

# INCLUSIÓN FINANCIERA Y DESARROLLO SITUACIÓN ACTUAL, RETOS Y DESAFÍOS DE LA BANCA

RUTH ARREGUI SOLANO  
ROSA MATILDE GUERRERO MURGUEYTIO  
KARINA PONCE SILVA



SUPERINTENDENCIA  
DE BANCOS





# INCLUSIÓN FINANCIERA Y DESARROLLO

## SITUACIÓN ACTUAL, RETOS Y DESAFÍOS DE LA BANCA

RUTH ARREGUI SOLANO  
ROSA MATILDE GUERRERO MURGUEYTIO  
KARINA PONCE SILVA



SUPERINTENDENCIA  
DE BANCOS



## **SUPERINTENDENCIA DE BANCOS DEL ECUADOR**

Av. 12 de Octubre N24-185 y Madrid. - Ecuador  
Teléfono: (593)-299 76 00 / (593) 299 61 00  
www.superbancos.gob.ec

## **UNIVERSIDAD ESPÍRITU SANTO**

Km. 2,5 Vía a Samborondón - Ecuador  
Teléfono: (593-4) 2835630  
ceninv@uees.edu.ec  
www.uees.edu.ec

### **Autoras:**

Ruth Arregui Solano  
Rosa Matilde Guerrero Murgueytio  
Karina Ponce Silva

### **Editores:**

Narcisa Granja  
José Murgueytio  
Fernando Espinoza Fuentes  
Alexandra Portalanza Chavarría

### **Coordinadora editorial:**

Natascha Ortiz Yánez

### **Cita:**

(Arregui, Guerrero & Ponce, 2020)

### **Referencia Bibliográfica:**

Arregui, R., Guerrero, R.M. & Ponce, K. (2020). Inclusión financiera y desarrollo. Situación actual, retos y desafíos de la banca. Universidad Espíritu Santo - Ecuador.

### **Portada:**

Superintendencia de Bancos

### **Diseño y diagramación:**

Estíbaliz Vélez y Karen Espinoza

### **Ilustración:**

Gissela Andrade y Byron Mayorga

### **EDICIÓN:**

Primera, julio 2020.

### **ISBN:**

978-9942-8837-0-4

Derechos reservados. Prohibida la reproducción parcial o total de esta obra, por cualquier medio, sin la autorización escrita de los editores.

ISBN: 978-9942-8837-0-4



## **AGRADECIMIENTO:**

"A Narcisa Granja Maya, por su compromiso y permanente dedicación, lo cual ha permitido que esta publicación llegue a una exitosa culminación".

# CONTENIDO

Índice de cuadros y gráficos	7
Lista de abreviaturas	8
Presentación	11
Resumen Ejecutivo	17
Introducción	19
I. Inclusión para el bienestar financiero	23
II. Índice de prácticas regulatorias de inclusión financiera con aplicación a Ecuador	29
III. La inclusión financiera en Ecuador	37
IV. La política pública para la inclusión financiera	51
V. Generación de sistemas financieros inclusivos: tercer pilar estratégico de la Superintendencia de Bancos	61
VI. Retos y desafíos del sector bancario para promover a inclusión financiera	71
VII. Conclusiones	77
VIII. Bibliografía	83



# ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

---

## GRÁFICOS

Gráfico 1. Clasificación de categorías para calcular el IPRIF	30
Gráfico 2. Ecuador: Obstáculos a la inclusión financiera	32
Gráfico 3. Contenido de las áreas a supervisar	33
Gráfico 4. Comparativo: % de la población que tiene una Cuenta en instituciones financieras	38
Gráfico 5. Porcentaje de mujeres que poseen una cuenta en instituciones Financieras	40
Gráfico 6. Comparativo: % de la población que posee Tarjetas de Débito	41
Gráfico 7. Comparativo: % de población que usa sus Cuentas para ahorrar en instituciones financieras	42
Gráfico 8. Situación internacional comparada con Ecuador	46
Gráfico 9. Reinversión de utilidades de las entidades bancarias controladas	52
Gráfico 10. Puntos de atención a nivel nacional	53
Gráfico 11. Evolución de los puntos de atención marzo 2016 – marzo 2020	54
Gráfico 12. Número de puntos de atención SB – SEPS	54
Gráfico 13. Propuesta: Fondo Apoyo MIPYMES, CADENAS VALOR, EMPLEO	55
Gráfico 14. Política Nacional de Inclusión Financiera para un Sistema Financiero Inclusivo	56
Gráfico 15. Pilares de la gestión institucional de la SB	62
Gráfico 16. Propuesta Fondo Concursable para promover la Inclusión Financiera	65
Gráfico 17. Número de atenciones por canal a nivel nacional	67
Gráfico 18. Resolución de quejas, consultas escritas y reclamos	68
Gráfico 19. 7 Objetivos de Desarrollo Sostenible	74

## CUADROS

Cuadro 1. Índice General de Prácticas Regulatorias para la Inclusión Financiera en los países latinoamericanos seleccionados	31
Cuadro 2. Índice de prácticas regulatorias para la inclusión financiera	34
Cuadro 3. Comparativo: Puntaje de Educación Financiera – CAF 2016	45

# LISTA DE ABREVIATURAS

---

AFI	Alianza para la Inclusión Financiera
ARCOTEL	Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones
ATM	Cajero Automático
BCBS	Basel Committee on Banking Supervision
BBVA	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria
BCE	Banco Central del Ecuador
BM	Banco Mundial
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFI	Centro para la Inclusión Financiera
CFPB	Oficina para la Protección Financiera del Consumidor
CNB	Corresponsales No Bancarios
COMF	Código Orgánico Monetario y Financiero
EIU	Unidad de Inteligencia Economista
ENIF	Estrategia Nacional de Inclusión Financiera
FELABAN	Federación Latinoamericana de Bancos
FMI	Fondo Monetario Internacional
GPFI	Global Partnership for Financial Inclusion
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
JPRMF	Junta de Regulación de Política Monetaria y Financiera
LAC	América Latina y El Caribe
MINTEL	Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información
MIPYMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PISA-D	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos para el Desarrollo de la OCDE
PIB	Producto Interno Bruto
POS	Terminales de Puntos de Pago
FSAP	Programa de Evaluación del Sector Financiero (Financial Sector Assessment Program)
SB	Superintendencia de Bancos
SEPS	Superintendencia de Economía Popular y Solidaria
SFI	Sistemas Financieros Inclusivos
SUPERCIAS	Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros
WEF	World Economic Forum







# Presentación

Elaborado por  
Francisco X Swett

Este es un libro importante por múltiples razones. El tema es central en la política pública por sus implicaciones para el desarrollo. El texto está bien escrito y estructurado. Sus autoras nos muestran ese atisbo singular que tienen las mujeres para observar aquello que es visible a la vista, pero se pierde en el conjunto, y para develar lo que es invisible y se puede detectar solamente cuando se tiene una capacidad especial de observación y rigurosa formación analítica. Finalmente, el libro presenta el marco teórico, hace las comparaciones relevantes y entra de lleno en los temas de cómo se diseña y ejecuta la política pública, con las satisfacciones y los bemoles propios del ejercicio de la autoridad con visión, sentido de dirección, y la determinación para hacerlo.

No se puede hablar de crecimiento ético ni de desarrollo sustentable si la mitad de la población está excluida de la actividad financiera. Cual moneda cualquiera, toda economía tiene dos caras: la de la economía real en la que todos habitamos con nuestro trabajo para suplir nuestras necesidades, y la economía financiera que es el ámbito donde se registran nuestros actos de ahorro, inversión, producción y consumo en las cuentas bancarias, en los mercados de capital, y, lamentablemente también, debajo del colchón o en los mercados informales del dinero. El estar al margen de la economía financiera constituye una desventaja y la persona marginada es la víctima de discriminación por parte de la sociedad; prácticamente condenada a una vida de permanente desventaja y pérdida de esperanzas de poder prosperar.

El mapa de la discriminación es exhibido en alta resolución y nos revela que el sexo de la persona es un fuerte determinante de inclusión financiera (para los varones) y de exclusión (para las mujeres). Entender que, si se vive en el campo, se es mujer, y no se tiene acceso a las comunicaciones digitales es la peor de las circunstancias posibles, es un fuerte llamado de atención para todos los que pretenden vender recetas mágicas de instantáneos resultados en el clientelismo que caracteriza a la política caudillista.

