.2 EL SISTEMA FINANCIERO	12
3.3 LOS SISTEMAS DE CREDITO ALTERNATIVOS	13
4 PROCESO DE TRANSFORMACION (UPGRADING)	14
4.1 ¿POR QUÉ INICIAR UN PROCESO DE COVERSION?.....	14
4.2 CRECIMIENTO Y TRANSFORMACION INSTITUCIONAL.....	14
4.2.1 <i>Proceso de expansión dentro de una estructura existente</i>	15

4.2.2 Creación de una institución "paraguas"	16
4.2.3 Creación de una entidad financiera regulada	17
4.3 FACTORES A TOMAR EN CUENTA PARA UN PROCESO DE CONVERSIÓN (UPGRADING)	23
CONCLUSIONES	26

INTRODUCCION

El Proceso de conversión de las Ong´s —Organizaciones no gubernamentales— Microfinancieras en Instituciones de Microfinanzas es más que un juego de palabras, que requiere aclarar el enfoque de esta instituciones y su naturaleza jurídica, lo cual no resulta fácil ni en el Ecuador ni en muchos de los países donde las Ong´s han desarrollado programas de microfinanzas, con mucho éxito, independientemente de su naturaleza y que se han desarrollado fácilmente desde el punto de vista financiero y social.

El protagonismo de las Ong´s y el espacio ganado es parte de una capacidad de generación, de acción y de interrelación que no debe perderse de vista, por el contrario requiere de una inyección de energía vital, que interconecte en este espacio las necesidades de las bases con las soluciones estatales y políticas. Es quizá esta capacidad la que legitima los programas de microfinanzas ejecutados por estas entidades, ya que parten en gran medida de una necesidad identificada como específica y como desencadenante de un proceso de desarrollo.

Sin embargo, a pesar del éxito de estas instituciones, la crisis financiera ha evidenciado una de sus debilidades, relacionada con la incapacidad legal de intermediar recursos financieros (a través de ahorro principalmente), razón por la que muchas han iniciado procesos de acceso al mercado de capitales, otras a presionar las reformas locales y legales necesarias y otras han iniciado procesos de “conversión”, el denominado *upgrading* que consiste en un cambio financiero, legal y estructural que convierta a una institución no regulada, como es considerada una ONG microfinanciera, en una Institución Microfinanciera, con capacidad para captar y diseñar programas de fondeo directo, en las que la normativa relacionada con la prudencia financiera fueren aplicables.

Este documento pretende analizar de manera somera este proceso en el Ecuador y las oportunidades del mismo, así como sus potenciales debilidades o amenazas.

1 LAS ORGANIZACIONES SOCIALES - NOCIONES GENERALES

“El país es un todo en que, además de personas, hay grupos y sectores cuyos integrantes están ligados por vínculos profundos y vitales que surgen de una “intrínseca sociabilidad” y de intereses comunes. Negarlo, por empecinado aferramiento a los viejos dogmas, carece de sentido. Buen ejemplo del espíritu con que debe afrontarse el tema es el Art. 21 de la Constitución Italiana que, junto a los del hombre, consagra los “derechos de las formaciones sociales”. Los cuerpos sociales menores deben ser jurídicamente reconocidos, ante todo, porque existen y porque cuando las ficciones jurídicas se prolongan más allá de las circunstancias concretas e históricas que eventualmente los motivaron suelen conducir a riesgosos conflictos (...) Por otra parte la expansión de las organizaciones situadas entre el hombre y el Estado representan uno de los más seguros resguardos de la democracia. La gente, lo ha comprendido así intuitivamente.”²

Esta es la expresión que ha ido cobrando dinamismo en el país y en el mundo, esta capacidad casi innata de abordar las soluciones desde donde se presentan ha legitimado la intervención y la participación social, el poder público ha cedido espacios (que en la actualidad están siendo recuperados) para la acción social en muchos casos por incapacidad, en otros deliberadamente.

Vemos como la salud, la educación, la niñez, la juventud, los adultos mayores, la generación de capacidades productivas, los nuevos retos financieros, son parte de los objetivos de programas y proyectos que las organizaciones han desarrollado, con escasa intervención estatal y lamentablemente con muy poca articulación, de ahí que aquellos resultados que eventualmente se pudieran verificar se miden en términos relativos y generalmente con baja profundización.

