

La regulación y el control del sector financiero en el Ecuador

2025

**La regulación y el control del
sector financiero en el Ecuador
2025**

Créditos

Presidente RFD
Wilson Araque Jaramillo

Directora Ejecutiva RFD
Valeria Llerena

Autores
Estadísticas y estudios RFD
Rossana Bonilla
Ángela Monteros
Carlos González

Con la colaboración de:
AVL Abogados
José Antonio Arauz Guerra

Diseño
Mauricio Paredes

Edición
Abril, 2025.

Red de Instituciones Financieras de Desarrollo

Pasaje El Jardín E10-06 y Av. 6 de Diciembre, Edif. Century Plaza 1,
8vo. Piso, Of. 24, Quito - Ecuador

Teléfonos:
(593-2) 333-2446 / 333-3091

Correo electrónico:
info@rfd.org.ec

Contenido

9	Presentación
13	Introducción
17	Importancia de la regulación en los servicios financieros y el rol del Estado
21	La actividad financiera en el Ecuador
27	Composición del sector financiero ecuatoriano
35	Estructura normativa e institucional para regular y controlar el sector financiero en el Ecuador
41	Análisis de los Principios Básicos de Supervisión de Basilea y la normativa ecuatoriana
79	Conclusiones y recomendaciones
85	Bibliografía

Lista de tablas

28	Tabla 1. Composición del sector financiero ecuatoriano
32	Tabla 2. Segmentación de las cooperativas de ahorro y crédito
45	Tabla 3. Principio 1: Responsabilidades, objetivos y poderes
47	Tabla 4. Principio 2: Independencia, responsabilidad y protección a los supervisores
49	Tabla 5. Principios 3 y 13: Cooperación, colaboración y relación entre supervisores
51	Tabla 6. Principio 4: Actividades permitidas
55	Tabla 7. Principio 14: Gobierno corporativo
58	Tabla 8. Principio 15: Proceso de manejo integral del riesgos
62	Tabla 9. Principio 16: Adecuación de capital
64	Tabla 10. Principios 17 y 28: Riesgo de crédito y provisiones

68	Tabla 11. Principio 23: Riesgo de tasa de interés
70	Tabla 12. Principio 24: Riesgo de liquidez
73	Tabla 13. Adicional: Requerimientos de liquidez
73	Tabla 14. Porcentaje de requerimiento de encaje
74	Tabla 15. Composición de las reservas de liquidez
74	Tabla 16. Adicional: Seguridad Financiera
75	Tabla 17. Porcentajes de contribución y monto asegurado por instrumento
76	Tabla 18. Detalle del fondo de liquidez

Lista de ilustraciones

33	Ilustración 1: Activos, cartera y depósitos del sector financiero ecuatoriano
34	Ilustración 2: Evolución de activos y pasivos
36	Ilustración 3: Esquema normativo e institucional de la supervisión y control financiero en el Ecuador



Presentación

Presentación

La Red de Instituciones Financieras de Desarrollo (RFD), como parte de su función misional de la incidencia en el mejoramiento de las condiciones del entorno en que se desenvuelven las instituciones que integran el sector financiero del Ecuador, pone a disposición de actores públicos y privados nacionales e internacionales el estudio titulado **“La regulación y el control del sector financiero en el Ecuador”** que, por su enfoque y alcance, al final propone una serie acciones que, de forma integrada, se deberían llevar a cabo para lograr una aplicación eficaz, eficiente y, sobre todo, ética de la regulación y control que requiere el sector financiero a la hora de dar soporte al proceso de desarrollo sistémico del país.

Los resultados de este estudio, también, hacen ver la necesidad de que, la normativa que está vigente, no solo se debe quedar en el papel escrito de la narrativa normativa, pues, lo más importante, es que lo que está escrito sea llevado a la práctica; evitando, con ello, que los países se llenen de normas con poca aplicación.

Otro aspecto que permite visibilizar esta investigación es que, cuando se analizan las diferentes tipologías de instituciones que integran el sector financiero, hay variaciones en cuanto a las exigencias normati-

vas que, por el efecto que se pueden generar en las tareas de regulación y control, deberían ser analizadas a profundidad y, si el caso amerita, ajustadas para mejorar su contenido y aplicación.

Con esta nueva publicación, la RFD espera seguir contribuyendo, sobre la base de argumentos sustentados en estudios técnicos, a la generación de luces para que, los responsables públicos y privados, con su accionar dirijan su foco de atención hacia la mejora continua de la regulación y control de las instituciones que forman parte del sector financiero ecuatoriano.

Wilson Araque Jaramillo
PRESIDENTE DEL DIRECTORIO
RED DE INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO (RFD)

The background is a blue-tinted photograph of a person's hand holding a pen and using a calculator. Overlaid on this are various geometric patterns: circles, diamonds, and a grid of dots. In the bottom right corner, there is a bar chart graphic with several vertical bars of varying heights. The word "Introducción" is written in white, bold, sans-serif font, positioned over the bar chart and the lower right portion of the image.

Introducción

Introducción

La regulación y control del sector financiero es uno de los temas más analizados en el mundo, por el dinamismo con el que se desenvuelven las actividades financieras y por el importante papel que el sistema financiero juega en el desarrollo económico de los países. Esto con el objetivo fundamental de mantenerlo estable en el tiempo, lejos de las crisis, y atacar a las fallas y asimetrías a las que es propenso, que afectan a la población en su acceso a los productos y servicios financieros.

En el Ecuador, la ejecución de las actividades financieras cuenta con un amplio desarrollo normativo e institucional, con el fin de precautelar los recursos de la población y atender a sus requerimientos de financiamiento, que permitan alcanzar los objetivos de desarrollo del país.

El sistema financiero en el Ecuador, de acuerdo con la Constitución de la República y el Código Orgánico Monetario y Financiero, está compuesto por los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, y bajo el control de entidades de supervisión específicas y diferenciadas, así como de normativa que regula sus particularidades. Por esto, es fundamental plasmar y entender la normativa vigente, para determinar estas particularidades y diferencias, pues el fin principal de esta regulación y control es proteger los recursos del público y la estabilidad de todo el sistema financiero.

Por ello, el objetivo de esta investigación es analizar estas diferencias normativas. Se parte de la premisa de que indistintamente del sector financiero al que pertenecen, es obligación de todas las entidades autorizadas para ejercer la actividad financiera en el país cumplir con el objetivo principal: preservar los recursos de la población y colocarlos de manera eficiente. Se busca

entender cuáles son las diferencias en la regulación, cuándo es necesario que la norma sea diferente y de qué forma, sin que esto afecte a la solidez y estabilidad del sistema financiero nacional en su conjunto.

En la primera sección de este documento se analiza por qué es importante regular a las entidades financieras y cuál es rol del Estado en esta tarea. En la segunda y tercera, sección se analiza la definición de actividad financiera y cómo se compone el sistema financiero en el Ecuador. En la cuarta se analiza la estructura normativa e institucional para regular y controlar el sistema financiero, y en la quinta se analizan los Principios Básicos de Supervisión de Basilea y la normativa existente en el país, en conjunto con sus resultados, para terminar con las conclusiones y recomendaciones.



**Importancia de la
regulación en los
servicios financieros y
el rol del Estado**

Importancia de la regulación en los servicios financieros y el rol del Estado

El sector de los servicios financieros tiene una gran importancia dentro de la economía, por su papel clave para mejorar los estándares de vida de los hogares y para el progreso económico de un país. Por esta relevancia y la naturaleza de las actividades de intermediación financiera que realiza, en prácticamente todos los países es regulado y controlado.

La necesidad de una regulación amplia en este sector nace del concepto de que no resulta igual ejercer una actividad económica con la utilización de recursos propios y privados, que una actividad de intermediación financiera mediante el uso de recursos de terceros. En el primer caso, asumen el riesgo los particulares y en el segundo, el riesgo es asumido por toda la sociedad, lo cual, ante una eventual quiebra de las entidades financieras, podría acarrear una grave conmoción social y económica.

Además, las actividades financieras son propensas a fallas, como la asimetría de información y el poder de mercado, que limitan la asignación eficiente de recursos y pueden poner en peligro el acceso a los servicios financieros y, por consecuencia, el bienestar de la población (Perez Caldentey & Titelman, 2018) Es así como en el mundo existe una estructura normativa más exigente y compleja en el sector financiero que en otros sectores y se necesita de más requisitos para ejercer sus actividades.

De esta manera, el rol del Estado se enfoca en emitir una serie de leyes, normativas y crear institucionalidad. El objetivo es establecer y monitorear cla-

ramente las reglas de operatividad de las actividades financieras y las entidades que las proveen, para así mantener la estabilidad y la salud del sistema financiero, sobre todo, protegiendo los recursos del público.

Por esta búsqueda de protección de los recursos del público, se entiende la necesidad de establecer diversos mecanismos de carácter patrimonial, liquidez, riesgos, entre otros, y de contar con requisitos adicionales para sus administradores y reguladores. Así se garantiza que quienes cumplan esta función sean personas profesionales, con un conocimiento demostrado en la materia, para mitigar el riesgo en el manejo de los ahorros del público.

Para lograr este propósito, el Estado debe contar con un esquema de regulación y supervisión financiera que mantenga objetivos claros y definidos; que brinde información veraz y oportuna para una mejor toma de decisiones, y, además, refleje la estructura del mercado que regula, para que tome en cuenta los arreglos organizacionales que permitirán desarrollar las actividades de supervisión (Ayiber & Gutiérrez, 2009).

Al respecto, a nivel internacional existen buenas prácticas que son referentes al establecer un correcto esquema de supervisión, como son los Principios Básicos para una Supervisión Efectiva, elaborados y presentados por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS)¹.

Estos son estándares mínimos e internacionalmente aceptados, que los entes de supervisión del sector financiero deben aplicar dentro de sus países para establecer una base sólida e integral en la regulación, supervisión, gobernanza y manejo del riesgo en el sector financiero (BCBS, 2024). Son 29 y

1. Está conformado por los representantes de los principales bancos centrales y autoridades de supervisión bancaria del mundo. Aquí están incluidos 28 miembros, entre los más destacables Estados Unidos, Canadá, Japón, Alemania, entre otros. El BCBS opera mediante el respaldo del Banco de Pagos Internacionales (BPI)

están divididos en dos grupos: los principios del 1 al 13 se enfocan en los poderes, responsabilidades y funciones de los supervisores; mientras los principios 14 al 29 se refieren a las regulaciones prudenciales y los requisitos que deben seguir los bancos para mantener su salud y estabilidad financiera.

Cabe resaltar que en los países en donde las instituciones financieras no bancarias proveen servicios de depósitos y crédito similar a los bancos, como las cooperativas de ahorro y crédito, estos principios también pueden ser aplicados para asegurar la solidez y seguridad del sistema financiero, tomando en cuenta su tamaño e importancia sistémica.

Estos principios se aplican en diversos países como Japón, Reino Unido, Estados Unidos, Colombia, México y Perú, como referencia al evaluar la efectividad de sus sistemas de supervisión. Además, los organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, los consideran en su Programa de Evaluación del Sector Financiero para fortalecer los sistemas financieros de sus países socios. En las siguientes secciones, se ampliará el análisis de estos principios y cómo se aplican en el Ecuador.

La actividad financiera en el Ecuador

La actividad financiera en el Ecuador

En el Ecuador, las actividades financieras se encuentran reguladas desde la Constitución de la República, ya que en el artículo 308 se establece lo siguiente:

“Art. 308.- Las actividades financieras son un servicio de orden público, y podrán ejercerse, previa autorización del Estado, de acuerdo con la ley; tendrán la finalidad fundamental de preservar los depósitos y atender los requerimientos de financiamiento para la consecución de los objetivos de desarrollo del país. Las actividades financieras intermediarán de forma eficiente los recursos captados para fortalecer la inversión productiva nacional, y el consumo social y ambientalmente responsable. El Estado fomentará el acceso a los servicios financieros y a la democratización del crédito. Se prohíben las prácticas colusorias, el anatocismo y la usura. La regulación y el control del sector financiero privado no trasladarán la responsabilidad de la solvencia bancaria ni supondrán garantía alguna del Estado. Las administradoras y administradores de las instituciones financieras y quienes controlen su capital serán responsables de su solvencia. Se prohíbe el congelamiento o la retención arbitraria o generalizada de los fondos o depósitos en las instituciones financieras públicas o privadas.