En la ciencia económica los mercados emergen y se consolidan en función de las ideas y de las conductas. Para que las ideas se plasmen en buenos resultados se requiere que las transacciones sean fluidas y con la menor cantidad de limitantes o "peajes" que erigen los que buscan apoderarse de las rentas para así apropiarse del superávit de la producción y del consumo. No obstante sonar complicado, el superávit es el "margen" que existe por encima de la relación precio/cantidad que cualquier agente de mercado está dispuesta a aceptar para llevar a cabo una relación de intercambio. Esta noción es el paradigma de la libre economía pues "ceteris paribus", mientras menor son los peajes, mayor es el superávit disponible para el productor o el consumidor en un régimen de libre competencia. Más allá de la teoría, esta noción nos permite detectar la presencia de mercados segmentados que, por ejemplo, obran siempre en contra de los campesinos y pequeños productores cuando los precios ofrecidos por sus productos son ínfimos, y, a través de las denominadas cadenas de intermediación escalan exponencialmente afectando los intereses del consumidor final. Quienes crearon el verdadero valor en la producción y el consumo, ocurre entonces, son los perdedores frente a los intermediarios.

Este ejemplo del sector real es totalmente aplicable a la inclusión, o falta de inclusión, financiera. El productor campesino no tiene acceso al crédito porque no hay servicios financieros en su comarca; puede serlo también porque sus requerimientos de crédito son muy pequeños para justificar la presencia de agentes financieros que lo atiendan y los costos operativos hacen que tales mercados sean

poco atractivos; si el productor tiene poca o ninguna información de los precios de sus productos, queda a merced del “casero” que inclusive le facilita dineros para preñar la producción, y lo hace, las más de las veces, con intereses que reducen al productor a una condición de servidumbre. Si los excluidos no tienen la posibilidad de acceder al crédito oportuno, abundante para sus requerimientos, en términos que calcen con sus condiciones económicas del momento, y con la exigencia de colaterales inalcanzables, podemos afirmar que estamos ante las condiciones que dan lugar a la inequidad, la marginación, la pobreza y el debilitamiento consecuente del tejido social, como documentadamente lo explican las autoras.

Acceso, uso, educación financiera y protección al consumidor son los mantras del libro, y, con lujo de detalle, las autoras nos educan acerca de las particularidades de cada una de estas categorías de análisis. La investigación a lo largo del texto desemboca en la necesidad de establecer una política pública de inclusión financiera. Nos demuestran, y lo hacen muy finamente para no herir susceptibilidades ni lastimar egos, que somos un país subdesarrollado carente del marco conceptual y referencial para permitir el desarrollo de la economía financiera. Economía que requiere impulsar la creación de mercados de capitales, pero donde se mantiene la represión financiera seccionando artificialmente los mercados entre bancos privados, cooperativas y banca pública. Se hace realidad el dicho que el camino del infierno está plagado de buenas intenciones cuando se regula las tasas de interés al mínimo detalle y se termina prevaricando contra la existencia de un mercado fluido de créditos que dispense recursos de acuerdo a un libre cálculo de riesgo/recompensa que es el vector de decisión más elemental que existe en las finanzas; terminamos así, con una sobrecarga de créditos de consumo y escasez de crédito de producción. Al igual que en otros sectores, donde se pensaba que poner una estructura universitaria cara y sin propósito en el medio de la nada daría paso a la versión ecuatoriana de Silicon Valley, en las finanzas se propone segmentar el mercado financiero; como si el dinero tuviera colores y sabores, entre compartimentos estancos que solo pueden existir en la mente de planificadores que jamás oyeron hablar del riesgo moral y de la contaminación viral que las malas prácticas financieras provocan.

El resultado, para recapitular, es menor acceso, mayor exclusión, menos crédito, costos más altos, distribución no eficiente de los recursos, mercados de capitales que duermen el sueño de los justos, competencia burocrática y, como veremos más adelante, abusos y violaciones groseras de la ley por parte de una autoridad fiscal que hasta hoy no acaba de entender lo que es vivir en un régimen dolarizado y aprender las lecciones de la buena economía que practican las amas de casa.

La carencia de plataformas digitales adecuadas para sustentar el desarrollo afecta el acceso y uso, por no decir la transmisión de educación financiera para proteger los intereses del consumidor. Si las telecomunicaciones y la comunicación digital son subdesarrolladas, éstas serán más precarias en los sitios donde habitan los vulnerables y excluidos. Debemos preguntar entonces ¿qué características debe reunir la política de desarrollo de las telecomunicaciones y digitalización para ganar amplitud? La respuesta corta es que la información no debe ser tratada como un negocio para ningún gobierno. No se trata de otorgar la concesión del espectro radioeléctrico pensando en que se está entregando un gran negocio al concesionario, sino de enfocarse en el uso más intensivo y eficiente posible del espectro concesionado para la provisión de servicios a los diversos ámbitos geográficos del país, con el mejor servicio posible, la mayor amplitud de banda, y los costos más competitivos. Concesionar, en el primer caso, lleva hacia la cartelización del mercado; en el segundo, hacia una vigorosa competencia que siempre favorecerá los intereses de los consumidores. Para ello, se requiere tener una

visión de desarrollo sustentable y de crecimiento ético pues, lo que aparece como un sacrificio inicial para el Estado, debe redundar en mayores ingresos posteriores para el propio gobierno como consecuencia del crecimiento que apoya a la modernización de la economía.

Más allá de los conceptos, la política se traduce en acción cuando quedan atrás las aulas y se entra en la arena de los asuntos de Estado. En 1982 y 1998-1999 la economía ecuatoriana experimentó serios colapsos sistémicos que fueron originados, aparentemente, en el sector financiero. ¿Por qué aparentemente? la razón hay que encontrarla siempre en las condiciones que los gobiernos crean. En el primer episodio fue el resultado del “petrolerismo” de los años setenta y la fijación por doce años del tipo de cambio. Cuando la cuerda se rompió el 13 de mayo de 1982, quedó claro que habíamos vivido en un espejismo de riqueza similar al de los años recientes. Los bancos aceptaron el juego de los gobiernos y abrieron sus portafolios de activos a los riesgos cambiarios; se produjo el colapso que dio paso a la “sucretización” y a la acumulación de toda suerte de distorsiones de tasas de interés, tipos de cambio múltiples, conmoción en los precios relativos, pérdida de la reserva monetaria y la presencia de una deuda externa impagable y mayor que el tamaño de la economía. Transcurrirían dos décadas pobladas por unos cuantos destellos esperanzadores seguidos por largos períodos de penumbra y momentos de oscuridad como prolegómenos del segundo evento. Se produjo éste por la conjunción perfecta de bajos precios del petróleo, fragilidad política, déficits fiscales, la presencia de un nuevo y feroz episodio de El Niño que aniquiló la producción de camarones y banano, y una absurda política de altas tasas de interés que, permaneciendo por espacio de cuatro años, alimentó el quiebre del sector financiero. Las distorsiones macroeconómicas envolvieron una vez más a la banca cuyos activos empezaron a deteriorarse rápidamente, demostrando la falta de una institucionalidad reguladora del sector, que permitió la pérdida de tres cuartas partes de los activos de las instituciones financieras y el colapso de muchas de éstas en sesiones semanales de terror colectivo; la pérdida masiva de depósitos, la emigración de centenas de miles de ecuatorianos y, contra todo pronóstico, el inicio de la dolarización.

Han pasado dos décadas y estamos nuevamente en condición de apremio por el daño sistémico a la economía causado por la mala práctica económica, cuyo costo añadido es el de la oportunidad perdida en el medio de la mayor época de bonanza que produjo el ascenso de China y los altos precios del petróleo. Es en este contexto que la Superintendencia de Bancos, esta vez en manos de profesionales idóneas, ha puesto “la pica en Flandes” con una serie de propuestas que están detalladas e hilvanadas en forma congruente en el libro de los excluidos. Hay propuestas no escuchadas o atendidas para dar un marco legal moderno. Hay competencia burocrática. Finalmente, hay un Ministerio de Finanzas que dista mucho del que yo dejé hace casi cuatro décadas; un ministerio que hace caso omiso de las opiniones del Procurador respecto del uso legal y correcto de los recursos que por mandato constitucional y legal nos son del fisco, sino, prominentemente, de los entes reguladores de la banca y de las compañías.

