

ECUADOR

Diagnóstico de Inclusión Financiera

JUNIO DE 2020

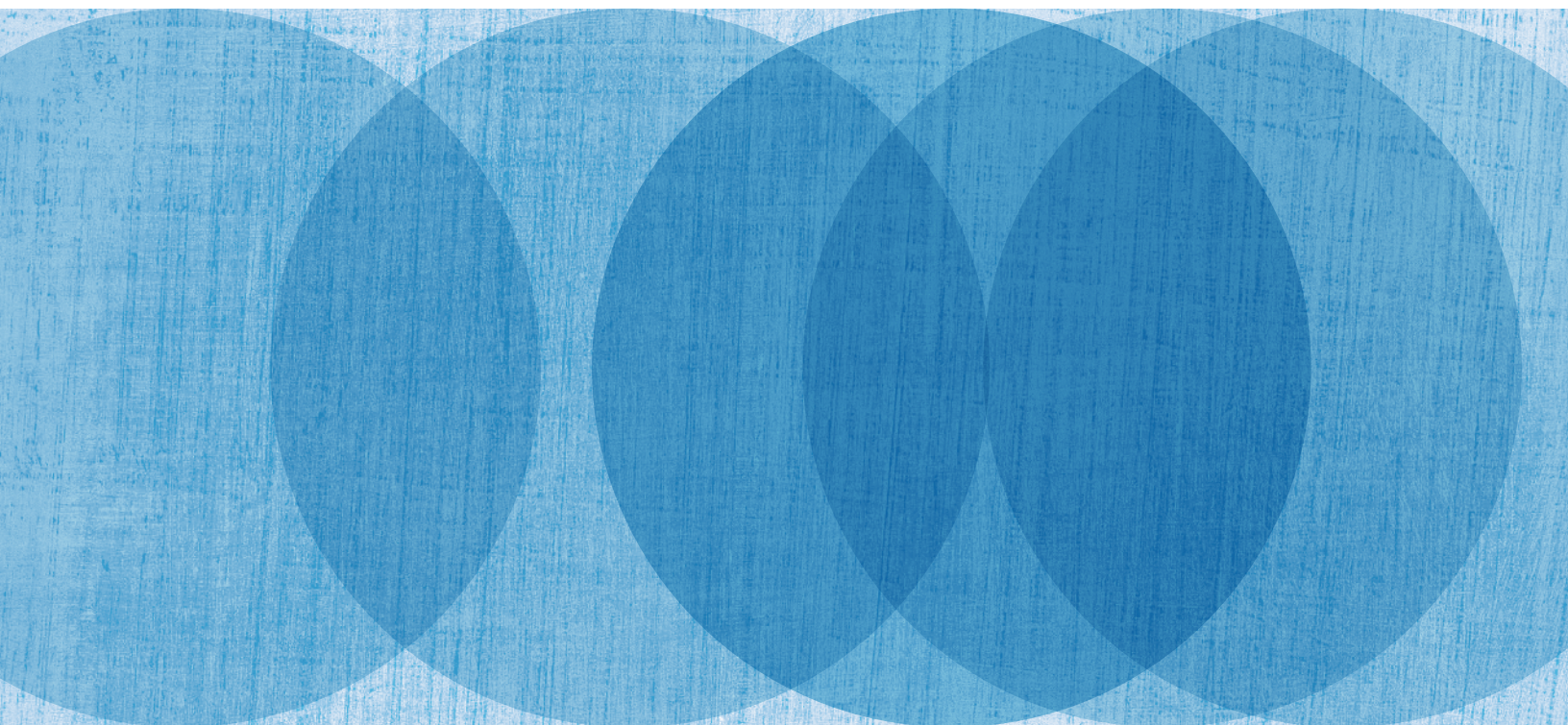


GRUPO BANCO MUNDIAL

ECUADOR

Diagnóstico de Inclusión Financiera

JUNIO DE 2020



© 2020 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial

1818 H Street NW, Washington DC 20433

Teléfono: 202-473-1000; sitio web: www.bancomundial.org

Algunos derechos reservados

Esta obra fue realizada por el personal del Banco Mundial con contribuciones externas. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del Banco Mundial, de su Directorio Ejecutivo ni de los países representados por este. El Banco Mundial no garantiza la veracidad de los datos que figuran en esta publicación. Las fronteras, los colores, las denominaciones y demás datos que aparecen en los mapas de este documento no implican juicio alguno por parte del Banco Mundial sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni la aprobación o la aceptación de tales fronteras.

Nada de lo establecido en este documento constituirá o se considerará una limitación o renuncia de los privilegios e inmunidades del Banco Mundial, los cuales se reservan específicamente en su totalidad.



CONTENIDO

Agradecimientos	vi
Acrónimos	vii
1. RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES PRINCIPALES	1
2. PANORAMA DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN ECUADOR	15
2.1. Contexto económico y social	15
2.2. Inclusión financiera para individuos	17
2.3. Inclusión financiera para pymes	23
3. ENTORNO DE POLÍTICAS PARA LA INCLUSIÓN FINANCIERA	28
3.1. Compromiso del sector público y privado	28
3.2. Capacidad Institucional	28
3.3. Infraestructura de datos	33
3.4. Digitalización e inclusión financiera	34
4. PROVEEDORES DE SERVICIOS FINANCIEROS: DIVERSIDAD Y SOSTENIBILIDAD	38
4.1. El sistema financiero privado	46
4.2. El sector financiero popular y solidario	48
4.3. El sistema financiero público	50
4.4. Los regímenes de seguros y pensiones	52
4.5. Otras instituciones relevantes para la inclusión financiera	54
5. PUNTOS DE ATENCIÓN	61
6. INFRAESTRUCTURA FINANCIERA Y CONECTIVIDAD	68
6.1. Sistemas de pagos minoristas	68
6.2. Infraestructura para el acceso al crédito	80
6.3. Conectividad	83
7. DIVERSIDAD DE PRODUCTOS Y ADECUACIÓN	86
7.1. Individuos	86
7.2. Financiamiento para pymes	100
8. DOCUMENTACIÓN COMO BARRERA PARA LA INCLUSIÓN FINANCIERA	108
9. PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y EDUCACIÓN FINANCIERA	110
9.1. Protección al consumidor	110
9.2. Educación Financiera	127
Bibliografía	132
Anexos	138

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Resumen de las principales recomendaciones de política incluidas en el Diagnóstico.	12
Tabla 2.	Indicadores económicos y sociales	16
Tabla 3.	Micro, pequeña y mediana empresa en Ecuador	24
Tabla 4.	Financiamiento e instrumentos para pymes	25
Tabla 5.	Actores gubernamentales con programas en marcha o con acciones potenciales en materia de inclusión financiera	30
Tabla 6.	Atribuciones de las autoridades financieras en materia de inclusión financiera y avances en su definición	32
Tabla 7.	Definición en la Constitución de la EPS y del Sistema Financiero Público	39
Tabla 8.	Instituciones y Autoridades Financieras	40
Tabla 9.	Principales indicadores del sistema financiero	43
Tabla 10.	Cuota de mercado de los bancos más grandes, incluyendo SFPS.	46
Tabla 11.	Depósitos por tipo de institución financiera (US\$)	47
Tabla 12.	Principales indicadores del Sector Financiero Popular y Solidario	49
Tabla 13.	Sistema financiero público en Ecuador	51
Tabla 14.	Principales indicadores de las instituciones del sistema financiero público	51
Tabla 15.	El sistema previsional, productos y segmentos atendidos	54
Tabla 16.	Indicadores Financieros seleccionados de ONG de microcrédito	55
Tabla 17.	Puntos de atención en Ecuador	61
Tabla 18.	Algunas observaciones a la regulación de corresponsales solidarios	66
Tabla 19.	Indicadores de acceso al crédito de Ecuador y LAC	80
Tabla 20.	Características de cuentas básicas, para bancos y entidades del SFPS	88
Tabla 21.	Problemas enfrentados en la implementación de BIM en Perú	91
Tabla 22.	Transferencias monetarias en Ecuador	92
Tabla 23.	Depósitos en el sistema financiero, por tipo de depósito y de institución (US\$)	94
Tabla 24.	Cartera de crédito por tipo de institución financiera	98
Tabla 25.	Mora según tipo de crédito	99
Tabla 26.	Cartera de microcrédito por tipo de institución financiera	102
Tabla 27.	Tipos de marcos de PCF y adopción en LAC	110
Tabla 28.	Modelos de supervisión a nivel mundial	113
Tabla 29.	Normas de transparencia a lo largo de las distintas etapas de contratación por autoridad financiera (selección a modo de ejemplo)	118

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1	Medidas destacadas entre el año 2002-2019	29
Cuadro 2.	Autonomía del Banco Central	31
Cuadro 3.	Cambios previstos en el marco regulatorio de la SB y la SEPS	31
Cuadro 4.	Datos de inclusión financiera generados por el BCE y perspectivas	34
Cuadro 5.	Iniciativas de Asobanca en el tema de innovación	35
Cuadro 6.	Políticas para favorecer una mayor competencia en el mercado de servicios financieros	44
Cuadro 7.	Incentivos tributarios y normas prudenciales más flexibles aplicables a las cooperativas en relación a los bancos	44
Cuadro 8.	Elementos normativos aplicables al sector cooperativo que no están alineados con buenas prácticas	45
Cuadro 9.	Empresas auxiliares de servicios financieros en Ecuador	48
Cuadro 10.	Criterios para la regulación de arrendamiento financiero y <i>factoring</i>	55
Cuadro 11.	Sistemas de pagos minoristas en Ecuador	69
Cuadro 12.	Prácticas anticompetitivas en los mercados de tarjetas	77
Cuadro 13.	Avances en el tema de manejo y protección de datos personales.	82
Cuadro 14.	Importancia de los registros de garantías móviles y principales características	83
Cuadro 15.	Criterios que considerar en la regulación de cuentas transaccionales provistas por instituciones no bancarias (dinero electrónico) e implementación en LAC	90
Cuadro 16.	Causas de la crisis del sistema financiero entre los años 1998 y 2000	95
Cuadro 17.	La regulación de las microfinanzas en Latinoamérica	101
Cuadro 18.	Definición de microcrédito	102
Cuadro 19.	La regulación del microcrédito en Latinoamérica	103

Cuadro 20. Criterios para la regulación de arrendamiento financiero y <i>factoring</i>	104
Cuadro 21. Transparencia de información desde las buenas prácticas internacionales y ejemplos	117
Cuadro 22. Cobro de deudas y protección al consumidor	120
Cuadro 23. Mecanismos de resolución de conflictos internos en Ecuador	124
Cuadro 24. Definición de Educación Financiera en Ecuador	127
Cuadro 25. Iniciativas públicas en materia de educación financiera	128

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Cuadro comparativo de acceso a cuentas y su evolución (adultos +15)	2
Figura 2. Tenencia de cuentas por segmentos de la población	3
Figura 3. Evolución de tenencia de cuentas 2014 - 2017 en LAC. Adultos (+15 años)	18
Figura 4. Evolución de la tenencia de cuentas 2014-2017 por segmentos de la población. Adultos (+15 años)	18
Figura 5. Datos sobre utilización de servicios financieros digitales a nivel regional, adultos (+15 años)	20
Figura 6. Adultos (+15 años) que hicieron o recibieron pagos digitales durante el año anterior	20
Figura 7. Razones para no tener cuentas; porcentaje de adultos sin cuenta en el sistema financiero	21
Figura 8. Información regional sobre utilización de otros productos financieros por Adultos (+15 años)	22
Figura 9. Cuentas de ahorros en pequeñas y medianas empresas a nivel regional	24
Figura 10. Fuentes de financiamiento de las empresas – Capital de Trabajo	26
Figura 11. Fuentes de financiamiento de las empresas – Inversiones	26
Figura 12. Fuentes de Información al BCE	34
Figura 13. Indicadores de desarrollo del sistema financiero en Ecuador	38
Figura 14. Entidades que conforman el Sistema Financiero Nacional	39
Figura 15. Tamaño de los subsistemas medidos por activos, pasivos, obligaciones con el público y cartera	41
Figura 16. Morosidad de cartera entidades del SFPS	49
Figura 17. Puntos de acceso al sistema financiero en Ecuador y países de la Región por 100,000 habitantes	62
Figura 18. Puntos de atención por provincia	63
Figura 19. Número de personas adultas por punto de atención	63
Figura 20. Mapa de cobertura de puntos de atención a nivel nacional	64
Figura 21. Proporción de adultos (+ 15 años) que señala no tener cuenta porque las instituciones financieras están muy lejos, en LAC	65
Figura 22. Proporción Monto liquidado SPI/PIB (corriente)	70
Figura 23. Monto y volumen de operaciones liquidadas SPI	70
Figura 24. Proporción Monto liquidado en SCI/PIB	71
Figura 25. Monto y volumen de operaciones liquidadas – SCI	71
Figura 26. Proporción Monto liquidado en CCC/PIB	71
Figura 27. Monto y volumen de operaciones liquidadas en CCC	71
Figura 28. Proporción Monto liquidado en CCE/PIB	72
Figura 29. Monto y volumen de operaciones liquidadas CCE (US\$ millones)	72
Figura 30. Posicionamiento en marca de tarjeta de crédito	74
Figura 31. Posicionamiento en adquirencia de tarjeta de crédito	75
Figura 32. Distribución de puntos de acceso (TPV y Cajas)	76
Figura 33. Tasas de descuento en países seleccionados 2017 (%)	76
Figura 34. Medios de pago electrónicos en Ecuador	87
Figura 35. Depósitos en bancos comerciales como proporción del PIB	93
Figura 36. Evolución del número de depositantes en Bancos entre el 2014 y 2018	93
Figura 37. El crédito en Ecuador	96
Figura 38. Tipos de instrumentos de financiamiento según tamaño de empresa y necesidad	100

ANEXOS

Anexo 1. Productos ofrecidos por tipo de institución financiera	138
Anexo 2. Bancos públicos y de segundo Piso	139
Anexo 3. Redes de Instituciones Financieras	140
Anexo 4. Segmentación de las Carteras de Crédito en Ecuador	141
Anexo 5. Normas de protección al consumidor financiero en Ecuador	144
Anexo 6. Mejores prácticas en los registros de colaterales	147



AGRADECIMIENTOS

Este reporte es un producto de la Práctica Global de Finanzas, Competitividad e Innovación, región de Latinoamérica y el Caribe. El reporte fue preparado por Verónica Trujillo y Douglas Randall, con apoyo de Diana Chacón, Guillermo Galicia, Marianna Camino y Patricia Olmedo. El equipo recibió orientación de Zafer Mustafaoglu (Gerente de Práctica Global) y Pietro Calice (Economista Senior del Sector Financiero).

El equipo agradece, de manera especial, al Banco Central de Ecuador, el Ministerio de Economía, la Superintendencia de Bancos de Ecuador, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, y la Superintendencia de Compañías por su colaboración y retroalimentación durante la preparación de este reporte. También agradece a los actores de los sectores público y privado que proporcionaron información y participaron en las rondas de consultas, y a Sheirin Iravantchi y Daniel Ortiz, en su calidad de revisores expertos del Banco Mundial, por sus valiosos comentarios.

Este reporte ha sido financiado por la iniciativa FIRST, en el marco del proyecto P168780.



ACRÓNIMOS

AFI	Alianza para la Inclusión Financiera
ARA	Administradores de Redes de Agentes
ASOBANCA	Asociación de Bancos del Ecuador
ASOFIPSE	Asociación de Organismos de Integración del Sector Popular y Solidario
ASOMIF	Asociación de Instituciones de Microfinanzas
ATM	Cajero Automático
BCBS	Comité de Supervisión Bancaria de Basilea
BCE	Banco Central de Ecuador
BDH	Bono de Desarrollo Humano
BIESS	Banco del Instituto de Seguridad Social
BM	Banco Mundial
CCC	Cámara de Compensación de Cheques
CCE	Cámara de Compensación Especializada
CFN	Corporación Financiera Nacional
CGAP	Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre
COMF	Código Orgánico Monetario y Financiero
CPSS	Comité de Pagos y Sistemas de Compensación de Basilea.
EMOE	Estudio Mensual de Opinión Empresarial
ENEMDU	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo
FINANCOOP	Caja Central Financoop
FMI	Fondo Monetario Internacional
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
IFEPS	Instituciones Financieras de la Economía Popular y Solidaria
IMA	Países de Ingreso Medio Alto
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México en Quito
IR	Impuesto a la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JPRMF	Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera
LAC	Latinoamérica y el Caribe
LD/FT	Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo
LODC	Ley Orgánica de Defensa del Consumidor
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social

MINTEL	Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información
MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
PCF	Protección al Consumidor Financiero
PIB	Producto Bruto Interno Bruto
PLD/FT	Prevención del Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo
POS	Punto de Venta Electrónico
PPM	Plataformas de Pago Móvil
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RENAFIPSE	Red Nacional de Finanzas Populares y Solidarias del Ecuador
RFD	Red Financiera de Desarrollo
SB	Superintendencia de Bancos
SCI	Sistema de Cobros Interbancario
SEPS	Superintendencia de Economía Popular y Solidaria
SFPS	Sector Financiero Popular y Solidario
SIP	Sistema de Pagos Interbancario
SRI	Sistema de Rentas Internas
SUPERCIAS	Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación
UAFE	Unidad de Análisis Financiero y Económico

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES PRINCIPALES

Diversos estudios señalan los efectos positivos de la inclusión financiera en la reducción de la pobreza y en el crecimiento económico.¹ La inclusión financiera contribuye a que las personas tengan un mejor manejo de sus finanzas, al suavizar el impacto de las fluctuaciones en ingresos y proporcionar herramientas para hacer frente a gastos imprevistos. Asimismo, el mayor acceso a herramientas financieras adecuadas por parte de las micro, pequeñas y medianas empresas (pymes), contribuye al aumento de su productividad lo que redundará en la generación de empleo y el crecimiento económico del país. Un sistema financiero más profundo e inclusivo requiere de la identificación de los segmentos de la población excluidos o mal atendidos por intermediarios financieros, para dotarlos de soluciones micro. Estas soluciones facilitarán, de manera indirecta, un crecimiento inclusivo y la reducción de la pobreza.

Ecuador ha realizado esfuerzos significativos para expandir la inclusión financiera en los últimos años. Diversas medidas regulatorias e institucionales como la regulación de agentes corresponsales no bancarios, del microcrédito, de las cuentas básicas y las reformas a las normas de gestión de riesgo de crédito de las cooperativas, entre otras, reflejan el trabajo que se viene haciendo en estos temas hace más de una década.

Sin embargo, muchas de las políticas y regulaciones no aportan a la creación de un entorno sostenible y competitivo y, en muchos casos, se observa el diseño de las mismas bajo compartimientos estancos. Algunos ejemplos incluyen: las deficiencias en el gobierno corporativo y visión estratégica de los bancos públicos; las distorsiones en el funcionamiento del mercado, derivadas de los diversos mecanismos de control de precios; o la falta de un marco comprensivo y consistente de protección al consumidor financiero.

Además, existen medidas que, de adoptarse, contribuirían a asegurar que todos los individuos y empresas se beneficiaran de la participación en el sistema financiero formal. Así, por ejemplo, entre algunas oportunidades aún no aprovechadas se incluyen: el diseño de un marco jurídico adecuado para proveedores no bancarios de dinero electrónico —u otros tipos de proveedores especializados (pagos, remesas, *factoring*, *leasing*)— y la digitalización de los pagos gubernamentales.

Ecuador se encuentra en un momento muy propicio para el diseño de una estrategia nacional de inclusión financiera. La inclusión financiera va de la mano y contribuye al alcance de otros objetivos de desarrollo del sistema financiero como son la estabilidad, la integridad (prevención de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo – PLD-FT) y la

protección al consumidor. Dado el contexto amplio de reformas al sistema financiero en que está embarcado el país actualmente, es el momento oportuno de actuar con un enfoque estratégico en la inclusión financiera. El compromiso y la voluntad de los sectores público y privado para avanzar en el tema son un componente esencial de este entorno favorable, que se ha mostrado como un elemento clave en la experiencia de otros países.

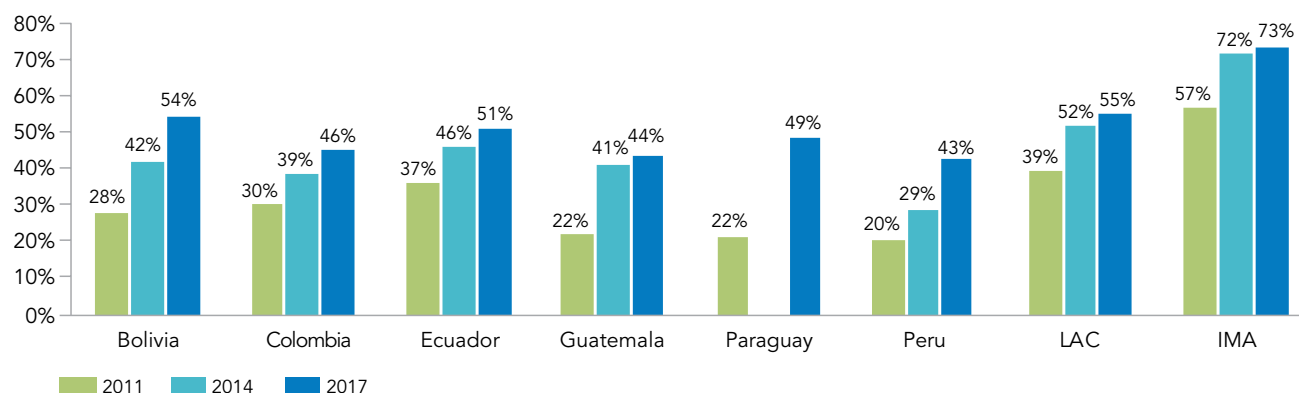
En el marco del diseño de la estrategia nacional de inclusión financiera (ENIF) se realiza el presente diagnóstico, cuyo objetivo es evaluar el estado de la inclusión financiera en Ecuador, e identificar sus retos y oportunidades. Este diagnóstico cubre múltiples aspectos de la inclusión financiera incluyendo a los proveedores, el tipo de productos disponibles, la infraestructura para la provisión de estos productos, y lo referido a la protección al consumidor y la educación financiera. Además, se analizan las oportunidades y retos desde la perspectiva de los individuos y de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes). Este análisis se realizó utilizando fuentes de diversa naturaleza, incluyendo revisión de literatura, análisis de datos cuantitativos, y entrevistas con actores de los sectores público y privado, entre otros.

PANORAMA DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN ECUADOR

La inclusión financiera en Ecuador ha presentado avances moderados en los últimos años, sin embargo, más de 5.8 millones de adultos están excluidos de los servicios del sistema financiero formal. El 51 por ciento de adultos mayores de 15 años reportó tener una cuenta en una entidad financiera. Este porcentaje, aun cuando cercano al de la región de LAC (55 por ciento), se encuentra muy por debajo del promedio para los países de ingreso medio alto (73 por ciento). Se observa un crecimiento de 14 pp. en los últimos 8 años (2011–2017), por debajo de lo alcanzado por otros países en la región en el mismo período.²

Las mujeres, la población de bajos ingresos y la población rural son segmentos a los que los beneficios de la inclusión financiera no llegan de la misma manera. Así, por ejemplo, la brecha en el acceso a cuentas de las mujeres está por encima de los 17 p.p. (con relación a los hombres) y es mayor a la observada en países de similares ingresos de la Región. La diferencia entre el acceso del 40 por ciento de la población más pobre y el 60

FIGURA 1. Cuadro comparativo de acceso a cuentas y su evolución (adultos +15)



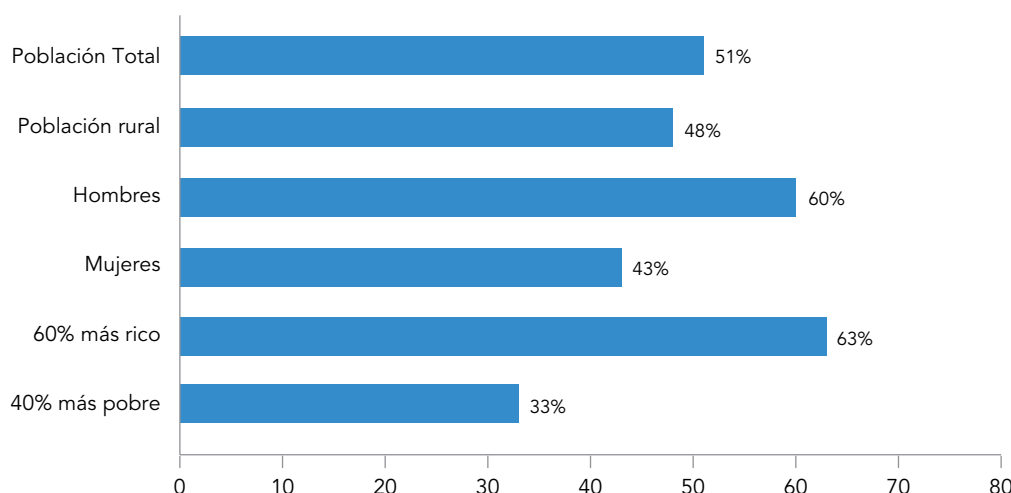
Fuente: Banco Mundial 2017b.

por ciento restante es superior a 23 pp. Información anecdótica señala que las prácticas discriminatorias, el mal diseño de productos y un marco débil de protección al consumidor, están detrás de estas disparidades en el acceso. Entre las razones más citadas para la falta de acceso o uso se mencionan los altos costos de los productos financieros, las dificultades en los trámites para acceder a dichos productos y la distancia de los puntos de atención financiera. Adicionalmente, aunque no existe información granular al respecto, se identifica a las poblaciones indígena, afrodescendiente y a los refugiados, como segmentos con malas condiciones de acceso.

Se observan altos niveles de informalidad en el uso de productos financieros y bajos niveles de adopción de servicios financieros digitales. El 34 por ciento de la población adulta declaró haber ahorrado durante el año anterior, pero solo el 12 por ciento lo hizo a través de instituciones financieras formales. En el caso del crédito, el 32 por ciento de la población indicó haber solicitado un préstamo el año anterior, y solo un 17 por ciento lo hizo a través de una institución financiera formal.³ La falta de garantías y la incapacidad de demostrar sus ingresos están entre las principales razones de falta de acceso a crédito. Con respecto a los servicios financieros digitales, solo el 22 por ciento de la población ha realizado pagos digitales y la tenencia de instrumentos para estas transacciones como tarjetas de débito o crédito también es baja (28 y 9 por ciento, respectivamente), más aún comparado con el promedio en la Región (de 41 y 18 por ciento, respectivamente).⁴

Las pymes no cuentan con una oferta adecuada de productos financieros. Los datos indican buenos niveles de acceso a crédito y ahorro por parte de las pymes. La gama de productos a los que acceden, sin embargo, está limitada por la falta de marcos jurídicos e infraestructura crediticia que facilite el acceso a productos no tradicionales como *leasing*, o *factoring*. En el caso de las microempresas se observan altos niveles de uso de efectivo y falta de acceso y uso de productos financieros. Entre las razones para ello, pueden considerarse la regulación inadecuada del microcrédito, no alineada a los estándares internacionales, que distorsiona la colocación de recursos, o la brecha de exclusión tecnológica y educación financiera.⁵

FIGURA 2. Tenencia de cuentas por segmentos de la población



Fuente: Banco Mundial 2017b.

LOS PROVEEDORES DE SERVICIOS FINANCIEROS

Ecuador cuenta con una gran variedad de proveedores y productos, y con varios elementos de infraestructura favorables para el progreso en inclusión financiera. Existen más de 600 instituciones financieras que atienden a diversos segmentos de la población, a través de la provisión de servicios, entre los que se incluyen productos para la población de bajos ingresos como las cuentas básicas, el microcrédito o el crédito pyme. Existen alrededor de 27 bancos (incluyendo bancos públicos) que poseen el 81 por ciento del total de activos y pasivos del sistema financiero nacional.⁶ Existen más de 500 instituciones del sector financiero popular y solidario, entre los que se incluye a las cooperativas. Estas instituciones, que están divididas en 5 segmentos, definidos de acuerdo al tamaño de sus activos, y con regulación y supervisión diferenciada tienen una participación de un 19 por ciento sobre el total de activos y pasivos del sistema financiero.⁷ A ellas se han de agregar a: las empresas de seguros, pensiones, empresas de *leasing* y *factoring*, las plataformas de fondos colaborativos bajo la modalidad de financiamiento reembolsable e inversión en acciones, los proveedores no regulados (ONG, casas comerciales) y las empresas Fintech.

Los marcos de regulación y supervisión aplicables a los distintos intermediarios requieren ser fortalecidos, evitando situaciones de arbitraje regulatorio. Resulta necesario continuar con los esfuerzos de fortalecimiento del marco de regulación y supervisión aplicables a las cooperativas. Fortalecer el marco de regulación y supervisión de la banca pública, y orientar sus acciones a través de un plan estratégico enfocado en atender brechas de acceso y coordinado con el sector privado. Además, se deben identificar y modificar las normas que puedan estar generando problemas de arbitraje regulatorio, como es el caso de la regulación para el manejo del riesgo crediticio, aplicable a las entidades del SFPS.

Además, la regulación no permite la provisión de servicios financieros por parte de instituciones no bancarias especializadas como, por ejemplo, cuentas transaccionales provistas por proveedores de servicios de pago. A nivel mundial, el 54 por ciento de países tienen regulación para este tipo de proveedores, bajo la figura de instituciones no bancarias que proveen dinero electrónico. Estos proveedores han apalancado la tecnología de manera exitosa, han reducido los costos de transacción y han mejorado el diseño de productos financieros, logrando expandir la inclusión financiera en países como Kenia, Paraguay o Filipinas. Esta figura, sin embargo, no existe en Ecuador.

Asimismo, no se regula a los proveedores de servicios de pago, ni a las empresas de remesas como proveedores de servicios financieros. El *leasing* o *factoring* no son considerados parte del sistema financiero (a excepción del realizado por bancos y aseguradoras).

La utilización de medios de pago y canales electrónicos está aumentando, sobre todo en el sector bancario, aunque a niveles inferiores que en países de similar tamaño. Estos medios y canales solo pueden ser ofertados o utilizados por instituciones tradicionales (bancos y cooperativas) y las condiciones de competencia en el mercado no son favorables para jugadores nuevos o pequeños. Cualquier proveedor de medios de pagos electrónicos requiere, por ley, un acuerdo con bancos o cooperativas para poder prestar servicios a individuos o empresas.

Dado el enfoque compartimentado de la regulación y supervisión de entidades financieras, se observa una falta de articulación de las políticas en torno al sistema financiero y la inclusión financiera que impactan en la infraestructura de datos. Los datos disponibles no son consistentes ni comprehensivos, y no permiten medir de manera eficiente y efectiva el impacto de diversas medidas ni el progreso alcanzado a través de los distintos instrumentos desplegados. El país cuenta con distintas fuentes de información sobre inclusión financiera, tanto desde la oferta como la demanda, pero los datos publicados por las diferentes instituciones (Banco Central, Superintendencia de Bancos, SEPS) no son consistentes, ni completos, y reflejan duplicidad de esfuerzos en su recolección.

PUNTOS DE ATENCIÓN

Ecuador, en relación con sus pares en la Región, presenta niveles similares de cobertura en cuanto a puntos de acceso. Los puntos de atención son fundamentales para garantizar el acceso efectivo y eficiente a productos financieros. El país cuenta con una variada gama de puntos de atención con una amplia cobertura geográfica. Estos puntos de atención incluyen agencias y sucursales, corresponsales no bancarios y cajeros automáticos (ATM, por su sigla en inglés), entre otros. Las autoridades del sistema financiero recolectan información periódica al respecto que, consolidada y mejor analizada, podría contribuir a entender mejor los problemas de acceso desde las perspectivas de la oferta y la demanda de servicios financieros.

Más del 30 por ciento de la población que no tiene cuentas en el sistema financiero considera la distancia de los puntos de atención como un factor relevante para el acceso. La cobertura geográfica es amplia pero dispar; información granular (geolocalizada) para determinar la distancia de los individuos a los puntos de atención está en proceso de recolección. La información a nivel parroquias indica que un 25 por ciento carece de puntos de atención, y que en un 50 por ciento de parroquias con puntos de atención, se cuenta con variedad de tipos de instituciones, mientras que el otro 50 por ciento, la mayoría (40 por ciento) está cubierta solo por bancos y el 10 por ciento solo por cooperativas. El uso de los distintos tipos de atención varía según el tipo institucional, notándose un mayor uso de agentes corresponsales no bancarios por parte de los bancos, mientras que en las cooperativas se usan, de manera predominante, las agencias. Las áreas rurales y alejadas tienen acceso predominantemente a través de los puntos de atención de BanEcuador.⁸

Los corresponsales no bancarios son el punto más numeroso, pero su despliegue podría potenciarse a través de cambios normativos y aprendizaje sobre modelos de negocio exitosos. Resulta necesario revisar la regulación y supervisión de agentes corresponsales⁹ para incorporar la posibilidad de contar con empresas administradoras de redes de agentes (ARA), el tema de exclusividad (con miras a prohibir esta práctica), las normas aplicables a las empresas agregadores de pagos (y su potencial como ARA), y sus obligaciones en el marco de protección al consumidor y PLD/FD. También resulta importante trabajar con las instituciones del sistema financiero, y en particular las del SFPS, en entender mejor sus modelos de negocio y construir capacidades para su implementación, así como analizar su potencial para la entrega de pagos gubernamentales. En el ámbito de las empresas de seguros, sería importante permitir el uso de agentes corresponsales no bancarios para la comercialización de sus productos.

INFRAESTRUCTURA Y CONECTIVIDAD

Sistemas de Pago

El buen funcionamiento de sistemas de pago minoristas es esencial para la expansión de pagos digitales y cuentas transaccionales; elementos básicos para avanzar en inclusión financiera. Ecuador cuenta con un mandato legal claro para la promoción de la inclusión financiera a través del sistema de pagos. El ecosistema de pagos de Ecuador se encuentra compuesto por infraestructura de pagos, gestionada tanto por el BCE como por instituciones financieras y otros actores del sector privado.

Existen 4 sistemas de pagos minoristas en Ecuador administrados y operados por el Banco Central (ver Cuadro 11). El sistema de pagos interbancarios (SPI) y la cámara de compensación de cheques (CCC) son los sistemas que concentran el mayor monto liquidado a través de los sistemas de pagos minoristas en Ecuador (poco más del 90 por ciento del monto liquidado en el sistema de pagos *retail* en el 2019). El SPI es usado de manera predominante por la banca (97 por ciento de los pagos liquidados), aun cuando la mayor proporción de sus miembros son cooperativas. A través de este sistema se canalizan los pagos del gobierno, incluyendo los subsidios entregados por el MIES. Los otros sistemas son el de cobros interbancarios (SCI) y la cámara de compensación especializada (CCE).

Existen oportunidades de mejora para el funcionamiento de los sistemas de pagos del BCE alineados con el objetivo de profundizar la inclusión financiera. El BCE no tiene contemplada una estrategia para promover el uso de infraestructuras que gestionen transferencias de bajo valor. No se han contemplado, por ejemplo, reformas al SPI que aumenten su disponibilidad y reduzcan los tiempos de acreditación de transferencias, no obstante, es el sistema de pagos más utilizado. Tampoco se ha contemplado su interoperabilidad con otras plataformas como la de pagos móviles. Una estrategia para disminuir el uso del cheque también contribuiría a una mayor digitalización de transacciones y optimización del uso de recursos que hoy se emplean en la CCC. Finalmente, se podrían contemplar medidas que promuevan un mayor uso de pagos electrónicos y, en consecuencia, de la CCE, que hoy tiene un bajo volumen de operaciones. Por ejemplo, iniciativas regulatorias que promuevan el uso de mecanismos de cobro y pago como la estandarización de identificadores de cuentas y el uso de códigos *Quick Response*.

Ecuador contempla la figura de empresas auxiliares de pago, bajo la que se regulan y supervisan una mezcla variada de proveedores de infraestructura y servicios financieros. Estos proveedores incluyen empresas de autorización de operaciones de tarjetas, *switch* transaccional, compensación de cajeros automáticos, remesas, recaudador de recursos de los actores del sector público y privado, y procesamientos transaccionales y de pago a través de puntos de venta electrónicos, entre otros. Las normas establecen que estas instituciones deben contar con medidas que garanticen la seguridad de sus operaciones, y con planes de continuidad y contingencia. También requieren la presentación al BCE de documentos con el detalle de sus servicios y tarifas a usuarios, así como su manual operativo.

La regulación de las empresas auxiliares de pago y, en general, de modelos de pago innovadores podría beneficiarse de reformas regulatorias. El marco normativo aplicable a las empresas auxiliares involucra a distintos tipos de participantes que prestan servicios disímiles, lo que implica que la regulación no está adecuada al actuar específico de cada tipo de institución. Por ello, la regulación de los sistemas auxiliares de pagos debe segmen-

tarse de acuerdo con los distintos tipos de redes y servicios de pago e, incluso, crear nuevas figuras dentro de cada red, a fin de definir claramente los roles, responsabilidades y requerimientos de cada participante del ecosistema de pagos.

Entre las principales infraestructuras de pago del sector privado de cara a la inclusión financiera están las plataformas de pago móviles, los agregadores de pagos, las redes de tarjetas y las redes de ATM, cada una con diferentes desafíos. Las plataformas de pago móviles se crearon en 2018 para facilitar el acceso a cuentas de depósitos (incluyendo la cuenta básica) a través de dispositivos móviles. Recientemente reguladas han sido lanzadas por dos operadores y en su actual implementación puede cuestionarse el relativamente bajo número de entidades participantes o los altos costos de participación.¹⁰ Esta regulación no genera mayor competencia en el mercado, ni busca atender a un nicho distinto al de los actuales clientes. Su diseño genera dudas sobre su real impacto en la inclusión financiera.

Los agregadores de pagos son empresas auxiliares del sistema financiero, que brindan un conjunto de servicios transaccionales y permiten la ampliación de los puntos de atención de las entidades financieras. Proveen servicios de recaudación, facilitan el pago de servicios a instituciones públicas y privadas, y proveen de puntos de acceso adicionales a las instituciones financieras para la realización de actividades específicas como débito a cuentas. La regulación y supervisión de estas empresas no está ajustada a sus actividades y, en la medida que se asimilan a los agentes corresponsales no bancarios, sería importante que las autoridades del sistema financiero se aseguren de garantizar un terreno nivelado de juego.

En el mercado de tarjetas se observan altos niveles de concentración tanto en la emisión como adquirencia, y poca oferta de puntos de acceso para el uso de tarjetas. Las tasas de descuento de este mercado se consideran altas, al punto de potencialmente inhibir el desarrollo del mercado y promover la integración vertical. Las entidades de procesamiento de pagos con tarjetas carecen de una regulación clara con lineamientos operativos que promuevan la competencia como son las condiciones de acceso y operación no discriminatoria.¹¹ Tampoco se aborda el tema de interoperabilidad.

Finalmente, las redes de procesamiento de los ATM son operadas por dos actores que conectan a un conjunto relativamente pequeño de instituciones. Banred y Coonecta son las empresas auxiliares de pagos que manejan estas redes. La primera se enfoca en dar servicios a los bancos; la segunda, a las cooperativas.¹² Los costos para participar en estas redes son aparentemente muy elevados y se generan distorsiones en la conducta de los consumidores, vinculadas a la imposición de tarifas sobre estas transacciones.

Finalmente, resulta necesario fortalecer la capacidad de regulación y supervisión del BCE en esta materia, así como impulsar su rol en la expansión de pagos digitales. Dada la necesidad de reformular la regulación y supervisión de empresas auxiliares de pagos, diferenciando proveedores de infraestructura y de pagos innovadores, y la falta de experiencia previa del BCE en el manejo de estos temas, se considera importante fortalecer su capacidad en la materia. Al mismo tiempo, resulta indispensable fortalecer su rol como actor clave en la promoción de la expansión de los pagos digitales, a través de la estructuración, análisis y difusión de información a este respecto, y de la elaboración de normativa y estándares sobre medios de pago innovadores. Adicionalmente, el país se beneficiaría de un accionar más coordinado a través de la formación de un consejo nacional de pagos, que sirviera de foro para encaminar reformas regulatorias y mejorar el flujo de información.

Infraestructura crediticia

La información proporcionada por los servicios de información crediticia es amplia pero incompleta. Hoy solo existen dos burós de información crediticia privados y uno manejado por la SB. Se cuenta con información tanto positiva como negativa de los clientes, pero no se captura la información de todos los proveedores de servicios financieros, ni se hace uso de todas las fuentes de datos potenciales. Los segmentos 3, 4 y 5 de las instituciones del SFPS,¹³ no están obligados a reportar al buró público, ni tampoco lo están las ONG no supervisadas. El Banco del Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social (BIESS) no está reportando información de los créditos que genera (quirografarios e hipotecarios), y tiene una alta tasa de morosidad, lo que genera potenciales problemas en el manejo del riesgo crediticio en el sistema. Los mecanismos para corregir la información errónea en los burós privados parecen ser de difícil acceso.^{14,15}

Ecuador no cuenta con un marco jurídico e institucional único para las transacciones garantizadas con bienes muebles. Ecuador no cuenta con un único registro centralizado de garantías que permita verificar los activos y sus cargas a través de una única base de datos electrónica. El registro mercantil, gestionado por la DINARDAP en colaboración con los registros de propiedad de cada cantón, permite el registro de contratos específicos como el de arrendamiento mercantil, prenda agrícola e industrial, entre otros. El marco normativo aplicable para la recuperación del dinero de préstamos en créditos con colaterales tampoco favorece a la expansión de este mecanismo. Estas reformas también deberían incluir aspectos del marco de liquidación de empresas.

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

DIVERSIDAD DE PRODUCTOS Y ADECUACIÓN

Los consumidores cuentan con una variada, aunque insuficiente, gama de productos. Ecuador regula las cuentas básicas, el microcrédito, los créditos a las pymes y ha creado la figura de las plataformas de pago móvil. Todos estos productos son ofrecidos tanto por los bancos como por las entidades del sector financiero popular y solidario (SFPS). Esta gama de productos podría ser complementada con normas que autoricen la provisión de pagos y cuentas transaccionales, por instituciones no bancarias, y que reconozcan como parte del sistema financiero a los ofrecidos por las empresas de *leasing* y *factoring*.

La oferta de ahorro, pagos y microseguros se ve encarecida por distorsiones y barreras regulatorias y de mercado. Las cuentas básicas no son ofertadas por todas las entidades financieras, carecen de denominación estándar y los consumidores no están informados sobre su existencia. Los bancos permiten la apertura remota de las mismas, lo que no

sucede en el caso de las cooperativas. Además, la información sobre la oferta solo muestra las instituciones y saldos en el caso de los bancos, y está empezando a recolectarse en el caso de las cooperativas.¹⁶ La oferta de remesas está limitada por la falta de regulación para la actuación de empresas no bancarias especializadas como proveedores de servicios financieros, la restricción de uso de medios de pago electrónicos y la falta de claridad sobre el uso de las normas para la prevención del LD/FT. No existe un marco normativo sobre micro-seguros o seguros masivos, y no se cuenta con información para estimar la cobertura o calidad de los productos de pensiones sobre las poblaciones de bajos ingresos.

Hay una gran oportunidad para incrementar la inclusión financiera a través de pagos gubernamentales que no está siendo aprovechada. Solo el 15 por ciento de las personas que participan en programas de transferencias condicionadas reciben sus pagos en cuentas de instituciones financieras. Se hace necesario el análisis de las posibles estrategias para facilitar de manera eficiente y efectiva que los pagos y transferencias del gobierno sean instrumentos de inclusión financiera.¹⁷

La amplia gama de productos crediticios y la variedad de proveedores no responden necesariamente a las necesidades del mercado ni tienen en cuenta sus riesgos. Las entidades reguladas tienen que desagregar la oferta crediticia hasta en 16 diferentes tipos de crédito, que no obedecen a criterios vinculados a riesgos específicos, ni están diseñados para satisfacer las necesidades de los clientes. El crédito para individuos, que por lo general se canaliza a través de la cartera de consumo, muestra un crecimiento pronunciado en 2016 y 2017, lo mismo que la morosidad. No existe información que permita cuantificar el uso de financiamiento informal o fuera del sector regulado y el nivel de sobreendeudamiento de los individuos resulta difícil de evaluar por la fragmentación de la información crediticia.

Las pymes presentan altos niveles de informalidad, y amplias diferencias en el acceso y uso de servicios financieros según su tamaño. La mayoría de las microempresas (el 50 por ciento) usa de manera predominante el efectivo para sus transacciones. La tenencia de cuentas se ve obstaculizada por la cantidad de requisitos que piden las instituciones financieras para su apertura. Las pequeñas y medianas empresas, aun cuando presentan mejores indicadores de acceso y uso de servicios financieros, parecen no contar con los productos adecuados. Los cheques son el principal mecanismo que utilizan para pagarle a sus proveedores. La información sobre fuentes de financiamiento de las empresas evidencia un alto uso de fuentes propias o mecanismos fuera del sistema formal, siendo el crédito de los proveedores y los fondos propios para financiamiento de inversiones los instrumentos más utilizados. El requerimiento de contar con un colateral para la obtención de créditos y su elevado valor podrían estar frenando el acceso a los mismos.

El diseño de productos para las pymes no considera sus características ni sus necesidades de financiamiento. La oferta de las instituciones financieras no toma en cuenta perfil, sector, y territorio en el que se desarrolla la pyme, lo que parece ser determinante en los bajos niveles de acceso a productos financieros o la falta del mismo. A ello se suma la lentitud en los procesos de otorgamiento de créditos y las altas tasas de interés, además de una falta de formalidad en el manejo de sus finanzas.

Existen instrumentos dispersos y no coordinados de apoyo al financiamiento de las pymes, que podrían estar siendo usados de manera ineficiente o desplazando a la iniciativa privada. Entre estos se incluyen: el sistema nacional de garantías, los fondos de garantías, las garantías recíprocas, los instrumentos de capital de riesgo, y el *factoring*, entre

otros. La falta de coordinación de los instrumentos y de evaluación de su impacto pueden llevar a una utilización no efectiva de los fondos e, incluso, a distorsionar la competencia con potenciales proveedores del sector privado, excluyéndolos del mercado.

El acceso a crédito por parte de las microempresas y su evolución están sujetos a una gran cantidad de distorsiones normativas alrededor de esta cartera. Los constantes cambios en su definición y en las tasas de interés aplicables dificultan la medición de su evolución a lo largo del tiempo, así como del impacto de los cambios en su regulación. Se señala que, en los últimos años (de 2010 en adelante), el mercado se ha ido desplazando hacia el otorgamiento de microcréditos con montos más altos y se ha ido reduciendo en número de desembolsos.

Las tarifas y tasas de interés máximas son determinadas de manera periódica, lo que tiene repercusiones en la oferta sostenible y adecuada de productos financieros. Todos los servicios financieros están sujetos a la determinación de precios máximos. Ello genera la disminución de la oferta de determinados productos sujetos a tarifas muy estrictas o la creación de esquemas complejos en la estructuración de precios, que terminan afectando al consumidor y su confianza en el sistema financiero.

LA DOCUMENTACIÓN COMO BARRERA PARA LA INCLUSIÓN FINANCIERA

El marco de cumplimiento de normas de LD/FT —aplicable a pagos, cuentas básicas y de ahorro— requiere mejoras para poder hacer efectiva la apertura remota de cuentas y para la debida diligencia simplificada del cliente. Existe un régimen simplificado para el cumplimiento de normas de “conoce a tu cliente”. Sin embargo, no se cuenta con un enfoque proporcional al riesgo del segmento atendido debido a que no hay una identificación de los segmentos de menor riesgo para la economía del país, entre otras cosas. Para abrir cualquier cuenta (personas naturales y jurídicas) se requiere verificar o registrar varios atributos, que no siempre son necesarios para dar cumplimiento a las normas de prevención de LD/FT.

PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y EDUCACIÓN FINANCIERA

El marco jurídico e institucional aplicable a la protección al consumidor está fragmentado y es inconsistente, cuando se analiza de manera transversal. La protección al consumidor debe ser la misma independientemente de quién provea el servicio financiero o quién regule a la institución financiera. Esto no sucede en Ecuador, donde los estándares de protección para los distintos consumidores difieren según quien sea el proveedor de servicios financieros, y en muchos casos, como en el caso de los proveedores de remesas, no se cuenta con un marco de protección aplicable.

El marco de regulación presenta muchas brechas en áreas clave de protección al consumidor, que incrementan el riesgo de uso de prácticas discriminatorias con respecto a segmentos desatendidos, y de que ello incida en una mayor desconfianza en los proveedores de servicios financieros. Pese a que la regulación actual cubre todas las áreas de protección al consumidor (transparencia, trato justo, mecanismos de resolución de conflictos y privacidad de datos), los derechos y protección garantizados son incompletos o se aplican de manera inconsistente entre instituciones. Se requiere de un análisis transversal y en detalle de las normas aplicables para identificar estas brechas. Por ejemplo, las normas

sobre transparencia, en lo que refiere a divulgación y venta de productos financieros, tienen una cobertura muy distinta según se analice las disposiciones de la SB, la SEPS o Superintendencia de Compañías (Supercias), y no se contemplan obligaciones de esta naturaleza para entidades supervisadas para el BCE como es el caso de las empresas de remesas. Las regulaciones sobre temas de publicidad son limitadas y no específicas, no se detalla qué información debe ser divulgada, ni la manera de cumplir con estos requisitos (vía oral, escrita, digital, etc.).¹⁸

La legislación para la protección al consumidor de productos y servicios financieros comercializados por medios digitales aún está en su etapa naciente. Hay ciertos aspectos de estas normas que han sido abordados a través de la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos (derechos de los consumidores electrónicos, publicidad, requisitos de información). Sin embargo, una normativa exhaustiva que regule aspectos de transparencia y divulgación en las etapas precontractual, contractual y divulgación continua es inexistente.¹⁹

Ecuador cuenta con capacidad limitada para las tareas de supervisión en el tema de protección al consumidor financiero. Solo la SB cuenta con un departamento dedicado de manera exclusiva a la protección al consumidor. No se observa un despliegue de distintos mecanismos para la supervisión *in situ* u *off-site*, y no hay una coordinación entre las distintas autoridades para armonizar e implementar medidas por temas que estén afectando de manera generalizada a los consumidores.

El marco de resolución de controversias en Ecuador presenta grandes diferencias según la entidad supervisada y no se cuenta con un mecanismo único externo que garantice imparcialidad en la resolución de controversias. Las entidades sujetas a la SB y a la SEPS están obligadas a contar con mecanismos de resolución de conflictos internos, pero lo que no está claro es el nivel de efectividad de los mismos, en particular en el caso de la SEPS. La supervisión *in situ*, en el caso de la Supercias, y de las entidades bajo supervisión del BCE carece de una normativa al respecto. El Defensor del Cliente es la instancia contemplada por la Constitución de Ecuador para proveer un mecanismo imparcial y ágil de resolución de conflictos, sin embargo, solo las entidades bajo la SB cuentan con esta herramienta.

Existen diversas iniciativas públicas y privadas aisladas y que carecen de articulación en materia de educación financiera. Diferentes encuestas en la materia revelan altos niveles relativos de educación financiera en la población, aunque la percepción generalizada de la población es un bajo nivel de actividad en la materia. Ello se debe, probablemente, a que, pese a la activa participación de los sectores público y privado, hace falta un enfoque integral, que incluya acciones de comunicación concretas y que se acompañen de instrumentos que verifiquen su efectividad e impacto en los usuarios.

TABLA 1. Resumen de las principales recomendaciones de política incluidas en el Diagnóstico.

RECOMENDACIÓN	AUTORIDAD RESPONSABLE	PLAZO SUGERIDO
Compromiso del Sector Público y Privado		
Mantener y consolidar el compromiso público y privado a través del diseño y aprobación de una estrategia nacional de inclusión financiera, diseñada a través de un proceso participativo.	BCE, JPRMF, MEF, SB, SEPS, y Supercias	CP
Construir una infraestructura de datos sólida y comprehensiva, que unifique esfuerzos de recolección y permita tener una única visión del panorama de la inclusión financiera con todos sus actores. Estandarizar las definiciones, indicadores y metodologías para la recolección de información.	BCE, SB, SEPS y Supercias	CP
Diversidad de Proveedores y Sostenibilidad		
Diseñar un marco específico y proporcional al riesgo para proveedores no bancarios de servicios de pago, que incluya a los de dinero electrónico (cuentas transaccionales de pago).	JPRMF	MP
Reformar el marco aplicable a las empresas de leasing, factoring, plataformas de financiamiento colaborativo bajo la modalidad de financiamiento reembolsa e inversiones en acciones y a las de remesas.	JPRMF	MP
Fortalecer y definir de manera clara los objetivos estratégicos de la banca pública con relación a la inclusión financiera, enfocándose en intervenciones específicas, complementarias (a las actividades del resto del sistema financiero) y sostenibles.	MEF	MP
Fortalecer el marco y actividades de supervisión aplicables a los bancos públicos (SB), cooperativas en segmentos 4 y 5 (SEPS) para asegurar su contribución efectiva a los objetivos de inclusión financiera.	BCE, SB, SEPS, Supercias	MP
Dimensionar y monitorear a los proveedores de crédito no regulados.	Supercias	MP
Puntos de Atención		
Identificar la necesidad de puntos de atención por tipos, a través de un análisis comprehensivo geoespacial, que integre a todo el sistema financiero.	BCE, SB, SEPS	CP
Revisar la regulación de agentes corresponsales para incorporar la figura de administradoras de corresponsales, y eliminar la cláusula de exclusividad en los contratos. Explorar el rol potencial de los puntos de atención de las empresas de remesas o entidades del SFPS como agentes corresponsales.	JPRMF, SB, SEPS	MP
Diversidad de Productos y Adecuación		
Promover la competencia, interoperabilidad y no exclusividad en los mercados de pagos minoristas, a través del diálogo con el sector privado y explorando potenciales reformas regulatorias.	JPRMF, BCE	MP
Reformar el marco normativo de debida diligencia del cliente, de manera que se haga efectivo un régimen proporcional de debida diligencia simplificada.	JPRMF	MP
Realizar una campaña nacional para promover el conocimiento y uso de cuentas básicas, e incentivar su oferta por parte de los proveedores de servicios financieros. Fortalecer las acciones de monitoreo por parte de las autoridades del sistema financiero al respecto.	SB, SEPS	MP
Canalizar el 100 por ciento de transferencias sociales a través de cuentas en instituciones financieras.	BCE, MIES	CP
Revisar la metodología para la determinación de los techos a las tasas de interés, y los techos a los costos y tarifas para simplificar su comprensión, uso y aplicación y alinearlos con la dinámica del mercado.	JPRMF	MP
Revisar la regulación de cartera de crédito para que responda a requerimientos de mejor manejo de riesgo crediticio.	JPRMF	MP
Desarrollar una normativa para la comercialización y venta de microseguros, seguros masivos, así como para el uso de agentes y canales directos y digitales.	Supercias, JPRMF, MINTEL	MP
Infraestructura y Conectividad		
Fortalecer el rol del BCE en la promoción y articulación del sistema de pagos minorista como elemento esencial para avanzar con los objetivos de inclusión financiera.	BCE,	
Fortalecer la capacidad institucional del BCE en materia de regulación y supervisión de sistemas e infraestructuras de pagos minoristas.	BCE, JPRMF	MP

continúa

TABLA 1, continuación

RECOMENDACIÓN	AUTORIDAD RESPONSABLE	PLAZO SUGERIDO
Rediseñar la regulación aplicable a sistemas auxiliares de pagos, a fin de asegurar que la regulación aplicable a los servicios de pagos sea conmensurada con el modelo operativo de cada servicio, así como los riesgos derivados de su prestación.	BCE, JPRMF, sector privado	MP
El BCE debe determinar un plan de acción que, dentro de sus facultades y en coordinación con otras entidades, le permita asegurar que existan condiciones de competencia en el mercado de tarjetas, incluyendo las redes de ATM.	BCE, SCPM, SB, SEPS, sector privado	MP
El BCE junto con otros actores relevantes, debe explorar las potenciales barreras de competencia y colaboración en el mercado, incluyendo temas de interoperabilidad y la percepción de altos costos de utilización de redes.	BCE, SCPM, SB, SEPS, sector privado	MP
Reformar las normas que regulan el funcionamiento del sistema de información crediticia de manera que se capture información de todos los intermediarios, incluyendo el BIESS. Reforzar la autonomía de estas instituciones, y fortalecer los mecanismos para que los clientes puedan limpiar su historial crediticio.	JPRMF, SB, Supercias, sector privado	MP
Evaluar el marco jurídico e institucional para transacciones garantizadas con bienes muebles para acomodarlo a las mejores prácticas internacionales.	JPRMF, DINARDAP	LP
Protección al Consumidor y Educación Financiera		
Reformar las normas aplicables de manera que se garantice una protección efectiva y equivalente a todos los consumidores del sistema financiero, nivelando el terreno de juego para las distintas entidades.	JPRMF, BCE, SB, SEPS	MP
Fortalecer las prácticas de supervisión financiera, con equipos especializados en las distintas entidades, que tengan una amplia gama de potestades y los correspondientes poderes de sanción.	BCE, SB, SEPS	MP
Evaluar las distintas esferas de protección al consumidor con el objetivo de tener marcos más completos y efectivos: transparencia, trato justo, privacidad de datos y resolución de conflictos.	JPRMF, BCE, SB, SEPS	MP
Articular las iniciativas existentes en educación financiera y trazar objetivos comunes y medibles para avanzar en el tema.	BCE, JPRMF, MEF, SB, SEPS, y Supercias	CP

Notas: CP significa corto plazo, o inferior a 1 año, MP significa mediano plazo o de 1 a 3 años, y LP significa largo plazo, entre 3 y 5 años.

NOTAS

1. Khan, Shri 2011; Hanning Alfred y Stefan Jassen 2010, Cull Robert, Dermigurc – Kunt Asli y Timothy Lyman, 2012.
2. Global Findex 2017. Adicionalmente, según información de la SB 9.2 millones de personas tienen depósitos en el sistema de bancos privados, lo que representa el 74.7 por ciento de las personas en edad de trabajar. (SB 2019d).
3. Las instituciones formales en Ecuador incluyen a todas las reguladas por las autoridades del sistema financiero SB y SEPS.
4. Datos de la SB a septiembre del 2019, en base a información del lado de la oferta, señalan que el porcentaje de tenencia de tarjetas de crédito es del 16 por ciento de la población de tarjetas de débito del 37 por ciento.
5. Ver también Ruth Arregui, Rosa Matilde Guerrero, Silvia Espinosa, José Murgueytio y Kurt Focke (2012).
6. SB, 2020. Información provista en el proceso de diagnóstico.
7. SEPS 2020. Información provista en el proceso de diagnóstico.
8. Información sobre localización de puntos de atención provista por la SB y la SEPS a principios del 2020. Cálculos realizados por el Banco Mundial.
9. Ver Resolución SEPS-IGT-ITICA-IGJ-2017-101, y Libro I, Título II, Capítulo I de la Codificación de Normas de la SB.

10. A marzo del 2020, BIMO tiene 25 instituciones participantes, los altos costos de participación han sido mencionados como razones para no afiliación por parte de algunas entidades financieras.
11. La regulación aplicable es la que regula a todas las empresas auxiliares de pagos. Ver Res. BCE 058-2018. Normas para la vigilancia y supervisión de sistemas auxiliares de pago.
12. Solo 16 de los 24 bancos participan de la red de procesamiento de ATM de Banred.
13. Las instituciones del SFPS están categorizadas en los segmentos del 1 al 5. Las que pertenecen al segmento 1 son las que tienen mayor cantidad de activos y las del segmento 5 las más pequeñas en función a sus activos.
14. Es importante tomar en cuenta, además, como señalan Ruth Arregui, Rosa Matilde Guerrero, Silvia Espinosa, José Murgueytio y Kurt Focke (2012) que contar con información amplia y completa es esencial para prevenir el sobreendeudamiento.
15. La SB está trabajando en reformas a la regulación de estos sistemas para mejorar su gestión.
16. La SB tiene información al respecto. Ver http://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/?page_id=79. La SEPS recién empezó a capturar información sobre este tema en octubre del 2019.
17. Los pagos de salarios y pensiones, u otros grandes flujos también presentan oportunidades de progreso de acuerdo con las cifras del Global Findex (2017). Así, por ejemplo, solo el 51 por ciento de adultos reciben salario en cuenta bancaria.
18. La SB está trabajando en diversas reformas a las normas de protección al consumidor financiero, propuestas a las JRPMF.
19. Además, la SB está proponiendo cambios sobre el marco de protección de los derechos de los usuarios, en temas como la protección de datos. Información provista para el diagnóstico a principios del 2020.