En este texto se evidencian tres puntos importantes de las actividades financieras en el Ecuador, los cuales se detallan a continuación:

En primera instancia, es una actividad de orden público. El orden público ha sido definido como “el conjunto de principios eminentes —religiosos, morales, políticos y económicos— a los cuales se vincula la digna subsistencia de la organización social establecida” (Llambías, citado en (Piaggio, 2018)). Por tanto, se trata de valores innegociables para la convivencia en sociedad, que el Estado debe garantizar y defender, así se limite la autonomía de la voluntad. En este sentido, las partes deben ajustar sus conductas para el bien común (Piaggio, 2018). La actividad financiera en el Ecuador entonces se encuentra limitada por un conjunto de leyes y reglas, normativa cuya finalidad fundamental es preservar los depósitos del público.

El segundo punto hace referencia a que esta actividad requiere una autorización estatal previa a su ejercicio; necesita ser habilitada por diversos organismos de control y supervisión para efectuar esta operación, siempre y cuando se cumpla con los parámetros legales, normativos, operativos, técnicos y requisitos para ejercer la actividad financiera de forma eficiente y garantizar su correcto funcionamiento.

Por último, y lo más importante, se refiere a que la finalidad de la actividad financiera² es preservar los depósitos del público, atender las necesidades de financiamiento de los diversos actores de la sociedad e intermediar los recursos captados de forma eficiente. Por esto, se requiere que esta actividad sea ejecutada por instituciones formales que cuenten con profesionales bien capacitados, y capaces de ejercer estas actividades legal y eficientemente para optimizar los recursos y manejarlos de forma ética.

2. COMIF: “Art. 143.- Actividad financiera.- Para efectos de este Código son las operaciones y servicios que están vinculados con flujos o riesgos financieros; y que, se realiza de forma habitual, por las entidades que conforman el sistema financiero, de valores y de seguros, previa autorización de los organismos de control, utilizando, a cualquier título, recursos de terceros para operaciones de crédito; inversión en valores de renta fija o renta variable; servicios de seguros; servicios o instrumentos de manejo y protección de riesgo; servicios de compra venta, intermediación o suscripción de valores; así como para otras operaciones que defina la Junta de Política y Regulación Financiera en función del desarrollo o innovación del mercado de servicios financieros, de valores y seguros. Las actividades financieras son un servicio de orden público, reguladas y controladas por el Estado”.

En línea con lo señalado, en los diversos cuerpos legales con los que cuenta el Ecuador se han establecido prohibiciones y sanciones para quienes ejerzan la actividad financiera sin la debida autorización. Esta normativa enfatiza en la prohibición de manera expresa a las personas naturales de realizar o participar en actividades de intermediación financiera que impliquen captación de dinero de terceros³.

Por otro lado, en el campo penal, el Código Orgánico Penal ratifica que la captación ilegal de recursos del público se encuentra prohibida en el país⁴. Se entiende por “ilegal” a la actividad realizada por aquellos que no cuentan con una autorización formal y no cumplen los requisitos normativos para el efecto. Este concepto no es ajeno a la legislación mundial y ha sido recogido por los países vecinos⁵.

Así, la actividad financiera en el Ecuador, que implica la captación e intermediación eficiente de recursos del público, considera una vasta normativa y regulación que determina los límites de la actuación de los participantes en las funciones de administración del ahorro y una correcta asignación de recursos. Sin embargo, a pesar de la regulación y los controles, el sistema financiero puede estar expuesto a diversos riesgos, por lo que la teoría bancaria mundial establece que para preservar los recursos del público es importante contar además con una red de seguridad financiera.

3. COMIF: “Art. 254.- Prohibición general. Se prohíbe a las personas naturales o jurídicas que no forman parte del sistema financiero nacional captar recursos de terceros o realizar, en forma habitual, las actividades financieras definidas en el artículo 143 reservadas para las entidades que integran dicho sistema. Tampoco podrán hacer publicidad o uso de avisos, carteles, recibos, membretes, títulos o cualquier otro medio que sugiera que el negocio de las personas mencionadas es de naturaleza financiera. Las violaciones a lo preceptuado en este artículo serán sancionadas de acuerdo con lo que dispone este Código”.

4. El artículo 323 del Código Orgánico Integral Penal señala: “Art. 323.- Captación ilegal de dinero.- La persona que organice, desarrolle y promueva de forma pública o clandestina, actividades de intermediación financiera sin autorización legal, destinadas a captar ilegalmente dinero del público en forma habitual y masiva, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años. La persona que realice operaciones cambiarias o monetarias en forma habitual y masiva, sin autorización de la autoridad competente, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años”.

5. La Superintendencia Financiera de Colombia, por ejemplo, dentro del Concepto No. 2000048692-1 del junio 30 de 2000, ha indicado la necesidad de que la actividad financiera solo se realice mediante entidades autorizadas y dentro de un sector regulado. Por tal motivo esta actividad solo puede ser ejercida por entidades sometidas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Bancaria, en los términos que señalan los artículos 90 y 92 de la Ley 45 de 1990. Con fundamento en lo anterior, la actividad de captar dinero del público y prestarlo, solo puede ser llevada a cabo por una institución financiera debidamente autorizada por la Superintendencia Bancaria.

Por ello, en el país se prevé un mecanismo de seguridad financiera denominado “Red de Seguridad Financiera”. Este se fundamenta en la necesidad de una supervisión adecuada; en que exista un prestamista de última instancia para casos de deficiencias de liquidez; en establecer mecanismos de resolución bancaria eficientes que eviten que un escenario de cese de actividades sea traumático para los ahorristas, y en que se cuente con seguro de depósitos que garantice la devolución del ahorro del público en el caso de la aplicación del proceso resolución bancaria, previo a la liquidación de la entidad financiera. Dentro de este mecanismo encontramos la participación de las entidades de control y de la Corporación del Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados (COSEDE), como administradora del fondo de liquidez y del fondo de seguro de depósitos de los sectores financieros privado y popular y solidario.

Todos estos componentes y normativas van de la mano; son importantes para estabilizar el sistema financiero en caso de falla, así como para evitar una corrida financiera y la posible entrada de pánico de los depositantes.

Antes de continuar con el análisis detallado de la normativa financiera, es necesario comprender cómo se compone el sistema financiero ecuatoriano.

Composición del sector financiero ecuatoriano



Composición del sector financiero ecuatoriano

El artículo 309 de la Constitución de la República, establece lo siguiente:

“El sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado, y del popular y solidario, que intermedian recursos del público. Cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez.”

En la Tabla 1 se presenta la composición del sector financiero ecuatoriano.

TABLA 1. COMPOSICIÓN DEL SECTOR FINANCIERO ECUATORIANO

Organismo de Control	Sector	Tipo de entidad	Nro. instituciones	Naturaleza	Característica del capital	Principal Actividad
Superintendencia de Bancos (SB)	PÚBLICO	Bancos	2	Público	El Estado aporta el capital para el funcionamiento.	Desarrollo local y social para incrementar la productividad y la inclusión de los grupos menos favorecidos. De esta manera, apoya a sectores con dificultades para obtener financiamiento.
		Corporaciones: CFN	1	Público	El Estado aporta el capital para el funcionamiento.	Impulsar el desarrollo sostenible de los sectores productivos y estratégicos del Ecuador, a través de múltiples servicios financieros y no financieros alineados a las políticas públicas.

Organismo de Control	Sector	Tipo de entidad	Nro. instituciones	Naturaleza	Característica del capital	Principal Actividad
Superintendencia de Bancos (SB)	PRIVADO	Bancos múltiples y especializados	24	Privado	Sociedad de capital donde cada accionista tiene representatividad en función del aporte de recursos realizada.	Intermediación financiera para los diversos actores que lo requieran de acuerdo con las políticas dictadas por sus órganos de administración.
		Entidades de servicios financieros	Varias	Privado	Sociedad de capital donde cada accionista tiene representatividad en función del aporte de recursos realizada.	Almacenes generales de depósito, casas de cambio y corporaciones de desarrollo de mercado secundario de hipotecas, entre otras.
Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS)	EPS	Cooperativas de Ahorro y Crédito	396	Privado	Sociedades de personas en el que cada socio tiene igual voto para tomar decisiones, independientemente de la cantidad de certificados que posea.	Realizar actividades de intermediación financiera y de responsabilidad social con sus socios y, con autorización de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, con clientes o terceros, con sujeción a las regulaciones que emita la Junta de Política y Regulación Financiera.
		Asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda	4	Personas Naturales y Jurídicas	El patrimonio estará integrado por el capital social, la reserva legal irrepatriable y otras reservas estatutarias. Los socios de las mutualistas serán responsables por el patrimonio de la entidad hasta por el porcentaje de sus aportaciones.	Intermediación financiera, a través de la captación de recursos del público para destinarlos a financiar vivienda, la construcción y al bienestar familiar de sus clientes y socios (COMIF).
		Entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro	Entidades EPS: 16,755 / cajas comunales y cajas de ahorro: 530	Personas Naturales	Organizaciones que se forman por voluntad de sus socios y se conforman con aportes económicos de sus socios en calidad de ahorros, sin que puedan captar fondos de terceros.	Podrán otorgar créditos únicamente a sus socios según lo dispuesto por las regulaciones que expida la Junta de Política y Regulación Financiera, y podrán recibir financiamiento, reembolsable o no reembolsable, para su desarrollo y fortalecimiento concedido por entidades del sistema nacional financiero, entidades de apoyo, cooperación nacional e internacional. No están bajo el control de la Superintendencia, únicamente se registran.

Organismo de Control	Sector	Tipo de entidad	Nro. instituciones	Naturaleza	Característica del capital	Principal Actividad
Superintendencia de Economía Popular y Solidaria SEPS	EPS	Cajas Centrales: FINAN-COOP	1	Personas Jurídicas	Se constituyen con, por lo menos, veinte cooperativas de ahorro y crédito o mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda.	Realizar operaciones financieras de segundo piso, con cooperativas de ahorro y crédito y mutualistas de ahorro y crédito (COMIF).
		ONG	3	Personas Naturales o Jurídicas	Aportes	Fundaciones que tienen por objeto principal otorgar créditos. Son consideradas entidades de apoyo (LOEPS, art 127).
		Corporaciones: CONAFIPS	1	Público	Público	Banca de segundo piso al servicio de los actores de la economía popular y solidaria. Ofrecen una línea de productos y servicios financieros y no financieros que incluyen créditos, servicios de garantías, fortalecimiento y transferencia tecnológica a las organizaciones, con el fin de fortalecer su capacidad de generar créditos para sus socios.

Organismo de Control	Sector	Tipo de entidad	Nro. instituciones	Naturaleza	Característica del capital	Principal Actividad
BCE, SB, SEPS, Super-cias, según corresponda (COMIF y Ley Fintech)	PRIVADO	Sociedades Especializadas de Depósitos y Pagos Electrónicos	Varias	Privado	Son entidades cuyo objeto único es recibir recursos con fines exclusivos de facilitar pagos y traspasos de recursos mediante los medios de pago electrónicos autorizados, así como enviar y recibir giros financieros de conformidad con la regulación que emita la Junta de Política y Regulación Monetaria (COMIF). Las actividades fintech implican desarrollar, prestar usar u ofrecer sociedades especializadas de depósitos y pagos electrónicos, entre otros.	
BCE, SB, SEPS, Super-cias, según corresponda (COMIF y Ley Fintech)	PRIVADO	Entidades de Servicios Auxiliares del Sistema Financiero	Varias	Privado	Los servicios auxiliares serán prestados por personas jurídicas no financieras constituidas como sociedades anónimas o compañías limitadas. Las entidades del sector financiero privado podrán invertir en ellas y podrán participar en el capital de estas compañías. Las entidades financieras de la EPS también podrán participar en calidad de accionistas o socios y podrán constituir organizaciones de la economía popular y solidaria cuyo objeto sea prestar servicios auxiliares.	Software financiero y computacional, transaccionales y de pago, de transporte de especies monetarias y de valores, pagos, cobranzas, redes y cajeros automáticos, contables, generadores de cartera, administradoras y operadoras de tarjetas y giro inmobiliario

Fuente: Normativa ecuatoriana
Elaborado: RFD

Otros

Organismo de Control	Sector	Tipo de entidad	Nro. instituciones	Naturaleza	Característica del capital	Principal Actividad
SB, SEPS O BCE según corresponda (Ley Fintech)	PRIVADO	Servicios financieros tecnológicos (Fintech)	Varias	Privado	Sociedades anónimas cuya vida jurídica se registrará por las disposiciones de la Ley de Compañías. Su objeto social será específico y exclusivo para efectuar actividades fintech y no podrá contener actividades distintas. Las entidades financieras privadas no podrán participar en el capital de estas compañías.	Las actividades fintech implican desarrollar, prestar, usar u ofrecer servicios financieros tecnológicos, entre otros. Las entidades de servicios financieros tecnológicos desarrollan actividades financieras centradas en la tecnología digital y electrónica, o desempeñan actividades que representan riesgo financiero según lo determinado por la Junta de Política y Regulación Financiera; salvo que tengan relación con el sistema de pagos, cuya regulación le corresponde a la Junta de Política y Regulación Monetaria y su control le corresponde al Banco Central.

