

**PROGRAMA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL MARCO LEGAL, REGULADOR Y DE
SUPERVISION DEL SISTEMA DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO**

(TC-96-10-13-1)

RESUMEN EJECUTIVO

ORGANISMO Superintendencia de Bancos
EJECUTOR:

OBJETIVOS: El objetivo general del programa es profundizar y expandir los servicios financieros para la población de menores ingresos, por medio del mejoramiento del marco legal, de control y supervisión del sistema de cooperativas de ahorro y crédito (COAC). Los objetivos específicos son: (i) la modernización del un marco legal y regulatorio de las COAC, compatible con la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero; (ii) el mejoramiento de la vigilancia y control de las COAC a nivel de la SB/INC; y (iii) la difusión y adecuación de prácticas prudenciales y sistemas de calificación de desempeño en el sistema de COAC.

DESCRIPCION: El programa comprende tres componentes. El **Componente I**, "Modernización del Marco Legal y Regulatorio", consistirá en una primera actividad focalizada en la modernización del actual marco legal de las COAC y su armonización con el marco legal de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, de manera que se propicie un entorno en donde las mismas puedan participar y competir en igualdad de condiciones, contribuyendo a su estabilidad y la protección de los intereses de sus asociados, especialmente pequeños ahorristas. Una segunda actividad complementaria a la anterior, se focalizará en la transferencia de prácticas de liderazgo, negociación y concertación entre el sector privado (el sistema COAC) y el estado con el fin de desarrollar una nueva cultura de articulación y gobernabilidad más efectiva para ambas partes en el proceso de cambio del marco legal y regulatorio.

El **Componente II**, "Mejoramiento de la Vigilancia y Control de la Intendencia Nacional de Cooperativas de la Superintendencia de Bancos", comprenderá el diagnóstico de su actual funcionamiento y el desarrollo de un sistema adecuado de vigilancia y control de las COAC. Asimismo, dentro de este

componente se buscará la elaboración y ejecución de un Plan de Mejoramiento de la vigilancia y el control. Este plan consiste en la adecuación de las resoluciones generales (normativa orientada principalmente al sector bancario) a las características de las COAC, en áreas tales como sistemas de información y análisis, sistemas de calificación de riesgos y desempeño, así como otras herramientas de inspección y auditoría requeridos para ejercer un adecuado control y vigilancia.

El **Componente III**, "Adecuación de las COAC a la Vigilancia, Control y Normas Prudenciales", está diseñado a dos niveles. En un primer nivel se busca asesorar a las entidades que ofrecen servicios de auditoría externa, consultoría y asistencia técnica tanto privadas como pertenecientes al propio sistema COAC, con el fin de diseminar y homogenizar las prácticas de control y vigilancia y normas prudenciales en el sistema COAC. En un segundo nivel se apoyará la adecuación de las COAC a nuevas prácticas de control y vigilancia y normas prudenciales, con el fin de desarrollar prácticas de autodisciplina en el sistema COAC para aquellas cooperativas con la voluntad institucional para consolidarse y fortalecerse dentro del sistema financiero.

FINANCIAMIENTO:	Modalidad:	donación
	Beneficiario:	US\$ 525.000
	FOMIN:	US\$ 706.000
	Total:	US\$1.231.000
CALENDARIO DE EJECUCION:	Período de ejecución:	30 meses
	Período de desembolso:	36 meses
CESI:	El CESI aprobó la presente operación en su reunión del 7 de noviembre de 1997, no recomendando acciones particulares.	
RIESGOS:	Existe el riesgo de que la Superintendencia de Bancos otorgue escasa prioridad a las COAC. Sin embargo, el programa prevé la definición de un incremento en las tarifas que refleje los costos de supervisión de las COAC. Además, la operación buscara apoyar a la SB en la definición de mecanismos de supervisión en función del nivel de desarrollo institucional, así como la utilización de otras instancias de apoyo (ej. la propia FECOAC), lo cual hará mas productivo el proceso de supervisión. Se puede destacar también	

que a medida que la Superintendencia se fortalece con la actual Cooperación Técnica del Programa Sectorial Financiero, habrá un mejor entorno institucional para atender al sector cooperativo de ahorro y crédito.

**CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

Como condición previa al primer desembolso, la Superintendencia Bancaria presentará, dentro de los 60 días posteriores a la firma del convenio, un Plan de Acción para los primeros 6 meses de ejecución. Este plan será actualizado e incluido en los informes semestrales de progreso que son parte de los requisitos standard del convenio con el Banco. No obstante, a efectos de facilitar la preparación de dicho plan, se permitiría un desembolso inicial de U\$30.000 para adelantar la contratación del coordinador del Programa.

I. ELEGIBILIDAD DEL PAIS

- 1.1 Ecuador fue declarado elegible para todas las modalidades de financiamiento del FOMIN por el Comité de Donantes en su reunión del 7 de septiembre de 1994.

