



REPÚBLICA DEL ECUADOR

ESTRATEGIA NACIONAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA

2020–2024



REPÚBLICA DEL ECUADOR

**ESTRATEGIA NACIONAL DE
INCLUSIÓN FINANCIERA
2020–2024**

Tabla de contenido

- Acrónimos v
- Resumen ejecutivo vii
- 1. Introducción 1**
 - 1.1. La importancia de la inclusión financiera 1
 - 1.2. Los avances y oportunidades de Ecuador en materia de inclusión financiera. 2
 - 1.3. La importancia de contar con una Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) . . 4
 - 1.4. Definición de inclusión financiera 5
 - 1.5. Visión de la ENIF 6
- 2. La inclusión financiera en Ecuador. 7**
 - 2.1. El estado de la inclusión financiera: individuos y empresas. 7
 - 2.2. Entorno de políticas y soporte institucional. 9
 - 2.3. Los proveedores de servicios financieros 10
 - 2.4. Puntos de acceso 11
 - 2.5. Infraestructura y conectividad. 13
 - 2.5.1. Los sistemas de pagos minoristas 13
 - 2.5.2. Infraestructura de crédito 14
 - 2.5.3. Infraestructura de conectividad. 15
 - 2.6. Productos y servicios favorables a la inclusión financiera. 15
 - 2.7. Pagos gubernamentales e inclusión financiera 17
 - 2.8. Protección al consumidor y educación financiera 17
- 3. Prioridades y áreas de la política 19**
 - 3.1. Áreas de política 20
 - 3.1.1. Puntos de acceso e infraestructura de pagos 20
 - 3.1.2. Oferta de productos básicos y servicios financieros digitales 20
 - 3.1.3. Financiamiento de la mipyme e infraestructura de crédito 20
 - 3.1.4. Protección al consumidor y educación financiera 20
 - 3.2. Elementos transversales 21
 - 3.2.1. Compromiso de los sectores público y privado. 21
 - 3.2.2. El marco legal y regulatorio 21
 - 3.2.3. Infraestructura de datos. 21
 - 3.3. Segmentos de la población a priorizar 22

4. Mecanismo de gobierno	26
4.1. Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera	26
4.2. Comité de Inclusión Financiera	26
4.3. Secretaría	27
4.4. Grupos de trabajo	28
5. Plan de acción	29
6. Mecanismo de Monitoreo y Evaluación	34
6.1. Infraestructura de los datos de inclusión financiera	34
6.2. Marco nacional de resultados	34
6.3. Sistema de seguimiento del plan de acción	35
6.4. Ejercicios de evaluación	36
7. Riesgos potenciales y estrategias de mitigación	38
Anexo. Indicadores aspiracionales	39
Cuadros	
Cuadro 1. Medidas destacadas entre los años 2002-2019	3
Cuadro 2. Acciones vinculadas a la generación y publicación de datos en el plan de acción ..	35
Tablas	
Tabla 1. Puntos de atención en Ecuador	12
Tabla 2. Parroquias con acceso al sistema financiero por etnias	23
Tabla 3. Acceso al sistema financiero por parte de diferentes pueblos de Ecuador	24
Tabla 4. Plan de Acción 2020-2024	29
Tabla 5. Indicadores y metas para medir el progreso en inclusión financiera	36
Tabla 6. Matriz de riesgos y estrategias para su mitigación	38
Figuras	
Figura 1. Áreas de política y áreas transversales de la ENIF de Ecuador	ix
Figura 2. Indicador de tenencia de cuentas en LAC	7
Figura 3. Datos sobre utilización de servicios financieros digitales a nivel regional, adultos (+15 años)	8
Figura 4. Fuentes de financiamiento de las empresas – Capital de Trabajo	9
Figura 5. Fuentes de financiamiento de las empresas – Inversiones	9
Figura 6. Entidades que conforman el Sistema Financiero Nacional	10
Figura 7. Puntos de acceso al sistema financiero en Ecuador y países de la Región por 100,000 habitantes	11
Figura 8. Presencia de instituciones financieras por parroquia	13
Figura 9. Áreas de política y áreas transversales de la ENIF	19
Figura 10. Tenencia de cuentas por segmentos de la población	22
Figura 11. Tenencia de cuentas, ahorro, crédito y medios de pago digitales, por hombres y mujeres	23
Figura 12. Tenencia de cuentas en población rural y por etnias	23
Figura 13. Créditos y uso de pagos digitales por la población rural	24
Figura 14. Estructura del mecanismo de gobierno	27

Acrónimos

API	Interfaz de Programación de Aplicaciones
ASOBANCA	Asociación de Bancos Privados del Ecuador
ASOFIPSE	Asociación de Organismos de Integración del Sector Popular y Solidario
ASOMIF	Asociación de Instituciones de Microfinanzas
ATM	Cajero Automático
BCE	Banco Central de Ecuador
BIESS	Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
BM	Banco Mundial
COMF	Código Orgánico Monetario y Financiero
ENEMDU	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo
ENIF	Estrategia Nacional de Inclusión Financiera
FMI	Fondo Monetario Internacional
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
IMA	Países de Ingreso Medio Alto
VINEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JPRMF	Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera
LD/FT	Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo
LAC	Latinoamérica y el Caribe
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MINTEL	Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información
MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
PIB	Producto Interno Bruto
PLD-FT	Prevención de Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo
POS	Punto de Venta Electrónico
PPM	Plataformas de Pago Móvil
PYME	Pequeña y microempresa
RCT	<i>Randomized control trial</i> – Prueba Controlada Aleatoria
RFD	Red Financiera de Desarrollo
RENAFIPSE	Red Nacional de Finanzas Populares y Solidarias del Ecuador
SB	Superintendencia de Bancos del Ecuador

SEPS	Superintendencia de Economía Popular y Solidaria
SFPS	Sector Financiero Popular y Solidario
SUPERCIAS	Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros
TIC	Tecnologías de la información
TPV	Terminales Punto de Venta
UAFE	Unidad de Análisis Financiero y Económico

Resumen ejecutivo

La Estrategia Nacional de Inclusión Financiera de Ecuador (ENIF) sienta las bases para trabajar de manera coordinada y colaborativa en potenciar el desarrollo y el bienestar económico de individuos y mipymes, a través de la provisión sostenible de servicios financieros de calidad y del empoderamiento del consumidor financiero. El bienestar económico de los individuos y de sus hogares se hará posible al dotarlos de herramientas financieras y cognitivas que faciliten un mejor manejo de sus finanzas, contribuyan a incrementar su capacidad productiva y les aseguren una mayor capacidad de enfrentar fluctuaciones inesperadas en sus ingresos. En el caso de las mipymes, estas mismas herramientas potenciarán su productividad, innovación y capacidad de generar empleo.

La ENIF representa el compromiso vigente y renovado con la inclusión financiera en Ecuador, por parte de los sectores público y privado, y materializa la necesidad de colaboración y coordinación para avanzar en esta materia. Se ha construido sobre la base del trabajo realizado en este ámbito durante los últimos veinte años en el país, articulando una gran gama de acciones fundamentales para facilitar el acceso y uso de servicios financieros de calidad por parte de individuos y empresas.

La inclusión financiera en el país ha mostrado progresos significativos en los últimos diez años. Así, por ejemplo, la población con cuentas en el sistema financiero creció por encima de 14 puntos porcentuales y diversas políticas y regulaciones acompañan este progreso, como son la regulación de cuentas básicas, de agentes correspondientes, o la inclusión de las cooperativas en el sistema

de pagos interbancario. Sin embargo, aún queda pendiente brindar acceso a servicios financieros formales a más de 6 millones de ecuatorianos adultos, que carecen de una cuenta en el sistema financiero y trabajar en la formalización de una elevada proporción de personas que utilizan servicios financieros informales. A ello se suma que el potencial de las nuevas tecnologías, para reducir los costos y expandir el alcance del sector financiero formal, aún no está siendo aprovechado. Así, por ejemplo, solo el 20% de los ecuatorianos realizó pagos digitales el año anterior, frente a un 35% en la Región y un 53% en países de ingresos similares.

A lo largo de los últimos meses, debido a la crisis sanitaria ocasionada por el virus COVID-19, se han hecho más evidentes los costos de esta exclusión financiera y las barreras para el aprovechamiento de servicios y canales digitales. Así, por ejemplo, la carencia de cuentas bancarias en la mayoría de la población de bajos ingresos le ha obligado a efectuar pagos en efectivo a través de las instituciones financieras, provocando que se generen largas colas que han puesto en peligro la salud de las personas; a esto se le suman la falta de una infraestructura adecuada y de productos de pago electrónicos que funcionen de manera eficiente a nivel nacional, lo que ha imposibilitado el impulso al comercio electrónico como mecanismo para facilitar el cumplimiento de las normas de distanciamiento social en una gran porcentaje de la población.

Las barreras para la inclusión financiera afectan con mayor intensidad a las mujeres; al sector rural; a las etnias, como la indígena o la montubia; y a los migran-

tes. Así, por ejemplo, solo el 43% de las mujeres tienen una cuenta en el sistema financiero, frente al 60% de los hombres; el 8% de las mujeres han obtenido un préstamo del sistema financiero, frente a un 16% de los hombres. Las mismas disparidades se observan en la población indígena, donde solo un 38% tiene acceso a cuentas bancarias, versus el 69% de los mestizos. También se aprecia una disparidad en cuanto a la infraestructura del sistema financiero disponible en las localidades habitadas de manera mayoritaria por población perteneciente a una etnia. En las parroquias con mayor proporción de población étnica (más de 60% del total), se observa una menor presencia del sistema financiero (alrededor de 15 puntos porcentuales), que en las parroquias con menor proporción de población perteneciente a etnias (población étnica inferior al 30% del total). Adicionalmente, los altos niveles de informalidad de las microempresas, sus limitaciones en infraestructura crediticia y en el uso de garantías muebles limitan su acceso a productos financieros. De hecho, el 50% de los microempresarios ecuatorianos señala que realiza todas sus transacciones en efectivo. Los bajos niveles de educación financiera y la limitada articulación y eficiencia de los mecanismos de protección al consumidor tampoco contribuyen a una mayor inclusión financiera.

Para hacer frente a estos desafíos, la ENIF ha identificado un conjunto de acciones, coordinadas y secuenciadas, a ser implementadas de manera colaborativa por los sectores público y privado. La implementación de estas acciones tiene las siguientes metas:

- Un incremento significativo en el acceso a servicios financieros, medido a través del acceso a cuentas bancarias. Se prevé un incremento progresivo del 51% en 2017 al 75% en el 2024. Ello va de la mano con algunos resultados esperados como un salto aún mayor del acceso a cuentas por parte de los segmentos menos favorecidos como las mujeres (del 43% al 75%), la población rural (del 48% al 75%) y los migrantes (en particular refugiados y solicitantes de refugio).
- La expansión de los puntos de atención del sistema financiero, principalmente a través de agentes responsables o agregadores de pagos. Hoy en día, el 27% de las parroquias del país no cuentan con ningún punto de atención del sistema financiero. Para el 2024, el objetivo propuesto es que no existan parroquias sin puntos de atención.

- Una de las metas trazadas es el incremento de la utilización de servicios financieros digitales, empezando por los pagos. Se espera que la proporción de adultos que hicieron pagos digitales, que hoy corresponde a un 22%, se incremente y alcance al 60% de la población.
- Una mayor disponibilidad, calidad y adecuación de formas de financiamiento para las mipymes, a través de la mejora de la oferta crediticia y de sus indicadores de sostenibilidad, así como de otros mecanismos de financiamiento como el leasing y el factoring. Ello estará medido por el incremento del financiamiento para actividades productivas y una reducción de la proporción de cartera en riesgo para los segmentos de microcrédito y consumo.

Para la ejecución de estas acciones, la ENIF se ha estructurado en cuatro áreas de política temáticas y en tres elementos transversales. Las áreas de política son las siguientes: (i) puntos de acceso e infraestructura de pagos, (ii) oferta de productos básicos y servicios financieros digitales, (iii) financiamiento de la mipyme e infraestructura de crédito y (iv) protección al consumidor y educación financiera. Estas se apoyan en tres elementos o cimientos necesarios para alcanzar los objetivos de cada área de política. Estos elementos incluyen: (i) el compromiso de los sectores público y privado, (ii) un marco regulatorio favorable para expandir la inclusión financiera y (iii) la infraestructura del sistema financiero y conectividad.

La ENIF contiene un plan de acción detallado, con alrededor de 40 acciones organizadas según las áreas y elementos mencionados. Estas acciones han sido priorizadas, a partir de un conjunto más extenso, y se han asignado responsables y encargados de su cumplimiento. Se espera que estas permitan alcanzar los objetivos mencionados. Entre las acciones consideradas de alta prioridad y de alto impacto se pueden mencionar las siguientes:

- Diseñar un marco de regulación y supervisión específico y proporcional al riesgo, para proveedores de servicios de pagos que, incorpore a instituciones no financieras y evaluar la incorporación de los proveedores no bancarios de dinero electrónico.
- Implementar de manera progresiva el proyecto Pago Seguro para lograr que, al menos, el 90% de los usuarios del Ministerio de Inclusión Económica y

Social (MIES) reciban estos beneficios a través de una cuenta en instituciones financieras.

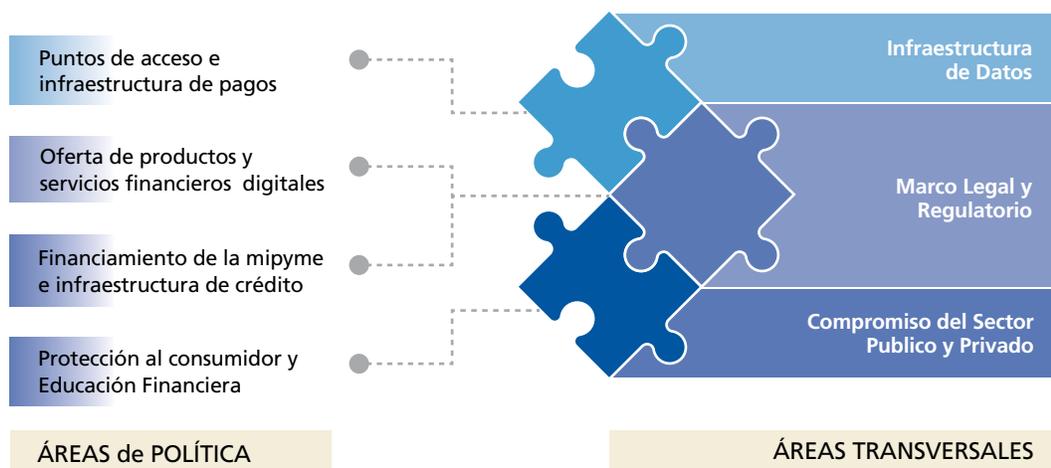
- Hacer más eficiente el mercado de crédito a través de la revisión de los techos a las tasas de interés y a las tarifas, simplificando su comprensión, uso y aplicación.
- Fortalecer y definir de manera clara los objetivos estratégicos de la banca pública con relación a la inclusión financiera, enfocándose en intervenciones específicas, complementarias a las actividades del resto del sistema financiero y sostenibles.
- Fortalecer el sistema de referencias crediticias y reformar el sistema de registro de garantías muebles, a través de un marco jurídico e institucional único e integrado para transacciones garantizadas, y mejoras regulatorias que favorezcan la recuperación de dinero de créditos garantizados con colaterales.
- Mejorar el marco de regulación y supervisión de protección al consumidor, para asegurar una mejor cobertura y efectividad de las normas, aplicable a cualquier tipo de institución del sistema financiero, en temas como trato justo, adecuación de productos, responsabilidad en caso de fraude, privacidad de datos y resolución de conflictos.
- Fortalecer la capacidad técnica y legal de las autoridades financieras para regular y supervisar, de

manera efectiva, los temas de protección al consumidor financiero.

- Articular las iniciativas de educación financiera para asegurar su eficiencia y efectividad para empoderar y dotar de la capacidad de elegir a los individuos y empresas.
- Diseñar un programa de educación financiera para los receptores de pagos del Gobierno.

La implementación de esta ENIF está asegurada a través de una estructura de coordinación y colaboración interinstitucional sin precedentes en el país, que congrega y se apoya en la experiencia y en los recursos de actores de los sectores público y privado comprometidos en avanzar con la inclusión financiera. Medir el progreso en el alcance de la visión y en los objetivos trazados en la ENIF es parte esencial del proceso de implementación, y para ello se ha diseñado un sistema robusto de monitoreo y evaluación, que incluye un conjunto de indicadores y metas clave, que permitirán evaluar el impacto de las acciones mencionadas en los niveles de acceso y uso de servicios financieros de calidad por parte de individuos y empresas. Los objetivos y acciones definidos en el marco de esta estrategia son complementarios con otras iniciativas del sector financiero, incluyendo los objetivos de estabilidad e integridad del sistema financiero.

FIGURA 1: Áreas de política y áreas transversales de la ENIF de Ecuador 2020– 2024



1. Introducción

1.1 La importancia de la inclusión financiera

La inclusión financiera es una herramienta eficaz en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. La falta de acceso a los servicios financieros, *per se*, refleja inequidad social, y refuerza las condiciones de vulnerabilidad de las personas de menores ingresos.

Diversos estudios demuestran que el acceso a productos financieros básicos, como las cuentas de ahorro, tienen como efecto no solo el aumento de los ahorros, sino también el aumento del empoderamiento de la mujer, de inversiones productivas, del consumo y de los ingresos. También hay evidencia robusta sobre los beneficios de contar con medios de pago eficientes y accesibles. Una mayor utilización de pagos digitales, incluyendo el dinero electrónico y las remesas, debería contribuir a reducir los costos de transacción y a mejorar la capacidad de los hogares de compartir los riesgos. En el contexto actual de crisis sanitaria, se suman a estos beneficios, la posibilidad de reducir el contacto físico.

Al asegurar el acceso de las personas a productos financieros básicos se hace posible que tengan un mejor manejo de sus finanzas, se suavice el impacto de las fluctuaciones en sus ingresos, puedan hacer frente a gastos imprevistos, y puedan asegurar el crecimiento de sus ingresos a través de distintas generaciones. Por ejemplo, la reducción de ingresos de manera inesperada, debido a oportunidades laborales intermitentes o a causa del cambio climático, son comunes en la población que trabaja en el sector informal o que vive en zonas rurales (incluyendo indígenas y afroecuatorianos).

Contar con productos financieros básicos, como ahorros, o seguros (agrícolas vinculados al cambio climático) mitigaría los efectos de estos *shocks* en el ingreso. Finalmente, el acceso a instrumentos como los pagos digitales, también puede facilitar que el Gobierno dirija y desembolse de manera eficiente las transferencias sociales; herramientas esenciales en la lucha contra la extrema pobreza.

La inclusión financiera también contribuye a la reducción de la pobreza al atender necesidades básicas de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes). Al facilitar el acceso a herramientas financieras adecuadas como pagos, ahorros, financiamiento y seguros, coadyuva al aumento de su productividad, que puede redundar en la generación de empleo y en el crecimiento económico del país. Además, contribuye a disminuir las imperfecciones del mercado, al procurar una mayor participación de proveedores de servicios financieros en un terreno de juego nivelado, lo que favorece la activación de la economía nacional y local. Pese a que el acceso y uso de instrumentos de financiamiento por parte de las mipymes no son considerados como la única o mejor respuesta en la lucha contra la pobreza, se han realizado evaluaciones, usando Pruebas Controladas Aleatoriamente (RCT, por su sigla en inglés), que han confirmado, por ejemplo, que el otorgamiento adecuado de microcréditos está vinculado con incrementos significativos en la existencia de pequeños negocios y en el aumento de las inversiones.

Los costos de la exclusión financiera son elevados. Sin sistemas financieros inclusivos, las personas y las

empresas deben recurrir a mecanismos informales de ahorro y crédito. Los riesgos inherentes al uso de estos mecanismos informales son varios: el ahorro informal, por ejemplo, corre un mayor riesgo de robo o de pérdida; el crédito informal, a través de “chulqueros”, por su parte, expone a las personas a tasas de interés usureras y a prácticas de cobro abusivas o denigrantes. La exclusión financiera también puede llevar a que la población de bajos ingresos y las mipymes incurran en sacrificios intolerables con respecto a su salud, desarrollo personal o familiar, al destinar sus limitados ahorros a la inversión en oportunidades prometedoras (como la educación u otras oportunidades de negocio), pero que corren el riesgo de volverse fútiles por el alto costo de los sacrificios incurridos.