PANORAMA DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN ECUADOR

La inclusión financiera es entendida como el acceso y uso, por parte de individuos y empresas, a un conjunto de productos financieros adecuados, que satisfagan sus necesidades. Estos productos financieros pueden incluir transacciones, pagos, ahorros, crédito, seguros o pensiones, y deben ser provistos de manera responsable y sostenible.²⁰ La inclusión financiera está vinculada a varios elementos complementarios: (i) entorno regulatorio propicio, (ii) diversidad de proveedores y productos, diseñados pensando en el cliente, (iii) cobertura (canales) (iv) educación financiera y (v) protección al usuario.²¹ El presente diagnóstico utiliza esta definición como base para delimitar el trabajo analítico. Alrededor de este concepto se determinan los productos y servicios financieros, materia de análisis y las instituciones financieras y no financieras relevantes.

El diseño de una estrategia de inclusión debe basarse en un diagnóstico detallado y comprehensivo de la situación del país. El objetivo del diagnóstico es evaluar el estado actual de la inclusión financiera en el país, e identificar los retos y oportunidades relevantes para avanzar en inclusión financiera. Para esto se utiliza información cuantitativa y cualitativa públicamente disponible, o provista por los distintos actores relevantes. Se cubren temas diversos y trascendentales como el entorno de políticas para la inclusión financiera (sección 3), los proveedores de servicios financieros (sección 4), los puntos de acceso (sección 5), temas de infraestructura y conectividad (sección 6), la diversidad de productos y su adecuación (sección 7), las barreras de documentación para la inclusión financiera (sección 8) y la protección al consumidor y educación financiera (sección 9). A partir de esta información se formulan observaciones y se proponen recomendaciones sobre los temas que deberían ser abordados en la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) para avanzar en inclusión financiera.

2.1 CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL

La economía en Ecuador en los últimos años se ha mantenido estable gracias a la dolarización y a los altos precios del petróleo. Las políticas implementadas en años anteriores han sido inconsistentes con un crecimiento sostenido a largo plazo. Así, por ejemplo, el aumento de los salarios estuvo por encima del crecimiento de la productividad, y se han producido muchos desequilibrios fiscales. La deuda pública se duplicó en los últimos cinco años y las reservas internacionales cayeron a niveles muy bajos. Asimismo, se introdujeron medidas que han hecho que los mercados laborales y financieros sean rígidos, y que los costos para emprender y operar negocios sean muy altos.²² La Tabla 2 muestra algunos indicadores del país que permiten entender mejor su situación económica y social.

TABLA 2. Indicadores económicos y sociales

INDICADORES	2018	CRECIMIENTO 2017-2018 (%)
PIB en US\$ (al 2017, constante US\$ 2007)	70,955,691,000	2.0
PIB per cápita en US\$ (al 2017, constante US\$ 2007)	4,229	1.0
Inflación anual a diciembre	0.27	0.27
Población adulta (15 +)	12,271,683	2.2
Pobreza (línea nacional)	23.2	7.9
Índice de GINI (2017)	44.7	(0.66)
Población en el sector rural	36%	1.4
Trabajo en el sector informal (% sobre empleos, que no incluyen al sector agrícola)	64.8%	(3.4)

Fuente: BCE 2018c, BCE 2017b, Banco Mundial, 2019c y Organización Mundial del Trabajo 2019.

Notas:

1. El PIB de Ecuador a 2018 (constante 2010, US\$) según los datos del Banco Mundial 2019c, es de US\$ 88,583,953,594.8, muy por encima del monto determinado por el BCE 2018c, según el enfoque de producción, en dólares al 2007. El PIB según datos del FMI al 2019 cayó en un 0.5 por ciento.
2. El crecimiento del PIB y el PIB per cápita es calculado entre el 2016 y 2017 con cifras del BCE 2018c y 2017b.
3. El PIB per cápita según el Banco Mundial 2019c es de US\$ 6,344.9, mayor al reportado por el BCE 2017. El dato del PIB per cápita al 2019 es de 6,212, según datos del FMI.
4. El dato de crecimiento de la inflación 2017-2018 hace referencia a la inflación acumulada a diciembre del 2018.
5. La inflación con cifras del BCE 2018c es calcula en base al IPC (no hay definición de cómo se calcula en el documento, pero se infiere a partir del documento BCE 2018d. Ese dato es sustancialmente mayor al del Banco Mundial 2019, calculado por IPC, cuyo porcentaje anual es -0.22.

Problemas estructurales de la economía ecuatoriana relevan la necesidad de apalancar la inclusión financiera como herramienta para reducir las desigualdades, fortalecer los mecanismos de protección social y generar oportunidades económicas para toda la población. La desaceleración de la economía y las recientes crisis sociales son manifestaciones claras de estos problemas. En octubre de 2019, fuertes protestas paralizaron el país durante más de una semana. Las protestas estuvieron encabezadas por segmentos de bajos ingresos de la población en rechazo a medidas de ajuste económico. El gobierno requiere implementar los ajustes a nivel macro, de la mano con políticas que ayuden a mitigar riesgos de exclusión existentes. La desaceleración de la economía se ha visto magnificada por la caída de los precios del petróleo a nivel mundial y el impacto de la crisis generada por el COVID-19.

En paralelo, Ecuador se ha comprometido a realizar una serie de reformas encaminadas a que el país crezca de manera sostenible y avance en sus objetivos de reducción de la pobreza. En marzo de 2019, Ecuador firmó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otras instituciones internacionales para obtener apoyo financiero. Estos acuerdos incluyen medidas en torno al fortalecimiento del sistema financiero, la mejora de la competitividad, la atracción de la inversión privada y la creación de empleos, las que deberán ser coordinadas con las acciones que se determinen como parte de la estrategia. Así, por ejemplo, se busca fortalecer al Banco Central en su labor de supervisión de intermediarios financieros, desarrollar una evaluación nacional de riesgos de prevención de Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo (ML/FT), y promover un clima de inversiones más favorable al sector privado.²³

El incremento de la productividad de las pymes es una preocupación importante del gobierno y puede estar condicionado por barreras de acceso al financiamiento que requieren ser analizadas de manera más profunda. La estructura del sector productivo en Ecuador se caracteriza por el fuerte peso del sector primario y del sector de servicios. Dentro del sector primario destacan los rubros agrícola, ganadero, pesquero, minero y petro-

lero; en el rubro de servicios los de enseñanza y salud.²⁴ El gobierno viene trabajando en diversos planes para aumentar la productividad. En agosto del 2018 se promulgó un paquete de reformas para impulsar el sector productivo “Ley de Fomento Productivo”, que incluyó cambios en las normas de los mercados de valores, la pesca y la acuicultura. Asimismo, se benefició a pequeñas, medianas y grandes empresas en mora con la anulación de intereses y recargos en créditos y se generaron incentivos tributarios sobre impuestos directos e indirectos.^{25,26}

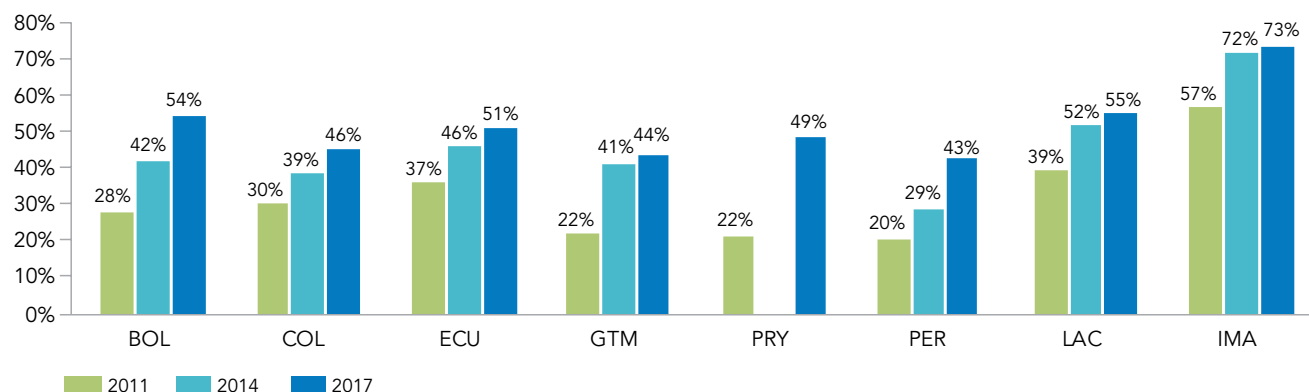
El tema de la inclusión financiera en este contexto constituye una pieza clave en el logro de estos objetivos. Diversos estudios señalan los efectos positivos de la inclusión financiera en la reducción de la pobreza y en el crecimiento económico, ya que contribuye a que las personas tengan un mejor manejo de sus finanzas al suavizar el impacto de las fluctuaciones en ingresos y proporcionarles herramientas para que puedan hacer frente a gastos imprevistos.²⁷ Asimismo, una mayor competitividad del país, y el incremento de productividad en las pymes van de la mano con un sistema financiero más profundo e inclusivo, que facilite el acceso y el uso de servicios financieros de calidad, por parte de individuos y empresas, partiendo de la identificación de los segmentos de la población excluidos o mal atendidos por intermediarios financieros.

Dada la coyuntura de inminente crisis, es indispensable un accionar coordinado y estructurado para afrontar los retos de la inclusión financiera. La ENIF proporciona un espacio para la coordinación y priorización consensuada que debe ser aprovechado por los distintos actores del gobierno, en las respuestas de corto, mediano y largo plazo a la emergencia sanitaria y el impacto de la crisis económica sobre el sector financiero. A corto plazo las medidas que apoyen a la expansión del uso de canales y medios de pago electrónicos, y contribuyan a que el desembolso de pagos de gobierno se realice evitando aglomeraciones, son indispensables. A mediano y largo plazo, será necesario poner atención a medidas que faciliten el ajuste de las carteras de crédito y mecanismos de financiamiento a las pymes. Asimismo, resultará importante evaluar y considerar medidas para mitigar el impacto de la crisis sobre las instituciones financieras más débiles desde la perspectiva financiera.

2.2 INCLUSIÓN FINANCIERA PARA INDIVIDUOS

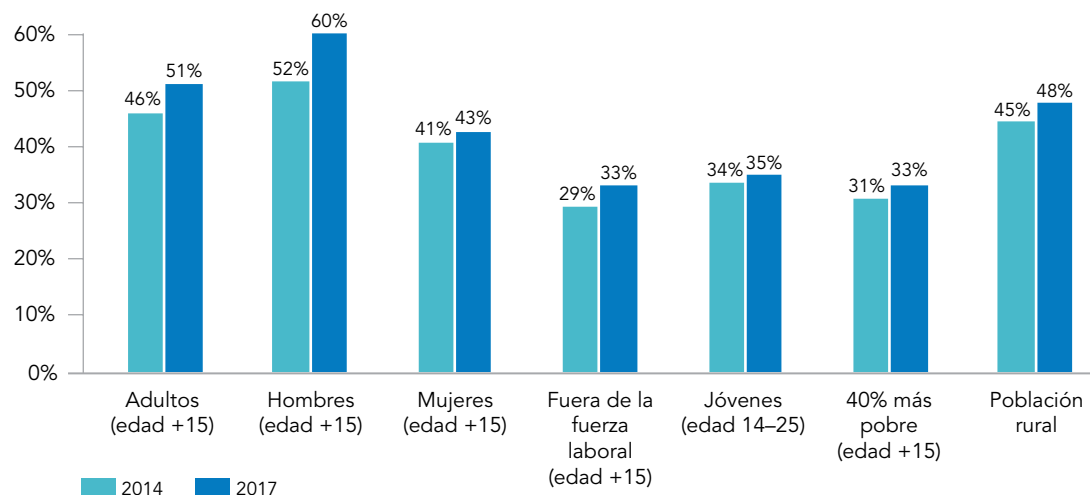
La inclusión financiera para individuos en Ecuador presenta niveles similares a los de otros países de la Región (LAC),²⁸ pero está por debajo del promedio para países de similares ingresos (IMA). En 2017, el 51 por ciento de los ecuatorianos adultos mayores de 15 años reportó tener una cuenta en una entidad financiera.²⁹ Este porcentaje se acerca al reportado para la región de LAC, de un 55 por ciento. No obstante, se encuentra muy por debajo del promedio reportado por los países de ingreso medio alto, de un 73 por ciento (ver Figura 3).

La tenencia de cuentas creció de manera progresiva y significativa, aunque de manera desproporcionada, en detrimento de algunos segmentos. Entre 2011 y 2017 la proporción de adultos con una cuenta creció en 14 puntos porcentuales, 5 puntos entre 2014 y 2017 (a 2011 solo el 37 por ciento tenía una cuenta). Sin embargo, el crecimiento para los segmentos de mujeres, jóvenes, personas de bajos ingresos (40 por ciento más pobre) y personas que viven en área rural, es menor a 3 puntos porcentuales entre 2014 y 2017 (ver Figura 4).

FIGURA 3. Evolución de la tenencia de cuentas 2014–2017 por segmentos de la población. Adultos (+15 años)

Fuente: Banco Mundial 2017b.

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

FIGURA 4. Evolución de la tenencia de cuentas 2014–2017 por segmentos de la población. Adultos (+15 años)

Fuente: Banco Mundial 2017b.

Las principales brechas en tenencia de cuentas por características demográficas y socioeconómicas se observan por género, nivel de ingresos y situación de empleo. La brecha de género en Ecuador, de 17.7 puntos porcentuales (pp.), supera significativamente la brecha observada en la Región y entre los países de ingresos similares, de 6 y 7.5 pp., respectivamente. La diferencia en la tenencia de cuentas entre personas de más y menos ingresos, de 23.3 pp. en 2011, se ha venido incrementando hasta alcanzar 29.1 pp. en 2017. Además, esta diferencia supera la brecha observada en la región de LAC y entre los países de ingresos medios altos, de 20.7 y 17.9 pp., respectivamente. La brecha entre los adultos que se encuentran dentro y fuera de la fuerza laboral alcanza los 26 pp., aumentando ligeramente desde 2014 (25.7 pp.) y superando la brecha observada en la Región y en comparación con países de ingresos similares, de 15.7 y 17 pp., respectivamente.³⁰ Información anecdótica señala el uso de prácticas discriminatorias por raza (sobre todo en relación a la población afrodescendiente e indígena) y por género (en detrimento de las mujeres) para

el acceso al crédito, como por ejemplo la negación de créditos sin garantías inmuebles cuando se es mujer soltera, y de la firma del esposo en caso de ser mujer casada.³¹

La importancia de estas brechas y segmentos se magnifica cuando se observa la importancia de estos segmentos en el conjunto de la población. Por ejemplo, el hecho de que las personas que viven en áreas rurales constituyen el 36 por ciento de la población, y que los niveles de pobreza en dichas áreas son mayores.³² O, por ejemplo, el hecho de que la población joven, de entre 15 y 30 años, es alrededor del 30 por ciento del total, y que la brecha ocupacional y salarial entre hombres y mujeres jóvenes también es amplia (alrededor del 10 por ciento en términos de ocupaciones, y entre el 12 y 24 por ciento en términos salariales, al considerar diferencias de edad y nivel educativo).³³

La población indígena, afrodescendiente, de refugiados y migrantes son segmentos hasta ahora poco visibles desde la perspectiva de la inclusión financiera, que enfrentan retos importantes y diferenciados derivados de sus características culturales y económicas. La población indígena en el país es el 8 por ciento, la afrodescendiente es el 3 por ciento y, por lo general, presentan altos niveles de pobreza y habitan en lugares alejados.³⁴ Información anecdótica señala prácticas discriminatorias en la oferta de productos financieros a estos segmentos, así como falta de capacidad financiera y de confianza en los intermediarios.³⁵ Además, Ecuador tienen una gran cantidad de refugiados reconocidos (más de 65 mil), solicitantes de asilo (más de 250 mil) y migrantes (más de 263 mil), en su mayoría provenientes de Colombia y Venezuela. Los solicitantes de asilo, en particular, son excluidos del sector financiero formal, por su situación irregular en el país.³⁶ Además, los productos y servicios financieros en el mercado, no tienen en cuenta las características y necesidades específicas de estos segmentos, al no ser reconocidos como importantes dentro de la óptica de inclusión financiera.

A la desigualdad en materia en tenencia de cuentas se suma el reto de su uso por parte de la población bancarizada. De acuerdo con datos del Global Findex 2017, un 10.8 por ciento de los cuentahabientes³⁷ no depositaron ni retiraron efectivo de su cuenta en los últimos 12 meses. Además, este porcentaje se ha incrementado en más del doble, desde un 4.7 por ciento en 2014. En menor proporción, entre 2014 y 2017, este aumento también se observa para la media en LAC como para los países de ingreso medio alto (aumento de 4.4 pp. y 2.4 pp., respectivamente).

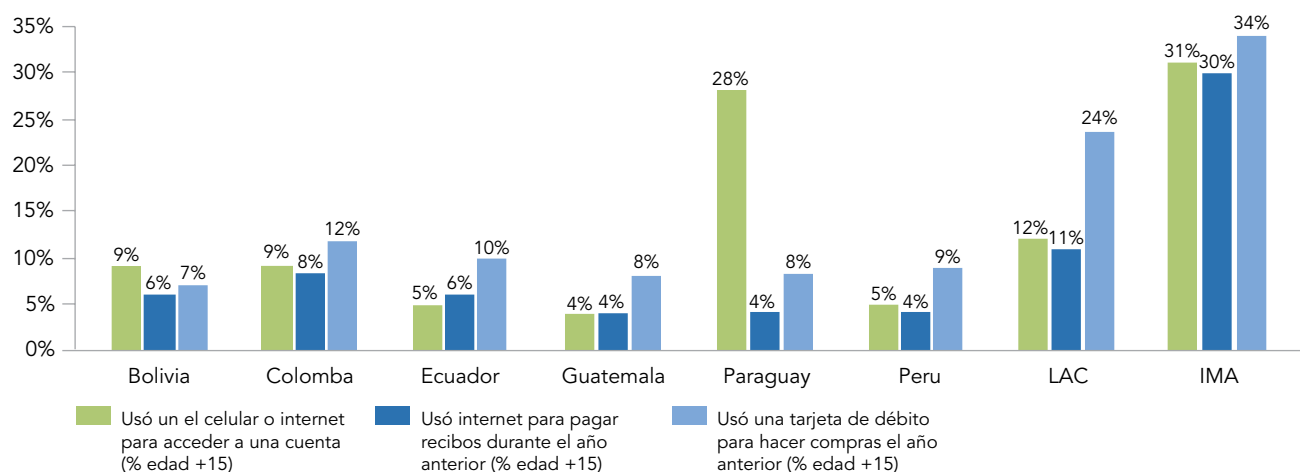
Entre 2014 y 2017, el uso de cuentas para el pago de servicios públicos ha aumentado, no obstante, predomina el uso de efectivo. Si bien se observa una reducción considerable de 17.1 pp. en el uso de efectivo para el pago de servicios públicos en 2017 (80.8 por ciento)³⁸ desde 2014, así como un incremento de 14.5 pp. en el uso de cuentas de instituciones financieras para el mismo fin en 2017 (15.5 por ciento) desde 2014, predomina el uso de efectivo para realizar estas transacciones.

El uso de cuentas para el pago de salarios, transferencias gubernamentales y pensiones presenta grandes oportunidades para profundizar en la bancarización de la población. En 2017, 51.2 por ciento de los adultos que recibieron salarios, recibieron sus pagos en una cuenta de una entidad financiera (54.7 y 63.8 por ciento en la región de LAC y la media para los países de ingreso medio alto, respectivamente). Particularmente, un 44 por ciento de los adultos que recibieron salarios provenientes del sector privado lo recibieron en una cuenta. En cuanto a los pagos del gobierno, los datos indican que el 7 por ciento recibe transferencias gubernamentales,⁴⁰ pero, aproximadamente, solo 1 de cada 10 personas recibe estas transferencias en cuentas propias en instituciones financieras.⁴¹

La adopción de medios de pagos digitales en Ecuador ha venido en aumento, sin embargo, la baja tenencia de instrumentos de pago tales como tarjetas de débito o de crédito sugiere un mayor uso de efectivo o cheques. Un 28.4 por ciento de los adultos posee una tarjeta de débito, mientras que solo un 8.7 por ciento posee una tarjeta de crédito, cifras muy inferiores a las reportadas para LAC (40.8 y 18.3 por ciento, respectivamente). Mientras que entre 2011 y 2017 la tenencia de tarjetas de débito aumentó en 11.3 pp., la tenencia de tarjetas de crédito se redujo en 1.5 pp. El uso de estos medios de pago es aún más reducido. Solo 12 por ciento de la población, usó una tarjeta de débito para hacer compras durante el año anterior, frente a un promedio de 24 por ciento en LAC.

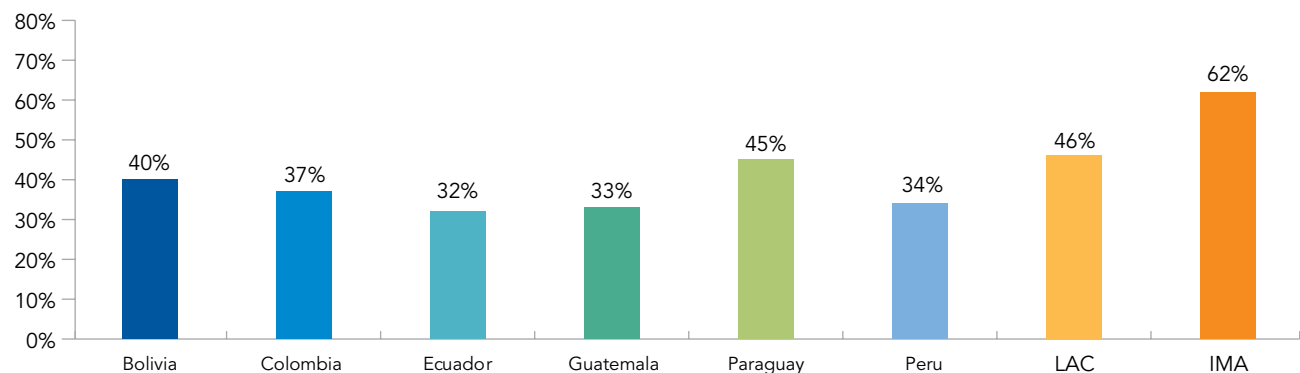
En cuanto al uso de pagos digitales, Ecuador presenta niveles similares o inferiores a los de los países comparables, aunque bajos en relación con la media regional. (ver Figura 6). Solo el 22 por ciento de la población reporta haber realizado pagos digitales. Los hombres son más propensos a realizar pagos digitales (28 por ciento) en comparación con las mujeres (17 por ciento).

FIGURA 5. Datos sobre utilización de servicios financieros digitales a nivel regional, adultos (+15 años)



Fuente: Banco Mundial 2017b.

FIGURA 6. Adultos (+15 años) que hicieron o recibieron pagos digitales durante el año anterior



Fuente: Banco Mundial 2017b.

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

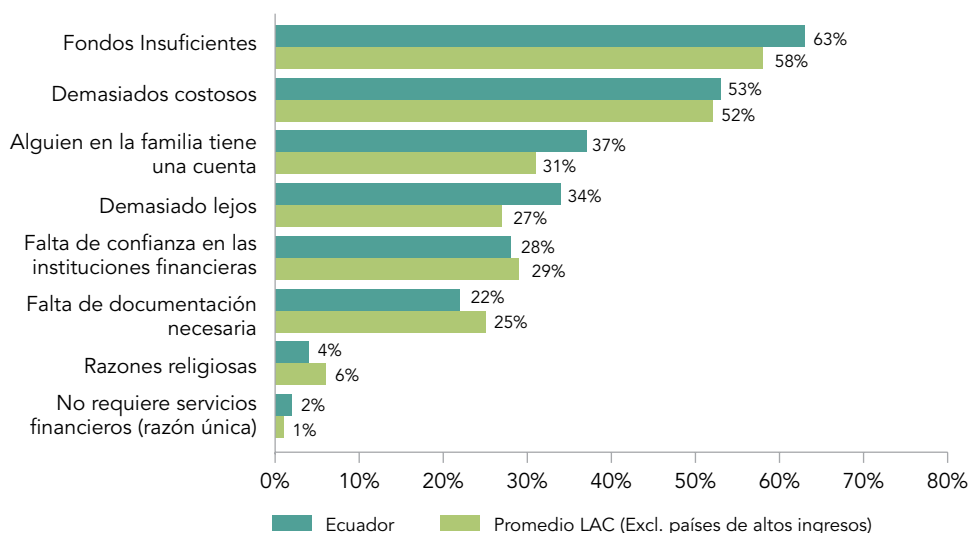
Los adultos que no poseen una cuenta manifiestan no tenerla, principalmente, por falta de dinero (63.1 por ciento) y por el alto costo de los servicios financieros (52.8 por ciento). En menor grado, pero en porcentajes significativos, los adultos han indicado no poseer una cuenta por que algún familiar ya tiene una (36.9 por ciento). Las largas distancias a un punto de atención del sistema financiero (33.9 por ciento), la falta de confianza en las instituciones financieras (28.3 por ciento) y la falta de documentos necesarios (21.9 por ciento) se señalan como barreras por aproximadamente un tercio de los adultos (ver Figura 7).⁴²

Un alto porcentaje de los ecuatorianos sin una cuenta bancaria indica no tener interés por tener un producto financiero. De acuerdo con la encuesta de hogares del Banco Central, un 47.3 por ciento de los ecuatorianos indicó no tener interés por tener un producto financiero, citando en primer lugar la falta de dinero para ahorrar (58.6 por ciento), no necesitarlo (39.4 por ciento) y dificultades con respecto a trámites complejos para abrir una cuenta (33.4 por ciento).

La ausencia de trámites o documentos complejos, así como la distancia y los costos son criterios importantes para el acceso a cuentas en el sistema financiero. La mayoría de los ecuatorianos que no tienen cuentas en el sistema financiero (más del 60 por ciento) indica los altos costos como una de las razones principales para no tener una cuenta. Entre otras razones se incluyen: la lejanía de los puntos de atención, la desconfianza en instituciones financieras y la exigencia de demasiados requisitos para su apertura. Considerando las barreras encontradas para acceder a un producto financiero, es clave revisar los requisitos y los procesos de las entidades financieras y generar soluciones para simplificar los mismos.

El uso y variedad de otros productos financieros son inferiores que en países similares de LAC. El ahorro, el crédito de instituciones formales y el envío y recepción de remesas muestran indicadores muy por debajo de sus pares a nivel regional (ver Figura 8). Según las estadísticas de inclusión financiera del BCE,⁴³ el uso de productos financieros por parte de individuos, medido a partir de los niveles de inactividad de productos de crédito y ahorro, muestra altos niveles (56 por ciento).

FIGURA 7. Razones para no tener cuentas; universode adultos sin cuenta en el sistema financiero



Fuente: Banco Mundial 2017b.

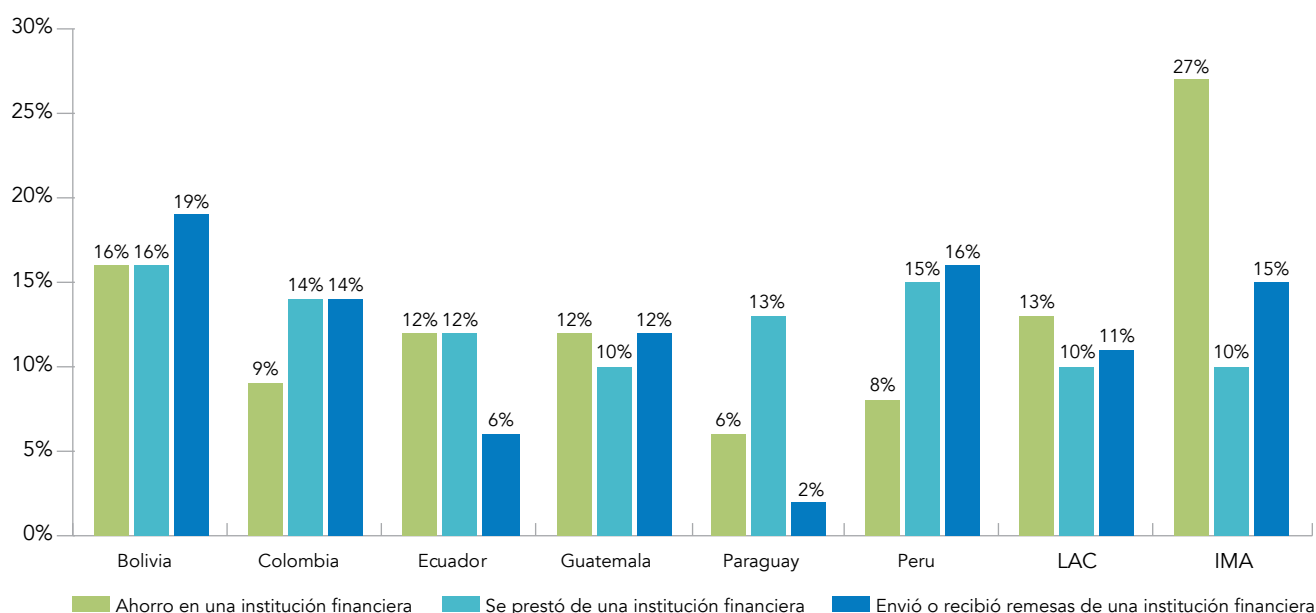
La evidencia sugiere que los ecuatorianos ahorran principalmente de manera informal.

En 2017 tan solo un 12.2 por ciento de los ecuatorianos adultos reportó haber ahorrado en una entidad financiera regulada, cifra equivalente al nivel reportado para la región de LAC, pero detrás de la media para países de ingreso medio-alto, que es de un 26.9 por ciento. En el caso de las mujeres y las personas de menores ingresos, este porcentaje es menor y se ha reducido aproximadamente el doble entre 2014 y 2017, quedando en un 7.9 por ciento para las mujeres y un 4.2 por ciento para las personas de menores ingresos en 2017. Aproximadamente, un 5 por ciento de los adultos reportó haber ahorrado a través de un grupo de ahorros informal o a través de una persona fuera de la familia (7.5 y 5.9 por ciento en LAC y entre los países de ingreso medio-alto).⁴⁴

Más de la mitad de los ecuatorianos adultos reportó no tener la posibilidad de reunir fondos en caso de una emergencia económica. Aquellos con la posibilidad de hacerlo recurren, en primer lugar, al trabajo para cubrir esta necesidad y, en mucho menor proporción, al ahorro. Un 55.2 por ciento de los ecuatorianos adultos indicó que, en caso de una emergencia económica, no estarían en condiciones de reunir fondos dentro del mes siguiente.⁴⁵ Un 43.3 por ciento de los adultos reportó tener la posibilidad de hacerlo, indicando que los fondos obtenidos en su trabajo serían la principal fuente de fondos de emergencia. En segundo lugar, mencionaron los ahorros y fondos que serían provistos por familiares y amigos (un 24 y un 23 por ciento, respectivamente).

Algo semejante a lo que sucede con los ahorros, pasa con las instituciones financieras formales, que no suelen ser el canal primario por el que los ecuatorianos acceden al crédito. En 2017, un 31.9 por ciento de los adultos indicó haber pedido un préstamo durante el año anterior, sin embargo, solo un 16.7 por ciento utilizó un banco u otro tipo de entidad financiera o una tarjeta de crédito. Por otro lado, un 13.2 por ciento de los adultos informó haber acudido a familiares y amigos para obtener un préstamo. Estos niveles son similares a los reportados para la región de LAC.

FIGURA 8. Adultos (+15 años) que hicieron o recibieron pagos digitales durante el año anterior



Fuente: Banco Mundial 2017b.

Nota: No hay promedio para LAC en el indicador "envío o recibió remesas a través de una institución financiera".

Existen oportunidades para profundizar y desarrollar soluciones de financiamiento adecuadas a las necesidades del mercado. Así, por ejemplo, el 11.4 por ciento de los ecuatorianos informó haber pedido un préstamo para fines de salud, y un 8 por ciento para iniciar, operar o expandir una granja o negocio. El porcentaje de ecuatorianos adultos con un préstamo para vivienda (7.4 por ciento) supera el promedio para LAC (5.2) en 2017, sin embargo, este se redujo 5.9 pp. desde 2014. No se observan diferencias entre la población rural y urbana, aunque las mujeres y la población de menos recursos son menos propensas a contar con un crédito hipotecario.⁴⁶

Los ecuatorianos citan la falta de garantías e incapacidad para demostrar ingresos como las principales razones por las cuales no les fue aprobado un crédito solicitado. Un 66.2 por ciento de los ecuatorianos indica la falta de garantías como la razón por la cual no les fue aprobado el último crédito solicitado. Seguido por la incapacidad para demostrar ingresos (32.4 por ciento), la falta de historial crediticio (25.4 por ciento), y encontrarse reportado en la central de riesgos (15.5 por ciento).⁴⁷

Aproximadamente el 90 por ciento de los ecuatorianos carece de algún tipo de seguro. De acuerdo con los resultados de la Encuesta de Oferta y Demanda de Servicios Financieros – Hogares 2017 del Banco Central, en 2018 el 87.9 por ciento de los ecuatorianos indicó no tener seguro alguno, tan solo un 7.5 por ciento reportó contar con seguro médico, mientras que el 6.9 por ciento reportó tener seguro de vida y solo un 3.2 por ciento, tenía seguro de bienes.

2.3 INCLUSIÓN FINANCIERA PARA PYMES

Las pymes en Ecuador comprenden un segmento importante de la población que presenta altos niveles de informalidad (un 65 por ciento de los trabajadores del país).⁴⁸ Las micro y pequeñas empresas formales en Ecuador representan el 98 por ciento del total de empresas, y emplean al 44 por ciento del total de los trabajadores del sector empresarial (ver Tabla 3).⁴⁹ La población empleada por el segmento pyme formal representa el 27 por ciento de la población adulta.⁵⁰ Sin embargo, el 62 por ciento de la población trabaja en empresas de menos de 5 trabajadores, como profesional autoempleado o sin ingresos. De este 62 por ciento, las 2 terceras partes son individuos con bajos niveles de educación.⁵¹ Esto evidencia el alto nivel de informalidad en el segmento de la microempresa,⁵² la necesidad de facilitar mecanismos para su formalización, y subsecuente acceso a instrumentos financieros.

El acceso a servicios financieros por parte de las pymes presenta diferencias muy marcadas en las ratios, según se incluya o no al sector informal. Según la encuesta a empresas del Banco Mundial⁵³ el acceso a cuentas y financiamiento por parte de las pymes (formales, de más de 5 trabajadores) muestra altos niveles en Ecuador. Más del 93 por ciento de las pymes en Ecuador tiene una cuenta de ahorros, porcentaje que supera a otros países similares de la región (Figura 9).⁵⁴ Sin embargo la Encuesta de Inclusión Financiera del BCE, que incluye también información del sector informal (al cubrir productos financieros a microempresarios) muestra más bien una disminución en la tenencia de cuentas por parte de las empresas, entre 2015 y 2018, y muy bajos niveles de penetración.

El uso de efectivo es predominante en la realización de pagos por parte de las microempresas, mientras que las pymes demuestran una mayor adopción de otros instrumentos incluyendo canales digitales. El uso de instrumentos de pago varía amplia-

TABLA 3. Micro, pequeña y mediana empresa en Ecuador

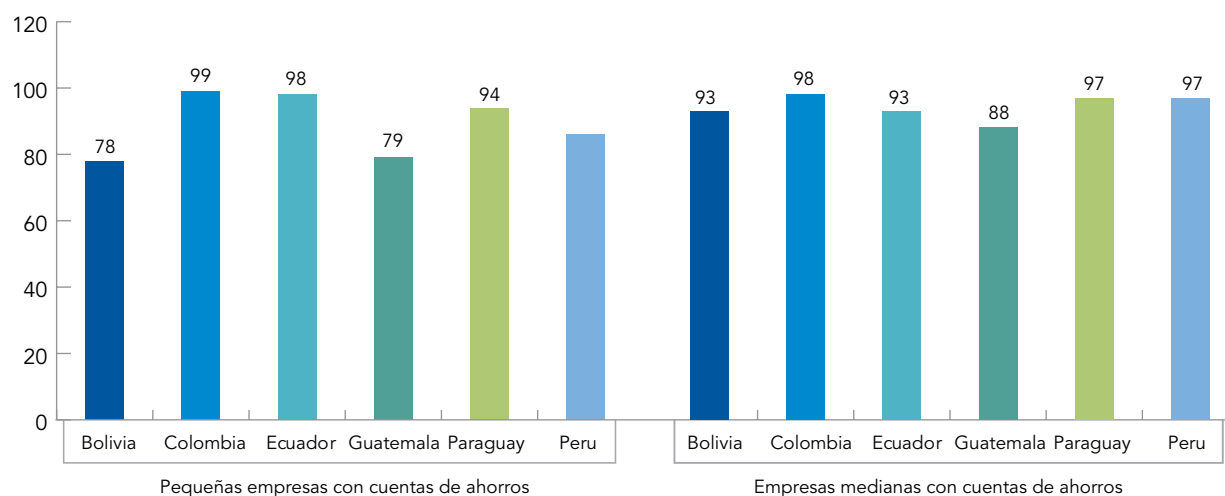
TAMAÑO DE EMPRESAS	DEFINICIÓN EN FUNCIÓN AL VOLUMEN DE VENTAS ANUALES Y PERSONAL OCUPADO	NÚMERO	EMPLEADOS
Microempresa	Menor o igual a US\$ 100,000, con un personal de entre 1 y 9 trabajadores.	91%	25%
Pequeña empresa	De US\$ 100,000 a 1 millón, y con un personal de entre 10 y 49 trabajadores.	7%	19%
Empresa Mediana	De US\$ 1 millón a US\$ 5 millones, y con un personal de entre 50 a 199 trabajadores.	2%	17%
Total, Empresas		899,208	3,013,182

Fuente: INEC 2018 y 2019. Datos al 2017. La clasificación de las empresas es emitida por la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y es la utilizada por el DICE, 2018 (Directorio de Empresas).

Notas:

1. Las empresas incluyen aquellas sujetas al RISE, personas naturales no obligadas a llevar contabilidad (34 por ciento), sociedades con y sin fines de lucro, personas naturales obligadas a llevar contabilidad, instituciones públicas, empresas públicas y entidades de la EPS.
2. La definición de pymes utilizada por el INEC para el DICE difiere de la definición establecida en el artículo 106 del Reglamento de Inversiones del Código Orgánico y Productivo, que define los criterios para el establecimiento de políticas de promoción de la inversión y productividad a nivel nacional. En esta norma se define a las pymes en función al número de trabajadores y volumen de ventas o ingresos brutos anuales. El número de trabajadores es el mismo para todas las categorías, pero el volumen varía para las micro y pequeñas empresas. En el caso de las microempresas se establece que sus ingresos pueden ser menores o iguales a US\$ 300,000 y en el caso de las pequeñas empresas, sus ingresos deberán estar entre los US\$ 300,000 y US\$ 1 millón.
3. El crecimiento de las ventas se calcula sobre los volúmenes ajustados por inflación, dólares constantes de 2007.

FIGURA 9. Cuentas de ahorros en pequeñas y medianas empresas a nivel regional



Fuente: Banco Mundial 2017a.

Notas:

1. Las siglas corresponden a los siguientes países BOL: Bolivia; COL: Colombia; GTM: Guatemala; PER: Perú; PRY: Paraguay; ECU: Ecuador; LAC: Latinoamérica y El Caribe e IMA: Países de ingreso medio-alto.
2. La encuesta de empresas del Banco Mundial define el tamaño de las empresas en función de sus trabajadores temporales y permanentes. Las empresas pequeñas tienen entre 5 y 19 trabajadores, las medianas entre 20 y 99 y las grandes más de 100 trabajadores. Ver Banco Mundial 2017.

mente entre las pymes y microempresas, y según la finalidad del pago. Las primeras usan de manera predominante el cheque o las transferencias por internet para enviar y recibir pagos. Así, por ejemplo, el 40 por ciento de los pagos de servicios públicos los hacen con cheque, y el 31 por ciento por internet. Asimismo, los cheques son el principal mecanismo para el pago de proveedores (81 por ciento). Las microempresas, por otra parte, usan de manera predominante el efectivo para efectuar los distintos tipos de pago. Además, el 89 por ciento de las empresas sabe que puede hacer pagos a través del celular,

pero solo el 3 por ciento utiliza este mecanismo. Las principales razones para no usarlo son la preferencia por otros medios de pago (61 por ciento) y la falta de confianza o inseguridad del medio de pago (35 por ciento).⁵⁵

El uso de cuentas de ahorro y corrientes presenta tendencias similares, con una marcada preferencia por el efectivo por parte de las microempresas. Las cuentas corrientes son el producto más usado para manejar el dinero de su negocio por parte de las pymes, pero en el caso de las microempresas la mitad (50 por ciento) declara que para el manejo de su negocio usa efectivo, seguido por un 35 por ciento que señala como el producto más usado las cuentas de ahorro. Las microempresas señalan como principal obstáculo para el uso de cuentas corrientes y de ahorro la cantidad de requisitos que piden las instituciones financieras.⁵⁶

Las pymes enfrentan algunas barreras para un adecuado acceso a productos de financiamiento. La modalidad de crédito más utilizada por las microempresas es el microcrédito de acumulación simple (entre US\$ 1,000 y US\$ 10,000) y, en el caso de las pequeñas y medianas empresas, es el crédito de consumo.⁵⁷ El 54 y 62 por ciento de las pequeñas y medianas empresas, respectivamente, reportan tener un préstamo o línea de crédito, solo por debajo del Perú y Colombia (para las medianas empresas) entre los países comparados. El requisito de contar con un colateral para el otorgamiento de un crédito, y el elevado valor requerido del mismo (debe ser de más de 200 por ciento del valor del crédito) podrían estar frenando el acceso a crédito por parte de las pymes (ver Tabla 4). Las empresas no identifican de manera mayoritaria que el acceso a financiamiento sea un problema mayor. Aunque la proporción que lo considera importante (el 11 por ciento) es superior a la de los otros países evaluados. Los datos son escasos con respecto a otros tipos de instrumentos de acceso a financiamiento, además de los créditos.

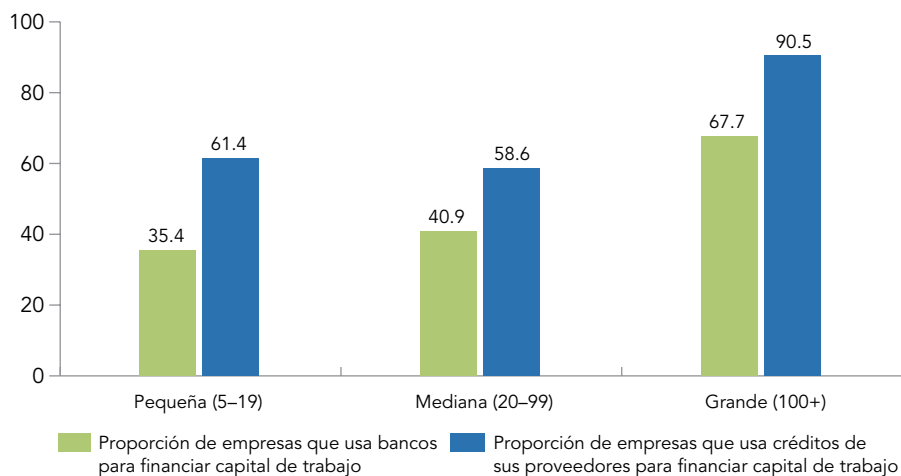
La información sobre fuentes de financiamiento de las empresas evidencia un alto uso de fuentes propias o de mecanismos fuera del sistema financiero formal (ver Figuras 9 y 10). El crédito de proveedores, por ejemplo, es más usado por las empresas de todo tamaño que el crédito de las instituciones financieras. En el caso de las pequeñas empresas es más de 20 puntos porcentuales superior. El financiamiento de inversiones también se produce de manera mayoritaria a través de fondos propios, particularmente para las pequeñas empresas de las cuáles el 60 por ciento se financia con fondos propios y solo el 14 utiliza préstamos del sector bancario.

TABLA 4. Financiamiento e instrumentos para pymes

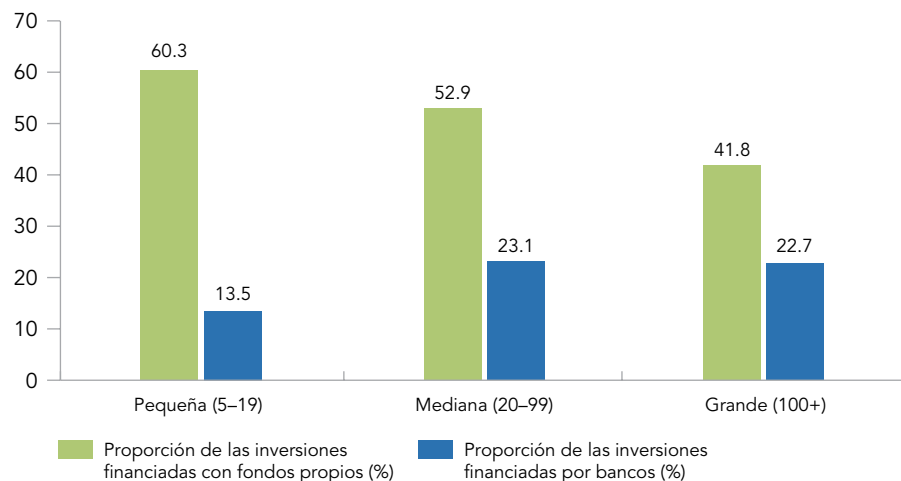
INSTRUMENTO DE FINANCIAMIENTO / PAÍS	BOL	COL	ECU	GTM	PRY	PER
Pequeñas empresas con préstamo o línea de crédito (%)	42	50	54	34	50	70
Empresas medianas con préstamo o línea de crédito (%)	60	81	62	53	50	82
Proporción de empresas que identifican el acceso al financiamiento con el mayor obstáculo (%)	6	—	11	—	8	—
Proporción de créditos que requieren colateral (%)	96	—	58	—	28	—
Valor del colateral para el otorgamiento de un crédito (% sobre el valor del crédito)	207	—	204	—	190	—

Fuente: Banco Mundial 2017^a.

Nota: Las siglas corresponden a los siguientes países BOL: Bolivia; COL: Colombia; GTM: Guatemala; PER: Perú; PRY: Paraguay; ECU: Ecuador. “—” es no disponible.

FIGURA 10. Fuentes de financiamiento de las empresas—Capital de Trabajo

Fuente: Banco Mundial 2017a.

FIGURA 11. Fuentes de financiamiento de las empresas—Inversiones

Fuente: Banco Mundial 2017a.

NOTAS

20. Ver también Banco Mundial 2019d. Ver <https://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/overview>.
21. Basado en Ruth Arregui, Rosa Matilde Guerrero, Silvia Espinosa, José Murgueytio y Kurt Focke (2012).
22. FMI 2019a. Ver <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/03/20/NA032119-Ecuador-New-Economic-Plan-Explained>.
23. Banco Mundial, 2019a. Ver: <https://www.worldbank.org/en/country/ecuador/overview#1> y FMI 2019b.
24. Ekos 2019. En línea <https://www.ekosnegocios.com/articulo/ecuador-productivo-ecuador-trabaja-por-fortalecer-su-mercado-y-produccion>.
25. Entre los incentivos tributarios a la inversión se contempla la exoneración del impuesto a la renta para inversiones en el país, y se amplió el límite para la deducción del 100 por ciento adicional de gastos por concepto de capacitación técnica y mejora en productividad, entre otras. SRI 2019, en línea <https://www.sri.gob.ec/web/guest/ley-organica-fomento-productivo>.

26. El Universo 2018. En línea <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/10/16/nota/7002047/mas-incentivos-sector-productivo> y Telesur 2018. En línea <https://www.telesurtv.net/news/ecuador-establece-ley-fomento-productivo-20180621-0035.html>.
27. Khan 2011, Hanning and Jasson 2010, and Cull, Demircuc and Lyman 2012.
28. Los países similares de la Región fueron elegidos en función a su nivel de desarrollo económico, afinidad sociocultural y sus niveles de inclusión financiera: Bolivia, Colombia, Guatemala, Paraguay y Perú.
29. Se refiere al porcentaje de encuestados que informaron tener una cuenta (ellos solos o junto con alguien más) en un banco u otro tipo de entidad financiera, como una unión de crédito, una entidad de microfinanzas, una cooperativa o el correo (si aplica).
30. Banco Mundial, 2017b.
31. Conversación con grupo de representantes de mujeres de distintas etnias tras evento de inclusión financiera en el Banco Central.
32. Según cifras del INEC, la pobreza en el área urbana es de 21 por ciento y del área rural del 60 por ciento. Asimismo, la tasa de pobreza extrema más alta se registró en la ciudad de Machala, seguida de Quito INEC. Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas.
33. Banco Mundial 2019c. Indicadores de desarrollo mundial. La brecha ocupacional hace referencia al indicador "Proporción de jóvenes que no se encuentran estudiando, trabajando o en algún tipo de capacitación. Además, el total de jóvenes con respecto a la población es calculado al sumar la proporción de hombres o mujeres entre 15 y 30 años. Respecto a la brecha salarial ver FMI 2019c, pág. 43.
34. MIES y Banco Mundial 2019.
35. Información recabada en conversaciones con representantes de mujeres y otros gremios, durante visitas al país en 2019.
36. Eguiguren Alicia 2019 y UNHCR 2019.
37. Adultos con una cuenta en una entidad financiera.
38. Del porcentaje de adultos que realizaron pagos de servicios.
39. Del porcentaje de adultos que realizaron pagos de servicios.
40. Global Findex 2017.
41. Información proporcionada por el MIES.
42. Ver también Ruth Arregui, Rosa Matilde Guerrero, Silvia Espinosa, José Murgueytio y Kurt Focke (2012), que señalan que las restricciones con respecto a la demanda se centran en sus ingresos, precio de los servicios, educación financiera y otros factores culturales.
43. BCE 2018a.
44. BM, Global Findex 2017.
45. Se refiere al porcentaje de encuestados que respondieron que, en caso de una emergencia, les es posible conseguir dentro del mes siguiente hasta 1/20 del ingreso nacional bruto (INB) per cápita en moneda local. Global Findex, 2017.
46. BM, Global Findex 2017.
47. Banco Central, 2017. Encuesta de Oferta y Demanda de Servicios Financieros – Hogares 2016-2017.
48. OIT Base de datos.
49. INEC 2019.
50. Cifra calculada en base a la población empleada por en microempresas y pequeñas empresas según reporta el INEC frente a la población adulta en edad de trabajar (entre 15 y 65 años), según cifras del WDI, con datos al 2017.
51. SEDLAC 2018. Content of employment_LAC. Informal 1.
52. La RFD (2017) señala que existen cerca de 4.2 millones de microempresarios en el país de los cuales el 65 por ciento no tiene RUC y 7 de cada 10 no cuentan con registro contable de sus actividades.
53. La encuesta a empresas del Banco Mundial no cubre empresas unipersonales o del sector informal.
54. Los países similares han sido elegidos en función de sus niveles de ingresos y de inclusión financiera, ellos son Bolivia, Colombia, Guatemala, Paraguay y Perú.
55. BCE 2018b.
56. BCE 2018b.
57. BCE 2018b.

ENTORNO DE POLÍTICAS PARA LA INCLUSIÓN FINANCIERA

En esta sección se analiza cómo Ecuador ha avanzado en áreas de política relevantes para la inclusión financiera. Estas incluyen mecanismos institucionales que evidencien el compromiso del sector público y privado, la capacidad de las autoridades financieras en materia de inclusión financiera, la existencia o no de una infraestructura de datos para medir la inclusión financiera, y temas importantes en la coyuntura actual como los avances en digitalización.

3.1 COMPROMISO DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO

Ecuador se encuentra en un momento óptimo para impulsar la inclusión financiera. Diferentes actores del sector público y privado han coincidido en reconocer la necesidad de efectuar reformas legales, institucionales y de negocio para avanzar en el fortalecimiento del sistema financiero y el incremento de la inclusión financiera. Así, por ejemplo, recientemente se produjo un esfuerzo de coordinación a nivel institucional y público-privado, al armar mesas de diálogo en temas como generación de información, marco regulatorio, pagos digitales y educación. Esta iniciativa tuvo sus orígenes en un foro de inclusión financiera, realizado en el 2018, y en ella participan los siguientes gremios: la asociación de bancos (ASOBANCA), red financiera de desarrollo (RFD), asociación de organismos de integración del sector popular y solidario (ASOFIPSE) y la asociación de instituciones de microfinanzas (ASOMIF), junto con todos los supervisores.

El gobierno cuenta con una serie de políticas, regulaciones y programas que demuestran la importancia de la inclusión financiera, pero que necesitan ser articulados y priorizados de manera adecuada. El Cuadro 1 resume algunas de estas medidas, que han sido ejecutadas por distintos actores sin necesariamente contar con una visión comprehensiva de su impacto en el sistema financiero.

3.2 CAPACIDAD INSTITUCIONAL

En Ecuador son múltiples los actores gubernamentales que trabajan en o podrían contribuir a expandir la inclusión financiera, y cuyas acciones deben ser articuladas y apalancadas a través de la ENIF. Para optimizar la eficiencia del accionar de los distintos actores relevantes es necesario trabajar utilizando la misma definición de inclusión financiera y sumando esfuerzos cuando hay objetivos comunes. Ello requiere que las autoridades gubernamentales, de alguna manera, adquieran capacidades en este tema que orienten el desarrollo de sus programas vinculados. En la Tabla 6, se especifican quiénes son estos actores y qué acciones están realizando en la materia, que requieren cierto grado de capacidad en

CUADRO 1.**Medidas destacadas entre el año 2002–2019⁵⁸**

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

TABLA 5. Actores gubernamentales con programas en marcha o con acciones potenciales en materia de inclusión financiera

INSTITUCIÓN	ACCIÓN / PROGRAMA	AMARILLO: SUGERENCIA O PROYECTO / CELESTE: EN MARCHA
MINTEL	<ul style="list-style-type: none"> Ecuador Digital, para el aumento de la conectividad Nueva ley de Protección de datos. 	
MINTEL y Ministerio de Producción	<ul style="list-style-type: none"> Programa de promoción del comercio electrónico. 	
Ministerio de Producción	<ul style="list-style-type: none"> Programa de alternativas de financiamiento para emprendedores y artesanos. Programa de capital de riesgo. 	
Ministerio de Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> Proyecto agro seguro. 	
MIES	<ul style="list-style-type: none"> Esfuerzos por hacer de los pagos gubernamentales instrumentos de inclusión financiera. En proceso de firma de convenios con SB y SEPS para facilitar la identificación de usuarios MIES por una única vez en el sistema financiero. 	
Ministerio de Educación	<ul style="list-style-type: none"> Incorporación a los currículos de primaria y secundaria de contenidos de inclusión financiera. 	
UAFFE	<ul style="list-style-type: none"> Evaluación nacional de riesgos para la prevención de LD/FT, que incorpore desafíos desde la perspectiva de la inclusión financiera. 	
Superintendencia de Bancos	Maridaje entre las dimensiones de oferta de asistencia técnica especializada de alto valor y de productos y servicios financieros. Es un programa compuesto por dos proyectos específicos: i) Un convenio de asistencia técnica de la SB al MIES, dirigido a los beneficiarios del bono de desarrollo humano (BDH) a fin de que accedan a los servicios financieros que ofertan las entidades del sistema financiero nacional; y (ii) la propuesta realizada al MEF de un fondo concursable para promover productos y servicios financieros con los recursos provenientes de las contribuciones que realizan las entidades controladas.	
Superintendencia de Bancos	<ul style="list-style-type: none"> Actualización y mejora de las siguientes normas: <ul style="list-style-type: none"> Protección al consumidor financiero Defensor del cliente Programas de educación financiera El proyecto de esta normativa está publicado en la página web de la institución para recibir comentarios del público en general (2019). 	
Supercias	<ul style="list-style-type: none"> Dimensionar el mercado de proveedores de crédito no regulados. 	
Superintendencia de Control de Poder de Mercado	<ul style="list-style-type: none"> Articulación de esfuerzos para el análisis de problemas potenciales derivados de los altos niveles de concentración en algunos segmentos del mercado financiero. 	
Municipios	<ul style="list-style-type: none"> Gestión de fondos descentralizados para la promoción de la formalización y el emprendimiento. 	
Dirección General de Registro Civil, identificación y cedulação -DGRCC	<ul style="list-style-type: none"> Registro de identidad de personas naturales, mejora de las condiciones de conexión – utilización por parte de los proveedores de servicios financieros. 	
Servicio de Rentas Internas	<ul style="list-style-type: none"> Información sobre pymes, barreras a la formalización y a la expansión de pagos digitales. 	
INEC	<ul style="list-style-type: none"> Encuestas de demanda de inclusión financiera Generación de datos para otros temas relevantes a la inclusión: población indígena, afrodescendiente y de escasos recursos. 	
ARCOTEL	<ul style="list-style-type: none"> Datos sobre infraestructura de telecomunicaciones y funcionamiento de operadores. 	

Fuente: Elaboración propia.

Nota: La última columna indica si la acción o programa está en desarrollo (color azul) o es una propuesta de trabajo conjunto (color amarillo).

temas de inclusión financiera. Los casos marcados en color azul requieren incorporar la visión de inclusión financiera y construcción de capacidades, pues ya están en marcha. Los casos marcados de color amarillo son propuestas a considerar en el marco de la estrategia.

La capacidad institucional de los reguladores del sistema financiero se encuentra en proceso de fortalecimiento, siguiendo las recomendaciones de distintos organismos internacionales. Las reformas para fortalecer la estabilidad del sistema financiero —que a su vez facilitarán una inclusión financiera sostenible en el largo plazo— se han trazado como objetivos lograr la autonomía del Banco Central (ver Cuadro 2) y reformar el marco regulatorio del sector bancario (particularmente de la banca pública) y de entidades del SFPS, para mejorar sus actividades en labores de supervisión con particular enfoque en la supervisión de las carteras de crédito y en la solidez de las instituciones financieras (ver Cuadro 3).

CUADRO 2.

Autonomía del Banco Central

Siguiendo las recomendaciones del FMI, el BCE ha iniciado reformas en su manejo que deberían conducir, finalmente, a lograr su autonomía. Las reformas han sido inicialmente rechazadas en la Asamblea hacia finales del 2019, pero se plantea retomar el proceso durante el 2020. Entre las medidas previstas se incluye la prohibición de todo financiamiento directo o indirecto por parte del BCE sobre actividades del gobierno o del sector público no financiero. Asimismo, se prevé la promulgación de un nuevo marco legal que requiera al BCE, en el mediano plazo, cubrir sus pasivos con los bancos con reservas internacionales. Finalmente, estas reformas incluyen el fortalecimiento del marco institucional del BCE, a través, por ejemplo, de la exigencia de contar con un directorio independiente, con responsabilidad fiduciaria, y a través de mecanismos que aseguren auditorías adecuadas y rendición de cuentas.

CUADRO 3.

Autonomía del Banco Central

Las autoridades se han comprometido a mejorar el marco regulatorio del sector bancario y cooperativo. Dado que los requerimientos de liquidez limitan las actividades de intermediación de las instituciones financieras se proponen modificaciones paulatinas que liberarán fondos para una mayor oferta de crédito. Por tanto, los criterios en el otorgamiento de créditos, mora y liquidez deben ser fortalecidos y monitoreados. Las otras reformas, legales e institucionales, forman parte de las acciones a seguir como la mejora de los mecanismos de manejo de crisis, contar con un macro para el manejo de temas macro prudenciales, y la desaparición del impuesto a las transferencias al exterior. Estas reformas resultan indispensables de cara al crecimiento dispar de crédito y ahorro.