El hablar de ONG´s implica partir de una definición basada en una “negación”, definir a las Ong´s es decir lo que NO SON: no están relacionadas con el gobierno y no tienen fines de lucro, esto según Joanna Ledgerwood, consultora del Proyecto “Sustainable Banking with the Poor”, del Banco Mundial, es

² Biagosh Facundo, “Organizaciones No gubernamentales”, Editorial Ad-Hoc, Buenos Aires 2004 pp. 57, de Oyhanarte, Julio: “La institucionalización de los cuerpos intermedios”, Recopilación de sus obras, Buenos Aires, 2001.

precisamente una de las fortalezas específicas de estas organizaciones, y es además la principal razón por la que este tipo de institución es común como IMF.³

1.1 MARCO JURÍDICO DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN EL ECUADOR. TIPIFICACIÓN

ONG en el Ecuador es el término genérico que agrupa a las organizaciones que procuran la beneficencia pública y no tienen fines de lucro, según lo establece el proyecto de LEY DE FUNDACIONES Y CORPORACIONES, que se encuentra en proceso de discusión.⁴ Estas organizaciones se regulan fundamentalmente por lo determinando por el Código Civil, y varios Reglamentos emitidos por Decreto, en ninguno de ellos se establecen características específicas para las Ong's microfinancieras. Estas por lo tanto son aprobadas por los Ministerios relacionados con su objetivo principal, pero de manera mayoritaria por el Ministerio de Inclusión Social y Económica.

Los objetivos generales y específicos de estas organizaciones así como su estructura de gobierno se establecen en un Estatuto, el cual constituye el fundamento de su actuación.

Sin embargo aquellas organizaciones que realizan actividades microfinancieras no señalan como su objetivo principal esta actividad, sino que la citan como un medio para lograr sus fines u objetivos principales.

³ LEDGERWOOD, Johana. Manual de Microfinanzas . Una perspectiva institucional y financiera, Washington DC. 2000. Pp 119

⁴ En el Ecuador a partir de la vigencia de la Constitución -Septiembre de 2008- se están reformando y proponiendo reformas legales.

2 ENTORNO CONCEPTUAL DE LAS MICROFINANZAS

2.1 ANTECEDENTES

En nuestro país el mercado de las microfinanzas está conformado institucionalmente de la siguiente manera:

2.1.1 Instituciones Controladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros (SBS)

Intervienen en el mercado financiero formal y están reguladas por la Ley General de Instituciones Financieras, que establece mecanismos y normas de solvencia y prudencia financiera para mantener la estabilidad del sistema, promover su autorregulación y transparencia y fortalecer las actividades de supervisión con sentido correctivo y preventivo. Estas entidades son los Bancos Privados y Cooperativas de Ahorro y Crédito denominadas "reguladas" que a Diciembre del 2008 totalizan 61 instituciones. Estas instituciones reportan información periódicamente a la Superintendencia de Bancos y Seguros, cuentan con auditoría interna y externa y criterios estandarizados de reporte e información.

2.1.2 Instituciones No controladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros

Intervienen en el mercado financiero, sobretodo en operaciones de crédito, denominadas "no reguladas" e incluyen a las Cooperativas y a Organismos No Gubernamentales (ONG's), de las cuales las Cooperativas están bajo el control de la Dirección Nacional de Cooperativas, se constituyen al amparo de la Ley de Cooperativas y su Reglamento y las Ong's que no reportan a ningún organismo de control, y que se constituyen al amparo del Código Civil. Se estima que existen más de 500 de estas cooperativas y alrededor de 40 Ong's representativas dentro del sector micro financiero.

2.1.3 Organizaciones de Hecho que ejecutan programas de micro crédito

Son fundamentalmente estructuras financieras locales, tales como Cajas de Ahorro, Cajas rurales, sociedades populares de inversión , cajas comunales, entre otras estructuras autoreguladas. Se estima que a nivel nacional existen alrededor de 500 de estas organizaciones

2.2 SECTOR MICROFINANCIERO

A diciembre de 2008, según la información registrada en la RED FINANCIERA RURAL, que es la entidad que agrupa a algunos bancos (3), cooperativas reguladas y no reguladas, y a ONG's dedicadas a las microfinanzas, estas instituciones han colocado alrededor de USD\$ 1.115'710.064 millones de dólares, atendiendo a más de 671 mil microempresarios de los cuales más del 50% son mujeres, si tomamos en cuenta que cada microempresario representa a una familia integrada por un promedio de 5 personas, podemos decir que el sistema microfinanciero beneficia a alrededor de 3'180 mil personas, lo que representa aproximadamente el 25% de la población ecuatoriana.

2.3 LA CONSTITUCION DE 2008

La Constitución vigente desde Septiembre de 2008, establece en su "Art. 283.- El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.

El sistema económico se integrará por las formas de organización económica, pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios " (lo subrayado es mío)

Por otra parte el Art. 309 establece que el sistema financiero nacional se compone de los sectores:

- * Público,
- * Privado, y
- * Popular y solidario, que intermedian recursos del público.