¿Qué consecuencias tiene ello? Se está cobrando “impuestos” adicionales a la banca sin que exista marco legal para hacerlo; además, se quita fondos que podrían ser usados para dar créditos como la misma Superintendencia lo propone en su proyecto de Fondo Concursable para favorecer a los pequeños negocios afectados por la pandemia. Pero, aparte de ello, se le mezquina recursos al ente que los captó para poder ejercer su función de supervisión efectiva de un sector que, absolutamente, requiere vigilancia permanente y está necesitado de adoptar las regulaciones y normas de Basilea (no

se diga la III, empecemos por la I) para estar a la par del concierto internacional de la banca.

El Ecuador debe ingresar a la era del dinero electrónico, pero no lo podrá hacer mientras no existan plataformas digitales confiables o el Banco Central pretenda volver, furtivamente, al negocio de emisión. Lo quiso hacer el gobierno anterior en forma indecorosa, sin contar con los recursos reales de respaldo que deben garantizar toda regla de emisión. La banca privada se ha mostrado, hasta el momento, poco interesada en conformar las plataformas requeridas, más allá de los mercados de tarjetas de crédito y débito. Es el momento de plantear la correcta utilización de estos instrumentos que, para su diseminación, demandan el componente educativo que señalan las autoras. Los clientes potenciales necesitan sentirse cómodos de incursionar en la economía financiera, de esperar y recibir trato justo, y de conducir sus transacciones con la mayor fluidez posible.

La Superintendencia de Bancos, debo concluir, es la entidad que da muestras de una vibrante vida intelectual ante la presente circunstancia de crisis y apremio que compromete la viabilidad misma del país. Las autoras pregonan el fin de la represión financiera y del direccionamiento del crédito; piden sus recursos para poder utilizarlos en desarrollar las curas debidas frente al diagnóstico de exclusión financiera que conocen mejor que nadie; y proponen cambiar el uso de créditos aprobados a fin de dar soplos de vida a las empresas que lo requieren. Todo ello tiene como entelequia la razón superior de la defensa del empleo, y, como consecuencia de ello, el fortalecimiento del tejido social. Enfrentan una resaca de negligencia que, lamentablemente, es la marca de nuestro tiempo. Su trabajo, dicho de otra forma, es uno de los pocos reductos de integridad personal, entrega y dedicación; inteligencia sin pretensiones y rigurosidad. Es lo que idealmente debería ser el servicio público ecuatoriano, y no lo es.

La Inclusión Financiera y el Desarrollo es un texto de consulta para quienes se interesen en aprender, como lo he hecho yo, acerca de este importante elemento del progreso de los países. Para la Universidad de Especialidades Espíritu Santo es motivo de enorme satisfacción el llevar a cabo la publicación del trabajo de tres importantes ciudadanas ecuatorianas: Ruth Arregui, Rosa Matilde Guerrero y Karina Ponce.

Francisco X Swett

**Decano de la Facultad de Emprendimiento, Negocios y Economía, UEES**

Junio de 2020





## Resumen Ejecutivo

La inclusión financiera permite mejorar el bienestar de las personas cuando acceden y utilizan los productos y servicios del sistema financiero formal, y tiene resultados más positivos cuando grupos históricamente excluidos por su condición de pobreza, informalidad, alejamiento geográfico, género, ingresos o discapacidad logran insertarse en él. En Ecuador, la política pública de los últimos años en esta materia ha sido insuficiente: tan solo alrededor del 50% de la población está incluida y ello determina que a escala internacional el país se encuentre en posiciones intermedias de inclusión financiera; por ello se vuelve imprescindible promover las mejores prácticas, así como dedicar los mayores esfuerzos para impulsarla desde la política pública, y con acuerdos con el sector privado y de la economía popular y solidaria. Los pilares que sustentan los sistemas financieros inclusivos son: el acceso a sus productos y servicios, su uso, la educación para que su utilización sea adecuada y, la protección al consumidor. Este trabajo analiza el desempeño de tres de estos y ofrece aportes teórico-prácticos para la generación de sistemas financieros inclusivos.

**Palabras clave:** desarrollo, sistema financiero, inclusión financiera, acceso, uso, educación financiera y protección al consumidor.

### Abstract

Financial inclusion improves people's well-being when they access and use the products and services of the formal financial system and has more positive results when historically excluded groups because of their condition of poverty, informality, geographical distance, gender, income or disability manage to insert themselves in it. In Ecuador, public policy in recent years in this area has been insufficient: only about 50% of the population is included and this means that at the international level, the country is in an intermediate position of financial inclusion; for this reason, it is essential to promote best practices as well as to make the greatest effort to promote it through public policy, and with agreements with the private sector and the popular and solidarity-based economy. The pillars that support inclusive financial systems are: access to their products and services, their use, education for their use and consumer protection. This paper analyzes the performance of three of these and offers theoretical and practical contributions for the generation of inclusive financial systems.

**Keywords:** development, financial system, financial inclusion, financial education and consumer protection.



# Introducción



La inclusión financiera es importante para el desarrollo porque posibilita a las personas que se insertan en el sistema financiero formal, invertir en salud, educación, negocios familiares y otros aunque sea en montos muy pequeños-, en aras de abandonar la pobreza. Además, permite que las personas mejoren sus prácticas financieras y aprendan a administrar adecuadamente sus finanzas para sobrellevar situaciones difíciles como la pérdida de cosecha, de empleo, o circunstancias imprevistas como el COVID-19.

El Banco Mundial (2017) sostiene al respecto que el uso de servicios financieros digitales incluidos los servicios de dinero móvil, tarjetas de pago y otras aplicaciones de tecnología financiera contribuyen al cierre de brechas estructurales como la desigualdad de género; que experiencias específicas, como la de Kenia<sup>1</sup>, demuestran que el dinero móvil aportó beneficios significativos a las mujeres jefas de hogar, al hacer posible que 185.000 de ellas desempeñen actividades económicas minoristas, gracias a las cuales se redujo en 22 puntos porcentuales la pobreza extrema de los hogares encabezados por mujeres.

Por esta y otras razones, la inclusión y el bienestar financiero se encuentran ampliamente relacionados con el acceso y uso de servicios financieros, la educación financiera y la protección del consumidor; por tanto, a mayor inclusión financiera, mayor bienestar financiero. Pero para que exista bienestar e inclusión financiera, se requiere de entidades solventes que faciliten las transacciones y ofrezcan créditos e instrumentos de ahorro a las personas, familias y empresas para que puedan hacer un buen uso de los productos y servicios financieros.

En conformidad con lo señalado, en este texto se analizará cómo la interrelación de los elementos constitutivos de la inclusión financiera, a saber: acceso, uso, educación y protección al consumidor, permiten garantizar el bienestar financiero a los ciudadanos a partir de las finanzas personales, familiares y colectivas. Con ello se busca comprender no solo aspectos generales de la realidad ecuatoriana en estas materias, sino la situación, con respecto a estas, de grupos históricamente excluidos.

Para empezar, se presentará un marco teórico sobre la inclusión financiera y sus cuatro pilares mencionados; luego, un índice de prácticas regulatorias de la misma aplicadas en Ecuador y, a continuación, algunos datos sobre la situación actual de la inclusión financiera en Latinoamérica y en Ecuador, teniendo en cuenta que la Superintendencia de Bancos de Ecuador tiene como objetivo estratégico institucional la generación de un sistema financiero inclusivo. Más adelante se profundizará en el análisis de los retos y desafíos del sector bancario en términos de protección al consumidor y de incorporación de mecanismos de pagos, herramientas digitales y formación financiera, en función de garantizar altos estándares de calidad globales en el acceso a los servicios financieros.

Finalmente, se presentarán algunos caminos posibles para el progreso de la inclusión financiera en el país, orientados hacia promover el acceso y uso de servicios financieros formales bajo una regulación basada en la innovación, la protección al consumidor y la educación financiera, con mecanismos de divulgación y transparencia y con una exposición de las reformas necesarias al marco legal y regulatorio vigente y de otros procesos para reducir la desigualdad y la pobreza desde la inclusión financiera.

---

<sup>1</sup>La Base de Datos del Global Findex (2017). Medición de la inclusión financiera y la revolución de la tecnología financiera.