La exclusión financiera también tiene consecuencias, a nivel macro, sobre la integridad y estabilidad del sistema financiero. En primer lugar, porque la prestación de servicios financieros informales facilita el encubrimiento de actividades ilícitas como el lavado de dinero y, en segundo lugar, porque los servicios financieros no supervisados por las autoridades financieras del país, en particular el crédito, no están siendo monitoreados, y su crecimiento excesivo podría poner en riesgo la salud de las carteras de crédito de los bancos y cooperativas, si va aparejado de altos niveles de endeudamiento no controlado.

La emergencia sanitaria provocada por el COVID-19 ha magnificado los efectos de la exclusión financiera, particularmente en lo que respecta al limitado porcentaje de la población con cuentas bancarias y reducido uso de medios de pagos digitales. Ambos son esenciales para facilitar el objetivo de distanciamiento social demandado para la contención de este virus. Asimismo, el contexto de crisis económica —consecuencia de la paralización de la actividad económica por el COVID-19, y los bajos precios del petróleo a nivel mundial— pone también en riesgo de mayores niveles de pobreza y, por tanto, de exclusión financiera, a segmentos más amplios de la población y refuerza la necesidad de articular acciones para asegurar la estabilidad del sistema financiero (por ejemplo, la calidad de la cartera de crédito) con las de inclusión financiera (prevención de sobreendeudamiento).

Finalmente, contar con una estrategia nacional de inclusión financiera favorece el alcance de otros objetivos de desarrollo del sistema financiero como son la estabilidad, la integridad (prevención de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo — PLD-FT) y la

protección al consumidor, por la articulación de estos objetivos en cada una de las acciones propuestas. En el contexto amplio de reformas al sistema financiero en el que está embarcado el país, es el momento oportuno de tener un enfoque estratégico en la inclusión financiera.

1.2 Los avances y oportunidades de Ecuador en materia de inclusión financiera

El Gobierno ha realizado esfuerzos significativos para expandir la inclusión financiera desde hace varias décadas (ver Cuadro 1). Diversas medidas regulatorias e institucionales reflejan estos esfuerzos. Por ejemplo, a principios del 2000, se regularon las carteras pymes y de microcrédito y, a finales de la década, se creó la regulación para corresponsales no bancarios. El 2011 se creó la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), para regular y supervisar a las mutuales y cooperativas de ahorro y crédito, entre otras instituciones, y el Banco Central elaboró una propuesta de política nacional de inclusión financiera, en el 2012.¹

Más recientemente, nuestras acciones para contribuir con la inclusión financiera se han intensificado y en los últimos cinco años, por ejemplo, se lanzaron las encuestas de demanda en inclusión financiera para entender mejor los hábitos en el acceso y uso de servicios financieros por parte de la población (2016). Se avanzó en el fomento de productos inclusivos y canales para llegar de mejor manera a las poblaciones en zonas remotas o rurales, a través de la regulación de cuentas básicas y los corresponsales no bancarios (solidarios), para el segmento de cooperativas. En el 2018, con el objetivo de contribuir a una mayor digitalización de los servicios financieros, para que estos llegaran de manera más eficiente y con menores costos a los consumidores, se regularon los medios y las plataformas de pago electrónico, que empezaron a operar hacia finales del 2019.

Como resultado de esos esfuerzos, la inclusión financiera ha presentado avances moderados en los últimos años. El 51% de los ecuatorianos mayores de 15 años reportó tener una cuenta en alguna entidad financiera. Este porcentaje, aun cuando es cercano al de la región de LAC (55%), se encuentra muy por debajo del promedio para los países de ingreso medio alto (73%).

El 49% de los ecuatorianos sin cuentas en instituciones formales equivale, aproximadamente, a 5.8 millones de adultos. Dentro de este grupo, las mujeres, la población de bajos ingresos, la población rural y las minorías raciales (población indígena o afroecuatoriana) tienen

Cuadro 1

Medidas destacadas entre los años 2002–2019

- 2002: Se crean y regulan las carteras pymes y microcrédito. Resolución JB 2002-458, Código Monetario y financiero Libro I, Capítulo X, Art. 1. y siguientes.
- 2008: Se crean y regulan los corresponsales no bancarios. Resolución JB 2008-1150.
- 2008: Constitución incluye enunciados sobre inclusión financiera y protección del consumidor financiero.
- 2011: Se regula la cartera pymes y se modifica la regulación del microcrédito Resolución JB 2011-1897 y 2011-1897.
- 2011: Creación de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria como entidad técnica de supervisión y control de las entidades de la economía popular y solidaria.
- 2012: Propuesta de Política Nacional de Inclusión Financiera. BCE, 2012.
- 2014: Expedición del Código Orgánico Monetario Financiero que entre sus principios cuenta con el de inclusión financiera
- 2014: Creación de la Dirección de Inclusión Financiera dentro del BCE. Resolución DBCE-083-BCE.
- 2016: Se regula la cuenta básica para las Cooperativas de Ahorro y Crédito y Asociaciones Mutualistas de Ahorro y crédito para la vivienda. Resolución 312-2016-F.
- 2016: Encuestas de demanda de inclusión financiera, y de oferta y demanda de crédito, a intermediarios financieros, realizadas por el BCE entre los años 2016 y 2018.
- 2016: Se establece el Registro Especial Bursátil que permite la comercialización de facturas negociales para facilitar el acceso a liquidez de pequeñas y medianas empresas.
- 2017: Se regulan los corresponsales solidarios. Resolución SEPS IGJ 2017-101.
- 2018: Se regulan los medios de pagos electrónicos y los sistemas de pago móvil por Resolución 441-2018-F de la JPRMF.
- 2018: La SEPS incluyó como parte de su plan estratégico hasta el 2022 el diseño e implementación de una ENIF.
- 2018: La SEPS se hizo miembro de la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI).
- 2018: Se emitió la regulación de medios de pago electrónicos y plataformas de pago electrónico. Resolución 441-2018-MI.
- 2018: Se lanza el Acuerdo Nacional Ecuador 2030 que tiene como uno de sus ejes temáticos marcar la agenda para el incremento de la competitividad, el empleo y el fortalecimiento del sistema de innovación, a través de la coordinación del sector privado.
- 2018: Constitución de mesas de trabajo público-privadas para avanzar en temas de inclusión financiera, a iniciativa del sector privado.
- 2019: Empiezan a operar las plataformas de pago electrónico, con un aplicativo de acceso a cuentas llamado billetera móvil.
- 2019: El BCE firma un acuerdo de asistencia técnica con el Banco Mundial para el diseño de una Estrategia Nacional de Inclusión Financiera
- 2019: En septiembre, la SB por Resolución SB-2019-1025 aprobó su plan estratégico institucional que incluye como objetivo el promover la migración a un sistema financiero inclusivo, basado en la innovación, la protección al consumidor y la educación financiera. En diciembre del mismo año, como medida contracíclica, mandó a los bancos a capitalizar utilidades (alrededor del 70%) y a reinvertirlas en servicios, seguridad, tecnología y créditos a la población subtendida.

Fuente: Elaboración propia a partir de información pública disponible y de información provista por las autoridades financieras.

mayores problemas para acceder y usar servicios financieros. Por ejemplo, la proporción de mujeres sin cuentas en instituciones financieras formales está por encima de los 17 p.p., con relación a los hombres. La diferencia en el acceso del 40% de la población más pobre y el 60% restante es superior a 23 pp.²

Asimismo, las micro y pequeñas empresas del país, que constituyen el 98% del total de empresas, y dan empleo al 44% del total de trabajadores en el sector empresarial, no cuentan con una oferta adecuada de productos financieros. La gama de productos a los que acceden está limitada por marcos jurídicos e infraestructura crediticia inadecuados, que no facilitan la oferta de productos no tradicionales como el *leasing* o el *factoring*.

Las razones más citadas por los ecuatorianos que no tienen cuentas en el sistema financiero (bancos y cooperativas), incluyen los altos costos de los productos y servicios financieros, las dificultades en los trámites para acceder a los mismos, la falta de confianza en las instituciones financieras y la distancia de los puntos de atención. Información anecdótica también señala que prácticas poco transparentes o injustas en la oferta de servicios financieros, falta de educación financiera, así como el diseño inadecuado de productos y servicios financieros, también estarían detrás de la falta de acceso a servicios financieros formales.

Estudios del Banco Mundial señalan que muchas políticas y regulaciones no contribuyen a tener un entorno sostenible y competitivo, y en muchos casos, se observan oportunidades para mejorar la coordinación entre instituciones públicas. Entre algunos temas en los que observamos la necesidad de trabajar en conjunto se incluyen: la necesidad de incrementar la competencia en el sistema financiero para que, a su vez, se haga más competitiva la oferta de productos a la población; la aún escasa innovación; la ausencia de un marco consistente y completo de protección al consumidor financiero; y la necesidad de apalancar de manera más intensa y eficiente las nuevas tecnologías. Todo ello favorecerá la reducción de costos, la mejora del diseño de productos financieros y el incremento de la confianza del consumidor financiero, lo que redundará en un mayor acceso a los servicios financieros en el sector financiero formal.

Finalmente, queremos trabajar en acoger prácticas que han resultado exitosas en otros países de la Región, para facilitar que los individuos y las empresas se beneficien de la participación en el sistema financiero formal, como la adopción de un marco jurídico adecuado para proveedores no bancarios de dinero electrónico, u otros

tipos de proveedores especializados (pagos, remesas, *factoring*, *leasing*), y la digitalización de los pagos gubernamentales.

1.3 La importancia de contar con una Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF)

Para poder avanzar en inclusión financiera, se necesitan medidas específicas y estratégicas. Estas medidas deben derivarse de un análisis previo de información relevante para identificar las barreras y oportunidades para la inclusión financiera. Además, deben responder a las limitaciones observadas desde la oferta y la demanda, incluyendo factores como la limitada innovación o la competencia en el mercado financiero, los costos de algunos servicios financieros, la falta de cobertura de los puntos de atención y las debilidades en el marco de protección al consumidor o en la educación financiera de los clientes.

En Ecuador, son muchos los actores que trabajan en inclusión financiera. Están, por una parte, las autoridades que participan en el diseño de políticas, regulación o supervisión de las entidades del sistema financiero que incluyen seis actores importantes: La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Banco Central de Ecuador (BCE), la Superintendencia de Bancos (SB), la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (Supercias) y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS).

Los esfuerzos de inclusión financiera requieren también del despliegue de una amplia gama de productos como los pagos, los créditos, los ahorros y los seguros; y de trabajo en áreas no financieras, como las tecnologías de la información, la protección social o la educación. Por estas razones, los esfuerzos de coordinación de acciones y colaboración para integrar la inclusión financiera bajo la misma óptica son indispensables. De ahí que entre otros actores del Gobierno que también son relevantes para la efectividad de los trabajos en inclusión financiera se incluyen el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, y el Ministerio de Educación, la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos, entre otros.

Esta primera Estrategia Nacional de Inclusión Financiera en Ecuador (ENIF) define un marco de trabajo estratégico y formaliza un mecanismo de coordinación interinstitucional para avanzar en la inclusión financiera en el país. También identifica los obstáculos y oportuni-

dades relevantes para alcanzar un conjunto de objetivos y metas priorizados de manera consensuada y colaborativa. La ENIF también cuenta con una estructura de gobierno y una estrategia de monitoreo y evaluación que permitirán asegurar la implementación efectiva de la estrategia.

Las estrategias de inclusión financiera son internacionalmente reconocidas como herramientas efectivas para alcanzar una mayor inclusión financiera. Hasta mediados del 2019, 45 países habían lanzado sus propias estrategias y 35 países estaban en proceso de diseñar las suyas. En América Latina, son varios los países que cuentan con estas estrategias, entre ellos están: México, Perú, Argentina, Paraguay, El Salvador y Guatemala. De hecho, Perú está en proceso de elaboración de su segunda Estrategia Nacional de Inclusión Financiera. Las buenas prácticas y las lecciones aprendidas en el diseño de dichas estrategias han sido consideradas para esta política nacional.

La ENIF está alineada con los objetivos propuestos para el desarrollo del país en otras políticas y esfuerzos intergubernamentales.³ Así, por ejemplo, la ENIF ayudará a la consecución de los objetivos planteados en el Acuerdo Nacional Ecuador 2030, que busca el incremento de la competitividad, del empleo y el fortalecimiento del sistema de innovación, a través de la coordinación del sector privado nacional, y hacer efectivo el Acuerdo Nacional por la Educación 2030. También está alineada con el plan del Gobierno “Toda una Vida 2019-2021”, que tiene como objetivo la sostenibilidad del sistema económico social y solidario y afianzar la dolarización. Al abordar el tema de la falta de uso de herramientas financieras por parte de la mipyme, la ENIF contribuirá a aumentar su competitividad, capacidad de innovación y capacidad de generación de empleo. Además, al articular las acciones de los sectores público y privado, favorecerá que el sector privado tenga un rol más importante en contribuir al crecimiento económico del país.

1.4 Definición de inclusión financiera

Contar con una única definición de inclusión financiera favorecerá que los actores de los sectores público y privado puedan coordinar sus actividades y trabajar en alcanzar un objetivo único. También proveerá de un contexto y un marco de acción a las discusiones sobre este tema, contribuyendo a lograr progresos efectivos para el país en el tema. En el contexto de la ENIF, la inclusión financiera en Ecuador se entiende como:

Acceso y uso de servicios financieros de calidad por parte de individuos y empresas capaces de elegir de manera informada. Los productos y servicios financieros deben ofrecerse de forma transparente, responsable y sostenible, y deben responder a las necesidades de la población.

La definición propuesta tiene una serie de atributos que deben ser entendidos de la siguiente manera:

- Servicios financieros de calidad: hace referencia a una amplia gama de productos y servicios ofertados a costos accesibles para los consumidores y que sean convenientes en términos de acceso y uso. Esta gama de productos y servicios ofertados incluye la tenencia de cuentas (acceso), pagos (uso), ahorros, crédito y otros instrumentos de financiamiento como seguros, y pensiones, entre otros.
- Capacidad de elegir de manera informada, a través de acciones concretas en materia de educación financiera: implica la formación de competencias financieras (conocimientos, habilidades, destrezas y valores) que le permiten ser capaces de tomar decisiones informadas y razonadas en este tema.⁴
- La transparencia en la oferta de productos financieros: hace referencia a la obligación de los proveedores de servicios financieros de ser claros y brindar información suficiente durante las distintas etapas de contratación de un producto financiero, lo cual está enmarcado en un componente esencial como es la protección al consumidor financiero.⁵
- Productos que respondan a las necesidades de la población: implica un diseño cuyo enfoque esté centrado en el usuario. Entender las necesidades y el comportamiento de los clientes o socios de las instituciones financieras (personas naturales, mipymes y microempresarios), y diseñar productos específicos para dar respuesta a dichas necesidades.⁶ Productos como las cuentas básicas, las billeteras electrónicas o el microcrédito son ejemplos de esta adecuación de los productos a las necesidades de los individuos y las mipymes. Este proceso de adecuación debe tener una retroalimentación constante a partir de la experiencia del usuario, para mantener la vigencia de la eficacia del producto en satisfacer las necesidades del cliente o del socio.

1.5 Visión de la ENIF

La visión de la ENIF en Ecuador se define en los siguientes términos:

Potenciar el desarrollo y bienestar económico de individuos y mipymes a través de la provisión sostenible de servicios financieros de calidad y del empoderamiento al consumidor financiero

Esta visión está alineada con los objetivos del Gobierno de reducir la pobreza, mejorar la competitividad, incrementar la productividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) y fortalecer el sistema financiero. Entre estos últimos objetivos, se encuentran lograr la autonomía del BCE y reformar el marco regulatorio del sector bancario (particularmente de la banca pública) y de las entidades del SFPS, para mejorar sus actividades

en labores de supervisión con particular enfoque en la supervisión de las carteras de crédito y en la solidez de las instituciones financieras. Todo ello es consistente con la necesidad de balancear la estabilidad del sistema financiero y la inclusión financiera.

La visión también se alinea con la definición de inclusión financiera en el país y sus atributos antes mencionados. Potenciar el desarrollo y el bienestar de los individuos y mipymes se consigue facilitando el acceso y uso de los servicios financieros formales por parte de la población antes excluida o sub - atendida. El empoderamiento del consumidor financiero es el resultado del despliegue de programas efectivos de educación financiera, así como del funcionamiento adecuado de los mecanismos de protección al consumidor.⁷

Notas

1. Ruth Arregui, Rosa Matilde Guerrero, Silvia Espinosa, José Murgueytio y Kurt Focke 2012.
2. Banco Mundial 2017a.
3. También está alineada con análisis anteriores y propuestas en el país. Ver Arregui Ruth, Guerrero Rosa Matilde, Espinosa Silvia, Murgueytio Jose y Focke Kurt (2012). Ver en línea: <https://bit.ly/2wZITNH>.
4. Arregui, Ruth, Guerrero Rosa Matilde y Polanco Rodrigo 2017. Desarrollo de la inteligencia financiera. En FINANCOOP "Las Cooperativas en la era digital". Agosto 2017, año 1, número 1. Ver en línea: <https://bit.ly/2PBjNLE>.
5. Ver también Mariño, Manuel y otros 2014. Ecuador: Cooperativas de ahorro y Crédito e Inclusión Financiera. (Ver en línea: <https://bit.ly/2TsAFk6>); Arregui, Ruth y otros 2012. De la definición a la práctica: haciendo inclusión financiera. BCE. (<https://bit.ly/2wZITNH>).
6. Ver CGAP Guía centrada en el cliente. Ver en línea: <https://customersguide.cgap.org/>.
7. Ver también Ruth Arregui, Rosa Matilde Guerrero, Silvia Espinosa, José Murgueytio, Kurt Focke, Carlos López-Moctezuma y Brenda Samaniego 2012.

2. La inclusión financiera en Ecuador

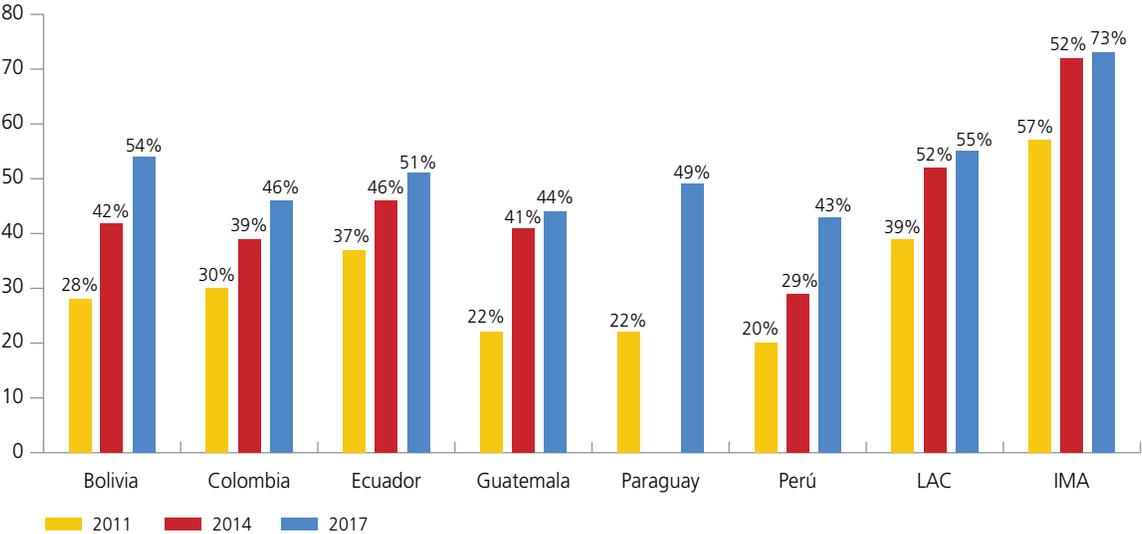
2.1 El estado de la inclusión financiera: individuos y empresas.

En Ecuador, el 51% de los adultos mayores de 15 años tiene una cuenta en una entidad financiera.⁸ La proporción de las personas con cuenta ha crecido en los últimos 8 años (2011-2017), en más de 15 pp., pero lo ha hecho a un ritmo más lento que otros países en la Región en el mismo periodo (ver Figura 3).⁹

Entre las razones más citadas para la falta de acceso se encuentran los altos costos de los productos financieros, las dificultades en los trámites para acceder a dichos productos, la distancia de los puntos de atención financiera y la falta de confianza en las instituciones financieras.

La población señala altos niveles de informalidad en el uso de productos financieros y baja adopción de servicios financieros digitales. El porcentaje de ecuatorianos que declara haber ahorrado u obtenido un préstamo durante el año anterior, supera en más de 10 p.p. a quie-

FIGURA 2. Indicador de tenencia de cuentas en LAC



Fuente: Banco Mundial 2017. Global Findex.