En concordancia con lo anterior, el Art. 311 establece: *“EI sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro. Las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria”*.

La inclusión constitucional del sistema popular y solidario, representa un avance desde el punto de vista de la política pública, es una manifestación clara del modelo económico y de la perspectiva de desarrollo que esto representa, es además un reto, pues implica el “operativizar” un proceso innovador en el país que permita generar instituciones profesionales y financieramente sólidas, “que son las que tienen posibilidades de competir para ganar, conseguir préstamos comerciales, estar habilitadas para recibir depósitos y crecer en escala e influencia”⁵

Son estas instituciones denominadas “no reguladas” aquellas que realizan operaciones de micro crédito sin que reporten a un organismo de control específico, y a pesar de que existen procesos de autorregulación promovidos por la Red Financiera Rural; frente al potencial crecimiento de estas instituciones, la figura legal con la que operan se convierte en una debilidad, puesto que NO pueden captar recursos de sus “clientes” y a pesar de que promueven el ahorro como parte de las metodologías utilizadas, este debe mantenerse en otra entidad financiera “regulada”.

⁵ González-Vega Claudio y Villafani-Ibarregaray Marcelo. LAS MICROFINANZAS EN LA PROFUNDIZACION DEL SISTEMA FINANCIERO. El caso de Bolivia. El Tercer Trimestre Económico, vol. LXXXIV, núm 293 , 2007. Pág 23

3 ACTIVIDADES LEGALMENTE PERMITIDAS PARA LAS INSTITUCIONES "NO REGULADAS"

3.1 INSTITUCIONES CAPACITADAS PARA OTORGAR CREDITOS

Los mutuos y los préstamos de consumo son un tipo de contrato que no es exclusivo de instituciones financieras. Ellos pueden ser utilizados sea por personas naturales sea por personas jurídicas sin que ello implique que haya intermediación financiera.

Muchas de las instituciones que otorgan crédito lo hacen como un medio o mecanismo para el cumplimiento de su objeto social principal, tal es el caso de las casas comerciales que lo utilizan para vender sus productos o de las organizaciones no gubernamentales que lo usan para incentivar el desarrollo de las personas de escasos recursos para las que trabajan.

A pesar de que no existe norma que prohíba a las personas jurídicas dedicarse exclusivamente a la concesión de crédito, los Ministerios y más organismos competentes que autorizan la constitución de Fundaciones o Corporaciones no permiten la incorporación de esta actividad como principal, la aceptan sin embargo **como medio** para la realización de su objetivos específicos.

Si bien la actividad de crédito no es privativa de las instituciones del sistema financiero, si **lo es la captación de recursos**, lo que expresamente está señalado en el Art. 121 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero que establece que las personas naturales o jurídicas que no forman parte del sistema financiero y no cuentan con el respectivo certificado expedido por la Superintendencia de Bancos, en la órbita de su competencia, quedan expresamente prohibidas de realizar operaciones reservadas para las instituciones que integran dicho sistema, especialmente la captación de recursos del público, exceptuando la emisión de obligaciones cuando ésta proceda al amparo de la Ley de Mercado de Valores.

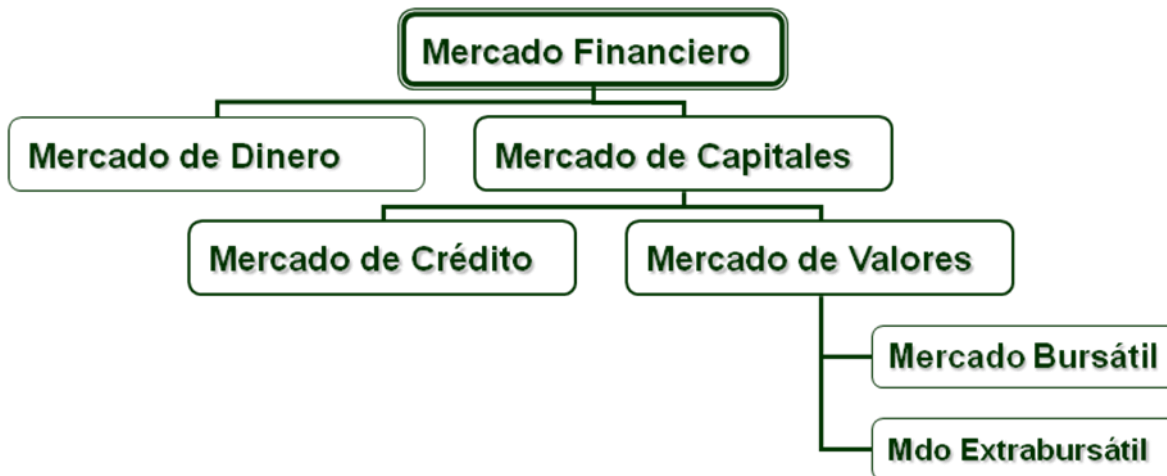
3.2 EL SISTEMA FINANCIERO

Se entiende por sistema financiero al conjunto de instituciones, entidades e intermediarios, instrumentos y activos financieros y mercados que tienen por objeto canalizar el ahorro - que generan unidad de gasto con superavit- hacia las unidades de gasto con déficit es decir aproximan el ahorro a la inversión.