Es importante indicar que, de acuerdo con lo establecido en la Norma para la segmentación de las entidades del sector financiero popular y solidario, Capítulo XXXVI, de la Codificación de Resoluciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, las cooperativas de ahorro y crédito tienen una subsegmentación, de acuerdo con el tamaño de los activos (Tabla 2).

TABLA 2. SEGMENTACIÓN DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO

Segmento	Activos USD
1	Mayor a 80 000 000
2	Mayor a 20 000 000 hasta 80 000 000
3	Mayor a 5 000 000 hasta 20 000 000
4	Mayor a 1 000 000 hasta 5 000 000
5	Hasta 1 000 000

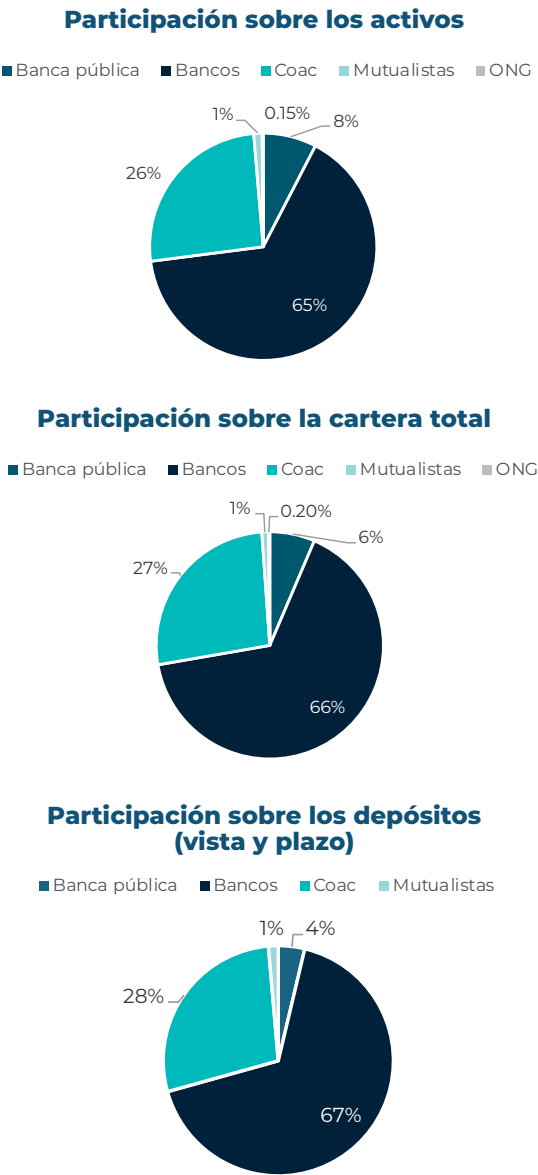
Fuente: SEPS
Elaborado: RFD

Dentro de este esquema, se evidencia que cada una de las entidades mencionadas, aparte de objetivos y estructura de capital diferentes, cuentan con una facultad normativa o reglamentaria específica en el ejercicio de sus competencias. Esto sucede porque en el artículo 309 de la Constitución se indica que cada sector del sistema financiero contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas, y en el artículo 151 del Código Orgánico Monetario y Financiero (COMIF) se establece:

“La regulación deberá reconocer la naturaleza y características particulares de cada uno de los sectores del sistema financiero nacional. La regulación podrá ser diferenciada por sector, por segmento, por actividad, entre otros.”

En la Ilustración 1 se presentan la participación de activos, la cartera y los depósitos de las entidades financieras del país que intervienen en la intermediación financiera.

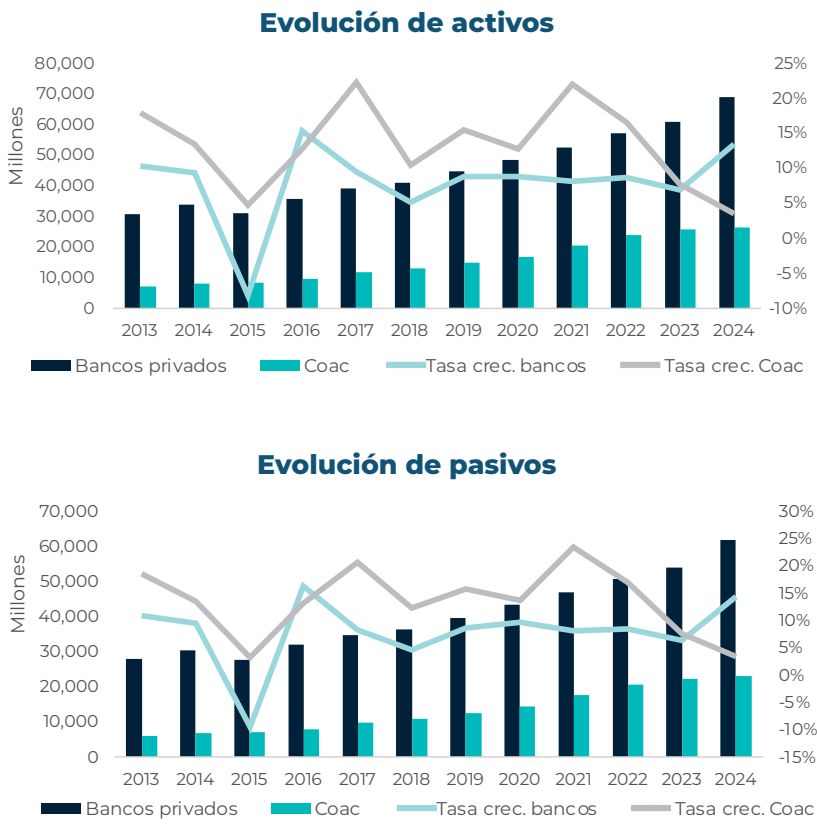
ILUSTRACIÓN 1. ACTIVOS, CARTERA Y DEPÓSITOS DEL SECTOR FINANCIERO ECUATORIANO



Elaborado: RFD. Datos a diciembre 2024

Como se puede evidenciar, las entidades con la mayor participación en activos, cartera y depósitos son los bancos privados y las cooperativas de ahorro y crédito, gracias al crecimiento que han experimentado en sus activos y pasivos en los últimos 12 años (Ilustración 2).

ILUSTRACIÓN 2. EVOLUCIÓN DE ACTIVOS Y PASIVOS



Elaborado: RFD. Datos a diciembre 2024

De manera especial, se observa cómo las tasas de crecimiento de los activos y pasivos de las cooperativas de ahorro y crédito son las que más se incrementan entre 2013 y 2023, a excepción de 2024, en comparación con los bancos. Este proceso ha logrado que, durante este periodo, la participación en el mercado de estas entidades esté alrededor del 30 %.

Estructura normativa
e institucional para
regular y controlar el
sector financiero en el
Ecuador

Con el fin de que se cumplan el mandato constitucional y las leyes relacionadas con el ejercicio de la actividad financiera, se establece un marco jurídico e institucional en el país, donde se distinguen las normas que dirigen el accionar de las entidades financieras y las instancias que las emiten, con el fin de asegurar el funcionamiento general del sistema financiero. En la Figura 3 se presenta el esquema del marco normativo e institucional para las entidades del sistema financiero nacional en orden jerárquico.

ILUSTRACIÓN 3. ESQUEMA NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LA SUPERVISIÓN Y CONTROL FINANCIERO EN EL ECUADOR



Normativa	Entidad emisora
Constitución	Asamblea Constituyente
Código Orgánico Monetario y Financiero	Asamblea Nacional
Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y su Reglamento	Asamblea Nacional y presidente de la República
Codificación de resoluciones del sistema financiero	Junta de Política y Regulación Monetaria y Junta de Política y Regulación Financiera
Codificación de resoluciones de organismos de control	Organismos de control
Normativa interna de entidades financieras	Entidades del sistema financiero

Fuente: Normativa ecuatoriana
Elaborado: RFD

En primer lugar, la Constitución, como máxima normativa, además de definir las actividades financieras y su ámbito de acción, establece la conformación y estructura del sistema financiero, así como sus organismos de supervisión y control. Esta únicamente puede ser emitida por una Asamblea Constituyente y solamente puede ser reformada por la población mediante voto popular.

Luego se encuentra el Código Orgánico Monetario y Financiero (COMIF), en el cual se establece “el marco de políticas, regulaciones, supervisión, control y rendición de cuentas que rige los sistemas monetario y financiero, así como los regímenes de valores y seguros, el ejercicio de sus actividades y la relación con sus usuarios” (COMIF, 2014, págs. 2, Art. 2). Este es emitido por la Asamblea Nacional, por su carácter de ley.

Dada la composición del sistema financiero ecuatoriano, también se cuenta con la Ley de Economía Popular y Solidaria (LOEPS) y su Reglamento, que tiene el mismo nivel jerárquico que el COMIF. Sus objetivos son los siguientes:

“Reconocer, fomentar y fortalecer la Economía Popular y Solidaria y el Sector Financiero Popular y Solidario en su ejercicio y relación con los demás sectores de la economía y con el Estado y establecer un marco jurídico común para las personas naturales y jurídicas que integran la Economía Popular y Solidaria y el Sector Financiero Popular y Solidario (LOEPS, 2011, págs. 3, Art. 3).”

Al ser una ley orgánica, es emitida por la Asamblea Nacional, y el reglamento a la ley es dictado por el presidente de la República.

Después de estas normativas, la codificación de resoluciones del sistema financiero establece el marco de regulación para el funcionamiento general del sistema financiero. Este instrumento está a cargo de la Junta de Política y Regulación Financiera, cuyo objetivo es “la formulación de la política y regulación crediticia, financiera, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada” (COMIF, 2014), y de la Junta de Política y Regulación Monetaria, que tiene por objetivo “la formulación de la política monetaria, máximo órgano de gobierno del Banco Central del Ecuador” (COMIF, 2014).

Por otro lado, se encuentra la codificación de resoluciones que agrupan las normas de control para el ejercicio de la actividad financiera. Las entidades que la emiten son la Superintendencia de Bancos (SB), que controla al sector financiero público y privado, y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), que controla a sector de la economía popular y solidaria. Estas son las responsables de emitir y vigilar que se cumplan estas y todas las normativas emitidas.

Finalmente, y como parte del ejercicio de normativa que rige al sistema financiero, cada entidad financiera emite su propia normativa interna. Esta cuenta con todos los elementos administrativos y de gestión, para garantizar el eficiente ejercicio de la actividad de intermediación financiera y precautelar los recursos del público, así como proveer recursos a través del crédito. Los encargados de emitir y aprobar estas normativas dentro de las entidades financieras son la administración, el directorio y/o el consejo de administración, al ser estos los máximos órganos de gobierno, responsables de la solvencia y sostenibilidad de las entidades financieras que dirigen.

Así se evidencia que el marco normativo e institucional ecuatoriano considera un sinnúmero de leyes, normativas e instituciones, que respetan el principio de jerarquía normativa ⁶ y que están encargadas de precautelar la estabilidad del sistema financiero y los recursos del público, cada una dentro de sus facultades y obligaciones. Además, las normativas son diferenciadas para cada actor del sistema financiero.

En función de este contexto y el objetivo del documento, se explorarán y estudiarán las principales normativas relacionadas a los principales actores del sistema financiero. Se han tomado como referentes los Principios Básicos de Supervisión de Basilea, que proponen un marco de referencia internacionalmente aceptado para identificar las mejores prácticas en temas normativos y de supervisión, y que permitirán establecer si la normativa diferenciada en el Ecuador presenta brechas significativas.

6. El artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador señala: “Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior. La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados”.



Análisis de los Principios Básicos de Supervisión de Basilea y la normativa ecuatoriana

Análisis de los Principios Básicos de Supervisión de Basilea y la normativa ecuatoriana

Para analizar el cumplimiento de los Principios Básicos de Basilea dentro del país, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea recomienda efectuar un ejercicio cualitativo de la normativa financiera, que incluye revisar y valorar criterios esenciales y adicionales que se encuentran dentro de cada principio básico.