II. ANTECEDENTES

A. El sistema cooperativo de ahorro y crédito

- 2.1 El sistema de Cooperativas de ahorro y crédito (COAC) está compuesto por aproximadamente 350 instituciones que están operando activamente. Mientras que 130 son COAC abiertas, es decir están atendiendo tanto a socios como al público en general, las 220 entidades remanentes son COAC cerradas. El sistema está presente a nivel de todo el territorio nacional, incluso en zonas rurales de baja densidad poblacional y está atendiendo a unos 900 mil clientes. El órgano representativo del sistema es la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECOAC) con 274 entidades afiliadas.
- 2.2 Se estima que los activos totales del sistema ascendían a aproximadamente US\$204 millones en agosto de 1997, las captaciones a US\$111 millones y los aportes de capital de sus asociados a US\$41 millones. Alrededor de 70% de los activos totales del sistema (US\$143 millones) pertenecían al grupo de las 26 COAC supervisadas por la Superintendencia de Bancos. Además, este grupo tiene captaciones de US\$77 millones, aportes de capital de US\$28 millones y su cartera de créditos llega a US\$97 millones. Comparado con el resto del sistema financiero privado, las 26 COAC representaban alrededor de 2% de la cartera y 1,4% de las captaciones. Sin embargo, cabe destacar que estas COAC atienden a una importante proporción de la población, ya que cuentan con 900 mil clientes, mayoritariamente de bajos ingresos, siendo en algunas localidades la única fuente institucional de servicios financieros disponible. Asimismo, las COAC juegan un papel clave en el financiamiento de sectores importantes para la economía como lo son vivienda y microempresa.
- 2.3 Las COAC participan activamente en el mercado microfinanciero ecuatoriano. Se estima que el 45% de su cartera de créditos está compuesta por créditos menores a US\$300 y otro 30% dentro de un rango de US\$300 a US\$900. Los resultados de un reciente estudio de 11 de las COAC más desarrolladas, indican que más de un 52% de sus asociados son propietarios y operan algún tipo de negocio. Además del crédito microempresarial, las cooperativas han contribuido a la financiación de la compra o mejoramiento de la vivienda de sus asociados. Los servicios de ahorro a la vista y depósitos a término constituyen otro servicio de importancia ofrecido por las COAC a poblaciones urbanas y rurales de bajos ingresos. Dentro del grupo

de COAC mencionado, el 75% de sus cuentas de ahorros tienen saldos menores a US\$150 en promedio y los aportes de capital son inferiores a US\$30 por asociado.

- 2.4 Cabe destacar que el comportamiento del sistema de COAC en relación al resto del sector financiero, especialmente en el contexto de la crisis ocurrida en 1995, de acuerdo a información estadística de la Superintendencia de Bancos, tuvo un desempeño similar y en algunos casos sustancialmente superior al del resto del sector financiero (ej. índice de rentabilidad, crecimiento de cartera morosa, etc.).

B. Actual marco legal y regulatorio del sistema COAC

- 2.5 El marco legal del sistema COAC se encuentra actualmente definido por dos leyes: la Ley de Cooperativas que rige a las cooperativas de todo tipo, y la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, que norma a las cooperativas abiertas o sea aquellas que realizan actividades de intermediación financiera con el público. En algunos aspectos, entre otros, tales como la determinación de la estructura administrativa y la distribución de excedentes, la Ley General de Instituciones Financieras ha estado sujeta a la Ley de Cooperativas. La falta de armonización entre estas leyes crea dualidades en su aplicación, interfiriendo en la modernización de las COAC y a su adecuada integración al sistema financiero ecuatoriano.
- 2.6 La Ley de Cooperativas y su correspondiente reglamento, emitida en 1966, fue diseñada con una marcada participación del Estado en el fomento y educación de las cooperativas, y actualmente se encuentra desactualizada e inaplicable a los adelantos de las COAC y del mercado financiero. Asimismo, la Ley rige a todo tipo de cooperativas (ej. transporte, agrícolas, COAC), limitándose su efectividad como marco rector del sector cooperativo financiero. Actualmente, los representantes del sistema COAC son unánimes en la necesidad de reformar la ley y de dar un tratamiento específico al sector cooperativo de ahorro y crédito. La supervisión y control de todo tipo de cooperativas (incluyendo las COAC cerradas) es responsabilidad de la Dirección Nacional de Cooperativas (DNC), adscrita al Ministerio de Bienestar Social (MBS). Sin embargo, por falta de recursos y del personal técnico, la DNC jamás ha podido ejercer esta función a cabalidad. Básicamente, la DNC se ha dedicado a tramitar la documentación y registro de nuevas cooperativas.
- 2.7 Por otro lado, las cooperativas de ahorro y crédito con intermediación financiera con el público fueron reconocidas formalmente por la Junta Monetaria como una parte de las instituciones del sistema financiero privado en 1985, las cuales se rigen por la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. Asimismo, dicha ley establece que la Superintendencia de Bancos (SB) tiene a su cargo la vigilancia y el control de estas COAC.