Como conocemos el país está en un proceso de cambio de estructuras, sin embargo de ello y hasta que se ajuste el aparatage legal a la nueva Constitución "el ordenamiento jurídico permanecerá vigente en cuanto no sea contrario a la Constitución".⁶, de tal manera que la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero vigente aún clasifica a las instituciones del sistema financiero en públicas y privadas siendo estas últimas a su vez clasificadas en: instituciones financieras, e instituciones de servicios financieros e instituciones de servicios auxiliares. Son por lo tanto instituciones financieras los bancos, las sociedades financieras o corporaciones de inversión y desarrollo, las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda y las cooperativas de ahorro y crédito que realizan intermediación financiera con el público.

El hablar de mercado financiero por otra parte no implica únicamente hablar de sistema financiero, este mercado por lo tanto se compone de mercado de dinero y mercado de capitales, el que a su vez se compone de mercado de crédito y mercado de valores, como se evidencia en el gráfico siguiente:

⁶ Disposición Derogatoria. Constitución 2008



Estructura en la que podemos explicar como las instituciones que realizan operaciones de microcrédito normalmente canalizan sus opciones de captación, a través del lado izquierdo del gráfico, es decir sus fuentes de recursos se ubican en un mercado de dinero, dejando de lado, cada vez en menor medida, el mercado de valores como potencial fuente de recursos.

3.3 LOS SISTEMAS DE CREDITO ALTERNATIVOS

Frente a la nueva estructura jurídica y social del país, mecanismos que fomenten el ahorro y el denominado crédito popular son indispensables a fin de satisfacer la necesidad de crédito de parte de personas de escasos recursos, segmento en el que las ONG'S han intervenido activamente tanto en actividades crediticias como de asistencia técnica y capacitación.

Sin embargo no se han desarrollado aún sistemas alternativos de crédito y valores que potencien precisamente a las organizaciones "no reguladas", existen más bien, fruto de la crisis la necesidad de generar fuentes alternativas de recursos que permitan dotarles de liquidez a estas organizaciones que no pueden utilizar el ahorro como mecanismo de fondeo.

4 PROCESO DE TRANSFORMACION (UPGRADING)

4.1 ¿POR QUÉ INICIAR UN PROCESO DE COVERSION?

Puede atribuirse a las Ong´s algunas debilidades relacionadas principalmente con su finalidad, ya que se asume que al ser organizaciones sin fines de lucro no cuentan con una visión para los negocios, prevalecen sus fines sociales, tienen un limitado ámbito de acción, lo cual encarece sus operaciones pues no pueden beneficiarse de economías de escala, y en gran medida cuentan con una estructura de fondeo basada en donaciones o préstamos blandos, que no permiten establecer adecuadamente los costos reales de sus operaciones, y menos aún generar procesos sostenibles.

No obstante, existen ONG´s en las que se ha vinculado de manera ejemplar el concepto de planificación eficaz con el desarrollo de productos microfinancieros rentables, lo que ha permitido solventar las necesidades de sectores vulnerables que de otro modo no tendrían acceso a recursos financieros. Y de hecho muchas ONG´s logran mantenerse sin perder su orientación al grupo objetivo determinado y logran “apostarle” a un proceso de conversión como parte de un proceso en el que promueven en primer lugar una fase de desarrollo y fortalecimiento interno, expansión y finalmente transforman su estructura institucional.

4.2 CRECIMIENTO Y TRANSFORMACION INSTITUCIONAL⁷

Como se ha mencionado las ONG´s desde el punto de vista legal son creadas como estructuras simplificadas, fundaciones o asociaciones u organizaciones sociales, que no pueden movilizar ahorro o depósitos y para hacerlo requieren alcanzar una cierta situación financiera que les permita acceder a un proceso

⁷ Los montos de patrimonio técnico requeridos y señalados en este capítulo se refieren a los montos vigentes a mayo del 2009.

de regulación, es decir en el Ecuador al control de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

Esta fase del proceso para las Instituciones microfinancieras (IMF's) que están estructuradas como instituciones financieras, no es muy relevante, lo es sin lugar a dudas para aquellas IMF's que requieren fortalecerse para lograr índices financieros que permitan su eventual transformación, en este sentido se podrían manejar tres opciones:⁸

- Mantener la estructura existente y manejar el crecimiento dentro de esa estructura;
- Constituir una institución "paraguas" que apoye el trabajo de las IMF's, y;
- Transformarse en una nueva institución financiera.