Nota: Las siglas corresponden a los siguientes países BOL: Bolivia; COL: Colombia; GTM: Guatemala; PER: Perú; PRY: Paraguay; ECU: Ecuador; LAC: Latinoamérica y el Caribe e IMA: Países de ingreso medio-alto.

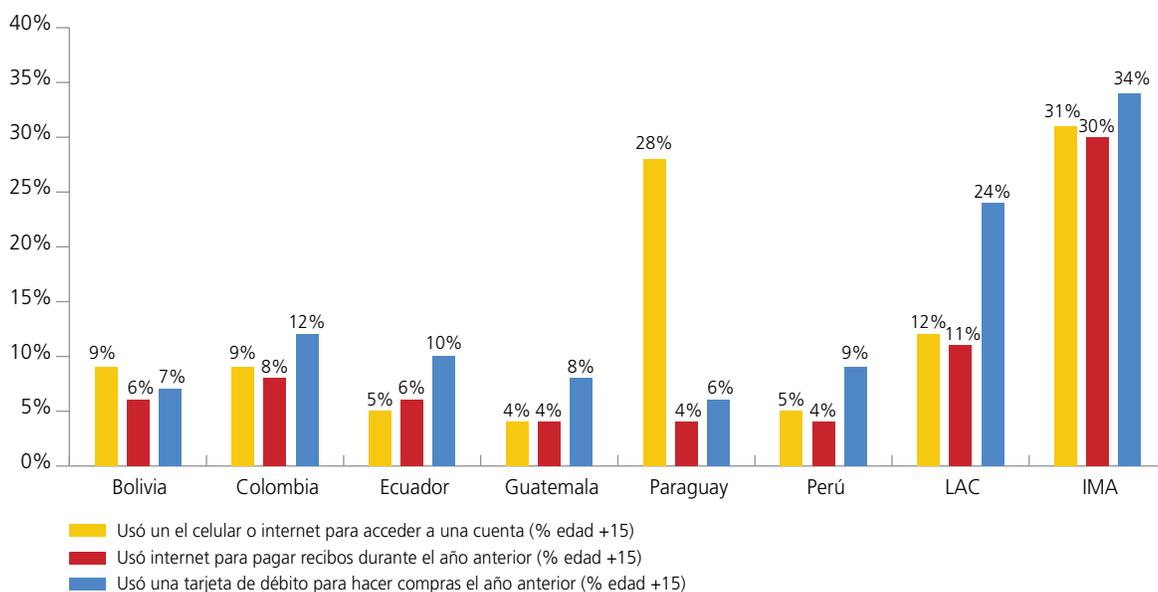
nes lo hicieron a través de una institución formal.¹⁰ La falta de garantías al solicitar un préstamo y la incapacidad para demostrar sus ingresos están entre las principales razones de falta de acceso a crédito. Con respecto a los servicios financieros digitales, aunque el nivel de transacciones a través de canales digitales está en aumento, se mantienen bajas en comparación a otros países de la Región (ver Figura 3), pues existen muy pocos productos innovadores (ofertados fundamentalmente por actores no regulados) e importantes limitaciones en términos de canales (precios, competencia) para llegar a los segmentos con menor acceso a los servicios financieros. Además, hay una limitada comprensión de los productos y de las herramientas digitales para acceder a ellos.

Los buenos niveles de acceso a crédito y ahorros por parte de las mipymes en Ecuador se ven opacados por una oferta inadecuada de productos financieros. La gama de productos a los que acceden está limitada por su diseño poco específico, que no considera el perfil, el sector ni el territorio en el que se desarrolla. A esto se suma la ausencia o falta de adecuación de marcos jurídicos y de infraestructura crediticia que facilite productos no tradicionales como el *leasing* o el *factoring*. En el caso de las microempresas observamos, además, altos niveles de uso de efectivo y falta de acceso y uso de productos financieros.

Otro problema fundamental en el país son los altos niveles de informalidad de las microempresas y de sus transacciones. Existen cerca de 4.2 millones de microempresarios en el país, de los cuales el 65% no tiene registro único de contribuyentes y 7 de cada 10 no cuenta con registros contables.¹¹ La mayoría de las microempresas (50%) usa de manera predominante el efectivo para sus transacciones. La tenencia de cuentas de las micro y pequeñas empresas se ve obstaculizada por la cantidad de requisitos que solicitan las instituciones financieras para su apertura. El tipo de crédito más utilizado por las microempresas es el microcrédito de acumulación simple (entre US\$ 1,000 y 10,000) y en el caso de las pequeñas y medianas empresas es el crédito de consumo.¹²

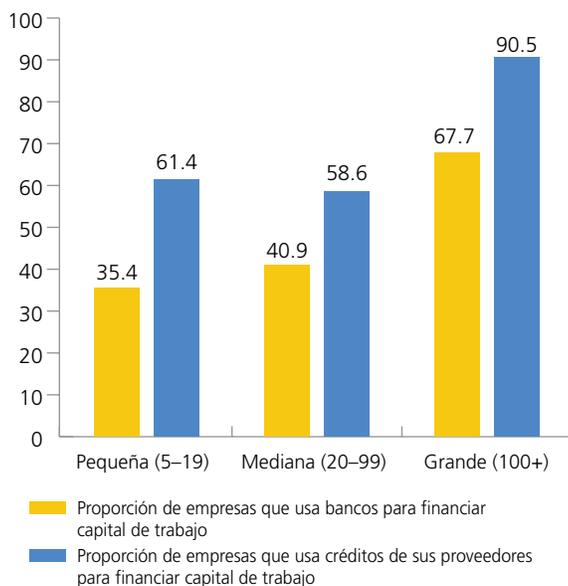
Las pequeñas y medianas empresas usan principalmente cheques para el pago de proveedores. Además, se evidencia un alto uso de fuentes propias o de mecanismos fuera del sistema formal en este subsegmento. El crédito de proveedores es el instrumento más usado, junto con los fondos propios para el financiamiento de inversiones (ver Figuras 4 y 5). El requerimiento de contar con un colateral para el otorgamiento de créditos y su elevado valor podrían estar frenando el acceso de las mipymes.

FIGURA 3. Datos sobre utilización de servicios financieros digitales a nivel regional, adultos (+15 años)



Fuente: Banco Mundial 2017. Global Findex.

FIGURA 4. Fuentes de financiamiento de las empresas — Capital de trabajo



Fuente: Banco Mundial 2017. Enterprise Survey.

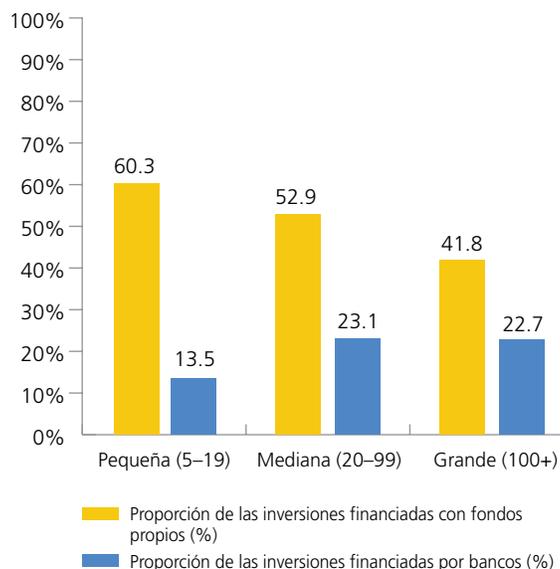
En términos de educación financiera, una proporción limitada de la población ecuatoriana afirma haber recibido charlas o material de educación financiera por parte de instituciones financieras o entidades del Gobierno. Solo el 3.7% de los hogares ecuatorianos, el 7% de las pymes y el 6.5% de las microempresas afirman haber recibido educación financiera. La información es muy limitada con respecto a la efectividad o el impacto de los programas implementados.

2.2 Entorno de políticas y soporte institucional

El conjunto de políticas, regulaciones y programas existentes demuestran la importancia de la inclusión financiera, sin embargo, su articulación y priorización resulta necesaria. Se observan oportunidades para mejorar la capacidad de las autoridades gubernamentales en el tema de inclusión financiera, de manera que puedan liderar eficazmente el desarrollo de programas vinculados.

Según el Banco Mundial,¹³ la estructura de regulación y supervisión fragmentada del sector financiero ha llevado a la utilización de un enfoque compartimentado y descoordinado de acciones en materia de inclusión financiera, como ocurre en el caso de la regulación

FIGURA 5. Fuentes de financiamiento de las empresas — Inversiones



Fuente: Banco Mundial 2017. Enterprise Survey.

y supervisión de temas de protección al consumidor y en la medición del progreso en inclusión financiera. En este sentido, la creación de una política nacional, que permita unificar esfuerzos hacia una definición común de la inclusión financiera y que facilite la coordinación y colaboración en la superación de determinados desafíos, resulta indispensable.

Asimismo, se señala que la existencia de información cuantitativa y cualitativa compartimentada obstaculiza la medición del progreso en inclusión financiera de manera efectiva. Existe vasta información disponible sobre la oferta, por parte del sector financiero, y datos de inclusión financiera en el BCE; pero no existe una fuente de información única que permita evaluar el rol de los distintos actores en la inclusión financiera de manera comparativa, que permita ver los niveles de competencia en el mercado y la forma en que se presenta dificultad su sistematización. Por ejemplo, no se cuenta con información sobre las cuentas básicas de manera consolidada a nivel de sistema financiero. No hay información sobre la calidad de los productos financieros, o de los productos más allá del crédito y del ahorro. En ese sentido, el problema con relación a los datos requiere un esfuerzo de consolidación y sistematización a nivel nacional.

2.3 Los proveedores de servicios financieros

El país cuenta con más de 600 instituciones financieras que proveen servicios financieros a los distintos segmentos de la población, incluyendo a la población de bajos ingresos, a través de productos específicos como las cuentas básicas, el microcrédito o el crédito pyme (ver Figura 9). El sistema financiero nacional cuenta con 24 bancos privados y 4 instituciones financieras públicas,¹⁴ que poseen el 49% y 61%, respectivamente, del total de activos y pasivos del sistema financiero nacional. También cuenta con más de 500 instituciones del sector financiero popular y solidario, que incluyen a las cooperativas. Estas tienen una participación de 14% y 28%, respectivamente, sobre el total de activos y pasivos del sistema financiero. A ellas se suman las empresas de seguros, las pensiones, *leasing*, *factoring*, las plataformas de fondos colaborativos, los proveedores no regulados (ONG, casas comerciales) y las empresas Fintech (alrededor de 34).¹⁵

La inclusión financiera debe analizarse en conjunto con la estabilidad del sistema financiero. Debe gestionarse teniendo en consideración el deterioro de los

indicadores económicos debido a la crisis sanitaria del COVID-19 y la caída de los precios del petróleo, y su impacto en la economía de los hogares y de los individuos. Por estas razones, resulta aún de mayor importancia prestar atención a los niveles de la morosidad en las carteras de consumo, microcrédito y crédito pyme, y en particular, a los del segmento 3 de las instituciones del sector financiero popular y solidario (SFPS). Otro ámbito que presenta oportunidades de mejora está vinculado con la necesidad de fortalecer la regulación y supervisión de la banca pública,¹⁶ y de orientar sus acciones a través de un plan estratégico enfocado en atender las brechas de acceso, coordinando sus acciones con el sector privado.

Otro punto a resaltar respecto a los proveedores es que, a la luz de la experiencia internacional, una de las áreas que merece atención se refiere a la provisión de servicios financieros por parte de instituciones no bancarias especializadas, como es el caso de cuentas transaccionales provistas por proveedores de servicios de pago. Esta figura, no existe en Ecuador. El 54% de los

FIGURA 6. Entidades que conforman el Sistema Financiero Nacional

Sistema Financiero Privado	Sector de la Economía Popular y Solidaria	Sector Financiero Público
<ul style="list-style-type: none"> • Banco múltiples y especializados – 24 • Empresas de servicios financieros: Casas de Cambio – 2, almacenes generales de depósitos – 4 • Empresas Auxiliares de Servicios Financieros – 81 calificadas • Corporación de Desarrollo de mercado secundario de Hipotecas – 1 	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperativas de ahorro y crédito – 564 • Asociaciones Mutualistas de Ahorro y crédito para la vivienda – 4 • Cajas de Ahorro – 146 • Cajas Comunes – 42 • Bancos Comunes – 49 • Caja Central – 1 • Empresas Auxiliares de Servicios Financieros – 87 	<ul style="list-style-type: none"> • BanEcuador • Banco de Desarrollo • Corporación Financiera Nacional • Banco del Instituto de la Seguridad Social • CONAFIPS • Corporación de Seguros de Depósitos – COSEDE

Fuente: Elaboración propia a partir de información pública disponible, y provista por la SB y SEPS.

Notas:

1. Los datos de la SEPS tienen como fecha de corte julio del 2019.
2. El Sistema Financiero Nacional no incluye a las empresas de seguros, a las instituciones de la seguridad social, a las empresas de *leasing* y *factoring*, a las empresas de auxiliares de pagos ni a las empresas de remesas porque de acuerdo con el marco jurídico ecuatoriano, el Sistema Financiero Nacional no las incluye.
3. No incluye a otras instituciones que se mencionan en el Código Orgánico Monetario y Financiero dentro del capítulo dedicado al Sistema Financiero Nacional, aunque no se mencionan de manera explícita en el artículo 160 que describe sus componentes. Estas incluyen el fondo de garantía de depósitos, el fondo de liquidez y el registro de servicios de datos crediticios.
4. Las empresas auxiliares de servicios financieros no incluyen a las empresas de pagos.
5. Los números presentados por el Sistema Financiero Privado y EPS también incluyen a las empresas registradas en las dos autoridades financieras, la SB y SEPS.

países a nivel mundial tienen regulaciones para este tipo de proveedores, bajo la figura de instituciones no bancarias que proveen dinero electrónico.¹⁷ Estos proveedores han apalancado la tecnología de manera exitosa, han reducido los costos de transacción y han mejorado el diseño de productos financieros, logrando expandir la inclusión financiera en países como El Salvador, Kenia, Paraguay o Filipinas.

El ecosistema Fintech en el país está aún en una etapa inicial de desarrollo. En el intento de contribuir a la digitalización de las transacciones, en el 2018 se regularon las plataformas de pago móvil; y a principios del 2020, las plataformas de fondos colaborativos. Las plataformas de pago móvil son una infraestructura de pagos minorista que tiene como objetivo facilitar el acceso a cuentas de depósitos (incluyendo la cuenta básica) a través de dispositivos móviles y tiene un gran potencial para incrementar el uso de pagos digitales entre cuentahabientes. Sin embargo, al no ser proveedor de servicios financieros, su potencial para la apertura de cuentas está condicionado a la promoción activa de las mismas por parte de las instituciones financieras.

Por su lado las plataformas de fondos colaborativos reguladas a principio de este año (2020) son instituciones que facilitan el financiamiento de proyectos, al conectar emprendedores e individuos.¹⁸ Las categorías de financiamiento reembolsable y de inversión presentan oportunidades actualmente no articuladas al ecosistema de servicios financieros, con potencial para incrementar el financiamiento de las pymes y de los emprendimientos. Su marco regulatorio necesita ser fortalecido e incluir requerimientos más claros en términos de la información provista a los inversionistas, la preservación de los fondos recolectados, los criterios mínimos de elegibilidad para las empresas que presentan proyectos financieros, el manejo de datos, los mecanismos de protección de los inversionistas, y la resolución de conflictos, entre otros.

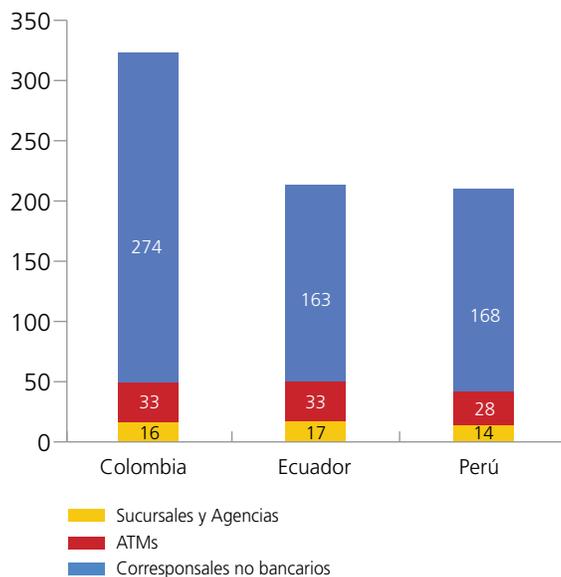
Otras oportunidades para avanzar en inclusión financiera requieren de la regulación de los proveedores de servicios de pago y de las empresas de remesas, como los proveedores de servicios financieros, y de mejoras en el marco de una supervisión aplicable. A esto se suma la necesidad de reforma del marco normativo e institucional alrededor del arrendamiento mercantil (*leasing* o *factoring*). Ambas figuras se regulan como actos mercantiles,¹⁹ no como actividades financieras.²⁰ Por tanto, carecen de articulación con la oferta de crédito y otros tipos de instrumentos que facilitan el acceso al financiamiento de las pymes. Al no existir un marco jurídico para transacciones garantizadas o un registro de garantías

muebles, tampoco se cuenta con la infraestructura y la regulación necesaria para promover su uso por parte de las instituciones financieras.

2.4 Puntos de acceso

En relación con sus pares en la Región, Ecuador presenta niveles similares de cobertura en cuanto a puntos de acceso (ver Figura 6). El país cuenta con una variada gama de puntos de atención con amplia cobertura geográfica, que incluyen agencias y sucursales, corresponsales no bancarios y ATM, entre otros. Existe información detallada sobre su localización, y volumen de transacciones, pero fragmentada. Su consolidación a nivel nacional y su análisis periódico son una gran oportunidad por abordar a través de la ENIF, pues esta información podría contri-

FIGURA 7. Puntos de acceso al sistema financiero en Ecuador y en los países de la Región por cada 100,000 habitantes



Fuente: Elaboración propia, en base a información pública disponible para los casos de Colombia y Perú, información provista por la SB y la SEPS en el caso de Ecuador.

Notas:

1. La información de puntos de atención de Colombia es al 2018.
2. La información de puntos de atención de Perú a junio del 2019.
3. La información de puntos de atención de la SEPS de Ecuador es a agosto del 2019.
4. La información de puntos de atención de la SB de Ecuador es a octubre del 2019.
5. Cajeros corresponsales en Perú incluyen establecimientos de operaciones básicas, que son establecimientos fijos o móviles operados por la propia empresa, en los que solo se pueden realizar las operaciones de agentes corresponsales.
6. Los corresponsales no bancarios en Ecuador son provistos por la SEPS. Incluyen a los corresponsales solidarios, las ventanillas de extensión y las oficinas especiales.
7. Los datos de población son al 2018.

buir a entender mejor los problemas de acceso desde la oferta y demanda de servicios financieros (ver Tabla 2).

Algunos bancos privados utilizan de manera prioritaria redes de agentes corresponsales no bancarios, no exclusivas, que constituyen el 83% del total de sus puntos. Las cooperativas de ahorro y crédito — la gran mayoría — y los bancos públicos, carecen de agentes corresponsales, por lo que prestan servicios de manera mayoritaria a través de sucursales o agencias (ver Tabla 4). Se reporta a BanEcuador como el principal actor que brinda servicios financieros a las poblaciones en zonas rurales o alejadas. La Supercias está discutiendo un proyecto para la comercialización de seguros a través de distintos canales, para que incluyan a los seguros del sistema financiero nacional.²¹

Los datos disponibles a nivel de parroquia²² permiten tener una comprensión un poco más precisa de las dificultades de acceso. Existen 1182 parroquias en el país, de las cuales aproximadamente un 27% carece de puntos de atención en el sistema financiero.²³ Esto significa que, al menos para operaciones básicas como pagos y depósitos, tres cuartos de la población tienen un punto financiero relativamente cercano. La población del 27% de las parroquias sin punto de atención tendrá que desplazarse a otra parroquia. Asimismo, puede apreciarse que ese 73.5% de parroquias cubierto tiene tanto instituciones bancarias como cooperativas de ahorro y crédito en la mitad de los casos (51%), en el 40% restante solo cuenta con presencia de bancos, y en el 10% restante solo con cooperativas (ver Figura 11). Las áreas en las que solo hay presencia de cooperativas están vinculadas con una mayor cantidad de población de bajos ingresos.²⁴ Finalmente, puede observarse que el nivel de

la cobertura varía ampliamente a lo largo del territorio. Hay una gran cantidad de parroquias (33.56%) que tienen disponibles entre 1 y 20 puestos de atención para 10,000 personas, mientras que una proporción menor (20%) tienen una cobertura por encima de 33 puntos de atención por cada 10,000 personas (ver Figura 12).

