



**RESOLUCIÓN No. JPRF-P-2023-080**

**LA JUNTA DE POLÍTICA Y REGULACIÓN FINANCIERA**

**CONSIDERANDO:**

Que, el Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico;

Que, el Artículo 3 de la Carta Magna determina los deberes primordiales del Estado ecuatoriano, entre los cuales se encuentran: *“1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales (...); 5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir. (...);”*

Que, el Artículo 11, números 2 y 9 *ibidem*, en su orden, dispone que el ejercicio de los derechos se regirá, entre otros principios, por los siguientes: todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades; y, el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Norma Suprema;

Que, el Artículo 14 de la Ley Fundamental reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*;

Que, el Artículo 35 de la Norma Suprema dispone que las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado;

Que, el Artículo 66, número 25, de la Constitución dispone que el Estado reconoce y garantizará a las personas el derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características;

Que, el Artículo 84 de la Carta Fundamental dispone que la Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en ella y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. Además, contempla que las normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución;

Que, el Artículo 85 de la Norma Fundamental dispone que la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo, entre otras disposiciones, por: *“Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.”*;

Que, el Artículo 141 de la Constitución establece que la Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas;



Que, el Artículo 226 de la Ley Suprema prescribe que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley; teniendo el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución;

Que, el Artículo 227 de la Carta Magna establece que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación;

Que, el Artículo 276 de la Ley Fundamental dispone que el régimen de desarrollo tendrá, entre otros objetivos, los siguientes: Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución; y, Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable;

Que, el Artículo 303 de la Constitución de la República dispone que la formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera es facultad exclusiva de la Función Ejecutiva y se instrumentará a través del Banco Central;

Que, el Artículo 308 de la Ley Suprema determina que el Estado fomentará el acceso a los servicios financieros y a la democratización del crédito;

Que, el Artículo 340 de la Norma Fundamental dispone que el sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo;

Que, el Artículo 2 del Código Orgánico Monetario y Financiero, Libro I, dispone que su ámbito es el de establecer el marco de políticas, regulaciones, supervisión, control y rendición de cuentas que rige los sistemas monetario y financiero, así como los regímenes de valores y seguros, el ejercicio de sus actividades y la relación con sus usuarios;

Que, el Artículo 3, números 2, 6, 7 y 10 del precitado Código Orgánico, en su orden, determina los siguientes objetivos: asegurar que el ejercicio de las actividades monetarias, financieras, de valores y seguros sea consistente e integrado; proteger los derechos de los usuarios de los servicios financieros, de valores y seguros; y, promover el acceso al crédito de personas en movilidad humana, con discapacidad, jóvenes, madres solteras y otras personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria;

Que, el Artículo 4, números 1, 4, 5 y 6 *ibidem*, en su orden, consagra los siguientes principios rectores: la prevalencia del ser humano sobre el capital; la inclusión y equidad; el fortalecimiento de la confianza; y, la protección de los derechos ciudadanos;

Que, el Artículo 5 del mencionado Código Orgánico, preceptúa que la formulación de las políticas y regulaciones en materia monetaria, crediticia, cambiaria, financiera, así como de seguros y valores, es facultad privativa de la Función Ejecutiva y tiene como objetivos los determinados en los artículos 284 y 302 de la Constitución de la República y los establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo;



Que, el Artículo 9 del Código *ut supra* dispone que los organismos de regulación y control y la Corporación de Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados, tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución, para cuyo efecto intercambiarán datos o informes relacionados a las entidades sujetas a su regulación y control;

Que, el Artículo 13 del Código Orgánico Monetario y Financiero, Libro I, reformado a través de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización, publicada en el Registro Oficial Nro. 443 del 03 de mayo del 2021, creó la Junta de Política y Regulación Financiera, parte de la Función Ejecutiva, como una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, financiera y operativa, responsable de la formulación de la política y regulación crediticia, financiera, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada;

Que, el Artículo 14 del Código *ibidem*, en sus números 1 y 4, estableció que, dentro del ámbito de la Junta de Política y Regulación Financiera, le corresponde formular las políticas crediticia, financiera, incluyendo la política de seguros, servicios de atención integral de salud prepagada y valores; así como, formular políticas y expedir regulaciones que fomenten la inclusión financiera en el país, en coordinación con entidades del sector público y privado relacionadas con su ámbito;

Que, el Artículo 14.1, números 10 y 15, letras c. y d. del precitado Código Orgánico, en su orden, determina como funciones de la Junta de Política y Regulación Financiera las siguientes: “10. Promover los procesos de inclusión financiera y el pleno ejercicio de los derechos de los usuarios financieros; 15. Establecer, en el marco de sus competencias, cualquier medida que coadyuve a: c. La creación de productos orientados a promover y facilitar la inclusión financiera de grupos de atención prioritaria. d. Fomentar la inclusión financiera, promoviendo la participación de las entidades financieras y de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada.”;

Que, el Artículo 9 del Código Orgánico Administrativo establece el Principio de coordinación, definiéndose este como la obligación de las administraciones públicas para desarrollar sus competencias de forma racional y ordenada;

Que, el Artículo 26 del Código *ut supra* dispone el Principio de corresponsabilidad y complementariedad, por el cual las administraciones públicas tienen responsabilidad compartida y gestionarán de manera complementaria, en el marco de sus propias competencias, las actuaciones necesarias para hacer efectivo el goce y ejercicio de derechos de las personas y el cumplimiento de los objetivos del buen vivir;

Que, el Artículo 28 del Código precitado contempla el Principio de colaboración, por el cual las administraciones trabajarán de manera coordinada, complementaria y prestándose auxilio mutuo; acordándose mecanismos de coordinación para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos;

Que, los Artículos 15 y 17 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas prescriben que la definición de la política pública nacional le corresponde a la Función Ejecutiva, según su ámbito de competencias; y ordena al ente rector de la planificación nacional, esto es a la Secretaría Nacional de Planificación, a elaborar los instructivos metodológicos para la formulación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas nacionales y sectoriales; que deberán ser acatados por los actores responsables de la formulación e implementación de la política pública;



Que, el Artículo 4 del Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas prescribe que los actores responsables de la formulación e implementación de la política pública deberán cumplir con el ciclo de la política pública en lo referente a la formulación, coordinación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas;

Que, la Secretaría Técnica de la Junta de Política y Regulación Financiera, a través de Memorando Nro. JPRF-ST-2023-0075-M de 15 de septiembre de 2023, y, su alcance con Memorando Nro. JPRF-ST-2023-0077-M de 25 de septiembre de 2023, remite a la Presidente de la Junta los siguientes informes de alcance:

- i) El Alcance de Informe Técnico No. JPRF-CTIFSP-2023-0021 de 15 de septiembre de 2023, concluye que la inclusión financiera promueve la reducción de las brechas de exclusión y desigualdad, se logra mayor productividad, bienestar económico y en consecuencia disminución de la pobreza, por lo que es pertinente que el país cuente con una Política Nacional de Inclusión Financiera, cuyo instrumento de gestión es la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2023-2027 construido de forma participativa entre actores públicos y privados, con el propósito de articular y coordinar acciones para el cumplimiento de los objetivos de la Política.
- ii) El Alcance de Informe Jurídico No. JPRF-CJF-2023-042 de 15 de septiembre de 2023, concluye lo siguiente:

El artículo 141 de la Constitución de la República del Ecuador establece que la Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de sus competencias, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas.

El Código Orgánico Monetario y Financiero, Libro I, en su artículo 13, crea a la Junta de Política y Regulación Financiera, como parte de la Función Ejecutiva, responsable de la formulación la política y regulación crediticia, financiera, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada. Además, el artículo 14, número 4 determina que tiene la facultad de formular políticas y regulaciones que fomenten la inclusión financiera en el país, en coordinación con entidades del sector público y privado relacionadas con su ámbito.

Para el desempeño de sus funciones, la Junta de Política y Regulación Financiera tiene que cumplir los siguientes deberes y ejercer las siguientes atribuciones previstas en el artículo 14.1, números 10 y 15 del precitado Código Orgánico: promover los procesos de inclusión financiera y el pleno ejercicio de los derechos de los usuarios financieros; y, establecer, en el marco de sus competencias, cualquier medida que coadyuve a la creación de productos orientados a promover y facilitar la inclusión financiera de grupos de atención prioritaria y fomentar la inclusión financiera, promoviendo la participación de las entidades financieras y de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada.

- iii) Informe Nro. JPRF-CTCJ-2023-012 de 25 de septiembre de 2023 como alcance al Informe Técnico No. JPRF-CTIFSP-2023-0021 y al Informe Jurídico Nro. JPRFCJF-2023-042 ambos de 15 de septiembre de 2023, emitidos por la Coordinación Técnica de Política de Inclusión Financiera y Salud Prepagada y la Coordinación Jurídica de Política y Normas Financieras, respectivamente; que recoge el análisis a los comentarios efectuados por el delegado de la Junta de Política y Regulación Monetaria al Anexo "Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2023 - 2027", el cual concluye que:



*“La Propuesta de “Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2023 – 2027”, parte integrante de la Propuesta de “Política Nacional de Inclusión Financiera”, cumple con lo señalado en los artículos 226 y 227 de la Constitución de la República del Ecuador y las disposiciones legales del Código Orgánico Monetario y Financiero, Libro I, puesto que reconoce y respeta las competencias y facultades atribuidas a las instituciones y organismos públicos que conforman el sistema de gobierno de dicha política; así como, el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Carta Magna. En consecuencia, el documento de la Propuesta de la “Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2023 – 2027” no transgrede ninguna norma constitucional o legal, ya que reconoce y respeta la autonomía y las competencias de cada institución y organismo público integrante del Consejo Nacional de Coordinación de Inclusión Financiera (CONCIF).”;*

Que, la Junta de Política y Regulación Financiera, en sesión ordinaria realizada por medios tecnológicos, convocada el 15 de septiembre de 2023 y llevada a cabo a través de video conferencia el 21 y 25 de septiembre de 2023, conoció el Memorando Nro. JPRF-ST-2023-0073-M de 15 de septiembre de 2023; y, su alcance con Memorando Nro. JPRF-ST-2023-0077-M de 25 de septiembre de 2023 emitidos por la Secretaria Técnica de la Junta; así como los precitados informes de la Coordinación Técnica de Política y Regulación del Sistema de Inclusión Financiera y Salud Prepagada, y de la Coordinación Jurídica de Política y Normas Financieras, además del proyecto de resolución y su Anexo No. 1 correspondiente;

Que, la Junta de Política y Regulación Financiera, en sesión ordinaria realizada por medios tecnológicos, convocada el 15 de septiembre de 2023 y llevada a cabo a través de video conferencia el 21 y 25 de septiembre de 2023, conoció y aprobó la siguiente Resolución y su Anexo No. 1; y,

En ejercicio de sus funciones,

#### **RESUELVE:**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Apruébase y expídese la “Política Nacional de Inclusión Financiera”. Para el efecto, en la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros, créase un Libro IV “POLÍTICAS”, e incorpórese como Título I el siguiente:

#### **“TÍTULO I: POLÍTICA NACIONAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA**

**Artículo 1.- Política Nacional de Inclusión Financiera.-** *La Política Nacional de Inclusión Financiera define las directrices generales para fomentar sistemas financieros inclusivos dirigidos a personas naturales y jurídicas, de manera particular a las pertenecientes a los grupos de atención prioritaria, sobre la base de la participación, acuerdos y consensos entre instituciones públicas y privadas, contribuyendo a fortalecer el bienestar, igualdad y equidad en el Ecuador.*

**Artículo 2.- Objetivos.-** *Los objetivos de la presente Política son:*

- 1. Promover la accesibilidad a productos y servicios financieros formales para la ciudadanía;*
- 2. Incentivar el uso frecuente, adecuado y seguro de los productos y servicios financieros formales;*
- 3. Fomentar el acceso y uso de productos y servicios financieros regulados, considerando la protección al usuario, la educación financiera; y, la vigencia de un marco regulatorio favorable a la inclusión financiera;*
- 4. Impulsar el uso de los productos y servicios financieros mediante la protección al usuario financiero en términos de transparencia, trato justo, respeto a la privacidad de datos, entre otros;*  
*y,*



5. *Generar acciones para desarrollar habilidades que permitan a la ciudadanía comprender, administrar y planificar sus finanzas personales y familiares, así como usar adecuadamente y de manera responsable los productos y servicios financieros formales.*

**Artículo 3.- Finalidad.-** *La finalidad de la presente Política es promover la inclusión financiera en el país, alineada a las dimensiones de acceso, uso y calidad de los productos y servicios financieros formales, así como a la educación financiera; garantizando la protección de los derechos de los usuarios financieros.*

**Artículo 4.- Ámbito.-** *El ámbito de aplicación de la presente Política es nacional. Comprende a las instituciones y organismos públicos y privados que sean parte del sistema de gobierno de la Política Nacional de Inclusión Financiera y otras relacionadas con la inclusión financiera, respetando su autonomía y competencias.*

**Artículo 5.- Sistema de Gobierno.-** *Créase el Consejo Nacional de Coordinación de Inclusión Financiera (CONCIF) como sistema de gobierno de la Política Nacional de Inclusión Financiera y de coordinación interinstitucional, el cual contará con el apoyo técnico de los Grupos de Trabajo y el administrativo de la Secretaría Ejecutiva.*

**Artículo 6.- Consejo Nacional de Coordinación de Inclusión Financiera.-** *El Consejo Nacional de Coordinación de Inclusión Financiera tendrá como finalidad promover políticas, normas y acciones para fomentar la inclusión financiera, para cuyo efecto coordinará con instituciones y organismos públicos y privados, respetando su autonomía y competencias.*

**Artículo 7.- Conformación del CONCIF.-** *El CONCIF estará integrado por las siguientes instituciones y organismos públicos, en el ámbito de su autonomía y competencias, quienes actuarán con voz y voto, a través de su máxima autoridad o su delegado permanente:*

1. *Junta de Política y Regulación Financiera, la cual lo presidirá;*
2. *Junta de Política y Regulación Monetaria;*
3. *Banco Central del Ecuador;*
4. *Ministerio de Economía y Finanzas;*
5. *Ministerio de Educación;*
6. *Ministerio de Inclusión Económica y Social;*
7. *Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información;*
8. *Superintendencia de Bancos;*
9. *Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros; y,*
10. *Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.*

Previa solicitud, autorización o invitación de la Presidencia del CONCIF, otras instituciones u organismos públicos o privados podrán formar parte del CONCIF, con voz, pero sin voto.