4.2.1 Proceso de expansión dentro de una estructura existente

En efecto, la estructura de una ONG, o de una COOPERATIVA "no regulada" podrían ser las estructuras más adecuadas para el desarrollo de programas de microfinanzas, no solo por su capacidad de enfoque a un grupo objetivo, sino además por su capacidad de movilidad y adecuación de productos a requerimientos específicos, sin embargo el problema o las anteriormente señaladas como debilidades persisten, y se hacen evidentes precisamente en un entorno financiero como el actual, en el que la falta de recursos no reembolsables, es determinante para la sostenibilidad de un programa, y se genera necesidades de recursos inmediatas que naturalmente no encuentran sus fuentes habituales.

Ante ello el pensar en un proceso de transformación requiere la revisión de las diversas opciones desde el punto de vista regulatorio y de capital o patrimonio, y se evaluará la capacidad de cumplir tales requisitos frente al mantenimiento de una estructura actual, en la que finalmente se puede establecer una política

⁸ LEDGERWOOD, Johana. Manual de Microfinanzas . Una perspectiva institucional y financiera, Washington DC. 2000. Pp 121

de expansión que no necesariamente implique una transformación de su figura legal y por lo tanto tampoco implique un incremento demasiado importante a nivel patrimonial.

Esta es la razón principal por la que algunas ONG's microfinancieras no reguladas optan por establecer un proceso de crecimiento sin que eso implique una transformación.

De ahí que precisamente para lograr incorporar a un mayor número de este tipo de instituciones a procesos de regulación otros países han reformado su normativa permitiendo procesos de transformación gradual, en los que se autoriza la captación en determinados casos y con autorizaciones específicas, sin que ello implique de inicio grandes inversiones.

Esto facilita que las instituciones "no reguladas" se conviertan en "reguladas" con menores dificultades de acceso, pero con controles y aplicación de normativa una vez que ya son parte de las "reguladas"

4.2.2 Creación de una institución "paraguas"

Otra de las alternativas para un proceso de crecimiento/conversión, tiene que ver con la conformación de una institución que podría operar como una RED, que permita acceder a nuevas u otras fuentes de financiamiento, esta figura es posible sobre todo en aquellos casos en los que las Organizaciones tienen entre sus miembros ONG's internacionales o acceso a ellas.

Esta figura se concibe como una estructura de segundo piso, que puede proveer de:

- Mecanismos de asignación más eficiente de recursos (a través de la contratación de un software, por ejemplo)
- Estudios de mercado y diseño de nuevos productos
- Fuentes de financiamiento específicas o adecuadas a las necesidades de los "clientes" de las instituciones de primer piso
- Acceso a fondos de garantía o acceso a líneas de crédito externas.

- Mecanismos de incidencia para la propuesta de políticas
- Asistencia técnica y/o cursos de capacitación.

Si bien el contar con una institución "paraguas" podría ser una opción, es preciso establecer cuáles serían las debilidades de este tipo de instituciones o de este proceso de crecimiento, las que son:

a.- El gobierno y la asignación de responsabilidades son más complejas puesto que hay de alguna manera varios gobiernos, con diferentes estilos y asignación de responsabilidades y la RED o Institución paraguas al constituirse concentra parte de esos niveles de gobierno, o los "descentraliza" de tal manera que la responsabilidad termina diluyéndose. Lo que dificulta su manejo.

b.- Los diferentes niveles de desarrollo de los socios o miembros parte de la Red, puede transformarse en debilidad, ya que eventualmente su crecimiento diferencial se traduce en mayores o menores necesidades de uno u otro, lo que atenta en contra de su relación

c.- Se debe establecer un control constante respecto de las instituciones miembros de la "red". Que permita contar con información oportuna, debidamente consolidada, lo que no siempre será posible y dependerá del nivel de cada una de las instituciones miembros.

d.- El contar con una institución "paraguas" o red como la estamos denominando, puede incrementar los costos de las operaciones para el cliente final, ya que será la encargada de captar recursos y transferirlos a quienes los colocan, esa operación debe ser lo suficientemente eficaz.

4.2.3 Creación de una entidad financiera regulada

Este proceso implica la creación de una nueva institución, a la que se transfiere el activo y pasivo, si lo hubiere, generado por la ONG y se desarrolla un proceso gradual y ordenado de cierre.