Los criterios esenciales son los requerimientos mínimos de las prácticas de supervisión sólidas, universalmente aceptadas y aplicables para todos los países; mientras que los criterios adicionales son buenas prácticas que los países con bancos más complejos puedan aplicar.

Así, no solo se busca elaborar una checklist de cumplimiento, sino que se enfatiza en los comentarios que se extraen del análisis de cada principio en detalle, con el fin de señalar aquellas áreas en las que se necesitan mejoras.

Bajo este contexto y considerando la composición y características del sistema financiero ecuatoriano, para esta investigación, se han escogido 12 de los 29 Principios Básicos de Basilea para estudiar las normativas ecuatorianas:

Podere y responsabilidades de los supervisores

- Principio 1: Responsabilidades, objetivos y poderes
- Principio 2: Independencia, responsabilidad, recursos y protección para los supervisores
- Principio 3: Cooperación y colaboración
- Principio 13: Relación entre supervisores
- Principio 4: Actividades permitidas

Regulaciones y requisitos prudenciales

- Principio 14: Gobierno corporativo
- Principio 15: Proceso de manejo del riesgo
- Principio 16: Adecuación de capital
- Principio 17: Riesgo de crédito
- Principio 18: Provisiones y reservas
- Principio 23: Riesgo de tasa de interés
- Principio 24: Riesgo de liquidez

Se han enfatizado los temas de responsabilidad, independencia, cooperación y los permisos que extienden los entes de control, debido a que son la base sobre la cual se emiten las políticas y regulaciones hacia las entidades financieras y desde donde parten las diferencias que se encuentran en las normativas.

Desde el enfoque prudencial, se priorizan los temas de gobernanza, riesgos, liquidez y capital, por su incidencia directa en la intermediación financiera, la razón de ser de las entidades financieras. La captación se evalúa con los riesgos y la liquidez, el crédito con riesgos, y se complementa con el capital y la gobernanza para el correcto funcionamiento, sostenibilidad y continuidad del negocio en la entidad financiera.

Una vez escogidos los principios, se revisa cada uno junto con sus criterios esenciales, los cuales se contrastan con el análisis de la legislación financiera ecuatoriana, específicamente del COMIF, LOEPS, la codificación de resoluciones de la Junta de Política y Regulación Financiera (JPRF) y de la Junta de Política y Regulación Monetaria (JPRM), y las codificaciones de resoluciones de la Superintendencia de Bancos (SB) y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), por ser los principales instrumentos de regulación y control de las entidades del sistema financiero ecuatoriano.

De manera adicional, para aportar con insumos de mejora, se analizan los resultados de la evaluación del FMI en cuanto a estos principios⁷ en Colombia, Perú y México, para evidenciar las experiencias de estos países en el cumplimiento de los principios básicos y que pueden ser tomadas como referencia en el Ecuador.

Análisis Normativo

A continuación, se presentan los Principios Básicos de Basilea junto con su definición, los criterios esenciales que los componen y los puntos en los que se encontraron diferencias o aspectos importantes que mencionar. El detalle y referencias de los principios y normativas analizadas se encuentran en el documento de Excel llamado “Anexo 1”.

7. Informe de Estabilidad Financiera del FMI

Sección 1: Poderes, responsabilidades y funciones de los supervisores

TABLA 3. PRINCIPIO 1: RESPONSABILIDADES, OBJETIVOS Y PODERES

Definición	Criterios esenciales	¿Se considera dentro de la normativa ecuatoriana?
El sistema de supervisión tiene responsabilidades y objetivos claros para cada autoridad supervisora.	Las responsabilidades y objetivos de cada autoridad supervisora están claramente definidos en la legislación.	Sí
	El objetivo principal de la supervisión es promover la seguridad y solidez del sistema financiero.	Sí
Hay un marco legal adecuado para dotar a cada autoridad con los poderes legales necesarios para realizar sus actividades.	Las leyes y regulaciones proveen un marco para que el supervisor pueda establecer, hacer cumplir e incrementar los estándares prudenciales mínimos, basados en el perfil de riesgo e importancia sistémica.	Sí
	Las leyes, regulaciones y estándares prudenciales son actualizados y publicados para asegurar que se mantengan efectivos y relevantes.	Sí
	Cuando, a criterio del supervisor, una entidad financiera no está cumpliendo con las leyes o regulaciones, el supervisor tiene el poder de tomar o pedir a la entidad que tome acciones correctivas, imponer sanciones, entre otros.	Sí

Fuente: Principios Básicos para la Supervisión de Basilea y Normativa ecuatoriana
Elaboración: RFD

Elementos para notar en la legislación ecuatoriana

- Las responsabilidades y objetivos de las autoridades supervisoras y de control del sistema financiero nacional (JPRF, SB y SEPS) están claramente definidos en el COMIF y en la LOEPS. En general, la JPRF se encarga de emitir el marco regulatorio de gestión, solvencia y prudencial para las entidades financieras; la SB controla y supervisa las actividades financieras de las entidades públicas y privadas, y la SEPS se enfoca en las entidades del Sector Financiero Popular y Solidario (SFPS) y de las instituciones que pertenecen a la Economía Popular y Solidaria (EPS). Todo esto buscando alcanzar su objetivo general, la estabilidad y sostenibilidad del sistema financiero. Sin embargo, la SEPS, además de las 486 cooperativas de ahorro y crédito, controla organizaciones del sector real, que son alrededor de las 17 000 instituciones. Esto supone retos importantes en cuanto a capacidad y recursos, así como elementos de fondo para que el organismo de control ejerza su función de supervisión y control de forma cabal en toda la EPS.
- Por el lado del marco legal, en el COMIF y en la Codificación de Resoluciones de la JPRF, SB y SEPS se establece un marco de gestión y regulación de la actividad financiera en todo el sistema financiero nacional en su conjunto, y permiten a las autoridades imponer sanciones y acciones correctivas para su cumplimiento. No obstante, la legislación ecuatoriana aún se encuentra rezagada en cuanto a la actualización de la normativa en materia de gestión de riesgos acorde con principios internacionales y requerimientos de capital por riesgo de liquidez, mercado u operativo.

TABLA 4. PRINCIPIO 2: INDEPENDENCIA, RESPONSABILIDAD Y PROTECCIÓN A LOS SUPERVISORES

Definición	Criterios esenciales	¿Se considera dentro de la normativa ecuatoriana?
El supervisor posee independencia operacional, procesos transparentes, sólida gobernanza, procesos presupuestarios y recursos adecuados.	La independencia operacional, la rendición de cuentas y la gobernanza del supervisor y autoridades están en la legislación.	Sí
	El proceso para designar y remover superintendentes y los miembros del cuerpo de gobernanza es transparente.	Sí
	El supervisor tiene recursos adecuados para supervisar y vigilar. Esto incluye: - Un presupuesto que permita contratar personal en cantidad suficiente y con las habilidades necesarias. - Escalas de salarios que permitan atraer y retener a personal cualificado. - Habilidad para comisionar expertos externos. - Un presupuesto y programa para capacitar al personal. - Un presupuesto tecnológico suficiente.	Sí
El marco legal para la supervisión incluye protección legal para el supervisor.	Las leyes proveen protección al supervisor y a su personal en contra de demandas por acciones tomadas y/o por omisiones mientras llevan a cabo sus obligaciones.	Sí

Fuente: Principios Básicos para la Supervisión de Basilea y Normativa ecuatoriana
Elaboración: RFD

Elementos para notar en la legislación ecuatoriana

- La independencia operacional, la rendición de cuentas, la forma de gobernanza, el proceso de designación y remoción de superintendentes, y la protección del supervisor y su personal en caso de demandas mientras llevan a cabo sus acciones están claramente establecidos en la Constitución, en el COMIF, en la LOEPS y en la codificación de resoluciones de la SB y SEPS. De esta manera, las entidades de regulación y control pueden desempeñar sus actividades de forma autónoma, sin restricción.
- No obstante, es importante notar que, para ejecutar y fortalecer las actividades de supervisión, el Estado elabora y asigna un presupuesto a las superintendencias. Por lo tanto, las superintendencias no cuentan con autonomía financiera, pues dependen de la asignación presupuestaria, y las contribuciones de las entidades para este fin se dirigen hacia la cuenta del Tesoro Nacional, conforme la normativa legal vigente.
- Las experiencias de los países vecinos demuestran que estas prácticas presupuestarias tienen diferentes efectos. En el caso de México, que es parecido a Ecuador, se evidencia que la asignación presupuestaria del Estado limita crear nuevos puestos, atraer talento humano y contratar expertos externos. Por el contrario, en Colombia y Perú, en donde las contribuciones de las entidades financieras van en su totalidad a las superintendencias, se evidencian beneficios como amplia capacitación, especialización y atracción de jóvenes talentos, y retención de personal de calidad, que les permite potenciar sus actividades de supervisión.

TABLA 5. PRINCIPIOS 3 Y 13: COOPERACIÓN, COLABORACIÓN Y RELACIÓN ENTRE SUPERVISORES

Definición	Criterios esenciales	¿Se considera dentro de la normativa ecuatoriana?	¿Se considera dentro de la normativa ecuatoriana?
Principio 3	Las leyes, regulaciones y otros acuerdos proveen un marco para la cooperación y colaboración entre autoridades nacionales relevantes.	Existen acuerdos para la cooperación entre todas las autoridades nacionales responsables de la seguridad y solidez de los bancos, otras instituciones financieras y/o la estabilidad del sistema financiero.	Sí
		Están disponibles acuerdos para que el supervisor coordine con autoridades relevantes de la política macroprudencial, cuando emprenden acciones relacionadas con el tratamiento de riesgos sistémicos.	Sí
Principio 13	Los supervisores nacionales comparten información y cooperan para una supervisión óptima del sistema financiero y manejan efectivamente las situaciones de crisis.	Los supervisores comparten información de manera bilateral, como a través de los colegios de supervisión. Esto incluye información sobre: -Riesgos materiales, incluidos los riesgos derivados de los entornos macroeconómicos respectivos y las prácticas de gestión de riesgos de las entidades financieras. -Evaluaciones de los supervisores referentes a la seguridad y solidez de la entidad relevante bajo su jurisdicción.	Sí
		Los supervisores coordinan y planifican actividades de supervisión o realizan trabajos colaborativos si se identifican áreas de interés común, con el objetivo de mejorar la efectividad y eficiencia de la supervisión de las entidades financieras.	Sí
		Cuando es apropiado, los supervisores desarrollan un marco para la cooperación y coordinación en caso de crisis.	Sí

Fuente: Principios Básicos para la Supervisión de Basilea y Normativa ecuatoriana
Elaboración: RFD

Elementos para notar en la legislación ecuatoriana

- Según el COMIF, la Constitución y la LOEPS, las entidades de regulación y control tienen el deber y la facultad de coordinar acciones y celebrar convenios para su gestión institucional, con el fin de garantizar que se cumplan sus objetivos y los derechos constitucionales
- Adicionalmente, mediante Decreto Ejecutivo con fecha 06 de agosto de 2024, se crea el Comité Interinstitucional de Estabilidad Financiera, un organismo conformado por las principales instituciones encargadas de la estabilidad económica y financiera, como son el Ministerio de Finanzas, las Juntas de Política y Regulación Monetaria y Financiera, las Superintendencias de Bancos, SEPS, de Compañías y Banco Central, que tiene la finalidad de coordinar y articular acciones para preservar y fortalecer la estabilidad financiera. Así, buscan identificar riesgos potenciales, así como emitir alertas y recomendaciones de política, evaluar las vulnerabilidades del sector financiero, mitigar el riesgo sistémico, promover el intercambio y recopilar de manera sistemática de información, articular la regulación y supervisión, entre otros, que permitirán a las entidades del sistema financiero trabajar en conjunto
- Complementariamente, en los países vecinos se evidencia que las superintendencias que cooperan entre sí pueden beneficiarse de pasantías, capacitación y participan en colegios de supervisión, que mejoran el desempeño de sus actividades, los cuales podrían implementarse dentro del Comité interinstitucional de Estabilidad Financiera

TABLA 6. PRINCIPIO 4: ACTIVIDADES PERMITIDAS

Definición	Criterios esenciales	¿Se considera dentro de la normativa ecuatoriana?
Las actividades que las instituciones están autorizadas a ejecutar y sujetas a supervisión están claramente definidas y el uso de la palabra “banco” en nombres es controlada.	El término "banco" está claramente definido en las leyes o regulaciones.	Sí
	Las actividades permitidas de las instituciones financieras están claramente definidas por los supervisores o en las leyes o regulaciones.	Sí
	Tomar depósitos del público está reservado para instituciones con licencia de funcionamiento y están sujetos a supervisión.	Sí
	El supervisor publica o pone a disposición una lista actualizada de instituciones financieras, incluyendo sucursales que operan dentro de su jurisdicción.	Sí
Entidades que realizan actividades relacionadas con la intermediación financiera		
Adicional	Fintech	
	Cajas de ahorro	
	ONG	