Entre las razones para la inexistencia de puntos de atención financiera en algunas parroquias, se incluye el bajo nivel de expansión y adopción de redes de agentes, tanto por bancos como cooperativas. Los corresponsales no bancarios son el punto más numeroso, pero su despliegue podría potenciarse a través de cambios normativos y aprendizajes sobre modelos de negocio exitosos. Asimismo, contemplar la posibilidad de contar con empresas administradoras de redes de agentes, apalancar la infraestructura de los agregadores de pagos, prohibir las prácticas de exclusividad, fortalecer las normas de protección al consumidor aplicables, así como asegurar un terreno nivelado de juego para su uso, se presentan como oportunidades para hacer más eficiente y favorable al cliente el despliegue de estas redes. Trabajar con las instituciones del sistema financiero, y en particular con las del SFPS, en entender mejor sus modelos de negocio y construir capacidades para su implementación, así como analizar su potencial para la entrega de pagos gubernamentales, también contribuiría a la expansión y al fortalecimiento de las redes de agentes. En el ámbito de las empresas de seguros, sería importante impulsar o expandir el proyecto de regulación de canales, de manera que se permita el uso de agentes corresponsales no bancarios para la comercialización de sus productos.

TABLA 1. Puntos de atención en Ecuador

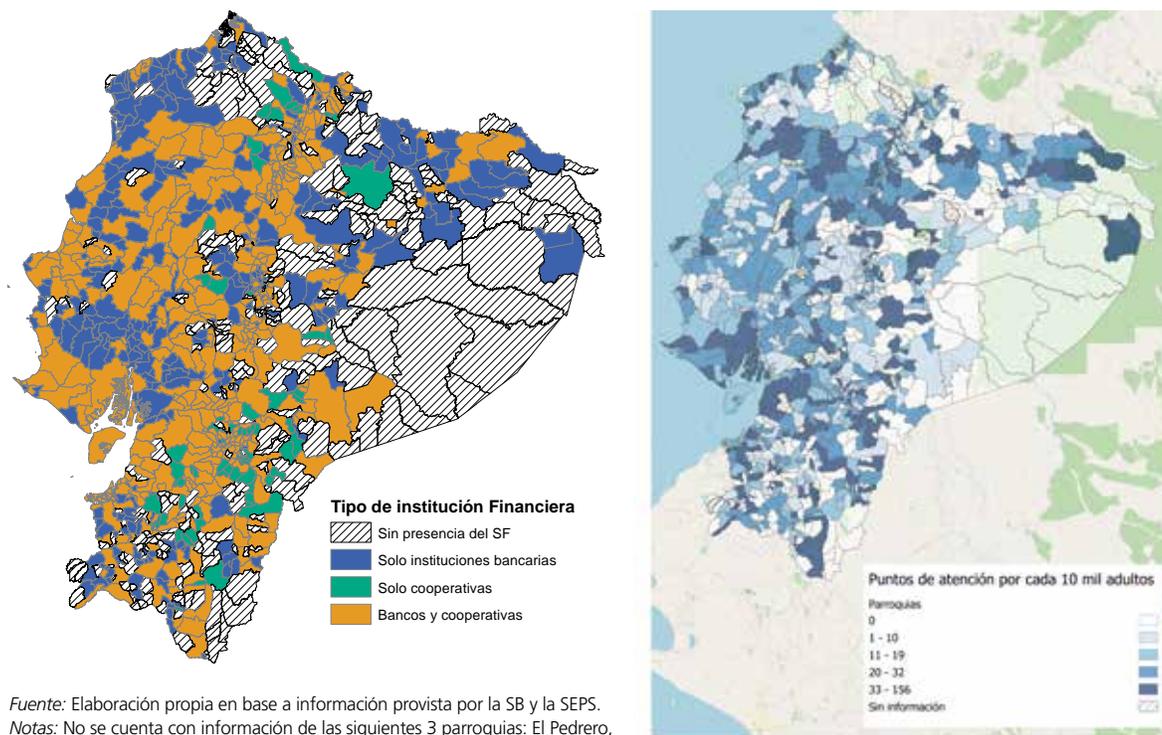
	Matriz	Sucursal	Agencia	ATM	CNB	Total
Bancos privados	24	137	873	4,542	27,340	32,916
Cooperativas de Ahorro y Crédito	565	185	1,003	1,043	497	3,293
Bancos públicos	2	24	106	50	0	182
Mutuales	4	0	35	1	0	40
Total	595	346	2,017	5,636	27,837	36,431

Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la SB y la SEPS.

Notas:

1. La información de la SB corresponde a octubre del 2019, y de la SEPS a agosto del 2019.
2. Las cooperativas de ahorro y crédito incluyen a Caja Central Financoop.
3. Los corresponsales no bancarios "CNB" incluyen a los corresponsales solidarios, las ventanillas de extensión y las oficinas especiales.
4. La información incluye los puntos de atención registrados por 565 Cooperativas de Ahorro y Crédito y 4 Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la Vivienda, activas al 31 de agosto del 2019.

FIGURA 8. Presencia de instituciones financieras por parroquia



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la SB y la SEPS.
 Notas: No se cuenta con información de las siguientes 3 parroquias: El Pedrero, Manga del Cura y Las Golondrinas.

2.5 Infraestructura y conectividad

2.5.1 Los sistemas de pagos minoristas

En Ecuador, el ecosistema de pagos se encuentra compuesto por infraestructuras de pago gestionadas por el BCE y las instituciones financieras. El BCE administra los principales sistemas de pagos minoristas en el país, mientras que los privados gestionan las redes de tarjetas, los cajeros automáticos (ATM) y las plataformas de pagos a través de dispositivos móviles. Existen 4 sistemas de pagos minoristas en Ecuador administrados y operados por el BCE. Un aspecto favorable de nuestro sistema de pagos es su claro mandato para favorecer la inclusión financiera, y en ese sentido, el haber permitido la conexión directa de entidades no bancarias (como las cooperativas) en el sistema de pagos interbancarios.

Los sistemas administrados por el sector privado se regulan como sistemas auxiliares de pagos y comprenden a entidades que ofrecen servicios muy variados, entre ellas a las entidades que administran sistemas de compensación de tarjetas, ATM o redes de pago electrónico; entidades con depósitos de compensación y liquidación de valores públicos o privados; administradores de red; y entidades que efectúan remesas. La regulación

diferenciada de los distintos tipos de redes y servicios de pago resulta necesaria para facilitar la expansión de los pagos digitales. A continuación, a modo de ejemplo, presentamos las características y retos principales en la expansión de algunos de estos sistemas:

a. Plataformas de pago móviles

Las plataformas de pagos móviles se regularon para impulsar el uso de pagos digitales. A la fecha, BIMO y BICOO son los únicos actores autorizados. Poco más de una veintena de instituciones participa en estas plataformas, por lo que sería importante analizar el motivo de la limitada participación de las instituciones, como es el caso de las medidas específicas de acceso, a fin de que estas no se usen como barreras de entrada para potenciales participantes.

b. Redes de tarjetas

El mercado de tarjetas está dominado por las principales marcas internacionales y por pocos bancos. MasterCard cuenta con una participación del 48%, Visa con un 27% y la red Diners mantiene una participación del 10% de las tarjetas emitidas. El mercado de emisión y adquirencia también se encuentra concentrado entre pocos participantes: Banco Pacífico (26.2%), Banco Pichincha (18.5%)

y Banco Diners (18%). Los puntos de acceso para el uso de tarjetas son ofertados por pocas compañías, las mismas que participan en la labor de adquisición y que son propiedad de los bancos emisores más grandes.

El Banco Mundial ha identificado un conjunto de barreras que dificultan la expansión del mercado de tarjetas y hacen ineficiente su funcionamiento. Entre ellos, por ejemplo, tenemos la percepción de que las tasas de descuento son altas, más aún si se las comparan con las de otros países de la Región (Argentina);²⁵ la obligación de que los comercios en Ecuador que hagan uso de TPV retengan el Impuesto al Valor Agregado en compras realizadas con tarjeta, que va del 0 al 12% de cada transacción; los tiempos prolongados para que a los comercios se les acredite el pago con tarjetas; los posibles toques de tasa de descuento a los comercios con volúmenes de venta bajos, mientras que tasas de menor valor son aplicadas a comercios con altos volúmenes de venta; y la inexistencia de lineamientos y medidas que promuevan la interoperabilidad y la competencia de las instituciones de procesamiento de tarjetas.

c. Redes de ATM

Banred y Coonecta son los actores que gestionan las redes de procesamiento de ATM. Banred es una empresa propiedad de 9 bancos, y Coonecta es propiedad de 25 cooperativas.²⁶ 16 bancos y 73 cooperativas participan en la red de ATM, lo que presenta una gran oportunidad de expansión. Los costos que tienen que asumir las instituciones financieras para participar en estos sistemas, así como las distorsiones vinculadas a la imposición de tarifas a los clientes, pese a la regulación de estas, parecen ser los principales obstáculos para una mayor utilización de este canal.

De acuerdo con información del Banco Mundial, el BCE tiene una gran oportunidad para potenciar los sistemas y actores a su cargo, de manera que faciliten y promuevan una adopción acelerada de los pagos digitales. Resulta importante que tengan un papel más activo en la promoción del uso generalizado de pagos digitales, que incluya, entre otras cosas, realizar una revisión de la regulación de las condiciones de operación, acceso y competencia en la infraestructura de pagos, y que contemple iniciativas regulatorias que promuevan el uso de otros mecanismos de cobro y pago, como la estandarización de identificadores de cuentas y el uso de códigos *Quick Response* (QR), que potencialmente eliminen la necesidad y los costos de operar con un TPV y que fomenten la competencia en el mercado de tarjetas. Ello requiere, también, de esfuerzos adicionales para forta-

lecer su capacidad de supervisión y regulación sobre las infraestructuras de pago.

Otras oportunidades se visualizan en los ámbitos de la seguridad informática y la continuidad operativa, que requerirán que las autoridades financieras cuenten con equipos multidisciplinarios, capaces de implementar protocolos de respuesta a nivel del sistema financiero.

Una mayor accesibilidad y análisis de la información sobre el funcionamiento y la estructura del mercado de los sistemas de pagos auxiliares y las plataformas de pagos móviles también contribuirían a fomentar la competencia en el mercado o a identificar potenciales barreras de entrada al mercado.

Finalmente, el país se beneficiaría si contara con un consejo nacional de pagos integrado por actores privados y por las autoridades financieras, que funcionara a la par de la estrategia de inclusión financiera, pues esto podría ayudar a detectar áreas de mejora e innovación, así como a asegurar que la implementación de las reformas al ecosistema de pagos digitales y su propio funcionamiento contribuyan a los objetivos de la política pública.

2.5.2 Infraestructura de crédito

La infraestructura de crédito en Ecuador contribuye de manera positiva al otorgamiento de créditos, al contar con una amplia base de datos compuesta por información positiva y negativa de los clientes. Sin embargo, existen oportunidades para completar la información existente, pues hay varios oferentes de crédito relevantes que no reportan información, entre ellos los segmentos 3, 4 y 5 del SFPS, las ONG no supervisadas y las casas comerciales. El BIESS, pese a estar obligado, no está reportando información de los créditos que genera (quirografarios e hipotecarios), y tiene una alta tasa de morosidad, lo que tiene consecuencias negativas para los indicadores de riesgo crediticio del sistema.

En el país existen dos centrales de información crediticia autorizadas por la SB, y una manejada por la SB. Se cuenta con información positiva y negativa de los clientes, pero no se hace uso de todas las fuentes de datos potenciales. Los mecanismos para corregir la información errónea en las centrales de información privadas parecen ser de difícil acceso.

El intercambio de información es una práctica que debe ser fortalecida a través de la regulación y de un cambio cultural. La producción e intercambio de la información son herramientas esenciales para la expansión de servicios financieros digitales. La inexistencia de un único marco jurídico que facilite estos intercambios

(como lineamientos para la implementación de API, o normas para la protección y privacidad de datos) y el recelo de las entidades a realizar estas prácticas, pueden ser factores que frenen la innovación y la expansión de los servicios financieros digitales. Instituciones como el Ministerio de Telecomunicaciones o la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos (DINARDAP) están trabajando desde diferentes perspectivas para facilitar el acceso a los datos.

Otros componentes importantes de la infraestructura crediticia ausentes en Ecuador incluyen al marco jurídico e institucional para las transacciones garantizadas. El marco jurídico existente, si bien contempla determinadas figuras contractuales que transfieren derechos típicos en el marco de un contrato de garantías muebles, como el arrendamiento mercantil y el *factoring*, no proveen de un marco que facilite el uso de cualquier activo como garantía mueble, no definen un marco genérico para su creación, publicidad y ejecución, ni articulan la utilización de estas garantías muebles con normas prudenciales, como por ejemplo, las referidas al manejo de provisiones.

Ecuador tampoco cuenta con un registro de garantías muebles que permita verificar los activos y sus cargas a través de una única base de datos electrónica. Los registros mercantiles existentes no cumplen esta función al ser bases de información electrónica que registran cambios en la propiedad y en otros derechos sobre determinados bienes, garantizando la validez de ciertos títulos.²⁷ Estos registros no permiten acceder a la información sobre los derechos garantizados sobre bienes muebles, al no existir un marco normativo al respecto. Un registro de garantías muebles se caracteriza por estar unificado (a nivel geográfico y con relación a los distintos activos muebles). No certifica la validez de los contratos ni les otorga valor a los bienes, sino que provee de información sobre los cambios en los derechos de propiedad (uso, goce y disfrute, entre otros) sobre dichos bienes, en función del reporte electrónico de la misma. Para hacer efectivo el marco de transacciones garantizadas, también se debe contar con un marco normativo e institucional para la recuperación del dinero de préstamos en créditos con colaterales acorde, por lo que se observan oportunidades adicionales de mejora.

2.5.3 Infraestructura de conectividad

El país está trabajando en incrementar el acceso a las herramientas digitales y a la cobertura de internet y de las telecomunicaciones, a través de diferentes acciones y políticas que incluyen el plan Ecuador Digital, liderado

por el Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (MINTEL).²⁸ De acuerdo con datos del ARCO-TEL, el 66% de los hogares a nivel nacional tiene acceso a internet, de los cuales el 54% corresponde a internet móvil. Además, el 91.4% de la población tiene líneas de teléfono móvil activas, la mayoría bajo la modalidad de prepago (72%), y el mayor obstáculo para su uso está vinculado a los costos. Se observan inconsistencias en la información sobre la infraestructura de la conectividad (INEC vs ARCOTEL). Contar con una única fuente de información, y una mayor granularidad de la misma (cobertura, calidad de red y precios) contribuirá al objetivo de avanzar en la digitalización de los pagos en el país. Información anecdótica señala que la cobertura es baja en el sector rural, particularmente, en las áreas de las comunidades indígenas.

2.6 Productos y servicios favorables a la inclusión financiera

Los ecuatorianos cuentan con una variada, aunque insuficiente, gama de productos y servicios financieros. Se han logrado importantes progresos a través de la regulación de cuentas básicas, microcrédito, créditos a las pymes y las plataformas de pago móvil. Los diversos productos son ofrecidos tanto por los bancos como por las entidades del sector financiero popular y solidario (SFPS). Esta gama de productos podría ser complementada con normas que autoricen la provisión de pagos y cuentas transaccionales por instituciones no bancarias, y que reconozcan como parte del sistema financiero a los ofrecidos por las empresas de *leasing* y *factoring*.

Una mayor, más adecuada y eficiente oferta de ahorro, pagos y microseguros es importante para avanzar en inclusión financiera. Sin embargo, se ha identificado la existencia de algunas distorsiones y de barreras regulatorias y de mercado. Las cuentas básicas, por ejemplo, han experimentado un reciente aumento, pero su penetración en el mercado aún es baja, probablemente debido a la dificultad de aplicación del régimen simplificado de “Conoce a tu cliente”, la falta de despliegue del producto en las instituciones financieras y el desconocimiento de los consumidores, entre otros factores.²⁹ Los medios de pago electrónicos solo pueden ser ofertados por instituciones tradicionales, lo que limita la innovación y la competencia de mejores productos en el mercado. La oferta de remesas está limitada por la falta de regulación para su actuación como proveedores de servicios financieros, la restricción de uso de medios de pago electrónicos y la falta de claridad sobre el uso de las normas para

la prevención del LD/FT. La oferta de microseguros y de seguros masivos también podría potenciarse de ir acompañada de un marco regulatorio adecuado. Aunque se conoce la oferta de estos productos en el mercado, no se cuenta con un marco jurídico que habilite o promueva su expansión, y facilite su distribución a través de una amplia gama de canales. Finalmente, sería importante trabajar para entender mejor la cobertura y la calidad de los productos de pensiones para las poblaciones de bajos ingresos.

El financiamiento a través del sistema financiero también brinda grandes oportunidades para contribuir al desarrollo del país, a través de la canalización del ahorro a actividades productivas e innovación. Sin embargo, observamos que pese a contar con una amplia gama de productos crediticios y variedad de proveedores, estos no necesariamente responden a las necesidades del mercado ni tienen en cuenta sus riesgos. La abundante regulación sobre las carteras obliga a las instituciones financieras a desagregar la oferta crediticia hasta en 16 diferentes tipos de crédito, que no obedecen a criterios vinculados a riesgos específicos, ni están diseñados para satisfacer las necesidades de los clientes. El crédito para individuos, que por lo general se canaliza a través de la cartera de consumo, muestra un crecimiento pronunciado entre el 2016 y el 2017, lo mismo que la morosidad.

A futuro, sería importante validar que estas regulaciones no afectan la oferta adecuada de crédito o la encarecen. También se observan oportunidades en un mejor monitoreo de la salud financiera de los individuos y de las empresas, pues en la actualidad no se cuenta con información completa que permita determinar el nivel de endeudamiento o sobreendeudamiento en el mercado. Tampoco existe información que permita cuantificar el uso de financiamiento informal o fuera del sector regulado.

El país ha trabajado a través de distintos instrumentos e instituciones, sobre todos bancos públicos, en facilitar el financiamiento de las mipymes. Los instrumentos incluyen el sistema nacional de garantías, los fondos de garantías, las garantías recíprocas, los instrumentos de capital de riesgo y el *factoring*, entre otros. Las diversas acciones podrían ser canalizadas mejor si se coordinaran y si se hiciera un seguimiento de su impacto, sobre todo en el sector privado, cuyas actividades podrían estar siendo desplazadas por esquemas subsidiados de manera innecesaria.

El crédito a las microempresas ha mostrado un desempeño positivo en términos de volumen. Sin embargo,

factores como su acelerado crecimiento o las altas tasas de morosidad, en particular para algunas instituciones financieras, deben ser analizados con cuidado. La regulación de esta cartera podría estar generando distorsiones en la forma de colocación de los créditos. Los constantes cambios en su definición y en las tasas de interés aplicables dificultan la medición de su evolución a lo largo del tiempo, así como del impacto de los cambios en su regulación. Algunos estudios (Marulanda Beatriz 2018) señalan que en los últimos años (del 2010 en adelante) el mercado se ha ido desplazando hacia el otorgamiento de microcréditos con montos más altos, y se ha ido reduciendo en número de desembolsos.

Hay dos temas transversales que generan barreras en la oferta de productos financieros relevantes para la inclusión financiera: los techos a las tasas de interés y las tarifas máximas, y temas vinculados al cumplimiento de la debida diligencia del cliente. Respecto a esto último, la regulación del país cuenta con un régimen simplificado para el cumplimiento de normas de “Conoce a tu cliente”. Sin embargo, para abrir cualquier cuenta (personas físicas y jurídicas), se debe verificar o registrar varios atributos, que no necesariamente son requeridos para dar cumplimiento a las normas de prevención de LD/FT. Por ello, resultaría importante trabajar en establecer de manera clara cómo aplicar el enfoque proporcional al riesgo por parte de las instituciones financieras, y hacerlo en coordinación con las autoridades de supervisión. La ausencia de una identificación de los segmentos de menor riesgo para la economía del país parecería estar contribuyendo a la falta de puesta en práctica de dicho régimen simplificado. La evaluación nacional de riesgos para prevención de LD/FT, en curso, podría facilitar la implementación del enfoque proporcional mencionado.