**Artículo 8.- Atribuciones y Responsabilidades del Consejo.-** *El CONCIF tendrá las siguientes atribuciones y responsabilidades:*

1. *Fomentar mecanismos de articulación, diálogo y cooperación con organismos nacionales e internacionales especializados en temas de inclusión financiera;*
2. *Establecer y ejecutar actividades conjuntas de cooperación que coadyuven al cumplimiento de los objetivos y la finalidad de la Política;*
3. *Establecer mecanismos de intercambio de información que coadyuven al cumplimiento de la presente Política;*
4. *Motivar la realización de estudios por parte de las instituciones y organismos públicos y privados en el ámbito de la inclusión financiera en el país;*



5. *Aprobar el Plan de Acción consolidado por la Secretaría Ejecutiva; así como indicadores y metas del mecanismo de monitoreo y evaluación de la ENIF;*
6. *Conocer toda propuesta que surja de los Grupos de Trabajo y ponerla en consideración de la institución u organismo público competente;*
7. *Establecer mecanismos de socialización de la inclusión financiera;*
8. *Gestionar el ciclo de la Política Nacional de Inclusión Financiera y sus instrumentos de gestión, cuyos resultados serán puestos en conocimiento de la Junta de Política y Regulación Financiera;*
9. *Promover un marco jurídico que se adecúe a las buenas prácticas internacionales relacionadas a la inclusión financiera, para lo cual se considerará y respetará la autonomía y competencias propias de los diferentes organismos de regulación y control;*
10. *Proponer a la Junta de Política y Regulación Financiera la reformulación y/o actualización de la Política Nacional de Inclusión Financiera o de sus instrumentos de gestión;*
11. *Crear y conformar los Grupos de Trabajo que sean necesarios para la ejecución de los objetivos de la presente Política;*
12. *Expedir el Reglamento de Funcionamiento del Sistema de Gobierno de la presente Política y sus modificaciones necesarias; y,*
13. *Otras propuestas para el cumplimiento de la presente Política.*

**Artículo 9.- Atribuciones y Responsabilidades del Presidente del CONCIF.-** Al amparo de lo establecido en el número 4 del artículo 14 del Código Orgánico Monetario y Financiero, Libro I, la máxima autoridad de la Junta de Política y Regulación Financiera o su delegado, quién será uno de sus Miembros; será el Presidente del Consejo Nacional de Coordinación de Inclusión Financiera.

*El Presidente tendrá las siguientes atribuciones y responsabilidades:*

1. *Presidir el Consejo Nacional de Coordinación de Inclusión Financiera;*
2. *Actuar como contraparte e interlocutor entre los miembros del CONCIF, Grupos de Trabajo, personas naturales y jurídicas, y de manera particular a las pertenecientes a grupos de atención prioritaria;*
3. *Autorizar o invitar a las instituciones u organismos no contemplados en las instancias del Sistema de Gobierno, a formar parte del CONCIF o de los Grupos de Trabajo;*
4. *Convocar, instalar, presidir, dirigir, suspender y clausurar las sesiones del CONCIF;*
5. *Coadyuvar y dar seguimiento para garantizar el cumplimiento a las decisiones del CONCIF;*
6. *Supervisar las actuaciones de la Secretaría Ejecutiva del CONCIF; y,*
7. *Las demás que le encomiende el CONCIF.*

**Artículo 10.- Secretaría Ejecutiva.-** La Dirección Técnica de Inclusión Financiera de la Secretaría Técnica de la Junta de Política y Regulación Financiera estará a cargo de la Secretaría Ejecutiva del CONCIF.

*La Secretaría Ejecutiva tendrá las siguientes atribuciones y responsabilidades:*

1. *Apoyar administrativamente al CONCIF en el cumplimiento de sus funciones;*
2. *Consolidar los planes de acción generados por los Grupos de Trabajo con sus respectivos indicadores y metas; y, poner en conocimiento del Presidente el Plan de Acción consolidado, para que sea tratado y resuelto por el CONCIF;*
3. *Consolidar y poner en conocimiento del Presidente del CONCIF los reportes del monitoreo y evaluación de la presente Política;*
4. *Generar y publicar un reporte del seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Inclusión Financiera, previa aprobación del CONCIF, utilizando para ello información suministrada por los Grupos de Trabajo;*
5. *Elaborar las actas de las sesiones y mantener los archivos del CONCIF; y,*



6. Las demás que le encomiende el Presidente del CONCIF.

**Artículo 11.- Grupos de Trabajo.-** Los Grupos de Trabajo estarán conformados por personal técnico y especializado de los actores públicos y privados relacionados con la inclusión financiera, quienes colaborarán para la consecución de los siguiente:

1. Estudios, análisis, encuestas y otros instrumentos en el ámbito de la inclusión financiera;
2. Planes de acción que estén alineados con los objetivos de la presente Política, estableciendo los indicadores y metas para el mecanismo de monitoreo y evaluación, mismos que serán remitidos a la Secretaría Ejecutiva;
3. Plan de trabajo con tareas y productos o entregables específicos, que respondan a las actividades aprobadas dentro del Plan de Acción;
4. Propuestas para promover un marco jurídico que se adecúe a las buenas prácticas internacionales relacionadas a la inclusión financiera, para lo cual se considerará y respetará la autonomía y competencias propias de los diferentes organismos de regulación y control;
5. Información sobre las acciones realizadas en el marco del cumplimiento de la presente Política, mismos que serán presentados al CONCIF;
6. Información para alimentar el sistema de monitoreo y evaluación; y,
7. Las demás que les encomiende el CONCIF.

**Artículo 12.- Implementación.-** Las instituciones y organismos públicos y privados que formen parte del CONCIF cooperarán en la implementación de la presente Política, a través de los instrumentos de gestión que correspondan, conforme a su autonomía y competencias.

**Artículo 13.- Seguimiento.-** El CONCIF conocerá los reportes de la medición y análisis de la presente Política, a fin de verificar la ejecución progresiva de la misma con sus resultados, en procura de apoyar la gestión y la toma de decisiones. Los resultados serán puestos en consideración de la Junta de Política y Regulación Financiera, al menos una vez al año o cuando la Junta lo requiera.

**Artículo 14. Evaluación.-** El CONCIF gestionará el proceso de la valoración sistemática, integral y objetiva del diseño, ejecución, efectos, impactos y recomendaciones de la implementación de la presente Política, con el propósito de contribuir a su mejora, cuyos resultados serán puestos en consideración de la Junta de Política y Regulación Financiera, al menos una vez al año o cuando la Junta lo requiera.

**Artículo 15.- Financiamiento.-** Los objetivos establecidos en la presente Política serán ejecutados en el marco presupuestario vigente de cada institución u organismo público, observando lo dispuesto por el ente rector de las finanzas públicas.

Las instituciones y organismos públicos y privados que formen parte del CONCIF, podrán solicitar fondos de organizaciones nacionales e internacionales para ejecutar actividades de inclusión financiera.

## **CAPÍTULO I: ESTRATEGIAS**

**Artículo 16.- Estrategias.-** Las estrategias son instrumentos de gestión, que estarán alineadas a los objetivos de la Política Nacional de Inclusión Financiera y deberán contener al menos lo siguiente:

1. Definiciones, objetivos y alcance;
2. Áreas de intervención;
3. Matriz de lineamientos estratégicos; y,
4. Sistema de monitoreo y evaluación.



La Junta de Política y Regulación Financiera aprobará las estrategias que sean necesarias para la ejecución de la Política Nacional de Inclusión Financiera.

### **SECCIÓN I: ESTRATEGIA NACIONAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA (ENIF)**

**Artículo 17.- Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF).**- Es un instrumento de gestión que ejecuta la presente Política, propiciando la cooperación, articulación y coordinación entre instituciones y organismos públicos y privados, en el ámbito de sus competencias, considerando las siguientes áreas de intervención para los años 2023-2027:

1. Puntos de acceso y canales;
2. Oferta de productos y servicios financieros digitales;
3. Financiamiento a la MiPyme e infraestructura de crédito;
4. Protección al usuario financiero; y,
5. Educación financiera.

**Artículo 18.- Aprobación de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2023-2027.-** Apruébase la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2023-2027, que consta como Anexo No. 1, y es parte integrante de la presente Política Nacional de Inclusión Financiera.”

### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**PRIMERA.-** La Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Coordinación de Inclusión Financiera, en el término máximo de diez (10) días contados a partir de la fecha de expedición de la presente Resolución, entregará al Presidente del Consejo Nacional de Coordinación de Inclusión Financiera el Proyecto del Reglamento de Funcionamiento del Sistema de Gobierno de la Política Nacional de Inclusión Financiera, para su trámite correspondiente.

**SEGUNDA.-** El Consejo Nacional de Coordinación de Inclusión Financiera celebrará su primera sesión dentro del término máximo de diez (10) días contados desde la entrega del Proyecto de Reglamento de Funcionamiento del Sistema de Gobierno de la Política Nacional de Inclusión Financiera, para su conocimiento y resolución.

**DISPOSICIÓN FINAL.-** La presente Resolución entrará en vigor a partir de la presente fecha, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, y se publicará en la página web institucional de la Junta de Política y Regulación Financiera en el término máximo de dos días desde su expedición.

**COMUNÍQUESE.-** Dada en el Distrito Metropolitano de Quito, el 25 de septiembre de 2023.

**LA PRESIDENTE,**

Mgs. María Paulina Vela Zambrano

Proveyó y firmó la Resolución que antecede la magíster María Paulina Vela Zambrano, Presidente de la Junta de Política y Regulación Financiera, en el Distrito Metropolitano de Quito, el 25 de septiembre de 2023.- **LO CERTIFICO.**

**SECRETARIA TÉCNICA**

Mgs. Nelly Arias Zavala

**ANEXO No. 1: “ESTRATEGIA NACIONAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA (ENIF)  
2023 – 2027”**

**Acrónimos**

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ANME	Asociación Nacional de Mutualistas de Ecuador
API	Interfaz de Programación de Aplicaciones
ASOBANCA	Asociación de Bancos Privados del Ecuador
ASOFIPSE	Asociación de Organismos de Integración del Sector Popular y Solidario
ASOMIF	Asociación de Instituciones de Microfinanzas
ATM	Cajero Automático
BCE	Banco Central del Ecuador
BIESS	Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
BM	Banco Mundial
COMYF	Código Orgánico Monetario y Financiero
CONCIF	Consejo Nacional de Coordinación de Inclusión Financiera
ENEMDU	Encuesta Nacional de Empleo
ENIF	Estrategia Nacional de Inclusión Financiera
FMI	Fondo Monetario Internacional
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
IMA	Países de Ingreso Medio Alto
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JPRFM	Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera
JPRF	Junta de Política y Regulación Financiera
JPRM	Junta de Política y Regulación Monetaria
LA/FT	Lavado de activos y financiamiento del terrorismo
LAC	Latinoamérica y el Caribe
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINTEL	Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información
MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
M&E	Monitoreo y Evaluación
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
PCF	Protección al Consumidor Financiero
PIB	Producto Interno Bruto
PLD-FT	Prevención de Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo
POS	Punto de Venta Electrónico
PPM	Plataformas de Pago Móvil
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
RCT	<i>Randomized control trial</i> – Prueba Controlada Aleatoria
REB	Registro Especial Bursátil
RFD	Red Financiera de Desarrollo
RENAFIPSE	Red Nacional de Finanzas Populares y Solidarias del Ecuador
SB	Superintendencia de Bancos
SEPS	Superintendencia de Economía Popular y Solidaria
SFPS	Sector Financiero Popular y Solidario
SCVS	Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros
TIC	Tecnología de la Información



TPV                    Terminales Punto de Venta  
UAFE                Unidad de Análisis Financiero y Económico

## Resumen ejecutivo

La Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2023-2027 promoverá, mediante un trabajo colaborativo y coordinado entre actores públicos y privados, la inclusión financiera de las personas naturales y jurídicas, a través de la provisión sostenible de productos y servicios financieros formales de calidad y del empoderamiento del usuario financiero, dotando para ello de herramientas financieras y cognitivas que faciliten un mejor manejo de sus finanzas, contribuyendo a incrementar su capacidad productiva y promoviendo una mayor competencia para enfrentar fluctuaciones inesperadas en sus ingresos. En el caso de las MiPymes, estas mismas herramientas potenciarán su productividad, innovación y oportunidades de generar empleo.

La presente Estrategia toma como referencia el documento denominado “Estrategia Nacional de Inclusión Financiera 2020-2024”, entregado por el Banco Mundial (BM) a la Junta de Política y Regulación Financiera (JPRF) el 9 de noviembre de 2021, misma que inició su elaboración en el 2018 como una iniciativa del Banco Central del Ecuador (BCE), institución que coordinó, para el efecto, una asistencia técnica con el BM.