- 2.8 Según la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero la constitución, organización, funcionamiento y liquidación, así como las facultades de competencia y control de la Superintendencia de Bancos respecto a las COAC que realizan intermediación financiera con el público deben ser reglamentadas mediante Decreto Ejecutivo. Esta ley se encuentra en el proceso de cambio de alguno de sus componentes, pero no en lo referente al tema COAC, manteniéndose el artículo que indica que la normativa sobre COAC será reglamentada mediante decreto. En este sentido existe un vacío regulatorio, ya que esa normativa nunca fue aprobada y el sistema COAC ha estado operando bajo la SB sin una reglamentación formal. Dado este problema, la SB ha preparado una reglamentación preliminar (borrador de Decreto Ejecutivo), pero que aun requiere del desarrollo de trabajos técnicos de base para sustentar esta nueva normativa.
- 2.9 La falta de actualización del marco legal de las COAC en general (tanto cerradas como abiertas al público), que determine su constitución, organización, funcionamiento y liquidación, así como normas de solvencia y prudencia financiera, ha dejado un vacío a nivel de su control y vigilancia. A lo largo de tiempo esto ha incidido en que el sistema de las COAC carezca de un efectivo control estatal.¹ Por este motivo se podría poner en peligro la seguridad de los depósitos de miles de ahorristas de bajos ingresos, incluso en localidades donde las COAC son la única fuente de servicios financieros, y se arriesgaría la pérdida de la confiabilidad pública y estabilidad del sistema de COAC en general.
- 2.10 A pesar de esta necesidad y de varios intentos a través de los últimos años, el sistema de COAC ha demostrado poca capacidad de preparación de propuestas normativas sólidas y escasa preparación para la participación en procesos de negociación complejos, lo cual ha limitado su atención para lograr cambios a nivel de políticas. Esto ha redundado en dificultades en el relacionamiento del sistema COAC (sector privado) y el estado, no existiendo un proceso fructífero por medio del cual las COAC pueda articularse con el estado y desarrollar propuestas legales y/o normativas que evolucionen a una etapa de negociación y concertación.

¹ Por ejemplo, la Ley Cooperativa determina cómo se deben repartir los excedentes de una cooperativa, mientras que la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero no norma sobre la distribución de utilidades. Por consiguiente, la actual vigilancia y control de las COAC por la Superintendencia de Bancos está sujeta a una Ley Cooperativa desactualizada, que limita el alcance de sus recomendaciones sobre prácticas prudenciales. Otros aspectos de la Ley Cooperativa que afectan a las COAC es la exigencia de un Comité de Vigilancia. Estos Comités conformados por socios con limitado nivel técnico, dificultan la labor del personal de una COAC en las áreas contables y de auditoría, interfiriendo a menudo con la gerencia. La Superintendencia de Bancos, responsable de dictar las medidas de control interno, se encuentra limitada en sus recomendaciones a las COAC vigiladas por estar sujetas en estos aspectos a la Ley Cooperativa, obstaculizándose la evolución de la estructura administrativa de las COAC, requerida para operar con solidez y competitividad en el mercado microfinanciero.

C. Vigilancia y control

- 2.11 Para ejercer su función de vigilancia y control, la Superintendencia de Bancos cuenta con una Intendencia Nacional de Cooperativas (SB/INC), la cual es parte integral de su organización. La SB/INC divide sus funciones en una Dirección de Auditoría y Análisis y otra Dirección de Asesoría Legal y Trámites. El personal de la SB/INC carece de un sistema de análisis y evaluación de riesgos, calificación y, en general, de sistemas de inspección y auditoría, aplicable al sector de las COAC, sujetándose principalmente a las normas y regulaciones del sector bancario. La falta de procedimientos adecuados y adaptación de resoluciones generales de la Superintendencia al sistema COAC, desarrollo de parámetros técnicos para su supervisión, limita la eficacia y eficiencia de la actual vigilancia y control de la Intendencia.
- 2.12 Actualmente el alcance de la vigilancia y control de las COAC por la Superintendencia de Bancos se ha limitado al grupo de las COAC abiertas al público en general, y, dentro de estas COAC, a las que tengan activos totales mínimos de aproximadamente US\$600.000. A partir de 1995, cuando se estableció una norma de emergencia que suspendió la autorización a nuevos intermediarios financieros, la SB no extendió su portafolio institucional de 26 COAC supervisadas, a pesar de que ya son 56 entidades las que superan dicho monto de activos. Actualmente las cooperativas pagan semestralmente una contribución de 0.2 por mil del promedio de los activos, la cual es insuficiente para cubrir los costos de su supervisión (mientras que los bancos pagan 0.65 por mil). Durante el análisis de esta operación se hicieron sondeos que confirman que las COAC éstas estarían dispuestas a pagar un tasa más alta por la adecuada vigilancia y control, a cambio de las ventajas que ofrece el estar dentro del sistema financiero formal.

D. Otras iniciativas de apoyo al sistema COAC

- 2.13 Actualmente las COAC están recibiendo apoyo internacional, principalmente en el área de asistencia técnica para su fortalecimiento institucional. Un proyecto de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos está contribuyendo al fortalecimiento institucional y financiero de las COAC abiertas de mayor volumen operativo, a través de la asistencia técnica del World Council of Credit Unions. Además, existe otro proyecto financiado por el Gobierno Alemán, con el cual se está ofreciendo asistencia técnica, a través de la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Alemania, apoyando especialmente a las empresas del sistema,² para que éstas ofrezcan

² El sistema cuenta con una empresa de consultoría empresarial cooperativa (CONSULCOOP), una empresa de sistemas informáticos (SYSTECCOOP), una empresa de auditoría (AUDICOOP), una corporación de estudios y desarrollo cooperativo (CEDECCOOP). Estas empresas están afiliadas a la Federación Nacional de COACs (FECOAC), pero su estructura legal y sus operaciones son independientes.

sus diferentes servicios (ej. auditoría, sistemas informáticos) a COACs en diferentes niveles de desarrollo.