Adicionalmente, la SB ha propuesto reformas normativas que cubren los siguientes temas: promoción de la competencia para la inclusión financiera, desarrollo de las finanzas tecnológicas, solvencia y patrimonio técnico (Basilea III), composición del patrimonio técnico constituido (Basilea III), deficiencias de patrimonio técnico requerido, principios de supervisión basada en riesgos, supervisión consolidada y conformación de grupos financieros y potestad sancionadora respecto de las instituciones del sistema nacional de seguridad social.

TABLA 6. Atribuciones de las autoridades financieras en materia de inclusión financiera y avances en su definición

ENTIDAD	ATRIBUCIONES EN MATERIA DE INCLUSIÓN FINANCIERA Y AVANCES EN SU DEFINICIÓN
JPRMF	Es el órgano responsable de la formulación de políticas públicas, de la regulación y supervisión monetarias, crediticia, cambiaria, financiera, de seguros y valores. Está facultado para conocer los resultados del control efectuado por las superintendencias y el Banco Central en el ejercicio de sus tareas de supervisión y vigilancia. Dirime en caso de lagunas legales, aprueba la programación monetaria, crediticia, cambiaria y financiera, y su alineación con el programa económico del gobierno. También previene y desincentiva el uso de prácticas fraudulentas, LD/FT, regula temas de privacidad de individuos, y protege la estabilidad e integridad del sistema financiero. Genera incentivos para que las instituciones financieras creen productos que promuevan y faciliten la inclusión económica de los grupos de atención prioritaria como mujeres, jóvenes y personas con discapacidad, establece medios de pago, regula el sistema nacional de pagos y la gestión de medios de pago electrónicos, entre otros.
BCE	Declara como misión de la Dirección Nacional de Inclusión Financiera, el promover la participación de las entidades del Sistema Financiero Nacional en el sistema de pagos, y favorecer al acceso a servicios formales por partes de la población. Esta dirección se encarga de la transferencia de los fondos recaudados por las empresas auxiliares de pagos, hacia el Consejo de la Judicatura, para el pago de pensiones alimenticias. También es responsable de calificar a las cooperativas para el Sistema de Pagos Interbancarios. La Dirección Nacional de Riesgos de Operaciones, por otro lado, se encarga de la autorización y supervisión de empresas auxiliares de pago, que también tienen un rol relevante en la inclusión financiera.
SB	La Superintendencia de Bancos, en función de su mandato constitucional y las facultades establecidas en el Código Orgánico Monetario y Financiero, y en concordancia con los objetivos de su Plan Estratégico Institucional para el período 2019-2024, sostiene que la inclusión financiera cuenta con cuatro pilares fundamentales, que son: acceso, uso, educación financiera y protección al consumidor financiero. Además, incluye la necesidad de generar sistemas financieros inclusivos, con el propósito de promover el acceso y uso de servicios financieros formales bajo una regulación apropiada, que garantice esquemas de protección al consumidor y promueva la educación financiera para mejorar los conocimientos, capacidades y habilidades financieras de todos los segmentos de la población, en especial la excluida y subatendida por condiciones de pobreza o informalidad, género, alejamiento geográfico o discapacidad. Dentro de este Plan, el Objetivo Estratégico 4, sostiene: “promover la migración hacia un sistema financiero inclusivo, basado en la innovación, la protección al consumidor y la educación financiera”; que esté enmarcado en el propósito de extender la cobertura de la red física, de la base tecnológica con acceso a canales de transacción tradicionales y no tradicionales, la interoperabilidad de las redes tecnológicas, la promoción de la educación financiera y la protección al consumidor financiero.
SEPS	La SEPS está encargada, entre otras cosas, de velar por la estabilidad, solidez y correcto funcionamiento de las entidades de la EPS. El Plan Estratégico de la SEPS hasta el 2022 define entre sus objetivos apoyar el fortalecimiento de la gestión de estas entidades y la integración efectiva de las instituciones financieras al sector de la EPS. La estructura de la SEPS respalda sus atribuciones en materia de inclusión financiera al contar con una Dirección Nacional de Fortalecimiento e Inclusión Financiera dentro de la Intendencia Nacional de Fortalecimiento y Mecanismos de Resolución, que tiene como misión, entre otras cosas, promover la estabilidad, integración e inclusión financiera para el fortalecimiento de los sectores de la EPS. ⁵⁹
CIAS	Como organismo de supervisión y control de las empresas, en lo que respecta a su constitución y registro, y de las empresas de seguros, en materia prudencial, tiene relevancia para la inclusión financiera en tanto promueva (a través de la generación de información) o entorpezca (a través de prácticas de supervisión poco razonables) la formalización de empresas o el mayor alcance de productos de las aseguradoras que permitan una efectiva mitigación de riesgos en las poblaciones de bajos ingresos. Además, tiene a su cargo el registro de proveedores de crédito no supervisados por autoridades financieras.

Fuente: Elaboración propia, a partir de información pública disponible, información proporcionada por las autoridades financieras y el COMF.

La estructura de supervisión fragmentada del sector financiero en Ecuador ha resultado en un enfoque compartimentado y descoordinado de acciones en materia de inclusión financiera. Este enfoque segmentado se refleja en elementos básicos como la propia definición de inclusión financiera. La inclusión financiera puede ser (mal) entendida por algunos intermediarios o instituciones como solamente la actividad del sector de finanzas solidarias y populares, o hacer referencia únicamente a la profundización del microcrédito. La ausencia de una política nacional, que permita unificar esfuerzos hacia una definición común de la inclusión financiera resulta indispensable.

La capacidad y mandato de los diferentes reguladores en temas de inclusión financiera también requiere ser redefinida, fortalecida y coordinada. El BCE, la SB, y la SEPS tienen objetivos explícitos con relación a la inclusión financiera. En el caso de la Supercias no se aborda de manera explícita este tema. Los objetivos y atribuciones de estas instituciones no están coordinados, sistematizados, ni claramente delimitados, y la coordinación y cooperación entre ellas es muy limitada. La SEPS está avanzando en el tema de generar capacidades en inclusión financiera al haberse hecho miembro de la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI).

La responsabilidad de cada uno de los actores gubernamentales requiere de más diálogo, coordinación y estructuración. No hay un trabajo conjunto para abordar de manera comprehensiva objetivos comunes en temas de inclusión financiera. Incluso, se señalan como problemas, en el entorno social y político, la falta de articulación y la dificultad de lograr acuerdos entre los distintos actores de la economía.⁶⁰ Un ejemplo claro de la falta de coordinación y diálogo en temas de inclusión financiera se evidencia en el trabajo de la banca pública, que carece de mecanismos que permitan su coordinación y evaluación frente a actividades del sector privado (ver sección 4.3). Otro ejemplo lo encontramos en las actividades de educación financiera, que se ejecutan muchas veces por mandato imperativo, pero de manera aislada, sin estructuras subyacentes que sienten objetivos o permitan su monitoreo y evaluación (ver sección 9.2).

3.3 INFRAESTRUCTURA DE DATOS

La información cuantitativa y cualitativa sobre inclusión financiera requiere un esfuerzo de consolidación y sistematización a nivel nacional. Existe vasta información disponible sobre la oferta, por parte del sector financiero, del BCE, de la SB, y de la SEPS. Sin embargo, no existe una fuente de información única que permita evaluar el rol de los distintos actores en la inclusión financiera. Algunos datos son inconsistentes entre las diversas fuentes de información y las posibilidades de hacer análisis comparativos (entre los distintos tipos de instituciones) son limitadas. La información disponible tampoco facilita el análisis de los niveles de competencia en el mercado y la forma en que se presenta la información dificulta su sistematización. Por ejemplo, no se cuenta con información sobre cuentas básicas de manera consolidada a nivel de sistema financiero y la página de la SEPS no contiene información sobre los segmentos 4 y 5 de instituciones bajo su supervisión.

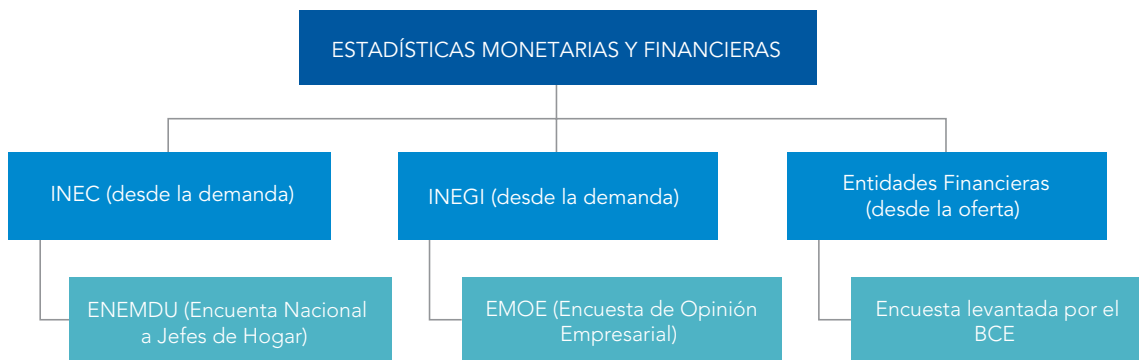
El BCE ha realizado esfuerzos importantes para generar datos tanto de oferta como de demanda en materia de inclusión financiera. Estos esfuerzos se reflejan en la utilización de encuestas nacionales (ENEMDU) para obtener información de demanda, o en la realización de encuestas a proveedores de servicios financieros, para entender mejor el uso de los productos financieros. (ver Cuadro 4 y la Figura 11). Se presenta una variedad de datos aliñados con indicadores propuestos a nivel internacional, en algunos casos, pero que no llegan a mostrar el panorama completo de los avances y necesidades en este tema. No hay, por ejemplo, información sobre calidad de productos financieros, o de productos más allá de crédito y ahorro. Adicionalmente, la continuidad de la recolección de esta información está en proceso de discusión. En reconocimiento de estas necesidades, una de las mesas de coordinación establecidas para alcanzar acuerdos público-privados se enfocó en la generación de datos de inclusión financiera.

CUADRO 4.

Datos de inclusión financiera generados por el BCE y perspectivas

- El BCE ha realizado 3 encuestas entre el 2016 y 2017. Una Encuesta de Oferta y Demanda de Servicios Financieros por parte de Hogares (2016), otra Encuesta de uso de Instrumentos Financieros Formales (2017), y otra de Oferta y Demanda de Servicios Financieros por empresas (2017), en colaboración con la INEC y la INEGI. No se tiene garantizada la continuidad de estas encuestas porque ahora el presupuesto está a cargo de INEC.
- Adicionalmente, el BCE elabora Boletines Trimestrales sobre inclusión financiera, en función de la información que recaba de las propias instituciones financieras, sobre acceso a productos financieros por tipo de producto y región geográfica (nivel de cantón) y acceso a infraestructura de las instituciones financieras.
- El sector privado, a través de las mesas de trabajo en temas de inclusión financiera, ha formulado una propuesta al Banco Central de indicadores adicionales que está en proceso de evaluación, para ser incorporada vía la ENEMDU u otros mecanismos.

FIGURA 12. Fuentes de Información al BCE



Fuente: Banco Central del Ecuador, Dirección Nacional Síntesis Macroeconómica (2018).

3.4 DIGITALIZACIÓN E INCLUSIÓN FINANCIERA

La digitalización de servicios financieros es parte de las estrategias tanto del sector público⁶¹ como del sector privado para avanzar en inclusión financiera. A través de la estrategia Ecuador Digital, el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (MINTEL) busca incrementar la cobertura de la red de telecomunicaciones (4G) del 50 al 80 por ciento para el año 2021, así como el uso del espectro radioeléctrico del 26 al 65 por ciento. Además, lanzó el portal gob.ec que permite consultar y realizar trámites gubernamentales en línea. Se propone aumentar de un 20 a un 80 por ciento la cantidad de trámites realizados en línea para 2021. Finalmente, a través del plan de transformación digital & de la industria 4.0, se busca el fomento de la transformación digital de las empresas, que incluye la promoción del comercio electrónico.

El MINTEL, de la mano del Ministerio de Producción, Comercio Exterior y Pesca, están trabajando en una estrategia para impulsar el comercio electrónico y los pagos digitales. Este programa tiene cuatro objetivos principales: (i) definir un marco legal favorable, (ii)

fortalecer, capacitar y acompañar a las pymes, unidades productivas artesanales, y de la economía popular y solidaria, en la adopción de comercio electrónico como herramienta, (iii) fomentar el desarrollo de tecnologías de información (TIC) complementarias a la interoperabilidad de los sistemas de pago en línea, y (iv) establecer mecanismos, herramientas y nuevas tecnologías que fortalezcan el sector logístico y postal como instrumentos para comercio electrónico.

Las diversas autoridades financieras también han estado trabajando en la facilitación del uso de canales electrónicos, aunque sin vinculación alguna a la estrategia de Ecuador digital. Una mayor coordinación intergubernamental y una mayor apertura a la provisión de servicios financieros digitales por instituciones no financieras podría favorecer de manera sustantiva su expansión. Asimismo, resulta necesaria la medición del progreso en estos temas, con información detallada sobre el uso de canales electrónicos y productos digitales, y datos consolidados a nivel del sistema financiero (que incluya información tanto de la SB como SEPS).

Por su parte, el sector privado ha estado trabajando en diferentes iniciativas para acercar a las instituciones financieras a las Fintech,⁶² y para generar innovación al interior de las propias instituciones. Las instituciones financieras (mayoritariamente los bancos) están trabajando con incubadoras, aceleradoras, asociaciones de software, y existen 7 bancos con laboratorios de innovación, enfocados en el desarrollo de productos de pagos y billeteras móviles (ver también Cuadro 5 con el plan de trabajo de Asobanca en el tema de innovación). Sin embargo, subsisten muchos retos debido al estado inicial de digitalización de canales o productos por parte de las instituciones medianas y pequeñas (bancos y cooperativas de ahorro y crédito), así como los bajos niveles de uso de productos digitales (ver Figuras 5 y 6). Para abordarlos, se hace necesario un trabajo más profundo y coordinado de los actores públicos y privados, del gobierno y del sector financiero, para trazar metas comunes y avanzar de manera progresiva en su logro.

CUADRO 5.

Iniciativas de Asobanca en el tema de innovación

ASOBANCA, en asociación con la escuela de negocios IDE, ha lanzado un proyecto denominado Clúster Financiero que tiene como objetivo generar un espacio de colaboración entre actores públicos y privados para incrementar la competitividad del sistema financiero ecuatoriano, con especial atención en la inclusión financiera y la atracción de inversiones.

- Entre sus líneas de acción está la creación de un ecosistema de pagos digitales, orientado a la inclusión financiera. Como parte de la primera línea de acción se pretende realizar un análisis de la regulación de medios de pagos transaccionales con casos de éxito internacional, incluyendo el análisis de las normas tributarias aplicables y casos de uso de pagos digitales, un *hackathon* para explorar nuevos modelos de *scoring* crediticio, y pilotos con comercios para impulsar el uso de medios de pago digitales.
- Otras dos líneas de acción incluyen la creación de un polo de innovación financiera, para facilitar la conexión de actores (inversionistas, *fintechs*) y mejorar oportunidades de negocios a nivel local, y la creación de condiciones para hacer atractivo y reconocido el sistema financiero ecuatoriano a nivel internacional, de manera que se faciliten las inversiones en instituciones financieras locales.

Recomendaciones

1. **Consolidar los esfuerzos para el diseño consensuado de la ENIF.** Es importante mantener y asegurar el compromiso de todos los actores (públicos y privados) a mediano y largo plazo; y hacer del proceso de diseño de la estrategia un proceso participativo, que garantice el compromiso de todos en la implementación de los objetivos trazados en la etapa de diseño.
2. **Definir inclusión financiera y el rol de los diferentes actores en su consecución, particularmente de los reguladores.** Esto evitará conflictos de competencia y facilitará la asignación roles y responsabilidades en el proceso de implementación. La capacidad de los distintos reguladores debe ser fortalecida en este sentido.
3. **Articular los esfuerzos gubernamentales para avanzar en inclusión financiera.** Las áreas de pagos gubernamentales, la digitalización, la educación, el acceso de financiamiento por parte de pymes y el diseño proporcional al riesgo de las normas de PLD/FT, requieren de la articulación de acciones y de la colaboración de distintos actores.
4. **Articular los esfuerzos gubernamentales para avanzar en la digitalización de servicios financieros.** Es importante coordinar, al respecto, temas regulatorios, de fortalecimiento de capacidades y para la identificación de canales. Asimismo, la coordinación de los planes gubernamentales para expandir la infraestructura y su calidad, con los esfuerzos de expansión en la oferta de productos y servicios financieros, para una mayor digitalización de las operaciones de los actores del sistema financiero, permitirá un despliegue de estrategias más sólidas y a costos razonables.
5. **Empezar a construir una infraestructura de datos sólida y comprehensiva.** Solo con información completa del mercado pueden evaluarse los resultados de las políticas y regulaciones actuales, y se puede diseñar considerando sus riesgos potenciales. Esta infraestructura está ausente en Ecuador. Bajo el diseño de la estrategia deben contemplarse los actores relevantes y sus roles para el diseño de esta infraestructura. La infraestructura de datos debe comprender datos de oferta y demanda, e incluir indicadores seleccionados de fuentes internacionales. Asimismo, debe considerar medidas para el intercambio de datos entre los distintos actores (públicos y privados) y mecanismos para asegurar su difusión.

NOTAS

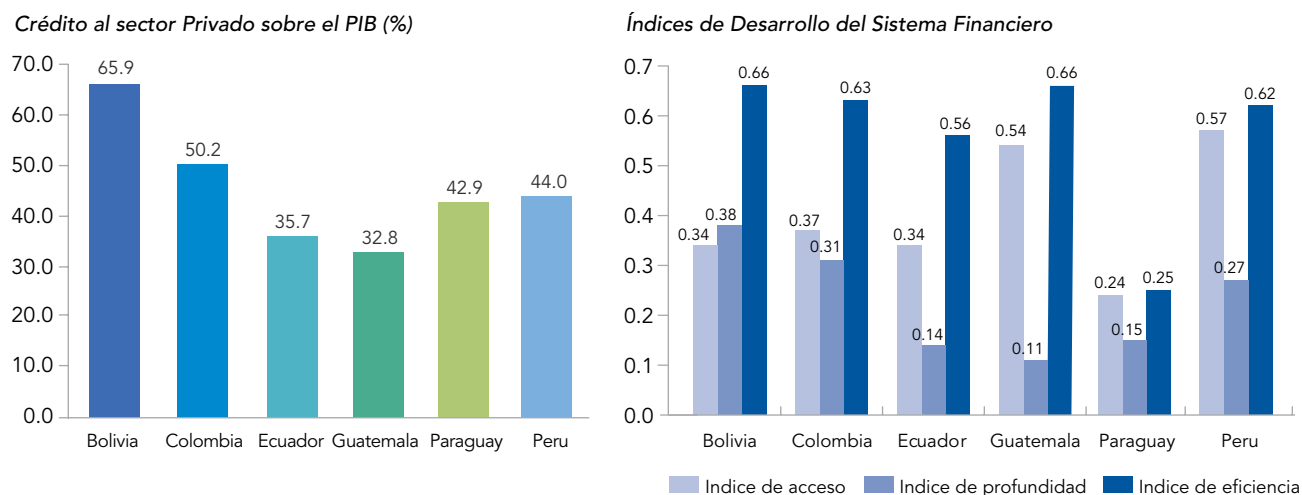
58. Hay otras iniciativas en marcha que no han logrado consolidarse como, por ejemplo, el proyecto de reforma al Código Orgánico Monetario y Financiero – COMF propuesto por la SB (2019) para incluir en las funciones de la JPRMF incentivar la inclusión financiera y la transparencia regulatoria; la autonomía financiera y administrativa de la SB; incorporar en las facultades de control de la SB a las empresas de Finanzas Tecnológicas (Fintech), como integrantes del sector financiero privado. También se propusieron artículos específicos para incentivar la participación del sistema financiero como (i) propuestas de incentivos tributarios, (ii) medidas de promoción competencia e inclusión financiera, (iii) laboratorios regulatorios para los emprendimientos de finanzas tecnológicas, (iv) reformas al sistema de tasas de interés y tarifas, tomando en cuenta los productos y servicios financieros, corregir fallas de la competencia, entre otros.
59. SEPS 2016. Estatuto Orgánico de Procesos.
60. RFD, ASOFIPSE, ASOBANCA y ASOMIF 2018.
61. La SB y la SEPS también vienen impulsando la digitalización de servicios financieros. Estos puntos se abordan de manera detallada en las siguientes secciones. Así por ejemplo la SB, como se mencionó anteriormente, presentó una propuesta de reforma al COMF para favorecer la inclusión financiera que incluye la extensión de la cobertura red física, de la base tecnológica con acceso a canales de transacción tradicionales y no tradicionales, la interoperabilidad de las redes tecnológicas, la promoción de la educación financiera y protección al consumidor financiero. Además, se propone la creación de laboratorios regulatorios para los emprendimientos de finanzas tecnológicas.
62. Fintech hace referencia al conjunto de empresas no financieras que usan nuevas tecnologías y presentan un modelo de negocio o producto innovador. Dado que en Ecuador no pueden operar sin tener autorización por parte de las distintas autoridades financieras, en la mayoría de los casos están actuando a través de alianzas con instituciones financieras.

PROVEEDORES DE SERVICIOS FINANCIEROS: DIVERSIDAD Y SOSTENIBILIDAD

El sistema financiero en Ecuador presenta bajos niveles de desarrollo con relación a países similares de la Región. El total del crédito al sector privado representa el 35.7 por ciento del PIB, muy por debajo de otros países de la Región de ingresos medio alto (ver Figura 12). De igual manera, al comparar el desempeño en términos de profundidad (tamaño del mercado financiero con relación a la economía), acceso (cantidad de puntos de atención) o eficiencia (capacidad de las instituciones financieras de proveer servicios a bajo costo y de manera sostenible)⁶³ se observa que Ecuador presenta los índices más bajos en comparación a países con ingresos similares (Colombia y Perú).

Los proveedores relevantes para la inclusión financiera incluyen a las entidades que conforman el sistema financiero nacional, empresas auxiliares de pagos, empresas de seguros, proveedores de servicios financieros no regulados e instituciones del sistema previsional. El sistema financiero nacional se divide en tres grupos: el sistema financiero privado, las instituciones de la economía popular y solidaria (EPS)⁶⁴ y el sector financiero

FIGURA 13. Indicadores de desarrollo del sistema financiero en Ecuador



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Mundial (2019c), datos al 2018, y FMI 2017.

Notas: Los datos de crédito al sector privado sobre el PIB corresponden a la base de datos Indicadores de Desarrollo Mundial (Banco Mundial 2019c). No se usa información local del PIB o de volumen de crédito para facilitar las comparaciones entre países.

público, conformado por BanEcuador, la Corporación Financiera Nacional (CFN), el Banco de Desarrollo, el Banco del Instituto de la Seguridad Social (BIESS) y la Corporación de Finanzas Populares y Solidarias (ver Figura 13).⁶⁵ Existen más de 600 instituciones financieras que ofrecen una amplia variedad de servicios y atienden a los distintos segmentos de la población.⁶⁶ La Constitución del país reconoce de manera explícita al sistema de EPS y al de Finanzas Públicas, y determina como finalidad de ambos la atención preferente a los grupos menos favorecidos en la economía. Ver Tabla 8.

FIGURA 14. Entidades que conforman el Sistema Financiero Nacional

Sistema Financiero Privado	Sector de la Economía Popular y Solidaria	Sector Financiero Público
<p>Banco múltiples y especializados – 24</p> <p>Empresas de servicios financieros: Casas de Cambio – 2, almacenes generales de depósitos – 4</p> <p>Empresas Auxiliares de Servicios Financieros – 81 calificadas</p> <p>Corporación de Desarrollo de mercado secundario de Hipotecas – 1</p>	<p>Cooperativas de ahorro y crédito – 564</p> <p>Asociaciones Mutualistas de Ahorro y crédito para la vivienda – 4</p> <p>Cajas de Ahorro – 146</p> <p>Cajas Comunes – 42</p> <p>Bancos Comunes – 49</p> <p>Caja Central – 1</p> <p>Empresas Auxiliares de Servicios Financieros – 87</p>	<p>BanEcuador</p> <p>Banco de Desarrollo</p> <p>Corporación Financiera Nacional</p> <p>Banco del Instituto de la Seguridad Social</p> <p>CONAFIPS</p> <p>Corporación de Seguros de Depósitos – COSEDE</p>

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

Notas:

1. Los datos de la SEPS tienen como fecha de corte julio del 2019.
2. Este gráfico no incluye a las empresas de seguros, a las instituciones de la seguridad social, a las empresas de *leasing* y *factoring*, a las empresas auxiliares de pagos ni a las empresas de remesas, porque de acuerdo con el marco jurídico en Ecuador, el Sistema Financiero Nacional no las incluye.
3. El sistema de pagos y las empresas auxiliares de pagos son reguladas por el capítulo 1, De la moneda y el dinero del código monetario. Es definido como un conjunto de políticas, normas, procedimientos y servicios por el que se efectúan transferencias de recursos a través de medios de pago y liquidación de valores entre los distintos participantes. Está integrado por el sistema central de pagos y los sistemas auxiliares de pago. Se establece como función del BCE la promoción de la participación de las entidades del sistema financiero nacional en el mismo (art. 102 y 103 del Código Monetario y Financiero).
4. Tampoco incluye a otras instituciones que se mencionan en el Código Monetario dentro del Capítulo referencia al Sistema Financiero Nacional, aunque no se mencionan de manera explícita en el artículo 160 que describe sus componentes. Estas incluyen el fondo de garantía de depósitos, el fondo de liquidez, o el registro de servicios de datos crediticios.
5. Las empresas auxiliares de servicios financieros no incluyen a las empresas de pagos. Los números presentados en Sistema Financiero Privado y del Sector Financieros de la EPS también incluyen empresas registradas en las dos autoridades financieras, la SB y SEPS.

TABLA 7. Definición en la Constitución de la EPS y del Sistema Financiero Público

CONSTITUCIÓN POLÍTICA	
Artículo 310	El sector financiero público tendrá como finalidad la prestación sustentable, eficiente, accesible y equitativa de servicios financieros. El crédito que otorgue se orientará de manera preferente a incrementar la productividad y competitividad de los sectores productivos que permitan alcanzar los objetivos del Plan de Desarrollo y de los grupos menos favorecidos, a fin de impulsar su inclusión activa en la economía.
Artículo 311	El sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, y cajas de ahorro. Las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria.

Fuente: Constitución Política de la República de Ecuador.

Las normas no reconocen como parte del sistema financiero a las empresas de seguros, a las instituciones de la seguridad social, a las empresas de *leasing* y *factoring*, a las empresas de auxiliares de pagos, ni a las empresas de remesas. Esto puede tener un impacto negativo en la medición y el entendimiento del progreso en temas de inclusión financiera, entre otros. Así, por ejemplo, no se pueden entender de manera completa los mecanismos de financiamiento que usan las pymes, si no se incluyen dentro de la evaluación el acceso, el uso y la calidad de productos como el *factoring* o *leasing*. El sector asegurador comprende diversas instituciones, entre las cuales las más relevantes en el tema de inclusión financiera son las empresas aseguradoras, y las instituciones del sistema previsional comprenden a las instituciones públicas que forman parte de la seguridad social y los fondos previsionales complementarios cerrados.

En Ecuador, las líneas generales de regulación son impartidas por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF),⁶⁷ y la reglamentación y supervisión está a cargo de diferentes instituciones. El rol en la reglamentación y la supervisión se define según quién sea el sujeto supervisado, excepto por las empresas auxiliares de servicios financieros, que requieren una autorización para funcionar en función de la entidad que supervise a quien le presten servicios financieros. Por ejemplo, si la empresa auxiliar de servicios financieros le presta servicios a un banco, la autoridad a cargo de su autorización y supervisión será la SB. Las instituciones con poder de supervisión incluyen al BCE, la SB, la SEPS y la Supercias (ver Tabla 8).

Según su tamaño, los subsistemas más relevantes son el conjunto de bancos privados y el de las entidades del sistema previsional (ver Figura 15). Los bancos privados tienen el 41 por ciento de los activos, y el 54 por ciento de los pasivos del sistema financiero. Sus

TABLA 8. Instituciones y Autoridades Financieras

ENTIDADES FINANCIERAS	PRINCIPALES AUTORIDADES A CARGO DE LAS ACTIVIDADES DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN				
	PRUDENCIAL	PLD/FT	PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR	COMPETENCIA	PROTECCIÓN DE DATOS
Bancos Privados	SB	SB, UAFAE	SB	SB/ SCPM	SB
Cooperativas de Ahorro y Crédito	SEPS	SEPS, UAFAE	SEPS	SEPS / SCPM	SEPS
Mutualistas	SEPS	SEPS, UAFAE	SEPS	SEPS / SCPM	SEPS
Banca Pública (5)	SB, SEPS	SB, UAFAE, SEPS	SB, SEPS	SB / SCPM, SEPS	SB, SEPS
Empresas Auxiliares de servicios Financieros	SB, SEPS	UAFAE, SB, SEPS	SB / SEPS	SB, SEPS, SCPM	SB, SEPS, SCPM
Empresas auxiliares de servicios de pagos	—	BCE	—	—	—
Empresas de Seguros	Supercias	Supercias	Supercias	Supercias / SCPM	—
Empresas de Valores	Supercias	Supercias	Supercias	Supercias / SCPM	—
Proveedores de crédito no regulados	—	Supercias	Supercias	SCPM	—

Fuente: Banco Central del Ecuador, Dirección Nacional Síntesis Macroeconómica (2018), Supercias, SB y SEPS.

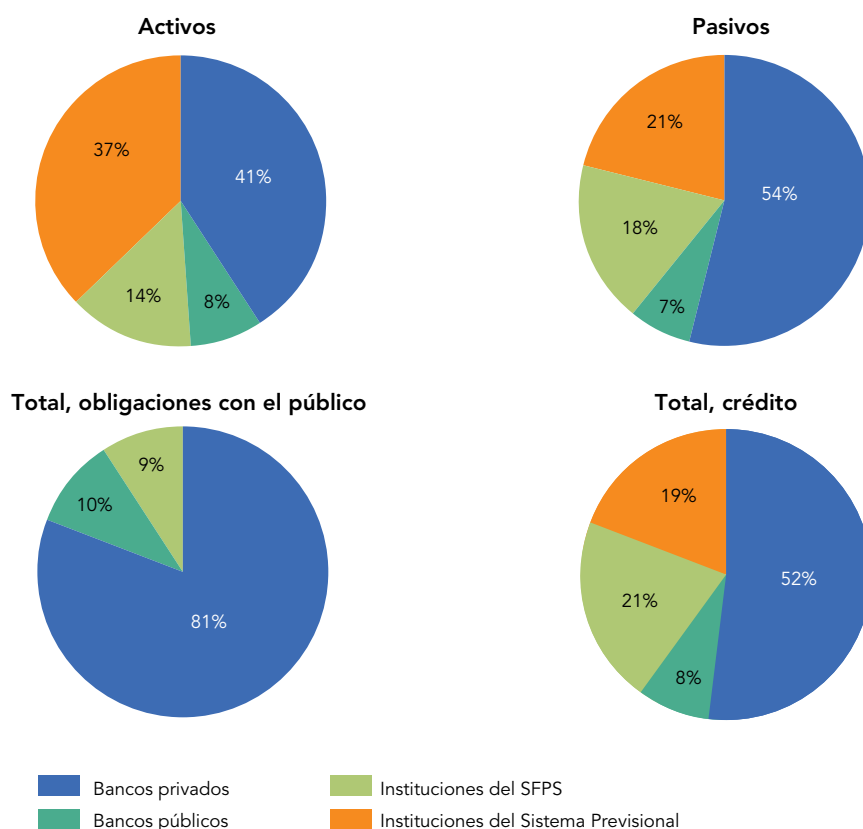
Notas:

1. La Supercias está a cargo de empresas que efectúan operaciones de crédito por encima de determinados montos (determinados por la JPRMF). Estas instituciones no forman parte del Sistema Financiero Nacional, y no están bajo el control de la SEPS.⁶⁸
2. SCPM: Superintendencia de Control de Poder de Mercado.
3. "—" significa que ninguna entidad está a cargo de esos aspectos de regulación y supervisión.
4. La JPRMF debe establecer reservas mínimas, requerimientos patrimoniales y de liquidez y otros que garanticen su adecuada gestión y solvencia, con respecto a las empresas que realicen operaciones de crédito por sobre los límites que determine la Junta.⁶⁹
5. SEPS solo supervisa a CONAFIPS, la SB se encarga de todos los demás bancos públicos.

cifras son aún más relevantes desde la perspectiva de la inclusión financiera, pues controlan el 81 por ciento de las obligaciones con el público y el 50 por ciento del total de créditos. Las entidades del sistema previsional concentran el 37 y 21 por ciento de activos y pasivos, respectivamente, del sistema financiero. Las entidades del SFPS les siguen con un 14 y 18 por ciento de activos y pasivos, y las del sector público con menos del 10 por ciento. Cabe notar que, con respecto al otorgamiento de créditos, estas proporciones se alteran de manera sustancial, con una participación notoria de la banca pública, con un 26 por ciento del total de la cartera, del cual el BIESS concentra el 18 por ciento. Asimismo, a diferencia de otros países, las instituciones previsionales están autorizadas para colocar créditos en Ecuador, y su cartera asciende al 4 por ciento del total.

Los indicadores del sistema financiero presentan una evolución positiva en los últimos años, e indican el rol predominante de la banca privada y cooperativas del segmento 1 (ver Tabla 9). Los activos y pasivos de los distintos tipos de instituciones financieras han incrementado por encima del 5 por ciento entre 2017 y 2019 (excepto para los segmentos 3, 4 y 5 del SFPS). En particular, el Segmento 1 de las entidades del SFPS presenta un crecimiento muy superior con relación a otras instituciones financieras (aproximadamente un 44 por ciento tanto para sus activos como para sus pasivos).

FIGURA 15. Tamaño de los subsistemas medidos por activos, pasivos, obligaciones con el público y cartera



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

Notas:

1. La información de la SB tiene como fecha de corte diciembre del 2019. La de BIESS, septiembre del 2019.
2. La información de la SEPS tiene como fecha de corte agosto del 2019.

La solvencia de las entidades del sector financiero privado y del SFPS⁷⁰ se mantienen en niveles adecuados, pero es necesario prestar atención a las disparidades en el crecimiento del crédito y los depósitos. Distintos indicadores muestran una situación saludable del sector bancario: coeficiente de solvencia, cartera vencida, activos líquidos como porcentaje de los pasivos de corto plazo, entre otros. Sin embargo, el crecimiento del crédito se mantiene arriba del 10 por ciento anual, empujado por el crecimiento de la cartera de consumo y microcrédito. Ello, sumado a la constante reducción de la liquidez en el mercado, puede llevar al recorte de la oferta crediticia, y generar presiones en los segmentos de la base de la pirámide atendidos con estas carteras. Adicionalmente, hay que tener en cuenta que el ahorro muestra un crecimiento muy por debajo de la oferta de crédito (5 por ciento anual). En el sector cooperativo, el crecimiento del crédito y de los depósitos está más equilibrado, pero es más dinámico que en el sector bancario.⁷¹

Hay una aparente concentración en el mercado, en conjunto, así como para los distintos tipos de instituciones (bancos, cooperativas por segmentos, proveedores de infraestructura de pagos, etc.). Estudios demuestran la relación entre una mayor competencia en el mercado y mayores niveles de inclusión financiera (ver Mengistu and Pérez-Saiz, 2018; Schwabe and Marin, 2018; Thi Thu Tra Pham y otros, 2018). No existen estudios que contribuyan a verificar los niveles de competencia existentes en el mercado ecuatoriano en su conjunto (que incluyan cooperativas y bancos públicos). Sin embargo, el Banco Mundial, 2019 y Camino y Armijos, 2018, indican altos niveles de concentración en el sector bancario. Camino y Armijos señalan la existencia de competencia monopolística en el sector de banca privada entre 2000 y 2015. El Banco Mundial, 2019 reporta los porcentajes de concentración en el sector bancario, medido por activos. Los 3 bancos más grandes concentran el 54.2 por ciento, y los 5 bancos más grandes, el 72.5 por ciento de los activos de la banca.⁷² La revisión de políticas típicas para fomentar la competencia (ver Cuadro 6) es abordada en los párrafos subsiguientes y revela el trabajo pendiente en esta materia.

Existen restricciones que encarecen la entrada al mercado o el acceso a financiamiento de las instituciones en el sistema financiero. Las normas para la autorización de empresas auxiliares de servicios financieros no están ajustadas al riesgo, y las instituciones deben solicitar la autorización hasta 3 de autoridades financieras (BCE, SB y SEPS) si quieren prestar servicios vinculados a pagos con bancos y cooperativas. Asimismo, la volatilidad del entorno político y la constante intervención regulatoria en el mercado financiero, desincentivan la entrada de nuevos actores por la incertidumbre jurídica.⁷³

La regulación y supervisión de las distintas entidades que ofrecen servicios financieros no garantiza un terreno nivelado de juego, ni utiliza un enfoque basado en el riesgo.⁷⁴ Hay diversas áreas en las que se pueden verificar estas distorsiones normativas (ver Cuadros 7 y 8): el BIESS y los bancos públicos no se ciñen a los mismos parámetros normativos o prácticas de supervisión para la gestión de riesgos que las entidades del sector privado. Las normas de protección al consumidor y su supervisión también difieren entre distintos tipos de entidades que proveen servicios financieros, cuando deberían aplicarse los mismos estándares. Esto incluye actores del sector no regulado. Finalmente, la regulación en materia de gestión de riesgo crediticio para las cooperativas de los segmentos 1 y 2,⁷⁵ que realizan actividades muy parecidas a los bancos y tienen un tamaño similar, no sigue los mismos parámetros.⁷⁶ Sin embargo, la SEPS ha estado trabajando en la reforma de su marco normativo para abordar los temas vinculados a la regulación para asimilar las normas de gestión de riesgo de crédito a las de la banca.

TABLA 9. Principales indicadores del sistema financiero

INSTITUCIONES	Nº	ACTIVOS	EVOL.	PASIVOS	EVOL.	TOTAL, OBLIGACIONES CON EL PÚBLICO	NRO. CLIENTES	TOTAL, CRÉDITO	NRO. CLIENTES	PUNTOS DE ATENCIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO
Bancos privados	24	44,582,647,994		39,535,707,437		33,678,091,537	7,616,449	28,178,308,253	2,860,608	33,705
Bancos públicos	3	8,085,249,617		5,240,936,708		3,886,208,202	2,362,162	4,633,380,105	327,073	220
BIESS*	1	32,613,713		5,890,445		0	—	10,065,189,311	—	
Instituciones del SFPS	511	15,215,536,420	30%	12,957,149,812	30%	3,702,355,387	8,188,201	10,995,110,874	—	3,293
SFPS Segmento 1	33	10,967,433,690	44%	9,389,679,418	44%	2,665,615	5,553,926	7,885,433,716	—	—
FPS Segmento 2	42	1,820,769,270	9%	1,495,492,864	6%	394,366	1,390,045	1,420,593,932	—	—
SFPS Segmento 3	82	897,026,490	-6%	735,099,703	-6%	219,951	875,076	681,362,393	—	—
SFPS Segmento 4	154	423,227,350	-2%	337,615,955	-3%	116,658	—	323,632,735	—	—
FPS Segmento 5	196	86,595,720	-23%	65,131,321	-23%	29,169	—	62,890,177	—	—
Mutualistas	4	1,020,483,900	15%	934,130,550	15%	276,597	369,154	621,197,921	—	40
Instituciones del Sistema Previsional	75	38,352,000,000	47%	14,728,000,000		—		1,948,000,000	—	75
Empresas de Seguros	30								—	30
Total, Sistema Financiero	1125	121,483,584,164		85,424,834,213		41,270,357,482	26,355,013	66,815,099,417		36,506

Fuentes: Elaboración propia en función de información proporcionada por la SB (SB/INRE/DEGI) y la SEPS.

Notas:

1. Los totales son calculados como referencia. En base a la información aquí reportada.
2. “—” Significa que el dato no fue provisto.
3. Los bancos públicos presentan al BIESS por separado para destacar el tema del tamaño de cartera, y no incluyen a CONAFIPS.
4. El Activo y pasivo del Banco del IESS están a noviembre de 2019, la cartera de créditos corresponde al Consolidado Fondos BIESS último dato disponible 30 de septiembre de 2019.
5. Los datos del número de clientes de las entidades públicas corresponden a la estructura B12 al 30 de noviembre de 2019 de BanEcuador y CFN a diciembre 2019.
6. SFPS Segmento 1 incluye caja central Financoop.
7. La evolución de los indicadores del SFPS se ha calculado entre los años 2017-2019.
8. La información de Segmento 4 y 5 corresponde del 01 al 30 de junio del 2019. Del Segmento 4 se incluye información de 154 entidades de 170 entidades activas al 30 de junio del 2019 y del Segmento 5 se incluye información de 196 entidades de 242 activas al 30 de junio del 2019.
9. Las tasas de variación de Segmento 1, Segmento 2, Segmento 3 y Mutualistas corresponden a la variación entre agosto de 2017 y agosto de 2019; y para Segmento 4 y Segmento 5 corresponden a la variación entre junio de 2017 y junio de 2019. El número de entidades que conforman cada segmento de las Instituciones del Sector Financiero Popular y Solidario en agosto y junio del 2017, respectivamente, es: Segmento 1, 25 entidades; Segmento 2, 38 entidades, Segmento 3, 82 entidades; Segmento 4, 172 entidades de 183; Segmento 5, 291 entidades de 358 y Mutualistas, 4.
10. El número de depositantes corresponde al número de clientes que cada entidad tiene por cada tipo de depósito y estado de la operación en cada cantón. En este sentido, una persona puede ser contabilizada más de una vez.
11. Para las instituciones financieras del Sector Financiero Popular y Solidario, la información de ahorros corresponde al saldo de la cuenta 2101 “Depósitos a la vista” del Catálogo Único de Cuentas de las entidades del Sector Financiero Popular y Solidario.
12. Los datos del sistema de Seguridad Social ISSPOL Y SCPN a octubre de 2019.

CUADRO 6.**Políticas para favorecer una mayor competencia en el mercado de servicios financieros**

Existen tres estrategias complementarias para favorecer una mayor competencia en el mercado:

1. Asegurar que las normas de entrada y salida del mercado favorezcan un mercado competitivo y sean aplicables tanto a instituciones como a productos. En estos casos se analiza, por ejemplo, la presencia de actores de capital extranjero, la cantidad de requerimientos para la obtención de licencias o autorizaciones de funcionamiento, los procedimientos y reglas para la salida de instituciones del mercado, los requisitos para la provisión de los distintos productos financieros (y limitaciones), y el rol de la banca pública, entre otros.
2. Asegurar un terreno nivelado de juego para los proveedores de servicios financieros y los productos ofertados en el mercado, de manera que se garantice la competencia intrasectorial. Esto requiere la armonización, sin descuidar el principio de proporcionalidad, de la regulación aplicable a proveedores de servicios financieros y a productos distintos, pero funcionalmente equivalentes. Este tipo de políticas deben ser acompañadas con la provisión a los consumidores de más información, particularmente en el tema de precios y transparencia con respecto a los costos.
3. Asegurar que el entorno institucional facilite la competencia. Esta estrategia requiere que la infraestructura e *inputs* para la producción y distribución de servicios financieros, que incluye los servicios de redes como los sistemas de pagos, burós de crédito, etc.; esté disponible a todos los interesados en ellos, con precios justos y estándares, y que estos servicios sean provistos de manera efectiva. Resulta clave para estos efectos el desarrollo y aplicación de estándares, aunque puede estar acompañado de efectos adversos.

Fuente: Claessens, Stijn 2009.

CUADRO 7.**Incentivos tributarios y normas prudenciales más flexibles aplicables a las cooperativas en relación a los bancos**

- No pagan el impuesto del 0.5 por ciento para la lucha contra el cáncer.
- No pagan el encaje obligatorio para las demás instituciones (2% o 5%, para aquellas con activos de más de 1 millón).
- Están sujetas a techos a las tasas de interés más altos en segmentos del 2 al 5.
- Los requerimientos de solvencia de los segmentos 4 y 5 tienen un ajuste progresivo que llega a 9 por ciento en el 2022.

Fuente: Marulanda Beatriz 2018.

CUADRO 8.**Elementos normativos aplicables al sector cooperativo que no están alineados con buenas prácticas**

- Provisiones diferenciadas con un cronograma de ajuste hasta del año 2021, según el segmento de las cooperativas de ahorro y crédito, que no permiten una cobertura adecuada.
- Reservas que se financian con una contribución obligatoria a ser cubierta por los socios beneficiarios.
- Patrimonio técnico diferenciado con un cronograma de ajuste hasta el año 2027, cuyo requerimiento es menor a los mínimos exigidos por el Comité de Basilea.
- Modificaciones en el plazo de registro de la cartera vigente como cartera vencida.

Fuente: Banco Mundial 2019g.

El entorno institucional no facilita la competencia. Las normas para la entrada de nuevas instituciones a la provisión de servicios de infraestructura de pagos no siguen un enfoque proporcional. Los costos de utilización de redes son considerados altos por distintos actores del mercado. Se cuestiona la frecuencia con que se tiene disponible la información de endeudamiento de clientes, entre otras cosas. Todos estos son factores que evidencian las limitaciones a la competencia derivadas del entorno institucional.

Algunas normas vinculadas con procedimientos y procesos por parte de las autoridades financieras encarecen las operaciones de las instituciones financieras. Así, por ejemplo, los requerimientos de información, que provienen de distintos departamentos de la autoridad de regulación o supervisión, muchas veces se duplican y no siguen los mismos estándares de reporte. Tal es el caso de los requisitos para obtener autorizaciones como empresas del sistema auxiliar de pago, que deben ser autorizadas por la SB, SEPS y BCE para operar con bancos y cooperativas. Otro caso es el de la información de inclusión financiera desde la oferta (datos de proveedores de servicios financieros), producido por el BCE y que requiere la solicitud directa a los supervisados por la SB o SEPS. El doble reporte genera costos innecesarios en las instituciones financieras. Otro tema es la complejidad del proceso para la autorización de productos y servicios, sobre todo de aquellos vinculados a la utilización de interfaces digitales o nuevos productos financieros con fuerte uso de tecnología.⁷⁷

Existen oportunidades para mejorar la eficiencia, así como para reforzar y alinear la capacidad de supervisión de las distintas autoridades financieras. En la actualidad, hay normas que no están acompañadas de procedimientos de supervisión adecuados, tal es el caso de la regulación sobre tarjetas de crédito y proveedores en circuitos cerrados, o de la que establece que la Supercias efectuará la supervisión de instituciones no financieras que ofrecen créditos por encima de determinados umbrales.⁷⁸ Adicionalmente, el gran número de entidades a cargo de la SEPS (superior a 500) y su cobertura actual en términos de monitoreo y supervisión,⁷⁹ podrían verse beneficiadas con mejoras en términos de cantidad de recursos humanos, y de uso de tecnologías para facilitar el monitoreo *off-site* y preventivo. Finalmente, el ejercicio de las actividades de supervisión sobre las instituciones del sistema previsional y los bancos públicos también requiere mejoras en términos de fortalecimiento de autonomía, supervisión prudencial y capacidad sancionatoria.⁸⁰

4.1 EL SISTEMA FINANCIERO PRIVADO

El sistema financiero privado está conformado por una gran variedad de instituciones que atienden a segmentos objetivos distintos, y con roles relevantes en la inclusión financiera. Fundamentalmente son bancos (múltiples y especializados)⁸¹ y otras instituciones con actividades más acotadas como los almacenes generales de depósitos, las casas de cambio y las empresas auxiliares de servicios financieros. Entre las empresas auxiliares de servicios financieros se incluyen empresas transaccionales, de pagos, cobranzas, contables, de software bancario, redes y cajeros automáticos, y otras calificadas con tales por la SB.⁸²

Los bancos privados son los principales proveedores de servicios financieros en Ecuador. De los 24 bancos privados en operaciones, 8 son bancos especializados, por tener una proporción importante de su cartera concentrada en determinados segmentos de crédito (2 especializados en lo comercial, 3 en consumo y 3 en microcrédito). Las cuatro entidades más grandes por tamaño de activos son el Banco Pichincha, Pacífico, Produbanco y Guayaquil, que en conjunto tienen más del 60 por ciento de los activos, pasivos y patrimonio del conjunto de bancos privados, y el 45 y 36 por ciento de activos y depósitos a la vista, respectivamente, del sistema financiero (ver Tabla 10).⁸³ Tres de estas instituciones son dueñas de las redes de agentes corresponsales y tienen participación o son dueñas de otras instituciones que despliegan infraestructura para el sistema financiero como Banred.⁸⁴

La información de la cartera en los bancos privados evidencia una atención relevante, un alto nivel de concentración geográfica de las colocaciones y un ligero deterioro en los indicadores de calidad de la cartera. La cartera de créditos de los bancos privados está repartida de manera mayoritaria entre la comercial prioritaria (36 por ciento) y consumo prioritario (35 por ciento). Los sectores económicos con mayor participación en la cartera son el de consumo; tarjeta de crédito, comercio al por mayor y menor, consumo no productivo y vivienda no productiva. El crédito a la microempresa representa el 6.5 y el productivo el 9.58 por ciento del total. Las colocaciones en los cantones de Quito y

TABLA 10. Cuota de mercado de los bancos más grandes, incluyendo SFPS.

BANCOS	ACTIVOS (%)	PASIVOS (%)	PATRIMONIO (%)	NUMERO DE DEPOSITANTES A LA VISTA (%)
Pichincha	18.8	19.2	16.2	22.0
Pacífico	9.7	9.8	9.6	7.3
Produbanco	8.4	8.8	5.8	5.3
Guayaquil	7.6	7.7	6.8	7.9
Subtotal	44.6	45.5	38.5	42.6
Total, Bancos	72.2	73.4	64.2	64.6
Total, SFPS	24.3	23.7	28.5	35.4
Total, Sistema Financiero*	100	100	100	100

Fuente: Marulanda Consultores 2018 con base en información de la SB.

Notas:

1. Información financiera a diciembre del 2018.

2. El total del sistema financiero no incluye a los bancos públicos.

Guayaquil, que concentran la mayor proporción de la población y actividad económica del país, representan el 75 por ciento de la cartera, seguidos por Cuenca con un 5 por ciento del total. Entre el 2018 y 2019, la cartera problemática (vencida más cartera que no devenga intereses) se incrementó, y hubo un aumento de la cartera con calificación C, D y E para todos los segmentos de crédito (la de microcrédito aumentó de 13.37 a 16.14 por ciento).⁸⁵

Los requerimientos de liquidez del sector bancario son una limitante severa para sus actividades de intermediación y serán modificados (o eliminados) de manera paulatina. Los bancos, además de cumplir con requerimientos de liquidez tradicionales (reservas, según el tamaño de la institución, y contribuciones a un fondo de liquidez), deben contar con un porcentaje mínimo de activos líquidos y un mínimo sobre los balances, que debe estar invertido en instrumentos domésticos emitidos por el gobierno. Debido a los compromisos internacionales recientemente suscritos, el país se ha comprometido a modificar las normas de liquidez y remover estas distorsiones de manera progresiva.⁸⁶

Los depósitos de la banca privada constituyen el 71 por ciento del total del sistema financiero. Los depósitos del público constituyen aproximadamente las tres cuartas partes del total de pasivos de la banca privada. El 48 por ciento está representando por depósitos a la vista (que incluye a los de ahorro de la Tabla 11) y 31 por ciento, por depósitos a plazo.⁸⁷

Otros actores con un potencial rol para la inclusión financiera, aunque con una participación más acotada, son las empresas auxiliares de servicios financieros y los almacenes generales de depósitos. No existe información que permita analizar las características de los servicios provistos ni la cobertura con relación a la población. Las empresas de auxiliares de servicios financieros relevantes incluyen empresas de recaudos, empresas originadoras de cartera de crédito, entre otras (ver Cuadro 9). Los almacenes generales de depósitos son 4 y la única información disponible son los estados financieros.

TABLA 11. Depósitos por tipo de institución financiera (US\$)

TIPOS DE CUENTAS	BANCOS	BANCA PÚBLICA	MUTUALISTAS	SEPS SEG. 1	SEPS SEG. 2	SEPS SEG. 3	SEPS SEG. 4	SEPS SEG. 5
Ahorro	8,313,660,000	513,840,000	276,116,502	2,658,373,167	393,495,369	215,985,355	—	—
Vista	18,626,610,000	776,380,000	—	—	—	—	—	—
Plazo	11,943,080,000	3,008,870,000	579,552,576	5,891,913,120	847,732,508	400,002,699	—	—
Cuentas básicas	14,690,000	600,000	—	1669	7,170	—	221,959	1,747
Total (%)	71	8	2	16	2	1	—	—

Fuentes: Elaboración propia, datos proporcionados por la SB y la SEPS.

Notas:

1. Seg. significa Segmento, en el sector financiero de instituciones de la economía popular y solidaria.
2. Los datos de la SB fueron proporcionados en millones de dólares y tienen como fecha de corte octubre del 2019. El porcentaje se obtuvo, con la división de cada cuenta y subcuenta con relación al total de la cuenta - obligaciones con el público.
3. En el caso de los Bancos, los depósitos a la vista incluyen depósitos de ahorro.
4. Las cuentas de ahorro en la SEPS son denominadas depósitos a la vista. Las entidades del SFPS no pueden tener cuentas corrientes, por eso esas celdas están vacías.
5. Los datos de la SEPS tienen como fecha de corte agosto del 2019.

CUADRO 9.**Empresas auxiliares de servicios financieros en Ecuador**

Las empresas auxiliares de servicios financieros se constituyen ante la Supercias, y tienen que ser autorizadas por el BCE, la SB y la SEPS, en función de las actividades que realicen. Pueden prestar servicios de software bancario y computación, transaccionales y de pago, de transporte de especies monetarias y valores, de cobranza, contables, red de cajeros automáticos, generadores de cartera, administradoras de tarjetas de crédito, entre otros. Deben cumplir con normas de prudencia financiera, seguridad mínima (física y tecnológica) y otras que expida la junta, así como garantizar que los servicios cuentan con soporte y cumplen con los requerimientos actuales y futuros de las entidades financieras.

Fuente: Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros. Libro I, Capítulo XVI, sección III, Codificación de normas de la SB, Libro I, Título IX, Capítulo V, y Ernst & Young 2018.

4.2 EL SECTOR FINANCIERO POPULAR Y SOLIDARIO

El sector financiero popular y solidario (SFPS) también tiene una gran variedad de instituciones de diverso tamaño y comprende a las cooperativas de ahorro y crédito, asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda, empresas auxiliares de servicios financieros, entre otras (ver Figura 13).⁸⁹ El SFPS tiene entidades que pueden ser del tamaño de bancos medianos hasta entidades asociativas o solidarias de 50 personas o menos. Sus activos equivalen al 14 del PIB.⁹⁰ El tamaño de este sector es mayor al conjunto de bancos privados (medido por activos, cartera de créditos y depósitos), si se calcula sin contar a los 5 bancos privados más grandes. La participación del SFPS, con relación al sistema de bancos privados, a diciembre de 2017, es de aproximadamente un tercio de la cartera de préstamos y de los depósitos; 31.1 por ciento y 30.3 por ciento, respectivamente. Atiende alrededor de 6 millones de socios.⁹¹

El SFPS está dividido en 5 segmentos que se definen en función del tamaño financiero de las instituciones, y atienden a una proporción relevante de población importante para efectos de inclusión financiera. (ver Tabla 12). El segmento 1 concentra alrededor del 70 por ciento de los activos, cartera y depósitos del sector, y al 63 por ciento de socios. El SFPS tiene alta presencia a lo largo del país, particularmente en zonas rurales (54 por ciento de los puntos de atención) y en zonas de alta pobreza (37 por ciento de los puntos de atención).⁹² La mayoría de las instituciones están especializadas en el microcrédito (60 por ciento) y, aproximadamente, una de cada cinco instituciones (17 por ciento) trabaja con población indígena.⁹³

Las instituciones del SFPS están enfrentando un proceso de consolidación producto de cambios regulatorios y fortalecimiento de los procesos de supervisión. Muchas de las entidades cerradas o en proceso de cierre, estuvieron sujetas a malos manejos y un crecimiento acelerado sin la adecuada supervisión con anterioridad al 2013. Este sector pasó de 984 entidades en el 2012 a 604 en el 2018, período en el cual 76 cooperativas fueron absorbidas en procesos de fusión, 138 se extinguieron y 1 se transformó en banco. A diciembre del 2018, 166 cooperativas registradas en la SEPS se encuentran en procesos de liquidación, y varios de estos casos están vinculados con situaciones delictivas.⁹⁴

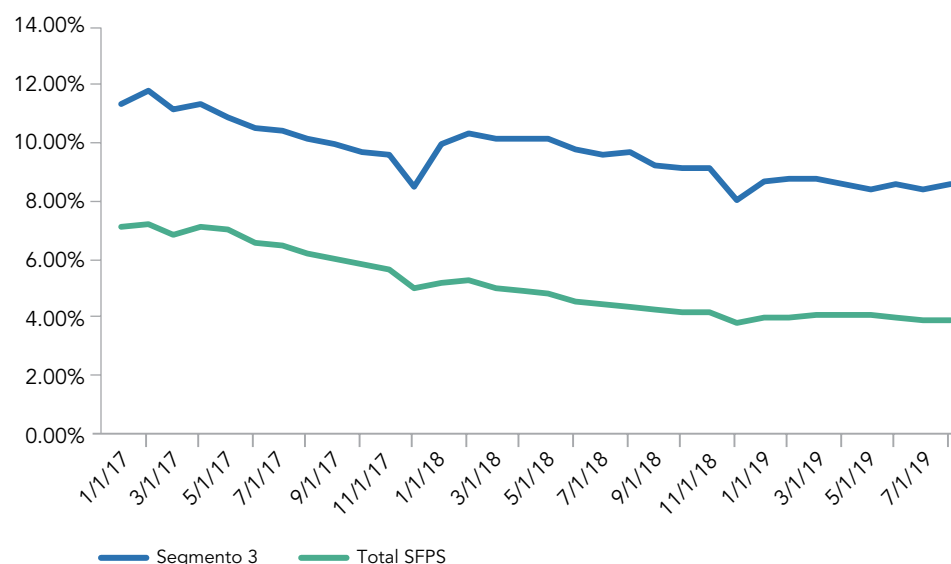
TABLA 12. Principales indicadores del Sector Financiero Popular y Solidario

SEGMENTO	DEFINICIÓN — ACTIVOS EN MILLONES US\$	NÚMERO INSTITUCIONES	NÚMERO DE SOCIOS	ACTIVOS (MILLONES US\$)	CARTERA CRÉDITO (MILLONES US\$)	DEPÓSITOS (MILLONES US\$)
1	Mayor a 80	33	4.752.557	10.967	7.885	8.698
2	Mayor a 20 hasta 80	42	1.304.764	1.821	1.421	1.299
3	Mayor a 5 hasta 20	82	800.353	897	681	650
4	Mayor a 1 hasta 5	154	476.457	423	324	294
5	Hasta 1	196	150.673	87	63	57
Mutualistas	Especializadas en vivienda	4	14.899	1.020	621	866

Fuente: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, Boletines de estados financieros mensuales y trimestrales y Boletines de captaciones.

Notas:

1. El segmento 1 incluye caja central Financoop.
2. Las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la Vivienda se encuentran sujetas a la normativa del Segmento 1 de acuerdo con la Resolución Nro. 361-2017-F de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.
3. La información de IFEPS Segmento 4 y 5 corresponde del 01 al 30 de junio del 2019. Del IFEPS Segmento 4 se incluye información de 154 entidades de 170 entidades activas al 30 de junio del 2019 y del IFEPS Segmento 5 se incluye información de 196 entidades de 242 activas al 30 de junio del 2019.