En el año 2021, se reformó el marco jurídico del Sistema Monetario y Financiero del Ecuador, producto de la aprobación de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización, publicada en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 443 de 3 de mayo de 2021, norma con la cual se extinguió la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF) y se crearon dos Juntas independientes, la Junta de Política y Regulación Financiera (JPRF), responsable de la: “... formulación de la política y regulación crediticia, financiera, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada.”<sup>1</sup> y la Junta de Política y Regulación Monetaria (JPRM), responsable de la: “... formulación de la política monetaria, máximo órgano de gobierno del BCE”<sup>2</sup>. En dicha reforma, se establecen las responsabilidades de la JPRF, siendo, entre otras, la siguiente: “Formular políticas y expedir regulaciones que fomenten la inclusión financiera en el país, en coordinación con entidades del sector público y privado relacionadas con este ámbito”<sup>3</sup>. En este sentido, y en aplicación de lo previsto, la JPRF dio continuidad a la construcción de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, partiendo de un proceso de revisión interno, seguido de su socialización.

En los años 2022 y 2023, la JPRF propició espacios de socialización de la ENIF 2020-2024 con instituciones públicas y privadas, en los que se desarrollaron 30 comisiones técnicas, así como también reuniones específicas que hicieron posible profundizar la percepción de la inclusión financiera por parte de los diferentes actores; fruto de estos espacios consultivos, el consenso más importante fue la motivación de actualizar la ENIF con un horizonte de cuatro años.

Bajo estas consideraciones, se inició el proceso de actualización de la ENIF, a partir del análisis de información y cifras de fuentes nacionales e internacionales lo cual permitió tener una mirada actualizada del estado de la inclusión financiera en el país. En este sentido, la inclusión financiera ha mostrado progresos significativos. De acuerdo con Global Findex 2021, la población con cuentas en el Sistema Financiero Nacional creció por encima de 13 puntos porcentuales entre el 2017 y 2021,

<sup>1</sup> Código Orgánico Monetario y Financiero, Libro 1, Art. 13.

<sup>2</sup> Código Orgánico Monetario y Financiero, Libro 1, Art. 47.1.

<sup>3</sup> Código Orgánico Monetario y Financiero, Libro 1, Art. 14, número 4.



y diversas políticas y regulaciones acompañaron este progreso. Sin embargo, aún queda pendiente brindar acceso a productos y servicios financieros formales a más de 4 millones de ecuatorianos adultos, que carecen de una cuenta en el sistema financiero y trabajar en la formalización de una elevada proporción de personas que utilizan productos y servicios financieros informales. A ello se suma, que el potencial de las nuevas tecnologías, para reducir los costos y expandir el alcance del sector financiero formal, aún no está siendo aprovechado.

Para hacer frente a estos desafíos, la ENIF 2023-2027 plantea lineamientos estratégicos que fomentan la inclusión financiera y se estructura en cinco Capítulos:

- i. El primero establece la importancia de la inclusión financiera en Ecuador, su definición y alcance;
- ii. El segundo Capítulo identifica cinco áreas de intervención:
  - Puntos de acceso y canales;
  - Oferta de productos básicos y servicios financieros digitales;
  - Financiamiento de la MiPyme e infraestructura de crédito;
  - Protección al usuario; y,
  - Educación Financiera.

Las precitadas áreas de intervención se apoyan en tres áreas transversales:

- Infraestructura de datos;
- Marco legal y regulatorio; y,
- Compromiso de los Sectores Público y Privado.

De forma complementaria se establecen los segmentos de la población a priorizar que son mujeres, población rural, migrantes y jóvenes.

- iii. En el tercer Capítulo, se plantea una matriz de lineamientos estratégicos, con el propósito de viabilizar la implementación de las áreas de intervención y define los objetivos estratégicos y específicos que orientarán la construcción de un conjunto de acciones, coordinadas y secuenciadas, a ser ejecutadas de manera colaborativa por instituciones públicas y privadas.
- iv. El cuarto Capítulo define un mecanismo de monitoreo y evaluación, que incorpora metas que harán posible medir el progreso en el alcance de la visión y en los objetivos trazados en la ENIF 2023-2027.
- v. Finalmente, el quinto Capítulo presenta el Sistema de Gobierno que promoverá políticas, normas y acciones para fomentar la inclusión financiera, para lo cual coordinará con actores de los sectores público y privado comprometidos en avanzar con la inclusión financiera.

## **1. Importancia, definición y alcance**

### **1.1. La importancia de la inclusión financiera**

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

Diversos estudios demuestran que el acceso a productos financieros básicos, como las cuentas de ahorro, tienen como efecto no solo el incremento de los ahorros, sino también el empoderamiento de la mujer, de inversiones productivas, del consumo y de los ingresos. También hay evidencia



robusta sobre los beneficios de contar con medios de pago eficientes y accesibles. Una mayor utilización de pagos digitales y remesas, debería contribuir a reducir los costos de transacción y a mejorar la capacidad de los hogares de compartir los riesgos.

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

Contar con productos financieros básicos, como ahorros, o seguros (agrícolas vinculados al cambio climático) mitigaría los efectos de estos shocks en el ingreso.

Finalmente, el acceso a instrumentos como los pagos digitales, también puede facilitar que el Gobierno dirija y desembolse de manera eficiente las transferencias sociales, herramientas esenciales en la lucha contra la extrema pobreza.

La inclusión financiera también contribuye a la reducción de la pobreza, al atender necesidades básicas de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes). Al facilitar el acceso a herramientas financieras adecuadas como pagos, ahorros, financiamiento y seguros, coadyuva al aumento de su productividad, que puede redundar en la generación de empleo y en el crecimiento económico del país. Además, contribuye a disminuir las imperfecciones del mercado, al procurar una mayor participación de proveedores de servicios financieros, lo que favorece la activación de la economía nacional y local.

Por otro lado, los seguros son importantes para la inclusión financiera porque ayudan a las personas y empresas a hacer frente de mejor manera a situaciones inesperadas, y en ese sentido, los hace más resilientes a eventos inesperados, no teniendo que hacer uso de medidas extremas (sacrificios, descapitalización, entre otros) para dar solución a dichos eventos.

Los costos de la exclusión financiera son elevados. Sin sistemas financieros inclusivos, las personas y las empresas deben recurrir a mecanismos informales de ahorro y crédito. Los riesgos inherentes al uso de estos mecanismos informales son varios: el ahorro informal, por ejemplo, corre un mayor riesgo de robo o de pérdida; el crédito informal, a través de usureros conocidos como “chulqueros”, por su parte, expone a las personas a tasas de interés sumamente altas y a prácticas de cobro abusivas o denigrantes.

La exclusión financiera también puede llevar a que la población de bajos ingresos y las MiPymes incurran en sacrificios y deban tomar decisiones que afectan su salud, o el desarrollo personal o familiar, al destinar sus ahorros a la inversión en oportunidades prometedoras (como educación u otras oportunidades de negocio), pero que corren el riesgo de volverse fútiles por el costo que asumen.

La emergencia sanitaria provocada por el COVID-19 magnificó los efectos de la exclusión financiera, particularmente en lo que respecta al limitado porcentaje de la población con cuentas en el sistema financiero nacional y reducido uso de medios de pagos digitales, aunque estos últimos se aceleraron por parte de los agentes económicos, así como la transformación digital en los servicios financieros<sup>4</sup>.

Finalmente, contar con una Estrategia Nacional de Inclusión Financiera favorece la protección al usuario y fortalece los procesos de educación financiera.

---

<sup>4</sup> Evolución de los medios de pago en Ecuador en el contexto del COVID 19.  
<https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Administracion/indiceSNPVD.html>.



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

El Ecuador ha realizado esfuerzos significativos para expandir la inclusión financiera desde hace varias décadas (Cuadro 1). Diversas medidas regulatorias e institucionales reflejan estos esfuerzos. Por ejemplo, a principios del 2000, se regularon las carteras pymes y de microcrédito y, a finales de la década, se creó la regulación para corresponsales no bancarios. En 2011 se creó la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), para regular y supervisar a las cooperativas de ahorro y crédito y a las mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda, entre otras entidades, y el BCE elaboró una propuesta de política nacional de inclusión financiera, en el 2012.<sup>5</sup>

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

En el 2019, el sector financiero popular y solidario incentivó la transformación digital a través de alianzas estratégicas, mejorando de esta manera la capacidad tecnológica y las condiciones del sector, fortaleciendo así los lazos y principios cooperativistas.

Así también, en el 2020 se implementó la conversión de cooperativas a cajas de ahorro o comunales, reduciendo los costos de supervisión, fomentando el autocontrol y, a su vez, promoviendo el acceso al financiamiento y ahorro de los grupos no atendidos.

Desde el 2014, Ecuador ha participado en la campaña de la semana mundial del dinero denominada Global Money Week. En el 2021 la SEPS asume la coordinación nacional; en esta ocasión, participaron 67 organizaciones y capacitaron a 21.717 niños y jóvenes en temas como el ahorro, la inversión y el crédito. En el año 2023, de acuerdo con la información publicada por la SEPS, en la campaña participaron 125 organizaciones, que representan al sector financiero privado, popular y solidario, la academia, entre otros, teniendo un alcance de 409.090 niños y jóvenes capacitados, con una cobertura a nivel nacional.

---

<sup>5</sup> Ruth Arregui, Rosa Matilde Guerrero, Silvia Espinosa, José Murgueytio y Kurt Focke. “Inclusión Financiera Aproximaciones Teóricas y Prácticas”. 2012.

#### Cuadro 1.

##### Medidas destacadas entre los años 2002 – 2022

- 2002: Se crean y regulan las carteras pymes y microcrédito. Resolución JB-2002-458.
- 2008: Se crean y regulan los corresponsales no bancarios. Resolución JB 2008-1150.
- 2008: Constitución de la República del Ecuador incluye enunciados sobre inclusión financiera y protección del consumidor financiero.
- 2011: Se regula la cartera pymes y se modifica la regulación del microcrédito. Resoluciones JB 2011-1897 y 2011-1897.
- 2012: Propuesta de Política Nacional de Inclusión Financiera. BCE.
- 2014: Expedición del Código Orgánico Monetario y Financiero, que, entre sus principios, cuenta con el de inclusión financiera.
- 2014: Creación de la Dirección de Inclusión Financiera dentro del BCE. Resolución DBCE-083-BCE.
- 2014: Se establece el Registro Especial Bursátil (REB), que permite la comercialización de facturas negociables para facilitar el acceso a liquidez de pequeñas y medianas empresas.
- 2015: La SB, mediante Resolución Nro. SB-2015-665, expidió el "Capítulo IV.- De los Programas de Educación Financiera por parte de las entidades controladas por la Superintendencia de Bancos", cuyo objetivo es: "Promover la Educación Financiera en la ciudadanía".
- 2016: La JPRMF determina la creación de las cuentas básicas, mediante la Resolución No. 319-2016-F.
- 2016: Se regula la cuenta básica para las Cooperativas de Ahorro y Crédito y Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la Vivienda. Resolución 312-2016-F.
- 2016: Encuestas de demanda de inclusión financiera, y de oferta y demanda de crédito, a intermediarios financieros, realizadas por el BCE entre los años 2016 y 2018.
- 2017: Se regulan los corresponsales solidarios. Resolución SEPS IGJ 2017-101.
- 2018: La JPRMF regula los medios de pagos electrónicos y los sistemas de pago móvil. Resolución 441-2018-F.
- 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: La JPRMF emitió la regulación de medios de pago electrónicos y plataformas de pago electrónico. Resolución 441-2018-M.
- 2018: El Ministerio de Inclusión Económica y Social, junto con otras instituciones, lanzan el Acuerdo Nacional Ecuador 2030, que tiene como uno de sus ejes temáticos marcar la agenda para el incremento de la competitividad, el empleo y el fortalecimiento del sistema de innovación, a través de la coordinación con el sector privado.
- 2018: Constitución de mesas de trabajo público-privadas para avanzar en temas de inclusión financiera, como iniciativa del sector privado.
- 2019: La JPRMF emite la "Norma para la suscripción de convenios de asociación de entidades del sector financiero popular y solidario sujetas al control de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria". Resolución 520-2019-F.
- 2019: El BCE firma un acuerdo de asistencia técnica con el Banco Mundial para el diseño de una Estrategia Nacional de Inclusión Financiera.
- 2019: La SB, con Resolución SB-2019-1025, aprobó su plan estratégico institucional que incluye como objetivo el promover la migración a un sistema financiero inclusivo, basado en la innovación, la protección al consumidor y la educación financiera. El mismo año, como medida contracíclica, dispuso a los bancos capitalizar utilidades (alrededor del 70%) y reinvertirlas en servicios, seguridad, tecnología y crédito a la población extendida.
- 2020: El BCE y el BM presentaron el borrador de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera para el Ecuador.
- 2020: La SEPS, con Resolución No. SEPS-IGT-IGS-INFMR-INGINT-IGJ-2020-0153, emitió la "Norma de Control sobre los Principios y Lineamientos de Educación Financiera".
- 2021: La SEPS, mediante Resolución Nro. SEPS-IGT-IGS-INFMR-INGINT-2021-0017, emite la "Norma de control para la protección de los derechos de los socios, clientes y usuarios financieros desde la inclusión financiera con perspectiva de género".
- 2021: Se expide la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19.
- 2021: Se expide la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales.
- 2021: Se expide la Ley Orgánica para Defender los Derechos de los Clientes del Sistema Financiero Nacional y evitar Cobros Indebidos y Servicios No Solicitados.
- 2021: La SEPS expide la Resolución SEPS-IGT-IGS-INSESF-INR-INGINT-INSEPS-IGJ-2021-0368: "Norma para la apertura, traslado y cierre de oficinas de las entidades del Sector Financiero Popular y Solidario"; con esta normativa se promueve el acceso a los puntos de atención de las entidades del SFPS.
- 2021: La JPRMF emitió la Resolución No. 660-2021-S: "Norma para la promoción y contratación de pólizas de seguros y planes de atención de salud integral prepagada a través de canales alternos de distribución".
- 2021: La Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización, reformó el artículo 13 del citado Código Orgánico, y crea la JPRF.
- 2022: La SB, mediante Resolución Nro. SB-2022-1212, expidió la "Norma de Control para la evaluación y gestión del riesgo ambiental y social", con el objetivo de que las entidades controladas observen mejores prácticas de administración de riesgos ambientales y sociales.
- 2022: La SB, mediante Resolución Nro. SB-2022-1213, expidió la "Norma de Control de Protección a los Derechos de los Consumidores Financieros con Enfoque de Género", con la finalidad de reducir la brecha de género, fortalecer la protección al consumidor y reforzar los programas y herramientas de educación financiera.
- 2022: La SEPS, con Resolución SEPS-IGT-IGS-IGJ-INFMR-INR-INGINT-2022-003, expide la "Norma de control para la administración del riesgo ambiental y social en las cooperativas de ahorro y crédito y asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda", que tiene como objeto establecer las disposiciones que deben observar las entidades para la gestión del riesgo ambiental y social de los créditos que otorgan.
- 2022: Se expide la Ley Orgánica para el Desarrollo, Regulación y Control de los Servicios Financieros Tecnológicos (Ley Fintech).