Las tarifas y tasas de interés máximas son determinadas de manera periódica, lo que puede haber afectado la oferta sostenible y adecuada de productos financieros. Aunque los techos a las tasas de interés pueden hacer más asequibles los productos financieros para algunos consumidores, los efectos de dichos techos deben ponerse en una balanza con las distorsiones que pueden generar en el mercado, como es el caso de una potencial disminución de la oferta de determinados productos sujetos a tarifas muy estrictas, o la creación de esquemas complejos en la estructuración de precios que terminan afectando al consumidor y su confianza en el sistema financiero. Algunos estudios refieren, por ejemplo, que los techos a las tasas de interés de microcrédito han llevado al aumento del tamaño promedio de los mismos.³⁰

De cara al futuro habrá que ponderar cómo estas herramientas pueden utilizarse generando las menores distorsiones posibles en el mercado, particularmente, en los segmentos objetivos de la ENIF.

2.7 Pagos gubernamentales e inclusión financiera

Observamos también una gran oportunidad para incrementar la inclusión financiera a través de los pagos gubernamentales. En esta misma línea, MIES ha dado inicio al proyecto “Pago Seguro” por el que se propone migrar a los participantes de sus programas que reciben sus pagos en ventanilla, a la modalidad de recepción a través de una cuenta en una institución financiera. En la actualidad, solo 1.5 de cada 10 personas que participan en el programa “Bono de Desarrollo Humano”, reciben sus pagos en cuentas.³¹

Para ello se requiere la acción coordinada y articulada de distintos actores gubernamentales y del sector privado. Incorporar a más instituciones financieras al mecanismo de pago con depósito en cuenta es esencial, así como también lo es incorporar una mayor cantidad de puntos de atención, incluyendo sucursales, agentes corresponsales y ATM. Además, para facilitar el uso y favorecer la transparencia de cara a los usuarios MIES con bajos niveles de educación financiera, resulta fundamental trabajar en la oferta de cuentas básicas con características estandarizadas, y en la incorporación de medios de pago digitales, con bajos costos y acompañados de procesos sencillos para solventar los problemas en los procesos de cobro. Dado que estos pasos requieren una implementación progresiva y secuenciada, resulta necesario seguir optimizando, en el corto y mediano plazo, el mecanismo de desembolso en ventanilla, para garantizar la accesibilidad y la eficiencia en los mecanismos de pago.

2.8 Protección al consumidor y educación financiera

La protección al consumidor es esencial para incrementar la confianza de los consumidores en el sistema financiero y resolver los problemas de asimetrías de poder e información propios de la provisión de servicios financieros. Un principio básico de un marco efectivo de protección al consumidor consiste en garantizar la misma protección a todos los consumidores del sistema financiero, independientemente de quién provea el servicio o quién regule

a la institución financiera. En el país, sin embargo, los estándares de protección para los distintos consumidores difieren según quién sea el proveedor de los servicios financieros, y en muchos casos, como en el caso de los proveedores de remesas, no se cuenta con un marco de protección aplicable.

Pese a que la regulación actual cubre todas las áreas de protección al consumidor (transparencia, trato justo, mecanismos de resolución de conflictos y privacidad de datos), los derechos y la protección garantizados son incompletos o se aplican de manera inconsistente entre las distintas instituciones.³² Hacia el futuro, el país se beneficiaría de contar con un análisis transversal y detallado de las normas aplicables para identificar estas brechas. Por ejemplo, las normas sobre transparencia, en lo que refieren a la divulgación y la venta de productos financieros, o sobre temas de publicidad, tienen una cobertura muy distinta según se analicen las disposiciones de la SB o de la SEPS, y no se contemplan obligaciones de esta naturaleza para entidades supervisadas para el BCE como las empresas de remesas. Adicionalmente, la legislación para la protección al consumidor de productos y de servicios financieros comercializados por medios digitales aún está en su etapa naciente.³³

También existen oportunidades para fortalecer la capacidad de los reguladores con relación a los temas de supervisión. Solo la SB cuenta con un departamento dedicado de manera exclusiva a la protección al consumidor. Esta misma institución está proponiendo cambios sobre el marco de protección de los derechos de los usuarios en temas como la protección de datos. No se observa un despliegue de distintos mecanismos para la supervisión *in situ* o *extra situ*, y no hay una coordinación entre las distintas autoridades para armonizar e implementar medidas por temas que estén afectando de manera generalizada a los consumidores.

El marco de resolución de controversias también podría ser fortalecido, armonizando las protecciones existentes de manera que todos los clientes del sistema financiero tengan acceso a los mismos mecanismos, en las mismas condiciones. Las entidades sujetas a la SB y a la SEPS están obligadas a contar con mecanismos de resolución de conflictos internos, pero no está claro su nivel de efectividad. Por lo tanto, se deberán implementar mecanismos que garanticen una cobertura adecuada para los clientes, los usuarios y los socios, considerando la naturaleza de las entidades que conforman el Sistema Financiero Nacional. La supervisión *in situ* para la Superfincias y las entidades bajo supervisión del BCE carece de

normativa al respecto. Además, la protección se reforzaría de manera sustantiva con la implementación de un mecanismo único externo que garantizara la imparcialidad en la resolución de controversias. El Defensor del Cliente es la instancia contemplada por la Constitución Política de la República de Ecuador para proveer de un mecanismo de resolución de conflictos, sin embargo, solo las entidades bajo el control de la SB cuentan con esta figura.

Finalmente, en temas de educación financiera, se observa la existencia de múltiples iniciativas, y gran interés por parte de diversos actores relevantes, gracias, en gran parte, a los mandatos legales existentes para implementar este tipo de programas. Estos mandatos legales y programas públicos, sin embargo, carecen de un esfuerzo de articulación y estructuración, y son manejados de manera aislada por el BCE, la SB, la SEPS y la

Supercias. Además, requieren incorporar a los segmentos objetivos de la estrategia, en aras de contribuir con los objetivos de inclusión financiera del país.

La ENIF propone la articulación de las normativas, actividades y proyectos existentes en esta materia. Diferentes encuestas revelan altos niveles relativos de educación financiera en la población, aunque la percepción generalizada es un bajo nivel de actividad en la materia. Ello se debe, probablemente a que, pese a la activa participación de los sectores público y privado, hace falta un enfoque integral, que incluya acciones de comunicación concretas. Adicionalmente, resulta imperativo que las intervenciones más significativas sean acompañadas de instrumentos que verifiquen su efectividad e impacto en los usuarios de manera rigurosa, y que los aprendizajes de los diferentes esfuerzos se compartan para fortalecer los programas existentes.

Notas

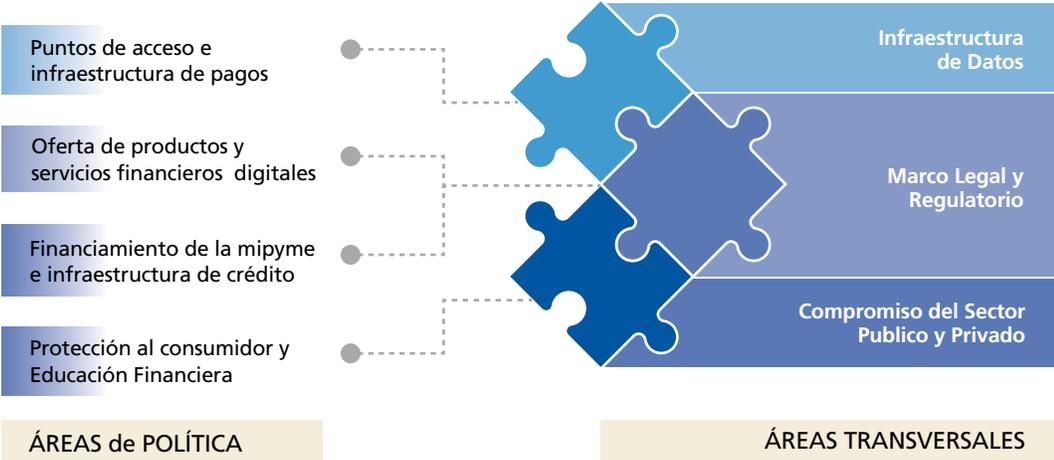
8. El Global Findex define este indicador como la proporción de personas con cuenta en bancos y otras instituciones financieras o que reportan el uso de dinero electrónico en los últimos 12 meses. En Ecuador, este porcentaje refleja el número de adultos con cuentas en bancos y cooperativas.
9. Según información de la SB, 9.2 millones de personas tienen depósitos en el sistema de bancos privados, lo que representa el 74.7% de las personas en edad de trabajar (SB 2019d).
10. Banco Mundial 2017a.
11. RDF 2017.
12. BCE 2018b.
13. Diagnóstico de Inclusión Financiera 2020.
14. Incluyendo al BIESS.
15. Cifras a 2018. Ver BID 2018, en línea: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Fintech-Latin-America-2018-Growth-and-Consolidation-final.pdf>.
16. La SB viene trabajando desde mayo del 2019 en la implementación de un modelo de supervisión basado en riesgos para el desarrollo de procesos de supervisión especializados con la asistencia técnica del Toronto Centre, la OTA y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Actualmente, se está ejecutando un proceso de supervisión basada en riesgos al Holding IESS-BIESS (información provista por la SB, en agosto de 2020).
17. Banco Mundial 2017c.
18. Ver capítulo VI de la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación, del 28 de febrero del 2020.
19. Lo que hace referencia, básicamente, a las condiciones necesarias para la validez de estos acuerdos como actos jurídicos. Ver Código de Comercio Mercantil capítulos tercero y cuarto.
20. De acuerdo con el Código Orgánico Monetario y Financiero, art- 143 y 144, las “actividades financieras” son el conjunto de operaciones y servicios para facilitar la circulación de dinero y realizar intermediación financiera, y las entidades que las ejercen deben estar autorizadas por la SB y la SEPS en el marco de sus competencias.
21. Conversación durante la misión en junio del 2019 con la Supercias.
22. División política territorial de menor tamaño en Ecuador.
23. Este cálculo se realizó a partir de información disponible provista por la SB y la SEPS, teniendo como universo 1040 parroquias, pues las restantes estaban agregadas por cabeceras cantonales.
24. Entre los usuarios MIES, por ejemplo, una proporción significativa viven en zonas atendidas únicamente por cooperativas.
25. En este país se ha establecido una regulación para que año a año estas tasas tengan un valor decreciente. Ver en línea: http://www.bcra.gov.ar/Noticias/Noticia_directorio.asp.
26. Marulanda Consultores 2018 en función de la información provista por la SB.
27. DINARDAP gestiona 16 registros mercantiles a nivel nacional, y se apoya en los registros de propiedad, en los más de 200 cantones en los que no se cuenta con un registro mercantil. Ninguno de estos registros se encuentra interconectado.
28. Del lado del Sistema Financiero también se reconoce la necesidad de mejorar la conectividad. Así, por ejemplo, la SB propuso el 02 de diciembre de 2019, mediante Oficio No. SB-DS-2019- 0444-O un proyecto de “Desarrollo y promoción de inclusión financiera (IFN), para entre otras cosas; ampliar la cobertura, crear nuevos productos y servicios financieros, impulsar procesos de educación financiera y de protección al consumidor de servicios financieros.
29. La SB recientemente modificó los requerimientos para la apertura de una cuenta básica, disponiendo que para estos efectos se solicite únicamente la cédula de identidad nacional. Ver Resolución SB’2020’0526, con fecha 5 de mayo del 2020.
30. Marulanda consultores 2018.
31. Banco Mundial, información provista por MIES.
32. Banco Mundial 2020, Diagnóstico de Inclusión Financiera de Ecuador.
33. La SB presentó un proyecto de Reforma al COMF el 06 de agosto de 2019, mediante Oficio SB-DS-2019-0291-O. Posteriormente, presentó un nuevo proyecto el 28 de octubre de 2019, mediante Oficio Nro. SB-DS-2019-0359-O, en el que se incluía norma para fortalecer la protección al consumidor financiero; y, la promoción de la inclusión financiera y desarrollo de las empresas de tecnología financiera (Fintech).

3. Prioridades y áreas de la política

La ENIF identifica y prioriza cuatro áreas de política, que permitirán estructurar las acciones para avanzar en inclusión financiera durante los próximos 4 años. Estas áreas concentran un conjunto de retos y oportunidades que deben ser atendidos para lograr profundizar la inclusión financiera en el país: (i) puntos de acceso e infraestructura de pagos, (ii) oferta de productos básicos y de servicios financieros digitales, (iii) financiamiento de la mipyme e infraestructura de crédito, y (iv) protección al consumidor y educación financiera.

En este apartado, se describen los objetivos y el marco de actuación para cada una de las áreas de política y los elementos transversales, a modo de cimientos, que deben acompañar los cambios en cada una de las áreas de política, y que representan elementos típicos de cualquier entorno favorable a la inclusión financiera. Estos elementos transversales a las 4 áreas de política antes mencionadas, incluyen: (i) el compromiso de los sectores público y privado, (ii) un marco regulatorio favorable para expandir la inclusión financiera, y (iii) la infraestructura del sistema financiero y de conectividad.

FIGURA 9. Áreas de la política y áreas transversales a la ENIF



3.1 Áreas de política

3.1.1 Puntos de acceso e infraestructura de pagos

Esta área de política se enfoca en acercar las instituciones financieras a los individuos a través de puntos de acceso seguros, convenientes y costo-eficientes. También tiene como objetivo favorecer un funcionamiento más eficiente de la infraestructura de pagos minorista, que permita el uso de medios de pagos digitales más convenientes, accesibles y seguros; y que a su vez posibilite el desarrollo de un ecosistema más amplio de servicios financieros digitales, que incluyan otros productos y servicios financieros. Los siguientes objetivos serán abordados en esta área de política:

- Mejorar el alcance y calidad de los canales basados en agentes corresponsales, con especial atención a la zona oriental de Ecuador, las áreas rurales, las zonas habitadas por poblaciones indígenas y afroecuatorianos (ver Sección 3.3 sobre las brechas de la inclusión financiera de estas poblaciones).
- Disminuir el costo y hacer más conveniente el uso de redes de aceptación de tarjetas y de pagos minoristas en general, a través del fomento de una mayor competencia e innovación en el mercado de operadores de sistemas de pago.
- Implementar mejoras al sistema nacional de pagos, enfocándose en criterios de eficiencia, continuidad, sostenibilidad y seguridad de las operaciones.

3.1.2 Oferta de productos básicos y servicios financieros digitales

- Esta área tiene como objetivo favorecer la oferta de productos simples, convenientes y de bajo costo para facilitar el acceso y uso de productos y servicios financieros, por parte de consumidores que actualmente no acceden a o no usan servicios financieros formales, incluyendo los segmentos prioritarios referidos en la Sección 1. Los siguientes objetivos específicos serán perseguidos en esta área:
- Permitir la entrada y el incremento de proveedores de servicios no financieros basados en el uso de nuevas tecnologías.
- Incentivar, por parte de las instituciones financieras y de los usuarios, la oferta y la adopción de productos financieros en las áreas de pagos, ahorros, créditos, y seguros, especialmente diseñados para responder a

las necesidades de las poblaciones excluidas o subatendidas.

- Distribuir a través de canales electrónicos los pagos frecuentes y de gran volumen, como las transferencias de programas sociales y los salarios.

3.1.3 Financiamiento de la mipyme e infraestructura de crédito

El acceso a financiamiento por parte de las mipymes favorece al crecimiento económico del país y aumenta el empleo. Un mercado competitivo para la oferta de servicios microfinancieros puede jugar un rol importante en proveer acceso e incrementar el uso de servicios financieros por parte de los individuos de bajos ingresos, de modo que manejen de mejor manera las fluctuaciones de sus ingresos y suavicen el impacto de sus necesidades de consumo. Los siguientes objetivos específicos serán abordados en esta área de política:

- Reducir las distorsiones que limitan la oferta de crédito y generan un terreno desnivelado de juego.
- Redefinir o mejorar el rol estratégico de la banca pública con relación a la inclusión financiera.
- Mejorar el manejo del riesgo crediticio y la estructura de gobierno de las instituciones con particular incidencia en la inclusión financiera, como los bancos públicos y las cooperativas de ahorro y crédito.
- Fortalecer el sistema de información crediticia, de manera que se garantice información completa, oportuna, y con mecanismos adecuados de acceso y rectificación por parte de los consumidores.
- Crear un entorno favorable para las transacciones con garantías no tradicionales, y mecanismos innovadores de financiamiento basado en activos.

3.1.4 Protección al consumidor y educación financiera

Un marco robusto de protección al consumidor es indispensable para asegurar que los consumidores estén bien informados y protegidos de prácticas abusivas o injustas. Asimismo, las mejoras en las capacidades financieras de los consumidores actuales y potenciales son importantes para asegurar que todos poseen el conocimiento, las habilidades y las actitudes necesarias para participar y beneficiarse de los servicios prestados por el sistema financiero formal. Los siguientes objetivos específicos se abordarán en esta área de política:

- Fortalecer y expandir el marco de protección al consumidor financiero para garantizar que se les otorgue información completa y consistente sobre los productos y servicios financieros, aún antes de adquirirlos, y que se les brinde un trato justo.
- Fortalecer la capacidad de supervisión de las diferentes autoridades financieras en materia de protección al consumidor.
- Asegurar que los consumidores tengan acceso fácil y hagan uso de manera efectiva de mecanismos de resolución de controversias externos, para lidiar con problemas con los proveedores de servicios financieros.
- Mejorar el contenido, la calidad y la coordinación de los esfuerzos de educación financiera.

3.2 Elementos transversales

Los elementos transversales comprenden instrumentos que facilitan y, en algunos casos, condicionan, la ejecución de las acciones en el marco de las áreas de política definidas. Son transversales a las distintas áreas priorizadas, en la medida en que tanto la infraestructura como el marco regulatorio y el compromiso de los distintos actores es indispensable para la ejecución de las acciones o se refleja en acciones concretas en el marco de cada área de la política.

3.2.1. Compromiso de los sectores público y privado

Los esfuerzos en materia de inclusión financiera requieren el compromiso tanto de las autoridades del sector público, como de los actores del sector privado. De las autoridades del sector público se espera que este compromiso se exprese a través de políticas, programas y medidas legales o regulatorias que contribuyan a alcanzar los objetivos de inclusión financiera con los recursos adecuados y con la celeridad necesaria. De los actores del sector privado se espera una mayor conciencia sobre las oportunidades de negocio que brindan las poblaciones no atendidas o mal atendidas por los servicios financieros, y las acciones dirigidas a ampliar su base de clientes en este sentido.

El conjunto de acciones determinadas para que el país avance en inclusión financiera requiere que este compromiso se exprese con la participación de los distintos actores a través de los organismos de coordinación, la reorientación de los modelos de negocio o institucionales, para atender a los consumidores minoristas, y la adopción de nuevas tecnologías para mejorar la eficien-

cia operativa y reducir los costos de llegar a los clientes con menos ingresos.

3.2.2. El marco legal y regulatorio

Un rol fundamental de las autoridades del sector público es facilitar que el marco legal y regulatorio contribuya a la competencia y a la innovación, mientras que, a su vez, protege a los consumidores y garantiza la estabilidad del sistema financiero. Este marco jurídico debe establecer con claridad las reglas de juego en el mercado, y garantizar un terreno de juego justo, abierto e igual para todos los competidores.

Muchas de las acciones a desarrollar en el marco de las diferentes áreas de política requerirán reformas de carácter legal o regulatorio. Por ejemplo, las mejoras dentro del pilar 4 de protección al consumidor requerirán ser exigibles a través de regulaciones, y accionables a través de la capacidad de sanción de los entes reguladores. La ENIF de Ecuador no solo contempla cambios en las actuales regulaciones, sino que también contempla la creación de nuevos marcos normativos, que permitan, por ejemplo, que entidades no bancarias provean servicios de pago o dinero electrónico. De ahí que, la Asamblea Nacional de Ecuador y la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF) tengan un rol relevante en la efectiva y adecuada implementación de las acciones.

3.2.3. Infraestructura de datos

La información cuantitativa y cualitativa sobre el estado de la inclusión financiera es esencial para determinar los objetivos en esta materia y monitorear los avances al respecto. El país cuenta con una vasta cantidad de información, que podría aprovecharse de mejor manera si se consolidaran y se unificaran estándares de recolección, reporte y variables.

Cada una de las acciones en las áreas de política requiere de información cuantitativa para informar su estrategia de implementación o para verificar el progreso o impacto de la medida. Por tanto, es esencial que a través de la estrategia se aborde el tema de tener una única infraestructura de datos de inclusión financiera, que responda a las necesidades de los programas en marcha y facilite la evaluación de las acciones para avanzar en esta materia.

Esta estructura de información será relevante para el cumplimiento de otros objetivos del sistema financiero, en adición a la inclusión financiera, pues, por ejemplo, contar con una información de la cartera de crédito a

nivel país permitirá monitorear mejor su evolución, y los potenciales problemas de salud de la cartera, los cuales son difíciles de identificar cuando se cuenta con información fragmentada.