FIGURA 16. Morosidad de cartera entidades del SFPS

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

La evolución de los indicadores de mora, aunque con tendencia decreciente, muestra altos niveles particularmente para el segmento 3 y la cartera de microcrédito (ver Figura 16). La mora del conjunto de la cartera en agosto del 2019 fue del 3.93 por ciento mientras que la del Segmento 3, fue superior al 8 por ciento (8.56). La morosidad a esa misma fecha de la cartera de microcrédito minorista fue superior al 18 por ciento y la de crédito educativo superior al 13 por ciento. Estos elevados porcentajes de morosidad de la cartera indican una mala calidad de la misma.

Las SFPS concentran una alta proporción de sus actividades en zonas rurales y con elevados niveles de pobreza. Más de la mitad de sus puntos de atención se encuentran en zonas con niveles de pobreza superiores al 50 por ciento, y la tercera parte de ellos están en áreas predominantemente rurales (38 por ciento). De la misma manera, la proporción de captaciones y colocaciones por rangos de pobreza y ruralidad permite ver que la tercera o cuarta parte de estas se producen en zonas con más del 50 por ciento de pobreza o ruralidad.⁹⁵

Las Instituciones del SFPS son actores importantes en la provisión de crédito de consumo y microfinanzas, y tienen una gran proporción de los depósitos del sistema financiero. Las cooperativas colocan el 69 por ciento del microcrédito en el sistema financiero⁹⁶ y tienen alrededor de 11 mil millones de dólares en depósitos, que equivalen, aproximadamente, a un 10 por ciento del total del sistema financiero.

La SEPS se encuentra en proceso de reforma de su marco de gestión de riesgo crediticio, entre otras normas. Estos cambios darían respuesta a diferencias en la regulación de cartera con relación a los bancos, específicamente en lo que se refiere a provisiones, días de mora y límites de emisión de activos en función del patrimonio, entre otros.

4.3 EL SISTEMA FINANCIERO PÚBLICO

El sistema financiero público está constituido por 4 instituciones que, en conjunto, representan el 17 por ciento de los activos del sistema financiero.⁹⁷ Estas instituciones comprenden a BanEcuador, el Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE), la Corporación Financiera Nacional (CFN) y el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS). A ellos se suma una institución pública que actúa como banco de segundo piso para las cooperativas; "CONAFIPS".⁹⁸ Los segmentos atendidos varían según la institución. BanEcuador, por ejemplo, está enfocado en la atención a las pymes, el sector comercio y servicios, y la población de áreas rurales y urbano-marginales.⁹⁹ La CFN se enfoca en el financiamiento de actividades productivas¹⁰⁰ (segmento comercial prioritario) y el Banco de Desarrollo del Ecuador, en la de inversión pública (ver Tablas 13 y 14). La SB considera que BIESS no puede ser catalogado como un banco de intermediación financiera porque administra los recursos del IESS. Sin embargo, al administrar estos recursos (que son fondos del público) y conceder créditos al público (participaciones en el sistema del IESS), sus actividades podrían calificarse como de intermediación financiera. La mayor parte de la cartera de estas instituciones es de primer piso.¹⁰¹

La información pública de estas instituciones no permite la comparación de su desempeño con el resto del sistema financiero, ni la evaluación de su accionar en temas de inclusión financiera. La única información disponible son sus estados financieros. El BIESS reporta sus estados financieros bajo un formato distinto a los otros bancos. Además, aunque existen algunos datos disponibles sobre "bancarización" (proporción de población cubierta por estas instituciones), no resulta claro que esta información comprenda a todas a las instituciones del sistema financiero público.¹⁰² El análisis de la información financiera disponible permite verificar el tamaño desproporcionado del BIESS en términos de cartera con relación a los demás bancos públicos.¹⁰³

TABLA 13. Sistema financiero público en Ecuador

BANCOS PÚBLICOS	AÑO DE CREACIÓN	SEGMENTOS ATENDIDOS	TIPO DE ESTRUCTURA DE GOBIERNO	REGULA	SUPER-VISA
BanEcuador	2015	Pymes, sector comercio y servicios y población rural y urbano marginal. Se priorizan las carteras de microcrédito y comercial, y programas la granja minga agropecuaria, el banco del pueblo e impulso joven (Res. JPRMF 544-2019).	Directorio comprende al Ministerio de Agricultura, MEF, MIPRO y Ministerio de Inclusión Económica y Social.	JPRMF	SB
Banco de Desarrollo del Ecuador (*)	2015 (reorg.)	Inversión Pública (Preinversión incluida) de proyectos de infraestructura y servicios públicos, vivienda, de interés social. Se priorizan los segmentos de inversión pública y comercial, y en particular las líneas multisectoriales, de saneamiento ambiental, equipamiento urbano y vialidad. (Res. JPRMF 544-2019).	Directorio comprende al Ministerio de Educación, representante de gobiernos autónomos descentralizados provinciales, de los cantonales, Ministerio de vivienda, Ministerio de Política Económica, y secretario nacional de gestión política.	JPRMF	SB
CFN	2006	Primer Piso: Actividades Productivas y de servicios de personas naturales y jurídicas. Segundo Piso: Actividades productivas y servicios de personas naturales y jurídicas por mandato de convenios internacionales. Priorizará la colocación en los segmentos comercial y productivo, con el fin de promover el cambio del patrón de especialización de la economía, sustitución selectiva de importaciones, promoción de sector exportador e incentivos a las pymes. (Res. JPRMF 544-2019).	Directorio conformado por representante del presidente de la República, MEF, Min. Comercio Exterior, Min. De Agricultura, Ministerio de Turismo, dos representantes de Cámaras de producción.	JPRMF	SB
BIESS	2009	Priorizará la colocación de operaciones en los segmentos inmobiliario y consumo, a través de su portafolio de inversiones privativas (préstamos hipotecarios y quirografarios).	Directorio conformado por IESS, un representante de afiliados activos, y otro de jubilados del Consejo de Participación Ciudadana.	JPRMF	SB
CONAFIPS	2011	Dentro de la colocación de segundo piso, orientará su programa de crédito al segmento comercial en las siguientes líneas: EPS, inclusión social y vivienda, y priorizará el servicio de garantía crediticia a través del Fondo de Garantía para la Economía Popular y Solidaria (FOGEPS).	Directorio conformado por un representante de cada uno de los ministerios de Estado responsables de la coordinación de la política económica, de las finanzas y de la inclusión económica y social.	JPRMF	SEPS

Fuente: Elaboración propia a partir de información pública disponible, incluyendo la ley del BIESS, código Monetario, decreto 677 BanEcuador, ley Orgánica de la CFN, ley orgánica de EPS.

Notas: MEF hace referencia al Ministerio de Economía y MIPRO al Ministerio de Producción.

(*) Antes era Banco del Estado, creado en 1979.

TABLA 14. Principales indicadores de las instituciones del sistema financiero público

BANCOS PÚBLICOS	ACTIVOS US\$	PASIVOS US\$	DEPÓSITOS DEL PÚBLICO US\$	CRÉDITOS CONSUMO US\$	CRÉDITOS PRODUCTIVOS US\$	MICRO-CRÉDITOS US\$	CRÉDITOS INVERSIÓN PÚBLICA
CFN	3,542,000,000	1,884,000,000	1,581,000,000	—	622,000,000	22,000,000	
BanEcuador	2,126,000,000	1,586,000,000	1,466,000,000	14,000,000	3,000,000	1,522,000,000	
Banco de Desarrollo del Ecuador	2,352,000,000	1,675,000,000	766,000,000	—	—	—	1,209,000,000
Subtotal (sin BIESS)	8,020,000,000	5,145,000,000	3,813,000,000	14,000,000	625,000,000	1,544,000,000	
BIESS*	31,000,000	6,000,000	—	3,309,000,000	—	—	
Total	8,051,000,000	51,150,000,000	3,813,000,000	3,323,000,000	625,000,000	1,543,000,000	1,209,000,000

Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por la SB.

Notas:

- * Los activos y pasivos corresponden al banco mientras que los datos de cartera son tomados del Fondo BIESS.
- Se asume que los créditos de consumo corresponden a los créditos quirografarios y prendarios del IESS.
- No se incluye a CONAFIPS por ser banco de segundo piso.

Las actividades de la banca pública no favorecen un entorno competitivo y, en algunos casos, sus mecanismos de financiamiento no siguen las mejores prácticas. Los bancos públicos en Ecuador no tienen como objetivo la rentabilidad, por lo que ofrecen créditos a tasas que no son viables para los bancos comerciales que participan en este mercado. Así, por ejemplo, el BIESS coloca créditos hipotecarios normales a la misma tasa de costo del financiamiento del gobierno de Ecuador (7.9 y 7.87 por ciento, respectivamente). Este es un subsidio implícito, que genera problemas de competencia en el mercado y reduce el interés del sector privado en atender de manera responsable a estos usuarios de servicios financieros.¹⁰⁴

El gobierno corporativo de los bancos públicos, su dependencia de los procesos políticos, la falta de definición de objetivos de desempeño, y la regulación diferenciada no garantizan su sostenibilidad a largo plazo. Los bancos públicos no están sujetos al mismo marco de regulación y supervisión aplicable a los bancos privados y, además, están sujetos a distorsiones vinculadas con factores políticos. Ello se evidencia, por ejemplo, en el mecanismo de designación de los miembros de sus directorios.¹⁰⁵ Asegurar la sostenibilidad de las instituciones financieras es un elemento fundamental en cualquier estrategia de inclusión financiera. La naturaleza de los bancos públicos hace que su trabajo esté focalizado en los segmentos objetivos de la inclusión financiera. El riesgo de falta de sostenibilidad de las operaciones de estas instituciones puede tener efectos devastadores en los avances en inclusión financiera. Así, por ejemplo, la falla de estas instituciones puede incidir en la pérdida de confianza de los clientes incluidos. Malas prácticas en la administración de productos, como el “perdón de deudas”, pueden generar malos hábitos financieros, que tengan repercusiones en el sistema en su conjunto.

4.4 LOS RÉGIMENES DE SEGUROS Y PENSIONES

Los mercados de seguros y pensiones son importantes para la inclusión financiera porque contribuyen a mitigar los diversos riesgos que enfrentan individuos y empresas. Las pensiones, por ejemplo, contribuyen a garantizar la presencia de ingresos durante la vejez, en caso de incapacidad o en caso de muerte prematura. Además, promueven los ahorros a largo plazo que a su vez tienen un impacto positivo en el crecimiento económico del país. Los seguros contribuyen a que la población no entre en situación de pobreza por pérdidas inesperadas y contribuyen a cuantificar y reducir riesgos, facilitando el acceso a crédito, entre otros. También ayudan a cubrir vulnerabilidades que pueden afectar el patrimonio de las personas o de sus familias. Los efectos causados por los siniestros pueden ser de mayor afectación en el caso de los segmentos poblacionales en situación de pobreza. La falta de acceso o uso de estos instrumentos financieros pone en riesgo el objetivo último de la inclusión financiera, que es contribuir a mejorar el bienestar de la población.¹⁰⁶

El mercado de aseguradoras en Ecuador es variado y no presenta problemas importantes de concentración, sobre todo para las empresas de seguros generales.¹⁰⁷ Las empresas son de propiedad pública, privada y de propiedad extranjera, y una proporción pequeña (un total de 6 entre 2001 y 2016) tienen vínculos con instituciones del sistema bancario. Ello ha permitido el acceso a productos a bajos precios y en un ambiente competitivo por parte de empresas y negocios.¹⁰⁸ Al hacer un análisis de los niveles de concentración por tipo de seguro, se observa que únicamente el mercado de seguros de vida presenta niveles de concentración moderados.

Las empresas de seguros son de dos tipos: generales (no vida) y seguros de vida. Las primeras cubren riesgos a causa de pérdidas o daños sobre los bienes o patrimonio. Las segundas, cubren los riesgos de las personas, e incluyen seguros como los de cobertura de daños, asistencia médica, accidentes personales, etc. Existen 30 empresas, 25 operando en el mercado de seguros de vida, y 26 operando los seguros generales (21 operan a la vez seguros de vida y generales).

En cuanto a la penetración del mercado, no existen datos disponibles públicamente que permitan medir la proporción de adultos asegurados o por tipos de seguros. Al revisar los valores de primas en relación con el PIB, lo que se conoce como “penetración”, la Fundación Mapfre (2017) identificó una tendencia creciente hasta 2013, con estancamiento e incluso ligeros decrecimientos hasta el 2016. En este año la penetración con relación al PIB fue de 1.7, y solo 0.4 puntos por encima del 2006. Información de la Super-cias confirma este estancamiento, al reportar un porcentaje de 1.6 de penetración al 2018. La Fundación Mapfre (2017) estimó que el mercado potencial no atendido (medido como mercado real más la brecha de aseguramiento) al 2016 era de 7.8 millones de dólares, lo que equivale a 5 veces el mercado asegurador en 2016.

El dinamismo del sector en los últimos 20 años está vinculado a su comportamiento procíclico,¹⁰⁹ por lo que una desaceleración de la economía puede impactar a los ya bajos niveles de penetración. Entre el 2001 y 2016 los activos del sector aumentaron 8 veces su valor. Sin embargo, desde 2014 a la fecha el volumen de las primas ha mostrado un crecimiento negativo o reducido. En el año 2016, por ejemplo, la caída fue del 2.8 por ciento,¹¹⁰ mientras que en el 2018 el volumen de primas aumentó en 3.6 por ciento, pero la rentabilidad disminuyó en 6.2 por ciento.

El sistema previsional está compuesto por 4 instituciones del sector público y 69 patrimonios autónomos conocidos como fondos complementarios provisionales cerrados¹¹¹ que, en su mayoría, son administrados por el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS). (ver Tabla 15; cinco de ellos no son administrados por el BIESS). Estas instituciones, además de pensiones, brindan otro tipo de prestaciones incluyendo créditos hipotecarios, quirografarios, prendarios, y emergentes,¹¹² y seguros (de maternidad, funerarios, entre otros).¹¹³ A noviembre del 2019, el activo de los fondos previsionales cerrados era de alrededor de 1039 millones de dólares, y su cartera de crédito (neta) de alrededor de 560 millones de dólares.

No existen datos consolidados ni estructurados del sector que permitan medir, en términos de inclusión financiera, la cobertura, ni el alcance de los tipos de productos financieros disponibles. La información sobre estas instituciones se encuentra dispersa entre la SB y las páginas web de los propios organismos. Fundamentalmente, se presentan estados financieros, pero la información sobre los créditos o seguros que otorgan (en términos de volumen y cobertura) es limitada. Además, la falta de consolidación de la información no facilita tener una idea clara de la dimensión ni alcance de las actividades de este sector.

El IESS presenta problemas de sostenibilidad. De acuerdo con diversas fuentes, el IESS tiene problemas de sostenibilidad financiera que se deben, entre otras cosas, a que las aportaciones de los afiliados están muy por debajo de lo que se debe pagar.¹¹⁴ De acuerdo con la SB, el problema principal del IESS es que la contribución del Estado no ha sido efectuada de la manera originariamente prevista.

TABLA 15. El sistema previsional, productos y segmentos atendidos

INSTITUCIONES PREVISIONALES	ACRÓNIMO	POBLACIÓN ATENDIDA	TIPO DE PRODUCTOS QUE OFRECEN	NÚMERO DE AFILIADOS
Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social	IESS	Trabajadores asalariados. Trabajadores del sector informal. Trabajadores del sector rural. Empleadas del hogar. Jefes de hogar sin derecho a pensión. Trabajadores en el hogar que no reciben remuneración. Ecuatorianos en el extranjero.	Pensiones (invalidez, vejez, retiro, riesgo de trabajo) Subsidios (enfermedad, maternidad, riesgos de trabajo) Seguros (mortuario, desempleo).	4,347,615
Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas	ISSFA	Fuerzas Armadas, dependientes, derechohabientes, aspirantes a oficiales, tropa y conscriptos.	Seguro de retiro, invalidez, muerte. Seguro de cesantía. Seguro de enfermedad y maternidad. Seguro de vida y accidentes.	40,967
Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional	ISSPOL	Policía Nacional: personal activo, pasivo calificado como pensionista, derechohabientes, dependientes del policía.	Seguro de retiro, invalidez, muerte. Seguro de enfermedad y maternidad. Seguro de vida y accidentes profesionales. Seguro de cesantía. Créditos hipotecarios, quirografarios y prendarios.	47,804
Servicio de Cesantía de la Policía Nacional	SCPN	Policía Nacional: oficiales, clases y policías en situación de retiro.	Seguro de Cesantía.	44,066
Fondos Complementarios previsionales cerrados	FCPC	Trabajadores de diversas instituciones públicas.	Jubilación, cesantía, crédito y otras prestaciones. La mayoría es administrada por el BIESS.	135,880

Fuente: Elaboración propia a partir de información pública del portal estadístico de la SB, IESS, BIESS, ISSFA, ISSPOL y SCPN.

Notas:

1. El número de afiliados no incluye al número de pensionistas, excepto en SCPN que no es posible distinguir.
2. Los datos del IESS son al 2017. Los de FCPC al 2018 y vienen de BIESS.
3. La información de ISSFA, ISSPOL y SCPN está actualizada a marzo 2018, y viene de la SB.

4.5 OTRAS INSTITUCIONES RELEVANTES PARA LA INCLUSIÓN FINANCIERA

Otras instituciones relevantes para la inclusión financiera, que no forman parte del sistema financiero nacional, de seguros o de pensiones, incluyen a las empresas de **factoring**, **leasing**, las plataformas de fondos colaborativos bajo las modalidades de **financiamiento reembolsable** e **inversión en acciones**, y a las empresas de **remesas**. El marco normativo de *leasing* y *factoring* se modificó recientemente, pero no prevé el monitoreo de las actividades de estas empresas. El Código de Comercio fue promulgado en mayo (2019) por la Asamblea Nacional y contempla la regulación básica para ambas figuras. Hace falta un análisis más profundo para ver si se alinea con las mejores prácticas internacionales (ver Cuadro 10). Adicionalmente, no se hace referencia a que exista la obligación de un reporte de operaciones por parte de quienes realizan estas actividades, lo que imposibilitaría el monitoreo del mercado para efectos de verificar su impacto en el financiamiento de la pyme.

Las plataformas de fondos colaborativos son concebidas como instituciones basadas en nuevas tecnologías para favorecer el financiamiento del proyectos. Fueron creadas a principios del año 2020 a través de la Ley Orgánica de Emprendimiento e innovación, e incluyen dos modalidades relevantes en el contexto del sistema financiero: de inversiones en acciones, y de financiamiento reembolsable. (ver sección 7.2) Su regulación está en proceso de desarrollo, sin embargo a la fecha sólo otorga potestades a la Supercias en términos de control societario, y determina la obligatoriedad del cumplimiento de las normas de

CUADRO 10.**Criterios para la regulación de arrendamiento financiero y factoring**

ARRENDAMIENTO FINANCIERO	FACTORING
<ul style="list-style-type: none"> Definición clara de los derechos y responsabilidades de las partes en el contrato y los distintos tipos de arrendamiento financiero. Proceso sólido para el registro de los activos arrendados. Normas tributarias claras y neutras que no distorsionen la utilización de este instrumento. Crear mecanismos extrajudiciales para recuperación de los bienes. Asegurar un nivel apropiado (proporcional al riesgo / mínimo necesario) de autorización y supervisión de las instituciones que ofrecen arrendamiento financiero. Contar con un régimen de insolvencia adecuado que determine los derechos del arrendador y arrendatario. 	<ul style="list-style-type: none"> Entorno regulatorio que permita la venta o asignación de facturas. Entorno contractual sólido, con instituciones que hagan efectivo el cumplimiento de los contratos. Información crediticia completa de todos los compradores para disminuir los costos en la evaluación de riesgo de impago.

Fuente: IFC 2011.

prevención de LD/FT. La mayoría de países que regulan este tipo de empresas diferencian la regulación de aquellas que realizan financiamiento reembolsable y financiamiento por acciones de la del resto de plataformas de financiamiento colaborativo, y establecen de manera clara, para cada modalidad por separado, sus actividades permitidas y obligaciones. Temas no abordados de manera clara en las normas actuales incluyen la protección del inversionista, la solución de conflictos, criterios de elegibilidad para las empresas o individuos que participan, entre otros.

Las empresas de remesas son 17, pero tampoco se cuenta con información sobre su cobertura a nivel nacional, alcance, características de la oferta, entre otros. Son autorizadas como sistemas auxiliares de servicios de pago por el BCE, pero no están conectadas a los sistemas centrales de pago, salvo dos excepciones.¹¹⁵ Al ser autorizadas como infraestructura carecen de un marco normativo en temas prudenciales y, necesariamente, requieren de una alianza con una institución regulada para la provisión de remesas. Entre otras barreras que impactan directamente las operaciones de los proveedores de remesas internacionales, se cuenta la falta de claridad en las normas de prevención de LD/FT para facilitar acuerdos comerciales con instituciones financieras.¹¹⁶ Finalmente, existen conflictos de competencia entre las entidades de envío y recepción de paquetería a cargo de la Agencia de Regulación y Control Postal, en lo que se refiere a sus actividades de transferencias de dinero. El marco de prevención de LD/FT no está ajustado a sus operaciones.¹¹⁷

Existen proveedores de crédito que tampoco entran en el ámbito de regulación y supervisión de la SB o la SEPS, y la información al respecto es escasa. Las instituciones incluyen a las empresas crediticias o fundaciones enfocadas también en atender a segmentos de menores ingresos (ver Tabla 16). Estas últimas (alrededor de 17 en el país) no se encuentran bajo la regulación y supervisión de ninguna entidad. También incluyen casas comerciales que otorgan créditos para la compra de sus bienes y 34 empresas Fintech (que incluye empresas de botones de pagos, *start-ups* trabajando en temas de seguros e incluso una plataforma digital de créditos para el sector minorista).^{118,119} Asimismo, en el mercado de crédito informal es conocida la presencia de “chulqueros”; individuos que prestan dinero con tasas de interés elevadas y siguiendo prácticas abusivas.

TABLA 16. Indicadores Financieros seleccionados de ONG de microcrédito

INDICADORES	MARZO 2019
Activos	US\$ 184,256,078
Pasivos	US\$ 134,510,653
Total, Cartera	US\$ 164,350,179
Cartera en Riesgo	3.51 %
Préstamo promedio	US\$ 1,691
Nº de Clientes (activos)	97,185
Nº de Clientes (micro)	96,185
Puntos de Servicio	65

Fuente: RFD 2019.

Existen muchas otras redes y asociaciones de instituciones, de las cuales varias se enfocan en temas de microfinanzas o inclusión financiera. Entre estas se encuentran ASOMIF, la Red Financiera de Desarrollo o RENAFIPSE. La primera agrupa a los bancos y cooperativas especializadas en microfinanzas, la segunda agrupa a más de 50 instituciones entre bancos, cooperativas y ONG orientadas a las microfinanzas y finanzas populares y solidarias. RENAFIPSE representa a entidades de la EPS e incluye a las cajas comunales, que se calcula que son alrededor de 30,000 y se encuentran bajo vigilancia por la SEPS. La gran cantidad de redes podría generar conflictos de representatividad y efectividad en las intervenciones, aunque en la actuación de estas instituciones a la fecha parece ser colaborativa (ver Anexo 3 con la lista de gremios o asociaciones existentes en Ecuador).

Finalmente, Ecuador requiere la creación de un marco favorable para la autorización de proveedores de servicios de pago. El marco normativo actual no permite la constitución de proveedores de servicios de pago ni de empresas no bancarias que operen con cuentas transaccionales (o de dinero electrónico). Las entidades financieras tradicionales (bancos y cooperativas) son las únicas autorizadas a proveer medios de pago electrónicos, que son liquidados por el BCE. Están autorizadas a utilizar diversos instrumentos de pago (incluyendo tarjetas prepago), sin embargo, no se observa competencia por innovar o prestar mejores servicios de pago.¹²⁰ Pueden contratar empresas auxiliares de servicios pago para la ejecución de estas actividades. La única innovación reciente, en cuanto a pagos, se ha dado con la entrada al mercado de los llamados “botones de pago”, que permiten a los diferentes comercios ofrecer pagos en línea, pero que requieren conexión con sistemas auxiliares de pagos o con instituciones financieras.¹²¹

Recomendaciones

Regulación

1. Es urgente analizar y proveer una solución a las distorsiones sobre costos y precios en el mercado que afectan la competencia.
2. Resulta importante revisar la regulación de cartera, los requerimientos de provisiones, el capital diferenciado y las metodologías para el cálculo de la mora, siguiendo un enfoque proporcional al riesgo, para las entidades a cargo de la SEPS.
3. Se requiere el diseño de un marco específico para proveedores de servicios de pago y para empresas no bancarias que operen cuentas transaccionales (de dinero electrónico). Estas normativas deberán ir acompañadas del ajuste a la regulación de empresas auxiliares de servicios de pagos.
4. Se requiere incluir como parte del sistema financiero a las empresas de remesas, leasing y factoring, y modificar o fortalecer su regulación y supervisión.
5. Se requiere ajustar el marco normativo y de supervisión aplicable a las empresas de de financiamiento colaborativo bajo las modalidades de financiamiento reembolsable e inversión en acciones, para cautelar de mejor manera los riesgos de estas actividades, y alinearlos a las prácticas de otros países a nivel internacional.
6. Se requiere ajustar los requerimientos de liquidez de los bancos a los estándares internacionales.

Recomendaciones, continuación

Supervisión

1. Resulta necesario monitorear el crecimiento del crédito de consumo y de la microempresa. Se evidencia un ligero deterioro de la cartera de los bancos, así como una mayor concentración geográfica.
2. Definir claramente la potestad de la SEPS en materia de supervisión de las cajas comunales. Enfocar las competencias en el monitoreo off-site y la protección al consumidor financiero.
3. Alinear capacidad de supervisión con potestades y actividades de supervisión: SB sobre bancos públicos, SEPS sobre los 5 segmentos, Supercias sobre proveedores de crédito no regulados, BCE sobre empresas auxiliares de pagos y remesas.
4. Identificar las duplicaciones en los requerimientos de información, automatizar sistemas de reporte, consolidar cuando sea posible entre reguladores y departamentos (dentro de cada regulador) los requerimientos de información, y favorecer su intercambio.
5. Aprovechar las nuevas tecnologías para monitoreo off-site de instituciones y análisis de datos para prevención de riesgos.

Banca Pública y Sistema de Pensiones (Seguridad Social)

1. Abordar el potencial problema de competencia desleal y el potencial desplazamiento de la inversión privada por parte de la banca pública, a través de un diagnóstico y de la definición de un plan estratégico, consistente y coordinado con los diversos actores, que garantice su sostenibilidad financiera y demuestre el cumplimiento de objetivos sociales. Entre los temas a abordar estarían el gobierno corporativo de los bancos públicos, su dependencia de los procesos políticos, la falta de definición de objetivos de desempeño, y la regulación diferenciada no garantizan su sostenibilidad a largo plazo.
2. Abordar el problema de Problema de sostenibilidad del IIES – BIES. Reestructurar sus operaciones para que se concentren en actividades de inversión en el mercado de capitales y no en instrumentos de primer piso (productos financieros para usuarios).

Infraestructura de datos

Se requiere la recolección, estandarización de variables, indicadores, formatos y análisis de diferentes fuentes de información:

1. Reportes del sistema financiero en su conjunto (incluyendo información de SB, SEPS, seguros y pensiones)
2. Proveedores de crédito no regulados: volumen de operaciones, segmentos atendidos, calidad de productos.
3. Empresas de remesas.
4. Datos sobre proporción de adultos asegurados, por tipo de seguros. Explorar la calidad de los productos, sobre todos de aquellos enfocados a segmentos de menores ingresos.

Recomendaciones, continuación

5. Determinar la proporción de información cubierta por pensiones, sobre todo de segmentos normalmente excluidos. Explorar atributos como calidad de productos y sostenibilidad de la prestación.
6. Cuantificar el impacto de las empresas del sistema previsional en provisión de financieros servicios como el crédito o los seguros. Integrar a estadísticas del conjunto del sistema financiero.

NOTAS

63. Ver FMI 2019d.
64. La economía popular y solidaria es la forma de organización económica por la que sus integrantes organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo. Se basa en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad. Comprende a los sectores comunitarios, asociativos y cooperativistas. SEPS 2019a. Ver <http://www.seps.gob.ec/interna?conoce-la-eps> y SEPS 2019b.
65. La Resolución 544-2019 de la JPRMF que modifica el código monetario y financiero, redefine el objeto de los créditos del sector financiero público, incluyendo a todas las instituciones aquí mencionadas.
66. Este número es superior al total de instituciones del sistema financiero consignado en la Tabla 8, porque allí solo se incluye el número de instituciones que reportan información financiera.
67. La JPRMF está encargada de formular y dirigir la política monetaria, crediticia, cambiaria y financiera, incluyendo la de seguros y valores, y de velar por su implementación. También se encarga de regular la implementación de políticas, las actividades de las entidades del sistema financiero nacional y de las entidades de seguros y valores, conocer los resultados del control operado por las superintendencias, y establecer medidas que coadyuven dentro de sus competencias a prevenir LD/FT, proteger la privacidad de los individuos así como la integridad y estabilidad del sistema financiero, generar incentivos para promover y facilitar la inclusión económica de grupos de atención prioritaria, entre otras. Ver Asamblea Nacional 2017. Art. 14.
68. Asamblea Nacional 2017, art. 78.
69. Asamblea Nacional 2017, art. 14.
70. Los requerimientos de solvencia de las entidades del SFPS para los segmentos 3, 4 y 5 son distintos y están sujetos a un cronograma de cumplimiento para hacerse efectivos.
71. FMI 2019c, p. 5. Este dinamismo se debe, en parte, a las tasas de interés pasivas más elevadas. (SB 2020, comentarios al diagnóstico).
72. Banco Mundial 2019.
73. EIU 2018. Documento de Excel.
74. Ver también EIU 2018. Documento de Excel. Pregunta 2.4.2.
75. Ver Tabla 13 con las definiciones de los segmentos de cooperativas.
76. En lo que respecta al rango de días, provisiones, tasas de interés, transparencia en publicación de información, gestión de riesgos. Ver Mesa Normativa 2018a y 2018b.
77. Conversaciones con actores del sector privado, EIU 2018, documento de Excel.
78. Art. 3, sección 2 del título II de la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros y art. 78 del Código Monetario y Financiero.
79. La SEPS tiene un plan estratégico institucional que busca la mejora de estos aspectos.
80. La SB ha propuesto reformas a las normas aplicables para fortalecer estos aspectos durante el año 2019.

81. Un banco múltiple está autorizado a tener operaciones en dos o más segmentos de crédito. Un banco especializado, tiene operaciones autorizadas en un segmento de crédito, y en los demás segmentos no puede exceder los umbrales determinados por la JPRMF (Asamblea Nacional 2017, art. 162). La operación en un segmento específico se determina cuando el saldo bruto de una cartera supera el 50 por ciento del total, y en ninguno de los otros segmentos se sobrepasa el 20 por ciento del total. Los segmentos en los que se pueden categorizar los Bancos Especializados son Comercial, Consumo, Vivienda, Microcrédito y Educativo. (art. 27, 28 y 29 del Título II de la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros.
82. Asamblea Nacional 2017, art. 162 y ss.
83. Marulanda Consultores 2018, p. 17-18.
84. Información obtenida durante las misiones realizadas en mayo y junio 2019.
85. SB 2019b.
86. FMI 2019c, p. 12-14.
87. SB 2019c.
88. Ver por ejemplo ARS o Gestiona Ecuador. En línea <http://www.ars.com.ec/index.html> y <http://www.gestiona.ec/>.
89. Constitución Política, art. 360 y Código Monetario y Financiero, art. 163.
90. IMF 2019d, p. 51.
91. Banco Mundial 2019g.
92. La definición de las zonas rurales y de pobreza son definidas por la SEPS.
93. SEPS 2019b.
94. Banco Mundial 2019g.
95. SEPS 2019b. La definición de pobreza y ruralidad está definida por la SEPS.
96. SEPS 2019b.
97. Banco Mundial 2019h.
98. Resolución de la Junta 544-2019 modifica la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros, y determina el objetivo de los créditos de las entidades del sector financiero público. Ahí se enumeran cada una de las instituciones señaladas en este párrafo.
99. Ley de creación de BanEcuador, Decreto 677, 2015.
100. Ley Orgánica de Creación de la Corporación Financiera Nacional, 2006.
101. A diciembre del 2019 CFN solo tenía un 3.74 por ciento de cartera de segundo piso, BanEcuador 0.10 por ciento y el BDE 0.95 por ciento.
102. El documento “Boletín Series Banca Pública 2019” calcula indicadores de bancarización y profundización.
103. La codificación de Resoluciones Monetarias y Financieras, capítulo L define el objetivo de los créditos de las entidades del sector financiero público, entre las que incluye al BIESS junto con BanEcuador, BDE y CCF. La SB señala, sin embargo, que el BIESS al ser administrador de recursos del IESS no forma parte del sistema financiero público.
104. Banco Mundial 2019h y Banco Mundial 2019l. De acuerdo a estos informes, el nivel de exigencia de cumplimiento de requerimientos normativos es distinto para bancos públicos y bancos privados. El uso de modelos internos para la determinación de provisiones y la falta de experiencia de la SB en la evaluación de la calidad de estos modelos también genera preocupaciones sobre el esquema de supervisión.
105. Banco Mundial 2019h.
106. Banco Mundial 2018. En línea: <https://www.worldbank.org/en/topic/financialsector/brief/pension-funds>.
107. El estudio de Camino-Mogro Segundo y otros 2018, indica que es más bien un Mercado de competencia perfecta, mientras que el de la Supercias 2019, indica niveles moderados de concentración con tendencia al cambio.
108. Camino-Mogro Segundo y otros 2018, p. 298.
109. Supercias 2019, p.8.
110. Fundación Mapfre 2017, p. 194.
111. Los Fondos Previsionales Cerrados son instituciones que generan ahorros entre sus partícipes para proveerles prestaciones y créditos. Son fondos administrados por el BIESS que recibieron en

- algún momento aportes estatales. Ver <https://www.biess.fin.ec/fondos-complementarios-previsionales-cerrados>. Los datos de la SB al 2017 señalan la existencia de 66 fondos administrados por el BIESS y 7 fondos privados. Ver reporte "Consolidado fondos complementarios previsionales cerrados". En http://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/?page_id=2096.
112. Ver SB en línea: http://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/?page_id=2714.
 113. Las normas que regulan cómo se invierten los fondos del IESS a través del BIESS, definen los créditos hipotecarios, quirografarios, prendarios, emergentes y seguros, como inversiones privativas.
 114. Ver La Hora 2019, en línea: <https://lahora.com.ec/noticia/1102243012/el-sistema-de-pensiones-ecuatoriano-representan-un-alto-gasto-de-subsidio-estatal-y-una-baja-cobertura-para-los-jubilados-> y el Comercio 2019a, 2019b, en línea <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-jubilaciones-iess-pensiones-beneficios.html> y <https://www.elcomercio.com/actualidad/deficit-fondo-pensiones-iess-jubilacion.html>.
 115. Caixa Bank tiene un sistema de pagos que funciona de manera exclusiva para la compensación y liquidación de sus remesas. Ria tiene un sistema de compensaciones gestionado como parte del sistema central de pagos del BCE.
 116. Reunión con el Banco de Desarrollo, Western Union y Latin Travel (empresas de remesas), durante misión en junio del 2019.
 117. EIU 2018. Documento de Excel.
 118. Ver The Boss 2019. En línea <http://www.theboss.ec/index.php/emprendedores/la-empresa-que-esta-liderando-el-fintech-en-ecuador>.
 119. FINNOVISTA y IDB 2018.
 120. Art. 160, sección X del Libro I: Sistema Monetario y Financieros de la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de valores y seguros.
 121. El BCE hace algunos años se hizo cargo de la emisión de dinero electrónico como proveedor único a nivel nacional. Tras conversaciones entre el gobierno y los representantes del sector privado, hacia finales del 2018 se definió que este rol no sería realizado más por el BCE y se optó por abrir estas actividades al sector privado

PUNTOS DE ATENCIÓN

Ecuador presenta niveles similares de puntos de atención que los países de la Región.

El país cuenta con más de 30 mil puntos de atención que incluyen matrices, sucursales, agencias, ATMs, agentes corresponsales no bancarios y puntos transaccionales gestionados por empresas que actúan como agregadores de pagos (ver Tabla 17). Además, cuenta con más del 115,000 POS. Las ratios sobre los puntos de atención existentes, al evaluar su cobertura por cantidad de personas (cada 100,000 habitantes), presentan niveles similares a los alcanzados por países con un nivel de ingreso similar, como Colombia y Perú, salvo en lo que respecta a agentes corresponsales (ver Figura 17).¹²²

Adicionalmente, más del 91 por ciento de la población posee teléfonos móviles,¹²³ lo que tiene un gran potencial para incrementar el acceso y uso de servicios financieros.

El uso de canales no presenciales, que incluyen al teléfono celular, se está incrementando en el país. En el sector bancario, el 61 por ciento de las transacciones se realizan por canales no presenciales. (enero a septiembre 2019). En las entidades del SFPS se reporta un 12 por ciento de transacciones a través de canales digitales (agosto 2019). El 14 por ciento de las transacciones en el sector bancario y el 4 por ciento en el SFPS se hacen a través de teléfonos celulares.¹²⁴

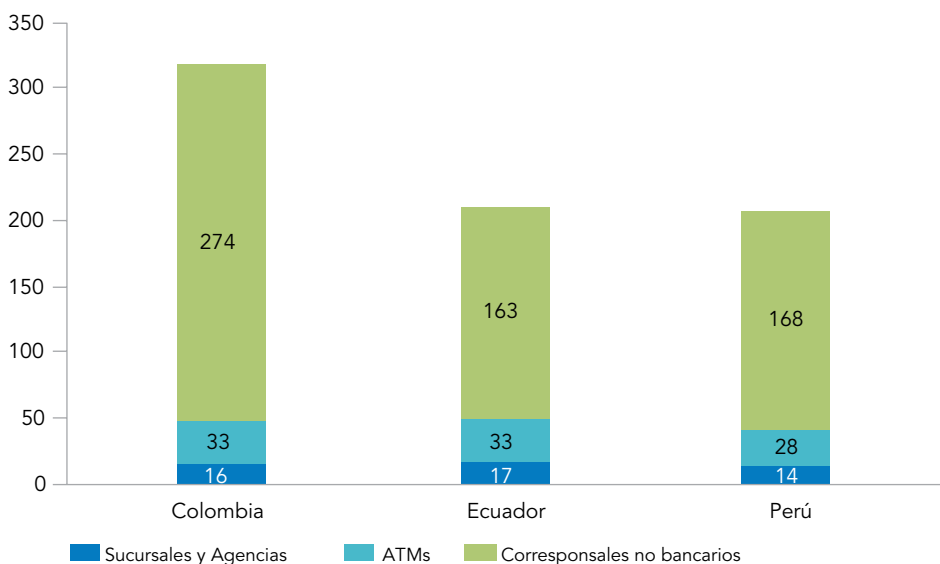
TABLA 17. Puntos de atención en Ecuador

	MATRIZ	SUCURSAL	AGENCIA	ATMS	CNB	TOTAL
Bancos Privados	24	137	873	4,544	27,340	32,918
Cooperativas de Ahorro y Crédito	565	185	1,003	1,043	497	3,293
Bancos Públicos	3	24	107	50	0	184
Mutuales	4	0	35	1	0	40
Total	596	346	2,017	5,638	27,837	36,435

Fuente: SB y SEPS.

Notas:

1. La información de la SB corresponde a octubre del 2019, y de la SEPS a agosto del 2019.
2. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito incluyen a Caja Central Financoop.
3. Los Corresponsales No Bancarios "CNB" incluyen a corresponsales solidarios, ventanillas de extensión y oficinas especiales.
4. La información incluye los puntos de atención registrados por 565 Cooperativas de Ahorro y Crédito y 4 Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la Vivienda, activas al 31 de agosto del 2019.
5. Las empresas consideradas como agregadores de pagos no son incluidas en las estadísticas de puntos de atención.

FIGURA 17. Puntos de acceso al sistema financiero en Ecuador y países de la Región por 100,000 habitantes

Fuente: Elaboración propia, en base a información pública disponible para los casos de Colombia y Perú, información provista por la SB y la SEPS en el caso de Ecuador, y el Banco Mundial 2019i.

Notas:

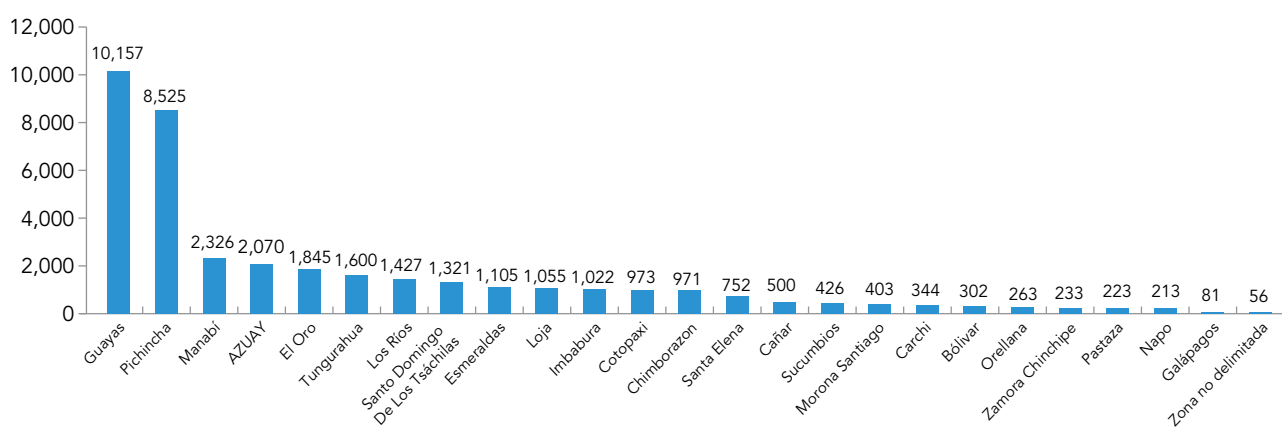
1. La información de puntos de atención de Colombia es al 2018.
2. La información de puntos de atención de Perú a junio del 2019.
3. La información de puntos de atención de la SEPS de Ecuador es a agosto del 2019.
4. La información de puntos de atención de la SB de Ecuador es a octubre del 2019.
5. Entre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

Los puntos de atención han aumentado de manera significativa en los últimos años, sobre todo en el SFPS. Entre 2015 y 2019, las oficinas en el sector bancario aumentaron un 85 por ciento, los ATM en 18 por ciento y los corresponsales no bancarios en 5 por ciento. En el SFPS entre 2017 y 2019, los ATM aumentaron un 135 por ciento y los corresponsales solidarios un 314 por ciento.¹²⁵ Se ha de notar que, en números absolutos, el número de puntos de atención del SFPS es muy inferior al de la banca, con lo que este aumento importante en canales no presenciales de las cooperativas debería continuar y acelerarse para favorecer la inclusión financiera.

La estrategia en el despliegue de puntos de atención de las instituciones financieras varía según su tipo institucional. Los bancos privados utilizan, de manera prioritaria, redes de agentes corresponsales no bancarios, no exclusivas, que constituyen el 83 por ciento del total de sus puntos. Las cooperativas de ahorro y crédito prestan servicios de manera mayoritaria a través de agencias (ver Tabla 17). Los bancos públicos no tienen una gran cantidad de puntos de atención. Habría que analizar si los existentes están localizados en zonas desatendidas, para su uso como mecanismo de expansión de la oferta. La Supercias está discutiendo un proyecto para la comercialización de seguros a través de distintos canales, que incluya a los del sistema financiero nacional.¹²⁶

Ecuador presenta una amplia, pero desigual cobertura geográfica por parte de las instituciones financieras (ver Figuras 18 a la 20). La cobertura oscila, aproximadamente, entre 1 punto de atención por cada 250 personas en las provincias con mayor cobertura, a 1 punto por cada 400 personas, en aquellas con menor cobertura. Los datos disponibles a nivel de parroquia¹²⁷ permiten tener una comprensión un poco más precisa de las dificultades de acceso. Existen 1040 parroquias en el país, de las cuales un 26.5 por ciento carece de puntos de atención en el sistema financiero. Esto significa que, al menos para operaciones básicas como pagos y depósitos, tres cuartos de la población tienen un punto financiero relativamente cercano. La población del 25 por ciento de las parroquias sin punto de atención tendrá que desplazarse a otra parroquia. Asimismo, puede apreciarse que ese 73.5 por ciento de parroquias cubierto, tiene tanto instituciones bancarias como cooperativas de ahorro y crédito en la mitad de los casos (51 por ciento), mientras que un 40 por ciento del resto solo cuenta con presencia de bancos, y el otro 10 por ciento solo con cooperativas (ver Figura 20). Se reporta a BanEcuador como el principal actor para brindar servicios financieros a las poblaciones en zonas rurales o alejadas.

FIGURA 18. Puntos de atención por provincia

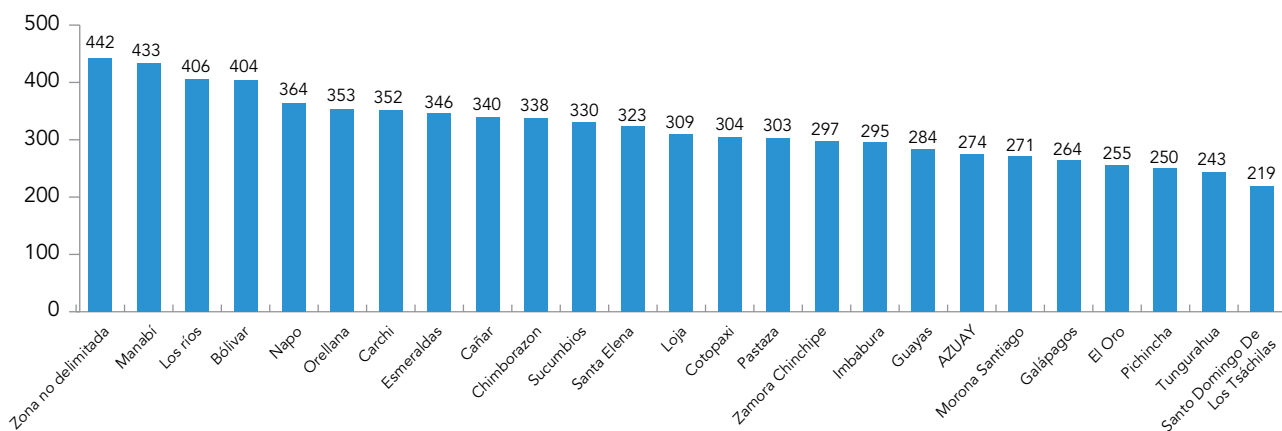


Fuente: Elaboración propia a partir de información provista para el diagnóstico por la SB y SEPS.

Nota: Los puntos de atención en los que respecta a ATM y corresponsales no bancarios / solidarios, pueden estar duplicados.

No se incluyen puntos de atención de empresas que agregan pagos.

FIGURA 19. Número de personas adultas por punto de atención



Fuente: Elaboración propia a partir de información provista para el diagnóstico por la SB y SEPS, y del BCE en lo que refiere a población adulta por provincia (BCE 2018a).

Nota: Los puntos de atención en los que respecta a los ATM y corresponsales no bancarios / solidarios, pueden estar duplicados. No se incluyen puntos de atención de empresas que agregan pagos.

La información existente permitiría construir un mapa de los puntos de atención geolocalizados, para tener una mejor idea del nivel de cobertura real en las distintas áreas geográficas. Tanto la SB como las SEPS cuentan con ejercicios similares para los puntos de atención de las instituciones a su cargo, pero no existen ni información ni mapas con puntos de atención del conjunto del sistema financiero (ver Anexo 5). Una mayor disponibilidad de información granular (por parroquias como mínimo, o con datos geolocalizados) es indispensable para entender los problemas de acceso a puntos de atención financieros.

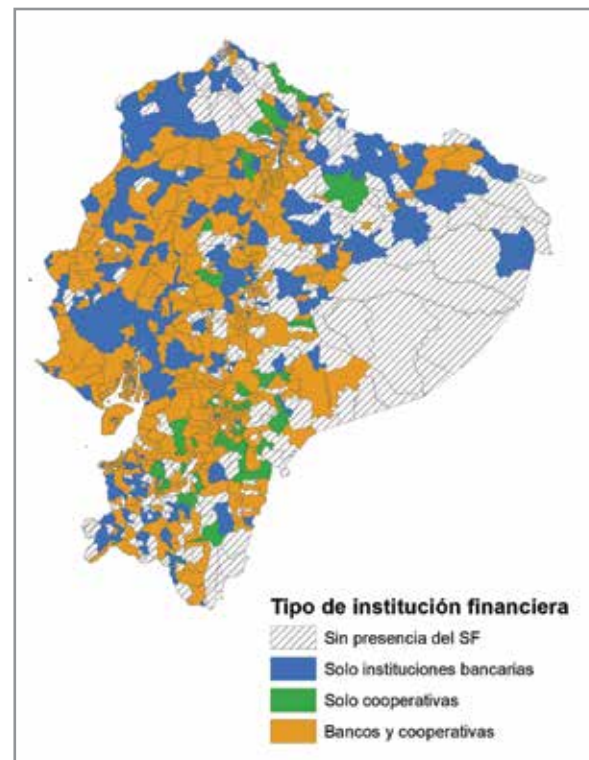
Más de la mitad de los usuarios de servicios financieros considera que los puntos de atención se encuentran muy lejos. Más del 30 por ciento de la población que no tiene cuentas señala como principal razón la distancia de los puntos de atención.¹²⁸ El 50 por ciento señala, además, que los puntos de atención donde habitualmente realizan sus transacciones se encuentran lejos o muy lejos.¹²⁹ La comparación con sus pares regionales en cuanto a este indicador también sugiere que la población siente que los puntos de atención no están suficientemente cerca (ver Figura 21).

Los clientes muestran preferencia por la utilización de puntos de acceso tradicionales como las sucursales o agencias de instituciones financieras.

Los puntos de atención más utilizados son las sucursales bancarias, seguidas por las sucursales de las cooperativas de ahorro y crédito (51 y 32 por ciento, respectivamente). Los cajeros automáticos y los corresponsales no bancarios son usados de manera habitual por apenas el 10 por ciento de usuarios, pese a la gran cantidad de estos puntos de atención en comparación al número de agencias (o similares).¹³⁰ Ello evidencia un bajo uso de canales digitales para efectuar transacciones.

Los corresponsales no bancarios son el punto de atención más numeroso, pero su despliegue podría potenciarse a través de cambios en el marco normativo. Las redes de agentes son manejadas principalmente por 3 grandes bancos (Banco Pichincha, Pacífico y Guayaquil).¹³¹ La infraestructura subyacente para su operatividad la proveen las empresas auxiliares de pagos, entre ellas Banred y Coonecta. Se observa una baja proporción en el uso de agentes por parte de las entidades del SFPS (15 por ciento del total de sus puntos de atención). La falta de expansión de estas redes puede deberse a los altos costos de la infraestructura de telecomunicaciones, a la inexperiencia en gestión, a la falta de interoperabilidad y al bajo nivel de uso de tarjetas de débito o de uso de otros canales digitales por parte de la población.¹³² También se identifican problemas anecdóticos en la calidad de atención al cliente, transparencia, y altos costos.¹³³ Con una regulación que permita la figura de administrador de redes de agentes, se podría generar una mayor competencia y el crecimiento

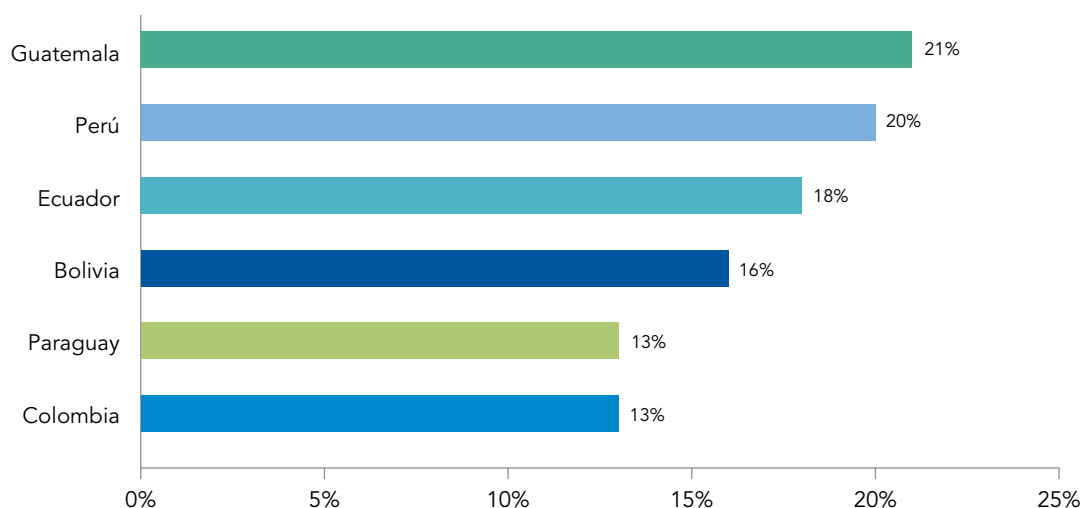
FIGURA 20. Mapa de cobertura de puntos de atención a nivel nacional



Fuentes: Elaboración propia a partir de información pública o proporcionada por la SB, SEPS, INEC.

Notas: No se cuenta con información de las siguientes 3 parroquias: El Pedrero, Manga del Cura y Las Golondrinas. La escala es determinada en función a los cuartiles de la variable de interés. No se incluyen puntos de atención de empresas que agregan pagos.

FIGURA 21. Proporción de adultos (+ 15 años) que señala no tener cuenta porque las instituciones financieras están muy lejos, en LAC



exponencial de puntos de atención. Otras barreras normativas importantes se evidencian en la incapacidad de abrir cuentas en estas instancias para las instituciones supervisadas por la SEPS, y la posibilidad estar sujetos a contratos de exclusividad (ver Tabla 18).¹³⁴

Los ATM son usados como puntos de descongestión de las entidades financieras, más que para ampliar su cobertura. La mayor proporción de ATM es propiedad de los bancos. (ver Tabla 17). Solo 16 Bancos participan de la Red de ATM, y otros 8 operan sus ATM dentro de su propia red.¹³⁵ Solo el 30 por ciento de los ATM se encuentra fuera de las oficinas de las instituciones financieras, y gestionan el 30 por ciento del total de las transacciones por los ATM.¹³⁶ Coonecta permite operar a las cooperativas con los bancos a través de una conexión indirecta, y no opera por el momento con tarjetas de franquicia internacional.

La información para evaluar los niveles de transaccionalidad a través de los diversos puntos de atención está fragmentada. Resulta difícil consolidar la información a nivel del sistema financiero a este respecto, por la ausencia de coordinación para su recolección y publicación. La información de la SB evidencia una proporción elevada de transacciones no presenciales (mayor al 60 por ciento), que incluyen transacciones por internet y banca celular. En el caso de las SEPS, las transacciones no presenciales son, aproximadamente, un 13 por ciento del total. Las transacciones a través de corresponsales no bancarios reportadas por la SB están alrededor del 3 por ciento del total, mientras que en las entidades del SFPP son del 0.3 por ciento. Las transacciones en ATM para los bancos están por encima del 13 por ciento, mientras que para las entidades del SFPS son alrededor del 20 por ciento.¹³⁷ Sería útil contar con información del sistema financiero en su conjunto (bancos y cooperativas), y con información a nivel regional, por cantones; en particular para los puntos de atención típicos de los segmentos con menor atención como los corresponsales no bancarios.

Existen puntos de atención que no están mapeados y que podrían facilitar la provisión de servicios financieros, ya sea bajo la figura de agentes corresponsales u otras. Estos puntos tienen en común que realizan algún tipo de actividad financiera. Tenemos, por ejemplo, los puntos de atención de las empresas de remesas, de las de giros postales y los puntos de empresas que agregan pagos cuando son gestionadas por empresas no finan-

TABLA 18. Algunas observaciones a la regulación de corresponsales solidarios

ARTÍCULO	MEDIDA	OBSERVACIÓN
	No se define quién puede ser corresponsal solidario.	Un mínimo de requisitos, en cuanto a trayectoria financiera y ética, son útiles para prevenir potenciales riesgos de fraude. No hay reglas claras sobre el uso de establecimientos comerciales ya existentes para estos efectos, ni sobre la posibilidad de que las cooperativas de niveles 4 y 5 puedan actuar como corresponsales solidarios u otros agentes corresponsales.
	No se regula de manera expresa a los administradores de redes de agentes.	La regulación de los administradores resulta importante para contar con una asignación de roles y responsabilidades efectiva.
Art. 13	Actividades permitidas no incluyen la apertura de cuentas.	
Art. 13	Limita algunos servicios al monto del US\$ 200.	Restricción innecesaria. Debería manejarse a discrecionalidad de la institución.
Art. 13	Obligación de entrega de documento de soporte	Parecería requerir entrega de soporte físico lo que puede encarecer operaciones
Art. 13	Pueden entregar información promocional con relación a los servicios.	Si son corresponsales solidarios de varias instituciones, ¿cómo garantizan que no haya malas prácticas para favorecer a una en particular? Los agentes corresponsales de los bancos tienen prohibida esta actividad.
Art. 14.	La autoridad de corresponsal solidario está condicionada a resultados de aplicación de metodología para analizar el grado de concentración de la actividad de las entidades en un territorio determinado.	Parece ser una restricción innecesaria dado que el propio modelo de negocio de los agentes suele cumplir esta labor.
Art. 14	Obligación de notificación de apertura de agente a la sociedad con 15 días de antelación.	Constituye un costo innecesario. Debería bastar con la notificación ex post periódica de la contratación de nuevos agentes. (art. 15).
Art. 16	Dentro del contenido del contrato se aborda la identificación de riesgos asociados y la forma en cómo el agente lo resolverá ante la entidad.	Es recomendable una mayor precisión con relación a la determinación de responsabilidades en casos de problemas de liquidez, fraude, riesgos operativos.
Art. 18	Establece requisitos mínimos que los corresponsales solidarios deben exhibir.	No se incluye información sobre mecanismo de solución de conflictos.

Fuente: Elaboración propia en función de la Resolución SEPS-IGT-ITICA-IGJ-2017-101.

Recomendaciones

1. Fomentar el intercambio de experiencias con ecosistemas en los que se haya desplegado de manera exitosa la red de corresponsales no bancarios y facilitar la incursión de administradores de red en el mercado. Supervisar el cumplimiento de normas con relación a protección al consumidor en estos puntos de atención; transparencia en los costos.
2. Evaluar las barreras desde la demanda para la utilización de agentes corresponsales.
3. Explorar el rol potencial de las empresas de remesas, los agregadores de pago, de las entidades del SFPS, y otros como agentes corresponsales.
4. Revisar la regulación de agentes corresponsales en relación con la imposibilidad de apertura de cuentas en el caso de la SEPS, la ausencia de un marco normativo para los administradores de redes de agentes, y la permisión de estar sujetos a contratos de exclusividad. Asegurar un terreno nivelado de juego para su uso.
5. Permitir el uso de agentes corresponsales no bancarios por parte de las empresas de seguros.

Recomendaciones, continuación

6. Explorar opciones para facilitar la interoperabilidad de los ATM y analizar los problemas para su uso por entidades financieras pequeñas.
7. Remover las barreras regulatorias que encarecen la oferta de redes de POS (tributarias, y de entrada al mercado). Impulsar la competencia en el mercado, para favorecer la disminución de costos.
8. Desarrollar un mapa geolocalizado con puntos de atención por tipo, incluyendo los puntos de los agregadores de pagos.
9. Construir capacidades en las entidades del SFPS para desarrollar y utilizar redes de agentes.
10. Explorar cómo mejor utilizar las redes de agentes para los pagos gubernamentales.
11. Implementar una encuesta a las redes de agentes para entender mejor las características de sus negocios: modelo de negocios, flujos transaccionales, demanda de los consumidores, limitaciones operativas, entre otros.
12. Recoger información de transaccionalidad y precios por tipo de punto de atención y por zona geográfica, que permita ver su evolución a lo largo del tiempo, y evaluar la cobertura del conjunto del sistema financiero.