# **I. Inclusión para el bienestar financiero**

La desigualdad es una característica histórica y estructural en América Latina y el Caribe que se evidencia en la injusta distribución de recursos económicos para la mayoría poblacional. Esta condición persiste y se reproduce en ciclos de crecimiento y prosperidad económica (CEPAL, 2016, p. 15), arremete contra los objetivos de desarrollo sostenible y ocasiona, en consecuencia, la exclusión social y la pobreza. En palabras de Amartya Sen, Premio Nobel de Economía, la exclusión “cubre una amplia gama de problemas sociales y económicos como la privación de capacidades” (2000, p.7), que desde una perspectiva multidimensional afecta principalmente a los segmentos poblacionales históricamente excluidos por su condición de género, alejamiento geográfico (urbano-marginal y rural), escolaridad, ingreso y dominio tecnológico.

Las mujeres son las más afectadas por la desigualdad. La falta de acceso a oportunidades económicas y la división sexual del trabajo incrementan la brecha de género. El panorama es poco alentador ya que existe una tendencia a la exclusión social de las mujeres a escala regional. En su propuesta de desarrollo con igualdad, la CEPAL nos muestra que las mujeres indígenas y afrodescendientes son las más afectadas. En el año 2014, alrededor del 42% de la población pobre en Ecuador era afrodescendiente, así como también el 42% pertenecía a pueblos y nacionalidades indígenas, en su mayoría mujeres (CEPAL, 2016).

Por otra parte, según el INEC (2019), en Ecuador la población que percibe un ingreso familiar per cápita inferior a los 84,82 USD mensuales representa el 25% del total, mientras quienes reciben uno inferior a los 47,80 USD, el 8.9%. El primer grupo pertenece a la condición de “pobreza” y el segundo, a la de “pobreza extrema”; en el área rural, estos indicadores se ubican en el 41.8% y el 18.7%, respectivamente. El Coeficiente de Gini es de 0.47, magnitud que expresa la desigual distribución del ingreso en la sociedad ecuatoriana. Ante la emergencia sanitaria del COVID-19, Correa y García (2020) sostienen que la pobreza podría incrementarse hasta el 27% o 29% si los ingresos de los hogares se redujeran en un 5% o 10%. Los problemas estructurales que afrontan economías en recesión como la nuestra, agravados por la emergencia sanitaria que hizo indispensable la adopción de medidas de política fiscal para optimizar los recursos fiscales lo que ha significado situar a la inclusión financiera como un objetivo de imperiosa relevancia para atenuar los impactos sociales.

La Oficina para la Protección Financiera del Consumidor (CFPB, 2015, p. 6) proporciona una primera aproximación para medir el bienestar financiero en América Latina desde una perspectiva del consumidor financiero, y define a aquel como un estado en el que una persona puede satisfacer plenamente sus obligaciones presentes y puede sentirse seguro de su futuro financiero, siendo capaz de tomar decisiones que le permitan disfrutar la vida en torno a elementos fundamentales como: el control de finanzas personales, la capacidad para absorber shocks financieros, el cumplimiento de objetivos financieros y el aprovechamiento del disfrute vital.

Este concepto está relacionado con el del Banco Mundial (2020), según el cual el acceso a financiamiento contribuye al bienestar general de la población, ya que permite su prosperidad y satisfacción de necesidades, genera más oportunidades y eleva la calidad de vida. El Informe del Microscopio Global (2019) -liderado por la Economist Intelligence Unit (EIU)- define, en el marco de la visión del Centro para la Inclusión Financiera (CFI) de acción internacional, la inclusión



financiera como el acceso a un conjunto completo de servicios de calidad para clientes que poseen capacidad de gasto proporcionado a través de un mercado diverso y competitivo, de tal manera que gran parte de esos servicios puedan llegar a quienes aprovechen su uso, como las personas con algún tipo de discapacidad, pobladores de bajos ingresos, residentes de áreas rurales y otros grupos en estado de exclusión.

Azar, Lara y Mejía sostienen que este concepto multidimensional incluye elementos tanto de la oferta de productos financieros como de su demanda, cuyos testigos básicos son: acceso, uso, calidad e impacto sobre el bienestar financiero de las familias y empresas (2018, p. 8). En definitiva, el bienestar financiero está estrechamente vinculado con la inclusión financiera que implica el acceso y utilización de los servicios financieros formales por parte de la población antes excluida por encontrarse en condición de pobreza o informalidad, alejamiento geográfico o discapacidad, así como también los procesos de educación financiera y protección a los consumidores (Arregui et al., 2012, p. 16-17).

En Ecuador, el desarrollo conceptual del término no es nuevo. Existen contribuciones realizadas desde hace doce años por Arregui, Guerrero, Espinosa, Murgueytio y Focke, que se han venido actualizando porque el enfoque de la inclusión financiera ha evolucionado hasta posicionarse como un indicador del desarrollo social. En 2012, la gerencia del Banco Central del Ecuador, contando con el aval de la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI), lanzó una política plasmada en un libro denominado "De la Definición de la Política a la Práctica: Haciendo Inclusión Financiera – Nuevo Eje Estratégico del Banco Central del Ecuador". El estudio resaltó la importancia del rol gubernamental en la definición e instrumentación de la inclusión financiera como política pública de Estado. A continuación, recreamos la definición de los cuatro pilares fundamentales de la inclusión financiera: acceso, uso, educación financiera y protección al consumidor.

El primero, el "acceso", tiene dos dimensiones: por un lado, los productos y servicios financieros que diseñan las instituciones financieras en función de la demanda poblacional y como parte de sus modelos de negocio; y, por otro, la brecha tecnológica<sup>2</sup> y el retraso relativo de la conectividad en el país que obliga a la mayoría de personas necesitadas de productos y servicios financieros a presentarse físicamente en las instalaciones de las entidades financieras, incurriendo en gastos de movilización y tiempo que obstaculizan aún más el acceso de los sectores menos favorecidos. Cueva (2012) sostiene que un amplio acceso tecnológico a los servicios bancarios reduce costos de transacción, mejora la seguridad, promueve la tradición del ahorro, crea una mayor cultura financiera, facilita el acceso al crédito, permite recibir y realizar envío de remesas, así como transferencias.

El segundo pilar, el "uso", se relaciona directamente con: la titularidad de una cuenta, el aprovechamiento de sus beneficios y la capacidad de utilizar esta herramienta de manera adecuada y segura para almacenar dinero y ahorrarlo para el futuro. Además, permite a

---

<sup>2</sup>José Manuel Casas (2019), Presidente Ejecutivo de Telefónica Ecuador, con base a un estudio realizado por GSMA en 2018 sostiene que el país tiene un retraso de 15 años en desarrollo de telecomunicaciones y afirma que, por cada 10 puntos porcentuales de incremento de internet móvil, el Producto Interno Bruto (PIB) de un país puede incrementar en 1.5 puntos porcentuales, lo que representa un aporte significativo para la riqueza de un país.

los cuentahabientes realizar o recibir pagos, acceder al crédito, comprar bienes y servicios, entre otros beneficios. En este ámbito, la tecnología, los teléfonos móviles<sup>3</sup> y el internet han dado lugar a una nueva generación de servicios que favorecen la inclusión. El fortalecimiento y profundización de los servicios financieros representa una oportunidad para potenciar el desarrollo de los sectores de menores ingresos debido a que dinamiza sus actividades, genera capacidades en el aprovechamiento de sus recursos, incrementa sus ingresos y reduce las imperfecciones del mercado contribuyendo a la activación económica local y nacional (Arregui et al. 2012, p. 12).

La “educación financiera”, tercer pilar, es un proceso que se define como el conjunto de acciones necesarias para que la población adquiera aptitudes, habilidades y conocimientos que le permitan comprender, administrar y planear sus finanzas personales, así como usar de manera óptima los productos y servicios que ofrece el sistema financiero y de seguridad social, para la toma de decisiones informadas que posibiliten mejorar el bienestar financiero personal, familiar y de los negocios. En esta materia, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha venido impulsando, por más de 30 años en diferentes países, programas y políticas de educación financiera para promover el conocimiento de conceptos financieros y el desarrollo de habilidades y aptitudes para la gestión de finanzas personales con la finalidad de reducir la exclusión financiera.

Finalmente, la “protección al consumidor financiero” es el cuarto pilar que, según los Principios de Protección al Cliente del Smart Campaign (2015), consiste en ejercer prácticas para regular los estándares de comportamiento y el tratamiento que deben recibir los clientes y usuarios de los proveedores de servicios financieros respecto a la oferta de productos y servicios financieros, prevención del sobreendeudamiento, transparencia, precios responsables, trato justo y respetuoso de los clientes, privacidad de datos y mecanismo para la resolución de quejas.

---

<sup>3</sup>No necesariamente requiere contar con dispositivos sofisticados para el uso de servicios financieros.