Fuente: Principios Básicos para la Supervisión de Basilea y Normativa ecuatoriana
Elaboración: RFD

Elementos para notar en la legislación ecuatoriana

- De acuerdo con el COMIF, el uso de las denominaciones “banco” y “cooperativa de ahorro y crédito”, así como la toma de depósitos del público, está reservado únicamente para las entidades autorizadas por los organismos de control. Por ello, las superintendencias publican una lista de instituciones autorizadas para que el público tenga conocimiento sobre ellas.
- En cuanto a las actividades permitidas, el COMIF detalla claramente las actividades que pueden realizar las instituciones financieras y tanto las entidades del sistema privado como de la EPS pueden ejercer las mismas actividades relacionadas con la intermediación financiera, pero se deben puntualizar los siguientes aspectos:
 - a. En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, al estar clasificadas en diferentes segmentos de acuerdo con el tamaño de sus activos, se diferencia entre las actividades y servicios que pueden ofrecer. Para el efecto, deben contar con la autorización del organismo de control.
 - b. Para las entidades financieras privadas, el proceso de entrega del permiso para ejercer actividades financieras incluye la clasificación de tipo de banco (especializado o múltiple), proceso para el cual la SB lleva a cabo un proceso de supervisión en el que verifica que las entidades cuenten con la tecnología crediticia adecuada conforme con el segmento de crédito al que se dirige la entidad (productivo, consumo, microcrédito, etc.) Para el efecto, se definen límites de colocación de acuerdo con el tipo de licencia que tengan los bancos, y pueden operar únicamente en los segmentos de crédito en las que hayan sido autorizadas. Este proceso de validación metodológica y límites de par-

ticipación de cartera en el portafolio de crédito no aplica para las entidades del SFPS.

- Adicional a la normativa para las entidades financieras, como bancos y cooperativas de ahorro y crédito, se evidencia legislación para las entidades que llevan a cabo actividades relacionadas con los servicios financieros, como las fintech y las cajas de ahorro, que se incluyen en el análisis por ser actores que participan del mercado financiero y llegan a los usuarios de manera directa. Al respecto, se debe resaltar lo siguiente:
 - a. En el caso de las fintech, en el Ecuador siguen un proceso nuevo, pues apenas en diciembre de 2022 se emitió la ley que permite su funcionamiento (Ley Orgánica para el Desarrollo, Regulación y Control de los Servicios Financieros Tecnológicos), aunque está pendiente emitir las normativas complementarias para regular y controlar sus actividades. Este es un aspecto clave para su correcto funcionamiento y evita que la ausencia de regulación genere confusión o afectar a los usuarios financieros. Estas normativas deben ser consistentes con los ámbitos de la intermediación financiera y sus facultades específicas.
 - b. La regulación vigente establece que las cajas de ahorro se forman por voluntad de sus socios, con sus aportes económicos en calidad de ahorros, sin que puedan captar fondos o conceder créditos de terceros. También tendrán su propia estructura de gobierno, administración, representación, autocontrol y rendición de cuentas, por lo que es indudable que dicha actividad se convierte en un ejercicio de intermediación financiera en un grupo cerrado. Sin embargo, estas entidades no están obligadas a cumplir normas de prudencia financiera, lo que lleva a cuestionar la exigencia no solo de un registro sino de controlar estas actividades financieras, por cuanto expone a la población a situaciones de riesgos en el manejo de sus recursos.

- Las ONG también son instituciones que participan en el sistema financiero y sus actividades son reguladas. Al respecto, la SEPS emitió una norma de control para registrar fundaciones y corporaciones civiles cuyo objeto principal sea otorgar créditos y que deseen acceder a las líneas de crédito establecidas por el Estado, destinadas a los sectores de la economía popular y solidaria, con el fin de cumplir con lo dispuesto en el artículo 8 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19. Esta norma indica que estas fundaciones deberán obtener el registro en la SEPS y regirse a lo solicitado en cuanto a:
 - Formatos de presentación de estados financieros: se establecen los códigos, cuentas y su descripción.
 - Gestión de patrimonio técnico: se definen los aspectos mínimos relacionados con el indicador de solvencia.
 - Gestión de riesgo de crédito y provisiones: se definen los aspectos mínimos a considerar para gestionar el riesgo de crédito y constituir provisiones.
 - Prevención de lavado de activos: normar las políticas, procedimientos y mecanismos para prevenir el delito de lavado de activos y del financiamiento de delitos como el terrorismo, que deberán observar las organizaciones.
 - También, deben regirse a la sección XXV de la Codificación de Resoluciones de la JPRF, que indica la norma que determina el segmento en el que se ubicarán estas entidades.

Sección 2: Regulaciones y requisitos prudenciales

TABLA 7. PRINCIPIO 14: GOBIERNO CORPORATIVO

Definición	Criterios esenciales	¿Se considera dentro de la normativa ecuatoriana?
La normativa determina que las entidades financieras deben tener políticas y procesos robustos de gobierno corporativo, que cubran, por ejemplo, la cultura y los valores corporativos; dirección estratégica y vigilancia; estructura grupal y organizacional; ambiente de control; proceso de evaluación de idoneidad; responsabilidades del directorio y gerencias, y prácticas de compensación.	Las leyes o las regulaciones establecen las responsabilidades de la junta directiva y la alta gerencia de una institución financiera en relación con el gobierno corporativo.	Sí
	En las normativas se establece que deben existir políticas y procesos de gobierno corporativo acordes con el perfil de riesgo e importancia sistémica de la entidad financiera.	Sí
	La normativa indica que la composición de la directiva debe estar formada por individuos con un equilibrio de habilidades, diversidad y experiencia, quienes, de manera colectiva, posean las cualificaciones necesarias acordes con el tamaño, la complejidad y el perfil de riesgo de la entidad financiera. Los miembros de la junta deben estar calificados para sus posiciones.	Sí
	La normativa indica que la junta directiva de las entidades financieras debe supervisar el diseño y funcionamiento del sistema de compensación de la entidad.	Sí
	El supervisor tiene la facultad de exigir cambios en la composición de la directiva de la institución financiera si considera que alguno de sus miembros no está cumpliendo con sus deberes.	Sí

Fuente: Principios Básicos para la Supervisión de Basilea y Normativa ecuatoriana
Elaboración: RFD

Elementos para notar en la legislación ecuatoriana

- Las codificaciones de la JPRF, la SB y la SEPS establecen las responsabilidades que del gobierno corporativo dentro de las entidades financieras y las características de las personas que lo conforman. Así mismo, se establece la facultad de las superintendencias para exigir cambios en el caso de que algún miembro no cumpla con los requisitos exigidos o sus deberes. De esta forma, en las entidades privadas y del SFPS se elaboran y conforman códigos y reglamentos que debe seguir el gobierno corporativo; su composición se rige por las normas de calificación y registro que emiten las superintendencias. Al respecto, se puntualiza lo siguiente:
 - a. En el SFPS, por su proceso de creación, así como por la evolución que debieron atravesar las cooperativas de ahorro y crédito, el marco normativo de gestión de gobierno corporativo es relativamente nuevo, tal es así que la primera Norma de control de buen gobierno, ética y comportamiento para las cooperativas de ahorro y crédito... se emite mediante resolución No. SEPS-IGT-IGS-IGJ-INSESF-INGINT-2021-019 de 1 de diciembre de 2021, 10 años después de que la Superintendencia inició el proceso de control. Esta norma recoge elementos clave como el objetivo y ámbito del buen gobierno, esquema de medición del gobierno, la definición del reglamento de buen gobierno, definición de manera general las diferentes instancias de gobierno y sus roles y responsabilidades, y del plan anual de viabilidad, entre otros. Indudablemente en los últimos años, las entidades del SFPS han evolucionado y se enfrentan con nuevos riesgos y contextos económicos. Estos elementos obligan a que su estructura de gobierno esté cada vez más fortalecida y consolidada, y obedezca a las nuevas realidades. En tal sentido, mediante resolución SEPS-IGT-IGS-IGJ-INFMR-INSESF-INGINT-2024-0188 de 30 de agosto 2024, se emite una nueva Norma

de control de buen gobierno, ética y comportamiento para las cooperativas de ahorro y crédito...; sin embargo, el 7 de noviembre es derogada y se establece un plazo de 120 días para una nueva resolución, indicando la vigencia de la normativa del 2021. Estos hechos demuestran la necesidad de contar con una normativa definitiva que permita fortalecer y establecer el buen gobierno corporativo dentro de las entidades financieras. El marco normativo para el sector financiero nacional no establece criterios de exigencia diferentes para aquellas entidades de importancia sistémica, como lo señalan las mejores prácticas, entendiéndose como sistémica en su mismo subsector financiero o el nacional.

- b. La mejor práctica indica que los órganos de gobierno deben estar conformados por personas con conocimientos, habilidades y experiencia acordes con el tamaño y complejidad de la entidad financiera, así como su perfil de riesgos. En tal sentido, las dos superintendencias han emitido normas de calificación para los miembros de las instancias de dirección, las cuales difieren en varios aspectos, principalmente por la particularidad del SFPS, donde todos los socios pueden ser parte de las instancias de gobierno, aun cuando su experticia no sea del ámbito financiero. Sin embargo, el organismo de control debe fortalecer y desarrollar las capacidades, de acuerdo con el segmento al que pertenece cada entidad financiera, más aún en aquellas que implican un riesgo en cada subsistema. Mediante resolución No. SEPS-IGT-IGS-IGJ-INFMR-INSESF-INGINT-2024-007 de 30 de diciembre de 2024, se deroga la resolución No. SEPS-IGS-IGT-IGJ-INSEPS-INSESF-INGINT-2024-001 y se emiten los nuevos requisitos para calificar a los miembros. En esta última resolución se evidencia que los requisitos en cuanto a experiencia y capacitación son menores que en la norma derogada.

TABLA 8. PRINCIPIO 15: PROCESO DE MANEJO INTEGRAL DEL RIESGO

Definición	Criterios esenciales	¿Se considera dentro de la normativa ecuatoriana?
La normativa determina que las entidades financieras deben tener un proceso de manejo del riesgo integral para administrar todos los riesgos materiales, y para abordar la adecuación de capital, la liquidez y la sostenibilidad de sus modelos de negocios en relación con su perfil de riesgo y las condiciones macroeconómicas y de mercado.	La normativa indica que las entidades financieras deben contar con estrategias de gestión de riesgos, aprobadas por la junta directiva de la entidad financiera, y que se establezcan en un marco y una declaración efectiva de apetito por el riesgo. Además, la normativa determina que la junta directiva: (a) Establezca una sólida cultura de riesgos en toda la institución financiera. (b) Desarrolle políticas y procesos para asumir riesgos. (c) Reconozcan las incertidumbres asociadas con la medición de riesgos. (d) Establezcan límites coherentes con el apetito por el riesgo de la entidad financiera, su perfil de riesgo, fortaleza de capital y necesidades de liquidez. (e) Que los altos directivos tomen las medidas necesarias para monitorear y controlar todos los riesgos materiales.	Sí
	Las leyes o regulaciones exigen que las entidades financieras cuenten con políticas y procesos integrales de gestión de riesgos para manejar todos los riesgos materiales. Estas políticas y procesos deben permitir: (a) Obtener una visión integral de todos los riesgos en la entidad financiera (b) Adaptarse al perfil de riesgo y la importancia sistémica de la entidad financiera. (c) Evaluar los riesgos derivados del entorno macroeconómico e incorporar dichas evaluaciones en el proceso de gestión de riesgos.	Sí
	La normativa indica que deben existir procedimientos para gestionar incumplimientos de los límites de riesgo y desviaciones significativas de las políticas establecidas.	Sí
	La normativa indica que la junta directiva y la alta gerencia de la entidad financiera deben contar con información suficiente y comprenden la naturaleza y el nivel de riesgo, así como este riesgo se relaciona con niveles adecuados de capital y liquidez.	Sí