De forma complementaria, en el mercado de valores existen mecanismos de financiamiento por medio de los cuales las empresas pueden obtener liquidez de forma ágil, como es el caso de las facturas comerciales negociables. Por otra parte, las empresas también tienen fuentes de financiamiento por medio de sus activos como es el caso de los procesos de titularización, a través del pasivo (obligaciones de corto y largo plazo) y del patrimonio (acciones).

Como resultado de esos esfuerzos, en Ecuador la inclusión financiera ha presentado avances en los últimos años. De acuerdo con Global Findex 2021, el 64% de los ecuatorianos mayores de 15 años reportó tener una cuenta en alguna entidad financiera. Este porcentaje, aun cuando es cercano al de la región de América Latina sin considerar países de altos ingresos (72,95%), se encuentra muy por debajo del promedio para los países de ingreso medio alto (84%).

Así mismo, el 36% de los ecuatorianos sin cuentas en instituciones formales equivale, aproximadamente, a 4,7 millones de adultos. Dentro de este grupo, las mujeres, la población de bajos ingresos, la población rural y las minorías étnicas (población indígena o afroecuatoriana) tienen mayores problemas para acceder y usar servicios financieros. Por ejemplo, la proporción de mujeres sin cuentas en instituciones financieras formales está por encima de los 17 p.p., con relación a los hombres. La diferencia en el acceso del 40% de la población más pobre y el 60% restante es superior a 23 p.p.<sup>6</sup>

Conforme lo señala el Global Findex 2021, las razones más citadas por los ecuatorianos que no tienen cuentas en el sistema financiero (bancos y cooperativas), incluyen los altos costos de los productos y servicios financieros, las dificultades en los trámites para acceder a los mismos, la falta de confianza en las entidades financieras y la distancia de los puntos de atención.

Finalmente, es importante acoger prácticas que han resultado exitosas en otros países de la región, para facilitar que las personas y empresas se beneficien de la participación en el sistema financiero formal.

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

A fin de avanzar en inclusión financiera, se requieren objetivos estratégicos y específicos. Estos objetivos deben derivarse de un análisis previo de información relevante para identificar las barreras y oportunidades para la inclusión financiera. Además, deben responder a las limitaciones observadas desde la oferta y la demanda, incluyendo factores como la reducida innovación o la competencia en el mercado financiero, los costos de algunos servicios financieros, la falta de cobertura de los puntos de atención y las debilidades en el marco de protección al usuario o en la educación financiera de los clientes.

En Ecuador, existen un sinnúmero de actores que trabajan en inclusión financiera. Entre las instituciones públicas relacionadas con el sistema financiero se encuentran la Junta de Política y Regulación y Financiera (JPRF), la Junta de Política y Regulación Monetaria (JPRM), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Banco Central de Ecuador (BCE), la Superintendencia de Bancos (SB), la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (SCVS) y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS).

Los esfuerzos de inclusión financiera requieren también del despliegue de una amplia gama de productos como los pagos, los créditos, los ahorros y los seguros; y de trabajo en áreas no financieras, como las tecnologías de la información, la protección social o la educación.

<sup>6</sup> Banco Mundial. “Diagnóstico de Inclusión Financiera”. Junio de 2020.



Por estas razones, los esfuerzos de coordinación de acciones y colaboración para integrar la inclusión financiera bajo la misma óptica son indispensables. De ahí que, entre otros actores públicos que también son relevantes para la efectividad de los trabajos en inclusión financiera, constan el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (MINTEL), el Ministerio de Educación (MINEDUC), entre otros.

Esta primera ENIF 2023-2027, define un marco de trabajo estratégico y formaliza un sistema de coordinación interinstitucional para avanzar en la inclusión financiera en el país. También identifica los obstáculos y oportunidades relevantes para alcanzar un conjunto de objetivos y metas priorizados de manera consensuada y colaborativa. Cuenta además con un mecanismo de monitoreo y evaluación que permitirá asegurar la implementación efectiva de la estrategia.

Las estrategias de inclusión financiera son internacionalmente reconocidas como herramientas efectivas para alcanzar una mayor inclusión financiera. Hasta mediados del 2019, 45 países habían lanzado sus propias estrategias y 35 países estaban en proceso de diseñar las suyas. En América Latina, son varios los países que cuentan con estas estrategias, entre ellos están: México, Perú, Argentina, Paraguay, El Salvador y Guatemala. En el caso de Perú, además, cuenta con su Política Nacional de Inclusión Financiera. Las buenas prácticas y las lecciones aprendidas en el diseño de dichas estrategias han sido consideradas para esta Estrategia Nacional de Inclusión Financiera 2023-2027.

#### 1.4. Definición de inclusión financiera

El contar con una única definición de inclusión financiera favorecerá a que los actores de los sectores público y privado, puedan coordinar sus actividades y trabajar en alcanzar un objetivo único. También proveerá de un contexto y un marco de acción a las discusiones sobre este tema, contribuyendo a lograr progresos efectivos para el país. En el contexto de la ENIF 2023-2027, la inclusión financiera en Ecuador debe ser entendida como:

---

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

---

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

- El acceso y uso de los productos y servicios financieros formales se encuentran entre las variables más importantes para promover la inclusión financiera de la población, en la medida en que el diseño de requisitos simplificados y acordes a las características de la población, permitan un acceso orgánico y uso habitual de dichos productos y servicios por parte de los usuarios financieros.
- Los productos y servicios financieros de calidad hacen referencia a una amplia gama de los mismos, ofertados a costos accesibles para los usuarios y que sean convenientes en términos de acceso y uso. Esta gama de productos y servicios ofertados, incluye la tenencia de cuentas (acceso), pagos (uso), ahorros, créditos y otros instrumentos de financiamiento como seguros y pensiones, entre otros.
- La capacidad de elegir de manera informada, a través de acciones concretas en materia de educación financiera, implica la formación de competencias financieras (conocimientos, habilidades, destrezas y valores) que le permiten al usuario ser capaz de tomar decisiones



informadas y razonadas en este tema.

- La transparencia en la oferta de productos financieros hace referencia a la obligación de los proveedores de servicios financieros de ser claros y brindar información suficiente durante las distintas etapas de contratación de un producto financiero, lo cual está enmarcado en un componente esencial como es la protección al usuario financiero.
- Los productos y servicios financieros, que respondan a las necesidades de la población, implican un diseño cuyo enfoque esté centrado en el usuario financiero, entender las necesidades y el comportamiento de los clientes o socios de las entidades financieras (personas naturales, MiPymes y microempresarios), y diseñar productos específicos para dar respuesta a dichas necesidades. Este proceso de adecuación debe tener una retroalimentación constante a partir de la experiencia del usuario financiero, con el objeto de propender a la eficacia del producto o servicio.
- La sostenibilidad, que implica que se buscará la solidez y estabilidad en el largo plazo de las entidades que participan desde el lado de la oferta.

### 1.5. Visión de la ENIF 2023-2027

En Ecuador, la visión de la ENIF 2023-2027 se define en los siguientes términos:

---

**Potenciar el desarrollo y bienestar económico de las personas y MiPymes, a través de la provisión sostenible de productos y servicios financieros de calidad y del empoderamiento al usuario financiero.**

---

Esta visión está alineada con los objetivos del Gobierno del Plan Nacional de Desarrollo del Ecuador denominado “*Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025*”, que considera en su “*Eje Económico*”, como un elemento transversal, al “*Comercio exterior, atracción de inversiones, turismo, industrias culturales e **inclusión financiera***”, siendo un objetivo específico de este eje “*Impulsar un sistema económico con reglas claras que fomente el comercio exterior, turismo, atracción de inversiones y **modernización del sistema financiero nacional***”. (Énfasis agregados).

La visión también se alinea con la definición de inclusión financiera en el país y sus atributos antes mencionados. Potenciar el desarrollo y el bienestar de las personas naturales y jurídicas, de manera particular las pertenecientes a los grupos de atención prioritaria, se consigue facilitando el acceso y uso de los productos y servicios financieros formales por parte de la población antes excluida o subatendida. El empoderamiento del usuario financiero es el resultado del despliegue de programas efectivos de educación financiera, así como del funcionamiento adecuado de los mecanismos de protección al usuario.<sup>7</sup>

## 2. Áreas de intervención y segmentos de la población a priorizar

El Diagnóstico de Inclusión Financiera, elaborado y publicado por el Banco Mundial en junio del 2020, contiene un análisis de la situación de la inclusión financiera en Ecuador; determinó, además, las oportunidades de mejora para el país y planteó recomendaciones.

Resultado de estas sugerencias, la ENIF 2023-2027 identificó y priorizó cinco áreas de intervención, que permitirán estructurar las acciones para avanzar en inclusión financiera durante los próximos

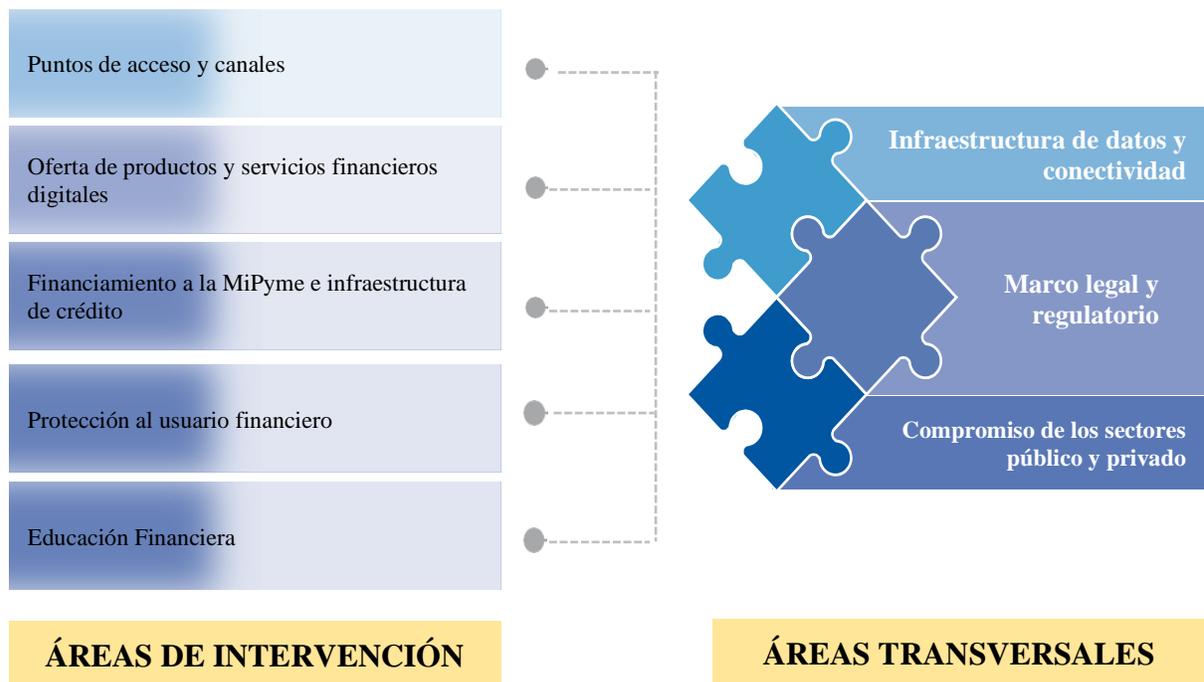
---

<sup>7</sup> Ruth Arregui, Rosa Matilde Guerrero, Silvia Espinosa, José Murgueytio y Kurt Focke. “Inclusión Financiera Aproximaciones Teóricas y Prácticas”. 2012.

cuatro años, tal como se observa en la Figura 1. Estas áreas concentran un conjunto de retos y oportunidades que deben ser atendidos para lograr profundizar la inclusión financiera en el país: (a) Puntos de acceso y canales; (b) Oferta de productos y servicios financieros digitales; (c) Financiamiento a la MiPyme e infraestructura de crédito; (d) Protección al usuario financiero; y, (e) Educación financiera.

En este Capítulo, se describen los objetivos y el marco de actuación para cada una de las áreas de intervención y los elementos transversales, a modo de cimientos, que deben acompañar los cambios en cada una de las áreas de intervención, y que representan elementos típicos de cualquier entorno favorable a la inclusión financiera. Estos elementos transversales a las cinco áreas de intervención antes mencionadas, incluyen: (a) Infraestructura de datos y de conectividad; (b) Marco legal y regulatorio; y, (c) Compromiso de los sectores público y privado.