3.3 Segmentos de la población a priorizar

La implementación de las acciones definidas en torno a las áreas de política y sus objetivos, prestarán particular atención a resolver los problemas de acceso, uso y calidad de los servicios financieros para segmentos específicos de la población que se han identificado como los más vulnerables. Estos comprenden a las mujeres, la población de bajos ingresos, y la población rural, en particular a la población indígena, montubia y afroecuatoriana,³⁴ por ser segmentos que no reciben los beneficios de la inclusión financiera de la misma manera (ver Figura 9).

Dado que las medidas de inclusión financiera se orientan predominantemente a identificar y resolver las barreras de la población de bajos ingresos, la atención a este segmento de la población está implícita en toda la estrategia. Sin embargo, las diferencias en el acceso y el uso de los servicios financieros por parte de segmentos de la población de las mujeres, del sector rural (incluyendo a la población indígena y la afroecuatoriana) o de los migrantes, requiere evaluar el actual nivel de acceso y uso de estas poblaciones, identificar barreras particulares que puedan estar afectando su interacción con el sistema financiero y tomar medidas específicas para enfrentar este nivel desproporcionado de menor acceso y uso.

La información sobre el acceso y el uso de los servicios financieros de estos segmentos, en particular, la información sobre las mujeres y las etnias resulta de difícil acceso y se presenta de manera poco estructurada; tanto desde el punto de vista de la oferta (provisión de servicios financieros, por la SB o la SEPS) como desde la demanda (ENEMDU).

Mujeres

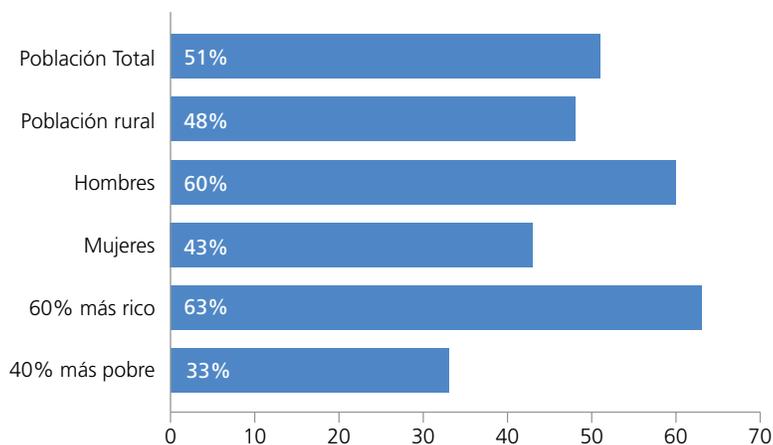
Las mujeres en Ecuador representan el 50% de la población total y el 55% de la población económicamente activa.³⁵ Sin embargo, solo el 43% de esta población tiene acceso a una cuenta en el sistema financiero, lo que está muy por debajo en relación con los hombres (ver Figura 10).³⁶ Cabe destacar que esta brecha de género de 17 p.p. es mucho más amplia que la brecha de Latinoamérica que es de 7 p.p.

Las brechas con relación al uso de productos financieros, como el ahorro o el crédito, con relación a los hombres, en muchos casos casi duplican a los porcentajes de las mujeres. Las brechas en el uso de medios de pagos digitales con tarjeta de débito o la realización de pagos también resultan significativas. Las mujeres, sin embargo, hacen un mayor uso de mecanismos informales de ahorro, como el uso de cajas fuertes o alcancías en sus hogares (ver Figura 2).

La falta de garantías, de historial crediticio y la imposibilidad de comprobar los ingresos son razones que afectan de manera negativa y desproporcionada el acceso a crédito por parte de las mujeres, y en comparación a los hombres.³⁷ También existe una percepción más elevada de la imposibilidad de pago en relación a los hombres.³⁸ Otros factores económicos y socioculturales que afectan el acceso a crédito de las mujeres, sobre todo en los segmentos de menores ingresos, tienen relación con el bajo nivel de educación (alta proporción de mujeres con educación básica o inferior), la capacidad de generación de ingresos y la capacidad para administrar actividades productivas o para generar redes de apoyo.³⁹

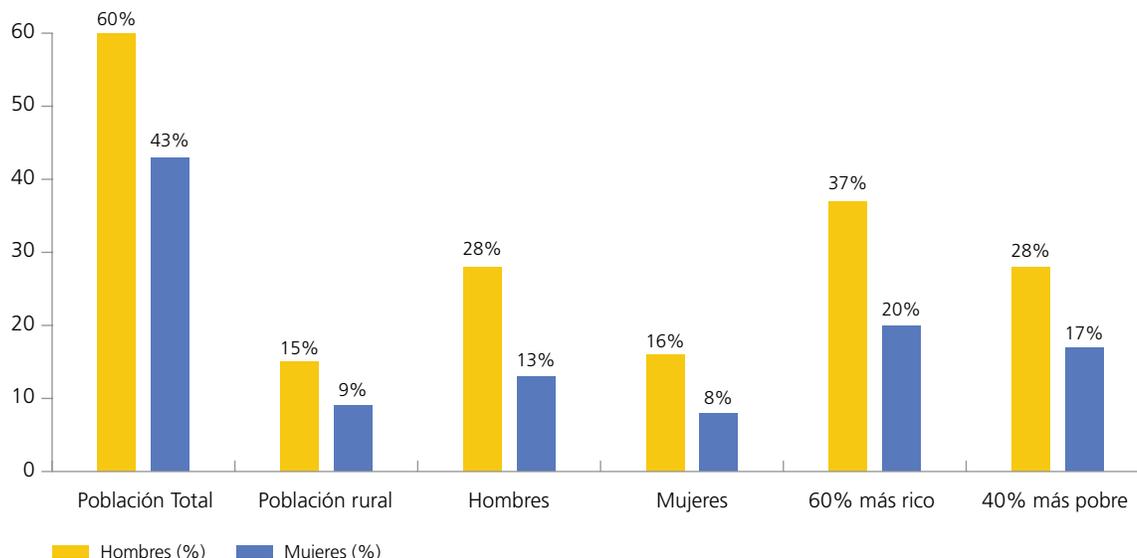
Del lado de la oferta también se observa una atención predominante de hombres en la provisión de servicios financieros. Así, por ejemplo, el monto total de depósitos en las instituciones financieras está distribuido en un 48% para las mujeres y en un 52% para los hombres. Para el monto total de crédito esta diferencia es aún mayor, con un 60% del crédito con participación masculina, y un 40% femenina.⁴⁰ Algunos de los factores que contribuyen a estas grandes diferencias de acceso y uso de los instrumentos de crédito, desde el lado de la

FIGURA 10. Tenencia de cuentas por segmentos de la población



Fuente: Banco Mundial 2017. Global Findex.

FIGURA 11. Tenencia de cuentas, ahorro, crédito y medios de pago digitales, por hombres y mujeres



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta de inclusión financiera. BCE 2018.

oferta, incluyen la ausencia de productos especializados, la falta de información sobre estos productos al alcance de las mujeres y los excesivos requerimientos de documentación.⁴¹

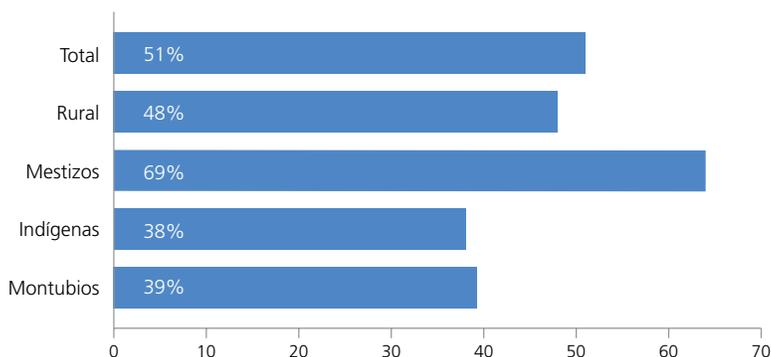
Sector rural

La población rural en Ecuador constituye el 36% del total (alrededor del 5.8 millones de ecuatorianos)⁴² e incluye segmentos con características específicas como la población indígena, mulata, afroecuatoriana y montubia,⁴³ que a su vez representan, aproximadamente, el 18% de los hogares en el país.⁴⁴ Estos segmentos están distribuidos entre la zona urbana y la rural, aunque la población indígena (80%) y montubia (53%) se encuentran mayoritariamente en zonas rurales.

El acceso de la población que habita en zonas rurales está por debajo del nivel del acceso promedio del país debido a un conjunto de factores económicos, infraestructurales y socioculturales. Las disparidades en el acceso de las distintas etnias son aún más pronunciadas (ver Figura 11). De hecho, los datos revelan que aquellas parroquias con mayor proporción de población étnica tienen menores niveles del acceso al sistema financiero (ver Tabla 2).

La información disponible señala que las actividades de las instituciones financieras están concentradas en las zonas urbanas. La participación de los hogares de zonas rurales, considerando el monto total de créditos o depósitos, según datos de la oferta, no supera el 15% del

FIGURA 12. Tenencia de cuentas en población rural y por etnias



Fuente: Elaboración propia en base a ENEMDU 2017.

TABLA 2. Proporción de parroquias con puntos de acceso al sistema financiero por etnias

	Proporción de grupos étnicos por parroquia		
	0 a 30%	30% a 60%	60% a más
	Proporción de parroquias con puntos de atención (%)		
Todas las etnias	76%	83%	61%
Población indígena	77%	72%	55%

Fuente: Elaboración propia en base a ENEMDU 2017.

total.⁴⁵ La magnitud de la brecha también es significativa con respecto al uso de medios de pago digitales.

Adicionalmente, los datos de las diferentes poblaciones ecuatorianas⁴⁶ revelan una brecha de acceso aún amplia, en términos comparativos, cuando se las analiza con relación al conjunto de la población (ver Tabla 2). Los indicadores de acceso a cuentas y del acceso a medios de pagos digitales muestran grandes disparidades, y la distancia de los puntos de atención es una barrera significativa y desproporcionada para los hogares indígenas

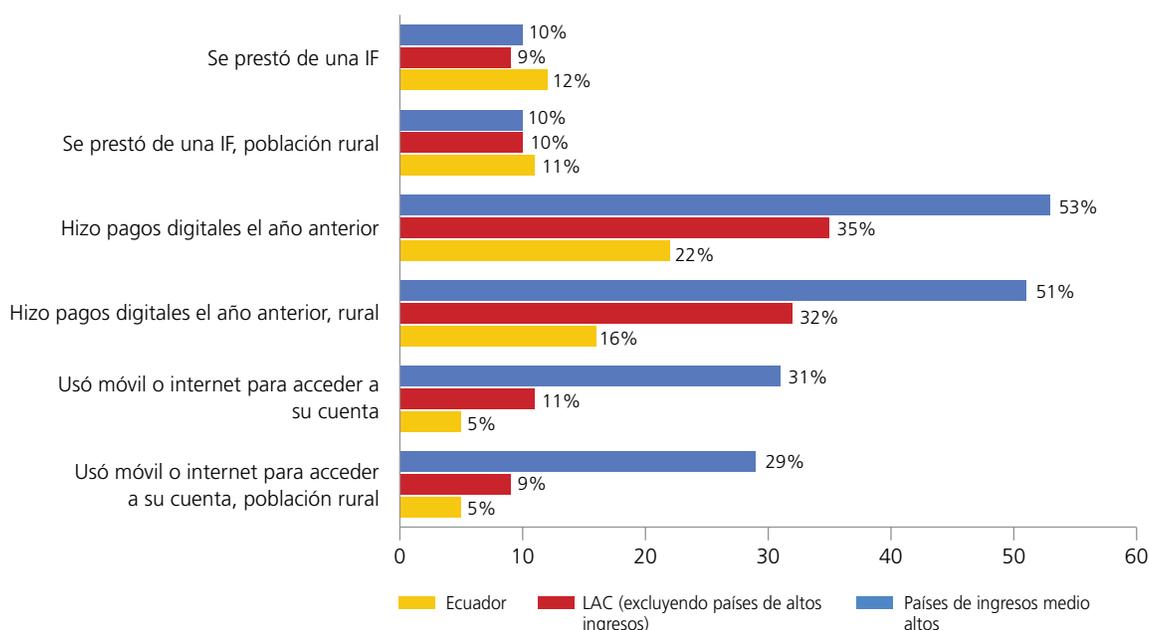
y montubios. Por otro lado, se observan oportunidades importantes para incrementar los actuales niveles de acceso: más de un 40% quisiera contar con un producto financiero, reporta ahorro fuera del sistema financiero formal (ahorro en el hogar) y señala que entre las principales causas para no tener una cuenta están la lejanía de los puntos de atención y las barreras en el proceso de apertura de cuentas. Ambos obstáculos pueden ser removidos a través de acciones concretas planteadas por la Estrategia.

TABLA 3. Acceso al sistema financiero por parte de diferentes pueblos de Ecuador

	Total	Indígenas	Afroecuatorianos	Montubios
Usted ahorra o guarda dinero	37%	30%	33%	29%
Ahorro en el hogar	32%	42%	42%	56%
En una entidad financiera	66%	56%	57%	42%
Posee una tarjeta de débito o crédito	9%	3%	6%	4%
Le gustaría tener algún producto financiero	57%	44%	55%	58%
No tengo porque es difícil abrir una cuenta	34%	33%	42%	30%
No tengo porque la entidad financiera queda muy lejos	16%	23%	23%	12%
Puntos de atención				
Lejos	38%	42%	36%	44%
Muy lejos	8%	28%	7%	13%

Fuente: Elaboración propia en función de los datos de la ENEMDU 2017.

FIGURA 13. Créditos y uso de pagos digitales por la población rural



Fuente: Banco Mundial 2017. Global Findex.

Entre los factores que limitan el acceso y el uso de servicios financieros de este segmento, se encuentran la ausencia o distancia (significativa) de los puntos de atención, la ausencia de productos que respondan a sus necesidades específicas, derivadas, por ejemplo, del tipo de actividad económica predominante, que por lo general se vincula al sector agrícola y ganadero, de factores económicos (nivel de ingresos, pobreza) y socioculturales vinculados a esa población, como por ejemplo, celebraciones especiales en la comunidad, hábitos de ahorro y gasto con algún trasfondo cultural, entre otros.

Migrantes

Dentro de este grupo, se consideran los migrantes que vienen del extranjero. Los datos indican que hay más de 381 mil migrantes, lo que equivale al 2.24% de la población. El 52% de ellos son hombres y 48%, mujeres.⁴⁷ Los inmigrantes de Venezuela han sido los más numerosos en los últimos años, pero Ecuador tiene también una cantidad importante de migrantes colombianos, peruanos, y personas de la India.⁴⁸ Incorporar a este segmento como objetivo en la estrategia, estaría alineado con los esfuerzos del Gobierno y de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) para promover la transversalización de la movilidad humana en la planificación nacional. Esto requiere instaurar la temática de la movilidad humana como un eje en las distintas políticas nacionales.⁴⁹

Las poblaciones más vulnerables de este conjunto estarían constituidas por los refugiados y los solicitantes

de refugio. En el país hay más de 65 mil refugiados, y 250 mil solicitantes de refugio.⁵⁰ Para muchos migrantes venezolanos, la obtención del documento nacional de identidad o de viaje es difícil o costosa, lo que tiene un impacto directo en su regularización en Ecuador. El 40% de los migrantes estaría en situación irregular, según las cifras de “monitoreo de protección”, y el 37% con visa de turismo, los que podrían, pasado el plazo de 180 días, pasar al segmento de en situación irregular. Entre las razones para estar en situación irregular están el elevado costo de las visas y la dificultad de acceder a los documentos para su trámite. Entre 2018 y 2019, 26,870 venezolanos formularon solicitudes de refugio, de los cuales solo 6829 tenían el estatus de solicitante de asilo, y 284 tenían el de refugiados. Gran parte de esta población se dedica a la venta ambulante u otros trabajos informales.⁵¹

ACNUR reporta que las mayores barreras en el acceso a los servicios financieros se presentan para los migrantes en el proceso de solicitud de refugio, dado que no cuentan con un documento de identidad válido para poder, por ejemplo, abrir una cuenta.⁵² Se han realizado conversaciones sobre este tema con la SB y ASOBANCA, para buscar una reforma a la regulación que remueva esta barrera. Asimismo, se señala el acceso limitado a otros productos y servicios financieros, como el crédito, por parte del segmento de refugiados.

Notas

34. “Afroecuatoriana” también incluye, en este documento de política, a la población mulata y afroecuatoriana, a menos que se haga la distinción de manera explícita.
35. WDI 2019. Datos al 2018.
36. Banco Mundial 2017. Global Findex.
37. Según datos del BCE 2018, el 74% de las mujeres señala que no les aprobaron un crédito por falta de garantías, el 32% por no tener historial crediticio y el 37% por no poder comprobar sus ingresos. Esto frente al 64%, el 23% y el 31%, respectivamente, en el caso de los hombres.
38. El 63% de las mujeres piensa que no tiene dinero suficiente para pagar un crédito, frente a un 59% en el caso de los hombres. BCE 2018.
39. ONU Mujeres, CAF y Prefectura de Loja 2017.
40. BCE 2018. Estadísticas de Inclusión Financiera. Boletín Anual, agosto 2018.
41. ONU Mujeres, CAF y Prefectura de Loja 2017.
42. BM 2018. Base de datos de indicadores de desarrollo mundial (WDI).
43. El pueblo montubio hace referencia a un conjunto de la población con características culturales e históricas comunes, que viven en la costa de Ecuador y se dedican de manera mayoritaria al agro. Ver en línea: <http://pueblomontubio.com/quienes-somos/>; <https://www.eluniverso.com/vida-estilo/2014/10/11/nota/4090446/montubios-grupo-vital-ecuador>.
44. ENEMDU 2017-2018. Los porcentajes corresponden a la población que según su cultura y costumbres se identificó como indígena, negra, mulata o montubia. No se incluyó a la población afroecuatoriana porque aproximadamente el 70% está en el área urbana.
45. BCE 2018. Estadísticas de Inclusión Financiera. Boletín Anual, agosto 2018.
46. Población indígena, afroecuatoriana y montubia.
47. Ver en línea <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/inmigracion/ecuador>.
48. Ver documento “flujo de ciudadanos de todas las nacionalidades” de la Subsecretaría de Migración. En línea: <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/migracion/>.
49. Ver Organización Mundial de Migración. Ver en línea: <https://www.oim.org.ec/2016/iomtemplate2/news/transversalizacion-de-la-movilidad-humana-en-la-planificacion-nacional>
50. ACNUR Ecuador. El desafío de promover la inclusión financiera para los refugiados. UNHCR ACNUR. Eguiguren, María Alicia.
51. MIES – ACNUR 2019. Monitoreo de Protección MIES-ACNUR (mayo – agosto 2019).
52. Entrevista a personal de ACNUR en enero 2020.

4. Mecanismo de gobierno

El mecanismo de gobierno tiene como objetivo facilitar la implementación de esta Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, a través de la formalización de un órgano de coordinación interinstitucional, en el que cada actor tenga roles específicos asignados, y que contemple procesos que faciliten la toma de decisiones y prevengan la inacción por cuestiones aleatorias como, por ejemplo, cambios en los cargos políticos o factores de carácter sociocultural.

El órgano multisectorial a cargo de la implementación de la estrategia tiene 4 instancias principales: (i) La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, (ii) el Comité de Inclusión Financiera, (iii) la Secretaría y (iv) los grupos de trabajo (ver Figura 14). Sus funciones incluyen la provisión de orientación general sobre la dirección de las políticas, así como la supervisión de la implementación de las acciones comprometidas; la coordinación y consulta con los distintos actores relevantes y el manejo del mecanismo de monitoreo y evaluación.

A través de un plan de acción y de los mecanismos de monitoreo y evaluación (Secciones 5 y 6), se establecerán las disposiciones específicas para facilitar la operatividad del mecanismo de gobierno de la ENIF y de sus distintos niveles de gobierno.