## **II. Índice de prácticas regulatorias de inclusión financiera con aplicación a Ecuador**

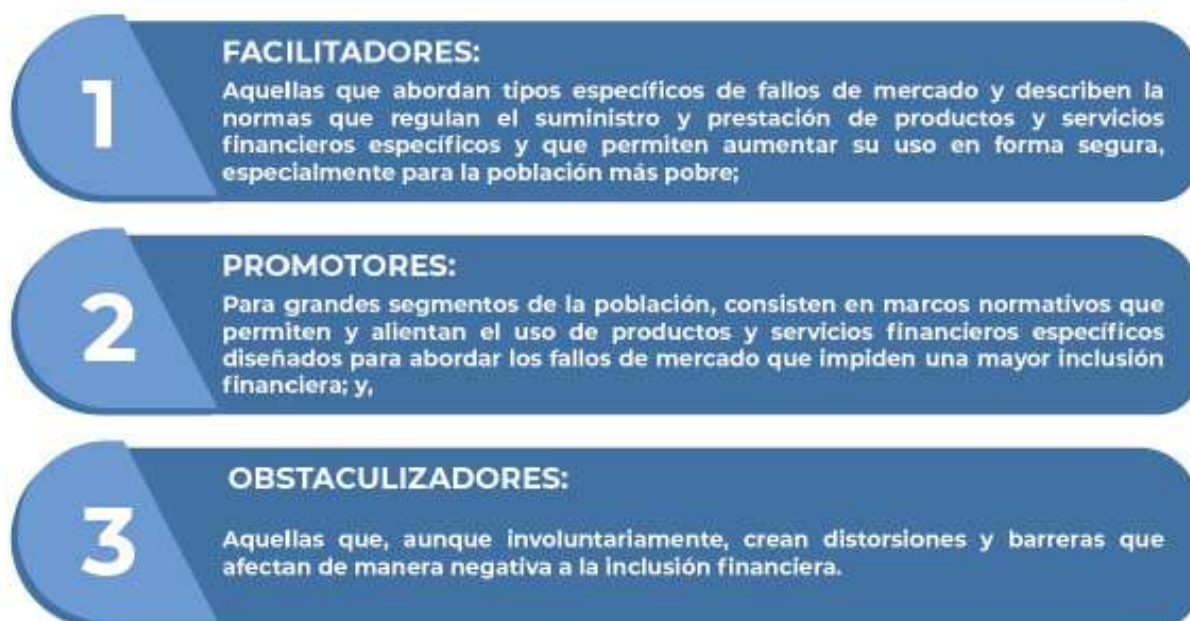
El presente capítulo aborda la adecuación y aplicación de la metodología desarrollada por Liliana Rojas-Suárez y Lucía Pacheco, en el documento de trabajo titulado “Índice de prácticas regulatorias para la inclusión financiera<sup>4</sup> en América Latina<sup>5</sup>, (2017)”, que analiza una muestra de ocho países de América Latina, en el que explica de manera pragmática la “eficacia” de una serie de regulaciones aplicables a la inclusión financiera y la incidencia que esta podría tener sobre la calidad del resto de prácticas regulatorias.

### • Metodología aplicada por el BBVA para calcular el IPRIF

La metodología aplicada por el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, Perú y Uruguay analiza 11 prácticas/políticas regulatorias y las clasifica en tres categorías, según indica el gráfico 1, que son: i) las que determinan la calidad global del entorno financiero en el que operan los proveedores de servicios financieros (facilitadores); ii) las que abordan tipos específicos de fallas de mercado y describen la normas que regulan el suministro y prestación de productos y servicios financieros específicos (promotores) para grandes segmentos de la población; y iii) las que, aunque involuntariamente, crean distorsiones y barreras que afectan negativamente a la inclusión financiera (obstaculizadores).

Gráfico 1

Clasificación de categorías para calcular el IPRIF



Nota: datos de FELABAN, (2016).

<sup>4</sup>La inclusión financiera implica el acceso y utilización de los servicios financieros formales por parte de la población antes excluida de los mismos por encontrarse en condición de pobreza o informalidad, alejamiento geográfico o discapacidad. Acceso a los servicios financieros no es sinónimo de su utilización. Las dificultades de acceso representan alguna forma observable de restricción que impide el uso de servicios financieros, la baja utilización de estos por parte de un segmento poblacional responde a otro tipo de determinantes, entre los cuales cuentan los factores volitivos y de cultura financiera (Arregui et al., 2012).

<sup>5</sup>Índice de prácticas regulatorias para la inclusión financiera en América Latina, publicado en junio 2017, con el patrocinio del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA).

El resultado de esta metodología otorgó calificaciones del Índice general de prácticas regulatorias para la inclusión financiera para los países analizados, que se muestra a continuación en el cuadro 1.

Cuadro 1

Índice general de prácticas regulatorias para la inclusión financiera en los países latinoamericanos seleccionados

Criterios/Pais	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Paraguay	Perú	Uruguay
Índice Facilitadores	1,2	1,4	1,7	1,5	1,6	1,9	1,8	1,5
Índice ajustado de Promotores	1,1	1,4	1,25	1,75	1,35	1,4	1,9	1,5
Índice Obstaculizadores	0,5	0	0,7	0,2	1,7	1	1,7	0,7
Puntuación del Índice General	0,9	0,9	1,2	1,2	1,6	1,4	1,8	1,2

Nota: extraído de Liliana Rojas-Suárez y Lucía Pacheco, (2017).

En las siguientes líneas se describe los criterios de las tres categorías utilizadas por el BBVA para calcular el “Índice de prácticas regulatorias para la inclusión financiera (IPRIF)”.

### 1. Facilitadores

- Políticas de competencia adecuadas que alientan a una serie de proveedores para aumentar el rango de clientes que reciben servicios financieros; y,
- Un régimen complementario y sólido de supervisión para garantizar que el progreso de la inclusión financiera se lleve a cabo de forma sostenible”.<sup>6</sup>

### 2. Promotores

Políticas que limiten:

- Los elevados costos de transacción en la prestación de servicios financieros, entre los cuales se encuentran: dinero electrónico, cuentas simplificadas, Corresponsales No Bancarios (CNB), regulación sobre microcrédito (rasgos distintivos y riesgos inherentes a este servicio financiero y las características generales del marco regulatorio para registrar y supervisar la concesión de microcréditos); y,
- Asimetrías de información que incluyen los sistemas de información crediticia, compuestos por los burós de crédito y los registros de crédito. Este punto incluye la regulación sobre la cobertura, la calidad, la accesibilidad y la seguridad de la información crediticia disponible a través de un buró de crédito, de un registro de crédito o de ambos, a través de indicadores sobre la exhaustividad de la información y la accesibilidad y seguridad de esta.

En la metodología se otorga una singular importancia a las medidas de política para la educación financiera, que se evalúan como un factor de ajuste de este parámetro de “promotores”.

### 3. Obstaculizadores

Estos se refieren a las políticas que afectan la prestación de servicios, tales como:

- Los impuestos a las transacciones financieras;
- Los topes a las tasas de interés por periodos prologados; y,
- El crédito dirigido.

<sup>6</sup>Según Rojas-Suárez (2017) se exige que los supervisores manejen herramientas óptimas para hacer su trabajo, así como es necesaria su autonomía inherente a la resolución de problemas financieros.

En la investigación se ha empleado un solo indicador para evaluar los impuestos sobre las transacciones del pasivo y topes a las tasas de interés, para poder determinar: (a) existen límites en vigor; y, (b) la medida en la que los límites existentes distorsionan de manera efectiva la actual provisión de crédito a la población excluida o de bajos ingresos.

En esta tercera categoría, las calificaciones otorgadas a cada uno de los subcomponentes se ponderan con promedio simple. La metodología concluye estableciendo un indicador ponderado para las tres categorías de políticas: i) Facilitadores, ii) Promotores (ajustado); y, iii) Obstaculizadores.

La relevancia de esta metodología radica fundamentalmente en el esquema de análisis que permite un ordenamiento lógico del marco regulatorio, sus condiciones y afectación a la prestación de la inclusión financiera. La agregación de los indicadores para formar los subíndices e índices es subjetiva por naturaleza y se podrán generar definiciones y puntuaciones diferentes. Por ejemplo, el subíndice para evaluar los esfuerzos de los gobiernos a la hora de promover la “Educación Financiera” se emplea como un factor de ajuste para el cálculo del Índice “Promotores”.