**Figura 1. Áreas de intervención y áreas transversales a la ENIF 2023-2027**



Elaboración: Banco Mundial/JPRF.

## 2.1. Áreas de intervención

### 2.1.1. Puntos de acceso y canales

Esta área de intervención se enfoca en acercar las entidades financieras a las personas a través de puntos de acceso seguros, convenientes y de costo eficiente. También busca favorecer un funcionamiento más eficiente de canales, que permita el uso de medios de pagos digitales más convenientes, accesibles y seguros; y que, a su vez, posibilite el desarrollo de un ecosistema más amplio, que incluya otros productos y servicios financieros digitales. Los objetivos estratégicos que serán abordados en esta área son:



- Mejorar el alcance y calidad de los canales de atención y acceso a los productos y servicios financieros.
- Fomentar el uso de medios de pago electrónicos y de pagos minoristas en general, en los términos dispuestos en la normativa vigente.

### 2.1.2. Oferta de productos y servicios financieros digitales

Esta área tiene como propósito favorecer la oferta de productos y servicios financieros, y plataformas digitales (Fintech) convenientes, con costos eficientes, facilitando el acceso y uso para la inversión de recursos en el mercado de valores, por parte de usuarios financieros que actualmente no acceden o no usan servicios financieros formales, incluyendo los segmentos prioritarios referidos en el Capítulo 2, numeral 2.3. Además, se promoverá de manera particular la expansión de canales, instrumentos y productos digitales. Para tal fin, se deberá fomentar el desarrollo de normativa. Los objetivos estratégicos considerados en esta área son:

- Coadyuvar al fomento de una competencia de proveedores de servicios no financieros regulada, basados en el uso de nuevas tecnologías que aporten a una mejor inclusión financiera.
- Fomentar la oferta de productos y servicios financieros, en las áreas de pagos, ahorro, crédito y seguros, especialmente diseñados para responder a las necesidades de las poblaciones excluidas o subatendidas.
- Incentivar la gestión de los pagos de programas sociales a través de canales electrónicos y digitales.

### 2.1.3. Financiamiento a la MiPyme e infraestructura de crédito

El acceso a financiamiento por parte de las MiPymes favorece al crecimiento económico del país y aumenta el empleo. Un mercado competitivo para la oferta de productos y servicios microfinancieros puede jugar un rol importante en proveer acceso e incrementar el uso de los mismos por parte de las personas de bajos ingresos, de modo que manejen de mejor manera las fluctuaciones de sus ingresos y suavicen el impacto de sus necesidades de consumo.

Además del financiamiento mediante productos crediticios tradicionales, las pymes pueden obtener financiamiento a través del REB, creado para ampliar el número de emisores y valores en el mercado bursátil, a través de un registro especial bursátil, con el propósito de negociar títulos valores de las empresas pertenecientes al sector económico del país, que se caracterizan por ser pequeñas o medianas y aquellas organizaciones de economía popular y solidaria que cumplan con ciertas características.<sup>8</sup>

La administración del riesgo social y ambiental busca incentivar la creación y desarrollo de proyectos que promuevan la protección y conservación del medio ambiente, como también la adopción de procesos de producción sostenible por parte de las MiPymes y empresas en general.

Los siguientes objetivos estratégicos serán abordados en esta área de intervención:

- Coadyuvar en la reducción de las distorsiones que limita una oferta del crédito más amplia.
- Fortalecer el rol estratégico del sector financiero público en relación con la inclusión financiera.
- Motivar a las entidades financieras para lograr un mejor manejo del riesgo crediticio y la estructura de gobierno.
- Fortalecer el sistema de información crediticia, que garantice información completa, oportuna, alternativa y con mecanismos adecuados de acceso y rectificación por parte de los usuarios.

---

<sup>8</sup> Banco Mundial. “Base de Datos Global Findex 2021”.



- Promover un entorno favorable para las transacciones con garantías no tradicionales y mecanismos innovadores de financiamiento basado en activos.
- Fomentar las finanzas verdes inclusivas.

#### **2.1.4. Protección al usuario financiero**

Un marco robusto de protección al usuario financiero es indispensable para asegurar que los usuarios estén bien informados y protegidos de prácticas ilegales, abusivas o injustas. Los siguientes objetivos estratégicos se abordarán en esta área de intervención:

- Fortalecer y expandir el marco de protección al usuario financiero, basados en modelos de buenas prácticas internacionales, para garantizar que se les otorgue información completa y consistente sobre los productos y servicios financieros, aún antes de adquirirlos, y que se les brinde un trato justo.
- Apoyar al fortalecimiento de la capacidad de supervisión de las diferentes autoridades financieras en materia de protección al usuario.
- Fortalecer los mecanismos de resolución de controversias externas, para lidiar con los problemas entre los usuarios y los proveedores de productos y servicios financieros.

#### **2.1.5 Educación Financiera**

La educación financiera es un pilar fundamental para la inclusión financiera, hace posible que las personas fortalezcan conocimientos, desarrollen habilidades y apliquen comportamientos financieros adecuados para administrar sus recursos; así también, adquieran productos y servicios financieros que se adapten a sus necesidades, considerando que no hay inclusión sin educación financiera. En esta área de intervención se consideran los siguientes objetivos estratégicos:

- Mejorar el contenido, la calidad y la coordinación de los esfuerzos de educación financiera, entre instituciones y organismos públicos y privados, nacionales e internacionales.
- Procurar una infraestructura única de datos de inclusión y educación financiera que responda a las necesidades en marcha, optimice los requerimientos de información y facilite la evaluación de las acciones para avanzar en esta materia.

### **2.2. Elementos transversales**

Los elementos transversales comprenden instrumentos que facilitan y, en algunos casos, condicionan, la ejecución de las actividades de las áreas de intervención definidas.

Son transversales, en la medida en que, tanto la infraestructura como el marco regulatorio y el compromiso de los distintos actores, son indispensables para la ejecución de las acciones concretas en el marco de cada una de dichas áreas.

#### **2.2.1. Compromiso de los sectores público y privado**

Los esfuerzos en materia de inclusión financiera requieren el compromiso, tanto de las autoridades del sector público, como de los actores del sector privado. De las autoridades del sector público se espera que este compromiso se exprese a través de políticas, programas y medidas legales o regulatorias que contribuyan a alcanzar los objetivos de inclusión financiera, en un contexto de plena competencia y equidad de mercado, con los recursos adecuados y con la celeridad necesaria. Por



su parte, respecto de los actores del sector privado, se espera una mayor conciencia sobre las oportunidades de negocio que brindan las poblaciones no atendidas o mal atendidas por los productos y servicios financieros, y las acciones dirigidas a ampliar su base de clientes en este sentido.

El conjunto de acciones determinadas, para que el país avance en inclusión financiera, requiere que este compromiso se exprese con la participación de los distintos actores a través de las instancias de coordinación, la reorientación de los modelos de negocio para atender a los consumidores minoristas, y la adopción de nuevas tecnologías para mejorar la eficiencia operativa y reducir los costos de acceso y uso para las personas con menos ingresos.

### **2.2.2. El marco legal y regulatorio**

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

Muchas de las acciones a desarrollar en el marco de las diferentes áreas de intervención, requerirán reformas de carácter legal o regulatorio. Por ejemplo, las mejoras dentro del área 4 de protección al usuario requerirán ser exigibles a través de regulaciones, y accionables a través de la capacidad de sanción de los entes reguladores a sus entidades reguladas. La ENIF 2023-2027 de Ecuador, no solo contempla cambios en las actuales regulaciones, sino que también considera la creación de nuevos marcos normativos.

De ahí que, los organismos públicos de regulación y control en materia de inclusión financiera, dentro de sus competencias, tengan un rol relevante en la efectiva y adecuada implementación de las acciones.

### **2.2.3. Infraestructura de datos**

La información cuantitativa y cualitativa sobre el estado de la inclusión financiera es esencial para determinar los objetivos en esta materia y monitorear los avances al respecto. El país cuenta con una vasta cantidad de información, que podría aprovecharse de mejor manera, si ésta, se consolida y unifica a través de estándares relativos a la recolección, reporte y variables, creando así una estructura homogénea de consolidación.

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

Esta estructura de información será relevante para el cumplimiento de otros objetivos del sistema financiero, en adición a la inclusión financiera, pues, por ejemplo, contar con una información de la cartera de crédito a nivel país permitirá monitorear mejor su evolución y sus potenciales riesgos, los cuales son difíciles de identificar cuando se cuenta con información fragmentada. A su vez, contar con información de acceso y uso de productos y servicios financieros, incluyendo variables sociodemográficas, facilitará entender como la inclusión financiera se desglosa en los diferentes grupos poblacionales como son las mujeres, jóvenes, pueblos indígenas, migrantes, entre otros.



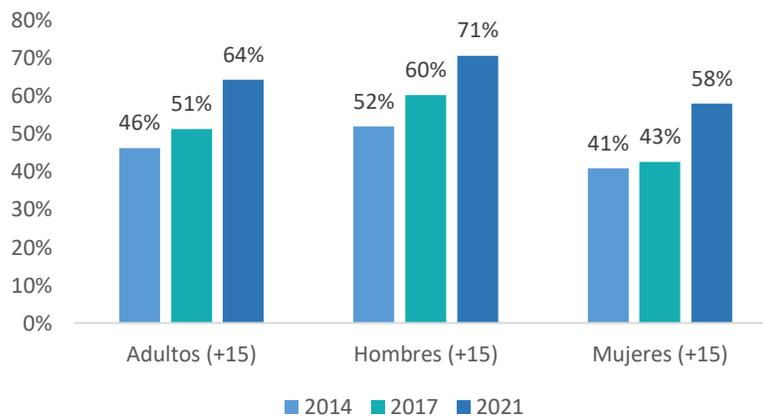
### 2.3. Segmentos de la población a priorizar

La implementación de las acciones definidas en torno a las áreas de intervención y sus objetivos, prestarán particular atención a resolver los problemas de acceso, uso y calidad de los productos y servicios financieros para segmentos específicos de la población que, de acuerdo al diagnóstico de inclusión financiera del BM, se han identificado como los más vulnerables. Estos comprenden a las mujeres, la población de bajos ingresos, jóvenes (de 15 a 25 años), migrantes y la población rural - en particular a la población indígena, montubia y afroecuatoriana- por ser segmentos que no reciben los beneficios de la inclusión financiera. Siendo así, se requiere evaluar el actual nivel de acceso y uso por parte de estas poblaciones, identificar y resolver las barreras particulares que puedan estar afectando su interacción con el sistema financiero y tomar medidas específicas para enfrentar este nivel desproporcionado de menor acceso y uso.

#### Mujeres

Las mujeres en Ecuador representan el 50,30% de la población total.<sup>9</sup> Sin embargo, solo el 58% de esta población tiene acceso a una cuenta en el sistema financiero, lo que está muy por debajo en relación con los hombres (Figura 2).<sup>10</sup> Cabe destacar que esta brecha de género de 13 p.p. es mucho más amplia que la brecha de Latinoamérica que es de 7 p.p.

**Figura 2. Tenencia de cuentas por hombres y mujeres**



Elaboración: JPRF.

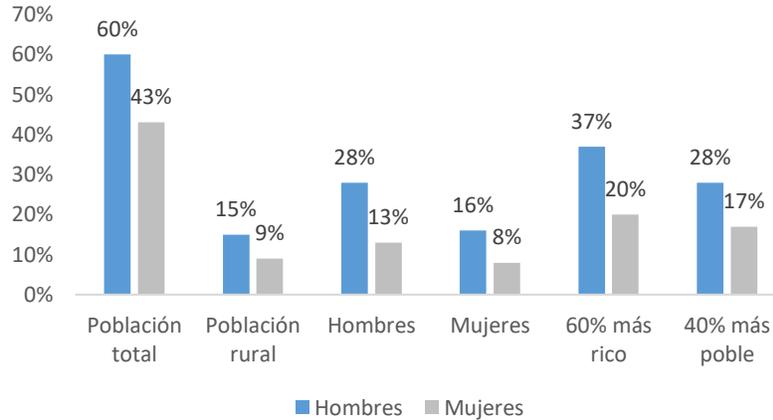
Fuente: Banco Mundial.Global Findex 2021.

Las brechas en relación con el uso de productos financieros, como el ahorro o el crédito, con respecto a los hombres, en muchos casos casi duplican a los porcentajes de las mujeres. Las brechas en el uso de medios de pagos digitales con tarjeta de débito o la realización de pagos también resultan significativas. Las mujeres, sin embargo, hacen un mayor uso de mecanismos informales de ahorro, como cajas fuertes o alcancías en sus hogares. (Figura 3)

<sup>9</sup> INEC. “Resultados censo Ecuador 2022”.

<sup>10</sup> Banco Mundial. “Base de Datos Global Findex 2021”.

**Figura 3. Tenencia de cuentas, ahorro, crédito y medios de pago digitales, por hombres y mujeres**



**Elaboración:** Dirección Nacional de Inclusión Financiera – BCE.  
**Fuente:** Encuesta de inclusión financiera BCE 2018.

La falta de garantías, de historial crediticio y la imposibilidad de comprobar los ingresos, son razones que afectan de manera negativa y desproporcionada el acceso a crédito por parte de las mujeres, en comparación a los hombres.<sup>11</sup>

Otros factores económicos y socioculturales que afectan el acceso a crédito de las mujeres, sobre todo en los segmentos de menores ingresos, tienen relación con el bajo nivel de educación (alta proporción de mujeres con educación básica o inferior), la capacidad de generación de ingresos y la capacidad para administrar actividades productivas o para generar redes de apoyo.<sup>12</sup> Se debe impulsar, en los programas de educación financiera, módulos sobre conocimientos y acceso digital, que permita generar mayor involucramiento de las mujeres con los canales digitales.