- 2.14 Aunque ninguno de estos proyectos ha focalizado su trabajo en el área regulatoria, ambos han venido propiciando el mejoramiento de la autodisciplina del sistema. El Programa propuesto se complementaría con estos esfuerzos para fortalecer el sistema COAC, permitiéndole acceder a una variedad de mecanismos de protección tales como seguros de depósitos y acceso a liquidez en momentos críticos. Tanto las empresas del sistema COAC como los directores de los proyectos de apoyo internacional, junto a la SB/INC, formaron parte del grupo de trabajo que se conformó desde la conceptualización hasta la etapa de diseño del Programa propuesto.

E. Relación con el Programa Sectorial Financiero

- 2.15 En octubre de 1994, el Banco aprobó un programa sectorial financiero (833/OC-EC), que incluye también una cooperación técnica reembolsable por US\$10 millones, de los cuales aproximadamente US\$3 millones se dirigirán, entre otras actividades, al fortalecimiento de la supervisión del sistema financiero, en las áreas de estructura y funcionamiento de la Superintendencia de Bancos, y al mejoramiento de la supervisión bancaria prudencial. Asimismo, como parte de este programa se están procesando algunos cambios en la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, dejando a librada la normativa del sistema COAC a la definición que se efectúe por vía de decreto.
- 2.16 La asistencia técnica recibida por la Superintendencia de Bancos y los cambios en la base legal procesados a través del programa sectorial contribuyen a crear un entorno más apropiado para la ejecución de la presente operación que trabaja en un "nicho" muy especializado, dentro de el proceso de modernización del sector financiero. Por lo tanto, cabe señalar que el fortalecimiento del sistema de COAC a través de su reordenamiento institucional y el fortalecimiento de la Superintendencia en áreas relacionadas específicamente con la supervisión y reglamentación prudencial de COAC no forman parte del préstamo sectorial.

III. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 3.1 El objetivo general del programa es profundizar y expandir los servicios financieros para la población de menores ingresos, por medio del mejoramiento del marco legal, de control y supervisión del sistema de cooperativas de ahorro y crédito (COAC). Los objetivos específicos son: (i) la modernización del un marco legal y regulatorio de las COAC, compatible con la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero; (ii) el mejoramiento de la vigilancia y control de las COAC a nivel de la SB/INC; y (iii) la

difusión y adecuación de prácticas prudenciales y sistemas de calificación de desempeño en el sistema de COAC.

B. Descripción

- 3.2 Para alcanzar los objetivos descritos, el programa cuenta con tres componentes: (i) modernización del marco legal y regulatorio; (ii) mejoramiento de la vigilancia y control de la SB/INC; y (iii) adecuación de las COAC a la supervisión, control y normas prudenciales.

1. Modernización del marco legal y regulatorio

- 3.3 El propósito de este componente es modernizar el marco legal y regulatorio bajo el cual operan actualmente las cooperativas de ahorro y crédito, buscando su armonización con la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. Asimismo, se busca mejorar la articulación entre el sector privado (el sistema de COAC) y el Estado en sus prácticas de comunicación, negociación y concertación en lo referente a aspectos legislativos y normativos, con el fin de desarrollar un nuevo marco de gobernabilidad.
- 3.4 **Desarrollo del marco legal y regulatorio.** Las actividades se centraran en dos áreas: (i) la preparación de la reglamentación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero en lo referente a las COAC; y (ii) la preparación de una nueva Ley de Cooperativas, compatible con la legislación del sistema financiero. Para iniciar el Programa, se realizará un análisis del marco legal y regulatorio actual, incluyendo entre otros, la revisión de propuestas existentes sobre la Ley de Cooperativas que data de 1996 y los aspectos pertinentes al sector de las COAC, así como las iniciativas regulatorias de las COAC bajo el marco de Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. Una vez revisado el marco jurídico, se elaborarán propuestas posibles para reformular el marco legal y regulatorio de las COAC. De estas propuestas, las instituciones relacionadas con el sector COAC, tanto a nivel de entidades supervisoras como otras entidades de apoyo al sistema COAC, seleccionarán un modelo de marco legal, el cual se concertaría conjuntamente entre el sistema COAC y las entidades que rigen el sistema (SB/INC y MBS/DNC) para proponerlo a las autoridades legislativas pertinentes.
- 3.5 El trabajo sobre el nuevo marco legal y regulatorio deberá orientarse a: (i) superar la diferenciación entre cooperativas "abiertas" y "cerradas", y mas bien definir aquellas que hacen "intermediación financiera"; (ii) definir categorías institucionales de acuerdo a monto de patrimonio, con punto inferior que se base en la escala mínima para que una COAC sea viable en el mercado, y a la vez estableciendo mayores posibilidades de ofrecer servicios financieros en función de mayores exigencias de capital, propiciando un "leveled playing field" para las COAC dentro del sector financiero; (iii) en función

de las categorías anteriormente mencionadas, definir esquemas de control y supervisión apropiados a cada nivel, tomando en cuenta la necesidad de utilización de mecanismos de interacción como la FECOAC; (iv) establecer normas prudenciales apropiadas al sistema COAC que reflejen las diferencias en cuanto a estructura de patrimonial, estándares de calidad de activos y tamaño de operaciones promedio; y (v) establecer un esquema de tarifas para la SB adecuado para el costo de supervisión de COAC.