Pero incorporar a la medición de la “educación financiera” como un factor de ajuste, reviste particular importancia, más aún hoy cuando se han profundizado los estudios en las finanzas del comportamiento (behavioral finance), conocidas también como finanzas conductuales y economía conductual, que incorporan datos y teorías sobre la habilidad cognoscitiva de los inversionistas, su interacción social, motivación moral y respuestas emocionales en los modelos económicos; dicho en otra forma, estudian las finanzas desde una perspectiva sociológica. En parte este es el gran aporte de Richard Thaler (2005) que ha enfocado sus estudios y teorías describiendo anomalías concretas del mercado desde una perspectiva conductual. Sus investigaciones le han merecido el premio Nobel de Economía en 2017.

También cabe referirse a una medición hecha por la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN) en 2016 acerca de los limitantes para la inclusión financiera, ante la pregunta “En su opinión: ¿Cuáles son los obstáculos más grandes a la inclusión financiera en su país?”, se obtuvo el siguiente resultado en el caso de Ecuador:

Gráfico 2  
Ecuador: Obstáculos a la inclusión financiera

(Por favor califique de 1 a 5; 5=el más importante; 1 = el menos importante)

	0	1	2	3	4	5	6
Otros							
Costos de los servicios financieros							
Barreras de tipo legal o de supervisión financiera							
Escasa educación financiera del público							
Crédito dirigido							
Control a las tasas de interés activas/pasivas							
Ausencia de incentivos de política pública							
Presencia de entidades financieras no supervisadas							
Desconfianza en los bancos							
Informalidad económica							
Pobreza							

Fuente: FELABAN, Reporte de Inclusión Financiera 2016

Nota: extraído de FELABAN, Reporte de Inclusión Financiera (2016).



Como bien se aprecia en el gráfico 2, según la FELABAN (2016) el principal obstáculo para lograr la inclusión financiera es la ausencia de incentivos de política pública, seguido de la informalidad económica, la escasa educación financiera del público, el control a las tasas de interés y la desconfianza en las entidades bancarias.

En atención a los obstáculos encontrados para promover la inclusión financiera, se presenta en el gráfico 3 una propuesta de Supervisión Basada en Riesgos para las entidades controladas por la Superintendencia de Bancos (SB) y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) que no solo incluye parámetros de medición de la inclusión financiera, sino el contenido de las áreas a supervisar, según el siguiente detalle:

Gráfico 3

Contenido de las áreas a supervisar



Fuente y Elaboración: Guerrero R.M. & et al. Guía de Supervisión Basada en Riesgos

Nota: elaborado por Guerrero et al. Guía de Supervisión Basada en Riesgos.

A continuación, se presenta el procedimiento utilizado para la adecuación y aplicación de la metodología del BBVA para obtener el Índice general de prácticas regulatorias para la inclusión financiera en el caso ecuatoriano, con base a la metodología diseñada por Liliana Rojas-Suárez y Lucía Pacheco (2017).

### 1. Revisión de Fuentes Primarias y Secundarias.

A fin de analizar la incidencia del marco regulatorio para la inclusión financiera en el caso ecuatoriano, se estableció de manera general el marco legal y la matriz de indicadores y subíndices de prácticas regulatorias para la inclusión financiera, vinculadas con la normativa vigente en el país.

La base legal que se consideró para esta evaluación fue:

- Código Orgánico Monetario y Financiero (COMF);
- Codificación de Regulaciones de la Junta de Regulación de Política Monetaria y Financiera (COD-JPRMF);
- Libro Monetario;
- Libro Financiero;

- Libro Seguros;
- Libro Mercado de Valores;
- Codificación de regulaciones del sistema financiero de economía popular y solidario; y,
- Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria.

Las disposiciones del Código Orgánico Monetario y Financiero (2014) abarcan todo el Sistema Financiero Nacional, entendiéndose por este a las siguientes instituciones: Sistema Financiero Privado; Sistema Financiero Público y Sistema Financiero de Economía Popular y Solidaria. En la metodología aplicada al caso ecuatoriano se hará cita expresa, cuando sea necesario, de la situación del marco normativo para las entidades controladas por la Superintendencia de Bancos y por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, debido a las diferencias existentes en ciertos aspectos.

## 2. Estudio y Análisis de los resultados

El estudio y análisis de los resultados, representa un elemento sustantivo para iniciar un proceso de diálogo hacia la construcción de una política pública de inclusión financiera en Ecuador.

El procesamiento de la información obtenida en la revisión de fuentes primarias y secundarias relacionadas con el Índice y el agrupamiento de los datos ha permitido homologar la metodología utilizada por Rojas-Suárez para obtener resultados para el caso ecuatoriano. En el cuadro 2, se presenta el “Índice de prácticas regulatorias para la inclusión financiera (IPRIF)”, mismo que cuenta con la clasificación de las tres categorías de facilitadores, promotores y obstaculizadores.

Cuadro 2

Índice de prácticas regulatorias para la inclusión financiera

ÍNDICE DE PRÁCTICAS REGULATORIAS PARA LA INCLUSIÓN FINANCIERA									
CRITERIO/PARÁMETRO	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	MÉXICO	PARAGUAY	PERÚ	URUGUAY	ECUADOR
FACILITADORES	1,2	1,4	1,7	1,5	1,6	1,9	1,8	1,5	1,0
PROMOTORES	1,1	1,4	1,3	1,75	1,35	1,4	1,9	1,5	1,1
OBSTACULIZADORES	0,5	0,0	0,7	0,2	1,7	1,0	1,7	0,7	0,2
<b>ÍNDICE GENERAL</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,6</b>	<b>1,4</b>	<b>1,8</b>	<b>1,2</b>	<b>0,76</b>

Nota: La elaboración pertenece a Rojas-Suárez y Pacheco (2017).

Elaboración: Cálculo Ecuador pertenece a Rosa Matilde Guerrero y Ruth Arregui Solano (2017).

Caben dos consideraciones importantes respecto del Índice global obtenido para el Ecuador y tienen que ver con el cambio del marco legal regulatorio expedido en el año 2014. En definitiva, el Código Orgánico Monetario y Financiero modificó las reglas de juego del sistema, no obstante la normativa implementada se mantiene distante de las mejores prácticas regulatorias, haciendo que se apliquen de manera diferenciada las reglas para el sistema financiero privado, el sistema financiero popular y solidario y el sistema financiero público.

Al aplicar la metodología de Rojas-Suárez y Pacheco (2017) para el caso ecuatoriano, se tomó en cuenta que para la cobertura de los depositantes, ésta cuenta con elementos diferenciadores para el sector financiero popular y solidario. Por ejemplo, en el COMF se establecieron distinciones en los niveles de cobertura de los depositantes, con la siguiente clasificación: Segmento 1 = 32.000 USD; Segmento 2 = 11.290 USD; Segmento 3 = 5.000 USD; Segmentos 4 y 5 = 1.000 USD, lo que acarrea distorsiones y arbitraje regulatorio.

La revisión de los parámetros que componen el IPRIF es, sin duda, un ejercicio que ayuda a establecer las deficiencias de las prácticas regulatorias y a la vez representa una oportunidad para acercarnos a estándares internacionales aplicados por países de la región latinoamericana referentes en la materia, como también para mejorar el marco normativo y promover una política que fomente los pilares de la inclusión financiera.

Finalmente, es oportuno traer a colación algunos aspectos normativos que han frenado el avance del país en materia de inclusión financiera. El COMF expedido en el año 2014 tiene una deuda en lo que refiere al régimen sancionador del Sistema de Seguridad Social. Frente a lo cual resulta imperativo contar con un régimen de infracciones y sanciones para la seguridad social, porque el vacío afecta a las labores de supervisión y sanción de las entidades respectivas, haciendo que el organismo de control no cuente con las suficientes competencias y atribuciones para cumplir con sus deberes.

Asimismo, existen disposiciones que limitan la supervisión consolidada en los grupos financieros, pues no facilitan la identificación de un grupo financiero y dan lugar a confusión sobre el verdadero alcance y rol del ente supervisor. En un escenario ideal y con base en las mejores prácticas, específicamente el Principio 12 de Basilea (2011)<sup>7</sup>, la supervisión bancaria debería enfocarse en que los supervisores ejerzan su labor de manera consolidada, transfronteriza y prudencial en el conjunto de entidades financieras.