NOTAS

122. Estos cálculos no incluyen los datos sobre POS, las sucursales y agencias de las cooperativas de ahorro y crédito, ni la banca pública.
123. Datos provistos por el Ministerio de Telecomunicaciones, 2019.
124. Datos provistos por la SB y la SEPS entre octubre 2019 y enero 2020.
125. Información provista por la SB y la SEPS, principios del 2020.
126. Conversación durante la misión en junio del 2019 con la Supercias.
127. División política territorial de menor tamaño en Ecuador.
128. BM 2017b, Global Findex.
129. BCE 2018b.
130. BCE 2018b.
131. Hay dos bancos incursionando en el despliegue de redes de agentes (Banco Delbank y Bolivariano) y una red de pagos (empresa auxiliar de servicios financieros) "Servibank". Ver Marulanda Consultores 2018, en función de información de la SB.
132. Comentarios durante la Misión de Diagnóstico en junio 2019.
133. Ver comentarios de los clientes. Facebook de Servipagos. En línea 8 de octubre del 2019. <https://www.facebook.com/pages/Servipagos/1432999816983652>.
134. Conversación durante misión en junio del 2019 con RFD.
135. SB 2020, comentarios provistos 14 enero.
136. Marulanda Consultores 2018 en función de información provista por la SB.
137. SB 2019e
138. La SEPS 2019 señala entre las entidades habilitadas al pago de pensiones alimenticias a la empresa privada Reporne.
139. Libro III, capítulo 12 de la Codificación de Resoluciones Monetarias y Financieras de Valores y Seguros.

INFRAESTRUCTURA FINANCIERA Y CONECTIVIDAD

6.1 SISTEMAS DE PAGOS MINORISTAS

La infraestructura para pagos minoristas debe ser capaz de proveer a los usuarios con una gama adecuada de instrumentos y servicios de pago. Incluye tanto la infraestructura de puntos de acceso como la de procesamiento de las transacciones.¹⁴⁰ Contar con un ambiente competitivo y un terreno de juego nivelado es esencial para la provisión de pagos minoristas. Una efectiva cooperación entre proveedores de infraestructura y de servicios financieros minoristas es necesaria para aprovechar de manera costo-eficiente las economías de escala y de alcance. Asimismo, es esencial la definición de parámetros que aseguren la compatibilidad entre los distintos servicios.¹⁴¹

Ecuador cuenta con un mandato legal claro para la promoción de la inclusión financiera a través del sistema de pagos. El sistema nacional de pagos¹⁴² está integrado por el sistema central de pagos y los sistemas auxiliares de pago. El BCE establece sus requisitos de operación, autorización, registro y divulgación. Las autorizaciones de funcionamiento son otorgadas por el BCE y las tarifas fijadas por la JPRMF. El BCE tiene la obligación de promover la participación de las entidades del sistema financiero nacional en el sistema de pagos y tiene el deber de fomentar la inclusión financiera mediante la ampliación del acceso y utilización de servicios formales a población excluida.¹⁴³

En Ecuador, el ecosistema de pagos se encuentra compuesto por infraestructuras de pago gestionadas por el Banco Central y las instituciones financieras. El Banco Central administra los principales sistemas de pagos minoristas en el país, mientras que los privados gestionan las redes de tarjetas, cajeros automáticos y las plataformas de pagos a través de dispositivos móviles.

Existen 4 sistemas de pagos minoristas en Ecuador administrados y operados por el Banco Central (ver Cuadro 11). Al segundo trimestre del 2019, el SPI y la Cámara de Compensación de Cheques son los sistemas que concentraban el mayor monto liquidado a través de los sistemas de pagos minoristas en Ecuador, concentrando entre ambos poco más del 90 por ciento.

6.1.1 Sistemas manejados por el BCE

El SPI es el principal sistema de pagos de Ecuador y su uso se ha incrementado de manera relevante en la última década. Es un sistema de pagos con liquidación neta diferida que efectúa la liquidación de las operaciones en diferentes horarios durante el día,

CUADRO 11.**Sistemas de pagos minoristas en Ecuador**

A continuación, se hace una descripción breve de los sistemas de pagos minoristas en Ecuador:

- El Sistema de Pagos Electrónicos Interbancario (SPI), que permite efectuar transferencias de recursos entre las cuentas de los clientes de las entidades participantes en dicho sistema (Bancos, Mutualistas y Cooperativas).
- El Sistema de Cobros Interbancario (SCI) permite a un cobrador, a través de una institución cobradora, realizar débitos de las cuentas de un pagador que residen en las instituciones que participan en el sistema (bancos, mutualistas y cooperativas).
- La Cámara de Compensación Especializada (CCE), se encarga de liquidar los resultados netos de las operaciones compensadas en otras redes de pagos, denominados sistemas auxiliares de pagos, como lo son aquellos que procesan pagos con tarjetas y transferencias instantáneas.
- La Cámara de Compensación de Cheques, encargada de la liquidación de estos medios de pago.

abonándose los recursos en la cuenta beneficiaria, a más tardar, al día siguiente de liquidada una transferencia. Participan 414 entidades, la mayoría cooperativas. El número y monto de operaciones liquidadas en SPI ha aumentado en los últimos años (ver Figuras 22 y 23). En 2019 liquidó 75 millones de pagos, por un monto de más de 113 mil millones de dólares, lo cual equivale a poco más del 98 por ciento del PIB de Ecuador. Este porcentaje aún está por debajo de países como México y Perú, en donde el valor liquidado anualmente a través de estos sistemas es de 3.8 y 6 veces el valor del PIB.¹⁴⁴

El uso del SPI se encuentra altamente concentrado en la banca, a pesar de una alta participación de cooperativas. La mayoría de los pagos los concentran la banca pública y privada, que efectuó poco más de 73 millones de pagos durante 2019, equivalentes al 97 por ciento del total de pagos liquidados a través de la plataforma. Las cooperativas, en contraste, apenas efectuaron 1.5 millones de pagos. En cuanto al monto, las bancas pública y privada liquidaron más de 104 mil millones de dólares, mientras que 6 mil millones de dólares fueron liquidados por las cooperativas.

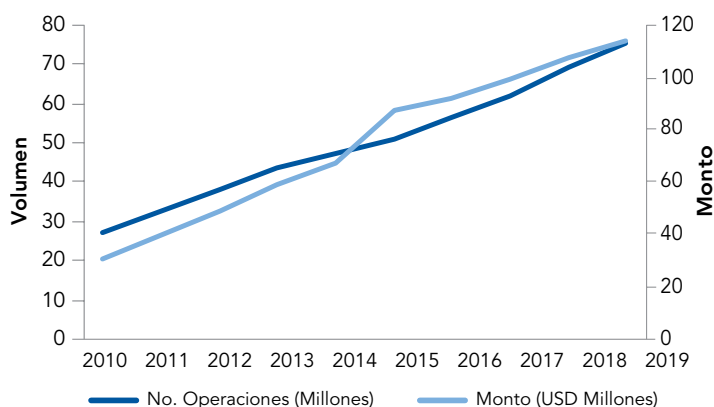
El uso del SPI para pagos de bajo valor se ha incrementado en los últimos años. El valor promedio de los pagos realizados a través del SPI se ha venido reduciendo: pasó de 1,600 a 1,506 dólares entre 2017 y 2019, mientras que el número y monto de transacciones liquidadas en el sistema incrementaron un 21.8 por ciento y un 14.6 por ciento, respectivamente, entre 2017 y 2019, lo que podría explicar una mayor adopción para efectuar pagos de bajo valor, sin embargo, esto contrasta con el valor promedio de las transacciones realizadas a través de otros tipos de medios de pago de bajo valor, como tarjetas (66 dólares).

A través del SPI se canalizan iniciativas que son relevantes para la inclusión financiera, además, en el corto plazo, se actualizará su plataforma tecnológica a fin de procesar pagos en tiempo real. Por medio del SPI se canalizan los pagos del gobierno, incluyendo

FIGURA 22. Proporción Monto liquidado SPI/PIB (corriente)

AÑO	SPI (MILLONES US\$)	PIB (MILLONES US\$)	SPI/ PIB
2010	30,946	69,555	44
2011	39,839	79,277	50
2012	49,428	87,925	56
2013	59,288	95,130	62
2014	67,756	101,726	67
2015	88,331	99,290	89
2016	92,755	99,938	93
2017	100,051	104,296	96
2018	107,670	109,454	98

Fuente: Banco Central del Ecuador.

FIGURA 23. Monto y volumen de operaciones liquidadas SPI

Fuente: Banco Central del Ecuador.

una parte de los subsidios entregados por el MIES. Además, cabe mencionar, que el SPI se encuentra en un proceso de renovación que le permitirá implementar mensajería basada en el estándar ISO 20022, con lo que, eventualmente, podrá liquidar pagos en tiempo real.

El Banco Central no tiene contemplado que esta nueva infraestructura sea utilizada para liquidar pagos de bajo valor. El Banco Central, como administrador del SPI, no planea desarrollar una funcionalidad para promover el uso de transferencias de bajo valor, como podría ser el aumento de su disponibilidad y la reducción de los tiempos de acreditación de las transferencias. Lo anterior a pesar de que es el sistema de pago más utilizado y en el que se interconecta el mayor número de instituciones. Incluso si las plataformas de pagos móviles pudieran ser interoperables con el SPI, a modo de alcanzar a un mayor número de instituciones, los receptores de pagos en el SPI estarían sujetos a los tiempos de acreditación de esta infraestructura.

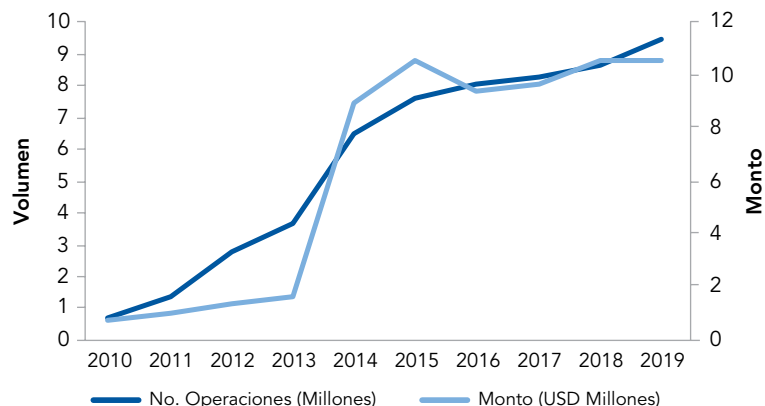
Al igual que el SPI, el SCI está altamente concentrado en la banca, a pesar de también tener una participación relevante del sector de cooperativas. El SCI es un sistema de pagos neto diferido, que liquida las operaciones enviadas al sistema en diferentes horarios, acreditando los cobros realizados hasta un día después de que se ha solicitado dicho cobro. En el SCI participan 388 entidades, la mayoría son cooperativas. En 2019, liquidó cerca de 9.5 millones de órdenes de cobro por poco más de 10.5 mil millones de dólares (ver Figuras 23 y 24). Su utilización ha venido disminuyendo, mientras que en 2017 liquidaba el 13.5 por ciento del PIB de Ecuador, en 2018 liquidó el 9.7 por ciento del PIB. Al igual que el SPI, la mayoría de los cobros los concentra la Banca, particularmente el BCE, el cual concentra prácticamente la totalidad de las órdenes de cobro.

El uso del cheque en Ecuador, a pesar de haber disminuido, continúa siendo relevante, lo cual representa un reto para la inclusión financiera. De 2017 a 2019 el número de cheques compensados a través de la Cámara de Compensación de Cheques (CCC) pasó de poco más de 31 millones de cheques a poco más de 29 millones de instrumentos compensados. El valor del cheque promedio ha aumentado de 1,774 dólares en 2017 a 1,868 dólares en 2019. Es importante resaltar que, a diferencia de otros países de Latinoamérica en donde el uso del cheque se ha reducido a tasa compuesta hasta en un 60 por ciento de 2012 a 2017, la reducción en Ecuador es de alrededor del 6 por ciento de 2014 a 2019.

FIGURA 24. Proporción Monto liquidado en SCI/PIB

AÑO	SPI (MILLONES US\$)	PIB (MILLONES US\$)	SPI/PIB
2010	1,355	69,555	2
2011	1,630	79,277	2
2012	2,189	87,925	2
2013	2,973	95,130	3
2014	11,215	101,726	11
2015	13,213	99,290	13
2016	13,369	99,938	13
2017	14,136	104,296	14
2018	10,511	109,454	10

Fuente: Elaborado con información de la web del BCE.

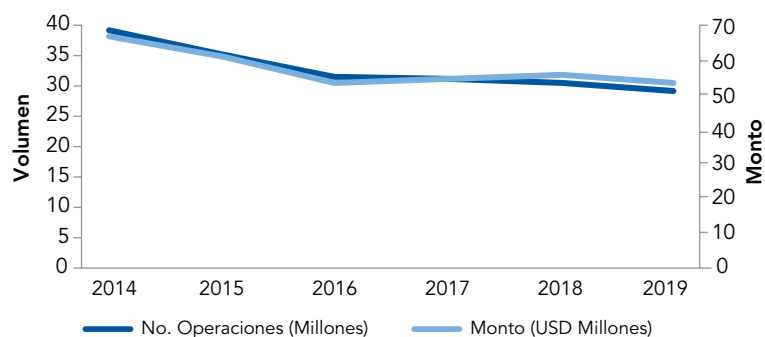
FIGURA 25. Monto y volumen de operaciones liquidadas—SCI

Fuente: Elaborado con información de la web del BCE.

FIGURA 26. Proporción Monto liquidado en CCC/PIB

ÑO	CCC (MILLONES US\$)	PIB (MILLONES US\$)	CCC/ PIB
2014	67784.55798	101726.331	66.63
2015	62013.80766	99290.381	62.46
2016	54074.72696	99937.696	54.11
2017	55403.75093	104295.862	53.12
2018	56431.86285	109454.309	51.56

Fuente: Elaborado con información de la web del BCE.

FIGURA 27. Monto y volumen de operaciones liquidadas en CCC

Fuente: Elaborado con información de la web del BCE.

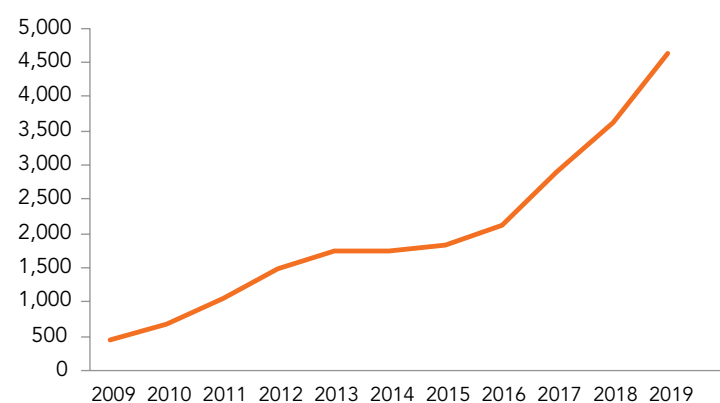
Se deben establecer medidas para reducir el uso del cheque como medio de pago. El uso del cheque parece decrecer a un ritmo lento, lo que impide la adopción de otros medios de pago que podrían facilitar la inclusión financiera; al respecto, se debe analizar el establecimiento de incentivos que reduzcan su uso, como por ejemplo, poner un límite a los montos y a los productos o servicios que se puedan pagar con cheques; sin embargo, se debe asegurar que la implementación de dichas medidas sea paralela al fortalecimiento de otros medios de pago digitales, a fin de asegurar que los usuarios cuenten con sustitutos que les sean convenientes.

El uso de CCE, que liquida medios de pagos, ha aumentado, pero los niveles de compensación que procesa aún son limitados, lo que es congruente con la poca adopción de pagos electrónicos. La CCE se encarga de liquidar los netos de las operaciones de aquellas entidades consideradas como sistemas auxiliares de pagos; entre estos se pueden considerar a sistemas que se encarguen de liquidar operaciones de dinero electrónico, redes de tarjetas de débito y/o crédito, remesas, entre otros. En 2019, la CCE liquidó poco más de 4.6 mil millones de dólares.

FIGURA 28. Proporción Monto liquidado en CCE/PIB

AÑO	SPI (MILLONES US\$)	PIB (MILLONES US\$)	SPI/PIB
2010	673	69,555	1
2011	1,039	79,277	1
2012	1,485	87,925	2
2013	1,747	95,130	2
2014	1,738	101,726	2
2015	1,825	99,290	2
2016	2,106	99,938	2
2017	2,903	104,296	3
2018	3,629	109,454	3

Fuente: Elaborado con información de la web del BCE.

FIGURA 29. Monto y volumen de operaciones liquidadas CCE (US\$ millones)

Fuente: Elaborado con información de la web del BCE.

6.1.2 Sistemas auxiliares de pago

Como una forma de regular nuevas figuras de proveedores de servicios de pagos, en 2016 se estableció la figura de sistemas auxiliares de pagos. La figura de sistemas auxiliares de pagos comprende a entidades que ofrecen servicios muy variados, entre ellas a las entidades de pagos, de redes y cajeros automáticos; las entidades que administren sistemas de compensación de tarjetas de crédito, tarjetas de débito, cajeros automáticos o redes de pago electrónico; entidades con depósitos de compensación y liquidación de valores públicos o privados; entidades que participan en el sistema central de pagos en calidad de administradores de red; entidades que efectúen remesas de dinero desde y hacia el exterior. Estos sistemas se encuentran regulados por el BCE, para ello se estableció que deberían contar con medidas que garantizaran la seguridad de las operaciones que ofrecen a sus usuarios y contar con planes de continuidad y contingencia, así como presentar ante el BCE la documentación en la que se detallan los servicios que ofrecerá y las tarifas que cobrará a sus usuarios, además del manual operativo en el que se incluyan, de ser el caso, los procesos de compensación a realizar.

Se debe plantear el rediseño de la regulación aplicable a los modelos de pagos innovadores y a los existentes. La actual regulación de sistemas auxiliares de pagos involucra a distintos tipos de participantes que prestan servicios disímiles, lo que implica que la regulación no está adecuada al actuar específico de cada tipo de institución. Por ello, la regulación de los sistemas auxiliares de pagos debe segmentarse de acuerdo con los distintos tipos de redes y servicios de pago e, incluso, crear nuevas figuras dentro de cada red a fin de definir claramente los roles, responsabilidades y requerimientos de cada participante del ecosistema de pagos. Para atender al tema de modelos de pagos innovadores, se podría considerar la regulación de empresas no bancarias como proveedores de pagos y de cuentas transaccionales como el dinero electrónico (ver secciones 4.5 y 7.1.1).

Existen plataformas o infraestructuras de acceso limitado, pero cuyas funcionalidades pueden ser de utilidad para la inclusión financiera. El servicio de pago inmediato ofrecido por Banred¹⁴⁵ es una plataforma que permite que se efectúen transferencias y pagos a tarjetas de crédito en tiempo real y con alta disponibilidad a través del uso de la infraestructura tecnológica de esta institución. Sin embargo, el uso de esta infraestructura está limitado a 8 Bancos y 6 Cooperativas.

6.1.2.1 Las plataformas de pago móviles

Adicionalmente, para impulsar el uso de pagos digitales, se regularon las plataformas de pagos móviles. Estas se encuentran facultadas para poder realizar transferencias entre cuentas de clientes de instituciones financieras, entre otros servicios de pago, y se autorizó a los sistemas auxiliares de pago para actuar como administradores de dichas plataformas. Dentro de la regulación establecida para las plataformas de pagos móviles, además de la obligación de contar con sistemas que garanticen la seguridad de las plataformas, se implementaron el acceso, sin restricción, a cualquier entidad financiera y la interoperabilidad de las plataformas con otras plataformas de pagos móviles.

Hasta el momento existen dos plataformas de pagos móviles, BIMO y BICOO. Las plataformas son administradas, respectivamente, por Banred y la Red Transaccional Cooperativa (denominada comercialmente como Coonecta), los que están autorizados para actuar como sistemas auxiliares de pagos. Ambas plataformas permiten realizar pagos instantáneos con alta disponibilidad (24 horas del día y 7 días de la semana), a través de aplicaciones instaladas en dispositivos móviles, para lo cual vinculan un número de teléfono celular con una cuenta en un Banco (BIMO) o en una Cooperativa (BICOO), lo que facilita la identificación de las cuentas de los usuarios. Ambas redes son interoperables y quien ejecuta la liquidación ante la CCE es Banred.

Es importante analizar por qué existe un gran número de entidades que no participa en las plataformas de pagos móviles existentes. Actualmente, solo poco más de una veintena de instituciones participa en dichas plataformas. En este aspecto, como ya se mencionó, las autoridades han incluido dentro de la regulación aplicable que el acceso a otras instituciones dentro de las plataformas de pagos móviles deberá darse sin restricciones, pero valdría la pena clarificar qué medidas específicas de acceso deben regularse a fin de que estas no se usen como barreras de entrada para potenciales participantes.

6.1.2.2 Empresas agregadores de pagos

El BCE autoriza a bancos y cooperativas, así como a instituciones no bancarias, a realizar operaciones de recaudación, cobro y pagos de distintos flujos de dinero, incluyendo cobro de servicios públicos y pago de subsidios. También autoriza a la compensación de estos flujos entre las instituciones que forman parte de su red. Las empresas no bancarias pueden prestar estos servicios a las distintas instituciones financieras que forman parte de su red. Existen dos empresas no bancarias con una amplia red de instituciones financieras integradas a su red. Estos son los casos, por ejemplo, de las empresas que operan bajo los nombres comerciales de Facilito o Servipagos.

Las operaciones de los puntos de atención, propios o tercerizados, a comercios minoristas por parte de estas empresas son muy similares a las realizadas por los agentes corresponsales no bancarios. Las empresas agregadoras de pagos no reciben depósitos a nombre de las entidades financieras integradas a su red, no pueden abrir cuentas bancarias, a diferencia de los agentes corresponsales no bancarios, pero sí realizan una variedad de servicios que incluyen la provisión de puntos de atención de terceros que permiten a los clientes de las instituciones financieras hacer débitos a cuenta.

La regulación y supervisión de estos operadores debe garantizar un adecuado manejo del riesgo y un terreno nivelado de juego en relación a los agentes corresponsales no bancarios. La presencia de estos operadores no bancarios en el mercado es muy positiva en la medida que prestan servicios especializados a entidades que no han invertido en su

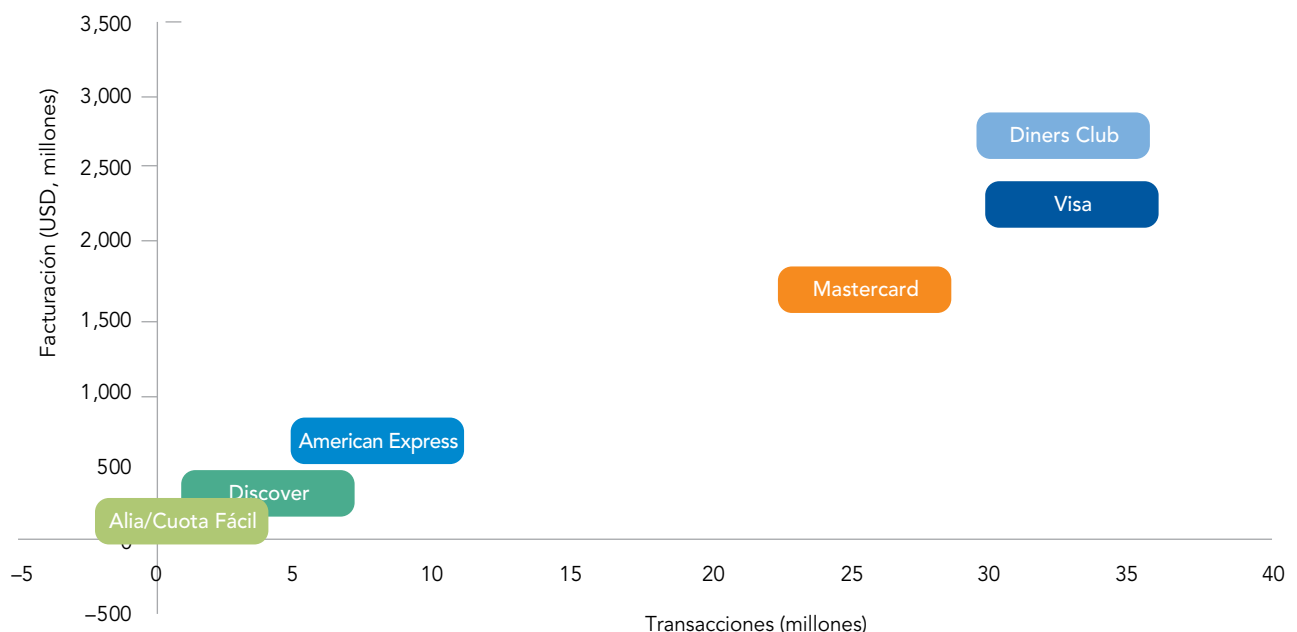
implementación, de manera independiente, por su complejidad y el gran volumen de transacciones que se necesitan para hacerlos rentables. Sin embargo, las autoridades del sistema financiero deberán coordinar para regular y supervisar de manera específica a estos actores, determinar su campo de acción de manera clara, y garantizar a la vez un ambiente propicio para la expansión de la figura de agentes corresponsales, en el que los agregadores de pagos se integren bajo condiciones proporcionales de juego, garantizando una competencia justa entre operadores, así como la seguridad y viabilidad de sus operaciones.

6.1.2.3 Redes de tarjetas

El mercado de tarjetas está dominado por las principales marcas internacionales y por pocos bancos. A finales de 2019, existían en Ecuador cerca de 3.5 millones de tarjetas de crédito. El mercado de dichas tarjetas en Ecuador es dominado por las marcas internacionales de tarjetas: *MasterCard* cuenta con una participación del 48 por ciento, *Visa* con un 27 por ciento y la red *Diners* mantiene una participación del 10 por ciento de las tarjetas emitidas. Particularmente, en el mercado de tarjetas de crédito se observa una alta dominancia de las 3 principales marcas.

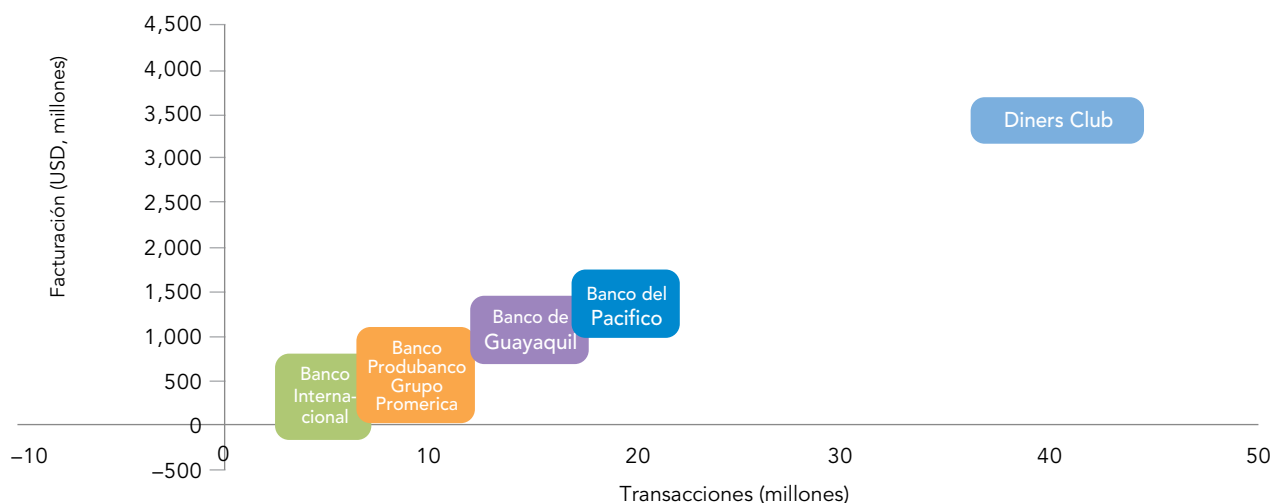
El mercado de emisión y adquirencia también se encuentra concentrado entre pocos participantes. Respecto a los emisores, las entidades con mayor participación son Banco Pacífico (26.2 por ciento), Banco Pichincha (18.5 por ciento) y Banco Diners (18 por ciento). Respecto al débito, a finales de 2019 existían en Ecuador poco más de 6.8 millones de tarjetas de débito. Los bancos con mayor emisión de tarjetas son Banco Pichincha (41.4 por ciento), Banco del Pacífico (16.8 por ciento) y Banco de Guayaquil (12.5 por ciento). A noviembre de 2019, se realizaron poco más de 131 millones de operaciones con tarjetas por más de 8.6 mil millones de dólares, lo que implicó una transacción promedio de 66 dólares. La transaccionalidad en el mercado de adquirencia como se muestra en la figura 29, está ampliamente dominada por Diners, de Banco Pichincha.

FIGURA 30. Posicionamiento en marca de tarjeta de crédito



Fuente: SB, 2019f.

FIGURA 31. Posicionamiento en adquirencia de tarjeta de crédito



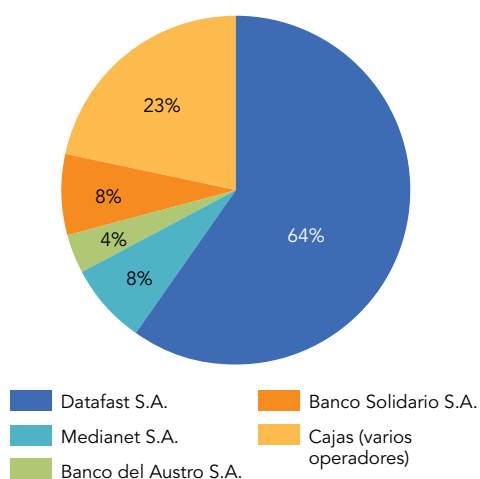
Fuente: SB, 2019f.

El mercado de emisión de tarjetas está avanzando hacia la adopción de tecnologías que facilitarían el uso de estos medios de pago. El mercado de tarjetas se ha desarrollado sobre la tecnología de chip, y en próximos años se migrará a la tecnología *contactless*, la que permitirá hacer un uso más eficiente y conveniente de las tarjetas.

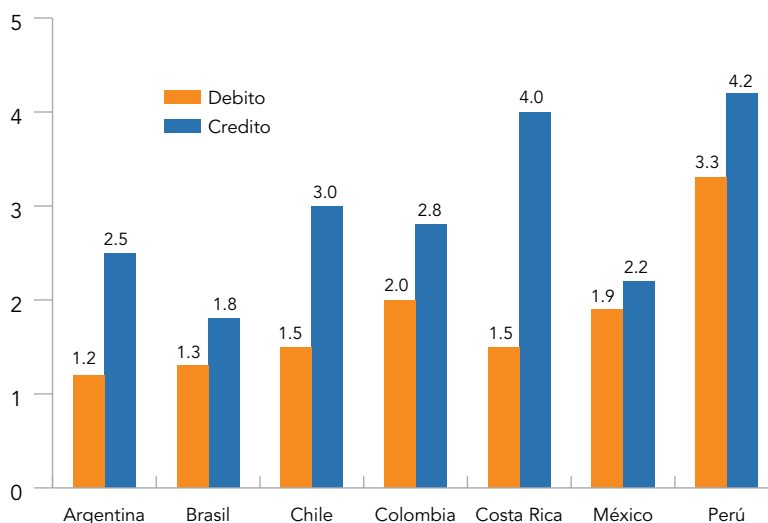
Los puntos de acceso para el uso de tarjetas son ofertados por pocas compañías, que son las mismas que participan en la labor de adquirencia, y las cuales son propiedad de los bancos emisores más grandes. Los puntos de acceso en Ecuador se dividen en Terminales Punto de Venta (TPV) y cajas (ver Figura 30). En términos de puntos de acceso de tipo TPV para el uso de tarjetas de crédito y débito existen 4 principales proveedores: Datafast (Banco Diners, entre otros), Medianet (Produbanco, entre otros), Banco del Austro (DataExpress) y Banco Sol, los cuales se constituyen como Compañías de Servicios Auxiliares, a fin de prestar este servicio, y son supervisadas por la Superintendencia de Bancos. Datafast controla este, ya que provee 75 mil de las 90 mil TPV operando en el país. En este aspecto es relevante señalar que el costo de renta de una TPV, es de alrededor de 16 dólares,¹⁴⁶ se ubica por arriba de los costos en países como Colombia, Perú y Uruguay.¹⁴⁷

Las tasas de descuento se consideran altas, pueden inhibir el desarrollo del mercado de tarjetas y promover la integración vertical. Respecto a las tasas de descuento, que se cobran a los comercios por el uso de tarjetas, estas son del 2 por ciento para transacciones realizadas con tarjetas de débito y del 4.5 por ciento para transacciones realizadas con tarjetas de crédito, porcentaje del cual se le asigna un 80 por ciento al emisor y el 20 por ciento al adquirente. Estas tasas se consideran altas en comparación con otros países de la Región, en donde dichas tasas se han regulado a la baja e, incluso, en algunos países, como Argentina,¹⁴⁸ se han establecido regulaciones para que año a año estas tasas tengan un valor decreciente.

Existen incentivos adicionales que limitan una mayor adopción de la tarjeta como medio de pago en los comercios. Los comercios en Ecuador que hacen uso de TPV están obligados a retener el Impuesto al Valor Agregado en compras realizadas con tarjeta, el que fluctúa entre el 0 y el 12 por ciento de cada transacción. Es relevante considerar que los tiempos para que a los comercios se les acredite el pago con tarjetas varían entre 24 y 48 horas una

FIGURA 32. Distribución de puntos de acceso (TPV y Cajas)

Fuente: Elaboración propia en base a información pública disponible en la web de la SB.

FIGURA 33. Tasas de descuento en países seleccionados 2017 (%)

Fuente: Minsait 2018.

vez realizadas las ventas. También, de acuerdo con evidencia anecdótica, los topes de tasa de descuento se aplican a los comercios con volúmenes de venta bajos, mientras que las tasas de menor valor son aplicadas a comercios con altos volúmenes de venta.

Las entidades de procesamiento son administradas y operadas por los emisores y no existen lineamientos claros para su funcionamiento, ni medidas que promuevan la interoperabilidad y competencia. Tratándose de las entidades encargadas de procesar y compensar los pagos realizados con tarjetas, estos se regulan como sistemas auxiliares de pago, sin embargo, la regulación aplicable no especifica lineamientos operativos detallados ni incluye provisiones que promuevan la competencia, como lo son unas condiciones de acceso y operación no discriminatorias. Tampoco se establece la interoperabilidad entre este tipo de sistemas.

Las autoridades financieras están tomando medidas para poder promover mayor competencia en el mercado de tarjetas. La Superintendencia de Bancos y el Banco Central están impulsando el proceso de multiadquirencia, con la finalidad de que los comercios puedan aceptar tarjetas de cualquier marca y promover así el uso de pagos con tarjeta, incluso han puesto a disposición de los usuarios de pagos con tarjeta un canal de atención, a fin de que puedan reportar situaciones en las que les sean restringidos los pagos con tarjeta en comercios en función de la marca de la tarjeta. No obstante, evidencia anecdótica señala que la interoperabilidad entre redes de tarjetas no se ha implementado y que aún hay aspectos técnicos que no permiten alcanzar la multiadquirencia.

Se debe procurar que las redes de tarjetas sean competitivas y que promuevan la aceptación y adopción de tarjetas. Las autoridades financieras deben consolidar su esfuerzo para finalizar el proceso de interoperabilidad de la red de pagos con tarjeta. Adicionalmente, la tasa de descuento y las correspondientes cuotas de intercambio en Ecuador podrían desincentivar la adquirencia, por lo que se debe evaluar la posibilidad de realizar ajustes a dichos valores. En particular, se debería analizar el establecimiento de una regula-

ción que permita a los proveedores justificar los valores de la cuota de intercambio, pero al mismo tiempo que faculte a las autoridades financieras a determinar el valor de dicha cuota. También, se debe realizar un proceso exhaustivo de revisión de las condiciones de competencia en el mercado de tarjetas, particularmente en lo relacionado a la integración vertical de dicho mercado, en especial, el efecto que tiene sobre la competencia la actual estructura accionaria de los distintos actores que intervienen en la red, a fin de asegurar que no existan prácticas que limiten la entrada de nuevos participantes, la afiliación de comercios o la imposición de condiciones de operación injustificadas como pueden ser ventas atadas, condicionamientos a usos de servicios financieros de determinados participantes y descuentos excesivos por volumen (ver Cuadro 12).

CUADRO 12.

Prácticas anticompetitivas en los mercados de tarjetas

En Latinoamérica se han encontrado prácticas discriminatorias en los mercados de tarjetas, principalmente asociadas a la integración vertical y la concentración de este mercado entre pocos participantes.

Brasil

En 2013, el Banco Central de Brasil, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Comercio, encontraron las siguientes prácticas en el mercado de tarjetas:

- Integración vertical con acuerdos de exclusividad, tanto formales como informales.
- Aumentos en la tasa de descuento para comercios que decidieran establecer relaciones con adquirentes fuera de las organizaciones integradas verticalmente.
- Venta cruzada y condicionada de productos.

México

En 2014, tanto la autoridad de competencia en México como el Banco de México detectaron las siguientes prácticas en el mercado de tarjetas:

- Integración vertical, concentrada en los seis bancos más grandes.
- Altos costos que inhibían las transacciones de bajo valor.

Argentina

En 2016, la autoridad de competencia en Argentina emitió una serie de recomendaciones a favor de la competencia en el mercado de pagos con tarjeta, mismas que estaban dirigidas al Banco Central y al Ministerio de Comercio y fundamentadas en la detección de las siguientes prácticas:

- Existencia de un solo adquirente para cada marca de tarjeta.
- Integración vertical concentrada en los principales bancos del país.

Chile

En 2017, la autoridad de competencia chilena realizó una serie de recomendaciones regulatorias para promover la competencia en el mercado de tarjetas, como producto de la integración vertical de todo el sistema en una sola institución (Transbank), cuya propiedad se encuentra en manos de los bancos.

Fuente: Bancos centrales, autoridades financieras y de competencia.

6.1.2.4 Redes de ATM

Las redes de procesamiento de los ATM son operadas por dos actores: Banred, y Coonecta. Banred es una empresa propiedad de 9 bancos, y Coonecta es propiedad de 25 cooperativas.¹⁴⁹ Cada red presta servicios, principalmente al tipo institucional al que pertenecen (Banred a bancos, y Coonecta a cooperativas), sin embargo, no son excluyentes. La mayoría de los ATM son propiedad de bancos grandes (como Pichincha, Guayaquil o Pacífico), aunque cualquier institución podría tener sus propios ATM. Los ATM cumplen con altos estándares de seguridad y el 68 por ciento se encuentran en oficinas bancarias.¹⁵⁰

Los costos que tienen que asumir las instituciones financieras para participar en estos sistemas y las distorsiones vinculadas a la imposición de tarifas a los clientes, parecen ser los principales obstáculos para una mayor utilización de este canal. Existen 16 bancos y 73 cooperativas que participan en la red de los ATM, lo que evidencia una gran proporción de entidades no participantes. Diversos actores han mencionado como principal obstáculo para su participación los costos de participación en la red, que se perciben como altos, y que varían en función del volumen de transacciones que se realicen. Asimismo, se ha identificado al menos una práctica vinculada a la determinación de tarifas en desmedro de los clientes. Las normas establecen las tarifas aplicables a los retiros de cajeros a través de los ATM de terceros, pues las actividades del cliente en el ATM de su propia institución no tienen costo (salvo el costo por la impresión del comprobante de la operación). Para compensar el efecto del techo sobre esa tarifa, las entidades han establecido límites sobre las transacciones, forzando a que el cliente, por ejemplo, haga varios retiros en un día, para que pague de manera reiterada la tarifa máxima por retiros. Esta distorsión probablemente está vinculada al hecho de que el 69 por ciento de los retiros en ATM se hacen en los ATM propios (los que no cobran tarifa).¹⁵¹

6.1.3 Rol del Banco Central

Las autoridades necesitan fortalecer su capacidad de supervisión y regulación de las infraestructuras de pagos. Adicionalmente, es importante señalar que nuevos retos en los ámbitos de seguridad informática y continuidad operativa requerirán que las autoridades financieras cuenten con equipos multidisciplinarios, capaces de implementar protocolos de respuesta a nivel del sistema financiero. A su vez, el mercado se beneficiaría de contar con más información pública sobre el funcionamiento y la estructura del mercado de los sistemas de pagos auxiliares y las plataformas de pagos móviles. La información disponible en la actualidad hace difícil monitorear los niveles de competencia o identificar las potenciales barreras de entrada al mercado.

Ecuador se beneficiaría de un consejo nacional de pagos integrado por actores privados y las autoridades financieras. En Ecuador se han implementado una serie de mejoras regulatorias encaminadas a una mayor adopción de pagos digitales, sin embargo, es necesario que estas nuevas iniciativas sean desarrolladas en un entorno de acceso no discriminatorio, en el que se promueva la competencia y la inclusión financiera. Por lo anterior, el establecer una estrategia nacional de pagos, elaborada por un amplio tipo de proveedores de servicios de pagos, en conjunto con las autoridades financieras, y que funcione a la par de la estrategia de inclusión financiera, podría ayudar a detectar áreas de mejora e innovación, así como asegurar que la implementación de las reformas al ecosistema de pagos digitales y su propio funcionamiento contribuyan a los objetivos de política pública.

Es necesario que el Banco Central tome un papel más activo en cuanto a promover el uso generalizado de pagos digitales.

Los sistemas de pagos de transferencias operados por el Banco Central no están diseñados para promover una adopción acelerada de pagos digitales. La disponibilidad limitada y la acreditación diferida del SPI no permiten que se adopte de manera generalizada como medio de pago y que, en consecuencia, facilite la inclusión financiera. Al respecto, las autoridades han expresado que su uso permanecerá enfocado en las transacciones de alto valor. Por lo anterior, valdría la pena realizar una revisión de la regulación de las condiciones de operación, acceso y competencia en la infraestructura de pagos; particularmente en la relacionada a plataformas de pagos móviles, ya que, aunque los principios de acceso y competencia están incluidos en algunas de las regulaciones aplicables a la infraestructura, habría que determinar si es necesario elaborar una regulación más prescriptiva, que asegure el cumplimiento cabal de estos principios, así como también procurar que la regulación aplicable a las condiciones de operación de la infraestructura permita una mayor adopción de pagos digitales.

También, debe contemplar iniciativas regulatorias que promuevan el uso de otros mecanismos de cobro y pago, como la estandarización de identificadores de cuentas y el uso de códigos *Quick Response* (QR), que potencialmente eliminen la necesidad y los costos de operar con un TPV y que fomentarían la competencia en el mercado de tarjetas.

Recomendaciones

- Reposicionar al BCE como actor líder en la promoción y articulación del sistema de pagos minorista, como elemento esencial para avanzar con los objetivos de inclusión financiera.
- Fortalecer la capacidad institucional del BCE en materia de regulación y supervisión de sistemas e infraestructuras de pagos minoristas.
- Rediseñar la regulación aplicable a sistemas auxiliares de pagos, a fin de asegurar que la regulación aplicable a los servicios de pagos sea conmensurada con el modelo operativo de cada servicio, así como los riesgos derivados de su prestación. En particular las normas de regulación y supervisión de las empresas agregadoras de pagos y las plataformas de pagos móviles.
- El BCE en coordinación con otros actores debe asegurar que existan condiciones de competencia en las plataformas de pagos móviles y procurar que su operación incentive la adopción de pagos digitales.
- Explorar las potenciales barreras de competencia y colaboración en el mercado, incluyendo temas de interoperabilidad y la percepción de altos costos de utilización de redes.
- Conformar un consejo nacional de pagos, en el que interactúen autoridades financieras y el sector privado.
- El BCE debe determinar un plan de acción que dentro de sus facultades y en coordinación con otras entidades, le permita asegurar que existan condiciones de competencia en el mercado de tarjetas, incluyendo las redes de ATM.
- El BCE debe trazar una estrategia para fomentar una disminución del uso del cheque.

6.2 INFRAESTRUCTURA PARA EL ACCESO AL CRÉDITO

Ecuador se encuentra en el puesto 112 de 190 países en el indicador de “facilidad de acceso al crédito”,¹⁵² con brechas significativas en temas de derechos de prestatarios.

Este indicador ubica dónde está un país (con relación al resto del mundo) con respecto a las mejores prácticas para facilitar el acceso al crédito, considerando factores regulatorios e institucionales. La Tabla 19 evidencia la necesidad de superar una amplia brecha con relación a los derechos de prestamistas y prestatarios, y la necesidad de reforzar la infraestructura de información crediticia (ver sección 6.3).

6.2.1 Los sistemas de Información Crediticia

Los sistemas de información crediticia son una herramienta importante para el análisis de riesgo crediticio, la profundización del crédito y la estabilidad del sistema financiero. Su objetivo principal es reducir las asimetrías de información entre prestamistas y prestatarios, y, por tanto, facilitan el acceso a servicios financieros de individuos y pymes. Contar con información confiable, completa y precisa es muy importante para el buen funcionamiento de los sistemas de información de crédito. Requieren de mecanismos de protección al consumidor eficaces para garantizar los derechos de privacidad y rectificar información. Además, tienen efectos en la estabilidad del sistema financiero, en tanto juegan un rol importante en la expansión del acceso a financiamiento responsable.

La inestabilidad jurídica generada por una ley en 2012 ha llevado a que hoy solo existan dos actores de este tipo en el mercado. Los operadores de estas bases de datos pueden ser los burós de crédito y los registros de información crediticia.¹⁵³ Una ley promulgada en 2012 en Ecuador dispuso que la información crediticia sería manejada exclusivamente por una entidad pública. En agosto de 2018, una nueva ley permitió que otras empresas privadas entren en el mercado.¹⁵⁴ A la fecha, hay 1 buró de crédito operando en el país hace más de 10 años, y otro con autorización emitida por la SB. El registro de información crediticia está a cargo de la SB y empezó a operar a finales de septiembre de 2018.¹⁵⁵

La información del mercado es incompleta y los mecanismos para rectificación de la información no son transparentes. El registro de información crediticia de la SB cuenta con información individualizada de personas naturales y jurídicas con operaciones con entidades del sistema financiero, y de los segmentos 1 y 2 del SFPS. Incluye además información de 1300 empresas del sector comercial. El buró de crédito manejado por Equifax tiene información de la banca pública y privada, con excepción del BIESS, lo que obstaculiza una gestión del riesgo crediticio efectiva en el sistema. También cuenta con información del sector de la SFPS, incluyendo algunos actores de los segmentos 2 al 5,

TABLA 19. Indicadores de acceso al crédito de Ecuador y LAC

INDICADOR	ECUADOR	LAC	EL MEJOR DESEMPEÑO SEGÚN LA REGULACIÓN	ESCALA DEL INDICADOR
Índice de derechos de prestamistas y prestatarios	1	5.4	12 (5 países)	1–12
Índice de información crediticia	8	4.9	8 (42 países)	1–8
Cobertura del Registro de Información Crediticia	0	14.6	100 (4 países)	1–100
Cobertura del Buró de Crédito	73.3	44.5	100 (25 países)	1–100

Fuente: Banco Mundial 2019e.

con información del sector real, de casas comerciales y empresas de telecomunicaciones, aunque no cubre a la totalidad de actores. El buró privado podría tener información más completa o complementaria a la recolectada por la SB, por lo que un intercambio podría contribuir con un mejor monitoreo de la estabilidad y manejo de riesgo crediticio en el mercado por parte de las autoridades del sistema financiero.¹⁵⁶ No hay información pública sobre los mecanismos para efectuar reclamaciones.¹⁵⁷ Información anecdótica señala que los mecanismos para la rectificación de información en el buró privado son de difícil acceso.

La información recolectada es amplia, pero está sujeta a riesgos de manipulación política. Se cuenta con información positiva y negativa de los clientes, pero se provee con rezago de un mes. Además, el buró de crédito está incorporando datos no tradicionales, como los transaccionales de las empresas de Telecomunicaciones. Sin embargo, los esfuerzos no han sido fructíferos para acceder a otras fuentes de información como del pago de servicios básicos o del SRI. Finalmente, los riesgos de manipulación política se expresan, por ejemplo, en la regulación emitida en 2018, que forzó a que se sacaran del sistema los reportes negativos de los ciudadanos que cancelaron sus deudas en los últimos 24 meses y de aquellos que lo hicieron en los siguientes 90 días a la regulación. Esta regulación llevó a que, en el caso de más de 1 millón de personas, se deje de tener visibilidad sobre su historial de mora.¹⁵⁸

El intercambio de datos es una práctica que debe ser fortalecida a través de regulación y un cambio cultural. La producción y el intercambio de información son herramientas esenciales en la expansión de servicios financieros digitales. La inexistencia de un único marco jurídico que facilite estos intercambios (como lineamientos para la implementación de API, o normas para la protección y privacidad de datos) y el recelo de las entidades a realizar estas prácticas, pueden ser factores que frenen la innovación y la expansión de servicios financieros digitales. Instituciones como el Ministerio de Telecomunicaciones o la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos (DINARDAP) han estado trabajando desde diferentes perspectivas en la facilitación del acceso a datos (ver Cuadro 13). La articulación del trabajo de estos y otros actores en crear un entorno de datos seguro y favorable a la inclusión financiera es esencial.

6.2.2 Sistema para transacciones garantizadas

Ecuador no cuenta con un marco jurídico e institucional único para las transacciones garantizadas. El país no cuenta con un marco jurídico único que facilite la utilización de bienes muebles como garantías reales en el marco de cualquier transacción financiera. El marco jurídico existente, si bien contempla determinadas figuras contractuales que trasfieren derechos típicos en el marco de un contrato de garantías muebles, como son el arrendamiento mercantil, y el *factoring*, no proveen de un marco que facilite el uso de cualquier activo como garantía mueble, no definen un marco genérico para su creación, publicidad y ejecución, y mucho menos articulan la utilización de estas garantías muebles con normas prudenciales, como por ejemplo, las referidas al manejo de provisiones.

Ecuador tampoco cuenta con un registro de garantías muebles a nivel nacional, que permita verificar los activos y sus cargas a través de una única base de datos electrónica. (ver Cuadro 14 sobre importancia de registro a garantías muebles). DINARDAP gestiona 14 registros mercantiles a nivel nacional y se apoya en los registros de propiedad en los más de 200 cantones en los que no se cuenta con registro mercantil. Los registros de la propiedad son gestionados de manera concurrente entre los municipios y DINARDAP, y se

CUADRO 13.**Avances en el tema de manejo y protección de datos personales.**

- El Ministerio de Telecomunicaciones y la DINARDAP presentaron a la Asamblea un proyecto de ley de datos personales, en septiembre del 2019, buscando que los ciudadanos en el marco de sus derechos y garantías, puedan definir qué información es pública y cómo se usa. La búsqueda de progreso en esta área está alineada con el trabajo del Ministerio con relación al plan Ecuador Digital y al de la DINARDAP en cuanto al manejo de datos públicos y proyecciones de trabajo con instituciones del sector privado.
- La normativa que rige a la DINARDAP (Ley de Registro de Datos Públicos) establece normas sobre el intercambio de información de bases de datos que han sido declaradas como registros públicos. Las normas aplicables se circunscriben al consumo de datos que puede ser realizados entre entidades del sector público, no se cierra a la posibilidad de que dichos procedimientos se puedan generar con entidades de naturaleza privada también, en este último caso sujetos a los parámetros que deben ser establecidos en la normativa de protección de datos que se encuentra actualmente en conocimiento de la Asamblea Nacional. Las bases de datos de Registro de Datos Públicos pueden incluir bases de datos que sean administradas por entidades privadas siempre que se justifique el interés público existente sobre la información que fuese declarada de esa forma. Además, tiene como competencia, entre otras cosas, la interoperabilidad de las distintas bases de datos del Estado (SRI, Registro Civil, etc.). Tienen proyectado empezar a trabajar en facilitar esta información al sector privado, incluyendo, por ejemplo, instituciones financieras para temas de cumplimiento de normas PLD/FT. Para ello es indispensable la aprobación de la ley de datos personales.

Fuente: Ministerio de Telecomunicaciones y DINARDAP 2020.

encargan de registrar los contratos de arrendamiento mercantil, prenda agrícola e industrial, entre otros.¹⁵⁹ Estos registros no permiten acceder a información sobre los derechos garantizados sobre bienes muebles, al no existir un marco normativo al respecto. Además, al funcionar de manera autónoma no permiten garantizar que un bien esté libre de cargas en todo el territorio nacional. Un registro de garantías muebles se caracteriza por ser unificado (a nivel geográfico, y con relación a los distintos activos muebles). No certifica la validez de contratos ni otorga valor a los bienes, sino que provee de información sobre los cambios en los derechos de propiedad (uso, goce y disfrute, entre otros) sobre dichos bienes, en función al reporte electrónico de la misma. DINARDAP tiene prevista la actualización del software de sus sistemas, incluyendo los registros cantonales para finales de 2020 (ver Anexo 7 con un resumen de las mejores prácticas en el manejo de estos registros).

El marco normativo aplicable para la recuperación del dinero otorgado en créditos con colaterales tampoco favorece a la expansión de este mecanismo. Los acreedores no cuentan con normas que prioricen el repago de su deuda en caso de insolvencia del prestatario, o en caso de que el negocio sea liquidado. No se prioriza el repago a estos acreedores cuando el negocio entra en un proceso de reorganización monitoreado por una corte, ni se les permite a las partes acordar la utilización de mecanismos alternos de resolución de conflictos para solucionar problemas vinculados. Tampoco se permite que el acreedor venda la garantía a través de una subasta pública u oferta privada, o que se quede con el bien para compensar la deuda.¹⁶⁰

CUADRO 14.**Importancia de los registros de garantías móviles y principales características**

Un sistema moderno de transacciones garantizadas tiene dos componentes fundamentales: el marco jurídico y el registro. El marco jurídico debe garantizar los derechos de los acreedores sobre el bien mueble. El registro provee de protección sobre la propiedad mueble en caso de insolvencia o impago. Este registro deberá cumplir con las siguientes características:

- Ser una base de datos centralizada, que contenga toda la información de interés respecto a un bien mueble: créditos a plazo, *factoring*, arrendamiento financiero, retención de título, trusts, entre otros.
- El registro de la información de interés por los prestamistas e individuos, para todo tipo de prestatarios (individuos y negocios).
- Plataforma web disponible 24/7.
- Registro basado en la notificación, es decir que no requiera la entrega de documentos. Implica un rol limitado de quien registra, sin responsabilidad.
- Registro sin intermediarios como notarios u otros. El registro debe realizarse por los prestamistas o sus representantes.
- Costos de acceso razonables, y que permitan la operación sostenible del registro.
- Seguridad de los datos: sistema de back-up, recuperación en caso de desastre y protección de información de los usuarios.

Fuente: Elaboración propia en base a Álvarez de la Campa 2013.

6.3 CONECTIVIDAD

Ecuador presenta bajos niveles de acceso a herramientas digitales y cobertura de internet y telecomunicaciones. De acuerdo con datos de ARCOTEL, el 66 por ciento de habitantes del país tiene cuentas de internet, de las cuales 12 por ciento corresponde a internet fijo y el 54 por ciento al móvil. Asimismo, el 91.4 por ciento de la población tiene líneas de teléfono móvil activas, estando la mayoría bajo la modalidad de prepago (72 por ciento).¹⁶¹ Las brechas de cobertura y de acceso a herramientas digitales son barreras importantes para la expansión de servicios financieros digitales. Información anecdótica señala que la cobertura en zonas rurales es baja, particularmente en áreas habitadas por población indígena.

El gobierno viene trabajando de manera coordinada en ampliar el acceso y la infraestructura a través del plan Ecuador Digital. Esta estrategia tiene 3 ejes: Ecuador conectado, Ecuador Eficiente y Ciberseguro, y Ecuador Innovador y Competitivo. Con el primero se ha trazado como objetivo alcanzar un 98 por ciento de cobertura con servicios de telecomunicaciones: voz, datos, fijo o móvil, hacia el año 2021. El segundo eje busca trabajar una estrategia nacional de ciberseguridad, y el tercero, busca promover proyectos que lleven al país a transformación digital. La estrategia es liderada por el Ministerio de Telecomunicaciones, a través de un comité de transformación digital. Se buscará la estructuración de mesas temáticas para elaborar una agenda de transformación digital

por sectores. En el tema de inclusión financiera están promoviendo la usabilidad de medios de pago y comercio electrónicos como habilitantes en el proceso de transformación digital. La promoción de la usabilidad implica fundamentalmente acciones de educación financiera. En el área de comercio electrónico, se busca trabajar con pequeñas y medianas empresas del sector turístico para fomentar medios de pago digitales y comercio electrónico.¹⁶²

Recomendaciones

De la infraestructura crediticia

1. Introducir reformas en los sistemas de información crediticia que provean de bases de datos más completas, que faciliten el acceso a información no tradicional por parte del buró de crédito, y que dispongan el intercambio de información para la mejora de la supervisión del sistema financiero.
2. Establecer un marco jurídico que permita la protección de datos personales que se integre con la regulación del sistema de información crediticia. Es necesario definir los protocolos de protección de datos personales, de seguridad de la información, incluido un análisis de riesgos, del tratamiento de datos crediticios en todo el ciclo de vida del dato. Estableciendo compromisos y obligaciones por parte de todos los intervinientes en el diseño y desarrollo de servicios que entregan datos crediticios o los consumen.
3. Desarrollar un marco jurídico e institucional único para transacciones garantizadas.
4. Reformar la regulación para que se facilite la recuperación de dinero de préstamos en créditos con colaterales.

Conectividad

1. Articular los objetivos del plan Ecuador Digital con objetivos de conectividad para la expansión de servicios financieros.
2. Hacer pública información con mayor granularidad sobre la cobertura de la red de internet, sobre todo en lo que respecta a cobertura geográfica, y población por características.
3. Coordinar con el Ministerio de Telecomunicaciones acciones en materia de educación financiera.
4. Articular el plan de impulso de comercio electrónico con estrategias para avanzar en pagos digitales.