3.6 **Nuevas prácticas de negociación y concertación entre el sistema COAC y el Estado.** Paralelamente a la actividad anterior, se contratará una firma consultora con amplia experiencia en el campo de metodologías y prácticas de desarrollo de procesos de comunicación, consulta, negociación y concertación en proceso de cambios legales y regulatorios. Este apoyo técnico proveerá al sistema COAC con las herramientas para iniciar un cambio en su actual articulación con el Estado, focalizando el dialogo y las negociaciones en aspectos técnicos, que faciliten el procesamiento del nuevo marco legal y regulatorio para el sector. En este sentido, se diseñará un plan de negociación piloto que incluiría entre sus temas a tratar, las propuestas de un nuevo marco legal para el sistema COAC, contribuyendo así a divulgar el tema desde las bases, empezando por las COAC y trabajando hacia niveles más altos de representación (ej. asociaciones, federación).

3.7 Los resultados de esta actividad se centran en la transferencia a los miembros de los consejos de administración, gerentes y asociados de COACs de herramientas y metodologías de comunicación, así como prácticas de liderazgo, que le permitan desarrollar procesos efectivos de negociación y concertación con el estado. Asimismo, se espera que en el desarrollo de esta actividad la firma contratada apoye a COAC como facilitadora en la gestación del nuevo marco normativo.

2. Mejoramiento de la vigilancia y control de la SB/INC

3.8 Este componente busca mejorar la eficacia y eficiencia de la vigilancia y control de las COAC a nivel de la SB/INC. El trabajo se focalizará en la INC de la SB, por ser esta la entidad con la obligación por ley de controlar y vigilar al sistema COAC con actividades financieras con el público, las cuales constituyen el sector de COAC con mayor nivel de activos, captaciones, colocaciones y socios. Cabe señalar que este componente incluye dos grandes actividades: un diagnóstico inicial de la SB/INC y luego el desarrollo de un plan de mejoramiento del control y la vigilancia, las cuales se detallan a continuación.

3.9 **Diagnóstico.** Se realizará un análisis de las actuales prácticas de vigilancia y control de la Intendencia de Cooperativas de la Superintendencia de Bancos, para luego identificar alternativas para mejorar la eficacia y eficiencia de su función. Considerando estas alternativas, se seleccionará y se diseñará un esquema de

vigilancia y control, así como el plan de mejoramiento que se seguirá.

3.10 **Plan de Mejoramiento del Control y Vigilancia:** Este plan consiste en los siguientes actividades complementarias:

- a. **Herramientas de control y supervisión.** Dado que las actuales resoluciones generales de la SB están orientadas principalmente a las instituciones bancarias, se apoyará la adecuación de dichas resoluciones a las COAC en aspectos tales como normas de solvencia y prudencia financiera y sistemas de calificación (ej. CAMEL, MACRRO, PERLAS, etc.). Asimismo se apoyará la preparación de manuales de procedimientos (ej. análisis, monitoreo, inspección, etc.) adecuados a las COAC.
- b. **Capacitación interna.** Se desarrollará un plan de capacitación interna diseñado para la SB/INC con el fin de capacitar a su personal en Quito y en las oficinas regionales en Guayaquil y Cuenca sobre las herramientas desarrolladas para COAC, las cuales incluye entre otras: prácticas de supervisión efectiva y eficiente; calificación de activos en función de riesgos; aplicación de sistemas de calificación; sistemas de inspección y vigilancia; y auditoría de sistemas.
- c. **Capacitación externa.** La capacitación externa del personal de la Superintendencia de Bancos sobre otros sistemas de COAC y su vigilancia y control se realizará por medio de intercambios de experiencias a dos niveles: (i) sistemas avanzados, tales como los sistemas de Cajas de España, Canadá, Estados Unidos y Japón; (ii) Sistemas en desarrollo, países de la región que actualmente se encuentran en proceso de fortalecer sus propios sistemas de vigilancia y control, tales como Colombia, Bolivia, Perú y Costa Rica. Esta capacitación, que será liderada y organizada por el coordinador del programa, ayudará a adquirir una mejor perspectiva del potencial del sector cooperativo financiero a nivel internacional. Asimismo, permitirán intercambio de ideas sobre problemas comunes que comparten las entidades supervisoras en relación al sistema de vigilancia y control más adecuado para el sistema COAC y otras instituciones activas en microfinanzas, las experiencias y prácticas que han permitido su desarrollo saludable para competir y ofrecer servicios financieros, particularmente a los sectores de menores ingresos.
- d. **Difusión y homogeneización.** Con esta actividad se propone difundir los cambios que se desarrollen en el marco legal/regulatorio y en prácticas de la SB/INC tanto a nivel interno (ej. otras unidades de la SB) como a nivel externo, entre auditores externos e internos, personal técnico de las instituciones de apoyo al sistema COAC y de las COAC mismas (gerentes, tesoreros, contadores, auditores internos, miembros de los consejos de administración), así como firmas privadas de

consultoría. La difusión y homogeneización se realizaría por medio de 10 talleres técnicos, organizados por la propia SB.