---

<sup>7</sup>Según el Comité de Supervisión de Basilea (2011), el principio 12 corresponde a "Supervisión Consolidada", en donde establece que para la supervisión bancaria resulte esencial, se requiere que el supervisor lleve a cabo su labor en base consolidada para todo el grupo bancario, realizando un adecuado seguimiento y, cuando corresponda, aplicando normas prudenciales a todos los aspectos de las actividades que el grupo realiza a escala mundial.



### **III. La inclusión financiera en Ecuador**

Con el propósito de analizar el estado situacional de la inclusión financiera en el Ecuador utilizamos información secundaria obtenida de bases de datos internacionales como: el Global Findex del Banco Mundial, el Microscopio Global del Economist Intelligence Unit, el Reporte de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, la Encuesta de Capacidades Financieras del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), entre otras, consulta que permite reconstruir mediante un estudio comparado la situación de los países y evaluar de mejor manera el desempeño de Ecuador.

Los datos nos acercan a comprender cómo se están aplicando en el país los mecanismos de acceso, uso, educación y protección al consumidor. A partir de ellos, podremos hablar de inclusión financiera en términos de consolidación del sistema financiero inclusivo.

El Global Financial Inclusion (Global Findex, 2017)<sup>8</sup> presenta indicadores de acceso y uso de servicios financieros formales e informales, empleo de tecnología financiera, de Internet y teléfonos celulares para realizar transacciones financieras, ofreciendo la oportunidad de revisar de manera profunda y multidimensional la situación de la inclusión financiera, en especial para identificar las tareas pendientes para incrementar el acceso y uso de los productos y servicios financieros, y la promoción de procesos de educación financiera y protección a los consumidores.

### • I Pilar de la Inclusión Financiera: Acceso

En términos de “acceso”, primer pilar de la inclusión financiera, el Global Findex (2017) ha encontrado que algunas de las razones por las cuales el nivel de bancarización no es totalmente satisfactorio se debe a que: i) las personas manifiestan que cuentan con muy poco dinero para hacer uso de una cuenta<sup>9</sup>; ii) algún miembro de la familia posee una cuenta; iii) falta de documentación; iv) desconfianza en el sistema financiero; v) costo y distancia que implica su uso. En otros casos, los requisitos de documentación representan una barrera de entrada para la inclusión financiera, en la población de bajos ingresos y segmentos de consumidores rurales.

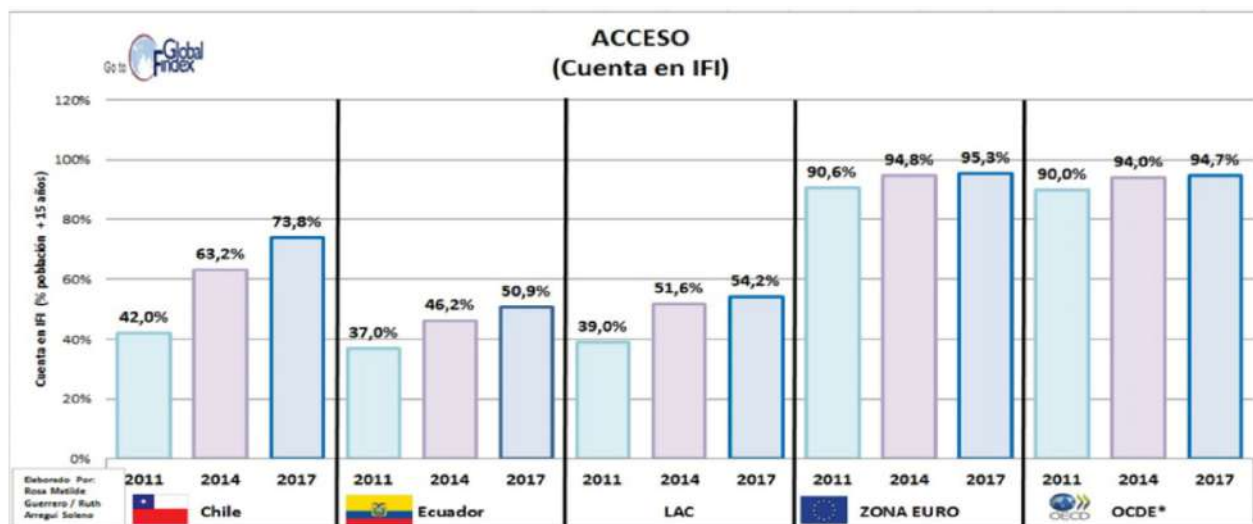
#### Gráfico 4

Comparativo: % de la población que tiene una Cuenta en instituciones financieras

---

<sup>8</sup>El Global Findex, cuya versión reciente es del 2017, es una de las bases de datos más completa del mundo debido al esfuerzo que representa levantar información de manera comparada y contrastada le toma tiempo y recursos, razón por la cual se realiza cada tres años.

<sup>9</sup>Según el Global Findex (2017), alrededor de dos terceras partes de los adultos no bancarizados ha manifestado que, al contar con muy poco dinero para contar con una cuenta, y cerca del 20% de ellos ha citado a esta como la única razón.



Nota: Los datos provienen del Global Findex del Banco Mundial (2011, 2014, 2017) y la elaboración es de Rosa Matilde Guerrero y Ruth Arregui Solano

Con relación al acceso a cuenta, el gráfico 4 muestra que en el año 2017, alrededor del 95% de los adultos de economías de altos ingresos de países que pertenecen a la Zona Euro y a la OCDE, poseen titularidad de una cuenta; en tanto que el promedio para América Latina y el Caribe se sitúa alrededor del 54%. En Ecuador, este porcentaje se ubica en 51%, es decir, 3 puntos por debajo del promedio de los países de América Latina y El Caribe (LAC) y si se compara esta relación únicamente respecto a Chile, se registra una distancia de 23 puntos; adicionalmente, que mientras Chile presenta un incremento de titulares de cuenta de 32 puntos porcentuales entre el año 2011 y 2017, Ecuador crece únicamente en el 15% durante el mismo periodo.

Según el Banco Mundial (2017), respecto al nivel de ingresos de la sociedad ecuatoriana, el 63% de los 3 quintiles más ricos de la población reportó tener una cuenta en una institución financiera, frente al 33% de los 2 quintiles más pobres. Otras brechas significativas en tenencia de cuentas se evidencian en los niveles de escolaridad y de ámbito intergeneracional; en el primer caso, existe un 14% de diferencia entre quienes poseen mayores niveles de educación secundaria frente a quienes tienen primaria o inferior y en el segundo caso, los adultos mayores de 25 años cuentan con un 23% de tenencia de cuentas más alto que los jóvenes de 15-24 años.

Entre las personas mayores a 15 años que no son titulares de cuentas, el 63% menciona que la principal causa es la falta de fondos suficientes para su manejo; el 53% sostiene que los servicios financieros son demasiados caros; el 37% dice que no le interesa porque alguien de la familia ya tiene una cuenta; el 34% afirma que la institución financiera se encuentra demasiado lejos de su domicilio; el 28% señala la falta de confianza en las instituciones financieras; y un 22% indica que no tiene la documentación necesaria.

El "acceso al crédito" es otro elemento de análisis dentro del primer pilar de la inclusión financiera. Su comportamiento es similar al de la titularidad de cuentas. Según el Reporte del Global Findex del Banco Mundial (2017) en las economías de altos ingresos el 64% de personas accede al crédito y lo hace en instituciones financieras formales porque posee una amplia confianza en ellas. En los países en vías de desarrollo, del total de personas que accede a crédito, el 44% prefiere acudir a familiares y amistades. Cabe señalar que en general (economías de altos ingresos y países en vías de desarrollo), entre las razones más

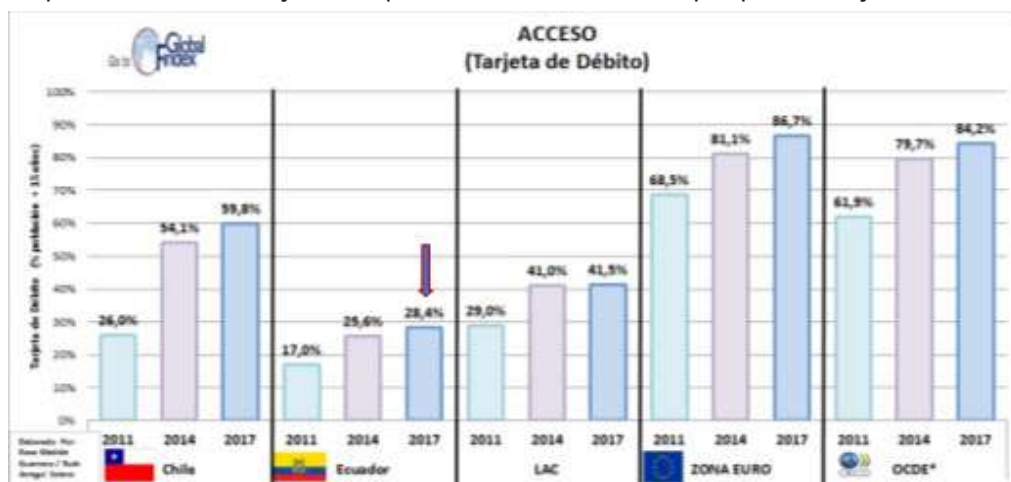
frecuentes por las cuales las personas buscan crédito consta la adquisición de un bien inmueble, ya sea un terreno o una casa, que es una de las mayores inversiones que las familias realizan a lo largo de sus vidas.