NOTAS

140. La infraestructura para impulsar los pagos minoristas puede incluir el sistema de pagos interbancarios, las redes de pagos de tarjetas, los servicios de referencia crediticia, las plataformas de intercambio de información, el sistema de pagos de alto valor, infraestructura confiable de comunicaciones, e infraestructura que facilite la identificación de los usuarios (Banco Mundial 2012).
141. Banco Mundial 2016, p. 18-21.
142. De acuerdo con el Código Orgánico Monetario y Financiero, el sistema nacional de pagos comprende el conjunto de políticas, normas, instrumentos, procedimientos y servicios por medio de los cuales se efectúan, de forma directa o indirecta, las transferencias de recursos gestionados a través de medios de pago y la liquidación de valores entre distintos participantes.
143. Art. 13 del Código Orgánico Monetario y Financiero.
144. INEGI y Banco de México, Banco Central de Reserva del Perú.
145. <https://www.banred.fin.ec/Servicios/Pago-inmediato>.
146. https://www.datafast.com.ec/Servicios/Documentos/DEBITO_ALQUILER_POS_V.6.0-ANEXO_2.pdf.
147. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42502/1/S1701014_es.pdf.
148. http://www.bcra.gov.ar/Noticias/Noticia_directorio.asp.
149. Marulanda Consultores 2018 en función a información provista por la SB.
150. Marulanda Consultores 2018 en función a información provista por la SB.
151. Marulanda Consultores 2018.
152. Indicador de la publicación Haciendo Negocios, del Banco Mundial 2019e.
153. Banco Mundial 2019.
154. Marulanda Consultores 2018.
155. Ver SB sitio web: <https://www.superbancos.gob.ec/bancos/registro-de-datos-crediticios-2/>.
156. Equifax reportó que en la actualidad no tiene acuerdos de esta naturaleza con los reguladores. Conversación noviembre del 2019.
157. La Constitución de la República del Ecuador prevé la acción de habeas data a través de la cual toda persona, por sus propios derechos o como representante legitimado para tal efecto, tiene derecho a conocer la existencia y a acceder a los documentos, datos genéticos, bancos o archivos de datos personales e informes que sobre sí mismo, o sobre sus bienes, consten estos en entidades públicas o privadas, en soporte material o electrónico. Así mismo se reconoce el derecho a conocer el uso que se haga de ellos, su finalidad, el origen y destino de información personal y el tiempo de vigencia del archivo y datos. Esta garantía la tiene que presentar el titular afectado una vez que el daño se ha producido. Una Ley de Protección de Datos podría dar solución a esta ausencia, toda vez que a través de esta se puede establecer reglas que eviten transgresiones y se viabilicen mecanismos específicos para facilitar los procesos de rectificación.
158. Información proporcionada por Equifax durante la misión en junio 2019, y enero 2020.
159. Ver en línea <http://registromercantil.gob.ec/trámites-frecuentes-rm/89-inscripciones/387-cancelacion-contratos-arrendamiento-mercantil.html>.
160. Banco Mundial 2019e.
161. ARCOTEL. Estadísticas de Telecomunicaciones. <http://www.arcotel.gob.ec/estadisticas2/>.
162. Información provista durante la misión en junio del 2019 y una entrevista en noviembre del 2019, por parte del Ministerio de Telecomunicaciones.

DIVERSIDAD DE PRODUCTOS Y ADECUACIÓN

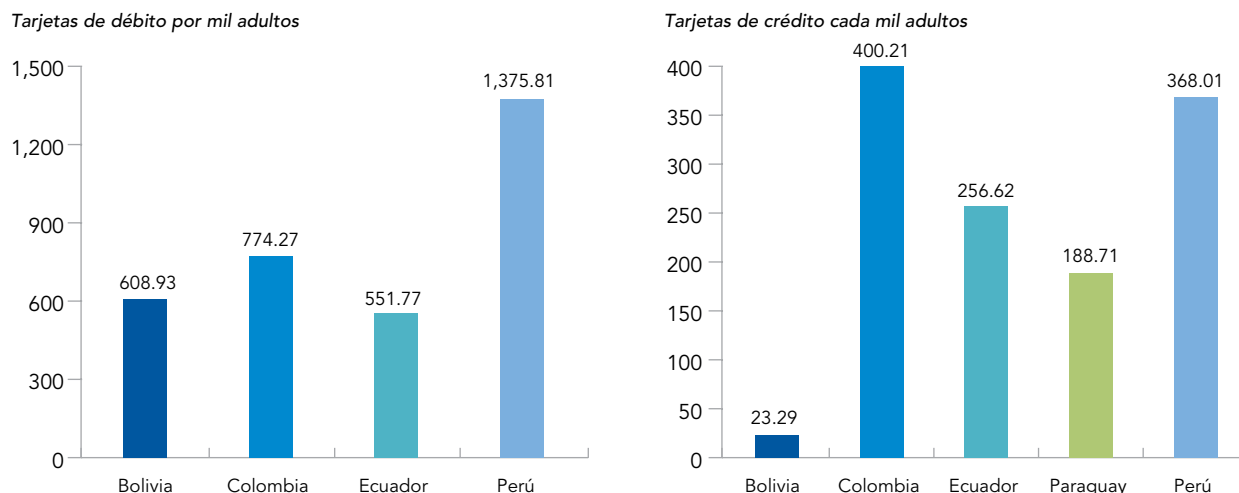
En esta sección se analiza la oferta adecuada de productos y servicios para favorecer a la inclusión financiera. Se cubre una amplia gama de productos, entre los que se incluye pagos, ahorro, crédito, seguros y pensiones. Asimismo, el análisis incluye la perspectiva de acceso y uso de individuos y empresas.

Una característica distintiva de la oferta de productos y servicios financieros en Ecuador es la determinación vía regulación de techos fijos sobre las tarifas, costos, y tasas de interés, lo que tiene repercusiones en la oferta sostenible y adecuada de productos financieros. Todos los servicios financieros están sujetos a la determinación de precios máximos. Ello genera la disminución de la oferta de determinados productos sujetos a tarifas muy estrictas, o bien la creación de esquemas complejos en la estructuración de precios que terminan afectando al consumidor y su confianza en el sistema financiero. Los techos a las tasas de interés, por ejemplo, parecen haber disminuido la oferta de créditos pequeños y el número de desembolsos.¹⁶³ Además, se limita la innovación dado que lleva a las entidades a no querer diseñar productos altamente riesgosos por no poder cobrar costos reales incurridos.¹⁶⁴

7.1 INDIVIDUOS

7.1.1 Pagos y cuentas transaccionales

La digitalización de pagos y la expansión de cuentas transaccionales es una tarea pendiente en Ecuador. La información sobre uso de medios de pago electrónico (tarjetas de crédito o débito) posiciona a Ecuador por debajo de sus pares a nivel regional (ver Figura 34), y solo el 30 por ciento de la población reporta haber recibido o realizado un pago digital durante el último año (ver Global Findex 2017). La información del lado de la oferta no es pública, granular o de fácil acceso, lo que dificulta la comprensión de la evolución de los instrumentos de pagos y de sus principales proveedores. Por su parte, el acceso a cuentas presenta niveles similares a otros países de la Región, pero por debajo de los óptimos. Una estrategia comprehensiva para la expansión de pagos digitales y cuentas transaccionales tendría que facilitar la competencia en el mercado de pagos, disminuir los costos y mejorar la gama de productos ofertados.

FIGURA 34. Medios de pago electrónicos en Ecuador¹⁶⁵

Fuente: FMI 2019e. Datos al 2018.

Nota: Paraguay no reportaba data de tarjetas de débito para este período.

Alrededor del mundo, las cuentas básicas son un tipo de cuentas transaccionales que facilitan la inclusión de personas de bajos ingresos, aunque en Ecuador su diseño e implementación no son óptimos. Se definen como un tipo de depósitos a la vista, sujeto a determinados límites transaccionales (monto máximo, número de transacciones), sobre los que se puede pagar intereses, y que se benefician de tarifas máximas establecidas por la JPRMF. (ver Tabla 24). Información anecdótica señala que las instituciones financieras pueden tener cuentas transaccionales de costo cero, pero no identificarlas como cuentas básicas. También pueden haber diseñado un producto con estas características solo aplicable a usuarios del MIES. No se hace publicidad de este tipo de cuentas, y los usuarios del sistema financiero desconocen su existencia.

Las cuentas básicas existen desde hace más de 10 años, pero la información sobre su evolución e impacto en la profundización es escasa. Constituyen aproximadamente el 0.03 por ciento del total de depósitos de sistema financiero público y privado.¹⁶⁶ El número personas con cuentas básicas en el país, a octubre de 2019, era de alrededor de 660 mil personas, de las cuales el 0.2 por ciento son atendidas por el SFPS. Esta baja proporción puede deberse a que, aunque existen cuentas transaccionales de costo cero en el sector cooperativo, ellas no se identifiquen como cuentas básicas. La SEPS empezó el proceso de recolección de esta información a partir de octubre de 2019. La información sobre las características de los productos, disponibilidad, o aceptación por parte de consumidores, no es de fácil acceso.

El marco de regulación y supervisión de las cuentas básicas requiere ser revisado para hacer más eficiente su oferta. Tanto los bancos como las entidades del SFPS están sujetos a una regulación muy similar que permite la apertura remota de estas cuentas y su utilización para una amplia variedad de transacciones, incluyendo el cobro de subsidios del estado, el envío o recepción de remesas, o el cobro de los beneficios de la seguridad social (ver Tabla 20). Las normas aplicables prescriben que solo se pueden abrir y operar dos cuentas en el sistema financiero nacional, lo que resulta difícil de identificar, debido a la falta de mecanismos para un cruce de información al respecto. La regulación no contempla la posibilidad de que las cuentas básicas sean utilizadas por empresas. Además, pese a que la

TABLA 20. Características de cuentas básicas, para bancos y entidades del SFPS

CUENTAS BÁSICAS	ATRIBUTOS DE LAS CUENTAS BÁSICAS	COMENTARIOS
A quién se le otorga	<ul style="list-style-type: none"> Exclusivamente para personas naturales. 	<ul style="list-style-type: none"> Excluye a pymes.
Transacciones permitidas	<ul style="list-style-type: none"> Todo tipo: depósitos, retiros, pagos, compras en locales afiliados, envío y recepción de transferencias domésticas e internacionales, cobro de subsidios y transferencias gubernamentales. A elección del cliente: referencias bancarias, corte de estado de cuenta, y consulta de saldo y transacciones. 	
Formas de apertura	<ul style="list-style-type: none"> Presencial y no presencial. Los requerimientos de identificación de clientes son simplificados para as cuentas básicas. Hay un proceso de debida diligencia simplificado, pero requiere que la entidad determine ese tipo de operaciones como de bajo riesgo. Para el procedimiento no presencial, se reconoce de manera expresa que no hay necesidad que el solicitante entregue documentación física. En el caso de las entidades del SFPS se reconoce la facultad de la entidad a requerir a las personas interesadas que deban presentar documentos, la apertura presencial de las cuentas. 	<ul style="list-style-type: none"> Se reporta dificultad en implementar apertura no presencial por problemas de LD/FT. Puede que debida diligencia se esté aplicando de manera “no simplificada” o que haya mucha aversión al riesgo por parte de las instituciones financieras en la aplicación de la ley. Los corresponsales solidarios no pueden abrir cuentas. Los corresponsales no bancarios pueden recibir la documentación para la apertura, pero deben esperar confirmación de la institución financiera para abrir la cuenta. Requiere habilitación de canales virtuales que no necesariamente están desarrollados por las instituciones financieras o que no son de fácil acceso para el cliente (web, móvil a través de datos). BIMO y BICO habrían resuelto parcialmente el problema de apertura remota.
Protección	<ul style="list-style-type: none"> Está cubierta por el fondo de seguro de depósitos. La cancelación de la cuenta es inmediata. Solo se pueden abrir dos cuentas en el sistema financiero. 	
Costos	<ul style="list-style-type: none"> No requiere depósito inicial. Se pone tarifa máxima a tres servicios financieros: retiro de efectivo a través de ATM, a través de corresponsales no bancarios, y por transferencias interbancarias. Para los bancos es obligatorio el reconocimiento de intereses. 	<ul style="list-style-type: none"> El reconocimiento del pago de intereses para los bancos podría encarecer los costos en la provisión del producto.
Límites transaccionales	<ul style="list-style-type: none"> Saldo máximo mensual: dos salarios básicos o menos a decisión de la entidad financiera. Los retiros y depósitos por día no pueden superar un salario básico unificado. Los retiros y depósitos mensuales no pueden superar cuatro salarios básicos. 	

Fuente: Elaboración propia en función a JPRMF 2019, Resolución 518-2019-F.

ley permite la apertura de las cuentas básicas vía remota, los agentes corresponsales solidarios solo pueden recoger información para la apertura.¹⁶⁷ Finalmente, los procesos para aprobación de cuentas tanto físicas como virtuales resultan largos y engorrosos.¹⁶⁸

Las autoridades financieras podrían favorecer a la expansión en el uso de cuentas básicas a través de diversas medidas. SB y SEPS podrían promover de manera activa que los proveedores de servicios financieros promuevan el uso de cuentas básicas, destrabando en la medida de lo posible, y a través de diálogo con la industria, las razones detrás de la falta de interés en su provisión y, al mismo tiempo, persuadiendo a través de incentivos financieros y no financieros sobre la necesidad de provisión. También podrían realizar acciones

específicas para generar mayor conocimiento en los consumidores sobre las ventajas de este producto. Finalmente, deberían ampliar los esfuerzos para recolectar de manera granular y consistente información sobre cuentas básicas que incluya apertura de cuentas, uso, cargos mensuales, etc. Un estudio de la oferta y la demanda de este producto podría contribuir a entender de mejor manera las barreras en el uso de estas cuentas. Existen experiencias internacionales exitosas de impulso a la inclusión financiera a través de este producto. En Zambia, por ejemplo, las cuentas básicas suman el 12 por ciento del total de las cuentas.

El uso de medios de pago electrónicos está limitado por una oferta reducida, distorsiones normativas y prácticas comerciales que encarecen los productos finales. Las entidades financieras tradicionales están avanzando en la adopción de canales digitales para la prestación de servicios financieros. Información de la SB indica que entre enero y septiembre de 2019 el 60 por ciento de las transacciones fueron por canales no presenciales. Sin embargo, la falta de competencia en el sector, debido, en parte, a la imposibilidad de la entrada al mercado de entidades especializadas, no ha contribuido a dinamizar la oferta de pagos. Información anecdótica señala otras barreras que encarecen la utilización de pagos digitales o de servicios a través de canales móviles como el alto costo de las comisiones vinculadas al uso de tarjetas (débito y crédito), la necesidad de las entidades financieras de costear, o cubrir altos costos determinados por el operador de celular, que varían según el volumen de transacciones, la prohibición de cobros por las operaciones en ventanilla, que se contraponen con la permisibilidad de cobros en puntos de atención como los agentes corresponsales, desincentivando el uso de estos canales, entre otras.¹⁶⁹

Ecuador no regula la oferta de cuentas transaccionales provistas por entidades no bancarias autorizadas y especializadas en la provisión de servicios de pago. Las cuentas transaccionales posibilitan el almacenamiento de dinero con la finalidad de realizar o recibir pagos. Pueden ser cuentas en entidades financieras reguladas, como es el caso de las cuentas básicas en Ecuador, o pueden ser instrumentos prepagados, basados en dinero electrónico, y provistos por una gran variedad de actores, incluyendo a proveedores de servicios de pagos que no captan depósitos y a empresas de telecomunicaciones.¹⁷⁰ Ecuador no regula estas últimas. Las mejores prácticas a nivel internacional promueven el otorgamiento de licencias a entidades no bancarias para la oferta de cuentas de dinero electrónico o cuentas transaccionales (ver Cuadro 15). A nivel mundial, un 59 por ciento de países regulan a la figura de entidad no bancaria encargada de emitir dinero electrónico, y en LAC el 44 por ciento de países la contemplan.¹⁷¹

En Ecuador se ha regulado la creación de una infraestructura de pagos específica e interoperable, para la utilización de cuentas (básicas, corrientes o de ahorros) por parte de individuos, a través dispositivos electrónicos. Otros países no regulan la infraestructura subyacente a las cuentas transaccionales. La regulación de las plataformas de pagos móviles (PPM) tiene entre sus objetivos principales el de vigilar el proceso de compensación de las transacciones de pago móvil.¹⁷² El pago móvil hace referencia a las transferencias de fondos originados desde una cuenta en un banco o cooperativa, para efectuar cobros o realizar pagos. Las entidades autorizadas como sistemas auxiliares de pagos o como servicios auxiliares del sistema financiero, pueden solicitar una autorización para funcionar como PPM. Los servicios a brindar incluyen pago de impuestos, de consumo de servicios básicos, el cobro del bono de desarrollo humano y otras subvenciones, entre otros que determine el BCE. Los sistemas auxiliares de pago autorizados como PPM,¹⁷³ hasta la fecha, son dos: Banred y Coonecta, y le han dado un nombre homogéneo a la aplicación para el acceso de

CUADRO 15.**Criterios que considerar en la regulación de cuentas transaccionales provistas por instituciones no bancarias (dinero electrónico) e implementación en LAC**

Hay cuatro factores claves para la expansión de servicios financieros digitales desde la perspectiva de la inclusión financiera:

1. Permitir que instituciones no bancarias obtengan una licencia para operar como emisores de dinero electrónico. Estas instituciones podrán aceptar fondos de personas contra la emisión de cuentas de dinero electrónico (cuentas transaccionales) para su repago a futuro. No estarán sujetas a todas las normas prudenciales aplicables a los bancos.
2. Permitir el uso de agentes por parte de las instituciones del sistema financiero, incluyendo estos proveedores de dinero electrónico.
3. Diseñar un marco basado en el riesgo para el cumplimiento de la debida diligencia del cliente, de manera que se reconozca la posibilidad de efectuar un proceso simplificado de debida diligencia para estas cuentas.
4. Las normas de protección al consumidor se aplican a todos los proveedores de servicios financieros digitales y productos.

Solo Colombia y Uruguay en la Región cumplen con todos estos requisitos, pero son muchos más los países que tienen licencias para proveedores de dinero electrónico no bancarios: Perú, México, Bolivia, El Salvador, Paraguay, entre otros.

Fuente: Elaboración propia a partir de CGAP 2018 and EIU 2019.

los clientes a sus cuentas en las distintas instituciones financieras. En el caso de Banred el nombre es BIMO,¹⁷⁴ y en el caso de Coonecta, el nombre es BICO.

La forma de comercialización de la aplicación y el esquema de funcionamiento del producto pueden resultar confusos y no generan incentivos para un mayor acceso al sistema financiero por parte de potenciales clientes. Esta regulación no fomenta mayor competencia en el mercado, en la medida que no se autoriza a nuevos proveedores ni se generan nuevos productos. El uso de la infraestructura se fomenta a través de una aplicación (web o móvil) como “billetera móvil”,¹⁷⁵ lo que podría confundir al cliente con respecto a las responsabilidades por potenciales problemas con el manejo de los fondos. El modelo de negocio no favorece a una mayor penetración en segmentos no atendidos de la población. El hecho de que el uso de la aplicación se comercialice bajo un solo nombre reduce los incentivos para un despliegue de estrategias de afiliación de nuevos clientes por parte de las instituciones financieras. Dado que este producto ha sido recientemente lanzado, puede beneficiarse de lecciones extraídas a partir de experiencias similares. La Tabla 22 presenta las lecciones aprendidas de la experiencia peruana y su potencial impacto en el caso ecuatoriano.

Hay características del producto y lagunas regulatorias que deberían ser analizadas por las autoridades del sistema financiero. La “billetera móvil”, gestionada por los sistemas auxiliares de pago, es una aplicación web que vincula el número de celular con una cuenta existente, para fomentar la transaccionalidad a través de medios electrónicos. En tal sen-

tido, su mayor beneficio pareciera ser el fomento de pagos digitales. El marco actual no permite la creación de verdaderas “billeteras móviles” como BIM en Perú o Venmo en Estados Unidos, siguiendo estándares internacionales, puesto que el producto que se comercializa como BIMO o BICO solo permite transferencias de cuenta a cuenta en instituciones financieras. Además, no queda claro por qué los negocios no pueden hacer uso de la misma (ver Bimo, preguntas frecuentes). La regulación no dice nada al respecto. Otro aspecto que parecería no estar regulado está vinculado con el manejo, almacenamiento, y derechos sobre la información de los clientes, por parte de los PPM. Finalmente, estos productos carecen de una estrategia de comunicación eficaz por parte de las PPM y parecen carecer también de estrategias claras para su expansión a partir de casos de uso específicos (pagos de persona a persona, pagos de gobierno, etc.).

Los pagos gubernamentales requieren una estrategia que permita su canalización al 100 por ciento a través del sistema financiero formal. En total, en Ecuador, hay más de 800 mil personas que participan en estos programas, de las cuales más del 70 por ciento son mujeres.¹⁷⁶ En la actualidad, todos los pagos del gobierno a personas se realizan a través de instituciones financieras, pero la gran mayoría se desembolsa por ventanilla. Solo el 15 por ciento de las diferentes transferencias monetarias que realiza el gobierno a través del MIES se depositan en cuentas en el sistema financiero. Ello evidencia una gran oportunidad para avanzar en inclusión financiera y reducir la brecha de género en el acceso a cuentas. El MIES ha estado analizando cómo mejorar la identificación de los sujetos receptores y hacer más eficiente el sistema de entrega del subsidio. También ha puesto en marcha un programa denominado “pago seguro” para migrar, de manera progresiva, los pagos por ventanilla a depósitos en cuenta. Este proyecto enfrenta grandes retos debido a factores como

TABLA 21. Problemas enfrentados en la implementación de BIM en Perú

PROBLEMAS ENFRENTADOS EN BIM	POTENCIALES IMPLICANCIAS PARA EL MODELO DISEÑADO EN ECUADOR
La falta de integración entre la plataforma de dinero electrónico y el Core bancario, llevó a que los agentes tuvieran que manejar dos sistemas diferentes (POS para sus tareas de corresponsales no bancarios, y teléfono USSD para las de BIM).	En Ecuador, la infraestructura de la red de agentes tendrá que conectarse a los sistemas manejados por Banred y Coonecta, lo que puede generar distorsiones o barreras al uso de estos sistemas por parte de otras redes de agentes.
El que sea un producto de marca blanca no favorece a su comercialización por parte de las entidades financieras, y genera competencia directa con billeteras propias (desarrolladas por las instituciones financieras de manera individual).	Las billeteras a ser utilizadas por las PPM son BIMO y BICCO, que también funcionarán como una suerte de marca blanca para los distintos bancos y cooperativas. Puede que ello genere problemas de competencia con las billeteras existentes desarrolladas por algunos bancos.
Los agentes corresponsales no bancarios requieren capital de trabajo por separado para las operaciones con BIM.	Problema que muy probablemente se produzca para aquellos agentes corresponsales no bancarios no gestionados por las PPM
Ausencia de interoperabilidad con cuentas en las instituciones financieras, incluyendo cuentas dentro de la misma entidad.	Dado que la billetera móvil vincula un teléfono a una cuenta, es un problema que probablemente también se genere en Ecuador.
El alcance de BIM está limitado por la presencia de sus agentes, que en la actualidad no es significativa en áreas remotas o rurales.	En Ecuador también la presencia de agentes es limitada, más aún si pensamos en los agentes desplegados por las PPM.
Se ven afectados por la falta de conectividad adecuada en algunas partes del país.	Es posible que este problema también surja en Ecuador.
La falta de estrategia de comunicación y de casos de uso, ralentizó la adopción del producto	No se ha visto que las PPM cuenten con una estrategia de comunicación ni hayan seleccionado casos de uso para expandir el producto.
No puede incorporar a redes administradoras de agentes.	No se han regulado administradoras de redes de agentes.

Fuente: Elaboración propia a partir de FSAP Perú, y la JPRMF 2019.

TABLA 22. Transferencias monetarias en Ecuador

TRANSFERENCIAS MONETARIAS	CONTENIDO
BDH	Consiste en una transferencia monetaria condicionada mensual de US\$ 50,00, conceptualizada para cubrir vulnerabilidades relacionadas a la situación económica del núcleo familiar.
BDH variable	El Bono de Desarrollo Humano, por efecto del componente variable y dependiendo de la conformación del núcleo familiar, será hasta por un monto máximo de US\$ 150 mensuales.
Pensión para adultos mayores	Consiste en una transferencia monetaria mensual de US\$ 50,00 dirigida a las personas de 65 años en adelante, que no acceden a cobertura de la seguridad social contributiva.
Pensión para personas con discapacidad	Transferencia monetaria mensual de US\$ 50,00 dirigida a las personas con discapacidad igual o mayor a 40 por ciento, establecida por el Ministerio de Salud Pública, que no acceden a cobertura de la seguridad social contributiva
Pensión mis mejores años	Pensión no contributiva de US\$ 50 a US\$ 100 a los adultos mayores identificados en condiciones de extrema pobreza conforme el índice del Registro Social 2013.
Bono Joaquín Gallegos Lara	Tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida, atención y cuidado de personas con discapacidad física, intelectual y psicosocial severa, con enfermedades catastróficas, raras y huérfanas y menores de 14 años viviendo con VIH-SIDA, en condición socioeconómica crítica.

Fuente: MIES, en línea <https://www.inclusion.gob.ec/bono-de-desarrollo-humano1/>.

Notas: Esta tabla no cubre las transferencias recibidas por los campesinos a través del IESS porque no están desagregadas. Ellos reciben pensiones por enfermedad, maternidad, discapacidad, vejez, invalidez y muerte. Otro flujo que podría incluirse en las estrategias de formalización de pagos a través del sistema financiero son los montos transferidos por concepto de pensiones alimenticias.

la falta de información sobre el nivel de acceso de los usuarios MIES a los puntos de atención del sistema financiero, la ausencia o altos costos de interoperabilidad de las cuentas, los potenciales problemas de fraude que se generan en el uso de canales del sistema financiero y los débiles mecanismos de protección al consumidor.¹⁷⁷

La canalización de remesas a través del sistema financiero formal presenta grandes oportunidades de negocio y para la inclusión financiera, que actualmente están siendo desaprovechadas. El flujo de remesas hacia y desde Ecuador tiene un tamaño significativo para la economía del país. Las remesas representan el 3 por ciento del PIB,¹⁷⁸ y a 2019, el total de remesas recibidas superó los 3 mil millones de dólares, mientras que el monto de remesas enviadas, a 2018, estuvo alrededor de los 467 millones de dólares (0.4 por ciento del PIB).¹⁷⁹ El 18 por ciento de los ecuatorianos envió o recibió remesas domésticas durante el año anterior, pero, solo la tercera parte de las personas que envían o reciben remesas lo hizo a través de una institución financiera.¹⁸⁰ Los costos de envío de remesas hacia Ecuador, de los distintos corredores, están por encima promedio global (6.84 por ciento). Así, por ejemplo, enviar dinero de España a Ecuador en promedio cuesta 7.24 dólares, de Italia a Ecuador cuesta 7.97, y de Estados Unidos a Ecuador, 6.98 dólares.

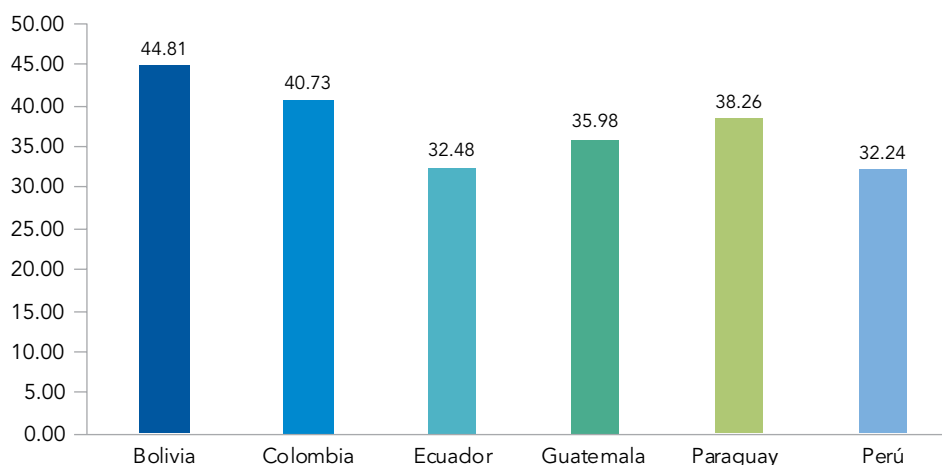
Adicionalmente, información anecdótica sugiere un alto nivel de informalidad en la salida de remesas.¹⁸¹ Esta situación se debe, en parte, a la dificultad para formalizar acuerdos entre empresas del sistema financiero y empresas de remesas, que benefician a los clientes, que preferirían no recibir sus remesas en ventanilla por la mala calidad de la atención (largas colas), por las condiciones sobre la disponibilidad del efectivo (límites sobre los retiros y cobros por cada retiro), entre otras razones. La canalización de las remesas a través del sistema financiero también debería contemplar acciones por parte de los proveedores de servicios para promover la utilización de productos diversos como ahorros a plazo, créditos o inversiones.

Las remesas podrían beneficiarse de cambios normativos e institucionales que permitan reducir los costos de canalización a través del sistema financiero. Un marco normativo favorable para estos productos facilitaría la apertura remota de cuentas transaccionales y la utilización de medios electrónicos de pago, pues hay muchos nacionales en el extranjero que quisieran mandar dólares desde el exterior, pero no pueden abrir una cuenta. Esto se lograría, por ejemplo, autorizando a las empresas de remesas para que funcionen como proveedoras de servicios de pago.¹⁸²

7.1.2 El ahorro

Ecuador presenta diversos productos financieros de ahorro, como cuentas corrientes, a la vista y a plazo, aunque su penetración comparada con otros países de la Región es baja. Solo considerando información del sector bancario, los depósitos (volumen y número de personas) se encuentran por debajo de los niveles de países con ingresos similares o inferiores. Aunque han crecido ligeramente en los últimos 5 años (ver Figuras 35 y 36).¹⁸³ Los bancos privados concentran la mayoría de los depósitos por volumen, con el 71 por ciento del total del sistema financiero (ver Tabla 23).

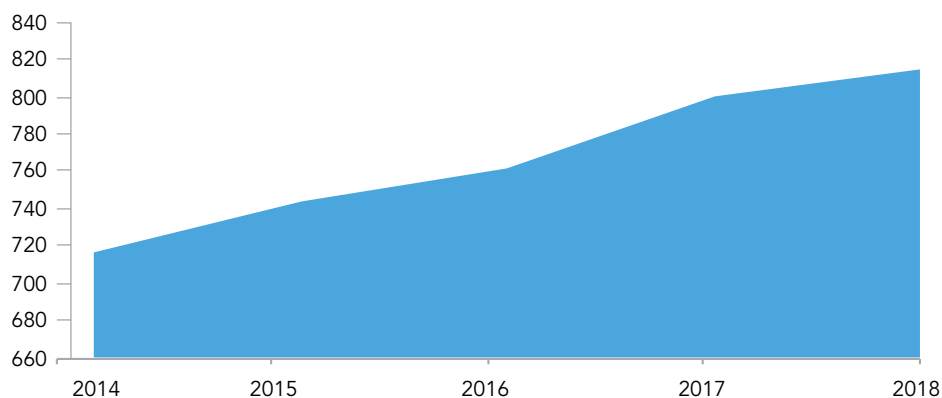
FIGURA 35. Depósitos en bancos comerciales como proporción del PIB



Fuente: FMI 2019e. Datos al 2018.

Nota: Esta información no toma en cuenta al sector cooperativo, porque estos datos no son reportados al IMF.

FIGURA 36. Evolución del número de depositantes en Bancos entre el 2014 y 2018



Fuente: FMI 2019e. Datos al 2018.

Nota: Esta información no toma en cuenta al sector cooperativo, porque estos datos no son reportados al IMF.

TABLA 23. Depósitos en el sistema financiero, por tipo de depósito y de institución (US\$)

TIPOS DE CUENTAS	BANCOS	BANCA PÚBLICA	MUTUALISTAS	SEPS SEG 1	SEPS SEG 2	SEPS SEG 3	TOTAL
Ahorro	8,313,660,000	513,840,000	276,116,502	2,658,373,167	393,495,369	215,985,355	12,095,353,891
Vista*	18,626,610,000	776,380,000	—	—	—	—	19,402,990,000
Plazo	11,943,080,000	3,008,870,000	579,552,576	5,891,913,120	847,732,508	400,002,699	22,091,598,327
Cuentas básicas	14,690,000	600,000	—	1,669	7,170	—	15,298,839
Ahorro	21%	12%	32%	31%	32%	35%	23%
Vista	48%	18%	—	—	—	—	36%
Plazo	31%	70%	68%	69%	68%	65%	42%
Cuentas básicas	0,04%	0,01%	—	0%	0%	—	0.03%

Fuentes: Elaboración propia, datos proporcionados por la SB y la SEPS.

Notas:

1. Los datos de la SB fueron proporcionados en millones de dólares y tienen como fecha de corte octubre del 2019. El porcentaje se obtuvo, con la división de cada cuenta y subcuenta con relación al total de la cuenta—obligaciones con el público.
2. En el caso de los bancos, los depósitos a la vista incluyen depósitos de ahorro.
3. Los datos de la SEPS tienen como fecha de corte agosto del 2019.
4. Las entidades del SFPS no tienen cuentas vista o corrientes.
5. La SEPS no proporcionó datos de segmentos 4 y 5.

Tener fondos insuficientes y los altos costos de los productos financieros son mencionados como las principales razones para no tener cuentas. No hay información comprehensiva que permita verificar el alto costos de los productos.¹⁸⁴ Los altos costos de estos productos financieros probablemente están vinculados con el alto costo de cumplimiento de normas de prevención de LD/FT, la obligatoriedad de entrega de tarjeta de débito, el bajo uso de instrumentos digitales para operarlas (por parte de los clientes y de las entidades, pues se tiene que tener un expediente físico por cada cuenta), y el desconocimiento del cliente sobre la oferta de cuentas básicas. Facilitar la conexión al registro de identidad o a algún registro de personas jurídicas por parte de las instituciones financieras, reduciría de manera significativa los costos de cumplimiento respecto a normas de “Conoce a tu cliente” y, por tanto, de acceso al sistema financiero.

El ahorro muestra altos niveles de informalidad, cuyas causas deben ser exploradas para un mejor diseño de los distintos productos financieros. Los desafíos y problemas descritos para el uso de cuentas transaccionales y pagos digitales deben evaluarse considerando los altos niveles de informalidad en el ahorro. Pese a que el 34 por ciento de la población reportó haber ahorrado durante el año anterior, solo un 12 por ciento lo hizo en instituciones financieras reguladas. Esto puede deberse, en parte, a la desconfianza de la población hacia las instituciones financieras debido a la crisis que enfrentó el sistema hace aproximadamente 20 años (ver Cuadro 16). Otras causas, de carácter más sociocultural, pueden estar vinculadas con bajos niveles de comprensión de los productos financieros, falta de familiaridad con mecanismos no tradicionales de acceso y nuevas tecnologías, percepción distorsionada sobre los costos, entre otras.¹⁸⁵

La oferta de las cuentas de ahorro requiere ser revisada para hacer más eficiente su entrega. Los proveedores de servicios financieros podrían revisar el diseño de sus productos y su forma de difusión para entender mejor los retrocesos producidos en los niveles de penetración. La recolección de información más detallada sobre los productos y sus características en el mercado resulta importante para cumplir con este objetivo.

CUADRO 16.**Causas de la crisis del sistema financiero entre los años 1998 y 2000**

- Entre 1998–2000, se produjo una profunda crisis en el sistema financiero, a raíz de malos manejos en determinadas entidades bancarias (créditos vinculados a accionistas principales), debilidades de los procesos de regulación y supervisión, dificultades en recuperación de la cartera sobre créditos para actividades del sector primario afectadas por el Fenómeno del Niño, y la disminución del precio internacional del petróleo.
- Todo ello llevó al cierre de 2 bancos en el año 1998. A ello se sumó una demanda excesiva de dólares, y fuertes presiones sobre la tasa de interés en sucres por la crisis asiática y rusa, que derivó en una salida importante de capitales privados.
- En 1999 se cerraron las líneas de crédito del exterior a los bancos nacionales, que acudieron a créditos de liquidez del BCE, que tuvo que incurrir en emisión monetaria. Ello condujo a una devaluación del sucre de alrededor del 300 por ciento.
- En marzo del 1999, para evitar el hundimiento del sistema bancario, se decretó feriado bancario, y se congelaron a 1 año los vencimientos de los depósitos de clientes en bancos privados y off-shore.
- La medida no evitó el quiebre de bancos que concentraban más del 50 por ciento de depósitos, entre ellos el banco más grande del país.
- En el año 2000 se adoptó el dólar como moneda de curso legal. A raíz de esta crisis, se produjo una fuerte migración y el consecuente incremento de remesas (Entre 1993 y 2005, las remesas crecieron casi 10 veces).

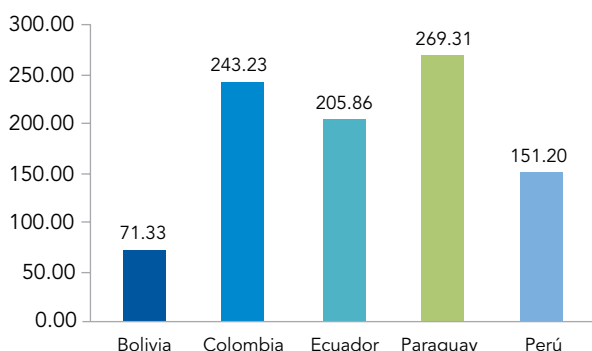
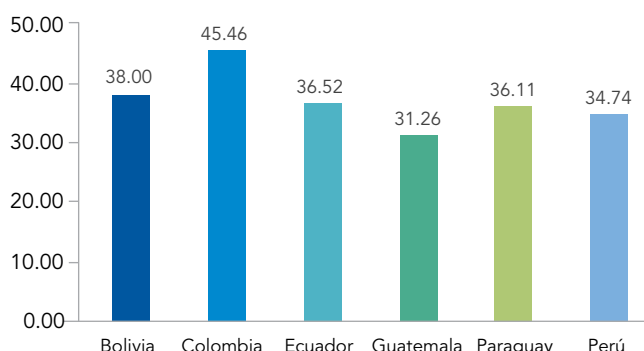
Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Central de Ecuador 2012, p. 27–30.

7.1.3 Crédito

La oferta de crédito en Ecuador está a la par de los niveles de países de similares ingresos. Solo considerando la información del sector bancario, Ecuador comparado con sus pares de la Región, presenta niveles similares de número de prestatarios y volumen de crédito sobre el PIB. Entre 2014 y 2018, el volumen de crédito sobre el PIB creció en un 15 por ciento, mientras que el número de prestatarios disminuyó en un 9 por ciento. Ello indicaría un mayor tamaño de los créditos otorgados y, por lo tanto, una menor oferta de créditos a los segmentos objetivos de la inclusión financiera.¹⁸⁶ La cartera total en el país supera los 31 mil millones de dólares y el número de prestatarios está por encima de 1.6 millones (ver Figura 37).

Hay una amplia gama de productos crediticios ofertados por múltiples instituciones financieras, entre los que el microcrédito y el crédito de consumo muestran dimensiones significativas. Las entidades reguladas tienen que desagregar la oferta crediticia hasta en 16 diferentes tipos de crédito (ver Anexo IV y la Tabla 24). Las carteras de consumo y microcrédito parecen ser las más importantes para la inclusión financiera, al representar el 26 y 16 por ciento del total de la cartera, respectivamente, y al 42 y 57 por ciento del total de prestatarios. La cartera pyme, sumando la productiva y la comercial, equivale alrededor del 2.5 por ciento de la cartera total y al 1.1 por ciento de los prestatarios totales.

Los 16 tipos de crédito existentes no obedecen a criterios vinculados a la evaluación de riesgos específicos, ni están diseñados para satisfacer las necesidades de los clientes.

FIGURA 37. El crédito en Ecuador*Prestatarios de bancos por cada mil adultos**Créditos en bancos comerciales como % del PIB*

Fuente: FMI 2019e.

Son producto de mandatos regulatorios que no están respaldados por razones técnicas. Las distintas definiciones no necesariamente obedecen a diferencias basadas en función de las características del prestatario, sus flujos de repago o el sector económico en el que se desempeñen.¹⁸⁷ El único objetivo de la segmentación de la cartera pareciera ser la asignación de techos a las tasas de interés. Esta segmentación dificulta el análisis de la evolución de la cartera a lo largo del tiempo por los cambios en sus parámetros y provoca desvíos en la calificación de los créditos, al generar incentivos para que el oficial de crédito busque cómo encajar las solicitudes de crédito en aquellas carteras con tasas de interés más favorables.

La regulación de cartera presenta diferencias según el tipo de institución, lo que desnivela el terreno de juego para los distintos actores. Así, por ejemplo, las provisiones para créditos de consumo se aplican de manera diferenciada entre bancos y cooperativas, encareciendo de manera injustificada las operaciones de los bancos. El ritmo de provisión de las entidades bajo las SEPS es más lento que el aplicable al sector financiero privado para la misma modalidad de crédito (los plazos para determinar morosidad son más flexibles). Además, los requisitos mínimos de administración del riesgo de microcrédito para cooperativas no requieren contar con procesos de origen, administración, y recuperación de créditos de acuerdo con las características del deudor y sus ingresos.¹⁸⁸

A nivel de crédito individual se perciben problemas de sobreendeudamiento y uso de financiamiento informal. No existe información que permita determinar el nivel de endeudamiento o sobreendeudamiento en el mercado. Sería importante incorporar en las encuestas de demanda preguntas sobre la percepción de riesgo de sobreendeudamiento, así como determinar indicadores desde la oferta para monitorear este fenómeno. Desde la perspectiva de la oferta, los porcentajes de morosidad de la cartera constituyen un llamado de atención al respecto. El crédito para individuos, que por lo general se canaliza a través de la cartera de consumo, muestra un crecimiento pronunciado en volumen entre 2016 y 2017, pero también un incremento en términos de morosidad.¹⁸⁹ Los niveles de morosidad de la cartera de consumo de bancos y segmento 3 de cooperativas, están por encima del 5 por ciento. La morosidad es aún mayor en la cartera de microcrédito.

El BCE encontró que la competencia más agresiva es lo que principalmente ha motivado que los bancos y cooperativas sean menos restrictivos en el otorgamiento de créditos de consumo o vivienda. Las condiciones de monto, plazo, tasa y garantías con las que los bancos y cooperativas concedieron créditos de consumo en el 2019 fueron menos

restrictivas.¹⁹⁰ Resulta necesario monitorear que esta mayor flexibilidad no vaya acompañada de mayores ratios de morosidad e, incluso, sobreendeudamiento por parte de los clientes. Más aún cuando hay estudios que señalan que el deterioro económico de las condiciones macroeconómicas puede poner en riesgo la cartera. A esto hay que añadir que, en el cálculo de estadísticas consolidadas sobre los niveles de morosidad y endeudamiento en la cartera de consumo, no se contabilizan las instituciones previsionales.

No existe información que permita cuantificar el uso de financiamiento informal o fuera del sector regulado. El acceso a información sobre financiamiento a través de casas comerciales es restringido. La Supercias recoge información sobre ventas al crédito y tarjetahabientes en circuitos cerrados de tarjetas, pero no hace pública esta información ni está disponible si la usan en sus labores de vigilancia.¹⁹¹ Sin embargo, la SB a través del Registro de Datos Crediticios está incorporando de manera progresiva estos datos. El financiamiento informal se da principalmente a través de agiotistas que aprovechan la urgencia y falta de información de los clientes para hacerles préstamos a tasas de interés exorbitantes. Lo mismo sucede con los “chulqueros”,¹⁹² que también aprovechan los parámetros rígidos de otorgamientos de créditos para acceder a créditos.

7.1.4 Seguros

La cobertura del mercado de seguros en Ecuador presenta niveles bajos. Aproximadamente un 90 por ciento de los ecuatorianos carecen de algún tipo de seguro. En 2018, un 87.9 por ciento de los ecuatorianos indicó no tener seguro alguno, tan solo un 7.5 por ciento reportó contar con seguro médico, un 6.9 por ciento reportó tener seguro de vida y solo un 3.2 por ciento tenía seguro de bienes.¹⁹³ Estos datos revelan la existencia de amplias oportunidades para avanzar en la expansión de los seguros en el país.

La información sobre las características de los productos en el mercado de seguros y su cobertura es escasa o de difícil acceso. Hay algunos estudios regionales que contienen cifras sobre el tamaño de la industria. La Supercias cuenta con información financiera sobre las instituciones aseguradoras, pero no tiene información que permita calcular la cobertura de los productos existentes con respecto a la población. Tampoco cuenta con información que permita evaluar la relación entre cliente y oferente, por ejemplo, respecto a reclamos presentados.

El mercado no cuenta con regulación de productos dirigidos a población de bajos ingresos ni con mecanismos para facilitar su oferta. Los seguros más comercializados son los de vehículos, los seguros de vida (colectivos), los de incendio, los de accidentes personales, y los de asistencia médica.¹⁹⁴ Existen los microseguros y algunas otras modalidades de seguros dirigidos a segmentos típicos de la inclusión financiera, pero al no haber un marco jurídico que los respalde, no se tiene información local al respecto. Un estudio de Mapfre 2017 sobre el panorama de los microseguros en Latinoamérica, destaca a Ecuador como uno de los países con mayor cobertura de microseguros en la Región (superior al 12.5 por ciento), y señala que el porcentaje de primas de microseguros emitidas con relación a las primas totales es superior al 5 por ciento.

Tampoco se cuenta con un entorno favorable para la comercialización de los productos de seguros. Se está trabajando en un proyecto de normativa para la comercialización de seguros a través de agentes corresponsales o canales digitales. Habría que analizar también cómo el impulso a los pagos digitales puede facilitar la comercialización de seguros o los impactos que tendría en términos de costos.¹⁹⁵

TABLA 24. Cartera de crédito por tipo de institución financiera

TIPO DE INSTITUCIÓN	PRODUCTIVO	PREST.	PRODUC. PYMES	PREST.	PRODUC. AGRICOLA	PREST.	COMERCIAL	PREST.	COMERCIAL PYMES	PREST.	CONSUMO	PREST.	MICROCRÉDITO	PREST.	TOTAL CRÉDITOS COMERCIALES, PRODUCTIVOS, CONSUMO Y MICROCRÉDITO	TOTAL, PREST.
Bancos Múltiples	649,000,000	643	221,000,000	2	2,000,000	7	10,314,000,000	53	63,900,000	9,822	3,556,000,000	949	1,697,000,000	406,726	6,216,000,000	408,372
Bancos Especializ.	2,004,000,000	2	53,000,000	586	6,000,000	22	2,241,000,000	5	1,290,000	765	482,000,000	57	243,000,000	70,715	4,970,000,000	70,779
Bancos Públicos	459,000,000	328	163,000,000	498	3,000,000	36	1,294,000,000	7	41,650,000	885	14,000,000	7	1,543,000,000	-	1,767,000,000	343
Mutualistas	-	-	-	-	-	-	2,570,960	82	78,028,138	1,109	159,844,805	34,162	63,675,878	10,547	226,091,643	44,791
Seg. 1 ***	14,590,784	71	13,017,726	63	-	-	533,509,271	4,345	426,948,851	3,999	4,376,665,109	632,399	2,912,511,004	464,620	7,837,276,168	1,101,435
Seg. 2	1,912,545	29	1,722,085	26	-	-	10,008,507	380	6,221,789	191	763,801,007	132,812	599,652,070	135,013	1,375,374,129	268,234
Seg. 3	638,813	33	632,627	32	-	-	10,961,143	521	10,297,854	475	296,644,524	68,771	384,055,000	108,228	692,299,480	177,553
Seg 4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Seg 5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	3,129,142,142	1,106	452,372,439	1,207	11,000,000	65	14,406,049,880	5,394	628,336,631	17,246	9,648,955,445	869,158	7,442,893,953	1,195,849	33,084,041,419	2,071,507

Fuente: Elaboración propia, datos provistos por la SB y la SEPS.

Notas:

Los datos de la SB son a octubre del 2019.

Los bancos públicos tienen cartera de microcrédito, pero no fue provista por la SB.

Los datos de la SEPS son a agosto del 2019. No se reportó información para los segmentos 4 y 5. La información remitida puede consultarse también en el boletín mensual de colocaciones, disponible en el portal web institucional en el siguiente enlace: <http://www.seps.gob.ec/estadística?captaciones=y-colocaciones>.

El número de prestatarios corresponde al recuento de los sujetos de crédito por entidad, provincia, cantón y tipo de crédito. En este sentido, una persona puede contabilizarse más de una vez si tiene varios créditos en diferentes entidades o distintos tipos de crédito.

TABLA 25. Mora según tipo de crédito

TIPO DE CRÉDITO	BANCOS PRIVADOS	MUTUALISTAS	SEG. 1	SEG. 2	SEG. 3	SEG. 4	SEG. 5
Productivo	0.21%	—	3.46%	1.02%	1.73%	—	—
Productivo Pymes	3.94%	—	3.84%	1.13%	1.75%	—	—
Productivo Agrícola	—	—	—	—	—	—	—
Comercial	2.95%	1.01%	1.78%	10.21%	6.95%	—	—
Comercial Prioritario Pymes	1,2%	1.16%	2.16%	0.50%	5.69%	—	—
Consumo	5,07%	2.98%	3.01%	3.05%	6.55%	—	—
Microcrédito Agrícola Y Ganadero	—	—	0.04%	0.00%	0.00%	—	—
Microcrédito De Acumulación Ampliada	3,83%	9.95%	3.87%	4.88%	8.66%	—	—
Microcrédito De Acumulación Simple	7,48%	13.94%	6.78%	8.36%	10.96%	—	—
Microcrédito Minorista	8,19%	3.25%	20.30%	9.59%	17.91%	—	—

Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por la SB y la SEPS.

Notas:

1. El segmento 1 incluye caja central Financoop.
2. El número de entidades que reportan información para cada segmento de las Instituciones del Sector Financiero Popular y Solidario al 31 de agosto de 2019 es: IFEPS Segmento 1, 33 entidades; IFEPS Segmento 2, 39 entidades; IFEPS Segmento 3, 67 entidades; e IFEPS Mutualistas, 4. A la fecha de publicación de los boletines de agosto, 12 entidades del IFEPS Segmento 3 se encuentran en período de estabilización por cambio de segmento.
3. Morosidad se calcula mediante la siguiente fórmula: (Cartera que no devenga intereses + Cartera vencida) / Cartera Total.
4. Para los casilleros que se encuentra con el valor “—”, las entidades no mantuvieron operaciones de cartera correspondientes a la segmentación de crédito indicada para el mes de reporte (agosto 2019).
5. Crédito productivo incluye: productivos corporativo, productivo empresarial, productivo pymes y productivo agrícola; comercial incluye: comercial ordinario, comercial prioritario corporativo, comercial prioritario empresarial, comercial prioritario pymes; consumo incluye: consumo ordinario y consumo prioritario; microcrédito incluye: microcrédito agrícola y ganadero, microcrédito de acumulación simple, microcrédito de acumulación ampliada, microcrédito minorista.

7.1.5 Pensiones

El uso de mecanismos de ahorro previsional voluntario, junto con programas de pensiones y educación, es de suma importancia para que la población pueda hacer frente a sus necesidades durante la vejez. De acuerdo con Global Findex, el porcentaje de ecuatorianos adultos que reportó haber ahorrado para la vejez (un 11.2 por ciento en 2017) se incrementó entre 2014 y 2017, y es similar al nivel reportado para LAC de 11.8 por ciento. No obstante, es un porcentaje bajo en comparación con la media reportada para los países de ingreso medio-alto de casi 20 por ciento.¹⁹⁶

Los productos del sistema de pensiones son variados y atienden a poblaciones tradicionalmente excluidas, sin embargo, su sostenibilidad a largo plazo está en riesgo. Existe una diversidad de productos ofrecidos a través de las instituciones previsionales, que incluyen pensiones para la vejez, invalidez y para el retiro. La población cubierta por estos productos, además de trabajadores asalariados, incluye a trabajadores del sector informal, sector rural, empleadas del hogar, trabajadores en el hogar sin remuneración y jefes de hogar sin derecho a pensión. Se cuenta, por ejemplo, con un sistema de pensiones solidario, por el que garantizan acceso a pensión y a servicios de salud a los campesinos pobres, por solo 2.50 dólares al mes. La débil regulación y supervisión del BIESS, la falta de autonomía, y las noticias recientes sobre problemas en el manejo financiero y administrativo del IESS (ver pie de página 90) llevan a cuestionar la sostenibilidad a largo plazo en la oferta de estos productos.

La información desde la oferta sobre la cobertura o calidad de estos productos no es pública. La información publicada por las instituciones previsionales no permite estimar de manera cierta el total de la población cubierta con pensiones, en la actualidad y a futuro.

Tampoco permite identificar cuáles serían los segmentos de pensionistas o contribuyentes con mejor cobertura. En relación con la calidad de los productos, la información disponible no permite evaluar si la pensión resulta suficiente o si su diseño es suficientemente flexible para incentivar la participación de la mayor parte del sector informal. Tampoco se cuenta, en estos casos, con información sobre los mecanismos de resolución de conflictos para individuos.

7.2 FINANCIAMIENTO PARA LA MIPYMES

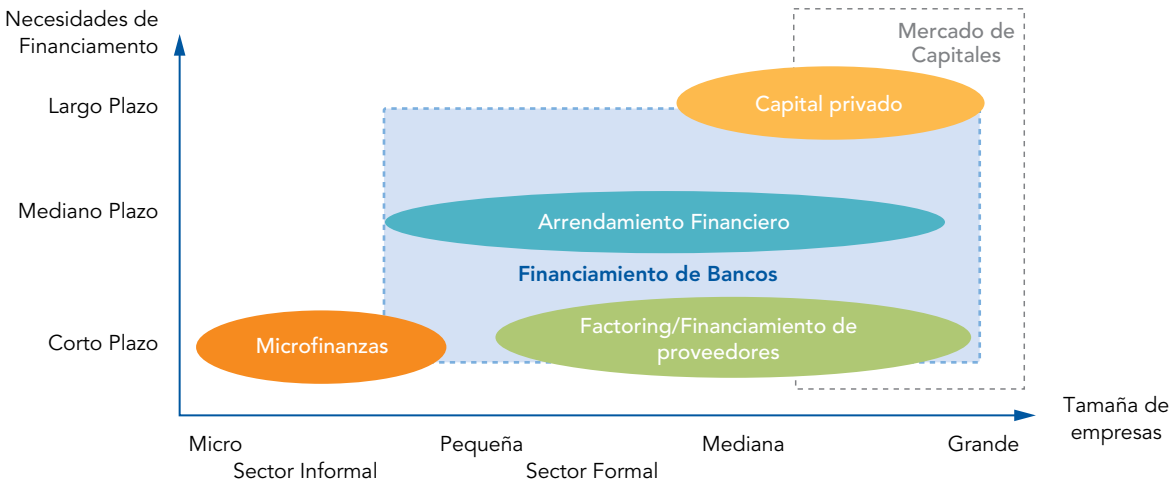
Los productos de financiamiento para las la mipymes son de varios tipos, y suelen estar condicionados por su tamaño y necesidades de financiamiento. La Figura 37 muestra diversos productos ofertados a las empresas según su tamaño: microempresas, medianas, o grandes. Al evaluar las necesidades de financiamiento de las pymes es necesario tener en cuenta, adicionalmente, sus características y la necesidad de uso de instrumentos financieros.

El diseño de productos para las pymes no considera sus características ni sus necesidades de financiamiento. Información anecdótica señala que la ausencia de productos diseñados de acuerdo con el perfil, sector, y territorio en el que desarrolla la pyme es clave en la falta de acceso a productos financieros. Además, se menciona la lentitud en los procesos de otorgamiento de créditos, la falta de formalidad en el manejo de sus finanzas, y las altas tasas de interés como factores que contribuyen a los bajos niveles de acceso a financiamiento por parte de las pymes.¹⁹⁷ Las experiencias a través de la provisión de distintos productos para pymes también indica la necesidad de complementar las oportunidades de financiamiento con capacitación técnica y financiera para que puedan acceder a los recursos disponibles de la mejor manera.¹⁹⁸

El financiamiento de las mipymes también se ve limitado por problemas de asimetría de información. La centralización de la información de registro público sobre las pymes podría contribuir en los análisis de perfil crediticio. Existen diversas entidades con información relevante de las pymes (DINARDAP, Supercias, Laboratorio de Dinámica Empresarial y

FIGURA 38. Tipos de instrumentos de financiamiento según tamaño de empresa y necesidad

Opciones de Financiamiento de las Mipymes por tamaño de empresa



Fuente: Elaboración propia en base a IFC 2017.

laboral, o la información en poder del servicio de rentas internas) cuya colaboración y coordinación podría ser beneficiosa para una mejor comprensión de las necesidades de financiamiento, y para reducir los costos en la provisión de productos.

La regulación de las microfinanzas en Ecuador se enfoca en la regulación de productos para segmentos de bajos ingresos. Ecuador cuenta con normas diferenciadas para proveedores especializados en microfinanzas, que no tienen un impacto prudencial o de gobierno corporativo palpable (caso de bancos especializados en microcrédito). Cuenta con normas para productos específicos como el microcrédito o cuentas básicas, similar a otros países de la Región (ver Cuadro 17). No hay una articulación de los objetivos de política al regular estos productos, ni una evaluación del impacto de las medidas de política pública para favorecer su despliegue.

Resulta difícil medir el acceso a crédito por parte de las microempresas y su evolución, por la cantidad de distorsiones normativas alrededor de esta cartera. El microcrédito (ver Cuadro 18) es ofertado por una variedad de proveedores, incluyendo bancos especializados, cooperativas e instituciones no reguladas como las ONG (ver Tabla 27). La metodología predominante es el microcrédito individual, aunque también se ofrecen en el mercado microcréditos solidarios y de banca comunal. Los constantes cambios en su definición y en las tasas de interés aplicables dificultan la medición de su evolución a lo largo del tiempo, así como del impacto de los cambios en su regulación. Se señala que en los últimos años (de 2010 en adelante) el mercado se ha ido desplazando hacia el otorgamiento de microcréditos con montos más altos y se ha ido reduciendo en número de desembolsos.

CUADRO 17.

La regulación de las microfinanzas en Latinoamérica

El objetivo de la regulación de las microfinanzas es contribuir con la acumulación de capital y la eficiente asignación de recursos, a través de normas en temas de seguridad, estabilidad y sostenibilidad de las instituciones financieras. Estos marcos normativos a veces contienen otros objetivos que van más allá de la búsqueda de eficiencia económica como son la promoción de la industria u objetivos de inclusión financiera. En cualquier caso, el marco debe ser analizado de manera comprehensiva, en conjunto, teniendo en cuenta los criterios establecidos por diferentes organismos (BCBS, ASBA, CGAP) como guías para el alcance de los objetivos mencionados.

La regulación de las microfinanzas en la Región presenta 4 tipologías:

1. Países que regulan de manera diferenciada productos (microcrédito) e instituciones (especializadas en microfinanzas).
2. Países que regulan de manera diferenciada solo productos.
3. Países que tienen una regulación contingente con relación a las microfinanzas (carecen de un enfoque sistemático con relación a las microfinanzas).
4. Países que no regulan ni el microcrédito ni a instituciones especializadas en microfinanzas, desvinculando la regulación del desarrollo de este mercado.

Fuente: Trujillo Tejada, Verónica et al. 2013 and 2015.

CUADRO 18.**Definición de microcrédito**

- Otorgado a persona natural o jurídica con ventas anuales menores o iguales a US\$ 300.000, o a un grupo con garantía solidaria.
- Finalidad: financiar actividades de producción o comercialización a pequeña escala, o para adquisición de vivienda terminada financiada por sector financiero público, sin garantía hipotecaria.
- Fuente de repago: ventas o ingresos de las actividades productivas.
- Tipos: (i) minorista, saldo menor o igual a US\$ 1000; (ii) acumulación simple, saldo entre US\$ 1000 y US\$ 10.000, y acumulación ampliada, saldo superior a US\$ 10.000.

Fuente: JPRMF 2019.

TABLA 26. Cartera de microcrédito por tipo de institución financiera

	MICROCRÉD. ACUMULACIÓN AMPLIADA	PREST.	MICROCRÉD. ACUMULACIÓN SIMPLE	PREST.	MICROCRÉD. MINORISTA	PREST.	MICROCRÉD. AGRÍCOLA GANADERO	PREST.	TOTAL	TOTAL PREST.
Bancos Múltiples	973,380,000	181,965	379,230,000	100,754	40,800,000	79,030	13,000,000	2,389	1,406,410,000	364,138
Bancos Especializados	30,510,000	2,047	138,780,000	36,454	6,360,000	7,115	21,000,000	9,849	196,650,000	55,465
Bancos Públicos	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Mutualistas	11,072,874	863	52,583,037	9,651	19,968	33			63,675,878	10,547
Seg. 1	1,920,536,797	127,099	884,947,518	281,851	54,412,687	45,579	52,614,002	10,091	2,912,511,004	464,620
Seg. 2	292,788,842		272,274,589		16,598,533		17,990,106	3,992	599,652,070	3,992
Seg. 3	156,016,807		185,709,079		28,557,241		13,771,873	3,760	384,055,000	3,760
Seg 4.	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Seg 5.	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Total	3,384,305,320	311,974	1,913,524,222	428,710	146,748,429	131,757	118,375,982	30,081	5,562,953,953	902,522

Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por la SB y la SEPS.