4.1 Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera

La JPRMF, cuya composición, funciones y atribuciones están detalladas en el Código Orgánico Monetario y Financiero, es el órgano responsable de la formulación

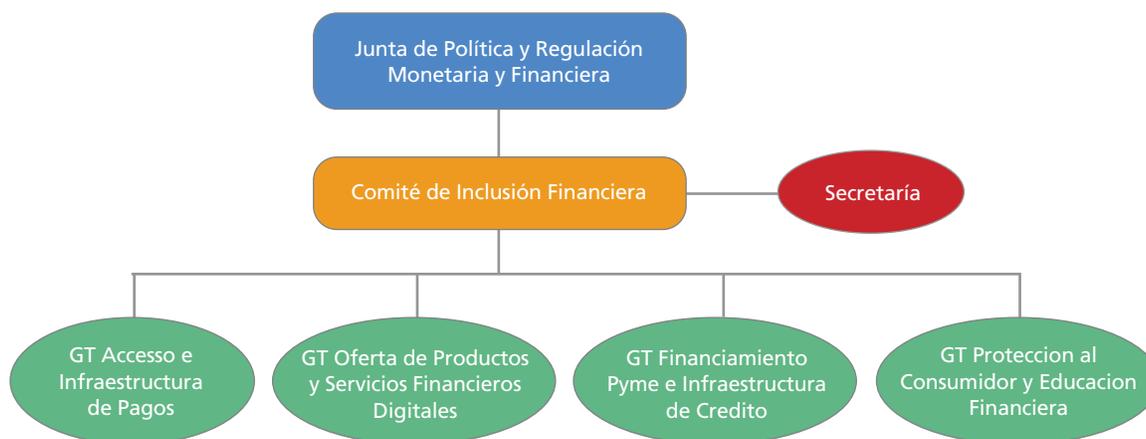
de políticas públicas, y de la regulación y supervisión monetaria, crediticia, cambiaria financiera, de seguros y valores.⁵³ En el contexto de la implementación de la ENIF, recibirá de manera anual reportes sobre la implementación del plan de acción, y recomendaciones para favorecer a su implementación efectiva por parte del Comité de Inclusión Financiera en la ejecución de la estrategia.

4.2 Comité de Inclusión Financiera

El Comité de Inclusión Financiera es el órgano encargado de supervisar la implementación de la Estrategia y de sus modificaciones o renovaciones. Deberá reunirse de manera trimestral, como mínimo, para hacer seguimiento del progreso en la implementación de las acciones, proveer lineamientos técnicos en el proceso de su ejecución, y resolver cualquier cuello de botella observado en el proceso de implementación. Está conformado por las máximas autoridades de cada una de las siguientes instituciones: BCE, la SB, la SEPS, Supercias, y el MEF; quienes deberán nombrar un representante titular y uno o dos suplentes, para la ejecución del trabajo cotidiano de la ENIF. El titular nombrado de cada institución deberá tener por lo menos el nivel de Intendente, o similar, según la estructura organizacional de cada institución.

El Comité de Inclusión Financiera es dirigido y coordinado por el representante de una de sus instituciones miembros elegida a través de votación simple, de manera anual. Cada institución tiene un solo voto. La primera elección se producirá durante la reunión de instalación del Comité de Inclusión Financiera. El ejercicio del cargo de coordinador del Comité de Inclusión

FIGURA 14. Estructura del mecanismo de gobierno



Notas:

1. GT significa grupo de trabajo.
2. El número y denominación de los grupos de trabajo son flexibles y se adecúan a las necesidades de la implementación de la estrategia.

Financiera dura un año calendario. De manera previa a la expiración del cargo de coordinador elegido, deberá realizarse la votación para la elección de su sucesor. El *quorum* para la realización de esta votación se obtiene con la participación de 3 de las 5 instituciones. El voto no tiene que ser presencial. Este cargo será alternando entre aquellas instituciones dispuestas a asumirlo, pero puede reelegirse a cualquiera de las entidades que hayan desempeñado el cargo. Las demás decisiones también se adoptan por medio de votación, bajo la regla de mayoría simple.

Para poder instrumentar y dar seguimiento a las acciones definidas en el marco de la Estrategia, resulta de suma importancia que cada una de las instituciones que forman parte del Comité de Inclusión Financiera asigne, formalmente, recursos específicos para estos fines. Las entidades a cargo de cada una de las actividades trazadas en el plan de acción deberán determinar los recursos humanos y financieros necesarios para cumplir con las actividades trazadas en el plan de acción, y de ser el caso, gestionar su inclusión en el correspondiente presupuesto. De manera trimestral se deberá evaluar el progreso en la ejecución de las acciones en sesión del Comité de Inclusión Financiera, que redactará un oficio resumiendo los avances y obstáculos enfrentados, el mismo que será compartido con cada uno de los titulares de las instituciones que conforman el Comité de Inclusión Financiera. Una vez al año se publicarán informes sobre los avances en la implementación de la Estrategia, y el estado del progreso en los indicadores, y se pondrán

a disposición del público a través de las distintas páginas web de las entidades que conforman el Comité de Inclusión Financiera.

Los miembros del Comité de Inclusión Financiera se comprometen a incorporar las acciones en las que figuran como entidad implementadora principal (ver Tabla 4, Plan de acción), como parte de su estrategia institucional.

4.3 Secretaría

Este órgano está al servicio del Comité de Inclusión Financiera. Está encargado de las siguientes funciones: (i) apoyo administrativo y tareas de coordinación, (ii) investigación y evaluación, y (iii) contribución material de carácter técnico respecto a determinadas acciones y (iv) labores de comunicación internas y externas. Se encargará de la recolección, el manejo y el análisis de los datos que se produzcan a raíz de la implementación de determinadas acciones, así como de la estandarización de los datos públicos para la elaboración de reportes con datos uniformes, a nivel nacional en temas de inclusión financiera. Implementa las actividades necesarias para la puesta en marcha y ejecución del mecanismo de Monitoreo y Evaluación, ejecuta las decisiones del Comité de Inclusión Financiera y reporta al mismo. También se encargará de elaborar los oficios tras las reuniones trimestrales del Comité de Inclusión Financiera, para la evaluación de implementación de la Estrategia, y de cualquier otro comunicado u oficio que dicho órgano requiera.

Los encargados de la Secretaría se alternan. Esta alternancia podría estar alineada con la alternancia en la coordinación del Comité de Inclusión Financiera. El BCE, MEF, la SB, la SEPS y la Supercias se turnan este rol cada uno de los años de implementación. La institución encargada de la Secretaría también se elige a través de votación, y la decisión se adopta por mayoría simple, en la sesión de instalación del Comité de Inclusión Financiera y luego, de manera anual, a la par del coordinador de el Comité de Inclusión Financiera. También se puede reelegir a la entidad responsable de la ejecución de este encargo. La Secretaría es financiada por la propia institución que la gestiona.

4.4 Grupos de trabajo

Los grupos de trabajo son el mecanismo principal de coordinación y colaboración con otras entidades del sector público y el sector privado. Estarán liderados por un miembro del Comité de Inclusión Financiera y conformados por instituciones gubernamentales y del sector privado relevantes para alcanzar los objetivos del grupo de trabajo. Los miembros de los grupos de trabajo deben ser personas con poder de decisión al interior de sus instituciones.

El Comité de Inclusión Financiera define los grupos de trabajo anualmente o de acuerdo con sus necesidades extraordinarias. El grupo de trabajo reporta al Comité de Inclusión Financiera a través de la institución que lo coordina. Los objetivos de cada grupo de trabajo se determinan en función de los objetivos y las acciones

comprendidas en la ENIF. Aunque cada acción tiene una o varias entidades responsables líderes, el grupo de trabajo facilitará el diseño y la implementación de cada acción al servir de foro de debate y coordinación para su puesta en marcha. También informa sobre las barreras y los retos enfrentados en la implementación de las acciones a su cargo, y de cualquier otra información relevante para facilitar el diseño y la consecución de la hoja de ruta, para ejecutar las acciones de la ENIF.

Los grupos de trabajo para el primer año de implementación de la Estrategia son los mismos que corresponden a cada una de las áreas de política: (1) Puntos de acceso e infraestructura de pagos, (2) Oferta de productos básicos y servicios financieros digitales, (3) Financiamiento de la mipyme e infraestructura de crédito, y (4) Protección al consumidor y educación financiera.

Su constitución, su liderazgo y las reglas de su funcionamiento se definirán en las primeras sesiones del Comité de Inclusión Financiera, también por votación, adoptando la decisión con mayoría simple. El Comité de Inclusión Financiera está facultado para añadir o remover los grupos de trabajos existentes, a lo largo del periodo de implementación de la ENIF, de acuerdo con las necesidades derivadas del proceso de ejecución de las acciones. Cada miembro del grupo se ceñirá a las reglas establecidas para el funcionamiento de los diferentes grupos.

El Comité de Inclusión Financiera podrá definir la confirmación de un grupo adicional por cuestiones coyunturales, a través de reuniones extraordinarias.

Notas

53. Ver el artículo 13 del Código Orgánico Monetario y Financiero.

5. Plan de acción

Esta sección define el conjunto de acciones necesarias para alcanzar los objetivos de las distintas áreas de política descritos en la sección 3. Cada acción está vinculada a una de las áreas de política y a un objetivo dentro de esa área. Además, se le asigna una entidad implementadora principal, responsable por la ejecución de la acción, con

apoyo de las entidades implementadoras secundarias. El cronograma de cumplimiento y el tipo de prioridad de cada acción también se especifica.

El plan de acción podrá ser modificado por el Comité de Inclusión Financiera a través de mayoría simple, con participación de las 5 instituciones que lo conforman.

TABLA 4. Plan de Acción 2020–2024

Objetivos	#	Acciones	Entidades Implementadoras		Plazo	Segmentos	Indicadores vinculados
			Principales	Secundarias			
ÁREA DE POLÍTICA 1: Puntos de acceso e infraestructura de pagos							
Mejorar el alcance y la calidad de los canales basados en los corresponsales no bancarios, con especial atención a la zona oriental de Ecuador, las áreas rurales y las zonas habitadas por poblaciones indígenas y afroecuatorianas.	1	Ampliar las facultades de las empresas auxiliares de pagos que funcionan como agregadores de pagos, a fin de que puedan ejercer el rol de administradoras de las redes de agentes.	JPRMF	BCE, SB, SEPS	2021		1, 2
	2	Promover el despliegue o la ampliación de las redes de agentes y agregadores de pagos. Esta estrategia debe tener como objetivo minimizar los acuerdos de exclusividad de las redes de agentes.	BCE, SEPS, SB	Sistema Financiero Nacional	2022	Zonas de población rural (indígena, montubia)	1,2
	3	Coordinar la priorización del despliegue de infraestructura de conectividad, determinado a través del plan Ecuador Digital hacia las zonas sin cobertura por parte del sistema financiero.	MINTEL, SB, SEPS	Empresas de Telecomunicaciones, Otras entidades del sistema Financiero Nacional	2021	Zonas de población rural (indígena, montubia)	3, 6, 7, Aspiracional 1
	4	Desarrollar normativa para el uso de agentes y canales digitales para la comercialización de estos productos por parte de las aseguradoras.	Supercias	Empresas de seguros	2022		Aspiracional 3

TABLA 4, continuación

Objetivos	#	Acciones	Entidades Implementadoras		Plazo	Segmentos	Indicadores vinculados
			Principales	Secundarias			
Disminuir el costo y hacer más conveniente el uso de las redes de aceptación de tarjetas y de pagos minoristas en general, a través del fomento de una mayor competencia e innovación en el mercado de operadores de sistemas de pago.	5	Reformar las normas aplicables a las empresas auxiliares de servicios de pagos con el fin de adaptarlas a sus actividades económicas, abriendo el mercado a una mayor competencia, y fortalecer la capacidad técnica y de supervisión del BCE, SB y SEPS en la materia.	BCE, SB, SEPS	JPRMF	2021		3, 6, 8, Aspiracional 1
	6	Explorar cómo las actuales tarifas distorsionan el uso de canales digitales o de los puntos de acceso como agentes corresponsales, y otras distorsiones que pueden generar un terreno no nivelado de juego sobre proveedores de servicios auxiliares (ejemplo: tarifas de recaudación para empresas auxiliares, vs. las de los bancos).	BCE, SB, SEPS	JPRMF, SB, SEPS, Sistema Financiero Nacional, SRI	2021		2, 3, 6, 7, 8
	7	Promover la competencia, la interoperabilidad y la no exclusividad en los mercados de pagos minoristas, a través del diálogo con el sector privado y de la exploración de potenciales reformas regulatorias.	BCE, SB, SEPS	SB, SEPS, Sistema Financiero Nacional	2021		2, 3, 6, 7, 8, Aspiracional 1, y 2
	8	Fortalecer la capacidad del BCE en materia de regulación y supervisión de los sistemas de pagos minoristas.	BCE	Sistema Financiero Nacional	2022		3, 6, 7, 8, Aspiracional 1, y 2
	9	Implementar, en el corto plazo, las mejoras al sistema central de pagos. Las entidades financieras deberán desarrollar e implementar las mejoras tecnológicas necesarias a fin de vincularse al sistema central de pagos.	BCE	Sistema Financiero Nacional	2021		3, 6, 7
ÁREA DE POLÍTICA 2: Oferta de productos y servicios financieros digitales							
Permitir la entrada y el incremento de proveedores de servicios no financieros basados en el uso de nuevas tecnologías.	10	Diseñar un marco de regulación y supervisión específico y proporcional al riesgo para los proveedores de servicios de pagos, incorporando a las instituciones no financieras. Abarcar el análisis de la inclusión de los proveedores no bancarios de dinero electrónico y de las empresas de remesas. Evaluar su conexión directa con el sistema de pagos.	JPRMF, BCE	SB, SEPS, MEF	2021		3, 4, 5, 6, 7, 8, Aspiracional 2
	11	Reformar el marco aplicable a las empresas de <i>leasing</i> , <i>factoring</i> , y a las plataformas de fondos colaborativos en las modalidades de financiamiento reembolsable e inversión, e incluirlas en las estadísticas del sistema financiero.	JPRMF	Supercias, SB, SEPS	2023		Aspiracional 4
Incentivar la oferta y la adopción de productos básicos en las áreas de pagos, ahorros, crédito, y seguros, especialmente diseñados para responder a las necesidades de las poblaciones excluidas o subatendidas	12	Reformar las normas de cuentas básicas con los siguientes objetivos: mejora del proceso de debida diligencia del cliente/socio, diferenciar las cuentas aplicables a negocios (incluyendo agentes corresponsales), abordar los problemas de acceso de grupos específicos y las tarifas vinculadas para que no constituyan un desincentivo para la industria, y facilitar el uso de medios de pagos digitales para su utilización.	JPRMF, SB, SEPS	Bancos y Cooperativas	2021	Mujeres, población de zonas rurales y migrantes	4, 5, 6, 7
	13	Promover el despliegue de cuentas básicas por parte de los actores del sector privado	Instituciones Financieras	SB, SEPS, JPRMF	2021	Mujeres, población de zonas rurales y migrantes	4, 5, 6, 7
	14	Desarrollar una normativa para los microseguros y los seguros masivos.	Supercias	Empresas de seguros	2021		Aspiracional 3

TABLA 4, continuación

Objetivos	#	Acciones	Entidades Implementadoras		Plazo	Segmentos	Indicadores vinculados
			Principales	Secundarias			
Canalizar a través de canales electrónicos los pagos frecuentes y de gran volumen, como las transferencias de programas sociales y los salarios.	15	Implementar de manera progresiva el proyecto “Pago Seguro” que tiene como objetivo generar un cambio de modalidad de pago de ventanilla, hacia depósito en cuenta.	MIES	SB, SEPS, BCE y Sistema Financiero Nacional	2021	Mujeres, población de zonas rurales y migrantes	1, 2, 4, 5, 6, 7
	16	Incorporar en los mecanismos de entrega por ventanilla y depósito a cuenta a la mayor cantidad de instituciones y puntos de atención posibles. Desplegar el proyecto “Pago Seguro” por fases, de manera progresiva.	MIES	SB, SEPS, BCE	2021		1, 2, 4, 5, 6, 7
	17	Reformar, de manera coordinada con las autoridades del sistema financiero, el sistema de supervisión de puntos de pago de los bonos de MIES. Recopilar información sobre los desafíos y actuales patrones de uso de agentes (liquidez, calidad del servicio, fraude, conectividad).	MIES	SB, SEPS, BCE	2022		1, 2, 6, 7
ÁREA DE POLÍTICA 3: Financiamiento de la mipyme e infraestructura de crédito							
Reducir las distorsiones que limitan la oferta del crédito y generan un terreno desnivelado de juego.	18	Revisar la metodología para la determinación de los techos a las tasas de interés de la mano de la segmentación de la cartera.	BCE	JPRMF, SB, SEPS, BCE	2020		11, 12, 13, 14
	19	Revisar los techos a los costos y a las tarifas para simplificar su comprensión, uso y aplicación y alinearlos con la dinámica del mercado.	SB, SEPS, BCE	JPRMF	2020		11, 12, 13, 14
	20	Suscribir un Memorándum de Entendimiento entre la SB, Supercias y SEPS, para compartir información sobre el volumen del crédito provisto por las instituciones proveedoras de crédito no reguladas. Incluir esta información en los análisis de riesgo de la cartera crediticia, estimaciones sobre el nivel de sobreendeudamiento, y para informar el marco de protección al consumidor.	SB, Supercias, SEPS	Instituciones proveedoras de crédito no reguladas	2021		11, 12, 13, 14
Redefinir o mejorar el rol estratégico de la banca pública con relación a la inclusión financiera, y mejorar su gobierno y operaciones.	20	Fortalecer y definir de manera clara los objetivos estratégicos de la banca pública en relación con la inclusión financiera, enfocándose en las intervenciones específicas, complementarias (a las actividades del resto del sistema financiero) y sostenibles.	MEF, SB	Bancos públicos, ACNUR	2021	Mujeres, población de zonas rurales y migrantes	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10
	21	Fortalecer el marco y las actividades de supervisión aplicables a los bancos públicos.	JPRMF, SB	Bancos públicos	2021		1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10
Mejorar el manejo del riesgo crediticio y la estructura de gobierno de las instituciones financieras, en la medida en que tengan un impacto desproporcionado en la inclusión financiera.	22	Continuar los esfuerzos para fortalecer al sector financiero de la economía popular y solidaria, para asegurar su sostenibilidad, buen gobierno, y adopción de los servicios financieros digitales.	SEPS	Cooperativas de ahorro y crédito	2021	Mujeres, población de zonas rurales y migrantes	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10
	23	Revisar la regulación de la cartera de crédito con los siguientes objetivos: que refleje la adopción de los estándares internacionales, tomando en cuenta los efectos en el sistema debido al COVID-19, y que revise los requisitos de concesión de crédito para favorecer el acceso por parte de los segmentos vulnerables.	JPRMF, SB, SEPS	ACNUR	2022	Mujeres, población de zonas rurales y migrantes	11, 12, 13

TABLA 4, continuación

Objetivos	#	Acciones	Entidades Implementadoras		Plazo	Segmentos	Indicadores vinculados
			Principales	Secundarias			
Fortalecer el sistema de información crediticia, de manera que se garantice una información completa, oportuna, y con mecanismos adecuados de acceso y rectificación por parte de los consumidores.	24	Reformar las normas que regulan el funcionamiento del sistema de información crediticia, de manera que se capture información de todos los intermediarios, incluyendo el BIESS, las empresas en liquidación y las casas comerciales.	JPRMF	SB, SEPS, MEF, bancos públicos	2023		9, 11, 12, 13, Aspiracional 3
	25	Fortalecer los mecanismos en las centrales de riesgo privadas para que los clientes/socios puedan actualizar su historial crediticio.	SB	Centrales de riesgo privadas	2023	Mujeres, población de zonas rurales y migrantes	9, 11, 12, 15, Aspiracional 5
	26	Suscribir convenios para que los diversos generadores de información, incluyendo los burós de información crediticia, compartan información con el registro de datos crediticios de la SB, con el objetivo de contribuir a la estabilidad y el manejo del riesgo crediticio del mercado. Garantizar el flujo de información por ambos lados, de manera que todas las instituciones se beneficien de los reportes sobre la estabilidad y el manejo de riesgos.	SB	SEPS, Centrales de riesgo privadas, Dinardap	2021		9, 11, 12, Aspiracional 3, 5
Crear un entorno favorable para las transacciones con garantías no tradicionales y mecanismos innovadores de financiamiento basados en activos.	27	Desarrollar un marco jurídico e institucional único para las transacciones garantizadas con bienes muebles.	JPRMF / Dinardap	Sistema Financiero Nacional	2023		9, 11, 12, 13, Aspiracional 3
	28	Reformar la regulación para que se facilite la recuperación del dinero de préstamos en créditos con colaterales.	JPRMF	SB, SEPS, Dinardap, Sistema Financiero Nacional	2023	Mujeres, población de zonas rurales y migrantes	9, 11, 12, 13, Aspiracional 3
ÁREA DE POLÍTICA 4: Protección al Consumidor y Educación Financiera							
Fortalecer y expandir el marco de protección al consumidor financiero para garantizar que se les otorgue una información completa y consistente sobre los productos y servicios financieros, aún antes de adquirirlos; y que se les brinde un trato justo.	29	Requerir a todas las instituciones controladas del sistema financiero la emisión de una hoja de información resumen durante la etapa precontractual, bajo un formato estándar, para la mayoría de los productos ofrecidos en el mercado.	SB, SEPS, Supercias	Sistema Financiero Nacional, Sistema Nacional de Seguros	2021	Mujeres, población de zonas rurales y migrantes	4, 5, 6, 16
	30	Desarrollar una normativa que cubra, de manera integral, los aspectos relacionados con el trato justo, incluyendo normas sobre la adecuación de los productos, la responsabilidad en caso de fraude por parte del personal y los mecanismos de compensación; las cualidades técnicas mínimas del personal de la institución, y las normas más específicas sobre el cobro de deudas, a fin de evitar abusos por parte de las entidades reguladas o de las empresas tercerizadas.	JPRMF, SB, SEPS, Supercias	Sistema Financiero Nacional, Sistema Nacional de Seguros	2021		4, 5, 6, 9, 10, 16
	31	Regular y monitorear la evolución del sobreendeudamiento en el mercado, de manera consolidada, en coordinación con la SB (incluyendo a la banca pública), la SEPS y Supercias.	JPRMF, SB, SEPS, Supercias	Sistema Financiero Nacional, casas comerciales, ONG	2021	Mujeres, población de zonas rurales y migrantes	9, 11, 12, 13, Aspiracional 4
	32	Establecer un marco jurídico de protección de los datos personales que incluya los temas de protección de datos personales, de seguridad de la información, análisis de riesgos y tratamiento de los datos crediticios durante todo el ciclo de vida del dato. Establecer compromisos y obligaciones por parte de todos los intervinientes en el diseño y el desarrollo de los servicios que entregan datos crediticios o los consumen.	Asamblea Nacional / JPRMF	Dinardap, MINTEL, SB SEPS, Supercias, Sistema Financiero Nacional y Sistema Financiero de Seguros	2021		1, 3, 6, 8, 16