- e. **Adaptación y personalización del software de la SB.** Con el fin de contar con un sistema informático adecuado para realizar sus actividades de control y supervisión, se apoyará la complementación del Plan de Desarrollo Informático que está actualmente está implementando la Superintendencia de Bancos como parte de la Cooperación Técnica del Programa Sectorial Financiero del Banco (833/OC-EC), en lo aspectos pertinentes a la INC, ya que se prevé que será necesaria la adecuación del software al sistema COAC según los parámetros técnicos derivados del nuevo marco normativo. A tales efectos, se destinarán recursos del programa para analizar la aplicación del software, validación de datos, procesamiento, diseño de informes de acuerdo a sistemas de calificación y otros aspectos que respondan a las nuevas prácticas de control y vigilancia que se vayan a aplicar a las COAC. Esta actividad se realizaría una vez la SB haya cumplido la etapa de adquisición de equipos, prevista en el Préstamo 833/OC-EC, y se inicie la etapa de implantación de aplicaciones. Por consiguiente, se efectuara una estrecha coordinación con la Intendencia Nacional de Sistemas, quien es responsable del área informática en la SB.

3. Adecuación de las COAC a la supervisión, control y normas prudenciales

- 3.11 Como resultado de las actividades del componente anterior, la asistencia técnica que se ofrecerá por medio del programa a la Superintendencia de Bancos, se busca aprovechar esta oportunidad para trasladar esta asesoraría a las instituciones que dan servicios al sector sobre las nuevas prácticas de control y vigilancia y prudencia financiera. Asimismo, se busca la adecuación de las COAC a estas nuevas prácticas de control, supervisión y normas prudenciales, ya sean éstas aplicadas por la Superintendencia u otro ente supervisor, así como por un propio sistema de autodisciplina del sistema COAC.
- 3.12 **Transferencia, homogeneización y difusión de nuevas prácticas prudenciales.** Por medio de este subcomponente se apoyará la realización de 10 talleres técnicos, en áreas seleccionadas de acuerdo a su prioridad y adecuado nivel de participación de estas entidades, específicamente diseñados para la transferencia de la aplicación de nuevas prácticas de vigilancia y control y de normas prudenciales a firmas auditoras externas, consultores instituciones de apoyo con el fin de difundir y homogenizar estas prácticas dentro del sistema COAC, buscando su autodisciplina y fortalecimiento financiero.
- 3.13 **Adecuación de las COAC a las nuevas prácticas de control y supervisión y normas prudenciales.** Se realizarán 10 talleres técnicos específicamente diseñados para las COAC en los temas

prioritarios para su adecuación y cumplimiento con un sistema de control y supervisión y normas prudenciales. Las COAC participantes pueden estar bajo la Superintendencia de Bancos, en su proceso de incorporación para la supervisión de la SB, a aun buscando fortalecer la autodisciplina en el caso de pequeñas cooperativas con interés en consolidarse en el sistema financiero formal. De esta manera, las COAC podrán adoptar y operar, por voluntad institucional propia, bajo prácticas de solvencia financiera y a sistemas de calificación que le permitan ejercer su propia autodisciplina de acuerdo a lineamientos debidamente analizados y adecuados al sistema COAC del Ecuador.

C. Ejecución

- 3.14 Dado que el programa, primero, está principalmente orientado a mejorar el marco legal y regulatorio de las COAC, armonizándolo con los lineamientos de la Ley General de las Instituciones del Sistema Financiero, cuya aplicación está bajo la Superintendencia de Bancos(SB); y segundo, que a nivel de la SB, su Intendencia Nacional de Cooperativas (SB/INC) será la principal receptora del apoyo técnico, se determino que la SB actúe como la entidad ejecutora del programa.
- 3.15 Se ha contemplado la contratación de un Asesor Técnico quien colaborará con la SB/INC en la asesoría técnica general y coordinación del proyecto. El Asesor será responsable por coordinar el proyecto con la cooperación técnica del Programa Sectorial Financiero (Matriz de Acciones y Plan Operativo) en las áreas pertinentes. Asimismo, ofrecerá asistencia técnica permanente al Intendente de Cooperativas de la SB para la ejecución de este Programa.
- 3.16 Para la realización de las actividades especializadas indicadas en la sección anterior, se efectuarían contrataciones de consultores por períodos de corto plazo y donde se haría afectivo el pago en función de la entrega de los "productos" específicos requeridos en cada consultoría.
- 3.17 Se estima que el programa se llevara a cabo dentro de un período de 30 meses, por lo cual se prevé un plazo de desembolsos de 36 meses. De acuerdo al análisis efectuado en la fase de preparación, se estima que el avance en la ejecución podría ser relativamente ágil, dado que ya existe un importante grado de consenso entre los distintas partes involucradas en la necesidad de las reformas al marco normativo. Asimismo, a diferencia de otros países de la región, se esta partiendo de una base relativamente sólida para asegurar la ejecución, puesto que las COAC deben ser supervisadas por la SB de acuerdo a la Ley.

D. Costos y financiamiento del Programa

- 3.18 Como se detalla a continuación, el costo total del Programa asciende a US\$1.231.000, incluyendo el financiamiento del FOMIN por

US\$706.000 y los recursos de contrapartida local por US\$525.000. La contrapartida local es responsabilidad de la SB, aunque cabe destacar que esta contrapartida incluirá un aporte de aproximadamente US\$200.000 por parte de las COAC e instituciones de oferentes de servicios al sistema COAC.