Notas:

1. La columna "Prest." contiene el número de prestatarios por tipo de crédito.
2. Los datos de la SB corresponden a octubre, del 2019.
3. La información de la SEPS proviene del el boletín mensual de colocaciones, disponible en el portal web institucional en el siguiente enlace: <http://www.seps.gob.ec/estadistica?captaciones-y-colocaciones>. No se incluye información de los segmentos 4 y 5.
4. Para el SFPS el número de prestatarios corresponde al recuento de los sujetos de crédito por entidad, provincia, cantón y tipo de crédito. En este sentido, una persona puede contabilizarse más de una vez si tiene varios créditos en diferentes entidades o de distintos tipos de crédito.

La regulación de la cartera de microcrédito debería reevaluarse teniendo en cuenta las recomendaciones de organismos internacionales (ver Cuadro 19). La cartera de microcrédito es una de las más significativas en términos de volumen y prestatarios. Comprende tres modalidades: de acumulación ampliada, de acumulación simple y el microcrédito minorista (ver Tabla 26). Las normas que regulan esta cartera generan distorsiones en el proceso de asignación de créditos (arbitraje regulatorio) por la calificación como microcrédito de otros tipos de crédito, que solo buscan beneficiarse de los altos techos a las tasas de interés aplicables. Asimismo, estas normas ocasionan la reducción del otorgamiento de créditos en zonas rurales o con segmentos subatendidos, por los altos costos que conlleva su evaluación crediticia.

CUADRO 19.**La regulación del microcrédito en Latinoamérica**

En la mayoría de los países de la Región, el microcrédito se define en función del monto del crédito o la deuda total del sujeto, con la finalidad de establecer una metodología específica para la gestión del riesgo de esta cartera. Esta metodología especializada se caracteriza por:

- Exigir menos documentos que los requeridos a los prestatarios de otros tipos de créditos.
- Tener un calendario más agresivo de pagos y/o provisiones en caso de mora más elevadas.
- Presencia de una relación personalizada entre el cliente y el asesor de crédito.
- Apoyo de la institución financiera en el cálculo de los flujos contables del emprendedor que por lo general carece de balances o registros similares.

Fuente: Trujillo Tejada, Verónica et al. 2013.

Existe una amplia gama de productos para el financiamiento de las pymes, pero no se cuenta con información sobre su uso, calidad o alcance. El mercado cuenta con proveedores especializados de arrendamiento mercantil, almacenamiento con certificado de depósito¹⁹⁹ y *factoring*, que en su mayoría son empresas subsidiarias de grupos financieros.²⁰⁰ La falta de estructuración y análisis de estos datos no permite estimar la importancia en la economía de estas empresas, ni determinar su rol en la inclusión financiera de las pymes. Información no oficial sugiere que las empresas dedicadas al *factoring*, por ejemplo, aportan una proporción significativa del PIB (entre el 1.5 y 2 por ciento). El sector agrícola, camaronero y de bienes y servicios, serían los principales beneficiarios.²⁰¹

El marco normativo de *leasing* y *factoring* se modificó recientemente, pero no prevé su inclusión como actividades del sector financiero, y no establece mecanismos para el monitoreo de sus actividades. El Código de Comercio fue promulgado en mayo del presente año (2019) por la Asamblea Nacional, y contempla regulación básica para ambas figuras. Hace falta, sin embargo, un análisis más profundo para ver si se alinea con las mejores prácticas internacionales (ver Cuadro 20). Adicionalmente, no se hace referencia a la obligación de un reporte de operaciones por parte de quienes realizan estas actividades, lo que imposibilitaría el monitoreo del mercado para efectos de verificar su impacto en el financiamiento de la pyme. Los almacenes generales de depósitos, a diferencia de las anteriores, sí son regulados como instituciones financieras por la JPRMF, con requisitos mínimos para su constitución y operatividad.

La reciente regulación de plataformas de fondos colaborativos bajo las modalidades de financiamiento reembolsable y de inversión en acciones, se enfocan en las actividades a cargo de la plataforma, dejando de lado las actividades financieras subyacentes. Ecuador cuenta con plataformas de fondos colaborativos ya hace algunos años, operando sin un marco jurídico a la medida. En febrero del 2020 se estableció el marco jurídico para su registro y funcionamiento con el fin de promover el financiamiento entre personas y empresas (P2P) bajo la categoría de financiamiento reembolsable, y de facilitar las inversiones en acciones, por individuos y empresas.²⁰² A nivel mundial este tipo de plataformas están siendo reguladas a través de marcos jurídicos específicos y diferenciados. Los temas

que se abordan en estas regulaciones cubren objetivos vinculados a la estabilidad del sistema financiero, la prevención del lavado de dinero, la promoción de la competencia o la protección al consumidor.²⁰³ La regulación ecuatoriana a la fecha, al enfocarse en el registro y obligaciones de las plataformas, no incluye normas claras ni completas con respecto a los objetivos mencionados. Debería contemplarse que sus posteriores desarrollos, la atribución de mandatos de regulación y supervisión estén a cargo de instituciones que puedan cumplir un rol efectivo en relación a estos objetivos.

Los productos ofertados por la banca pública para las pymes son diversos, pero no se justifican bajo un plan o estrategia integral, y su diseño refleja poco conocimiento de su situación, necesidades y entorno. Existen instrumentos dispersos y no coordinados de apoyo al financiamiento de las pymes como son el sistema nacional de garantías, los fondos de garantías, las garantías recíprocas, los instrumentos de capital de riesgo, y el factoraje, entre otros.²⁰⁴ La falta de coordinación de los instrumentos y de evaluación de su impacto puede llevar a una utilización no efectiva de los fondos e incluso a distorsionar la competencia con potenciales proveedores del sector privado y excluirlos del mercado. CFN y BanEcuador son los principales actores y se han repartido el mercado de manera que CFN se encargan de las pequeñas y medianas empresas, y BanEcuador se encarga de las microempresas.

CUADRO 20.

Criterios para la regulación de arrendamiento financiero y factoring

ARRENDAMIENTO FINANCIERO	FACTORING
<ul style="list-style-type: none"> Definición clara de los derechos y responsabilidades de las partes en el contrato y los distintos tipos de arrendamiento financiero. Proceso sólido para el registro de los activos arrendados. Normas tributarias claras y neutras que no distorsionen la utilización de este instrumento. Crear mecanismos extrajudiciales para recuperación de los bienes. Asegurar un nivel apropiado (proporcional al riesgo / mínimo necesario) de autorización y supervisión de las instituciones que ofrecen arrendamiento financiero. Contar con un régimen de insolvencia adecuado que determine los derechos del arrendador y arrendatario. 	<ul style="list-style-type: none"> Entorno contractual sólido, con instituciones que hagan efectivo el cumplimiento de los contratos. Entorno regulatorio que permita la venta o asignación de facturas. Información crediticia completa de todos los compradores para disminuir los costos en la evaluación de riesgo de impago.

Fuente: IFC 2011.

Recomendaciones

- Desarrollar un esquema de transición a techos de tasas de interés variables, a través de la adopción de un nuevo marco regulatorio. Acompañar esta reforma con otras complementarias como la vinculada a la excesiva segmentación de cartera.

Ahorros y pagos

- Recoger y difundir información sobre el uso de instrumentos de pago electrónicos, entre otros, por la población. Analizar la evolución y características de estos productos.

Recomendaciones, continuación

2. Recoger y difundir información sobre el uso y características de los productos de cuentas básicas disponibles para la población. Articular el uso de estas con otras estrategias respecto a canalización de pagos masivos a través del sistema financiero.
3. Revisar el marco de regulación de cuentas básicas para permitir su uso por empresas, reducir los problemas para su apertura (permitiendo, por ejemplo, su apertura a través de agentes corresponsales y facilitando la efectividad de régimen de debida diligencia simplificada), remover normas que puedan encarecer costos de provisión, y hacer efectivo el reporte de información.
4. Regular a los proveedores de dinero electrónico y a los proveedores de servicios de pago, permitiendo su oferta por entidades no bancarias, y con enfoque proporcional al riesgo. Los productos que se asemejan en el mercado solo atienden a clientes con smartphones; validar la necesidad y el potencial de desarrollar un producto similar para clientes con otros tipos de teléfonos.
5. Monitorear la evolución de las transacciones a través de los productos BIMO y BICO. Ajustar, según sea necesario, el modelo de negocio para generar incentivos a la comercialización de este producto por parte de las instituciones financieras, para reducir los costos de los agentes al tener que contar con efectivo por separado para este producto. Resolver problemas de falta de conectividad.
6. Estructurar un plan para abordar las fricciones en el uso de pagos digitales: alto costo de tarjetas, alto costo de la red de Telecomunicaciones, baja oferta de productos de pago, poca diversidad en la oferta, etc.
7. Mejorar el diseño del proyecto Pago Seguro, como un primer paso para la canalización del 100 por ciento de las transferencias del MIES, a través de cuentas en instituciones del sistema financiero.
8. Desarrollar una estrategia para facilitar la realización y entrega de remesas por empresas auxiliares de pagos, a través de entidades del sistema financiero. Incluir su vinculación al uso de otros productos y servicios financieros, y la remoción de barreras regulatorias como las restricciones al uso de medios de pago electrónicos, o la apertura de cuentas remotas para nacionales en el extranjero, falta de claridad de las normas de prevención de LD/FT o los conflictos de competencia con la Agencia de Regulación y Giro Postal.
9. Evaluar las razones detrás de los bajos niveles de uso y alta inactividad de las cuentas de ahorro. Poner atención en temas de altos costos, cumplimiento de normas de prevención de LD/FT, obligatoriedad de tarjeta de débito, bajo uso de instrumentos digitales, lejanía de puntos de atención, malas prácticas en torno a la transparencia, y desconocimiento de los clientes respecto a las cuentas básicas.

Crédito

1. Rediseñar y articular las medidas de política en torno a la oferta crediticia para segmentos subatendidos o desatendidos, de manera que las acciones de distintos proveedores y las reglas sobre productos sean coherentes con los objetivos macro.
2. Revisar la regulación de cartera de crédito para que responda a requerimientos de mejor manejo de riesgo crediticio. Generar un terreno de juego nivelado en este tema, creando un marco normativo en función de la actividad y no respecto al intermediario. Definir el microcrédito de acuerdo con las mejores prácticas a nivel internacional.

Recomendaciones, continuación

3. Cuantificar el potencial sobreendeudamiento de clientes a nivel del sistema financiero (incluyendo bancos, cooperativas y proveedores no regulados).
4. Dimensionar la proporción de crédito en el sector no regulado, los segmentos atendidos y sus características.
5. Recoger información sobre el volumen y características de otros productos de financiamiento para las mipymes como el *leasing*, *factoring*, mecanismos de comercialización de facturas negociables, o arrendamiento mercantil. Identificar la demanda potencial y la demanda satisfecha.
6. Alinear la regulación de *factoring* y *leasing* a las mejores prácticas a nivel internacional.
7. Trabajar con el gremio de las mipymes, y el sector financiero en el diseño de productos innovadores que respondan a las necesidades de financiamiento de las empresas.
8. Trabajar con DINARDAP, Supercias, Ministerio de la Producción, entre otros, en el fortalecimiento de las fuentes de información sobre las mipymes.
9. Desarrollar una estrategia de la banca pública para atención a las pymes, que sea consensuada con el sector privado, que sea eficiente en el uso de recursos públicos y que no desplace la oferta potencial del sector privado.

Seguros y Pensiones

1. Recoger información que permita calcular la cobertura de productos existentes con respecto a la población.
2. Recoger información que permita evaluar la oferta existente a segmentos atendidos por la estrategia de inclusión financiera.
3. Desarrollar normativa para microseguros, seguros masivos y uso de agentes y canales digitales para la comercialización de estos productos por parte de las aseguradoras.
4. Recoger información que permita estimar la cantidad de población cubierta por pensiones y los segmentos de la población cubiertos.
5. Generar y difundir reportes que permitan comprender el avance del sector en el tema inclusión financiera.

NOTAS

163. El Marulanda Consultores (2018) analiza la evolución de la cartera de microcrédito y los distintos techos aplicables desde su creación.
164. La SB ha presentado una propuesta para modificar el sistema de tasas de interés a la JRPMF en enero del 2020 y el Banco Mundial tiene una asistencia técnica en curso sobre este tema.
165. La SB tiene datos de oferta que indican que a septiembre del 2019 había 372 tarjetas de débito y 161 tarjetas de crédito por cada 1000 habitantes.
166. Datos provistos por la SB y SEPS a octubre 2019.
167. Las normas permiten que los agentes corresponsales no bancarios recojan la documentación y solo si la entidad los autoriza, previa remisión de los documentos requeridos, abran la cuenta. Ver JRPMF 2019, art. 9, sección 1 del capítulo XIV.
168. Mesa Normativa. Componentes Normativos y Matriz Normativa.

169. Ver Marulanda Consultores 2018. Esta información proviene de conversaciones con Servipagos y Facilito en marzo 2020.
170. Banco Mundial 2016.
171. Banco Mundial 2017c.
172. La regulación de las PPM fue promulgada a principios del 2018 y a mediados del 2019 se establecieron las tarifas aplicables, último paso para facilitar su operatividad.
173. Artículos 8 y 9 de la Resolución de la JPRMF 441-2018-M.
174. Ver por ejemplo el caso de BIMO, en línea: <https://bimo.ec/que-es-bimo/>.
175. Ver <https://bimo.ec/preguntasfrecuentes/>.
176. Datos del MIES, elaborado por BCE.
177. Conversación con BCE y MIES durante la misión en junio del 2019, febrero 2020.
178. Datos a abril del 2019. KNOMAD en línea <https://www.knomad.org/data/remittances?page=7>.
179. Ver Banco Central 2018, Información de remesas.
180. Banco Mundial 2017b.
181. Ver también El Universo 2019. Venezolanos migrantes afirman que envían remesas a través de Colombia o con conocidos y familiares que regresan a su país, por lo que este conjunto de remesas no está incluido en los datos oficiales.
182. Reunión con el Banco de Desarrollo, Western Union y Latin Travel (empresas de remesas), durante misión en junio del 2019.
183. FMI 2019e.
184. Marulanda consultores 2018 señala que no se acostumbra fijar cuotas de mantenimiento debido a las normas sobre tarifas emitidas por la JPRMF, sin embargo, información anecdótica señala, justamente, a las cuotas de mantenimiento como una de las razones esgrimidas para frenar el acceso.
185. RFD, ASOFIPSE, ASOBANCA, ASOMIF 2018.
186. FMI 2019e.
187. Ver BCBS 2000.
188. Marulanda Consultores 2018, JPRMF 2019 y conversaciones con distintos actores (RFD, SEPS, ASOMIF).
189. Diaz Rene 2018.
190. BCE 2019.
191. Ver Supercias en línea: http://appscvsmovil.Supercias.gob.ec/guiasUsuarios/info_tarjetas_cr.zul y http://appscvsmovil.Supercias.gob.ec/guiasUsuarios/info_ventas_c.zul.
192. Término coloquial que hace referencia a prestamistas informales.
193. BCE 2018b.
194. Supercias 2019.
195. Información recabada durante la misión en junio del 2019.
196. Información de la SB señala que alrededor del 45 por ciento de la PEA está afiliada a algún sistema.
197. El Telégrafo 2019. En línea <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/4/pymes-enfrentan-problemas-onu>.
198. Neyra Sylvia 2016.
199. Hace referencia a la emisión de un certificado de depósito por parte de una Almacén General de Depósitos, sobre las mercaderías depositadas en sus bodegas. Este certificado es un título negociable en cualquier entidad crediticia que se hace efectivo con el endoso. Ver SB, Normas sobre constitución de almacenes generales de depósitos y página web de Almesa: <https://www.almesa.com.ec/index.php/almacenamiento-con-certificado-de-deposito/>.
200. Una revisión de los proveedores en línea da como principales resultados a empresas pertenecientes a grupos financieros.
201. Ver revista Líderes 2013, en línea: <https://www.revistalideres.ec/lideres/pequena-mediana-empresa-apalancan-factoring.html>.
202. Incluye la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación del febrero del 2020, y el Decreto Ejecutivo 1113 de Julio del 2020 que reglamenta esta ley.
203. Banco Mundial y CCAF 2020.
204. Neira Sylvia, 2016.

DOCUMENTACIÓN COMO BARRERA PARA LA INCLUSIÓN FINANCIERA

Los requisitos de identificación, verificación y monitoreo para prevenir LD/FT, pueden ser obstáculos a la inclusión financiera. El GAFI (2013, 2017) señala que un diseño y aplicación demasiado estrictos de las normas de prevención de LD/FT puede tener como consecuencia la exclusión injustificada de clientes del sistema financiero. Una regulación que no haga una distinción clara en el perfil de los clientes y las transacciones, y ajuste los requerimientos a los mismos, puede frenar la inclusión financiera. En Ecuador, el 12 por ciento de la población señala que carece de una cuenta porque no tiene la documentación necesaria para su apertura; cifra ligeramente por debajo del promedio regional (13 por ciento).²⁰³

El marco de cumplimiento de normas de LD/FT —aplicable a pagos, depósitos y otros productos financieros— requiere mejoras para poder hacer efectiva la apertura remota de cuentas y la debida diligencia simplificada del cliente. Existe un régimen simplificado para el cumplimiento de normas de “conoce a tu cliente”,²⁰⁴ pero no se ha establecido de manera clara cuáles son los segmentos de menor riesgo a los que sería aplicable. Para abrir cualquier cuenta, salvo las cuentas básicas, se requiere verificar o registrar varios atributos, que no son estrictamente necesarios para dar cumplimiento a las normas de prevención de LD/FT.²⁰⁵ Sin embargo, la UAEF está trabajando en levantar una matriz de riesgos nacional de lavado de dinero. Además, pese a existir normativa de debida diligencia reducida, las instituciones probablemente optan por no implementarla por temas de incertidumbre jurídica.

El acceso a bases de datos de identidad, como parte del proceso de debida diligencia del cliente, podría mejorarse de cara a la mayor digitalización de transacciones. El porcentaje de población que carece de documento de identidad en Ecuador es apenas del 2.5 por ciento.²⁰⁶ La verificación de identidad por parte de las instituciones financieras puede seguir tres mecanismos: a través del portal en la web, a través de la conexión de los sistemas de la entidad a la base de datos, o a través del uso de un CD o DVD, que provee de información más básica. Estos mecanismos de acceso tienen un costo y también facilitan la verificación de identidad con factores biométricos.²⁰⁷ DINARDAP está desarrollando, en consulta con instituciones financieras, un proyecto para facilitar de manera más eficiente el acceso a datos necesarios para cumplimiento con normas de prevención de LD/FT. Son pocos los bancos que tienen conexión directa al registro de identidad para verificación en tiempo real de la identidad de los individuos.²⁰⁸ Esta falta de conexión también resulta un problema para la validación de identidad.

Las instituciones encargadas del monitoreo y supervisión de transacciones sospechosas en el país son la UAFE, el BCE, la SB y la SEPS.

Las instituciones financieras determinan sus propias políticas de debida diligencia de acuerdo con la reglamentación emitida por estas tres últimas instituciones. El BCE, la SB y la SEPS verifican el cumplimiento de determinados requisitos en materia de PLD/FT respecto a recolección de información, mecanismos de gobierno, entre otros, y reportan información sobre las transacciones sospechosas a la UAFE o sobre aquellas por encima de 10 mil dólares americanos. Los principales riesgos identificados por la UAFE en temas de prevención de LD/FT incluyen el riesgo de pitufeo, vinculado a segmentos de migrantes, y el uso de testaferros, sobre todo en la zona de frontera. Los procesos utilizados por la UAFE para la recolección y análisis de datos son manuales, lo que tampoco contribuye al ejercicio de una supervisión efectiva.

Ecuador no cuenta con una evaluación nacional en temas de prevención de LD/FT reciente.

La UAFE está trabajando en una evaluación que contribuirá a que se prioricen los esfuerzos para mitigar estos riesgos. Resulta de particular importancia asegurar que los bancos y otras entidades relevantes monitoreen de manera efectiva las transacciones de las personas políticamente expuestas y que se implemente un enfoque basado en el riesgo para la supervisión de estos temas.²⁰⁹

Recomendaciones

1. Reformar el marco normativo de debida diligencia del cliente, de manera que se haga efectivo un régimen proporcional de debida diligencia simplificada.
2. Evaluar si los requisitos de debida diligencia son un impedimento para la apertura de cuentas básicas. Trabajar con la industria en el despliegue de protocolos para validar la identidad de los clientes de manera segura.

NOTAS

203. Banco Mundial 2017b.

204. Ver Art. 1 del Libro I, Título X, Capítulo III de la Codificación de Normas para la SB.

205. Para iniciar cualquier relación comercial, según el art. 14 del Capítulo III, Título X del Libro I de la codificación de normas de la SB, se necesita información y documentación con respecto a identificación, dirección, cónyuge, actividad económica, ingresos, propósito de la relación comercial, referencias personales, entre otros. Para abrir una cuenta básica, según el artículo 3 de la Resolución 503-2019 de la JPRMF, solo se requiere el documento de identidad.

206. Banco Mundial 2017d.

207. Banco Mundial 2019f.

208. Comentarios de distintos actores durante la misión en junio 2019. Ver también Marulanda Consultores 2018.

209. FMI 2019c, pág. 16.

PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y EDUCACIÓN FINANCIERA

9.1 PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

Marco Legal y Regulatorio

Un marco de protección integral del consumidor financiero es esencial para asegurar un mayor acceso y un mayor uso de los servicios financieros que beneficien a los consumidores. Debe cubrir aspectos regulatorios e institucionales, asegurando no solo la declaración de derechos y obligaciones sino su supervisión y sanción en caso de incumplimiento. Debe ser comprehensivo y cubrir todos los aspectos necesarios para que el consumidor financiero tome decisiones informadas. Y, finalmente, debe aplicarse de manera transversal a los proveedores, garantizando la misma protección a todos los consumidores financieros. El conjunto de estos elementos contribuirá a reducir el problema común de desconfianza en los intermediarios financieros, así como a incrementar la competencia, de manera saludable, en el mercado. Las prácticas internacionales no recomiendan una única manera de estructurar la regulación, sin embargo, en LAC prevalecen las normas de Protección al Consumidor Financiero (PCF), agrupadas dentro del conjunto de reglas del sistema financiero (ver Tabla 27 con ejemplos de cómo se ha implementado el marco de PCF en otros países de la Región).

En Ecuador, el marco de regulación y supervisión de protección al consumidor está fragmentado y se aplica de manera inconsistente a los proveedores de servicios financieros. Las disposiciones pertinentes están dispersas en diferentes cuerpos legales —Ley Orgánica de Defensa del Consumidor (LODF), Código Orgánico Monetario y Financiero

TABLA 27. Tipos de marcos de PCF y adopción en LAC

TIPOLOGÍAS DEL MARCO LEGAL	% DE LAC
Ley general de Protección al Consumidor Financiero (aplicable a todos los actores)	17
Normas de protección al consumidor dentro de las normas del sistema financiero	78
Ley general de Protección al Consumidor con sección específica de PCF	39
Ley general de Protección al Consumidor sin referencias específicas a la PCF	50
No cuenta con marcos de protección al consumidor	6
Países que señalan contar con al menos dos de estas tipologías	67

Fuente: Banco Mundial 2017.

Nota: Los países de LAC que respondieron la encuesta son 17.

(COMF), entre otras— y no son aplicables consistentemente a todas las entidades controladas. Existen muchos actores únicamente sujetos a la LODF, como es el caso de las empresas de seguros, y las empresas de *leasing* y *factoring*. Las casas comerciales, las empresas Fin-tech, y las ONG que ofrecen crédito, también quedan fuera del ámbito de cobertura del COMF, por lo que únicamente la LODF sería aplicable.

El marco de regulación y supervisión de protección al consumidor financiero es incompleto. Debido a que las disposiciones no están diseñadas con un enfoque directo de PCF, algunos detalles importantes son omitidos en su formulación, aun cuando existe cierta normativa. Tal es el caso, como se explica en líneas posteriores, de las sanciones que pueden imponer las autoridades; las que se adaptan mejor a violaciones de los requisitos prudenciales. Otro ejemplo es el caso de las actividades de supervisión, las que dejan de lado importantes acciones de monitoreo tendientes a mantener un adecuado nivel de la conducta del mercado. Además, se han identificado varios aspectos no cubiertos por la regulación aplicable, que incluyen: el trato justo en la recuperación de deudas o cartera vencida, los requisitos mínimos para la comercialización de productos o servicios atados, o requisitos que garanticen una capacitación óptima en temas de PCF por parte del personal de la entidad financiera. Una legislación integral que defina cada aspecto de protección a los consumidores podría ser desarrollada de manera más detallada.

La legislación sobre la entrega de productos y servicios financieros por medios digitales (banca digital) aún está en su etapa naciente, con aspectos críticos que deben ser normados a fin de fomentar confianza e incrementar su uso en la población. La Ley de Comercio Electrónico, Firmas y Mensajes de Datos norma la validez de los contratos electrónicos y regula los derechos de los usuarios electrónicos. Los temas abordados incluyen: la obligación de los proveedores de divulgar y obtener el consentimiento del consumidor, la publicidad por medios electrónicos, el requisito de informar sobre las condiciones contractuales y el requisito del consentimiento expreso del titular respecto a los datos obtenidos y su divulgación a terceros. Esta severa brecha inhibe el desarrollo orgánico y sostenible de un entorno apropiado para el uso de instrumentos digitales con alto potencial de impacto para grupos excluidos del sistema financiero formal.²¹⁰

Recomendaciones

1. Todas las autoridades del sistema financiero deben realizar un análisis exhaustivo para determinar detalladamente los vacíos legales en las diferentes áreas de PCF, que podrían ser subsanadas mediante la emisión de disposiciones expeditas. Hay que tener en cuenta la utilización de canales tradicionales y digitales.
2. Equiparar el nivel de protección aplicable a los consumidores de distintas entidades financieras, mediante una ley unificada que recoja los principios de PCF, a fin de dotar de un marco general común a todo el sector.

Instituciones de Supervisión

La supervisión de PCF en Ecuador está a cargo de las autoridades que ejercen la supervisión prudencial, aunque los mandatos legales que amparan estas potestades, en algunos casos, no son suficientemente explícitos. El marco de supervisión de la PCF sigue diferentes modelos en los países a nivel mundial (ver Tabla 28). En Ecuador es ejecutada por las principales autoridades financieras (SB, SEPS y Supercias).²¹¹ La SB tiene entre sus funciones el mandato general para supervisar la conducta del mercado de las instituciones bajo su autoridad.²¹² La SEPS no tiene un mandato específico conferido por la ley, sin embargo, realiza actividades de supervisión encaminadas a asegurar el cumplimiento de ciertas normas bajo su jurisdicción. La Supercias posee ciertos poderes conferidos por ley como la determinación en los contratos y pólizas de condiciones y cláusulas obligatorias y de aquellas que se consideren abusivas. Sin embargo, carece de la potestad específica para supervisar la conducta del mercado.²¹³ El BCE no posee ningún mandato legal para supervisar a los integrantes (relevantes) del sistema de pagos (empresas de remesas, de recaudo) con respecto a temas de protección al consumidor. No existe una entidad encargada de la protección al consumidor de manera genérica. Lo más cercano a esta figura es el Defensor del Pueblo, quien, en caso de solicitudes de clientes del sistema financiero, las redirige a la autoridad financiera correspondiente.

Si bien las superintendencias realizan ciertas actividades de supervisión de PCF, estas no cubren de manera íntegra el amplio espectro de la temática, lo cual aporta un riesgo a la protección de los derechos de los consumidores. Todas las superintendencias reportan que su plan de supervisión de la conducta del mercado se basa en una metodología enfocada en el riesgo. Sin embargo, las actividades desplegadas son insuficientes y, en todos los casos, están limitadas por restricciones presupuestarias.

- a. La SB es la única entidad que cuenta con un equipo dedicado exclusivamente a la supervisión de la conducta del mercado y que utiliza un manual de supervisión para realizar las actividades de vigilancia. Además, reporta mantener coordinación con otros entes de control, a fin de conducir acciones de supervisión o emitir disposiciones de cumplimiento. Sus actividades de supervisión incluyen: la evaluación de la calidad de atención al cliente, la evaluación del uso de indicadores de calidad de gestión y de la autoevaluación del servicio al cliente, y la evaluación de los programas tendientes a promover la educación financiera.²¹⁴ Sin embargo, omite actividades cruciales, incluyendo la recolección de datos de las instituciones financieras sobre el número y/o tipo de reclamos que éstas directamente reciben y un seguimiento de las actividades tendientes a disminuir dichos reclamos. Tampoco despliega técnicas de supervisión como el comprador misterioso, revisiones temáticas, prácticas de monitoreo de mercado continuas. No realiza investigaciones de mercado sobre el comportamiento de los consumidores frente a los productos financieros.²¹⁵ Reporta que los limitados recursos humanos y económicos constituyen un desafío continuo para el desarrollo de un programa integral de supervisión de PCF.
- b. La SEPS cuenta con un plan de supervisión anual que abarca temas de PCF e incluye seguimientos trimestrales, determinados tanto en función de la importancia y tamaño de las entidades, así como en la capacidad operativa de la superintendencia. La fase de planificación de la supervisión incluye un análisis de los reclamos presentados a la autoridad por parte de los consumidores, a fin de detectar señales de alerta a los supervisores. A pesar del monitoreo continuo, recepción de reportes periódicos y uso de tecnologías regulatorias, la capacidad operativa de la autoridad se ve restringida, pri-

mordialmente, debido al número de entidades financieras activas (562)²¹⁶ y los limitados recursos económicos disponibles, lo cual se traduce en esporádica supervisión *in situ* y un continuo reto que la autoridad debe afrontar.

- c. La Supercias incluye temas de supervisión de PCF dentro de su plan anual, sin embargo, los limitados recursos humanos y económicos también representan un reto al momento de determinar la frecuencia de las auditorías. La entidad reporta la ausencia de mecanismos predeterminados de coordinación interna entre la supervisión prudencial y la conducta del mercado. Tampoco coordina con otras autoridades de protección al consumidor, excepto cuando, ocasionalmente, el Defensor del Pueblo solicita la orientación al público sobre los requisitos de presentación de reclamos. En cooperación con la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Supercias se encuentra desarrollando un manual general de supervisión, que se espera que entre en vigor a partir de 2020. Un elemento favorable para la actividad de esta superintendencia es contar con una normativa²¹⁷ que le permite la evaluación de las estrategias de resolución de reclamos, gestión de calidad e información suministrada por parte de las compañías aseguradoras.

Existe la necesidad de alcanzar una comprensión integral de los elementos que forman parte de las diferentes etapas del ciclo de vida del producto y servicio financiero, para hacer efectivas las labores de supervisión. Una supervisión sistematizada y completa requiere la comprensión de los componentes de PCF dentro de las etapas precontractual, contractual y postcontractual. Estas tres etapas deben ser contempladas cuando se evalúa

TABLA 28. Modelos de supervisión a nivel mundial

MODELOS	TODOS	INGRESOS ALTOS	INGRESOS ALTOS-MEDIOS	INGRESOS BAJOS-MEDIOS	INGRESOS BAJOS	EAC	AEP	LAC	MENA	SEA	SSA
Modelo Integrado de Autoridad Única del Sector Financiero	30%	38%	22%	26%	36%	38%	9%	28%	33%	0%	30%
Modelo Integrado de Autoridad del Sector Financiero	45%	27%	53%	62%	27%	50%	64%	39%	67%	71%	52%
Modelo de Autoridad Dedicada a la Protección del Consumidor Financiero	3%	11%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Modelo de la Autoridad General de Protección al Consumidor	8%	11%	8%	9%	0%	6%	18%	11%	0%	14%	0%
Modelo de Autoridad Compartida de Protección al Consumidor y del Sector Financiero	9%	14%	11%	3%	9%	6%	0%	17%	0%	0%	9%
Ninguno	4%	0%	6%	0%	27%	0%	9%	6%	0%	14%	9%
Número de jurisdicciones que respondieron	121	37	36	34	11	16	11	18	9	7	23

Fuente: Encuesta Global de Inclusión Financiera y Protección al Consumidor (reporte), figura 4.2.

Notas:

- Los porcentajes indican la proporción de jurisdicciones participantes que reportaron organización institucional para la protección del consumidor financiero por ingresos y región geográfica.
- Las siglas representan las siguientes regiones a nivel mundial: EAC, Europa y Asia Central; AEP, Asia del Este y el Pacífico; MENA, Medio Este y África del Norte; SSA, Asia del Sur; y SSA, África Subsahariana.

una institución. De ser necesario, se podrían valorar los manuales de supervisión, a fin de asegurar que éstos igualmente reflejen un proceso exhaustivo de supervisión.

Existen varias entidades que proveen servicios financieros y que quedan fuera de las competencias de supervisión de las autoridades evaluadas. Ninguna de las superintendencias evaluadas realiza actividades de supervisión y cumplimiento de proveedores de servicios financieros como las empresas de *leasing*, *factoring*, las casas comerciales, o las ONG de microcrédito. No está claro quién tiene la potestad legal en materia de PCF para verificar el cumplimiento y sancionar comportamientos contrarios a las normas establecidas, ni cuáles serían los mecanismos para hacerlas ejecutables.

Recomendaciones

1. Examinar la estructura organizacional de cada superintendencia para determinar su efectividad y autonomía de la estructura de supervisión de PCF frente a otras especialidades (prudencial, tecnología de información). A partir de ello, establecer soluciones organizacionales prácticas que permitan la supervisión efectiva.
2. Revisar el plan presupuestario de cada superintendencia con el fin de determinar qué impide un robusto control de las entidades en cuanto a la PCF.
3. Incluir el reporte de los reclamos presentados por los consumidores a los proveedores financieros, como parte del plan de supervisión y de los ejercicios de monitoreo continuo del mercado, a fin de determinar áreas de posible riesgo.
4. Dotar de poderes necesarios a alguna de las superintendencias, a fin de ejercer la supervisión de entidades emisoras de crédito no financieras, tales como empresas de *leasing*, *factoring* y casas comerciales.
5. Fortalecer las capacidades técnicas de los examinadores bancarios, a fin de garantizar una comprensión integral de los aspectos que deben ser supervisados y su importancia para proteger a los consumidores financieros.
6. Revisar los manuales de supervisión de las respectivas superintendencias, a fin de establecer si contemplan un plan exhaustivo y sistemático de supervisión de PCF y hacer las enmiendas pertinentes. Incluir herramientas y técnicas adecuadas para garantizar la PCF que utiliza canales digitales.

Poderes de Ejecución

Las autoridades cuentan con la capacidad de establecer diversas sanciones, aunque no son específicas a la PCF, lo que constituye una importante limitación en la aplicación de los poderes de ejecución. Los poderes generales de cumplimiento contemplados en el COMF²¹⁸ y la normativa específica aplicable a cada autoridad incluyen: la emisión de multas, la suspensión de actividades, la prohibición de prestar e invertir, el cierre de locales, la remoción de administradores y otros. Por su parte, la Ley General de Seguros²¹⁹ otorga poderes de ejecución específicos a las entidades supervisadas por la Supercias. Sin embargo, existe ausencia de poderes enfocados en el cumplimiento directo de la PCF, tales como la emisión de avisos públicos por violaciones a reglas relativas a la PCF, o la revocación o recomendación de revocación del permiso para emitir un cierto tipo de producto o servicio financiero.

Diversas limitaciones afectan la facultad de sanción de los distintos reguladores. A pesar de que la SB cuenta con potestad legal para utilizar irrestrictamente cualquier metodología y disponer de todos los mecanismos de cumplimiento contemplados en el COMF,²²⁰ el procedimiento de aplicación de los mismos, según lo establecido en el Código Orgánico Administrativo, no permite una acción diligente por parte de la autoridad que le permita sancionar con prontitud a las entidades transgresoras. Un grupo especialmente vulnerable a prácticas injustas son los consumidores de las entidades de seguridad social, debido a que la SB no dispone de una normativa específica que le permita la aplicación de un régimen sancionatorio. Mientras tanto, la SEPS informa encontrarse limitada en sus funciones de ejecución, pues el COMF no le atribuye los mismos poderes que a la SB (Art. 71) para utilizar cualquier modalidad, mecanismo, metodología o instrumentos de control plasmados en el código, a fin de subsanar violaciones a la ley o reglamentos. Así, por ejemplo, esta autoridad podría ejercer un mejor control con una normativa que le permitiera imponer sanciones básicas como ordenar la devolución de valores a consumidores afectados u otros correctivos que estimara necesarios. La Supercias reporta contar con sanciones efectivas a fin de garantizar el cabal cumplimiento de los mandatos de ley.

Recomendaciones

1. Emitir, con carácter prioritario, una normativa mediante la cual se confieran poderes sancionatorios específicos a los organismos de control en temas de PCF. Dichos poderes deberían caracterizarse por su aplicación oportuna y eficaz, a fin de que los derechos de los consumidores no sean menoscabados debido a procedimientos administrativos engorrosos.
2. Realizar un análisis de la normativa actual, con el fin de determinar exhaustivamente las sanciones específicas de PCF que beneficiarían a las autoridades en su labor de ejecución; seguidamente emitir la respectiva normativa, a fin de cubrir las brechas actuales.

Prácticas de Divulgación y Venta

La divulgación y transparencia de la información es un conjunto de normas y acciones que tiene tres objetivos fundamentales: (i) proveer de todos los elementos necesarios para que un consumidor pueda tomar una decisión informada, incluyendo información sobre términos y condiciones, costos, cambios en las tarifas o condiciones pactadas, y mecanismos de resolución de conflictos, entre otros; (ii) asegurar que la información sea entregada oportunamente durante la etapa de publicidad, precontractual, contractual y posterior a la firma del contrato (ver Cuadro 21); y (iii) garantizar que la información sea entregada utilizando metodologías estandarizadas de divulgación y cálculo; por ejemplo, vía formularios con un formato único para todo el sector, mediante el uso de fórmulas específicas para calcular tasas de interés, y el rendimiento de productos de ahorros, entre otros.²²¹

Existen mandatos generales aplicables a todo el sector, pero están incompletos. El COMF²²² contiene, de manera general, requisitos de divulgación sobre tasas de interés, cobros y recargos por servicios, procedimientos para la atención de reclamos, la prohibición de publicidad engañosa, beneficios y limitaciones a los servicios que una institución oferta, entre otros. Por su parte, la LODF²²³ contiene requisitos generales de publicidad y de contenido y forma del contrato de adhesión. Sin embargo, ni las leyes ni las regulaciones que gobiernan a las autoridades supervisoras abordan los temas de manera integral, de tal manera que abarquen las tres dimensiones arriba citadas, limitando así la cobertura de protección a los consumidores.

Las disposiciones sobre transparencia de información en la etapa precontractual, contractual y continua, no se aplican de manera consistente a todas las entidades controladas (ver Tabla 29). La normativa aplicable a las instituciones supervisadas por la SB, señala la obligatoriedad de explicar a los consumidores las características y riesgos asociados a los productos y servicios, condiciones, tarifas, costos totales, consecuencias por incumplimiento del contrato y cualquier otra información, a fin de alcanzar una mejor comprensión y facilitar la comparación entre opciones ofrecidas en el mercado.²²⁴ Sus prácticas de divulgación de listados de servicios financieros y características podrían ser robustecidas al exigir que la información se presente de manera destacada y en un formato estándar, para facilitar la comprensión de los consumidores. De la misma manera, la Supercias establece la obligatoriedad de ofrecer a los consumidores información de calidad y cantidad suficientes para la toma de decisiones, incluyendo los beneficios, alcances y limitaciones de los productos, e información sobre las semejanzas y diferencias que caracterizan a los planes, programas, incluidos en la página web de cada compañía.²²⁵ No existe una normativa similar que rija a la SEPS.

Existen disposiciones generales relativas a la publicidad en la LODC, que no se abordan de manera específica con relación a las entidades del sector financiero. Si bien la LODC prohíbe la publicidad engañosa o abusiva, las regulaciones de cada entidad supervisora no detallan qué información debe ser divulgada por producto o canal de distribución (internet, prensa, radio, tv, banners, etc.), lo cual inhibe una efectiva aplicación de la normativa general.

CUADRO 21.**Transparencia de información desde las buenas prácticas internacionales y ejemplos**

Las buenas prácticas internacionales señalan que los consumidores deben recibir información relevante antes de obligarse a un contrato (para prevenir efectos negativos de la asimetría de información). Ello garantiza que se facilite la comparación y contraste de beneficios y precios ofrecidos por diferentes proveedores, a fin de tomar la decisión más acertada con suficientes elementos de juicio. Una vez celebrado el contrato, los consumidores deben continuar recibiendo información como estados de cuenta periódicos en formatos y con información estandarizada, información sobre cambios de precios, cambios de políticas de la entidad que afecten sus cuentas, entre otros. Las prácticas integrales y consistentes de transparencia y divulgación han probado tener un impacto positivo en la competencia de los precios ofrecidos a los consumidores.

A manera de ilustración, en Perú se produjo una caída substancial de la tasa de interés de las tarjetas de crédito después de solo seis meses que la autoridad ordenara las siguientes acciones:

1. Divulgación de precios por varios vehículos, incluyendo una herramienta de comparación en línea.
2. Publicación de tasas de interés en los medios de difusión locales.
3. Reportes trimestrales publicados por la autoridad.
4. Extensa divulgación al consumidor en diferentes momentos del ciclo de vida del producto financiero.

Cuando todos los proveedores divulgan de la misma manera los precios de los productos ofrecidos, se genera un campo de juego igualitario en el que surge la competencia natural del mercado, generando una reducción en los costos de productos y servicios que, a la larga, beneficia a los consumidores financieros.

En la Unión Europea, la Directiva sobre Contratos de Crédito de Consumo exige a los proveedores de productos crediticios entregar información sobre las características esenciales del producto con “buen tiempo” antes de obligarse al crédito y exige una serie de elementos que la información contractual debe contener. El tiempo específico podría depender de las circunstancias de las transacciones, sin embargo, el fin último es dar a los consumidores la oportunidad de deliberar con suficiente antelación antes de contraer la obligación. La Directiva señala la información mínima que debe contener un contrato, al igual que otras cláusulas como el derecho de cancelación después de firmarlo, el derecho de pagar anticipadamente, entre otros aspectos.

Fuente: Banco Mundial 2017c, CGAP 2010, y Unión Europea 2008.

TABLA 29. Normas de transparencia a lo largo de las distintas etapas de contratación por autoridad financiera (selección a modo de ejemplo)

TEMA	SB	SEPS	SUPERCIAS
<i>Etapas Precontractual</i>			
Hoja de información	No tiene formato estándar que permita comparación de precios y características de productos por distintos proveedores. ²²⁶	No tiene normas específicas.	No tiene normas específicas.
Normas requieren uso de simulador automático para cálculo de intereses y costos de financiamiento del crédito o rendimiento de ahorros.	Revisión no exhaustiva revela que se encuentran solo habilitados para créditos y no ahorro.	No aplica.	Entidades cumplen con requerimiento.
<i>Etapas contractual</i>			
Regulación sobre contenido explícito de contrato (formato, cláusulas obligatorias, manera de notificación de cambios, etc.).	Se regula. ²²⁷	Solo con respecto a los contratos de tarjetas de crédito y débito.	Se regula, y establece requisito de hoja resumen con el contrato y su contenido, bajo petición del consumidor.
<i>Divulgación continua</i>			
Obligación de entrega de estado de cuenta y comprobantes.	El estado de cuenta se entrega de manera mensual y por pagos o abono de créditos. Carece de formato de divulgación estándar.	Similar a la SB.	No disponible.

Fuente: Elaboración propia en base a Normas de la SB, Libro I, Título XIII, Cap. VI, Ley General de Seguros, Resolución SCVS-INS-2018-0007 y Ley Orgánica regulan a las compañías que financien Servicios de Atención Integral de Salud Prepagada y a las de seguros que oferten cobertura de Seguros de Asistencia Médica, y Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros.

Recomendaciones

1. Desarrollar normativa pertinente a publicidad y marketing, aplicable a los diferentes proveedores y de acuerdo con el canal de distribución (internet, periódico, tv, etc.). Dicha normativa debería incluir requisitos mínimos de divulgación como costo total del producto, y requisitos y condiciones para obtener el precio publicitado, entre otros.
2. Establecer el uso de formularios de divulgación con formatos estándares, cuyo diseño influya positivamente en el comportamiento económico de los consumidores, permitiendo una mejor comprensión y asimilación de su contenido.
3. Requerir a todas las instituciones controladas del sistema financiero la emisión de una hoja de información clave durante la etapa precontractual, bajo un formato estándar, para la mayoría de los productos ofrecidos en el mercado.
4. La SEPS debe emitir regulación sobre prácticas de divulgación y venta a lo largo de las distintas etapas de contratación, a fin de permitir la implementación del contenido del COMF y LODC.
5. La SB y la Supercias deben evaluar sus actuales disposiciones sobre prácticas de divulgación y venta con el fin de asegurar la protección integral de los consumidores de servicios financieros (garantía de derechos y cobertura de productos es completa).

Trato Justo y Conducta de Negocio

Las normas sobre trato justo y conducta del negocio buscan resolver problemas vinculados con la asimetría de poder entre las partes que negocian la contratación de un producto financiero. En este sentido, cualquier cláusula en un contrato que sea injusta o que posibilite que la institución financiera actúe sin cuidado, diligencia, o profesionalismo, no puede ser válida. Asimismo, cualquier ambigüedad en los términos y condiciones en que se ofrece el producto, debe ser interpretada a favor del cliente. Esta área de la PCF comprende temas como cláusulas, condiciones o prácticas injustas, prácticas de venta, adecuación del producto, capacidad del consumidor de cambiar de proveedor, competencia profesional del personal de la institución financiera, fraude y prácticas de cobro de deudas.²²⁸ La identificación efectiva de las prácticas injustas puede realizarse, por ejemplo, a través del análisis de los reclamos presentados por los consumidores tanto a las instituciones supervisadas como a las autoridades, en función de la aplicación de un marco legal integral que prohíba y sancione dichas prácticas.

Las instituciones financieras tienen prohibido discriminar a segmentos vulnerables de la población. Entre estos segmentos se encuentran las mujeres y grupos indígenas; o también se definen en función de sus características como la creencia religiosa, afiliación política de un consumidor, entre otras. El principio rector de esta prohibición se encuentra consagrado en la Constitución de la República.²²⁹

La SB y SEPS prohíben el uso de términos y condiciones abusivos al momento de contratar, que no van acompañados de supervisión efectiva. Se regula, por ejemplo, la prohibición del uso de prácticas abusivas dentro del cobro de deudas, entre las que se incluyen declaraciones falsas, suministro de información crediticia falsa o no autorizada a terceros, y otras similares empleadas por las entidades controladas y/o sus compañías tercerizadas. Para generar un impacto positivo en el mercado, dichas prohibiciones tienen que ir a la par de un adecuado control y monitoreo de las prácticas de la industria, tal como lo hacen supervisores de Bolivia, Malasia, México, Perú y Portugal, entre otros,²³⁰ que analizan contratos de créditos de consumo rutinariamente dentro de sus actividades de supervisión, con el fin de identificar cláusulas que menoscaban los derechos de los consumidores. También se prohíben recargos adicionales que limiten la movilidad de los clientes, es decir cuando éstos desean cancelar productos y/o servicios financieros con un proveedor para contratarlos con una institución diferente.²³¹

Se observan tácticas de venta agresivas, entre las que se incluye la práctica de contactar a consumidores telefónicamente con ofertas de tarjetas de crédito y préstamos preaprobados²³². Se desconoce si las ofertas no solicitadas son sujetas a una evaluación de la capacidad de repago del consumidor; sin embargo, consumidores que reciben ofertas de crédito y no poseen conocimientos financieros suficientes para administrar con éxito la obligación, son fáciles víctimas de sobreendeudamiento.

No existe una normativa ni una cultura de PCF que asegure que los consumidores sean sujetos de un trato digno en el proceso de cobro de deudas. Las autoridades supervisan la recuperación de deudas (cartera vencida) desde un enfoque prudencial. Por ejemplo, la SEPS realiza actividades *extra situ* e *in situ*, pero omite el aspecto relacionado a la protección del consumidor financiero. La SB no dispone de una normativa específica ni contempla dentro de su plan de supervisión anual las prácticas empleadas por sus entidades supervisadas para cobrar deudas.

CUADRO 22.**Cobro de deudas y protección al consumidor**

Un régimen regulatorio adecuado para el cobro de deudas establece limitaciones en el ejercicio de esta tarea, como por ejemplo, la manera en la que un cobrador puede contactar a un consumidor, la información mínima que todo consumidor debe recibir sobre la venta o transferencia de una deuda a un tercero, incluyendo información sobre dónde realizar el pago y contacto del nuevo acreedor, entre otras.

En Australia, por ejemplo, la “Directriz sobre el Cobro de Deudas”, emitida conjuntamente por la Comisión de Competencia y del Consumidor de Australia y ASIC, brinda orientación sobre todo el proceso de cobro desde el primer contacto con el consumidor hasta la resolución de disputas. La normativa prohíbe al cobrador de deudas usar lenguaje abusivo, ofensivo, obsceno o discriminatorio; avergonzar al prestatario adoptando la intimidación, uso de violencia o fuerza física; o mentir sobre el alcance de la deuda o la consecuencia de la falta de pago.

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial 2017c.

Solo la SB cuenta con disposiciones para prevenir el sobreendeudamiento, aunque no hay información disponible sobre su impacto o efectividad. El sobreendeudamiento puede tener muchas consecuencias sociales, económicas y políticas, negativas para el país. Varias jurisdicciones, incluyendo Brasil, Perú y los Estados Unidos, han desarrollado medidas tales como el establecimiento de límites a las relaciones máximas de deuda a ingresos para ciertos tipos de préstamos y realizan análisis a la capacidad de pago de un consumidor.²³³ En Ecuador, la SB exige el análisis de la capacidad de repago antes de realizar la renovación o celebración de un contrato nuevo. El requisito exige a la entidad controlada definir la metodología que va a emplear, la que tendrá que ser aprobada por la autoridad supervisora.²³⁴ La SEPS no cuenta con lineamientos específicos similares, sin embargo, entre los requisitos que debe cumplir el consejo de administración de cada entidad, se señalan, entre otros, la aprobación de las operaciones de crédito vigentes, el límite de endeudamiento de los empleados y la evaluación de los problemas derivados del incumplimiento de políticas, procesos y procedimientos, a fin de recomendar medidas a los administradores de la entidad.²³⁵ Resulta importante empezar a evaluar la efectividad de los mecanismos para prevenir el sobreendeudamiento, sobre todo de cara a los altos porcentajes de morosidad de algunas carteras.

Recomendaciones

1. Desarrollar una normativa que cubra de manera integral los aspectos relacionados con el trato justo, incluyendo normas sobre adecuación de productos, responsabilidad en caso de fraude por parte del personal y mecanismos de compensación, cualidades técnicas mínimas del personal de la institución, y normas más específicas sobre el cobro de deudas, a fin de evitar abusos por parte de las entidades reguladas o empresas tercerizadas. Mientras tanto, se recomienda generar mecanismos de supervisión de prácticas injustas en este aspecto.
2. Regular y monitorear la evolución del sobreendeudamiento en el mercado, de manera consolidada, en coordinación entre la SB (incluyendo a la banca pública) y la SEPS.
3. Desarrollar una normativa que cubra de manera integral los aspectos relacionados con el trato justo, incluyendo normas sobre idoneidad del consumidor para obtener un producto o servicio, responsabilidad en caso de fraude por parte del personal y su compensación salarial. Igualmente es importante el desarrollo de una normativa que describa las cualidades técnicas mínimas del personal de la institución, y las reglas específicas sobre el cobro de deudas, a fin de evitar abusos por parte de las entidades reguladas o empresas tercerizadas.
4. Generar mecanismos de supervisión de prácticas injustas indicadas en el numeral anterior.
5. Regular y monitorear la evolución del sobreendeudamiento en el mercado de manera consolidada, en coordinación entre la SB (incluyendo a la banca pública) y la SEPS.
6. Con el fin de alcanzar una comprensión integral de las prácticas injustas, establecer acciones de coordinación con autoridades que receptan reclamos, entablar el diálogo con grupos de defensa del consumidor, conducir encuestas a grupos focales, realizar investigaciones de la prensa local, entre otras, a fin de conocer con mayor exactitud los riesgos del mercado que deben ser incluidos dentro del plan de supervisión de cada entidad, o medidas de tipo regulatorio que deben ser implementadas.
7. Incluir dentro del plan de supervisión de cada entidad la revisión rutinaria de contratos y términos y condiciones de los productos y servicios financieros ofertados por las instituciones controladas.

Protección y privacidad de datos

La creciente digitalización de servicios financieros requiere de un nuevo enfoque hacia la protección de los datos personales. El aumento progresivo de la cantidad de información disponible sobre los consumidores del sistema financiero, y la falta de claridad sobre quién, cómo y bajo qué circunstancias debe usar estos datos requiere de cambios normativos y de prácticas de supervisión específicas para estos efectos. En principio, los proveedores de servicios financieros solo deben estar autorizados a recolectar información de los clientes con su consentimiento y dentro de los límites establecidos por las normas. Como mínimo, las normas aplicables deben establecer: (i) mecanismos para la recolección de datos, (ii) mecanismos para el almacenamiento de datos, (iii) motivos para recolectar datos, y (iv) los tipos de datos que pueden ser recolectados. Además, deben establecer los períodos mínimos de almacenamiento de información, los mecanismos para que el cliente acceda a ella a costos razonables, y los mecanismos para garantizar el cumplimiento de la obligación de privacidad y confidencialidad, limitando el uso de la información al objetivo especificado cuando se recolectó, o de acuerdo con lo que permita la ley, con consentimiento del consumidor.

La privacidad de datos es un tema insuficientemente regulado en Ecuador. La normativa existente establece que los datos personales estarán protegidos y solo se revelarán a su propietario o a las entidades autorizadas por ley. Se prohíbe la comercialización de las bases de datos de consumidores o de información crediticia.²³⁶ La legislación no aborda íntegramente aspectos mínimos tales como el intercambio de información entre entidades financieras y sus empresas afiliadas, la obligatoriedad de recibir el consentimiento del consumidor para limitar la información que puede ser compartida, o el procesamiento de información de las entidades para fines de marketing. Adicionalmente, la SB reconoce la necesidad de abordar los derechos de los titulares de la información y su utilización una vez que las instituciones financieras transfieren datos a los burós de crédito. Estas ausencias normativas podrían estar conduciendo, entre otros riesgos, a la proliferación de prácticas de marketing abusivas por parte de compañías recibiendo gran cantidad de datos privados de consumidores financieros.²³⁷

La regulación aplicable es inconsistente y fragmentada. La SB cuenta con una normativa que, de alguna manera, cubre algunas áreas sobre la privacidad de datos, como el derecho de los consumidores a conocer el tipo de información que guardan las entidades del sector financiero en sus bases de datos, o la obligatoriedad de que sus datos personales sean solo otorgados por la institución financiera con consentimiento libre y expreso del consumidor, por disposición judicial o mandato de la ley.²³⁸ Sin embargo, no reporta realizar actividades de supervisión, a fin de determinar la adecuada recolección, acceso, uso, manejo, eliminación y distribución de los datos proporcionados por los consumidores a las entidades controladas. La SEPS regula el tema como parte del proceso de supervisión del riesgo tecnológico. Entre las áreas sujetas a inspección se encuentran: la administración, el control de seguridad, el manejo de confidencialidad, los controles de acceso, y la destrucción de información sensible de los consumidores. La autoridad también evalúa la administración de incidentes y mitigación de riesgos ocasionados por la acción de virus informáticos.

Ecuador está trabajando en la reforma de su marco normativo en esta materia. A fin de cubrir los vacíos legales existentes, un proyecto de ley para la protección de datos personales ha sido presentado a la Asamblea Nacional el 19 de septiembre de 2019. El proyecto de ley sugiere un tratamiento integral de los datos del consumidor, de acuerdo con principios y convenios internacionalmente reconocidos. Además, la SB en su proyecto de normativa

Recomendaciones

1. Apoyar la promulgación urgente del proyecto de Ley para la Protección de Datos Personales y establecer un plan regulatorio integral que aborde los riesgos actuales que enfrentan los consumidores frente al manejo de datos recolectados por los proveedores financieros.
2. Establecer procesos de supervisión integrales y especializados, que aseguren un correcto manejo de los datos de consumidores financieros. Dichos procesos de supervisión deberían ser coordinados entre las superintendencias, a fin de emplear efectivamente los recursos y combatir actuales prácticas perniciosas del mercado. Entre otras acciones, las autoridades deben propender a la determinación de la causa raíz del problema, la sistematicidad del mismo y los mecanismos de control y mitigación de actuales y futuros riesgos.
3. Determinar las áreas críticas que necesitan un enfoque prioritario de regulación y supervisión, a fin de evitar riesgos inminentes, tales como aquellas que se derivan de las transferencias interbancarias mediante la banca virtual, y que, según la SB, es el área que presenta un número elevado de reclamos.

bajo consulta²³⁹ señala de manera más robusta el derecho de los consumidores a que sus datos sean recopilados previa autorización expresa e indica las circunstancias bajo las cuales éstas pueden ocurrir, el tratamiento según el fin para el cual fueron recolectados y el derecho a revocarla, entre otros. Se contempla el derecho a recibir protección y a demandar, de la SB y otras instancias, la adopción de medidas que garanticen la seguridad de las operaciones financieras, y la prestación de servicios vía canales electrónicos que cumplan con los niveles de servicio ajustados a la normativa vigente.

Mecanismos de Resolución de Conflictos

Los mecanismos de resolución de conflictos deben garantizar procedimientos rápidos, efectivos y accesibles, y sus resultados deben ser aprovechados para un mejor monitoreo de la conducta del mercado. Las buenas prácticas, en función de la experiencia internacional, sugieren que los consumidores de productos y servicios financieros deben contar con, al menos, dos instancias para abordar los temas de reclamación: una ante la propia entidad financiera, y otra ante un tercero neutral, distinto del poder judicial. Ambas instancias deben tener procedimientos claros, tiempos preestablecidos, personal adecuado, mantener registro de los casos, un máximo de días para resolver, entre otras características. La publicidad sobre la existencia de estos mecanismos y su efectividad es esencial para facilitar su uso.

En Ecuador, se regulan los mecanismos de resolución interna de conflictos, sin embargo, no está claro su nivel de efectividad ni su impacto en la cultura de la organización. El COMF requiere que las entidades financieras establezcan sistemas de atención al cliente que faciliten la solución de controversias, los que funcionarán en paralelo con los recursos ofrecidos por los organismos de control.²⁴⁰ Cada una de las autoridades financieras cuenta con regulaciones al respecto (ver Cuadro 23).

El Defensor del Cliente, como mecanismo de resolución alternativa de disputas, en la práctica no se ha implementado en la mayoría de las entidades controladas del sistema financiero. El COMF, por mandato Constitucional, establece que los consumidores podrán presentar quejas al Defensor del Cliente asignado a cada entidad, el que actuará como un mediador imparcial entre los consumidores y las instituciones controladas. Sin embargo, solo los consumidores cuyas entidades son supervisadas por la SB pueden acceder a presentar sus reclamos, lo que significa un menoscabo al nivel de protección de los consumidores de entidades supervisadas por la SEPS. La SEPS no ha implementado el Defensor del Cliente. Para la resolución de conflictos entre socios, se remiten a los mecanismos dispuestos en los reglamentos internos de cada entidad del SFPS, que incluye acudir a un Centro de Mediación calificado por la SEPS y, de no lograrse un acuerdo, se recurre al arbitraje. En caso de conflictos vinculados a la oferta de productos financieros, los clientes pueden recurrir a la misma SEPS. Estos mecanismos tienen costos y limitaciones que los hacen poco eficientes para dar solución a las necesidades de estos clientes. Están sujetos a las condiciones y plazos de las normas de procedimientos administrativos aplicables, no adecuadas a la provisión de servicios financieros. La Supercias también tiene un procedimiento para la resolución de reclamos administrativos,²⁴¹ que difícilmente cumple con ser un proceso ágil y de bajo costo para resolver los conflictos del asegurado.