Definición	Criterios esenciales	¿Se considera dentro de la normativa ecuatoriana?
La normativa determina que las entidades financieras deben tener un proceso de manejo del riesgo integral para administrar todos los riesgos materiales, y para abordar la adecuación de capital, la liquidez y la sostenibilidad de sus modelos de negocios en relación con su perfil de riesgo y las condiciones macroeconómicas y de mercado.	La normativa determina que las entidades financieras deben contar con funciones de gestión de riesgos que abarcan todos los riesgos materiales, con recursos suficientes, independencia, autoridad y acceso para desempeñar sus funciones de manera efectiva. Estas funciones están separadas de las relacionadas con la asunción de riesgos.	Sí
	La normativa exige que las entidades financieras más grandes y complejas cuenten con una unidad de gestión de riesgos dedicada, supervisada por un director de riesgos (CRO, por sus siglas en inglés) o una función equivalente.	Sí
	La normativa determina estándares relacionados con el riesgo de crédito, el riesgo de mercado, el riesgo de liquidez, el riesgo operativo.	Sí
	La normativa exige que las entidades financieras cuenten con programas de pruebas de estrés prospectivas que abarquen todos los riesgos materiales como parte integral de su proceso de gestión de riesgos y estén debidamente documentados.	Sí

Fuente: Principios Básicos para la Supervisión de Basilea y Normativa ecuatoriana
Elaboración: RFD

Elementos para notar en la legislación ecuatoriana

- En las codificaciones de resoluciones de la JPRF, la SB y la SEPS se indica que los dos sectores financieros deben contar con políticas y normas para la gestión y administración integral de riesgos, que permita identificar, medir, controlar y monitorear las exposiciones al riesgo de manera integral. Esto considerando que la intermediación financiera es un negocio de alto riesgo, ya que se administra recursos de terceros. De la revisión al marco de gestión integral de riesgos, se evidencian aspectos que deben ser destacados:
 - a. La regulación expedida para el SFPS no establece que se implemente una estrategia institucional de gestión de riesgos o la implementación de una cultura de riesgos en toda la organización, como sí sucede para las entidades privadas.
 - b. En el sistema de bancos y el sector de las cooperativas de ahorro y crédito segmentos 1, 2 y 3 la normativa exige una gestión integral de riesgos, mientras que en las cooperativas de los segmentos 4 y 5, la gestión de riesgo se limita a monitorear los límites de concentración.
 - c. La normativa establece la obligatoriedad de contar con un manual de administración integral de riesgos, tanto para los bancos como para las cooperativas de ahorro y crédito de los segmentos 1 y 2, mientras que para las cooperativas de los segmentos 3, 4 y 5 es facultativo contar con este manual.
 - d. No se menciona la importancia sistémica o la inclusión de riesgos derivados del ambiente macroeconómico dentro de la administración de riesgos en ninguna de las normativas dirigidas a los dos sectores finan-

cieros. Esto no permite que se ajusten los requisitos para entidades con mayor importancia o con mayores riesgos, ni se consideren temas de contracción económica, inflación, entre otros, que afectan a la economía del país y a su población.

- e. Las cooperativas de ahorro y crédito del segmento 3, 4 y 5 no tienen la obligación de contar con un sistema de información para seguimiento y monitoreo de los riesgos, como sí lo deben hacer las entidades del segmento 1 y 2 y los bancos.
- f. La normativa de las cooperativas de ahorro y crédito de los segmentos 4 y 5 no requiere un responsable de la gestión de riesgos; para las entidades de segmento 3 se solicita un administrador, quien puede ejercer otras actividades simultáneas. En tanto que para las cooperativas de los segmentos 1 y 2 sí se requiere una unidad de riesgos específica. Para los bancos, esta unidad debe estar conformada por expertos de cada riesgo, de acuerdo con el tamaño y complejidad de sus operaciones.
- g. Para las cooperativas de ahorro y crédito de los segmentos 4 y 5, el representante legal lleva a cabo la gestión de riesgo, pues no hay un responsable de la gestión de riesgo y tampoco tienen la obligación de contar con un comité de riesgos.

TABLA 9. PRINCIPIO 16: ADECUACIÓN DE CAPITAL

Definición	Criterios esenciales	¿Se considera dentro de la normativa ecuatoriana?
La normativa establece requerimientos prudenciales y adecuación de capital apropiado que reflejen los riesgos que emprenden y presentan las entidades financieras en el contexto de los mercados y condiciones macroeconómicas bajo las que operan. El supervisor define los componentes de capital, teniendo en cuenta su habilidad para absorber las pérdidas.	La ley, la regulación o el supervisor requieren que las entidades financieras calculen y observen los requisitos de capital prescritos, incluidos los umbrales con referencia a los cuales una entidad financiera podría estar sujeta a medidas de supervisión.	Sí
	El supervisor o la normativa tienen el poder de imponer un cargo específico de capital y/o límites a todas las exposiciones de riesgo material, incluso con respecto a los riesgos que el supervisor o en la normativa se considere que no se han transferido o mitigado adecuadamente.	Sí
	Los requisitos de capital prescritos reflejan el perfil de riesgo y la importancia sistémica de las entidades financieras en el contexto de los mercados y las condiciones macroeconómicas en las que operan, restringen la acumulación de apalancamiento y reducen el riesgo de contagio.	Sí
	El supervisor aprueba usar las evaluaciones internas de riesgo de las entidades financieras como insumos para calcular el capital regulatorio.	Sí
	La normativa exige a las entidades financieras que adopten un enfoque prospectivo para gestionar capital (incluidas pruebas de estrés adecuadas) que considere: (a) Fijar niveles de capital, y gestionar el capital disponible y los gastos de capital planificados anticipándose a los posibles efectos del ciclo económico. (b) Tener en vigor arreglos de contingencia para mantener o fortalecer las posiciones de capital en tiempos de estrés.	Sí

Fuente: Principios Básicos para la Supervisión de Basilea y Normativa ecuatoriana
Elaboración: RFD

Elementos para notar en la legislación ecuatoriana

- Con el objetivo de mantener la solvencia, la codificación de resoluciones de la JPRF, la SB y la SEPS requieren que las entidades financieras calculen y constituyan requisitos de capital, medido desde dos aspectos. Por un lado, un indicador de solvencia o patrimonio técnico en función de los activos ponderados por riesgo y, por otro, un requerimiento de capital por riesgo de crédito a través de la provisión. Al respecto se identifican los siguientes puntos:
 - a. A fin de precautelar la seguridad del sistema financiero privado, se emite la Resolución No. JPRF-F-2024-0127, que establece la obligatoriedad de constituir requerimientos de capital adicional por riesgo sistémico. Sin embargo, este únicamente aplica para el sistema financiero público y privado, dejando de lado a las entidades del SFPS, a pesar de la participación importante en el mercado financiero, y la interconexión entre los dos sectores y el suyo propio.
 - b. En la normativa para las entidades financieras públicas y privadas se evidencia que se aprueba usar modelos internos y un comité de calificación de activos de riesgos para determinar que estos sean valorados correctamente y que los requerimientos de capital sean los adecuados. Para las entidades financieras de la EPS no se requiere de un comité de calificación, pues los consejos de administración cumplen este rol.

TABLA 10. PRINCIPIOS 17 Y 28: RIESGO DE CRÉDITO Y PROVISIONES

Definición		Criterios esenciales	¿Se considera dentro de la normativa ecuatoriana?
Principio 17	La normativa determina que las entidades financieras deben tener un adecuado proceso de manejo del riesgo de crédito que considere el apetito de riesgo, perfil de riesgo, condiciones de mercado, factores macroeconómicos e información con visión a futuro. Esto incluye políticas prudenciales y procesos para identificar, medir, evaluar, monitorear, reportar y controlar o mitigar el riesgo de crédito de manera oportuna. El círculo de vida total del crédito está cubierto.	La ley, la regulación o el supervisor requieren que las entidades financieras tengan procesos de gestión del riesgo crediticio con una visión integral de todas las exposiciones al riesgo a nivel de toda la institución, incluida una metodología para la identificación temprana y la medición de las pérdidas crediticias.	Sí
		Los procesos son consistentes con el apetito de riesgo, el perfil de riesgo, la importancia sistémica y la fortaleza de capital.	
		La normativa determina que la junta directiva de una entidad financiera apruebe y revise regularmente la estrategia y políticas de gestión del riesgo crediticio.	Sí
Principio 18	La normativa requiere y determina que las políticas y procesos de gestión de riesgo de crédito establezcan un entorno de riesgo crediticio que incluye:	La normativa requiere y determina que las políticas y procesos de gestión de riesgo de crédito establezcan un entorno de riesgo crediticio que incluye:	
		(a) Una estrategia bien documentada, y políticas y procesos para asumir el riesgo crediticio.	
		(b) Criterios, políticas y procesos bien definidos para aprobar nuevas exposiciones; renovar y refinanciar las exposiciones existentes, e identificar la autoridad de aprobación adecuada para el tamaño y la complejidad de las exposiciones.	
Principio 19	La normativa requiere y determina que las políticas y procesos de gestión de riesgo de crédito establezcan un entorno de riesgo crediticio que incluye:	(c) Políticas y procesos de administración de crédito, que incluyen análisis continuo de la capacidad y voluntad de un prestatario de realizar todos los pagos, monitoreo de la documentación, pactos legales, requisitos contractuales, garantías y otras formas de mitigación del riesgo crediticio, además de un sistema de calificación o clasificación de exposición.	
		(d) Sistemas de información para identificar, agregar e informar de las exposiciones al riesgo crediticio.	
		(e) Límites de crédito consistentes con el apetito de riesgo, el perfil de riesgo y la fortaleza de capital.	
Principio 20	La normativa requiere y determina que las políticas y procesos de gestión de riesgo de crédito establezcan un entorno de riesgo crediticio que incluye:	(f) Procesos de seguimiento e informe de excepciones.	
		(g) Controles efectivos en torno al uso de modelos para identificar y medir el riesgo crediticio y establecer límites.	

Definición		Criterios esenciales	¿Se considera dentro de la normativa ecuatoriana?
Principio 17	La normativa determina que las entidades financieras deben tener un adecuado proceso de manejo del riesgo de crédito que considere el apetito de riesgo, perfil de riesgo, condiciones de mercado, factores macroeconómicos e información con visión a futuro. Esto incluye políticas prudenciales y procesos para identificar, medir, evaluar, monitorear, reportar y controlar o mitigar el riesgo de crédito de manera oportuna. El círculo de vida total del crédito está cubierto.	La normativa determina que las entidades financieras cuenten con políticas y procesos para monitorear la deuda total de las personas a quienes extienden crédito y cualquier factor de riesgo que pueda resultar en incumplimiento, incluido el riesgo de cambio significativo no cubierto.	Sí
		La normativa requiere que la política de crédito prescriba que la junta directiva o la alta gerencia de la entidad financiera decidan las principales exposiciones al riesgo crediticio que excedan un cierto monto o porcentaje del capital de la entidad financiera.	Sí
Principio 18	La normativa determina que las entidades financieras cuenten con políticas y procesos para mantener provisiones y reservas.	La ley, regulación o el supervisor requieren que las entidades financieras formulen políticas, procesos y metodologías para establecer de manera consistente provisiones y asegurar niveles de provisión adecuados.	Sí
		La normativa determina que las provisiones por pérdidas crediticias y las metodologías y niveles de cancelación de las entidades financieras estén sujetos a un proceso de revisión y validación realizado por una función independiente de la función de toma de riesgos.	Sí
		El supervisor evalúa regularmente cualquier tendencia y concentración en el riesgo y la acumulación sobre endeudamiento.	Sí

Fuente: Principios Básicos para la Supervisión de Basilea y Normativa ecuatoriana
Elaboración: RFD

Elementos para notar en la legislación ecuatoriana

- La codificación de resoluciones de la JPRF, la SB y la SEPS exige a las entidades financieras que mantengan procesos y sistemas para administrar y monitorear el riesgo de crédito y establecer, de manera consistente, niveles de provisión adecuados. No obstante, es necesario destacar lo siguiente:

- a. La norma de riesgo de crédito para las entidades financieras de la EPS es reciente, pues se emitió en 2023 y su plazo de implementación venció en octubre de 2023 para los segmentos 1 y 2, en noviembre de 2023 para el segmento 3 y en diciembre 2023 para segmentos 4 y 5, por lo que se puede indicar que los procesos de gestión de riesgo de crédito aún están en una etapa temprana en la mayoría de las cooperativas de ahorro y crédito.
- b. La normativa de riesgo de crédito de las entidades financieras de la EPS establece criterios mínimos a considerar respecto del proceso de crédito y la gestión de riesgo de crédito; sin embargo, no se han establecido autorizaciones específicas o umbrales por niveles de especialidad de acuerdo con el segmento de crédito en el que operan, ni el organismo de control ha validado la tecnología crediticia para operar en uno u otro segmento de crédito, como sí sucede para las entidades del sector financiero privado.
- c. Las cooperativas de ahorro y crédito de los segmentos 1, 2 y 3 deben implementar modelos, metodologías e infraestructura tecnológica, pero esto no se menciona para las entidades de los segmentos 4 y 5.
- d. En la codificación de resoluciones de la JPRF se menciona que, al igual que los bancos, las entidades financieras de la EPS de los segmentos

1, 2 y 3 contarán con metodologías y técnicas basadas en el comportamiento histórico de los portafolios de inversión, y de las operaciones de crédito y contingentes, que permitan determinar la pérdida esperada sobre la base de la probabilidad de incumplimiento, el nivel de exposición y la severidad de la pérdida. Para los demás segmentos, esto no se solicita.