TABLA 4, continuación

Objetivos	#	Acciones	Entidades Implementadoras		Plazo	Segmentos	Indicadores vinculados
			Principales	Secundarias			
Fortalecer la capacidad de supervisión de las diferentes autoridades financieras en materia de protección al consumidor.	33	Dotar de autonomía y poder suficiente a la estructura de supervisión de PCF frente a otras especialidades (prudencial, tecnología de información). A partir de esto, establecer soluciones organizacionales prácticas que permitan la supervisión efectiva.	SB, SEPS, Supercias		2022		4, 5, 6, 9, 10, 166
	34	Dotar de poderes necesarios a alguna de las superintendencias, a fin de ejercer la supervisión en los temas de protección al consumidor de entidades no financieras, tales como las empresas de <i>leasing</i> , <i>factoring</i> , las casas comerciales y las plataformas de fondos colaborativos en las modalidades de financiamiento reembolsable e inversión.	JPRMF	SB, SEPS, Supercias	2023		Aspiracional 4
Asegurar que los consumidores tengan acceso fácil y hagan uso de manera efectiva de los mecanismos de resolución de controversias externas, para lidiar con los problemas con los proveedores de servicios financieros.	35	Facilitar la presentación de reclamos internos por medio de canales diversos, a través de un proceso estandarizado, accesible, y con un enfoque basado en el cliente /socio. Requerir el reporte de información de estos reclamos y su resolución al supervisor.	SB, SEPS, Supercias	Sistema Financiero Nacional y Sistema Financiero de Seguros	2021	Mujeres, población de zonas rurales y migrantes	4, 5, 6, 13, 16 Aspiracional 4
	36	Garantizar el acceso a un mecanismo externo y alternativo de resolución de disputas, que funcione como una segunda instancia, al que se pueda acceder por medio de canales diversos, de bajo costo, simples y efectivos.	Asamblea Nacional -JPRMF	SB, SEPS, Supercias	2022	Mujeres, población de zonas rurales y migrantes	4, 5, 6, 13, 16 Aspiracional 4
Mejorar el contenido, la calidad y la coordinación de los esfuerzos de educación financiera.	37	Articular las iniciativas existentes en educación financiera y trazar objetivos comunes y medibles para avanzar en el tema.	SB, SEPS, Supercias, BCE	Sistema Financiero Nacional, Sistema Nacional de Seguros	2022	Mujeres, población de zonas rurales y migrantes	3, 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 15
	38	Incorporar en el diseño del currículum los contenidos vinculados a: el valor del dinero en el tiempo, el cálculo de intereses, el alcance del seguro de depósitos, la planificación financiera en el hogar, la importancia del ahorro y a la necesidad de comparar las opciones previas a la elección de los productos financieros.	Ministerio de Educación	SB, SEPS, Supercias, BCE	2021		3, 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 16
	39	Diseñar un programa de educación financiera para los receptores de pagos del gobierno.	MIES	SB, SEPS, Sistema Financiero Nacional	2021	Mujeres, población de zonas rurales y migrantes	7, 9, 10, 13, Aspiracional 3
Tener una infraestructura única de datos de inclusión financiera que responda a las necesidades en marcha, optimice los requerimientos de información y facilite la evaluación de las acciones para avanzar en esta materia.	40	Crear un mapa que contenga todos los puntos de atención del sistema financiero con datos geolocalizados y ponerlo a disposición del público. Estandarizar la medición del monitoreo del uso de canales para poder integrar los datos del BCE, SB y SEPS.	BCE, SB, SEPS	INEC	2021		1, 2, 4, 5, 6
	41	Estandarizar la información recolectada sobre este tipo de productos (cuentas básicas, microcrédito, microseguros, etc.) por parte de las autoridades del sistema financiero, incluyendo la desagregación por género, ruralidad (etnias) y estatus migratorio, y revisar de manera conjunta los requerimientos actuales para que contribuyan al diseño de las políticas.	SB, SEPS, Supercias	INEC, Ministerio de Migraciones, ACNUR	2020	Mujeres, población de zonas rurales y migrantes	4, 5, 6, 7, 9, 10, Aspiracional 2, 3, y 4

Notas:

En relación a la acción 10, dada la historia reciente del país con iniciativas del dinero electrónico, debe aclararse que en esta acción no se hace referencia a la emisión de moneda sin respaldo por alguna institución del país, sino por el contrario a la autorización de la actividad de instituciones del sector privado que registren de manera electrónica valores en cuenta respaldados con dinero en efectivo en alguna institución financiera, incluyendo el BCE.

6. Mecanismo de Monitoreo y Evaluación

El sistema de evaluación y monitoreo (M & E) define y operacionaliza los indicadores de desempeño clave de la ENIF. Facilitará la visualización del progreso en alcanzar la visión de la ENIF establecida. También permite medir el progreso del país a lo largo de los años de implementación de la ENIF y verificar el cumplimiento de los objetivos de la estrategia. El Sistema de M & E definido en esta sección cuenta con cuatro componentes, los cuales se describen a continuación:

- Infraestructura de datos, que provee información comprehensiva, relevante y confiable sobre la inclusión financiera a partir de las fuentes de oferta y demanda.
- Un marco nacional de resultados, con indicadores clave de desempeño que se alinean con los objetivos de la política descritos en la sección 3.
- Un sistema de seguimiento del plan de acción, que permite monitorear la ejecución y los resultados de las acciones implementadas en base a la ENIF y asegurarse de que las actividades se están llevando dentro de los plazos previstos o dar solución a los problemas en el proceso de implementación.
- Ejercicios de evaluación rigurosos de las principales acciones y programas cuyos resultados informen sobre la eficiencia, la efectividad y el impacto de las acciones seleccionadas a evaluar.

6.1 Infraestructura de los datos de inclusión financiera

Como elemento transversal a las áreas de la política, tiene un rol fundamental en asegurar la evaluación del progreso de la estrategia. Existen abundantes datos de inclusión financiera en el país, sin embargo, no existen consensos sobre cómo medir la inclusión financiera entre los distintos actores relevantes, ni sobre cómo definir sus indicadores representativos. A través de la ENIF, se han definido de manera consensuada 20 indicadores que contribuirán a medir la inclusión financiera durante los próximos 4 años. Muchos indicadores requieren del trabajo conjunto de las distintas autoridades financieras para su elaboración, lo que es representativo de los avances realizados a través de esta Estrategia Nacional.

Algunas de las acciones incluidas como parte del plan de acción tienen como objetivo la generación de datos y de información, pues se consideran elementos esenciales para contribuir al progreso en la inclusión financiera (ver Cuadro 3). Más allá de los consensos y de los logros plasmados en el marco nacional de resultados, los miembros del Comité de Inclusión Financiera quedan comprometidos con el objetivo de seguir avanzando en la optimización de la estructura de datos, para poder sumar más indicadores que sirvan para medir la inclusión financiera en el conjunto del sistema financiero, y que permitan también racionalizar las demandas de información a los proveedores de servicios financieros. En este camino, se continuarán las acciones de armonización de una gama de indicadores más amplios, así como de coordinación y estructuración de su publicación de manera conjunta,

Cuadro 2

Acciones vinculadas a la generación y la publicación de datos en el plan de acción

- Creación de un mapa con datos geocalizados de los puntos de atención del sistema financiero, actualizado de manera constante y disponible al público.
- Estandarizar la medición y el monitoreo del uso de canales para integrar los datos del BCE, SB y SEPS.
- Dimensionar el volumen del crédito provisto por los proveedores no regulados.
- Incluir a las empresas de leasing y factoring en las estadísticas del sector financiero.
- Regular y monitorear la evaluación del sobreendeudamiento en el mercado de manera consolidada.

para contribuir a una mejor comprensión del mercado que les permita a los diversos actores realizar acciones más informadas para avanzar en la inclusión financiera.

Las fuentes de información identificadas para medir el progreso de estos indicadores incluyen fuentes locales: datos de oferta de la SB, SEPS, de la Supercias y de las transaccionales o de infraestructura producidos por el BCE. Otras fuentes de información incluyen los datos de la encuesta de demanda BCE – INEC, cuya periodicidad es anual, y datos que provienen de fuentes internacionales, como el Global Findex, que se actualizan cada tres años.

6.2 Marco nacional de resultados

El marco nacional de resultados establece los indicadores de desempeño clave que permiten cuantificar el progreso en el alcance de los objetivos trazados para cada una de las áreas de la política y evaluar la implementación de las acciones para su consecución. En algunos casos, estos indicadores están vinculados a metas ambiciosas, pero alcanzables, durante la etapa de implementación de la estrategia.

El marco nacional de resultados tiene cuatro elementos principales:

1. Los indicadores de desempeño clave, para los cuales se identifica una línea de base al 2020, la meta a alcanzar –en los casos en que sea posible– y un plazo aproximado para su ejecución (ver Tabla 5).

2. Las fuentes de los datos, que pueden ser locales o internacionales.

3. La segmentación de los indicadores cuando sea relevante, por ejemplo, haciendo diferenciación sobre los segmentos prioritarios de la estrategia.

Las metas se han establecido tras el análisis de la evolución histórica de ese indicador, complementado con el comportamiento de este indicador en la Región o en países de ingresos similares. Una pequeña proporción de indicadores no cuenta con una línea de base en la actualidad, porque no existe información completa para su cálculo. Esos casos se especifican en la Tabla 5 y en el anexo a la ENIF. Como parte del proceso de implementación se recogerán los datos en referencia a estos indicadores e incluirán en el mecanismos de monitoreo al finalizar el primer año de implementación.

El contexto de crisis sanitaria y económica mundial debido al COVID-19, también ha sido tomado en consideración para la determinación de estas metas.

6.3 Sistema de seguimiento del plan de acción

Otra parte esencial del mecanismo de M & E es el sistema de seguimiento del plan de acción. Este sistema contiene los pasos para el monitoreo de los resultados o de los productos obtenidos a raíz de la ejecución del plan de acción, y puede servir como una herramienta para verificar que la implementación de las acciones (pasos iniciales, intermedios y productos finales) se ejecutan de acuerdo

con el cronograma de trabajo previamente establecido. El Comité de Inclusión Financiera será el órgano responsable de consolidar las actividades para la implementación de cada acción a través de un único documento que materializará este sistema de seguimiento.

Las cabezas de los grupos de trabajo son responsables de reportar a la Secretaría las actividades determinadas para la implementación de cada acción, con sus pasos iniciales, sus pasos intermedios y sus productos, vinculados a un cronograma de cumplimiento. La Secretaría estará a cargo de verificar el cumplimiento dentro de las fechas predefinidas de cada uno de los pasos establecidos en para la implementación de cada acción, garantizando así el funcionamiento efectivo y eficiente de este mecanismo.

6.4 Ejercicios de evaluación

La Secretaría, al ejecutar las decisiones tomadas por el Comité de Inclusión Financiera, buscará facilitar la evaluación de la efectividad y el impacto de algunas de las acciones de la estrategia de inclusión financiera, para poder demostrar y valorar cuantitativamente la efectividad de la intervención. Para cumplir con esta tarea, los distintos miembros del Comité de Inclusión Financiera podrán buscar recursos de la cooperación internacional o de otros actores interesados en la medición del impacto de las acciones de inclusión financiera. Estas decisiones deberán ser consultadas en reunión entre los miembros del Comité de Inclusión Financiera.

TABLA 5. Indicadores y metas para medir el progreso en inclusión financiera

#	Indicador	Base	Metas al 2024	Fuente	Frecuencia para reportar	Notas / Desagregación para estadísticas
ÁREA DE POLÍTICA: Puntos de acceso e infraestructura de pagos						
1	Parroquias sin puntos de atención	26.5%	0%	SB, SEPS	Semestral	
2	Número de agentes corresponsales y agregadores de pagos activos por cada 100,000 adultos	217	275	Fondo Monetario Internacional	Anual	Cambiará a fuente propia
3	Proporción de transacciones electrónicas en relación con el PIB	1,2%	1.75%	BCE	Anual	
ÁREA DE POLÍTICA 2: Oferta de productos y servicios financieros digitales						
4	Adultos que poseen una cuenta	51%	75%	Global Findex	Trienal	Mujeres, población rural, migrantes
4a	Mujeres que poseen una cuenta	43%	75%	Global Findex	Trienal	
4b	Población rural que posee una cuenta	48%	75%	Global Findex	Trienal	
5	Adultos que poseen una cuenta básica activa	659,789	1,7 millones	SB y SEPS	Anual	Mujeres y población rural
6	Adultos que hicieron pagos digitales el año anterior	22%	60%	Global Findex	Trienal	Mujeres y población rural
7	Adultos que reciben transferencias gubernamentales del MIES en una cuenta propia en el sistema financiero	15%	90%	MIES	Anual	Mujeres, ancianos, población rural
8	Adultos que recibieron una transferencia (doméstica o internacional) en una cuenta en una institución financiera	40%	Por determinar	BCE-INEC	Bienal	Mujeres
9	Adultos que se prestaron dinero de una institución financiera	12%	Sin meta	Global Findex	Trienal	Mujeres y población rural
10	Adultos que ahorraron en una institución financiera	12%	16%	Global Findex	Trienal	Mujeres y población rural
ÁREA DE POLÍTICA: Financiamiento de la mipyme e infraestructura de crédito						
11	Crecimiento bienal del volumen de cartera mipyme	27.8%	Sin meta	– SB y SEPS	Bienal	Línea de base es calculada a partir del crecimiento 2017-2019. No hay meta, sólo para seguimiento

TABLA 5, continuación

#	Indicador	Base	Metas al 2024	Fuente	Frecuencia para reportar	Notas / Desagregación para estadísticas
12	Proporción de créditos mipymes con garantías que no sean hipotecarias	4%	Sin meta	SB y SEPS	Anual	No hay meta, sólo para seguimiento
13	Cartera de microcrédito en mora (%)	4.7%	Sin meta	SB	Anual	No hay meta, sólo para seguimiento
14	Cartera de microcrédito en mora (%)	5.6%	Sin meta	SEPS	Anual	No hay meta, sólo para seguimiento
15	Microempresas que solo manejan efectivo para manejar dinero de su negocio (vs. uso de cuentas de ahorro, cuenta corriente e inversiones)	50%	Por determinar	BCE - INEC	Bienal	Meta por definir cuando se cuente con la siguiente versión de la encuesta.
ÁREA DE POLÍTICA: Protección al consumidor y educación financiera						
16	Reclamaciones que alcanzaron un pronunciamiento de cierre del proceso, proporción sobre el total de reclamaciones presentadas	Por determinar	Sin meta	SB y SEPS	Trimestral	Mujeres y población rural. No hay meta, solo para seguimiento.

Notas: Las líneas de base han sido establecidas con el último dato disponible según la fuente de información. Así, por ejemplo, el Global Findex tiene como fecha más reciente de publicación el 2017, los datos del BCE son de la encuesta del INE al 2018, los datos de la SB y de la SEPS a diciembre del 2019.

7. Riesgos potenciales y estrategias de mitigación

Existen riesgos que pueden afectar el alcance de los objetivos y metas de la ENIF. Estos riesgos y las estrategias para su mitigación se resumen en la Tabla 5.

TABLA 6. Matriz de riesgos y estrategias para su mitigación

Riesgo	Nivel de riesgo	Estrategias para su mitigación
Falta compromiso continuo con la visión, objetivos y metas de la ENIF por parte de todos los actores involucrados	Medio	<ul style="list-style-type: none"> Realizar mesas de trabajo con los diversos actores involucrados, que permitirán identificar y atender obstáculos de manera oportuna Publicación de manera periódica de los resultados y la realización de eventos para la divulgación de los logros y los avances de la estrategia. Realización de talleres, reuniones y seminarios con comercios, empresas de telecomunicaciones, etc. para comprender sus necesidades y abordar potenciales obstáculos en su participación en iniciativas de inclusión financiera.
Cambios en el Gobierno que puedan debilitar el compromiso de las principales instituciones	Medio	<ul style="list-style-type: none"> Formalizar la ENIF a través del instrumento legal con la mayor jerarquía posible, de manera que no esté sujeta fácilmente a la coyuntura política. Precautelar que la estructura de gobierno garantice la operatividad de la ENIF aún en circunstancias extraordinarias, como nuevos mandatos políticos de alguno de sus miembros.
Recursos disponibles limitados	Alto	<ul style="list-style-type: none"> Estas acciones serán incorporadas en los planes institucionales de los actores principales.
Deterioro de los indicadores económicos debido a la crisis sanitaria	Alto	<ul style="list-style-type: none"> Se han priorizado las acciones de acuerdo con las necesidades del sistema financiero en función de la crisis sanitaria.
Problemas de liderazgo	Alto	<ul style="list-style-type: none"> La implementación de varias acciones requiere la actuación colaborativa y conjunta de varias entidades del Comité de Inclusión Financiera. Se prevé la alternancia en la coordinación del Comité de Inclusión Financiera, y en la ejecución del cargo de la secretaria. Desarrollar de manera consensuada reglas para el funcionamiento de cada uno de los órganos de gobierno que faciliten la resolución de potenciales diferencias en el proceso de implementación de la ENIF.
Falta de comprensión o discrepancias en el proceso de ejecución de las acciones	Medio	<ul style="list-style-type: none"> Realizar a través de un proceso consultivo y de discusiones detalladas la definición de las acciones, la determinación de sus principales resultados y de los pasos para alcanzarlas. El Comité de Inclusión Financiera por consenso podrá definir cómo abordar estas discrepancias.
Demoras en los procesos de reforma regulatoria	Medio	<ul style="list-style-type: none"> Canalizar de manera conjunta a través del gobierno nacional o la JPRMF las propuestas de reforma necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la ENIF.

Anexo. Indicadores aspiracionales

A continuación, listamos un conjunto de indicadores que, durante el periodo de implementación de la ENIF de Ecuador, podrían convertirse en medibles, y contribuir a monitorear de manera más precisa el progreso del país en las distintas áreas de la política.

Indicador	Entidad responsable	Periodicidad	Segmentos
Incremento en el número de establecimientos minoristas (tiendas, bodegas, transporte) que aceptan pagos digitales	BCE	Anual	Mujeres y población rural
Proporción de remesas acreditadas en cuentas	BCE	Semestral	Inmigrantes, Mujeres y población rural
Adultos con seguros no obligatorios (% del total de adultos del país)	Supercias	Semestral	Mujeres y población rural
Nivel de sobreendeudamiento (todo el sistema financiero)	SB y SEPS	Anual	Mipymes, Mujeres y población rural
Número de solicitudes de rectificación del historial crediticio, de los sectores público y privado	SB y Equifax	Trimestral	Mujeres y población rural