Respecto de la oferta financiera, vista desde un enfoque de género, se puede mencionar que el monto total de depósitos en las entidades financieras está distribuido en un 48% para las mujeres y en un 52% para los hombres. Para el monto total de crédito, esta diferencia es aún mayor, con un 60% del crédito con participación masculina, y un 40% femenina.<sup>13</sup>

Las distintas políticas de inclusión financiera desarrolladas tienen como objetivo fomentar el acceso, uso y calidad de los productos y servicios financieros, con un enfoque en mejorar las condiciones de vida y la inclusión económica y social de las personas. Bajo este marco, la perspectiva de género en las distintas acciones para impulsar la inclusión financiera se convierte en un factor determinante para el diseño e implementación de políticas de fomento de la inclusión financiera.

Las características sociales, culturales, económicas, religiosas y demás, hacen que se deba tomar en cuenta que las iniciativas de inclusión financiera deben tener un enfoque de género que identifique particularidades y condiciones especiales de la mujer para el acceso y uso de productos y servicios financieros.

<sup>11</sup> Según datos de la Encuesta de Inclusión Financiera del Banco Central del Ecuador (2018), el 74% de las mujeres señala que no les aprobaron un crédito por falta de garantías, el 32% por no tener historial crediticio y el 37% por no poder comprobar sus ingresos. Esto frente al 64%, el 23% y el 31%, respectivamente, en el caso de los hombres.

<sup>12</sup> BM 2018. “Base de datos de indicadores de desarrollo mundial” (WDI).

<sup>13</sup> BCE 2018. “Estadísticas de Inclusión Financiera”. Boletín Anual, agosto 2018.

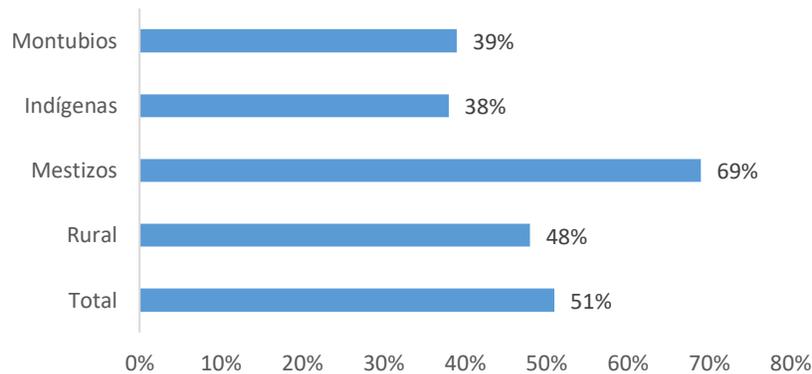


**Sector rural**

La población rural en el Ecuador constituye el 36% del total (alrededor de los 5,8 millones de ecuatorianos)<sup>14</sup> e incluye segmentos con características específicas como la población indígena, mulata, afroecuatoriana y montubia<sup>15</sup>, que a su vez representan, aproximadamente, el 18% de los hogares en el país.<sup>16</sup> Estos segmentos están distribuidos entre la zona urbana y la rural, aunque la población indígena (80%) y montubia (53%) se encuentran mayoritariamente en zonas rurales.

El acceso de la población que habita en zonas rurales está por debajo del nivel del acceso promedio del país, debido a un conjunto de factores económicos, infraestructurales y socioculturales. Las disparidades en el acceso de las distintas etnias son aún más pronunciadas (Figura 4).

**Figura 4. Tenencia de cuentas en población rural y por etnias**



**Elaboración:** Banco Mundial.

**Fuente:** Elaboración propia con base en ENEMDU 2017.

Los datos revelan que aquellas parroquias con mayor proporción de población étnica tienen menores niveles del acceso al sistema financiero (Tabla 1).

**Tabla 1. Proporción de parroquias con puntos de acceso al sistema financiero por etnias**

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

**Elaboración** Banco Mundial.

**Fuente:** ENEMDU 2017.

<sup>14</sup> BM 2018. “Base de datos de indicadores de desarrollo mundial” (WDI).

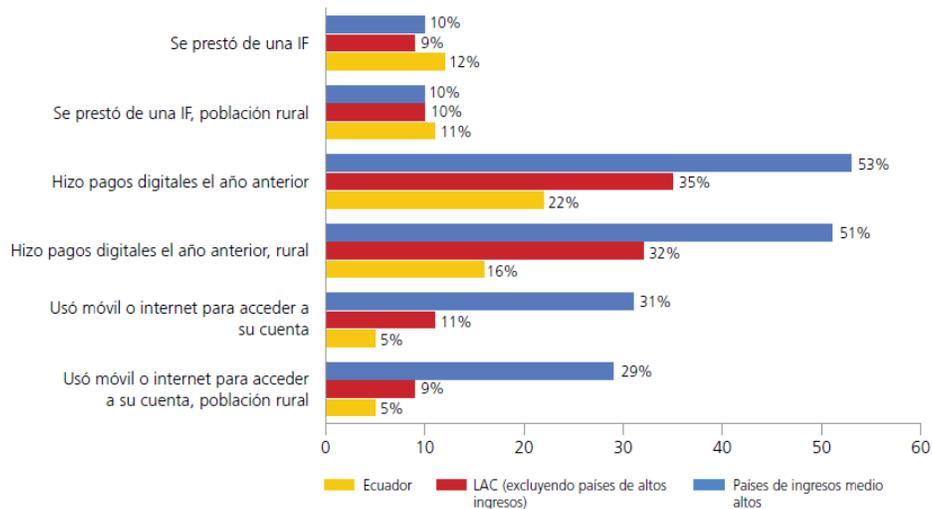
<sup>15</sup> El pueblo montubio hace referencia a un conjunto de la población con características culturales e históricas comunes, que viven en la costa de Ecuador y se dedican de manera mayoritaria al agro. Ver en línea: <http://pueblomontubio.com/quienes-somos/>; <https://www.eluniverso.com/vidaestilo/2014/10/11/nota/4090446/montubios-grupo-vital-ecuador>.

<sup>16</sup> ENEMDU 2017-2018. Los porcentajes corresponden a la población que, según su cultura y costumbres, se identificó como indígena, negra, mulata o montubia.



La información disponible señala que las actividades de las entidades financieras están concentradas en las zonas urbanas. La participación de los hogares de zonas rurales, considerando el monto total de créditos o depósitos, según datos de la oferta, no supera el 15% del total.<sup>17</sup> La magnitud de la brecha también es significativa con respecto al uso de medios de pago digitales (Figura 5).

**Figura 5. Créditos y uso de pagos digitales por la población rural**



**Elaboración:** Banco Mundial.

**Fuente:** Banco Mundial 2017. Global Findex.

Adicionalmente, los datos de las diferentes poblaciones ecuatorianas<sup>18</sup> revelan una brecha de acceso aún amplia, en términos comparativos, cuando se las analiza en relación con el conjunto de la población. Los indicadores de acceso a cuentas y del acceso a medios de pagos digitales muestran grandes disparidades, y la distancia de los puntos de atención es una barrera significativa y desproporcionada para los hogares indígenas y montubios.

Por otro lado, se observan oportunidades importantes para incrementar los actuales niveles de acceso: más de un 40% quisiera contar con un producto financiero; reporta ahorro fuera del sistema financiero formal (ahorro en el hogar); y, señala que, entre las principales causas para no tener una cuenta, están la lejanía de los puntos de atención. Este obstáculo puede ser superado a través de acciones concretas planteadas por la ENIF 2023-2027 (Tabla 2).

<sup>17</sup> BCE. “Estadísticas de Inclusión Financiera”. Boletín Anual, agosto 2018.

<sup>18</sup> Población indígena, afroecuatoriana y montubia.

**Tabla 2. Acceso al sistema financiero por parte de diferentes pueblos de Ecuador**

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

**Elaboración:** Banco Mundial.  
**Fuente:** ENEMDU 2017.

De acuerdo al Diagnóstico de Inclusión Financiera 2020 del BM, Entre los factores que limitan el acceso y el uso de productos y servicios financieros de este segmento, se encuentran la ausencia o distancia (significativa) de los puntos de atención; la ausencia de productos que respondan a sus necesidades específicas derivadas, por ejemplo, del tipo de actividad económica predominante, que por lo general se vincula al sector agrícola y ganadero; de factores económicos (nivel de ingresos, pobreza) y socioculturales vinculados a esa población, tales como, celebraciones especiales en la comunidad, hábitos de ahorro y gasto con algún trasfondo cultural, entre otros.

### Migrantes

Los datos indican que en el Ecuador existen más de 784 mil migrantes, lo que equivale al 4,48% de la población. El 52% de ellos son hombres y 48% mujeres.<sup>19</sup> Los migrantes de Venezuela han sido los más numerosos en los últimos años, pero Ecuador tiene también una cantidad significativa de migrantes de Colombia, Perú e India.<sup>20</sup> Incorporar a este segmento como objetivo en la estrategia, estaría alineado con los esfuerzos del Gobierno y de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para promover la transversalización de la movilidad humana en la planificación nacional. Esto requiere instaurar la temática de la movilidad humana como un eje en las distintas políticas nacionales.<sup>21</sup>

Las poblaciones más vulnerables de este conjunto estarían conformadas por los refugiados y los solicitantes de refugio. En el país hay más de 65 mil refugiados, y 250 mil solicitantes de refugio.<sup>22</sup> Para muchos migrantes venezolanos, la obtención del documento nacional de identidad o de viaje es difícil o costosa, lo que tiene un impacto directo en su regularización en Ecuador. El 40% de los migrantes estaría en situación irregular, según las cifras de “*monitoreo de protección*”, y el 37% con visa de turismo, los que podrían, pasado el plazo de 180 días, pasar al segmento en situación irregular.

<sup>19</sup> <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/inmigracion/ecuador>.

<sup>20</sup> Subsecretaría de Migración del Ministerio de Gobierno. “*Flujo de ciudadanos de todas las nacionalidades*”. <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/migracion/>.

<sup>21</sup> Organización Mundial de Migración. <https://www.oim.org.ec/2016/iomtemplate2/news/transversalización-de-la-movilidad-humana-en-la-planificación-nacional>

<sup>22</sup> Eguiguren, María Alicia. ACNUR Ecuador. “El desafío de promover la inclusión financiera para los refugiados”.



Entre las razones para estar en situación irregular están el elevado costo de las visas y la dificultad de acceder a los documentos para su trámite. Entre 2018 y 2019, 26.870 venezolanos formularon solicitudes de refugio, de los cuales solo 6.829 tenían el estatus de solicitante de asilo, y 284 el de refugiados. Gran parte de esta población se dedica a la venta ambulante u otros trabajos informales.<sup>23</sup>

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) reporta que las mayores barreras en el acceso a los servicios financieros se presentan para los migrantes en el proceso de solicitud de refugio, dado que no cuentan con un documento de identidad válido para poder acceder, por ejemplo, a abrir una cuenta.<sup>24</sup>

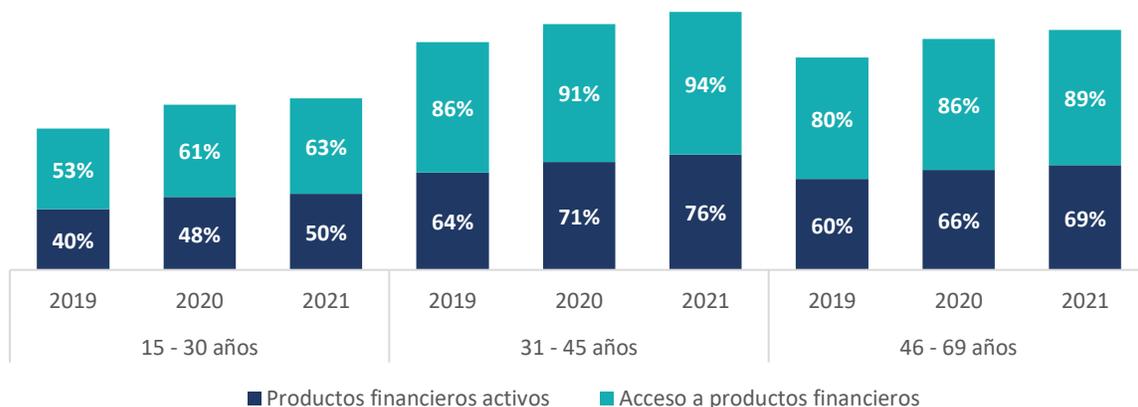
### Jóvenes

Según Global Findex, entre 2014 y 2021 la proporción de adultos con una cuenta creció 18 p.p., 13 puntos entre 2017 y 2021 (a 2014 solo el 46% tenía una cuenta). Sin embargo, el crecimiento para los jóvenes es menor a 2 puntos entre 2014 y 2017.<sup>25</sup>

De acuerdo a las estadísticas del Banco Central del Ecuador, al 2021, las personas que se encontraban en edades entre 15 a 30 años fueron las que menos accedieron a productos financieros, representando un 63% del total de la población; además, solamente el 50% presentó un producto financiero activo (Figura 6).

Destaca, además, que la tenencia de productos financieros para todos los grupos etarios entre 2019 y 2021 ha progresado, en especial las personas de 31 a 45 años; sin embargo, el incremento de jóvenes (15 a 30 años) entre 2020 y 2021 es el más pequeño en comparación con otros grupos, puesto que llega a 1,8 p.p.