- e. En cuanto a la constitución de provisiones, a partir del 2011 se estableció un cronograma para las entidades financieras de la EPS que no cumplieran a esa fecha con el mínimo de provisiones exigido en la normativa, de acuerdo con el segmento al que pertenecen. A la presente fecha, todas las entidades ya deben contar con el 100 % de las provisiones específicas requeridas. No obstante, con corte a diciembre 2024, se observa que la cobertura de cartera en riesgo en 126 cooperativas de ahorro y crédito de 202 (pertenecientes a los segmentos 1, 2 y 3), están por debajo del 100 %; en tanto que el nivel de cobertura de los bancos privados es del 212 %.
- f. Para el sistema financiero privado, la normativa menciona la constitución de provisiones anticíclicas para mitigar las pérdidas que las entidades deben enfrentar en períodos de crisis bancarias, lo cual no aplica para las entidades financieras de la EPS. No obstante, al momento, este tipo de provisiones no se aplican en ninguno de los dos sectores.
- g. La normativa establecida para el sistema financiero nacional exige políticas que permitan evaluar el nivel de endeudamiento de las personas en cada proceso de crédito, pero no se establece un proceso que aplique el organismo de control para evitar el sobreendeudamiento de los usuarios financieros en su conjunto.

TABLA 11. PRINCIPIO 23: RIESGO DE TASA DE INTERÉS

Definición	Criterios esenciales	¿Se considera dentro de la normativa ecuatoriana?
La normativa determina que las entidades financieras tengan sistemas adecuados para identificar, medir, evaluar, monitorear, reportar y controlar o mitigar el riesgo de tasa de interés en el libro bancario de manera oportuna. Estos sistemas consideran el apetito de riesgo de la entidad, el perfil de riesgo y las condiciones macroeconómicas y del mercado.	Las leyes, regulaciones o el supervisor exigen que las entidades financieras cuenten con una estrategia y marco de gestión de riesgo de tasa de interés que proporcione una visión integral de dicho riesgo a nivel de toda la institución. Esto incluye políticas y procesos para identificar, medir, evaluar, monitorear, reportar y controlar o mitigar las fuentes significativas de riesgo de tasa de interés.	Sí
	También determina que la estrategia, políticas y procesos de la entidad son: (a) Consistentes con su apetito de riesgo, perfil de riesgo e importancia sistémica. (b) Que consideran las condiciones del mercado y macroeconómicas. (c) Que son revisados con regularidad y ajustados adecuadamente, cuando sea necesario, en línea con el perfil de riesgo cambiante de la entidad financiera y los desarrollos del mercado.	
	El supervisor o la normativa determina que la estrategia, las políticas y los procesos de gestión del riesgo de tasa de interés de una institución financiera han sido aprobados y son revisados regularmente por el directorio.	Sí

Fuente: Principios Básicos para la Supervisión de Basilea y Normativa ecuatoriana
Elaboración: RFD

Elementos para notar en la legislación ecuatoriana

- La codificación de resoluciones de la JPRF y de la SB establece que las entidades financieras públicas, privadas y de la EPS deben implementar procesos de gestión de riesgo de tasa que considere mecanismos de control y seguimiento, así como un esquema de costeo. Sin embargo, no se establece que dentro del esquema de fijación de tasas se consideren aspectos como:
 - a. Que sean consistentes con su apetito de riesgo, perfil de riesgo e importancia sistémica.
 - b. Considerar las condiciones del mercado y macroeconómicas.
 - c. Que son revisados con regularidad y ajustados adecuadamente, cuando sea necesario, en línea con el perfil de riesgo cambiante de la entidad financiera y los desarrollos del mercado.

Cabe señalar que las disposiciones relacionadas con la forma de fijación de tasas de interés no aplican para las cooperativas de ahorro y crédito del segmento 4 y 5.

- El proceso de gestión de riesgo de tasas y su costeo se ve limitado por la misma normativa, que impone techos en las tasas de interés activas, aspecto que influye directamente en el comportamiento del mercado, no solo del crédito sino también de las captaciones, por la relación directa que esto tiene en el ejercicio de intermediación financiera. La fijación del precio del dinero (tasa) es emitido por norma, mas no por análisis institucional o de mercado.

TABLA 12. PRINCIPIO 24: RIESGO DE LIQUIDEZ

Definición	Criterios esenciales	¿Se considera dentro de la normativa ecuatoriana?
La normativa establece requisitos apropiados y prudentes de liquidez que reflejen la necesidad de liquidez de las entidades financieras. Esto implica contar con una estrategia que permite el manejo prudente del riesgo de liquidez y cumple con los requisitos de liquidez. La estrategia considera el perfil de riesgo de la entidad, condiciones macroeconómicas y de mercado, e incluye políticas y procesos prudenciales, consistentes con el apetito de riesgo para identificar, medir, evaluar, monitorear, reportar y controlar o mitigar el riesgo de liquidez para horizontes de tiempo apropiados.	Las leyes, regulaciones o el supervisor exigen que las entidades financieras cumplan de manera constante con los requisitos de liquidez establecidos, incluidos los umbrales a partir de los cuales pueden estar sujetas a acciones de supervisión.	Sí
	La normativa determina que la estrategia, políticas y procesos de una entidad financiera establecen un entorno adecuado y debidamente controlado para gestionar el riesgo de liquidez, que incluye: (a) Una definición clara del apetito general de riesgo de liquidez, adecuada al negocio de la entidad financiera y su rol en el sistema financiero, aprobada por la junta directiva de la entidad financiera. (b) Prácticas sólidas de gestión del riesgo de liquidez tanto diaria como intradía. (c) Sistemas integrales de medición de riesgos para identificar, agregar, monitorear, reportar y controlar las exposiciones al riesgo de liquidez y las necesidades de financiamiento, incluyendo la gestión activa de posiciones de colateral, a nivel de toda la institución. (d) Supervisión adecuada por parte de la junta directiva de la entidad financiera para garantizar que la gerencia implemente de manera efectiva las políticas y procesos de gestión del riesgo de liquidez. (e) Revisión periódica por parte de la junta directiva de la entidad financiera (al menos una vez al año) y ajustes apropiados en la estrategia, políticas y procesos de gestión del riesgo de liquidez, considerando el perfil de riesgo cambiante de la entidad y los desarrollos externos en los mercados y condiciones macroeconómicas en los que opera.	Sí

Definición	Criterios esenciales	¿Se considera dentro de la normativa ecuatoriana?
La normativa establece requisitos apropiados y prudentes de liquidez que reflejen la necesidad de liquidez de las entidades financieras. Esto implica contar con una estrategia que permite el manejo prudente del riesgo de liquidez y cumple con los requisitos de liquidez. La estrategia considera el perfil de riesgo de la entidad, condiciones macroeconómicas y de mercado, e incluye políticas y procesos prudenciales, consistentes con el apetito de riesgo para identificar, medir, evaluar, monitorear, reportar y controlar o mitigar el riesgo de liquidez para horizontes de tiempo apropiados.	La normativa exige que las entidades financieras establezcan y revisen con regularidad estrategias, políticas y procesos de financiamiento para medir y monitorear continuamente los requerimientos de financiamiento y gestionar el riesgo de financiamiento. Estas políticas y procesos incluyen: (a) Analizar los requerimientos de financiamiento bajo escenarios alternativos. (b) Mantener un colchón de activos líquidos de alta calidad, no gravados, que puedan ser utilizados sin impedimentos para obtener financiamiento en tiempos de estrés. (c) Diversificar las fuentes de financiamiento (incluyendo contrapartes, instrumentos, monedas y mercados) y en los plazos, con revisiones periódicas de los límites de concentración. (d) Esfuerzos regulares para establecer y mantener relaciones con los tenedores de pasivos. (e) Evaluaciones periódicas de la capacidad para monetizar activos.	Sí
	La normativa determina que las entidades financieras cuenten con planes sólidos de contingencia de financiamiento para manejar problemas de liquidez. Asimismo, verifica que el plan esté formalmente articulado, documentado y que establezca la estrategia para enfrentar déficits de liquidez en una variedad de entornos de estrés, sin depender del apoyo del prestamista de última instancia.	Sí
	La normativa exige que las entidades financieras incluyan una variedad de escenarios de estrés de liquidez específicos a corto plazo y prolongados, así como escenarios de mercado amplio.	Sí

Fuente: Principios Básicos para la Supervisión de Basilea y Normativa ecuatoriana
Elaboración: RFD

Elementos para notar en la legislación ecuatoriana

- La codificación de resoluciones de la JPRF, la SEPS y de la SB exige que las entidades financieras cumplan con requisitos de liquidez; mantengan estrategias y procesos para controlar y gestionar el riesgo de liquidez; monitoreen los requerimientos de financiamiento; mantengan un plan de contingencia, y consideren varios escenarios de estrés para afrontar posibles riesgos. No obstante, existen elementos adicionales que se regulan para preservar los depósitos del público. Producto del análisis se identifican ciertos aspectos:
 - a. En cuanto a la medición del riesgo de liquidez, la normativa para bancos establece dos metodologías básicas: requerimientos de liquidez estructural, y por maduración de activos y pasivos (bandas de tiempo - escenarios, contractual, esperado y dinámico). Para las cooperativas de ahorro y crédito, el requerimiento normativo para medir el riesgo es similar al de los bancos en cuanto a metodología, pero esta solo aplica para las entidades ubicadas en los segmentos 1, 2 y 3. En tanto que, para las entidades de los segmentos 4 y 5, la norma señala que no podrán mantener en ningún caso un índice de liquidez de primera línea inferior al 6 % y un índice de liquidez de segunda línea menor al 8 %; tampoco se requiere medir bandas de tiempo. Otro punto que se debe indicar es que para las cooperativas de los segmentos 4 y 5 no es obligatorio contar con manuales, sistemas de monitoreo o pruebas de estrés o back testing para gestionar la liquidez.

Además de estos requisitos, la legislación ecuatoriana menciona aspectos adicionales a considerar en la administración y protección de la liquidez en las entidades financieras. Se detallan en la Tabla 13.

TABLA 13. ADICIONAL: REQUERIMIENTOS DE LIQUIDEZ

Requerimientos de liquidez	Aspectos a notar
Encaje	La normativa establece la obligatoriedad de que todas las entidades financieras mantengan un encaje sobre los depósitos y las captaciones a su cargo para mantener la liquidez de la economía. Sin embargo, no se establece un porcentaje de encaje para las COAC de segmento 4 y 5, a pesar de que estas entidades también cuentan con captaciones a su cargo y contribuyen a los niveles de liquidez nacional.
Reservas de liquidez	Otro de los requerimientos de liquidez es establacer reservas de liquidez por parte de las entidades financieras en el Banco Central del Ecuador. Un aspecto que se debe denotar es que las COAC no constituyen estas reservas como sucede en los bancos y mutualistas, aunque formen parte del sistema financiero.

Fuente: Principios Básicos para la Supervisión de Basilea y Normativa ecuatoriana
Elaboración: RFD

- Con el objetivo de preservar los recursos de los depositantes y la gestión de liquidez de las entidades financieras, la normativa establece que es obligatorio para todas las entidades financieras mantener un encaje sobre los depósitos y las captaciones a su cargo. En este caso, si bien la exigencia es para todo el sistema financiero, al momento de establecer los porcentajes de dicho encaje se evidencian las diferencias detalladas en la Tabla 14.

TABLA 14. PORCENTAJE DE REQUERIMIENTO DE ENCAJE

Tipo de entidad	% Encaje
Bancos	5%
SFPS Seg. 1	4.50%
SFPS Seg. 2	4%
SFPS Seg. 3	3%
SFPS Seg. 4	0
SFPS Seg. 5	0

Fuente: Normativa ecuatoriana
Elaboración: RFD

- De manera complementaria, conforme señalan el artículo 121 del COMIF y la Resolución No. JPRMF-2023-013-M, los bancos privados, las mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda, las cooperativas de ahorro y crédito y las cajas centrales deberán constituir y mantener reservas de liquidez respecto de sus captaciones. De la revisión a los porcentajes establecidos para dicho efecto, en la Tabla 15 se observan las diferencias.