Presupuesto (US\$)			
Actividades	FOMIN	Aporte Local	Total
Asesoría técnica general/coordinación	200.250	71.000	271.250
Componente I: Marco legal y regulatorio	139.400	15.500	154.900
Componente II: Vigilancia y control	241.850	241.500	483.350
Componente III: Adecuación de las COAC a nuevas normas prudenciales	64.500	197.000	261.500
Imprevistos	30.000		30.000
Evaluación del Programa	30.000		30.000
TOTAL	706.000	525.000	1.231.000

- 3.19 En el siguiente cuadro se detalla el presupuesto del programa, de acuerdo a las categorías contables del Banco.

Item	FOMIN	Aporte Local	Total
1. Firma Consultora	106.000		106.000
2. Consultores individuales			
2.1 Consultores individuales	335.500	31.500	367.000
2.3 Contratación, etc.	10.000		10.000
2.3 Viajes y viáticos	119.500	17.500	137.000
3. Formación/Capacitación	45.000	387.000	432.000
6. Apoyo General			
6.1 Suministro oficina		24.000	24.000
6.3 Equipo		5.000	5.000
6.7 Comunicaciones	30.000	40.000	70.000
7. Publicaciones		20.000	20.000
8. Evaluación	30.000		30.000
98. Imprevistos	30.000		30.000
Total	706.000	525.000	1.231.000

E. Supervisión y Evaluación

- 3.20 Para asegurar una adecuada supervisión, dada la estrecha vinculación con las actividades del Sectorial Financiero y a

efectos de asegurar una adecuada coordinación con dicho programa, COF/CEC asignara al mismo profesional para la supervisión de ambas operaciones.

- 3.21 Con cargo a esta operación, RE3/OD5 contratará las consultorías necesarias para efectuar dos evaluaciones de desempeño ("tranching"). Estas serán evaluaciones exhaustivas que, si fuera el caso, permitirán ajustar actividades o presupuesto en función de las necesidades y realidades encontradas en el momento de la evaluación. La primera de ellas se efectuara a los 12 meses de ejecución y la segunda a los 24 meses, buscándose verificar el grado de cumplimiento de los objetivos planteados así como efectuar los ajustes necesarios para una adecuada ejecución del programa.

F. Condiciones Contractuales Especiales

- 3.22 Como condición previa al primer desembolso, la Superintendencia de Bancos presentará, dentro de los 60 días de firmado el convenio, un Plan de Acción para los primeros 6 meses de ejecución. Este plan será actualizado e incluido en los informes semestrales de progreso que son parte de los requisitos estándar del convenio con el Banco. No obstante, a efectos de facilitar la preparación de dicho plan, se permitiría un desembolso inicial de US\$30.000 para adelantar la contratación del coordinador del Programa.

IV. BENEFICIOS Y RIESGOS

- 4.1 El programa contribuirá a una adecuada inserción del sector de COAC dentro del sistema financiero ecuatoriano, permitiendo una mayor competencia en igualdad de condiciones entre las instituciones financieras, ofreciendo oportunidades a las COAC de ampliar los servicios financieros a las comunidades de menores ingresos. Las COAC actualmente cuentan con una alta participación de micro y pequeño empresarios, quienes se podrán beneficiar de programas técnicos y financieros, accesibles a entidades bajo la Superintendencia de Bancos. Asimismo, las COAC tradicionalmente han jugado un papel importante en el financiamiento de vivienda de los sectores populares, esperándose que la instauración de un entorno regulatorio y prudencial mas apropiado beneficiaria también una participación mas activa del sistema.
- 4.2 Existe el riesgo de que la Superintendencia de Bancos otorgue escasa prioridad a las COAC. Sin embargo, el programa prevé la definición de un incremento en las tarifas que refleje los costos de supervisión de las COAC. Además, la operación buscara apoyar a la SB en la definición de mecanismos de supervisión en función del nivel de desarrollo institucional, así como la utilización de otras instancias de apoyo (ej. la propia FECOAC), lo cual hará mas productivo el proceso de supervisión. Se puede destacar también que a medida que la Superintendencia se fortalece con la actual

Cooperación Técnica del Programa Sectorial Financiero, habrá un mejor entorno institucional para atender al sector cooperativo de ahorro y crédito.

- 4.3 Otro riesgo es que el proyecto se iniciará durante un período de elecciones presidenciales, creando un ambiente menos propicio para procesar una nueva propuesta legislativa para la Ley de Cooperativas. No obstante, el proyecto avanzara en los trabajos técnicos y en la definición de las posibles alternativas para la nueva ley. Asimismo, se esto no seria escollo para la preparación y procesamiento de normas carácter regulatorio en lo referente al tema COAC derivados de la Ley de Intermediación Financiera, los cuales serían tramitados en conjunto con otras regulaciones apoyadas en el Programa Sectorial Financiero.

V. CUMPLIMIENTOS CON LOS CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD DEL PROGRAMA

A. Criterios generales para la elegibilidad del programa

- 5.1 El proyecto propuesto es totalmente compatible con el objetivo general del FOMIN que es el de fomentar la inversión privada y ampliar la participación del sector privado, acelerando de este modo el crecimiento y el desarrollo socio-económicos. Cabe destacar que el programa es innovador en su conceptualización y buscara integrar al sector financiero a las COAC, ampliando su solidez financiera y sus posibilidades de atención a los segmentos de bajos ingresos.