Esta nueva estructura permite movilizar ahorro y captación de recursos comerciales que solucionan el mayor problema de las ONG's, su restricción de financiamiento.

Este proceso requiere de un estudio de factibilidad, requisitos de capital, cambios de administración y recursos tecnológicos que podrían representar un costo elevado para una ONG, salvo que su perspectiva de crecimiento y expansión lo justifiquen.

En el Ecuador este proceso se podría concretar únicamente a través de instituciones facultadas por la ley para desarrollar actividades de intermediación financiera, éstas de acuerdo a la Ley de Instituciones financieras vigente son las siguientes:

Sociedades Financieras

Son compañías anónimas cuyo objeto principal es la realización de actividades de intermediación financiera con el público.

Pueden adoptar la denominación que crean conveniente, la misma que será autorizada por la Superintendencia de Bancos, siempre que no pertenezca a otra institución y que no se presta a confusión; su denominación será siempre acompañada de las palabras "Sociedad Financiera".

El capital social de los bancos privados y sociedades financieras estará dividido en capital autorizado, capital suscrito y capital pagado, de conformidad con la Ley, de modo que:

- Capital autorizado es el monto fijado en el contrato social, hasta el cual un banco privado o una sociedad financiera podrá disponer la suscripción y emisión de acciones.
- Capital suscrito es el que determina la responsabilidad de los accionistas y consiste en la parte del capital autorizado que cada accionista se compromete a pagar al momento de la constitución o con cada aumento de capital que realice la institución, sujetándose a los términos establecidos en la Ley, las Resoluciones correspondientes y sus estatutos.

- Capital pagado es el que se halla efectivamente entregado a la entidad por parte de los accionistas y se encuentra cubierto en cualquiera de las formas previstas en la Ley

La constitución de sociedades financieras, requerirá de un patrimonio técnico constituido mínimo de: **US\$ 3.943.410**, entendiéndose como patrimonio técnico, según lo expuesto en el Art 48 de la Ley de Instituciones Financieras, aquel constituido por la suma del capital pagado, reservas, el total de las utilidades del ejercicio corriente, las utilidades acumuladas de ejercicios anteriores, aportes a futuras capitalizaciones, obligaciones convertibles menos la deficiencia de provisiones, amortizaciones y depreciaciones requeridas, desmedros y otras partidas que la institución financiera no haya reconocido como pérdidas y que la Superintendencia de Bancos y seguros las catalogue como tales.

El gobierno de una Sociedad Financiera corresponde a la Junta General de Accionistas, la fijación de políticas corresponde a un Directorio y debe contar con auditoría interna y externa.

Las Sociedades Financieras están autorizadas a realizar todas las operaciones contempladas en el artículo 51 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, excepto la recepción de depósitos a la vista y la concesión de sobregiros contratados.

Respecto de los requisitos básicos para los promotores, accionistas o socios, las Resoluciones correspondientes señalan que " No podrán ser promotores, accionistas o socios quienes hayan sido, en los últimos diez años administradores, accionistas o socios controladores, directa, indirectamente o en cualquier forma, de instituciones financieras del país o del exterior, que hayan sido declaradas en liquidación forzosa o regularizadas con recursos públicos o a través de sistemas de seguro de depósitos.

Se entenderá por socio o accionista controlador aquel que haya ejercido una influencia significativa y determinante en las decisiones o administración de dichas instituciones; los accionistas o socios, deberán justificar su solvencia económica, para lo cual contarán con un patrimonio neto consolidado no inferior a 1.5 veces el aporte de capital que se comprometen a realizar para la constitución de la nueva institución financiera privada. Adicionalmente deberán declarar bajo juramento que los recursos son propios y provienen de actividades lícitas, para el efecto entregarán la información de su situación financiera correspondiente a los últimos cinco años.

En este proceso de conversión es necesario establecer que, conforme lo establece nuestra legislación una institución financiera regulada, su objetivo debe ser la sostenibilidad de la institución. Cabe estar claros además que las sociedades financieras no efectúan operaciones de captación a la vista, Se trata de instituciones que tienen fin de lucro, tienen cargas tributarias y requieren de una inversión administrativa y financiera para administrarlas correctamente.

En el Ecuador una institución que se puede citar como ejemplo de este proceso es el caso de lo que hoy es BANCO PROCREDIT, quienes iniciaron su actividad en el país a través de la SOCIEDAD FINANCIERA ECUATORIAL, entidad especializada en el sector microfinanciero con una cartera colocada de USD\$254.000.000.