TABLA 15. COMPOSICIÓN DE LAS RESERVAS DE LIQUIDEZ

Porcentaje sobre captaciones			
Activos	Bancos privados	Mutualistas de ahorro y crédito	Cooperativas de ahorro y crédito y cajas centrales
Títulos de Entidades Financieras Públicas.	Mínimo 1.5%	Mínimo 0.5%	-
Títulos emitidos por el ente rector de las Finanzas Públicas.	Mínimo 2.0%	-	-

Fuente: Normativa ecuatoriana
Elaboración: RFD

TABLA 16. ADICIONAL: SEGURIDAD FINANCIERA

Instrumentos de seguridad financiera	Aspectos a notar
Seguro de depósitos del sector financiero privado y del sector financiero popular y solidario	En el caso de los mecanismos de seguridad de las entidades financieras y de protección a los depositantes, se evidencian diferencias en elementos como aportes y montos de cobertura del seguro de depósitos y aporte a los fondos de liquidez para el prestamista de última instancia. Al respecto, resalta la interrogante sobre si las diferencias existentes permiten a las entidades financieras cumplir en la misma magnitud con el principio indispensable que busca la Constitución, de salvaguardar los recursos del público y si todas las entidades tienen acceso de la misma forma al fondo de liquidez en caso de sufrir inconvenientes.
Fondo de liquidez.	

Fuente: Normativa ecuatoriana
Elaboración: RFD

- Como se mencionó en la segunda sección, la legislación ecuatoriana prevé un mecanismo de seguridad financiera denominado Red de Seguridad Financiera, cuyos instrumentos son el seguro de depósitos del sector financiero privado y de la EPS, que es administrado por la COSEDE y tiene como objetivo aportar a construir la confianza en el sistema financiero y a preservar su estabilidad, y el fondo de liquidez, cuya finalidad principal es actuar como prestamista de última instancia del sector financiero privado y del SFPS. De la revisión a la normativa expedida para regular el funcionamiento de estas instancias, se identifica que existen diferencias en los porcentajes de aporte y cobertura de estos instrumentos, como se muestra en la Tabla 17.

TABLA 17. PORCENTAJES DE CONTRIBUCIÓN Y MONTO ASEGURADO POR INSTRUMENTO

Seguro de depósitos	Contribución	Monto asegurado
Bancos	Prima fija: 0.09% anual Prima ajustada por riesgo: desde 0.01% a 0.05% anual en función al nivel de riesgo	Dos veces la fracción básica exenta vigente del impuesto a la renta, pero en ningún caso inferior a USD 32000
SFPS seg 1	Prima fija: 0.635% mensual Prima ajustada por riesgo: 0.011% al 0.015% en función al nivel de riesgo	Mayor o igual a USD 32000
SFPS seg 2	Prima fija: 0.635% mensual Prima ajustada por riesgo: 0.011% al 0.015% en función al nivel de riesgo	USD 11290
SFPS seg 3	Prima fija: 0.535% mensual Prima ajustada por riesgo: 0.011% al 0.015% en función al nivel de riesgo	USD 5000
SFPS seg 4	Prima fija: 0.350% anual Prima ajustada por riesgo: 0.011% al 0.015% en función al nivel de riesgo	USD 1000

Seguro de depósitos	Contribución	Monto asegurado
SFPS seg 5	Prima fija: 0.200% anual Prima ajustada por riesgo: 0.011% al 0.015% en función al nivel de riesgo	USD 1000

Fuente: Normativa ecuatoriana
Elaboración: RFD

TABLA 18. DETALLE DEL FONDO DE LIQUIDEZ

Fondo de liquidez	Aspectos a notar
Bancos	5% mensual
SFPS seg 1 y cajas centrales	0.5% mensual
SFPS seg 2, 3, 4 y 5	Realizarán sus aportes de acuerdo con los segmentos correspondientes de conformidad con la norma que la Junta expida para el efecto. Sin embargo, hasta la fecha no se ha emitido ninguna norma.

Fuente: Normativa ecuatoriana
Elaboración: RFD

- Al respecto, es importante señalar tres aspectos que van más allá de estas diferencias encontradas en cada sector financiero. El primero es que cada uno de estos valores, si bien permite mantener reservas para precautelar los recursos del público, implican mayores costos de fondeo y menos recursos líquidos para la colocación de las entidades financieras, que no están considerados en las tasas de interés activas. El segundo es que queda la interrogante sobre si las diferencias entre cada subsistema y entre las entidades del mismo sector llevan a distorsiones en el mercado, con lo cual, lejos de favorecer el crecimiento y fortalecimiento de las entidades más pequeñas, se podría afectar a su imagen en el mercado y a su sostenibilidad. Finalmente, queda el cuestionamiento sobre si estas diferencias permiten que se cumpla el principio constitucional de salvaguardar los recursos del público, de tal manera que cualquier persona, sea cliente o socia de una entidad financiera, tenga la seguridad de que sus ahorros están siendo protegidos dentro del sistema financiero formal.



Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones y recomendaciones

- El rol del Estado y de los organismos de regulación y control debe enfocarse en fortalecer a las entidades financieras mediante un marco normativo adecuado que, si bien reconozca sus diferencias, permita establecer esquemas de gestión de riesgos sólidos que aseguren la protección de los recursos de la población y la sostenibilidad de las entidades en el tiempo, lo cual supera cualquier costo que implique la regulación.
- Del análisis de la normativa plasmado en el presente documento, se demuestra que, con el afán de reconocer las particularidades de la composición del sistema financiero ecuatoriano, se han diferenciado las normas por sector privado, público y de la economía popular y solidaria, y, aunque todas estas entidades cuentan con regulación, el nivel de exigencia difiere, pero no a causa de la importancia sistémica o el perfil de riesgo, como sugieren los Principios Básicos de Basilea.
- La diferencia normativa se da básicamente por la estructura de capital y el tamaño de los activos. Aunque todas las entidades hacen intermediación financiera, han crecido de manera significativa en los últimos años; operan en el mismo mercado financiero y segmento de cartera, y atienden al mismo mercado objetivo.
- Las entidades en las que no se observa una regulación como tal son las cajas de ahorro, que se someten a autocontrol. Sin embargo, que no realicen intermediación financiera como grupo cerrado y no estén obligadas a cumplir normas de prudencia financiera lleva a cuestionar la exigencia

del control de estas actividades, por cuanto expone a la población a situaciones de riesgos en el manejo de sus recursos.

- Indudablemente uno de los elementos claves para el éxito de toda organización es el gobierno corporativo, que no es más que el conjunto de principios, normas y procesos que regulan cómo se dirige y controla la entidad. Por esto, se vuelve indispensable que el marco de regulación fomente el fortalecimiento de estas instancias dentro de las organizaciones e instituciones, e incentive la profesionalización y la profundización del conocimiento del negocio financiero, ya que un buen gobierno corporativo es esencial para la estabilidad y el crecimiento de una institución financiera. Esto se debe a que no solo protege a los socios y clientes, sino a que también contribuye a la solidez del sistema financiero global, evitando crisis y promoviendo el desarrollo económico sostenible.
- Otro elemento clave en la intermediación financiera, al ser una actividad de alto riesgo, es el énfasis que se debe dar al proceso de gestión integral de riesgos. Su marco de acción no debe limitarse a diseñar manuales y seguir los límites, sino que debe apelar a una estrategia y cultura organizacional de riesgos. Si bien se gestiona de acuerdo con el tamaño y complejidad de las operaciones, debe obedecer a un proceso homogéneo, ya que independiente del tamaño de activos o niveles de exposición, los riesgos son los mismos.
- En el proceso de análisis se evidencian diferencias importantes en la normativa que regula la gestión del riesgo de crédito, no solo entre los dos sectores (privado y popular y solidario), sino dentro de las entidades del mismo sector como es el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, donde la regulación difiere de acuerdo al tamaño de sus activos. Las diferencias regulatorias que inciden directamente en la metodología crediticia y la gestión de riesgos, pueden generar distorsiones en el mercado

y una afectación importante no solo a las entidades financieras sino a los usuarios.

- En cuanto a la gestión del riesgo de liquidez, al igual que en el riesgo de crédito, se evidencia que en las entidades más pequeñas, con requerimientos normativos menores, hay una mayor exposición de riesgo de liquidez, menores niveles de liquidez estructural y tasas pasivas de dos dígitos; además de concentración en pocos depositantes, sin que exista la obligatoriedad de que haya una gestión de riesgos como tal dentro de la organización.
- De igual forma, en cuanto a los requerimientos de liquidez, así como en el mecanismo de seguridad financiera, se observan diferencias —en unos casos menores porcentajes y en otros casos la inexistencia del requerimiento—, lo cual podría generar distorsiones en el mercado, y, lejos de favorecer el crecimiento y fortalecimiento de las entidades más pequeñas, podría afectar a su sostenibilidad y capacidad de absorber choques externos. Lo más importante es que las personas cuyos recursos se destinan a estas entidades financieras con menos exigencias estarían más expuestas a posibles riesgos, con la consecuente afectación a sus familias.
- Otro elemento importante es que indudablemente estas diferencias en el marco normativo, requerimientos metodológicos, estructurales, técnicos, tecnológicos, prudenciales y de liquidez afectan directamente a los costos operacionales de las entidades financieras, sin mencionar los requerimientos por encaje, reservas de liquidez y fondo de liquidez. Se deberían recoger todos estos elementos dentro del esquema de fijación de tasas de interés que realicen las entidades financieras. Sin embargo, esto pierde sentido en el país, ya que en el Ecuador las tasas de interés están limitadas a un techo y definidas bajo una metodología única para todo el sistema financiero, el cual no reconoce la realidad operativa de las en-

tidades financieras, el costo de la normativa, así como las diferencias en la regulación que impactan en el modelo de negocio, y en los costos y la sostenibilidad de las entidades financieras.

- Finalmente, si se requiere una normativa diferenciada, el punto clave es identificar en qué aspectos es necesaria, cuándo debe ser homogénea al negocio de intermediación y durante cuánto tiempo se deben mantener esas diferencias. Sobre todo, cuando se observa que las entidades con menos exigencias regulatorias presentan mayores niveles de riesgo tanto de crédito como liquidez, puesto que la ausencia o la menor exigencia regulatoria puede hacer que se tomen riesgos excesivos sin suficiente supervisión, lo que puede generar serias afectaciones al sistema en su conjunto.
- Ningún marco normativo tiene éxito si no está acompañado de una supervisión efectiva, por lo que es necesario fortalecer los procesos de supervisión, así como aunar esfuerzos entre los organismos de regulación y control, a fin de contar con equipos especializados y capacitados, y recursos técnicos y tecnológicos de vanguardia para supervisar el sistema financiero. Además, hace falta evaluar la normativa para que, si bien esté alineada con las mejores prácticas internacionales, esté acorde con la realidad económica y financiera, y promueva un sistema financiero sólido.

Bibliografía

Bibliografía

- Ayiber, D., & Gutiérrez, J. (Septiembre de 2009). Supervisión y regulación del sistema financiero: modelos, implicaciones y alcances. Perfil de Coyuntura Económica,(13), 53-75. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/pece/n13/n13a3.pdf>
- BCBS. (2024). Core Principles for effective banking supervision.
- COMIF. (2014). Código Organico Monetario y Financiero.
- Constitución de la Republica del Ecuador. (2008). Constitución de la Republica del Ecuador.
- Junta de Política y Regulación Financiera. (2024). Codificación de Resoluciones.
- Junta de Política y Regulación Monetaria. (2024). Codificación de Resoluciones.
- LOEPS. (2011). Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria.
- Perez Caldentey, E., & Titelman, D. (2018). La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo (Vol. Libros de la CEPAL). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Piaggio, L. (2018). La Actividad Bancaria: ¿servicio público, de Orden Público o Actividad de Interés Público? Parte I. Revista Novedades Jurídicas 147.
- Superintendencia de Bancos. (2024). Codificación de Resoluciones.
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2024). Codificación de Resoluciones.

Anexos



Descargar anexos



Descarga la versión digital de esta publicación, aquí:



Dirección: Pasaje El Jardín E10-06 y Av. 6 de Diciembre, Edif. Century Plaza 1

Teléfonos: (593-2) 333-2446 / 333-3091 **Correo electrónico:** info@rfd.org.ec



www.rfd.org.ec