**Figura 6. Porcentaje de adultos con productos financieros por grupos etarios**



**Fuente:** BCE – Boletín de inclusión financiera.

**Elaboración:** Junta de Política y Regulación Financiera.

<sup>23</sup> MIES – ACNUR 2019. “Monitoreo de Protección MIES-ACNUR (mayo – agosto 2019)”.

<sup>24</sup> Banco Mundial. Entrevista a personal de ACNUR en enero 2020.

<sup>25</sup> Banco Mundial. Base de datos Global Findex 2021.



Los jóvenes desempeñan un papel crucial en la inclusión financiera, debido a que se fomenta hábitos financieros saludables, al introducirlos en conceptos de ahorro, inversión y administración financiera desde temprana edad. El acceso a productos y servicios financieros por parte de los jóvenes les permite tomar decisiones informadas sobre sus finanzas personales y alcanzar sus metas económicas;<sup>26</sup> además, los jóvenes son una parte activa de la fuerza laboral y tienen un impacto directo en la economía. Por lo tanto, su participación en el sistema financiero tiene un efecto significativo en sus propias vidas y en la economía en general.

Los jóvenes son importantes en la inclusión financiera debido a su papel activo en la economía, su capacidad para fomentar hábitos financieros saludables y su potencial para impulsar la innovación y el crecimiento económico. Garantizar que tengan acceso a productos y servicios financieros adecuados es esencial para su empoderamiento y para el desarrollo general de la sociedad.

### 3. Matriz de Lineamientos Estratégicos

Esta sección define el conjunto de objetivos específicos de las distintas áreas de intervención descritas en el Capítulo 2. Cada objetivo específico está vinculado a una de las áreas de intervención y a un objetivo estratégico dentro de esa área.

El cronograma de cumplimiento y el tipo de prioridad de cada objetivo, lo definirá el Consejo Nacional de Coordinación de Inclusión Financiera (CONCIF)<sup>27</sup>, cuyo detalle se encuentra en el Capítulo 5 del presente documento.

Para dar cumplimiento a los objetivos estratégicos y específicos, se contará con un plan de acción. Para su construcción e implementación, el CONCIF deberá conformar Grupos de Trabajo por cada área de intervención. Los Grupos de Trabajo deberán elaborar un plan de acción alineado a los objetivos específicos de la Matriz de Lineamientos Estratégicos (Tabla 3), mismo que será remitido a la Secretaría Ejecutiva para su consolidación y posterior conocimiento y aprobación del CONCIF.

El plan de acción consiste en un conjunto de actividades sistemáticas plasmadas en una hoja de ruta, que deberá contener al menos lo siguiente:

1. Áreas de intervención;
2. Objetivos estratégicos;
3. Objetivos específicos;
4. Acciones;
5. Entidades implementadoras;
6. Segmentos de intervención;
7. Indicadores vinculados; y metas;
8. Plazo.

Una vez aprobado el plan de acción consolidado, las entidades implementadoras que forman parte de los Grupos de Trabajo deberán generar, por cada acción, un plan de trabajo con tareas y productos o entregables específicos y una delimitación de roles y responsabilidades, con el propósito de posibilitar su ejecución y contribuir a alcanzar los objetivos trazados en Matriz de Lineamientos Estratégicos.

El CONCIF podrá proponer a la JPRF la actualización y/o reformas de la Matriz de Lineamientos Estratégicos, para su análisis y su respectiva resolución.

<sup>26</sup> Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Boletín Científico “La importancia de la educación financiera en la juventud”.

<sup>27</sup> Sistema de Gobierno de Coordinación Interinstitucional establecido en la Política Nacional de Inclusión Financiera



**Tabla 3. Matriz de Lineamientos Estratégicos 2023-2027**

<b>Objetivos estratégicos</b>	<b>#</b>	<b>Objetivos específicos</b>
<b>ÁREA DE INTERVENCIÓN 1: Puntos de acceso y canales</b>		
<b>Mejorar el alcance y la calidad de los canales de atención y acceso a los productos y servicios financieros.</b>	1	Proponer normas o reformas normativas a los organismos correspondientes, respecto de canales de atención y acceso a productos y servicios financieros conforme a estándares internacionales que busquen la inclusión financiera y la interconectividad, y que promuevan una convergencia normativa.
	2	Promover la ampliación de los canales y acceso a los productos y servicios financieros, buscando la competencia entre los proveedores de los mismos.
	3	Coordinar la priorización del despliegue de infraestructura de conectividad, determinado a través del Plan Ecuador Digital, hacia las zonas sin cobertura por parte del sistema financiero.
	4	Proponer normativa para el uso de agentes y canales digitales para la comercialización de los productos por parte de las aseguradoras y permitir que el cliente acceda a información comparativa para que seleccione directamente el servicio.
<b>Fomentar el uso de medios de pago electrónicos y de pagos minoristas en general, en los términos dispuestos en la normativa vigente.</b>	5	Evaluar los niveles de las actuales tarifas de servicios financieros considerando su influencia en el uso de canales digitales o de los puntos de acceso como agentes corresponsales, identificando aquellas que pueden generar un arbitraje regulatorio para proveedores de servicios auxiliares (ejemplo: tarifas de recaudación para empresas auxiliares vs. las de los bancos, cómo se distribuyen entre instituciones financieras y empresas).
	6	Desarrollar propuestas de normas o reformas normativas que promuevan la competencia y la interoperabilidad, con la participación de instituciones y organismos públicos y privados.
<b>ÁREA DE INTERVENCIÓN 2: Oferta de productos y servicios financieros digitales</b>		
<b>Coadyuvar al fomento de una competencia de proveedores de servicios no financieros regulada, basados en el uso de nuevas tecnologías que aporten a una mejor inclusión financiera.</b>	7	Proponer un marco de regulación y supervisión específico y proporcional al riesgo para los proveedores de servicios de pagos.
	8	Proponer normas o reformas que coadyuven al fomento de competencia de proveedores de servicios no financieros, basándose en el uso de nuevas tecnologías.
	9	Generar y presentar propuesta de articulación interinstitucional para el desarrollo de sandboxes y hubs de innovación, al amparo de las normas expedidas por los organismos competentes.
	10	Promover un marco normativo aplicable a las empresas de leasing, factoring, y a las plataformas de fondos colaborativos, así como proponer su inclusión en las estadísticas del sistema financiero.
<b>Fomentar la oferta de productos y servicios financieros, en las áreas de pagos, ahorro, crédito y seguros, especialmente diseñados para responder a las necesidades de las poblaciones</b>	11	Proponer normas o reformas normativas relativas a cuentas básicas con los siguientes objetivos: mejora del proceso de debida diligencia del cliente/socio; diferenciar las cuentas aplicables a negocios (incluyendo agentes corresponsales); abordar los problemas de acceso de grupos específicos y las tarifas vinculadas para que no constituyan un desincentivo para la industria; y, facilitar el uso de medios de pagos digitales para su utilización.
	12	Promover el acceso y uso de cuentas básicas por parte de los actores del sistema financiero nacional.
	13	Proponer una normativa para los microseguros.



excluidas o subatendidas.		
Incentivar la gestión de los pagos de programas sociales a través de canales electrónicos.	14	Profundizar el uso de un sistema de pago seguro en las transferencias monetarias gubernamentales, tomando en consideración un enfoque en el usuario y promoviendo la incorporación de la mayor cantidad de entidades y puntos de atención posibles.
	15	Proponer y promover un sistema de gestión en todas las fases del sistema de pago seguro para garantizar su efectividad e identificar los ajustes de manera oportuna.
<b>ÁREA DE INTERVENCIÓN 3: Financiamiento a la MiPyme e infraestructura de crédito</b>		
Coadyuvar en la reducción de las distorsiones que limita una oferta del crédito más amplia.	16	Revisar y recomendar la metodología del sistema de tasas de interés.
	17	Proponer normas o reformas normativas respecto de los servicios financieros y sus tarifas, para fortalecer su divulgación, facilitando su uso y aplicación considerando la dinámica del mercado.
	18	Formular las reformas a la norma con la finalidad de promover el acceso al crédito de las MiPymes y generar estructuras de información para medir su evolución e indicadores de gestión crediticia.
Fortalecer el rol estratégico del sector financiero público con relación a la inclusión financiera.	19	Proponer el fortalecimiento y definición de los objetivos estratégicos de la banca pública en relación con la inclusión financiera, enfocándose en las intervenciones específicas, complementarias (a las actividades del resto del sistema financiero) y sostenibles.
	20	Proponer el fortalecimiento del marco regulatorio aplicable a la banca pública, para asegurar su contribución efectiva a los objetivos de inclusión financiera.
Motivar a las entidades financieras para lograr un mejor manejo del riesgo crediticio y la estructura de gobierno.	21	Proponer normas o reformas normativas que promuevan los productos y servicios financieros digitales, manteniendo la transparencia, sostenibilidad y buen gobierno, en el sector financiero de la economía popular y solidaria.
	22	Proponer normas o reformas normativas para la regulación de la cartera de créditos que considere: estándares internacionales y condiciones que favorezcan el acceso a los segmentos más vulnerables.
	23	Proponer normas o reformas normativas que fortalezcan el funcionamiento del sistema de información crediticia, de manera que se capture información de todos los intermediarios, incluyendo el BIESS, las empresas en liquidación y las casas comerciales, que incorpore el uso de información histórica y de garantes, para los modelos de scoring.
Fortalecer el sistema de información crediticia, de manera que se garantice información completa, oportuna, alternativa y con mecanismos adecuados de acceso y rectificación por parte de los usuarios.	24	Promover mecanismos de quienes ofrecen servicios de referencias crediticias para que los clientes/socios puedan actualizar su historial crediticio.
	25	Proponer normas o reformas normativas para que los diversos generadores de data, incluyendo los burós de crédito, intercambien información para la realización de estudios y análisis que contribuyan a la estabilidad financiera.
Promover un entorno favorable para las transacciones con garantías no tradicionales y mecanismos innovadores de	26	Proponer un marco jurídico para las transacciones garantizadas con bienes muebles.
	27	Proponer normas o reformas normativas que faciliten la recuperación de créditos otorgados con colaterales y promuevan mecanismos alternativos y complementarios para la efectivización de las garantías en los casos que se requiera.



financiamiento basado en activos.		
Fomentar las finanzas verdes inclusivas	28	Proponer el desarrollo de normas enfocadas en finanzas verdes, fomentando su acceso y uso.
<b>ÁREA DE INTERVENCIÓN 4: Protección al usuario financiero</b>		
Fortalecer y expandir el marco de protección al usuario financiero, basados en modelos de buenas prácticas internacionales, para garantizar que se les otorgue información completa y consistente sobre los productos y servicios financieros, aún antes de adquirirlos, y que se les brinde un trato justo.	29	Promover que todas las entidades controladas del sistema financiero nacional, socialicen las condiciones y requisitos de sus productos y servicios financieros, en las etapas precontractual, contractual y de forma continua.
	30	Promover el desarrollo de normativa que cubra, de manera integral, los aspectos relacionados con los principios de protección al usuario financiero, diseño de productos y servicios, prevención del sobreendeudamiento, transparencia, precios justos, trato justo y digno hacia los clientes, privacidad de la información de los clientes, mecanismos para la corrección de agravios.
	31	Proponer mecanismos que permitan el monitoreo de la evolución del endeudamiento de las personas de manera consolidada (incluido BIESS), para determinar acciones orientadas a mitigar el sobreendeudamiento, en coordinación con los organismos de control.
	32	Promover acciones y mecanismos para la protección de los datos personales, considerando las nuevas tecnologías financieras, que incluya entre otros aspectos los relacionados a la seguridad de la información, el tratamiento de los datos crediticios durante todo el ciclo de vida del dato.
Apoyar al fortalecimiento de la capacidad de supervisión de las diferentes autoridades financieras en materia de protección al usuario.	33	Colaborar con la estructura de supervisión para la Protección al Consumidor Financiero (PCF) mediante estudios que contengan mejores prácticas, legislación comparada y coadyuve a establecer soluciones organizacionales prácticas que permitan una supervisión efectiva respecto a este tema.
	34	Apoyar con estudios que contengan mejores prácticas y legislación comparada en temas de protección al usuario de entidades no financieras, tales como las empresas de leasing, factoring, las casas comerciales y las plataformas de fondos colaborativos, que permitan el fortalecimiento de la normativa de control y procesos de supervisión del organismo de control competente.
Fortalecer los mecanismos de resolución de controversias externas, para lidiar con los problemas entre los usuarios y los proveedores de productos y servicios financieros.	35	Proponer medios y mecanismos que permitan facilitar la presentación de quejas y reclamos por medio de canales diversos, a través de un proceso estandarizado, accesible, y con un enfoque basado en el usuario financiero, que incorpore el reporte de información de estos reclamos y su resolución por parte de los organismos de control.
	36	Proponer mecanismos alternativos de resolución de controversias, a los que se pueda acceder por medio de canales diversos, de bajo costo, simples y efectivos; y, permitan medir el nivel de efectividad de resolución de controversias.
<b>ÁREA DE INTERVENCIÓN 5: Educación Financiera</b>		
Mejorar el contenido, la calidad y la coordinación de los	37	Promover la articulación de las iniciativas existentes en educación financiera y trazar objetivos comunes y medibles para avanzar en el tema, a través de la expedición de una Estrategia Nacional de Educación Financiera.