El potencial del Defensor del Cliente, como herramienta de empoderamiento de los consumidores frente a las instituciones financieras, se ve opacado por la falta de divulgación sobre su existencia en las diferentes etapas de contratación. Asimismo, las reso-

CUADRO 23.

Mecanismos de resolución de conflictos internos en Ecuador

La codificación de las normas de la SB* y de las resoluciones aplicables a las compañías de seguros** establece que sus entidades controladas deben implementar y difundir entre los consumidores un mecanismo independiente y especializado para resolver reclamos dentro de un plazo específico. Asimismo, el directorio debe recibir un informe anual de las resoluciones emitidas, estadísticas de los reclamos y recomendaciones para mejorar el mecanismo.

La SEPS reporta que, en base a una muestra de las supervisiones in situ, algunas entidades cuentan con dichos mecanismos. Sin embargo, los medios de difusión sobre su existencia son limitados a la publicación en pantallas informativas de las respectivas agencias, o únicamente cuando consumidores afectados solicitan información específica en las ventanillas de servicio al cliente. Aunque algunas entidades presentan formularios en línea, estos todavía deben ser impresos y presentados de manera física o, en el mejor de los casos, por correo electrónico.

No existe un requisito legal específico para que las entidades supervisadas por la SEPS hagan un seguimiento estadístico de los reclamos o formulen informes para el directorio, por lo general solo las cooperativas de los segmentos 1 y 2 lo hacen. En lo referente a los procedimientos para el manejo de reclamos, la autoridad reporta que cada entidad maneja sus propias metodologías, sin embargo, esta última no ha establecido lineamientos generales aplicables a todas las instituciones a fin de determinar el plazo máximo de resolución.

Nota ()* * Codificación de normas de la SB: Libro I, Título XIII, Cap. V, Sec. IV.

*(**)* Codificación de resoluciones aplicables a las compañías de seguros: Libro II, Título IX, Cap. III.

luciones que emite el Defensor son vinculantes solo para las partes, lo que en la práctica representa un impacto limitado en la resolución de controversias. Con el fin de promover la responsabilidad del Defensor, la SB ha establecido lineamientos para la presentación de un informe mensual al banco y la autoridad. Los consumidores pueden presentar sus reclamos en persona, por vía telefónica o electrónica.

La publicidad, accesibilidad y eficacia de los mecanismos disponibles por parte de la SB, SEPS y Supercias tienen que fortalecerse y equipararse, a fin de brindar el mismo nivel de protección a los consumidores. Los plazos de tramitación y resolución de reclamos de la SEPS no están normados de manera explícita, como es el caso de la SB,²⁴² que lo hace de manera integral. Por lo que es necesario que la SEPS subsane de manera urgente el vacío legal. Adicionalmente se recalca que, aunque es primordial establecer mecanismos de coordinación dentro de cada superintendencia, es igualmente importante mantener la independencia entre las funciones de supervisión, frente a la de resolución de reclamos. De esta manera se mitigan posibles riesgos de falta de imparcialidad e injerencia, y se asegura un adecuado nivel de integridad y eficiencia de ambas funciones.

La información presentada en línea sobre los mecanismos de resolución de reclamos ofrecidos por la SEPS y la Supercias es susceptible de mejora. La manera en que se publicita esta información no es clara, es poco intuitiva y no se presenta en un formato amigable. Los formularios de reclamos exhibidos en el portal web de la SEPS son particularmente difíciles de localizar y, de acuerdo con el portal web, la única manera de presentarlos a la autoridad supervisora es a través de correo convencional. El formulario en línea que ofrece la Supercias es también poco intuitivo para el usuario y no explica el proceso a seguir para hacer un reclamo, ni el período máximo de resolución. La SB, a través de su Portal del Usuario Financiero, presenta claramente información sobre las instancias, manera y documentación necesaria para que un consumidor interponga un reclamo vía email, teléfono o personalmente. Sin embargo, omite detalles relevantes como el tiempo máximo de resolución y los pasos a seguir una vez presentado un reclamo.

Existen limitaciones de carácter presupuestario que impiden la posibilidad de fortalecer el sistema de PCF. Un reto significativo que enfrentan las autoridades es el presupuesto disponible y, por ende, el destinado a la resolución de reclamos. La SB reporta que la reducción gradual de personal que ha tenido que enfrentar ha impactado directamente en el número de funcionarios dedicados a esta función, evitando la contratación de personal con conocimientos técnicos en derecho o carreras afines, que garanticen una resolución eficiente de los reclamos interpuestos. El uso de nuevas tecnologías podría contribuir a atenuar los costos de disminución de personal y hacer más efectivos los mecanismos de atención al cliente (por ejemplo, a través de uso de *chatbots*), el intercambio de información con las entidades supervisadas (uso de *APIs* u otros mecanismos) y el análisis de los resultados de las acciones de control (uso de *data analytics*).

A pesar de que la Defensoría del Pueblo sea el ente encargado de la tutela y protección de los derechos establecidos en la Constitución Política y la ley, en el caso de reclamos presentados por consumidores financieros, esa autoridad no está atribuida para investigarlos y resolverlos. De tal manera que si éstos fueran presentados por consumidores, los reclamos serían remitidos a la respectiva superintendencia para someterlos al trámite correspondiente.

Recomendaciones:

1. A fin de mejorar el proceso de resolución de conflictos de los mecanismos internos, dotarlos de imparcialidad, cumplir los plazos establecidos y fortalecer el empoderamiento y confianza de los consumidores, se recomienda que las superintendencias realicen un monitoreo continuo del cumplimiento en la recepción, manejo y resolución de conflictos, de acuerdo con lo establecido en la normativa y procedimientos de cada entidad.
2. Se recomienda a las autoridades asegurar la independencia e imparcialidad de las funciones de supervisión dedicadas a conducir exámenes a las instituciones, frente a sus unidades de resolución de conflictos. Un mecanismo es la creación de una unidad independiente exclusivamente dedicada a la resolución de controversias. Además, esta unidad podría estar a cargo del monitoreo de los riesgos del mercado, en base a las tendencias reveladas en los reclamos presentados a las superintendencias.
3. Es necesario reformular la manera cómo los consumidores son informados sobre su derecho a presentar reclamos. Dicha información debería ser parte de los folletos informativos de la mayoría de los productos y servicios en la etapa precontractual, en los contratos de adhesión y en estados de cuenta, y otros medios de divulgación subsecuente, por lo menos.
4. Se recomienda a la SEPS y Supercias reorganizar la información presentada en línea sobre sus mecanismos de resolución de reclamos, a fin de facilitar su localización y uso por parte de los consumidores.
5. Facilitar la presentación de reclamos internos y externos por medio de canales diversos, teniendo en cuenta los diferentes niveles de accesibilidad y sofisticación de los consumidores financieros, por ejemplo, línea telefónica gratuita, formulario digital en la página web, correo electrónico, o de manera presencial.
6. Dentro de las iniciativas nacionales e institucionales de educación financiera, facilitar la difusión de la importancia de una cultura en la que el consumidor es titular de derechos y cuenta con instancias internas y externas de presentación y resolución de reclamos.
7. Instaurar la figura del Defensor del Cliente en todas las entidades del sector financiero, incluidas aquellas supervisadas por la SEPS y Supercias.

9.2 EDUCACIÓN FINANCIERA

La educación financiera es una herramienta clave en la expansión de la inclusión financiera, pues permite una toma de decisiones financieras informada, basada en la comprensión de los conceptos, riesgos y beneficios que conllevan los servicios financieros.

El desconocimiento de los instrumentos financieros disponibles, la falta de habilidades o capacidades para el uso de éstos por parte de la población (importante, además, considerar las capacidades de uso de tecnología), pueden afectar de manera negativa la posibilidad de ser partícipes de los beneficios que los servicios financieros ofrecen, resultando en una autoexclusión voluntaria.

Existen diversas iniciativas públicas y privadas, aisladas y que carecen de articulación en materia de educación financiera.

Las actividades del sector público en esta materia constituyen esfuerzos aislados, que carecen de un enfoque integral. Las iniciativas del sector público son lideradas por los reguladores del sistema financiero y, en algunos casos, como el de la SB, presentan una estructura consistente para su despliegue, que empieza incluso por la definición de lo que es educación financiera (ver Cuadro 24). Sin embargo, hay instituciones que no presentan un plan claro al respecto (BCE o Supercias) y no se ha hecho partícipe de estos esfuerzos a otras instituciones del sector público como el Ministerio de Educación o el Fondo de Seguro de Depósitos, que pueden ser importantes en la definición del contenido o en el despliegue de instrumentos para estos efectos. Asimismo, los programas desarrollados por el sector privado (bancos), por mandato legal, carecen de instrumentos que verifiquen su efectividad e impacto en los usuarios.²⁴³ (ver Cuadro 25). No hay iniciativas vinculadas a la inserción de estos conceptos en el currículo educativo. La articulación de esfuerzos, así como la definición de objetivos y metas comunes son necesarias para aumentar la cobertura e impacto de estas iniciativas.

Las diferentes encuestas en la materia revelan altos niveles relativos de educación financiera en la población, aunque la percepción generalizada es un bajo nivel de actividad en la materia.

De acuerdo con información del BCE al 2017, el 96 por ciento de los hogares y un 93 por ciento de las empresas señala no haber recibido charlas o material sobre educación financiera, lo que es inconsistente con las actividades y medidas descritas en el Cuadro 22. Sin embargo, la Encuesta Global de Standard & Poors sobre educación financiera (S&P Global FinLit Survey), señala que el 30 por ciento de los ecuatorianos adultos tenían educación financiera a 2014, lo que lo coloca como el sexto país con la mayor proporción de población educada en temas financieros.²⁴⁴ Finalmente, una encuesta de la

CUADRO 24.

Definición de Educación Financiera en Ecuador

Es un proceso continuo mediante el cual la población aprende o mejora la comprensión de los conceptos, características, costos y riesgos de los productos y servicios financieros, adquiere habilidades para conocer sus derechos y obligaciones y tomar decisiones a través de la información y asesoría objetiva, recibida a fin de actuar con certeza y de esta manera mejorar sus condiciones y calidad de vida.

Fuente: SB 2015. Resolución SB-2015-665 del 17 de agosto del 2015. Libro I, Título XIII de la Codificación de Normas del SB.

CUADRO 25.

Iniciativas públicas en materia de educación financiera

SB: Desde 2013 ha venido desarrollando programas de capacitación financiera que incluyen talleres de educación financiera dirigidos para estudiantes secundarios, universitarios y adultos en general; conferencias dirigidos a los mismos segmentos; y cursos virtuales para la ciudadanía en general. Adicionalmente, obliga a las entidades bajo su supervisión a desarrollar “Programas de educación Financiera”, a favor de sus clientes y público en general.

SEPS: No presenta un plan de trabajo específico, pero la educación, formación e información es un principio cooperativista que guía su actuación. De ahí que la SEPS venga ofreciendo capacitaciones sobre educación financiera a educadores de varios distritos de Ministerio de Educación, esto con el fin de que los educadores repliquen a sus estudiantes y padres de familia, y así lograr una mejor cultura financiera. Además, algunas entidades financieras han desarrollado campañas propias de educación financiera, pero en general el desarrollo de este componente por parte de las cooperativas es débil.

Fuentes: SB, Portal de Atención al usuario financiero, SEPS, noticias en línea. ²⁴⁵

CAF (2015) analiza el conocimiento específico de la población sobre servicios financieros y concluye la necesidad de enfocarse en los siguientes temas: valor del dinero en el tiempo, cálculo de intereses, alcance del seguro de depósitos, planificación financiera en el hogar, importancia del ahorro y necesidad de comparar opciones previas a la elección de productos financieros.

La educación financiera se contempla como un tema central para el diseño de una ENIF.

Los diversos actores del sector público y privado han manifestado su interés en que la educación financiera sea un componente importante de la estrategia. Los actores del sector privado, en el marco de las mesas de coordinación público-privadas, también determinaron la importancia de este tema, al crear una mesa para estos efectos, e identificaron entre los principales problemas la existencia de programas inadecuados de educación financiera, un enfoque demasiado teórico, la necesidad de abordar el tema de la usura, y la ausencia de evaluaciones de impacto de las acciones en este campo.²⁴⁶ Finalmente, se prevé la colabo-

Recomendaciones:

1. Articular las iniciativas existentes en educación financiera y trazar objetivos comunes y medibles para avanzar en el tema.
2. Incorporar, en el diseño curricular, contenidos vinculados al valor del dinero en el tiempo, el cálculo de intereses, el alcance del seguro de depósitos, la planificación financiera en el hogar, la importancia del ahorro y la necesidad de comparar opciones antes de elegir un producto financiero. Para la elaboración de estos contenidos hay que tener en cuenta los distintos segmentos de la población, sus necesidades y metas financieras.
3. Considerar contenidos vinculados a los mecanismos innovadores para promover la inclusión financiera, como es el caso de los CNB y la utilización de medios de pago electrónicos.
4. Articular las medidas de educación financiera con las actividades que se tracen para efectos de mejorar la protección al consumidor.

NOTAS

210. El proyecto de normativa bajo consulta presentado por la SB (Art. 12.7.5) requiere a sus entidades controladas poner a disposición de los consumidores el servicio de banca móvil o electrónica los 365 días del año en horario de 6am-8pm.
211. Las autoridades relevantes para efectos de la PCF son la SB, SEPS, Supercias y BCE.
212. Arts. 62(16) del COMF.
213. Ley Orgánica que regula a las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada y a las de seguros que oferten cobertura de seguros de Asistencia Médica, art. 17.
214. Encuesta Global de Inclusión Financiera (datos recabados en la encuesta global). Asimismo, el proyecto de normativa presentado por la SB contempla la supervisión de la atención brindada a los consumidores (Disposición General Segunda), y otras disposiciones que dotan de más información a los consumidores sobre los recursos de reclamos disponibles (Sec. IV).
215. Encuesta Global de Inclusión Financiera (datos recabados en la encuesta global).
216. Información proporcionada por la SEPS.
217. Libro II, Título IX, Cap. III de la Codificación de Resoluciones aplicables a la Supercias.
218. Arts. 264, 276, 289.
219. Arts. 37, 40, 41.
220. Art. 71.
221. Para detalles Banco Mundial 2017c.
222. Arts. 246-248.
223. Arts. 6, 41, 43.
224. Codificación de Normas de la SB, Libro I, Título XIII, Caps. II, Arts. 4-9.
225. Ley Orgánica que Regula a las Compañías que financien Servicios de Atención Integral de Salud Prepagada y a las de seguros que oferten Cobertura de Seguros de Asistencia Médica, Art. 35.
226. El proyecto de normativa bajo consulta presentado por la SB señala, generalmente, el requisito de información precontractual, contractual y continua (Art. 12.4.1-12.4.6 y 12.5.9). Además, señala la obligatoriedad de publicar en la página web institucional los modelos de los contratos estandarizados de los productos y servicios ofrecidos (Art. 12.7.5).
227. El proyecto de normativa bajo consulta presentado por la SB (Art. 12.8) contempla estos aspectos. El Art. 12.9.3 establece el derecho de los consumidores a obtener oportunamente los documentos de celebración del contrato, y/o ejecución o prestación directa de productos y servicios.
228. Ver Banco Mundial 2017c.
229. El proyecto de normativa bajo consulta presentado por la SB (Art. 8) prohíbe de manera general la discriminación por parte de las entidades controladas en su normativa interna y, especialmente, a extranjeros por su condición de migrantes o refugiados. Se contempla el acceso a productos financieros sin distinción de edad, género, sexo, identidad sexual, etc. Art. 12 (12.2).
230. Banco Mundial 2017c, páginas 34-35.
231. El proyecto de ley bajo consulta, presentado por la SB (Art. 12.6), contempla el derecho de los consumidores a elegir y suscribirse a productos y servicios sin ser presionados o coaccionados mediante el uso de prácticas prohibidas.
232. Ver: <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/04/17/nota/7289393/ecuador-359000-personas-tienen-mas-tres-tarjetas-credito>; <https://www.elcomercio.com/actualidad/datos-personales-ecuador-control-proteccion.html>; <https://www.elcomercio.com/opinion/cesar-augusto-sosa-prestamo-banca.html>.
233. Banco Mundial 2017c, páginas 38-39.
234. Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros, Libro I, Título II, Cap. XIX, Sec. II, subsección 1.2 (1.2.2) y siguientes.
235. Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros, Libro I, Cap. XXXVII, Sec. IV, Subsección II.
236. Código Orgánico Monetario y Financiero, Arts. 155, 255(18), 352, 355, 360.
237. Fuentes: <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/04/29/nota/6736146/ecuador-no-tiene-ley-protoger-datos-personales>; <https://www.nytimes.com/2019/09/17/world/americas/ecuador-data-leak.html>.

- 238. Codificación de las Normas de la SB, Libro I, Título XIII, Cap. III, Arts. 13(c), 14(b).
- 239. Arts. 12.10 (12.10.1.1-12.10.1.4).
- 240. Art. 157, 251.
- 241. Resolución SCVS-INS-2018-0025.
- 242. Resolución No. SB-2018-904.
- 243. Durante la misión en mayo y junio del 2019, las instituciones financieras expresaron su disconformidad con la forma en que se gestiona este tema, por los altos costos que representa, requerimientos ineficientes para su diseño y la ausencia de evaluaciones sobre su efectividad. La CAF, en un estudio publicado el 2015, recomienda la evaluación del impacto en los usuarios de estos programas (CAF 2015).
- 244. En 2014, Ecuador se colocaba por detrás de Colombia (32 por ciento), México, Costa Rica, Brasil y República Dominicana. Está por delante de Perú (28 por ciento), Guatemala (26 por ciento) y Bolivia (24 por ciento).
- 245. Ver <https://www.seps.gob.ec/noticia?superintendencia-socializa-educacion-financiera-a-educadores-del-pais>.
- 246. Mesa de Educación Financiera conformada por Red Financiera de Desarrollo (RFD), ASOFIPSE, ASOBANCA y ASOMIF, 2018.
- 247. Información recogida durante las misiones de mayo y junio del 2019.
- 248. Corporación Andina de Fomento (CAF) Banco de Desarrollo de América Latina, 2017. La educación financiera. en América Latina y el Caribe, Situación actual y perspectivas. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva, N° 12.
- 249. Ver Buenas Prácticas para la Protección de los Usuarios del Sector Financiero, Banco Mundial, 2017.



BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez de la Campa, Alejandro 2013. Collateral Registry: Trends and International Recommend standards. IFC. PPT.
- Asamblea Nacional 2017. Código Orgánico Monetario y Financiero.
- Asamblea Nacional 2015. Decreto 677. Ley de Creación de BanEcuador
- Asamblea Nacional 2006. Ley Orgánica de Creación de la Corporación Financiera Nacional.
- Asomif 2019. SIMIF: Sistema de Información de Microfinanzas. Ver https://asomif-ecu.shinyapps.io/Sistema_Informacion/
- Arregui, Ruth, Guerrero Rosa Matilde, Espinosa Silvia, Murgueytio José y Focke Kurt (2012). De la Definición de la Política a la Práctica: Haciendo Inclusión Financiera. Nuevo Eje Estratégico del Banco Central de Ecuador. BCE 2012.
- Banco Central de Ecuador - BCE 2012. De la Definición de la Política a la Práctica: Haciendo Inclusión Financiera. Nuevo Eje Estratégico del Banco Central del Ecuador. Ver: <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Cuestiones/Haciendo%20Inclusion%20Financiera.pdf>
- BCE 2019a. Reporte trimestral de oferta y demanda de crédito. Subgerencia de programación y regulación de la Dirección Nacional de Síntesis Macroeconómica. Segundo trimestre 2019.
- BCE 2019b. Monitoreo de los Principales Indicadores Monetarios y Financieros de la Economía Ecuatoriana. Subgerencia de programación y regulación de la Dirección Nacional de Síntesis Macroeconómica. Octubre 2019.
- BCE 2018a. Estadísticas de Inclusión Financiera. Boletín N° 4. Anual 2018.
- BCE 2018b. Estadísticas de Inclusión Financiera desde el lado de la demanda. Boletín Anual. Agosto del 2018. Nro. 1.
- BCE 2018c. Cifras Económicas Ecuador. Diciembre 2018. Ver <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/CifrasEconomicas/Indicecie.htm>
- BCE 2018d. Estadísticas Macroeconómicas. Presentación Coyuntural. Subgerencia de Programación y Regulación. Dirección Nacional de Síntesis Macroeconómica. Diciembre del 2018. Ver <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/IndiceEMestructural.htm>

- BCE 2017a. Estadísticas de Inclusión Financiera. Boletín N° 1. Información con corte a diciembre 2017.
- BCE 2017b. Cifras Económicas Ecuador. Diciembre 2017. Ver <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/CifrasEconomicas/Indicecie.htm>
- BCE 2016. Estadísticas de Inclusión Financiera. Boletín N° 1. Información con corte a diciembre 2016.
- BCE 2015. Estadísticas de Inclusión Financiera. Boletín N° 1. Información con corte a diciembre 2015.
- Banco Mundial 2019a. El Banco Mundial en Ecuador. Contexto. 10 de abril del 2019 (última actualización). Ver: <https://www.worldbank.org/en/country/ecuador/overview#1>
- Banco Mundial 2019b. Advancing Digital Financial Inclusion in ASEAN. Policy and Regulatory Enablers. Grupo Banco Mundial y Asociación de Países del Sudeste Asiático.
- Banco Mundial 2019c. Indicadores de desarrollo mundial. Base de datos.
- Banco Mundial 2019d. Financial Inclusion Overview. Ver: <https://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/overview>
- Banco Mundial 2019e. Haciendo Negocios. Base de datos en línea. Ver https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreeconomies/ecuador#DB_gc
- Banco Mundial 2019f. Identity authentication and verification fees: Overview of current practices. April 2019. ID4D. Practitioners Note.
- Banco Mundial 2019g. Nota técnica sobre cooperativas. Reporte interno.
- Banco Mundial 2019h. Nota técnica sobre el sector financiero en Ecuador. Reporte interno.
- Banco Mundial 2019i. Base de datos de desarrollo mundial (WDI)
- Banco Mundial 2019j. Credit Reporting Knowledge Guide. World Bank Group. Ver: <http://documents.worldbank.org/curated/en/262691559115855583/pdf/Credit-Reporting-Knowledge-Guide-2019.pdf>
- Banco Mundial 2019k. Indicadores globales de Desarrollo financiero. Base de Datos. Ver: <https://www.worldbank.org/en/publication/gfdr/data/global-financial-development-database>
- Banco Mundial 2019l. Propuestas para el desarrollo del mercado hipotecario en Ecuador. Quito, enero 2019. Banco Mundial 2018. Fondos de Pensiones y Seguros. Nota. 2 de febrero del 2019. Ver: <https://www.worldbank.org/en/topic/financialsector/brief/pension-funds>
- Banco Mundial 2017a. Enterprise Survey. Base de Datos.
- Banco Mundial 2017b. Global Findex. Base de Datos.
- Banco Mundial 2017c. Buenas Prácticas para la Protección al Consumidor Financiero. Washington DC. 2017.
- Banco Mundial 2017d. Global ID4D Dataset 2017. The World Bank Group.
- Banco Mundial 2017e. Enterprise Survey Indicators Descriptions. September 11, 2017.
- Banco Mundial 2016. Aspectos de pagos para la inclusión financiera. CPMI – Banco Mundial.
- Banco Mundial 2012. Developing a comprehensive national retail payment strategy. Financial Infrastructure Series. October 2012.
- Banco Mundial and CCAF 2019. Regulating alternative finance: results from a global regulator survey. World Bank Group, Cambridge Centre for Alternative Finance
- Basel Committee on Banking Supervision - BCBS 2019. Core Principles for effective banking supervision. Version effective as of January 2019
- BCBS 2000. Principles for credit risk management. BCBS.
- Claessens Stijn 2009. Competition in the Financial Sector: Overview of Competition Policies. IMF Working Paper. Research Department. March 2009. FMI

- Camino-Mogro Segundo y otros 2018. *Competition in the insurance industry in Ecuador: An Econometric analysis in life and non-life markets*. The Quarterly Review of Economics and Finance 71 (2019) 291-232. Elsevier
- Comité de Pagos y Sistemas de Compensación 2003. A glossary of terms used in payments and settlement systems. En línea: https://www.bis.org/cpmi/glossary_030301.pdf
- Corporación Andina de Fomento – CAF, 2015. Encuesta de Medición de Capacidades Financieras en los países andinos. Informe para Ecuador 2014.
- Corporación Financiera Internacional - IFC 2011. SME Finance Policy Guide. October 2011. GPFI, IFC
- Cull Robert, Demirguc-Kunt Asli and Timothy Lyman 2012. Financial Inclusion and Stability: What does research show? CGAP brief. Washington DC. Ver: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/9443>
- Díaz Rene. Determinantes de la Tasa de Morosidad de la Cartera Bruta de Consumo: Desde la visión de los datos de panel dinámicos. Superintendencia de Bancos. Noviembre del 2018.
- Eguiguren Maria Alicia 2019. El desafío de promover la inclusión financiera para los Refugiados. Sección visión internacional. UNHCR ACNUR. Revista Microfinanzas Ecuador 2019.
- Ekos 2019. Ecuador Productivo: Ecuador trabaja por fortalecer su mercado y producción. 7 de febrero del 2019. En línea <https://www.ekosnegocios.com/articulo/ecuador-productivo-ecuador-trabaja-por-fortalecer-su-mercado-y-produccion>.
- El Comercio 2019a. Ecuador es uno de los países con las jubilaciones más altas en seguridad social. 12 de abril del 2019. En línea: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-jubilaciones-iess-pensiones-beneficios.html>
- El Comercio 2019b. Déficit en el Fondo de Pensiones del IESS se estima en US\$ 24,000 millones. 11 de abril del 2019. Ver: <https://lahora.com.ec/noticia/1102243012/el-sistema-de-pensiones-ecuatoriano-representan-un-alto-gasto-de-subsidio-estatal-y-una-baja-cobertura-para-los-jubilados>
- El Comercio 2019 c. “Super” de Bancos realizó 549 observaciones al BIESS. Periódico, 25 de enero del 2019. En línea: <https://www.elcomercio.com/actualidad/superintendencia-bancos-observaciones-biess-auditoria.html>
- El Comercio 2018. Contraloría dice que traspaso de los fondos al BIESS no cumplió requisitos. Periódico, 29 de noviembre del 2018. En línea: <https://www.elcomercio.com/actualidad/contraloria-traspaso-fondos-biess-requisitos.html>
- El Universo 2019. Extranjero que trabajan en Ecuador envían remesas a 117 países del mundo. Xavier Ramos. Informes. 18 de agosto del 2019. En línea <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/08/18/nota/7474359/migrantes-ecuador-envian-remesas-117-paises-mundo>
- El Universo 2018. Mas incentivos para el sector productivo en Ecuador. 16 de octubre del 2018. En línea <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/10/16/nota/7002047/mas-incentivos-sector-productivo>
- Ernst & Young 2018. Global Financial services third-party risk management survey. Is it time to shift your perspective of third-party risk? EYGM Limited.
- Finnovista 2018. Fintech Latin America 2018. Growth and Consolidation. IDB, Finnovista and BID Invest.
- Finnovista 2017. Fintech Radar Ecuador identifica un ecosistema Fintech emergente en Ecuador con más de 30 startups. En línea: <https://www.finnovista.com/fintech-radar-ecuador/>
- Fondo Monetario Internacional - FMI 2019a. Ecuador's New Economic Plan Explained. March 21, 2019. Ver: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/03/20/NA032119-Ecuador-New-Economic-Plan-Explained>
- FMI 2019b. Ecuador Staff report for the 2019 article IV consultation and request for an extended arrangement under the extended fund facility by the executive director for Ecuador. FMI Country Report N° 19/79. April 2019
- FMI 2019c. Ecuador first review under the extended fund facility arrangement, request for waiver of nonobservance of performance criterion, modification of performance criteria, and financing assurance review. Report 19/2019. July 2019

- FMI 2019d. Ecuador selected issues and analytical notes. March 1, 2019. IMF Country Report 19/80
- FMI 2019e. Indicadores de Acceso al sistema financiero. Base de datos.
- FMI 2017. Indicadores de Desarrollo del Sistema Financiero. Base de datos.
- FMI 2015. Ecuador selected issues. IMF Country reports 15/290. October 2015.
- Fundación Mapfre 2017. El Mercado Asegurador Latinoamericano en 2016. Servicios de Estudios Mapfre
- GAFI 2017. Lineamientos para la aplicación de normas para la prevención de LD/FT e inclusión financiera, con información adicional sobre el proceso de debida diligencia del cliente.
- GAFI 2013. Guías revisadas de Prevención de Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo e Inclusión Financiera
- Grupo consultivo de ayuda a la población pobre – CGAP, 2010. Inclusión Financiera y protección al consumidor en Perú. Reporte conjunto de la Superintendencia de Bancos y Fondos Privados de Pensiones de Perú. Febrero del 2010. Ver: <https://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Financial-Inclusion-and-Consumer-Protection-in-Peru-Feb-2010.pdf>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INEC 2019a. Visualización de estadísticas productivas. Ver: https://produccion.ecuadorencifras.gob.ec/geoqlik/proxy/QvAJAXZfc/opensdoc.htm?document=empresas_test.qvw&host=QVS%40virtualqv&anonymous=true
- INEC 2019. Directorio de empresas y establecimientos, 2018. Boletín Técnico 01-2019-DIEE. Noviembre, 2019. Quito.
- INEC 2018. Tabulados del directorio de empresas y establecimientos, año 2018. INEC.
- Hanning Alfred and Stefan Jansen 2010. Financial Inclusion and Financial Stability: Current Policy issues. Ver: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1729122
- Junta Monetaria y Financiera – JPRMF 2019. Codificación de resoluciones monetarias, financieras, de valores y seguros. Junio 2019.
- Khan, Shri 2011. Financial inclusion and financial stability: are two sides of the same coin? Ver: <https://www.bis.org/review/r111229f.pdf>
- La Hora 2019. El sistema de pensiones ecuatoriano representa un alto gasto de subsidio estatal y una baja cobertura para los jubilados. Mayo 13, 2019. Ver: <https://lahora.com.ec/noticia/1102243012/el-sistema-de-pensiones-ecuatoriano-representan-un-alto-gasto-de-subsidio-estatal-y-una-baja-cobertura-para-los-jubilados->
- Marin Ana Georgina and Schwabe Rainer 2018. Bank competition and financial inclusion: Evidence from Mexico. Review of Industrial Organization (2019) 55:257-285. Published online 16 November 2018. Springer Science+Business Media LLC.
- Mengistu Azanaw and Perez-Saiz Hector 2018. Financial Inclusion and Bank Competition in Sub-Saharan Africa. IMF Working Paper. WP/18/256.
- Mesa normativa 2018a. Líneas de Acción Inclusión Financiera. Propuestas de Normativa y/o de Política Pública.
- Mesa Normativa 2018b. Priorización de propuestas de reforma/creación normativa para promover la inclusión financiera.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social y Banco Mundial 2019. Proyecto Red de Protección Social en Ecuador. Documento en construcción. 26 de febrero del 2019. <https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/2019/02/3PRIM.pdf>
- Ministerio de Telecomunicaciones 2019. Ecuador Digital. Presentación. <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/ppt-Ecuador-Digital.pdf>
- Minsait 2018. Tendencias en Medios de Pago 2018. Informe. Con la colaboración de AFI.
- Neyra Silvia 2016. Inclusión Financiera de las pymes en el Ecuador. Serie Financiamiento para el Desarrollo. CEPAL. Nacionales Unidas.
- Organización Mundial del Trabajo 2019. ILOSTAT Base de datos.

- Parlamento y Consejo Europeo (2008). Directiva 2008/48/EC sobre acuerdos de crédito para los consumidores, y revoca la directiva del Consejo Europeo 87/102/EEC. Ver: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:133:0066:0092:EN:PDF>
- Red de Instituciones Financieras de Desarrollo – RFD 2019. Boletín Microfinanciero de ONG. Número 22. Reporte Financiero y Social de las ONG miembros de RFD. Marzo del 2019. RFD
- RFD 2017. Estudio de Inclusión Financiera en el Ecuador: Acceso y uso de servicios financieros.
- Revista Líderes 2013. La pequeña y mediana empresas se apalancan en el *factoring*. Redacción Guayaquil. En línea: <https://www.revistalideres.ec/lideres/pequena-mediana-empresa-apalancan-factoring.html>
- RFD, ASOFIPSE, ASOBANCA, ASOMIF 2018. Primer taller transversal Inclusión Financiera. Construyendo el futuro de la Inclusión en Ecuador. Power Point.
- Sahay Ratna y otros 2015. Rethinking Financial Deepening: Stability and growth in emerging markets. IMF Staff Discussion Note. SDN-15-08. May 2015.
- SB 2019a. Reformas al COMF fortalece la supervisión y control del sistema financiero. En línea: <https://www.superbancos.gob.ec/bancos/reformas-al-comf-fortalece-la-supervision-y-control-del-sistema-financiero/>
- SB 2019b. Sistema de Bancos Privados. Reporte Comportamiento Crediticio Sectorial. Período: junio 2018 – junio 2019. SB, Intendencia Nacional de Riesgos y estudios. Subdirección de Estadísticas y Estudios. Elaborado por Jorge Córdor Purisnacho.
- SB 2019c. Comportamiento financiero: Sistema de Bancos privados. SB, Intendencia Nacional de Riesgos y Estadísticas. Subdirección de Estadísticas y Estudios. Elaborado por Edmundo Ocaña.
- SB 2019d. Comentarios para discusión. Borrador ENIF 1 y presentaciones. Intendencia General – Coordinación Planificación de Superintendencia de Bancos.
- SB 2019e. Indicadores de Inclusión Financiera. Información SB a septiembre del 2019, SEPS a junio del 2019. Power Point.
- SB 2019f. Estadísticas de Adquirencia de Tarjeta de Crédito. Intendencia de Riesgos y Estudios. Enero a Diciembre 2019.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2017. Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una vida. Consejo Nacional de Planificación. República del Ecuador.
- SEPS 2019a. Conoce la SEPS. En línea: <http://www.seps.gob.ec/interna?conoce-la-eps>
- SEPS 2019b. Información mensual actualizada. Presentación, al 31 de marzo del 2019.
- SEPS 2019c. Boletín Estadístico Economía Popular y Solidaria – Trimestral abril – junio 2019. Dirección Nacional de Inclusión Financiera.
- SEPS 2016. Estatuto Orgánico de Procesos. En línea <http://www.seps.gob.ec/interna-npe?8002>
- Socio – Economic Database for Latin America and the Caribbean - SEDLAC (CEDLAS and The World Bank) 2019. Content of employment LAC. Mayo 2018.
- Superintendencia de Bancos – SB 2019. Codificación de Normas de la SB. Libro Uno. Sistema Financiero. En línea: <https://www.superbancos.gob.ec/bancos/codificacion-de-normas-de-la-sb-libro-uno-sistema-financiero/>
- Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros - Supercias 2019. Panorama del Mercado de Seguros Ecuador 2015-2018. Estudios Sectoriales.
- Telesur 2019. La Asamblea Nacional de Ecuador aprobó la Ley de Fomento, la cual implica tres leyes de exoneración de pagos fiscales empresariales. En línea <https://www.telesurtv.net/news/ecuador-establece-ley-fomento-productivo-20180621-0035.html>

The Boss 2019. "La empresa que está liderando el Fintech en Ecuador" Periódico en línea. 16 de enero del 2019. <http://theboss.ec/index.php/emprendedores/la-empresa-que-esta-liderando-el-fintech-en-ecuador>

The Economist Intelligence Unit 2018. Microscopio Global 2018. El entorno habilitante para la Inclusión Financiera. EIU, IADB, Accion, Metlife and ADB.

Thu Tra Pham, Thai Vu Hong Nguyen & Keinson Nguyen 2018. Does bank competition promote financial inclusion? Cross-country evidence. *Applied economics letters*. 26:13, 1133-1137, DOI: 10.1080/13504851.2018.1540833. En línea:

<https://doi.org/10.1080/13504851.2018.1540833>

Trujillo Tejada Verónica, et al., 2013. La microfinance en Amérique Latine: ¿Existe-t-il- des cadres types de régulation? En: *Mondes en développement* 2013/3 (n° 163), p. 37-50. DOI 10.3917/med.163.0037. En línea: <http://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2013-3-page-37.htm>

Trujillo-Tejada Verónica et al. 2015. How is microfinance being regulated in Latin America? En: *Enterprise Development and Microfinance* Vol. 26. N° 4. diciembre 2015. En línea: <http://dx.doi.org/10.3362/1755-1986.2015.028>

UNHCR 2019. Ecuador Fact Sheet. Diciembre del 2019



ANEXO 1.

PRODUCTOS OFRECIDOS POR TIPO DE INSTITUCIÓN FINANCIERA

ACTIVIDADES PERMITIDAS	BANCOS	BANCOS ESPECIALIZADOS	COAC SEG. 1	COAC SEG. 2	COAC SEG. 3	COAC SEG. 4	COAC SEG. 5	MUTUALISTAS
Pagos	++		++	++	++	++	++	++
Tarjetas de débito	++		+	+				+
Tarjetas prepago								
Billeteras electrónicas								
Cuentas de dinero móvil								
Cuentas básicas			++	++	++	++	++	++
Depósitos a la vista	++		++	++	++	++	++	++
Depósitos de ahorro	++		++	++	++	++	++	++
Microcrédito	+	++	++	++	++	++	++	++
Préstamos a pequeñas empresas	+	+	++	++	++	++	++	++
Préstamos a empresas medianas	+	+	++	++	++	++	++	++
Préstamos de vivienda	+	+	++	++	++	++	++	++
Líneas de crédito	+	+	++	++	++	++	++	++
Leasing	+							
Factoring	+	+						
Pagos del gobierno	+		+	+	+			
Entrega de subsidios del gobierno	+	+	+	+	+			
Venta cruzada de productos	+	+	+	+	+			

Fuente: Elaboración propia en base a información pública disponible.

Nota: El símbolo "+" significa en algunos casos, y el "++" significa en todos los casos.



ANEXO 2.

BANCOS PÚBLICOS Y DE SEGUNDO PISO

INSTITUCIÓN	CAJA CENTRAL FINANCOOP
Objetivo	Institución financiera de segundo piso que integra financieramente al sistema cooperativo de ahorro y crédito nacional, en el contexto del sector financiero popular y solidario. Actúa como mecanismo de mitigación de riesgos de liquidez en su rol de ente de integración financiera.
INSTITUCIÓN	BANCO DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL (BIESS)
Objetivo	Administramos eficientemente los recursos previsionales y de la Seguridad Social, proporcionando servicios financieros con criterio de banca de inversión, generando rentabilidad, atendiendo las necesidades de nuestros clientes y contribuyendo a impulsar la producción y el empleo. Ser la institución financiera líder en banca de inversión, maximizando la rentabilidad de los fondos administrados, prestando servicios financieros de alta calidad, contribuyendo al desarrollo socioeconómico del país.
INSTITUCIÓN	CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL (CFN).
Objetivo	Corporación Financiera Nacional es una institución financiera pública, cuya misión consiste en impulsar el desarrollo de los sectores productivos y estratégicos del Ecuador, a través de múltiples servicios financieros y no financieros alineados a las políticas públicas. Tiene operaciones de primer y segundo piso.
INSTITUCIÓN	BANCO DE DESARROLLO DEL ECUADOR (BEDE).
Objetivo	Banco público que tiene como misión impulsar el desarrollo territorial sustentable y sostenible mediante el financiamiento de la inversión en infraestructura, servicios públicos, y vivienda; así como la provisión de asesoría y asistencia técnica que permitan potenciar las capacidades de gestión de nuestros clientes al servicio de la ciudadanía.
INSTITUCIÓN	CORPORACIÓN NACIONAL DE FINANZAS POPULARES Y SOLIDARIAS (CONAFIPS).
Objetivo	Consolidar la sostenibilidad del sistema económico social y solidario, y afianzar la dolarización a través de 3 políticas: (i) canalizar los recursos hacia el sector productivo promoviendo fuentes alternativas de financiamiento y la inversión a largo plazo, en articulación entre la banca pública y el sistema financiero privado, y el popular y solidario. (ii) promover el acceso de la población al crédito y a los servicios del sistema financiero nacional y fomentar la inclusión financiera en un marco de desarrollo sostenible, solidario y con equidad territorial. (iii) fortalecer el apoyo a los actores de la economía popular y solidaria mediante la reducción de trámites, acceso preferencial a financiamiento y a contratación pública, para su inclusión efectiva en la economía.



ANEXO 3.

REDES DE INSTITUCIONES FINANCIERAS

Existen múltiples redes de instituciones financieras. En este cuadro presentamos un ejemplo de algunas de las existentes.

INSTITUCIÓN	ASOBANCA				
Naturaleza	Privada				
Objetivo	Representar los intereses legítimos de los bancos privados de Ecuador y promover un ambiente idóneo para su desarrollo.				
Miembros	Diners Club Internacional	Banco Finca	Banco Guayaquil	Banco Pichincha	Banco General Rumiñahui
	Produbanco Grupo Promerica	Solidario Conmigo	Banco Procredit	Banco De Machala	Banco Internacional
	Banco De Loja	Banco Del Austro	Banco Bolivariano	Citi	Banco Coopnacional
INSTITUCIÓN	ASOMIF				
Naturaleza	Privada				
Objetivo	Promueve y diseña políticas e iniciativas orientadas a promover las microfinanzas en el proceso de desarrollo nacional.				
Miembros	Banco Finca	Banco Solidario	Banco D-Miro	Banco Visionfund	Banco Codesarrollo
INSTITUCIÓN	ASOFIPSE				
Naturaleza	Pública				
Objetivo	Dentro de la economía popular y solidaria, ASOFIPSE busca brindar apoyo y asistencia de diversa índole a las organizaciones del sector que se pueden adherir voluntariamente y potenciar la construcción de esquemas de integración que permitan el desarrollo del mismo.				
Miembros	Fecoac	Icored	RFD	Renafipse	Ucacsur
	Ucacnor	Financoop	Uprocach		
INSTITUCIÓN	RFD				
Naturaleza	Privada				
Objetivo	Representa los intereses de sus miembros y provee productos y servicios para incrementar la inclusión financiera en el Ecuador.				
Miembros	10 bancos, 1 Caja Central, 8 Fundaciones o empresas crediticias y 31 cooperativas.				



ANEXO 4.

SEGMENTACIÓN DE LAS CARTERAS DE CRÉDITO EN ECUADOR

TIPO DE ENTIDAD FINANCIERA	SEGMENTO DE CRÉDITO	SUBSEGMENTOS	CRITERIOS (NIVEL DE VENTAS)	CRITERIOS (MONTO)	TASA DE INTERÉS MÁX.	CRITERIO (DESTINO)
Sector Financiero Público, Privado y de la Economía Popular y Solidario (Resolución 437-2018-F) (Resolución No.496-2019-F, de 28 de febrero 2019)	Productivo	Corporativo	> US\$ 5,000,000		9.33%	Productivo Corporativo.—Operaciones de crédito productivo otorgadas a personas naturales obligadas a llevar contabilidad o personas jurídicas que registren ventas anuales superiores a US\$ 5,000,000.00.
		Empresarial	> US\$ 1,000,000 & ≤ US\$ 5,000,000		10.21%	Productivo Empresarial.—Operaciones de crédito productivo otorgadas a personas naturales obligadas a llevar contabilidad personas jurídicas que registren ventas anuales superiores a US\$ 1,000,000.00 e inferiores a US\$ 5,000,000.00.
		PYMES	> US\$ 100,000 & ≤ US\$ 1,000,000		11.83%	Productivo pymes.—Operaciones de crédito productivo otorgadas a personas naturales obligadas a llevar contabilidad o a personas jurídicas que registren ventas anuales superiores a US\$ 100,000.00 e inferiores a US\$ 1,000,000.00.
		Agrícola y Ganadero	> US\$ 100,000		8.53%	Productivo Agrícola y Ganadero.—Operaciones de crédito productivo otorgadas a personas naturales obligadas a llevar contabilidad o personas jurídicas que registren ventas anuales superiores a US\$ 100,000.00 para financiar actividades agrícolas y ganaderas.
	Comercial Ordinario		> US\$ 100,000		11.83%	Comercial Ordinario.—Es el otorgado a personas naturales obligadas a llevar contabilidad o a personas jurídicas que registren ventas anuales superiores a US\$ 100,000.00, destinado a la adquisición o comercialización de vehículos livianos, incluyendo los que son para fines productivos y comerciales.
	Comercial Prioritario	Corporativo	> US\$ 5,000,000		9.33%	Comercial Prioritario Corporativo.—Operaciones de crédito comercial prioritario otorgadas a personas naturales obligadas a llevar contabilidad o personas jurídicas que registren ventas anuales superiores a US\$ 5,000,000.00.
		Empresarial	> US\$ 1,000,000 & ≤ US\$ 5,000,000		10.21%	Comercial Prioritario Empresarial.—Operaciones de crédito comercial prioritario otorgadas a personas naturales obligadas a llevar contabilidad o personas jurídicas que registren ventas anuales superiores a US\$ 1,000,000.00 y hasta US\$ 5,000,000.00.
	Consumo Ordinario				17.30%	Consumo Ordinario.—Es el otorgado a personas naturales destinados a la adquisición o comercialización de vehículos livianos de combustible fósil.

Anexo 4., continuación

TIPO DE ENTIDAD FINANCIERA	SEGMENTO DE CRÉDITO	SUBSEGMENTOS	CRITERIOS (NIVEL DE VENTAS)	CRITERIOS (MONTO)	TASA DE INTERÉS MÁX.	CRITERIO (DESTINO)
		PYMES	> US\$ 100,000 & ≤ US\$ 1,000,000		11.83%	Comercial Prioritario pymes.—Operaciones de crédito comercial prioritario otorgadas a personas naturales obligadas a llevar contabilidad o personas jurídicas cuyas ventas anuales sean superiores a US\$ 100,000.00 y hasta US\$ 1,000,000.00.
	Consumo Ordinario				17.30%	Consumo Ordinario.—Es el otorgado a personas naturales destinados a la adquisición o comercialización de vehículos livianos de combustible fósil.
	Consumo Prioritario				17.30%	Consumo Prioritario.—Es el otorgado a personas naturales, destinado a la compra de bienes, servicios o gastos no relacionados con una actividad productiva, comercial y otras compras y gastos no incluidos en el segmento de consumo ordinario, incluidos los créditos prendarios de joyas.
	Educativo				9.50%	Educativo.—operaciones de crédito otorgadas a personas naturales para su formación y capacitación profesional o técnica y a personas jurídicas para el financiamiento de formación y capacitación profesional o técnica de su talento humano, en ambos casos la formación y capacitación deberá ser debidamente acreditada por los órganos competentes.
	Inmobiliario				11.33%	Inmobiliario.—Es el otorgado con garantía hipotecaria a personas naturales para la construcción, reparación, remodelación y mejora de inmuebles propios; para la adquisición de terrenos destinados a la construcción de vivienda propia; y, para la adquisición de vivienda terminada para uso del deudor y su familia no categorizada en el segmento de crédito Vivienda de Interés Público.
	Vivienda de Interés Público			≤ US\$ 70,000 o valor por metro cuadrado ≤ US\$ 890	4.99%	Vivienda de interés público.—Operaciones de crédito de vivienda de interés público, con un valor comercial menor o igual a US\$ 70,000.00 y cuyo valor por metro cuadrado sea menor o igual a US\$ 890.00.
Sector Financiero Público, Privado y de la Economía Popular y Solidario (Resolución No.496-2019-F, de 28 de febrero 2019)	Microcrédito	Agrícola y ganadero	≤ US\$ 300,000	≤ US\$ 100,000	20.97%	Microcrédito Agrícola y ganadero.—Operaciones otorgadas a solicitantes de crédito cuyo saldo adeudado en microcréditos a la entidad del Sistema Financiero Nacional, sea menor o igual a US\$ 100,000.00, incluyendo el monto de la operación solicitada para financiar actividades agrícolas y ganaderas.
Sector Financiero Público, Privado y de la Economía Popular y Solidario (segmento 1 - Resolución 437-2018-F) (Resolución 486-2018-F)		Acumulación Ampliada	≤ US\$ 300,000	> US\$ 10,000	23.50%	Microcrédito de Acumulación Ampliada.—Operaciones otorgadas a solicitantes de crédito cuyo saldo adeudado en microcréditos a la entidad del Sistema Financiero Nacional sea superior a US\$ 10,000.00, incluyendo el monto de la operación solicitada.
		Acumulación Simple	≤ US\$ 300,000	> US\$ 1,000 & ≤ US\$ 10,000	25.50%	Microcrédito de Acumulación Simple.—Operaciones otorgadas a solicitantes de crédito cuyo saldo adeudado en microcréditos a la entidad del Sistema Financiero Nacional sea superior a US\$ 1,000.00 e inferior a US\$ 10,000.00, incluyendo el monto de la operación solicitada.
		Minorista	≤ US\$ 300,000	≤ US\$ 1,000	28.50%	Microcrédito Minorista.—Operaciones otorgadas a solicitantes de crédito cuyo saldo adeudado en microcréditos a la entidad del Sistema Financiero Nacional, sea menor o igual a US\$ 1,000.00, incluyendo el monto de la operación solicitada.

Anexo 4., *continuación*

TIPO DE ENTIDAD FINANCIERA	SEGMENTO DE CRÉDITO	SUBSEGMENTOS	CRITERIOS (NIVEL DE VENTAS)	CRITERIOS (MONTO)	TASA DE INTERÉS MÁX.	CRITERIO (DESTINO)
Sector Financiero de la Economía Popular y Solidaria (segmento 2, 3, 4 y 5 - Resolución 437-2018-F) (Resolución 486-2018-F)		Acumulación Ampliada	≤ US\$ 300,000	> US\$ 10,000	25.50%	Microcrédito de Acumulación Ampliada.— Operaciones otorgadas a solicitantes de crédito cuyo saldo adeudado en microcréditos a la entidad del Sistema Financiero Nacional sea superior a US\$ 10,000.00, incluyendo el monto de la operación solicitada.
		Acumulación Simple	≤ US\$ 300,000	> US\$ 1,000 & ≤ US\$ 10,000	27.50%	Microcrédito de Acumulación Simple.— Operaciones otorgadas a solicitantes de crédito cuyo saldo adeudado en microcréditos a la entidad del Sistema Financiero Nacional sea superior a US\$ 1,000.00 e inferior a US\$ 10,000.00, incluyendo el monto de la operación solicitada.
		Minorista	≤ US\$ 300,000	≤ US\$ 1,000	30.50%	Microcrédito Minorista.—Operaciones otorgadas a solicitantes de crédito cuyo saldo adeudado en microcréditos a la entidad del Sistema Financiero Nacional, sea menor o igual a US\$ 1,000.00, incluyendo el monto de la operación solicitada.
	Inversión pública				9.33%	Destinado a financiar obras y servicios encaminados a la provisión de servicios públicos, cuya prestación es responsabilidad del Estado, se incluye en este segmento a las operaciones otorgadas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y otras entidades del sector público.



ANEXO 5.

NORMAS DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR FINANCIERO EN ECUADOR

NO.	NORMATIVA	TEMA DE PCF QUE CONTEMPLA	SUBTEMA DE PCF QUE CONTEMPLA	SUPERINTENDENCIA QUE EJECUTA LA NORMATIVA	PROVEEDORES DE SERVICIOS FINANCIEROS O PRODUCTOS A LOS QUE NO APLICA LA NORMATIVA
1	Código Orgánico Monetario y Financiero	Instituciones de Supervisión	Mandato específico que establece la supervisión de la conducta de mercado.	SB	Productos financieros otorgados por canales digitales. ²⁵⁰
		Poderes de Ejecución	Facultad para emitir sanciones.	SB, SEPS ²⁵¹	Entidades de Seguridad Social supervisadas por la SB.
		Prácticas de Divulgación y Venta	Requisito de divulgación de las tasas de interés activas y pasivas.		
			Requisito de divulgación de los precios de productos de crédito vía simulador en sitio web institucional.		
			Requisito de divulgación de cargos por servicios financieros.		
			Condiciones generales de las actividades financieras que prestan los proveedores.		
			Requisito de divulgación sobre los beneficios y limitaciones de los servicios que se ofertan.		
			Requisito de divulgación sobre el procedimiento para la atención de los reclamos ante la institución financiera.		
			Prohibición de realizar publicidad engañosa o que induzca a error.		
			Obligatoriedad de suscribir un contrato de adhesión previo a la prestación de un servicio financiero.		
		Mecanismos de Resolución de Conflictos	Requisito del establecimiento de sistemas de atención al cliente.		
			Establecimiento de la figura del Defensor del Cliente.		
		Privacidad de Datos	Derecho a la protección de la información personal.	SB, SEPS, Supercias	
			Prohibición de entregar información excepto al titular, a quien autorice o por disposición legal.		
			Prohibición a toda persona natural o jurídica de comercializar información de referencias crediticias.		

NO.	NORMATIVA	TEMA DE PCF QUE CONTEMPLA	SUBTEMA DE PCF QUE CONTEMPLA	SUPERINTENDENCIA QUE EJECUTA LA NORMATIVA	PROVEEDORES DE SERVICIOS FINANCIEROS O PRODUCTOS A LOS QUE NO APLICA LA NORMATIVA
2	Ley Orgánica de Defensa del Consumidor	Prácticas de Divulgación y Venta	Prohibición de realizar publicidad engañosa. Características mínimas del contrato de adhesión. Clausulas prohibidas.	SB, SEPS, Supercias	
3	Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos	Marco legal y Regulatorio	Validez de los contratos electrónicos.	SB, SEPS, Supercias	
		Prácticas de Divulgación y Venta	Publicidad por medios electrónicos y el requisito de informar sobre todos los términos, condiciones y restricciones de un contrato electrónico.	SB, SEPS, Supercias	
		Privacidad de Datos	Derechos generales de los usuarios electrónicos.		
			Consentimiento expreso del titular antes de divulgar información provista.		
4	Ley General de Seguros	Poderes de Ejecución	Facultad para emitir sanciones.	Supercias	
		Prácticas de Divulgación y Venta	Contenido del contrato.		
		Mecanismos de Resolución de Conflictos	Procedimiento para tramitación de reclamo ante la autoridad.		
5	Resolución SCVS-INS-2018-0007	Prácticas de Divulgación y Venta	Cláusulas obligatorias y prohibidas de un contrato de seguro.	Supercias	
6	Codificación de Resoluciones aplicables a la Supercias, Libro II, Título IX, Cap. III	Mecanismos de Resolución de Conflictos	Requisito de establecimiento de la unidad de gestión al cliente para entre otras funciones receptor reclamos de consumidores Requisito de informar al directorio sobre estadísticas de los reclamos y respuestas emitidas. Requisito de capacitación al personal que labora en dichas unidades.	Supercias	
7	Ley Orgánica que Regula a las Compañías que Financien Servicios de Atención Integral de Salud Prepagada y a las de Seguros que Oferten Cobertura de Seguros de Asistencia Médica	Prácticas de Divulgación y Venta	Requisito de emisión de información suficiente para la toma de decisiones sobre planes de salud ofertados.	Supercias	Otros seguros, excepto los de salud.

NO.	NORMATIVA	TEMA DE PCF QUE CONTEMPLA	SUBTEMA DE PCF QUE CONTEMPLA	SUPERINTENDENCIA QUE EJECUTA LA NORMATIVA	PROVEEDORES DE SERVICIOS FINANCIEROS O PRODUCTOS A LOS QUE NO APLICA LA NORMATIVA	
8	Codificación de Normas de la SB, Libro I, Título XIII	Prácticas de Divulgación y Venta	Requisito de divulgación de tasas de interés, cargos, condiciones del precio y otros gastos por servicios de terceros.	SB		
			Requisito de divulgación en sucursales y sitio web institucional.			
			Requisitos mínimos de contenido del simulador de crédito en el sitio web institucional.			
			Requisito de emisión de una "Hoja de Información" en la etapa precontractual.			
			Contenido del contrato.			
			Clausulas prohibidas.			
			Requisito de emisión de estado de cuenta.			
		Privacidad de Datos	Derecho del usuario a conocer si existe información sobre sí mismo y exigir rectificación según sea el caso.			
			Derecho del usuario a la protección de los datos personales otorgados a instituciones financieras.			
		Mecanismos de Resolución de Conflictos	Requisito del establecimiento de un mecanismo de resolución de reclamos.			
			Requisito de conocimientos mínimos de los funcionarios a cargo del mecanismo de reclamos.			
			Requisito de independencia de dicho mecanismo de resolución de reclamos.			
			Requisito de divulgación de dicho mecanismo.			
			Requisito de informe trimestral al directorio de la institución.			
9	Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros, Libro I	Trato Justo y Conducta de Mercado	Requisito de establecer análisis de la capacidad de repago antes de la renovación o celebración de un contrato nuevo.	SB		
			Requisito del Consejo de Administración de cada entidad de aprobar operaciones bancarias, evaluación de problemas derivados de las políticas, procesos y procedimientos (incluye crédito).	SEPS		
		Prácticas de Divulgación y Venta	Formato y contenido mínimo de los contratos de tarjeta de crédito y débito.			
			Requisito de emisión gratuito de estado de cuenta.			
10	Resolución BCE No. 058-2014		Requisito de divulgación de los precios de productos de crédito vía simulador en sitio web institucional.			
11	Resolución SB-2018-652	Mecanismos de Resolución de Conflictos	Trámite que deben seguir los reclamos presentados por consumidores.	SB		
12	Resolución SB- 2018-904		Norma de control del Defensor del Cliente de las entidades financieras públicas y privadas.			

NOTAS

251. Productos financieros otorgados por canales digitales no son contemplados por ninguna norma analizada.

252. En la práctica el Defensor del Cliente es un mecanismo que únicamente se ha implementado para las instituciones supervisadas por la SB.



ANEXO 6.

MEJORES PRÁCTICAS EN LOS REGISTROS DE COLATERALES

1. Unidad o Centralización: dado que la principal función del registro es proveer con información suficiente a los inversionistas e instituciones, sobre su negociar con una propiedad mueble, es importante que esta información esté en una sola fuente. Debe contarse con una base de datos única, distribuida o centralizada.
2. Propósito limitado: Son dos objetivos básicos, (i) notificar que existe un derecho sobre el colateral identificado, y (ii) proveer la base para que el acreedor tenga prioridad. Es importante que las funciones del registro sean fáciles de comprender. Un registro puede tener otras funciones no esenciales si ellas están especificadas en el marco jurídico y siguen la lógica de la eficiencia.
3. La toma de decisiones se basa en reglas: el registro y las búsquedas en las bases de datos de los registros no deben dar cabida a la discrecionalidad en la toma de decisiones. La aceptación y rechazo de registros debe ser concreta, limitada y objetiva.
4. Precisión y validación: Para mejorar la confiabilidad de la información ingresada, los sistemas tecnológicos del registro deben incluir criterios de verificación que ayuden a identificar errores en el ingreso de datos, en la medida de lo posible.
5. Rapidez del registro y oportunidad de la información: la tecnología de registro debe aceptar o rechazar de manera inmediata las notificaciones, sin necesidad de la intervención del personal. Quien busca información pondrá su confianza en que la información hallada en la búsqueda refleja la realidad.
6. Disponibilidad y accesibilidad: 24 horas al día, los 7 días a la semana, por internet. Excepto por mantenimientos programados.
7. Simplicidad: interfaces amigables para el usuario.
8. Costo-efectividad: razonablemente bajo. Deben incluir aquellos asociados con el envío de notificaciones y tasas pagadas por el registro y búsqueda.
9. Proporcionar información: los registros modernos requieren que los usuarios ingresen información que no es indispensable para que el derecho se configure.
10. La información no se borra: la información consignada no puede ser alterada. Es importante mantener el registro histórico, la información que se ingresa solo es para añadir.
11. Seguridad e integridad de la información: seguridad contra la manipulación electrónica, contra desastres, seguridad física de la infraestructura del registro.