Cooperativas de Ahorro y Crédito

Son sociedades de derecho privado que sin finalidad de lucro tienen por objeto la planificación y realización de actividades o trabajo de beneficio social o colectivo y que se dividen en las denominadas cooperativas “abiertas” que realizan intermediación financiera con el público y las que no lo hacen, a las que se denominan “cerradas”.

Son Cooperativas que realizan intermediación financiera con el público las que captan recursos en las cuentas de pasivo mediante cualquier instrumento jurídico, sea de sus socios o de terceros o de ambos, o reciban aportaciones en

las cuentas patrimoniales con la finalidad de conceder créditos y brindar servicios financieros conexos; y, no son intermediarios financieros y en tal virtud no son controlados por la Superintendencia de Bancos, aquellas cooperativas que efectúen operaciones en forma exclusiva con sus socios, siempre y cuando el requisito para adquirir esa calidad sea el tener relación laboral con dependencia con un patrono común. (por ejemplo Cooperativa de Ahorro y Crédito de la Policía Nacional), o aquellas que mantengan un activo menor a 10 millones de dólares.

Las Cooperativas de Ahorro y Crédito sujetas o no al control de la Superintendencia de Bancos pueden adoptar la denominación que crean conveniente, la misma que será autorizada por la Superintendencia o por la Dirección Nacional de Cooperativas, siempre que no pertenezca a otra institución y que no se preste a confusión, deberá constar que se trata de una Cooperativa.

Para constituir una Cooperativa se requiere la participación de por lo menos cincuenta personas naturales mayores de edad o jurídicas privadas de cualquier clase y de un patrimonio técnico constituido mínimo de: **US\$ 788.682.**

Para que una cooperativa de ahorro y crédito, controlada por la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Inclusión Económica y Social, se someta y pase al control de la Superintendencia de Bancos y Seguros, deberá tener un monto mínimo de activos de diez (10) millones de dólares de los Estados Unidos de América; en consecuencia, las cooperativas que registren dicho monto pasarán automáticamente al control de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

No existe restricción alguna para los socios de una Cooperativa, basta con que si son personas naturales sean mayores de edad y si son personas jurídicas estén debidamente representadas.

Para la constitución de una Cooperativa, la Superintendencia se exigirá que junto con la solicitud respectiva se anexe la siguiente documentación:

- a) Lista de los socios fundadores que contenga nombres, domicilio, ocupación, nacionalidad, copia de la cédula de identidad y papeleta de votación.
- b) Antecedentes de los fundadores que les permita probar su responsabilidad, probidad y solvencia acreditada con una declaración juramentada de bienes.
- c) Copia certificada del acta constitutiva de la asamblea firmada por todos los fundadores en la que se haya designado el Consejo de Administración provisional
- d) Estudio de factibilidad económico financiero de la cooperativa a constituirse el que estará fundamentado con datos actualizados
- e) Certificado de integración del capital social, extendido por la institución financiera que haya recibido el depósito.
- f) Dos ejemplares del proyecto de estatuto social

El capital de una Cooperativa estará constituido por los certificados de aportación suscritos y pagados por los socios, de los cuales se llevará un registro actualizado. Los certificados representan la participación patrimonial de los socios en la entidad y les confiere derecho a voz y voto.

Los certificados serán nominativos, indivisibles y transferibles total o parcialmente a quienes reúnan los requisitos para ser socio, previa aprobación del Gerente.

Bancos Comerciales

Toda conversión a banco privado deberá cumplir con el requisito de patrimonio técnico constituido mínimo de **US\$ 7.886.820.00**.

El gobierno de un Banco corresponde a la Junta General de Accionistas, la fijación de políticas corresponde a un Directorio y debe contar con auditoría interna y externa.

Los Bancos naturalmente están autorizadas a realizar todas las operaciones contempladas en el artículo 51 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, incluyendo la apertura de cuentas de ahorro y corrientes, la recepción de depósitos a la vista y la concesión de sobregiros contratados.

Respecto de los requisitos básicos para los promotores o accionistas se establecen las restricciones señaladas para las Sociedades Financieras

4.3 FACTORES A TOMAR EN CUENTA PARA UN PROCESO DE CONVERSIÓN (UPGRADING)

El hablar de un proceso de *upgrading*, tienen que ver precisamente con el desarrollo de un proceso gradual de conversión, en el que una organización sin fines de lucro "no regulada" se convierte en una entidad regulada y como hemos visto los puede hacer de la manera siguiente:

a.- De Ong a Sociedad Financiera y de Sociedad Financiera a Banco.-



b.- De Ong no regulada a una Cooperativa no regulada (- de 10 millones) que ya puede captar recursos a una Cooperativa Regulada..- Este proceso implica mantener desde el punto de vista jurídico una sociedad de personas, en las que se agrupan varias personas, que no tienen la calidad de accionistas, sino de cooperados, lo cual incide en la forma e gobierno y en la necesidad de que las decisiones sean participativas. Un ejemplo en el Ecuador de este tipo de organización es la Cooperativa Jardín Azuayo, que es hoy una Cooperativa

regulada, que agrupa a alrededor de 128.000 miembros, y maneja una cartera de 95 millones de dólares.