<b>esfuerzos de educación financiera, entre instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales.</b>	38	Proponer la incorporación, en el currículo nacional de los niveles de educación general básica y bachillerato, aprendizajes vinculados con la educación financiera para fortalecer las capacidades en la toma de decisiones financieras, que contribuyan a mejorar la calidad de vida individual y colectiva.
	39	Proponer el diseño de un programa de educación financiera para los receptores de transferencias monetarias del Gobierno.
<b>Procurar una infraestructura única de datos de inclusión y educación financiera que responda a las necesidades en marcha, optimice los requerimientos de información y facilite la evaluación de las acciones para avanzar en esta materia</b>	40	Proponer la creación de un mapa geolocalizado que contenga todos los puntos de atención del sistema financiero nacional, para que sea puesto a disposición del público; así como, un estándar para la medición y el monitoreo del uso de canales con la finalidad de integrar los datos del BCE, SB y SEPS.
	41	Promover la estandarización de la información recolectada por los organismos de control sobre productos y servicios financieros (cuentas básicas, microcrédito, microseguros, etc.) que incluya la desagregación por género, ruralidad (etnias), jóvenes, estatus migratorio, entre otros; para que contribuyan al diseño de las políticas.
	42	Proponer una matriz de indicadores sociodemográficos de la información del sistema financiero nacional, con la finalidad de monitorear el estatus de la inclusión financiera y medir el impacto de la Política Nacional de Inclusión Financiera, para la toma de decisiones.

#### 4. Mecanismo de Monitoreo y Evaluación

El mecanismo de monitoreo y evaluación (M&E) define y operacionaliza los indicadores de desempeño de la ENIF 2023-2027. Facilitará la visualización del progreso en alcanzar la visión de dicha ENIF y verificará el cumplimiento de sus objetivos. El mecanismo de M&E definido en este Capítulo cuenta con cuatro componentes, los cuales se describen a continuación:

- Infraestructura de datos, que provee información comprehensiva, relevante y confiable sobre la inclusión financiera a partir de las fuentes de oferta y demanda.
- Un marco nacional de resultados, con criterios referenciales para la posterior construcción de indicadores de desempeño que se alinean con los objetivos estratégicos y específicos de las áreas de intervención descritos en el Capítulo 3.
- Un sistema de seguimiento del Plan de Acción, que permite monitorear la ejecución y los resultados de las acciones implementadas con base en la ENIF 2023-2027 y asegurarse de que las actividades se están llevando dentro de los plazos previstos, o dar solución a los problemas en el proceso de implementación.
- Ejercicios de evaluación rigurosos de los principales objetivos estratégicos y específicos seleccionados, cuyos resultados informen sobre la eficiencia, la efectividad y el impacto de las acciones seleccionadas a evaluar.

##### 4.1. Infraestructura de los datos de inclusión financiera

La infraestructura de los datos de inclusión financiera, como elemento transversal a las áreas de intervención, tiene un rol fundamental en asegurar la evaluación del progreso de la estrategia. Existen abundantes datos de inclusión financiera en el país; sin embargo, no existen consensos sobre cómo medir la inclusión financiera entre los distintos actores relevantes, ni sobre cómo definir sus indicadores representativos.



A través de la ENIF 2023-2027, se han definido de manera consensuada 17 criterios referenciales para la posterior construcción de indicadores que contribuirán a medir la inclusión financiera durante los próximos 4 años. Muchos indicadores para su elaboración requieren del trabajo conjunto de las distintas instituciones y organismos públicos y privados que conforman el Sistema de Gobierno, en donde se articulan y coordinan las acciones para medir los avances realizados a través de esta Estrategia Nacional de Inclusión Financiera 2023-2027. Así mismo, las distintas instituciones y organismos involucrados en el levantamiento y provisión de datos e información deberán coordinar y articular conjuntamente las estructuras requeridas al sistema financiero, de valores y seguros, su periodicidad y demás detalles.

Algunos de los objetivos específicos incluidos como parte de la Matriz de Lineamientos Estratégicos tienen como propósito la generación de datos y de información, pues se consideran elementos esenciales para contribuir al progreso en la inclusión financiera (Cuadro 2). Más allá de los consensos y de los logros plasmados en el marco nacional de resultados, los miembros del CONCIF deberán comprometerse con el objetivo de avanzar en la optimización de la estructura de datos, para contar con indicadores que sirvan para medir la inclusión financiera en el conjunto del sistema financiero, y que permitan también racionalizar las demandas de información a los proveedores de productos y servicios financieros.

En este camino, se continuarán las acciones de armonización de una gama más amplia de indicadores, así como de coordinación y estructuración de su publicación de manera conjunta, para contribuir a una mejor comprensión del mercado, que les permita a los diversos actores realizar acciones más informadas para avanzar en la inclusión financiera.

La guía preliminar de línea base, constituyen las fuentes de información identificadas para la determinación del criterio referencial para la posterior construcción de indicadores, mismos que servirán para medir el progreso de la inclusión financiera, incluyen fuentes locales: datos de oferta de la SB, SEPS, SCVS y datos de las transacciones producidos por el BCE. Otras fuentes de información incluyen los datos de encuestas de demanda; y, datos que provienen de fuentes internacionales, como es la Base de Datos Global Findex, que se actualiza cada tres años.

#### Cuadro 2

##### Acciones vinculadas a la generación y la publicación de datos en la Matriz de Lineamientos Estratégicos

- Crear un mapa con datos geolocalizados de los puntos de atención del sistema financiero, actualizado de manera periódica y disponible al público.
- Estandarizar la medición y el monitoreo del uso de canales para integrar los datos de las instituciones y organismos públicos y privados vinculados a la inclusión financiera.
- Dimensionar el volumen del crédito provisto por los proveedores no regulados.
- Incluir a las empresas de leasing y factoring en las estadísticas del sector financiero.
- Regular y monitorear, de manera consolidada, la evolución del sobreendeudamiento en el mercado.

#### 4.2. Marco Nacional de Resultados

El Marco Nacional de Resultados establece los criterios referenciales para evaluar el progreso en el alcance de los objetivos trazados para cada una de las áreas de intervención, así como la implementación de las acciones para su consecución. Los indicadores y las metas a alcanzar serán desarrollados en el marco de las atribuciones y responsabilidades del CONCIF y de los Grupos de Trabajo, considerando como insumo lo indicado en los criterios referenciales (Tabla 4).

Una pequeña proporción de criterios referenciales no cuenta con una línea base, porque no existe información completa para su cálculo (Tabla 4). Como parte del proceso de implementación, el CONCIF y los Grupos de Trabajo, recogerán los datos considerando los criterios referenciales y los incluirán en el mecanismo de M&E al finalizar el primer año de implementación.

Los indicadores se construirán considerando las buenas prácticas de la región, mientras que las metas se establecerán sobre la evolución histórica de los indicadores y los objetivos de la ENIF 2023-2027; mismos que, serán puestos en conocimiento de la Junta de Política y Regulación Financiera, por parte del CONCIF, dentro de noventa (90) días después de aprobado el Reglamento de Funcionamiento del Sistema de Gobierno de la Política Nacional de Inclusión Financiera.

La matriz de indicadores deberá contener al menos lo siguiente:

- Número del indicador;
- Indicador;
- Línea base;
- Meta;
- Fuente de información;
- Frecuencia para reportar;
- Desagregación para estadísticas; y,
- Otros.

**Tabla 4. Criterios referenciales para medir el progreso en la inclusión financiera**

#	Criterio referencial	Línea Base	Metas objetivo 2027	Guía preliminar de la línea base	Frecuencia para reportar (***)	Notas / Desagregación para estadísticas
<b>ÁREA DE INTERVENCIÓN 1: Puntos de acceso y canales</b>						
1	Parroquias con puntos de atención*	73,50%		SB, SEPS		
2	Número de agentes corresponsales y agregadores de pagos activos por cada 100,000 adultos	217		Fondo Monetario Internacional		
3	Proporción de transacciones electrónicas en relación con el PIB	1,20%		BCE		
<b>ÁREA DE INTERVENCIÓN 2: Oferta de productos y servicios financieros digitales</b>						
4	Adultos que poseen una cuenta	64%		Global Findex		
4a	Mujeres que poseen una cuenta	58%		Global Findex		
4b	Población rural que posee una cuenta	48%		Global Findex		
5	Adultos que poseen una cuenta básica activa*	659.789		SB y SEPS		
6	Adultos que hicieron y recibieron pagos digitales el año anterior	47%		Global Findex		
7	Adultos que reciben transferencias gubernamentales del MIES en una cuenta propia en el sistema financiero	27%		MIES		
8	Adultos que recibieron una transferencia (doméstica o internacional) en una cuenta en una institución financiera	40%*		BCE-INEC		
9	Adultos que adquirieron un préstamo en una institución financiera	23%		Global Findex		

10	Adultos que ahorraron en una institución financiera	13%		Global Findex		
<b>ÁREA DE INTERVENCIÓN 3: Financiamiento a la MiPyme e infraestructura de crédito</b>						
11	Crecimiento bienal del volumen de cartera MiPymes*	27,80%		SB y SEPS		
12	Proporción de créditos MiPymes con garantías que no sean hipotecarias*	4,00%		SB y SEPS		
13	Cartera de microcrédito en mora (%) *	4,70%		SB		
14	Cartera de microcrédito en mora (%) *	5,60%		SEPS		
15	Microempresas que solo manejan efectivo para gestionar dinero de su negocio (vs. uso de cuentas de ahorro, cuenta corriente e inversiones) *	50,00%		BCE-INEC		
<b>ÁREA DE INTERVENCIÓN 4: Protección al usuario financiero</b>						
16	Reclamaciones que alcanzaron un pronunciamiento de cierre del proceso, proporción sobre el total de reclamaciones presentadas	Por determinar		SB y SEPS		
<b>ÁREA DE INTERVENCIÓN 5: Educación Financiera</b>						
17	Índice de bienestar financiero de las mujeres**	44%		CAF		

**Notas:** Las líneas de base han sido establecidas con el último dato disponible según la fuente de información. Así, por ejemplo, la Base de Datos Global Findex al 2021; los datos del BCE son de la encuesta del INEC al 2018; los datos de la SB; y, de la SEPS a diciembre del 2022.

\*Esta información se encuentra actualizada a diciembre de 2019.

\*\*Capacidades financieras de las mujeres. "Brechas de género en las encuestas de capacidades financieras de CAF – 2020".

\*\*\* La frecuencia debe ser al menos anual, en función de la disponibilidad de la información y de la característica del indicador.

### 4.3. Proceso de seguimiento del Plan de Acción

Este proceso contiene los pasos para el monitoreo de los resultados o de los productos obtenidos a raíz de la ejecución de la Matriz de Lineamientos Estratégicos, y puede servir como una herramienta para verificar que la implementación de los objetivos específicos (pasos iniciales, intermedios y productos finales) se ejecuten de acuerdo con el plan de trabajo y su correspondiente cronograma. La Secretaría Ejecutiva del CONCIF será la responsable de consolidar las actividades para la implementación de cada acción a través de un único documento que materializará este sistema de seguimiento.

Los responsables de los Grupos de Trabajo deberán reportar al CONCIF, por intermedio de la Secretaría Ejecutiva, los planes de trabajo para gestionar el cumplimiento de la Matriz de Lineamientos Estratégicos de la ENIF 2023-2027.

### 4.4. Ejercicios de Evaluación

La Secretaría Ejecutiva, al ejecutar las decisiones tomadas por el CONCIF, buscará facilitar la evaluación de la efectividad y el impacto de algunas de las acciones de la ENIF 2023-2027, para poder demostrar y valorar cuantitativamente la efectividad de la intervención. Para cumplir con esta tarea, el CONCIF podrá promover mecanismos de diálogo y cooperación con organismos nacionales



e internacionales especializados en temas de inclusión financiera; o con otros actores interesados en la medición del impacto de las acciones de inclusión financiera.

## 5. Sistema de Gobierno

El Consejo Nacional de Coordinación de Inclusión Financiera (CONCIF) es el sistema de gobierno creado en la Política Nacional de Inclusión Financiera, como el mecanismo de articulación y coordinación interinstitucional entre actores públicos y privados, y cuyo objetivo es facilitar la implementación de la ENIF 2023-2027; para lo cual, contará con el apoyo técnico de los Grupos de Trabajo y el administrativo de la Secretaría Ejecutiva (Figura 7).

El CONCIF promoverá políticas, normas y acciones para fomentar la inclusión financiera. Su importancia radica en establecer puntos de encuentro donde se conjuguen los esfuerzos que realizan cada una de las instituciones y organismos públicos y privados en materia de inclusión financiera, a fin de contribuir de forma colectiva en la consecución de los objetivos de la ENIF 2023-2027 y de la Política Nacional de Inclusión Financiera.

Para la ejecución de los objetivos específicos de esta estrategia, se instituyen Grupos de Trabajo por cada área de intervención, mismos que estarán conformados por personal técnico de las instituciones u organismos públicos y privados relacionados con la inclusión financiera. Estos Grupos de Trabajo constituyen el mecanismo principal de coordinación, colaboración y diálogo, cuyo compromiso hará posible la ejecución de acciones que posibiliten alcanzar los objetivos propuestos, así como también tener un mayor impacto en la implementación de la ENIF 2023-2027.

El CONCIF contará con el apoyo administrativo de una Secretaría Ejecutiva, a cargo de la Dirección Técnica de Inclusión Financiera de la Secretaría Técnica de la Junta de Política y Regulación Financiera. La Secretaría Ejecutiva impulsará una adecuada dinámica de comunicación y coordinación interna y externa, lo que posibilitará la gestión del CONCIF y de los Grupos de Trabajo.

**Figura 7. Estructura del sistema de gobierno**



**Elaboración:** JPRF.

### Notas:

1. GT: Grupo de Trabajo.
2. El número y denominación de los Grupos de Trabajo son flexibles y se adecúan a las necesidades de la implementación de la estrategia.