B. Criterios de facilidad para la elegibilidad del programa

- 5.2 La operación propuesta es consistente con los criterios de financiamiento del FOMIN previstos para la Facilidad I, Artículo 3, Sección 2 del Convenio Constitutivo del FOMIN. Dicho acuerdo estipula, entre otros criterios, que el financiamiento se otorgara a los gobiernos para financiar los servicios de asesoramiento que sean necesarios para implementar planes de reforma que favorezcan el desempeño y la participación del sector privado. En tal sentido, los fondos de donación fortalecerían el marco legal, regulatorio y de control para el sistema de COAC, de esta manera mejorando la estabilidad y solvencia del sistema con el fin de que se aumente la intermediación financiera en beneficio del desarrollo del sector privado.

VI. CONSISTENCIA CON LA ESTRATEGIA DEL BANCO EN EL PAIS

- 6.1 La operación propuesta se enmarca dentro de los objetivos de la estrategia operativa del Banco en Ecuador, la cual está orientada, entre otros temas, hacia consolidar la estabilidad macroeconómica y reactivar el crecimiento económico sostenido para lograr mejorar la distribución del ingreso y aliviar la pobreza. La operación

posibilitaría aumentar la provisión de servicios financieros a segmentos de la población de menores ingresos, incrementando la participación del sector de la pequeña y microempresa en la economía y facilitando la ampliación del sistema COAC en el financiamiento a la vivienda.

- 6.2 El hecho de que la gran mayoría de las COAC no están sujetas al control de la SB ha limitado la posibilidad de que las COAC tengan acceso a facilidades de refinanciamiento en caso de que fuera demandado por ellas. Además este factor ha cerrado el acceso al Programa Global de Microempresas del Banco (851/SF-EC) y su correspondiente programa de asistencia técnica para transferencia de tecnología crediticia. Por último, cabe reiterar lo indicado en los párrafos 2.15 y 2.16, en relación a que la operación propuesta complementaría las acciones del Banco en el marco del préstamo sectorial (833/OC-EC).

FOMIN-FACILIDAD DE COOPERACION TECNICA ECUADOR. MEJORAMIENTO DEL MARCO LEGAL, REGULADOR Y DE SUPERVISION DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO		
Objetivo General: Profundizar y expandir los servicios financieros para la población de menores ingresos por medio del mejoramiento del marco legal, de control y supervisión del sistema de cooperativas de ahorro y crédito (COAC).		
Componentes	Actividades	Resultados Esperados (*)
Componente I: Modernización el marco legal y regulatorio	1. Desarrollo del marco legal y regulatorio 2. Desarrollo de un sistema de negociación y concertación entre el sector privado--el sistema de COAC-- y el Estado	Propuesta de un marco legal y regulatorio armonizado con la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero finalizado a los 4 meses. Proyecto de Reforma presentado a las instituciones estatales pertinentes (e.g., Presidente, Congreso) a los 12 meses. Proyecto Piloto ejecutado a los 24 meses.
Componente II: Mejoramiento de la vigilancia y control de la Intendencia Nacional de Cooperativas de la Superintendencia de Bancos.	1. Diagnóstico del actual sistema de control y vigilancia. 2. Desarrollo de un Plan de Mejoramiento de la vigilancia y control consistente en: (1) Adecuación de herramientas de control y vigilancia; (2) Plan de capacitación interna; (3) Plan de capacitación externa; (4) Difusión y homogenización de nuevas prácticas de vigilancia y control y normas prudenciales. (5) Adaptación y personalización del software.	Diagnóstico finalizado con recomendaciones para implementación a los 4 meses. Adopción de un Plan de Mejoramiento de vigilancia y control eficiente y efectivo a los 18 meses.
Componente III: Adecuación de las COAC a la vigilancia, control y normas prudenciales.	1. Difusión, actualización y homogenización de prácticas de vigilancia, control y normas prudenciales a profesionales, firmas privadas (e.g., auditores externos, consultores) e instituciones de apoyo del sistema COAC y focalizado en la autodisciplina del sistema. 2. Entrenamiento y capacitación orientadas a adecuación de las COAC y focalizado en la autodisciplina del sistema.	Prácticas actualizadas, difundidas y homogenizadas a los 24 meses.

(*) Plazos contados a partir de la fecha de inicio de ejecución del Programa.

PROYECTO DE RESOLUCION

ECUADOR. COOPERACION TECNICA NO REEMBOLSABLE PARA EL PROGRAMA PARA EL
FORTALECIMIENTO DEL MARCO LEGAL, REGULADOR Y DE SUPERVISION
DEL SISTEMA DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO

El Comité de Donantes del Fondo Multilateral de Inversiones

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo o al representante que él designe para que, en nombre y representación del Fondo Multilateral de Inversiones, proceda a formalizar los acuerdos necesarios con la Superintendencia de Bancos del Ecuador, y a adoptar las medidas pertinentes para la ejecución de la propuesta de proyecto a que se refiere el documento MIF/AT- sobre cooperación técnica para un programa para el fortalecimiento del marco legal, regulador y de supervisión del sistema de cooperativas de ahorro y crédito.

2. Destinar, para fines de esta resolución, hasta la suma de US\$706.000, o su equivalente en otras monedas convertibles, con cargo a los recursos de la Facilidad de Cooperación Técnica del Fondo Multilateral de Inversiones.

3. Establecer que la suma anterior sea otorgada con carácter no reembolsable.