Por lo tanto una vez iniciado este proceso es preciso identificar adicionalmente los requerimientos que este período requiere, ya que al tratarse de un proceso gradual de conversión en un momento determinado la estructura de la ONG “convive” con la nueva estructura o con la estructura paralela necesaria; en cuyo caso se deben establecer mecanismos de comunicación y fortalecimiento tales como:

- Planes de captación conjunta de recursos, en los que la ONG por ejemplo atraiga capitales para inversión social a los que una IMF “regulada” no tendría directamente acceso.
- Crear mecanismos de gobierno conjuntos
- Diseñar productos conjuntos desde el punto de vista financiero y social
- Establecer Centros de Costos compartidos

Otro de los temas que es necesario evaluar al iniciar el proceso de conversión es el relacionado al Gobierno de la entidad, y el que tiene que ver con la propiedad, en las opciones citadas, de acuerdo a la ley ecuatoriana, el “convertirse” en una entidad regulada financiera tiene una estructura de gobierno diferente al de una Cooperativa regulada, análisis que tiene que ver con los objetivos institucionales y sobre todo con los niveles de designación de responsabilidades y la misión especificada para cada organización.

Este es definitivamente un proceso que requiere previamente de la decisión que permita establecer un cronograma de acción, en el que se involucran criterios financieros que permitan “preparar” la transformación en lo referente a su patrimonio, distribución adecuada del gasto, e inversiones a realizar, tales como sistemas unificados, mecanismos de información, criterios y políticas ajustadas al proceso de upgrading.

CONCLUSIONES

La necesidad de fondeo más económico para las instituciones no reguladas, se ha convertido en una necesidad vital, sobre todo dentro del contexto actual, en el que las tasas de interés se encuentran reguladas, existen programas de gobierno que se han incorporado al mercado micro financiero y enfrentamos una crisis financiera internacional que ha provocado la disminución de los recursos que por donación o de parte de la cooperación internacional eran destinados a las instituciones de microcrédito (especialmente Ong's no reguladas).

Frente a lo señalado no quedan sino dos opciones:

1.- Iniciar procesos de Upgrading, para los cuales es necesario planificar a mediano plazo, y desarrollar actividades organizadas y concatenadas que busquen tales objetivos, y;

2.- Optar por el mercado de valores como mecanismo de fondeo, en nuestro país, por las restricciones legales establecidas, la única opción con la que contamos para desarrollar procesos a través del mercado de valores es la TITULARIZACION, figura que admite a las Ong's con su propia estructura legal, sin que sea necesario migrar a otra figura jurídica., esta sería posible a su vez a través de la titularización de cartera, en cuyo caso la homogenización de la cartera es necesaria o a través de la titularización de flujos de caja, en los que es necesario el detalle del comportamiento histórico de la cartera.

Desde mi punto de vista, si bien cualquiera de las opciones señaladas resuelve un problema de liquidez temporal, el upgrading permite realmente enlazar una necesidad de liquidez con una capacidad de sostenibilidad y fortalecimiento, de ahí que el definir un proceso ordenado de conversión que requiere una planificación financiera, una planificación legal y una planificación estructural, así como una clara definición de la visión y misión

institucionales, es de alguna manera hoy por hoy deber de las entidades microfinancieras no reguladas cuyo impacto es muy representativo, de hecho el monto de la cartera colocada por instituciones no reguladas en el Ecuador es de aproximadamente US\$460MM.

En el mercado local este proceso es incipiente aún, apenas tres instituciones han culminado este proceso, quizá por que las regulaciones bancarias no son accesibles, es necesario por lo tanto repensar la necesidad de generar normativa con un enfoque inclusivo que permita el acceso y que promueva y reconozca la auto regulación, proceso del que han sido parte muchas instituciones locales.

Si definitivamente el sector micro financiero no actúa en relación a las opciones planteadas e incide en la necesidad de generar las facilidades para el desarrollo de sus actividades, lamentablemente enfrentaría una crisis que afectaría a las instituciones más pequeñas, debilitadas y ahogadas en sus propios costos, y que son por otra parte las estructuras que han alcanzado mayores niveles de profundización, lo cual afectaría directamente a un sector de la población que ha visto en el microcrédito una alternativa.