En Ecuador, el 32% de las personas manifestó haber accedido a un préstamo, pero únicamente el 17% lo hizo a través de una institución financiera formal o a través de una tarjeta de crédito; esta realidad se explica en la falta de garantías y en la incapacidad de los usuarios para sustentar la capacidad de pago del crédito. Las brechas de género y nivel de ingresos persisten en estas transacciones, pues solamente el 8% de la población femenina manifestó contar con el crédito en una institución financiera, frente al 16% de los hombres. Y, el 14% de la población incluida en el 60% más rico accedió a este producto financiero, mientras que apenas el 9% dentro del 40% más pobre lo consiguió.

Respecto del acceso al crédito, Golman y Bekerman (2018) sostienen que los prestatarios con menores ingresos o que alquilan poseen una mayor probabilidad de caer en mora. Frente a ello, el desafío está en la implementación de herramientas para precautelar la estabilidad del sistema bancario y la continuidad del emprendimiento productivo para el segmento de prestatarios más vulnerables. En esa misma línea, Diaz (2018), menciona que una buena salud de los indicadores macroeconómicos, como el crecimiento económico sostenible, niveles adecuados de empleo y un manejo apropiado de la deuda pública permiten que la tasa de morosidad (específicamente la cartera de consumo) mantenga niveles adecuados; y, no genere problemas de solvencia e iliquidez.

Gráfico 5

Comparativo: Porcentaje de la población ecuatoriana que posee tarjetas de débito



Nota: Los datos provienen del Global Findex del Banco Mundial (2011, 2014, 2017) y la elaboración corresponde a Rosa Matilde Guerrero y Ruth Arregui Solano.

De acuerdo con el gráfico 5, en el año 2017 solo el 28% de los ecuatorianos son propietarios de una tarjeta de débito, porcentaje inferior en 14 puntos al promedio de América Latina y menor en 32 puntos al registrado en Chile. Se observa también que en los países de altos ingresos, que su mayoría pertenecen a la Zona Euro y a la OCDE, más del 80% de los adultos mayores poseen una tarjeta de débito, porcentaje que casi duplica al registrado en la región latinoamericana.

Adicionalmente, cabe indicar que los datos del Reporte del Global Findex del Banco Mundial (2017) pone en evidencia la existencia de otras barreras de acceso al sistema financiero, como la falta de conectividad que impiden el acceso a los servicios financieros digitales; la brecha de género que



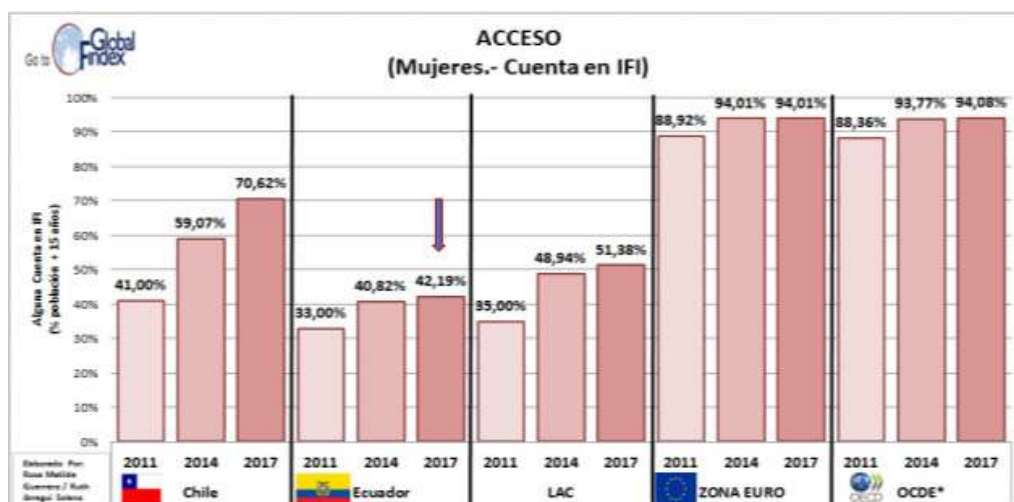
alcanza el 8%; la de instrucción el 19%; la intergeneracional el 16%; y la de ingresos el 21%.

Respecto a la “resiliencia financiera” de las personas, es decir, a su capacidad para conseguir recursos de emergencia en situaciones difíciles o imprevistas, los registros del Banco Mundial revelan que resulta una tarea sencilla cuando se trata de la población de economías desarrolladas, pero no en las economías en vías de desarrollo, donde las personas se ven obligadas a acudir a familiares o amistades para acceder a un fondo de esta naturaleza (Banco Mundial 2017, 69-72). Los ecuatorianos que manifestaron estar en la posibilidad de conseguir recursos en caso de una emergencia económica bordean el 55%. No obstante, lo preocupante radica en que un 43% de la población mencionó que solo podría hacerlo con los ingresos de su trabajo, limitación que evidencia la falta de un manejo de finanzas personales en gran parte de la sociedad.

• Acceso de las mujeres al sistema financiero formal

Gráfico 6

Porcentaje de mujeres que poseen una cuenta en instituciones financieras



Nota: Los datos provienen del Global Findex del Banco Mundial (2011, 2014, 2017) y la elaboración corresponde a Rosa Matilde Guerrero y Ruth Arregui Solano.

A pesar de que Ecuador incrementó en un 5% la titularidad de cuentas en personas mayores de 15 años durante el período 2014 a 2017, conforme se observó en el Gráfico 4, el aumento de titulares mujeres fue únicamente de 1.3% en el mismo lapso de tiempo según se evidencia en el Gráfico 6, donde también se aprecia que en 2017 únicamente el 42% de mujeres tiene titularidad de cuenta, lo que marca una distancia con LAC de 9 puntos, con Chile de 28 puntos y con los países de la Zona Euro y de la OCDE de 52 puntos, se destaca que en este último grupo de países el 94% de mujeres tiene cuenta en una institución financiera. De acuerdo a información del Banco Mundial, en Ecuador la brecha de género es de 18 puntos porcentuales, muy por encima de la brecha global y regional que se ubica en el 7% y 6%, respectivamente.

Por lo anotado, desde una perspectiva de género, la inclusión financiera constituye un objetivo clave para promover el empoderamiento y autonomía económica de las mujeres, facilitando el acceso y uso de servicios financieros acorde con sus necesidades, acompañados de procesos de educación financiera y protección como consumidoras financieras. Pero para llegar a esta meta, es necesario que los países incorporen a su superestructura estatal modelos financieros inclusivos, que tomen en cuenta todas las condiciones y situaciones económicas de las mujeres, al tiempo que brinden herramientas para su incorporación.

Finalmente y en términos generales, el acceso al sistema financiero resulta imperativo en circunstancias como las actuales, debido a que una gran parte de los gobiernos de la región han otorgado transferencias monetarias a la población más vulnerable para mitigar de alguna manera sus necesidades elementales. En palabras de Azar y Mejía (2020), es importante aprovechar el contexto actual y post COVID-19 para que la industria bancaria desarrolle diferentes productos financieros con características específicas para que las mujeres se beneficien en términos de acceso del aprovechamiento de los mismos, pues la crisis del COVID-19 ha exacerbado las brechas de género existentes previo a la pandemia, ya que tanto las mujeres microempresarias como las del sector informal se han visto sumamente afectadas en la generación de ingresos durante el confinamiento social.

### • II Pilar de la Inclusión Financiera: Uso

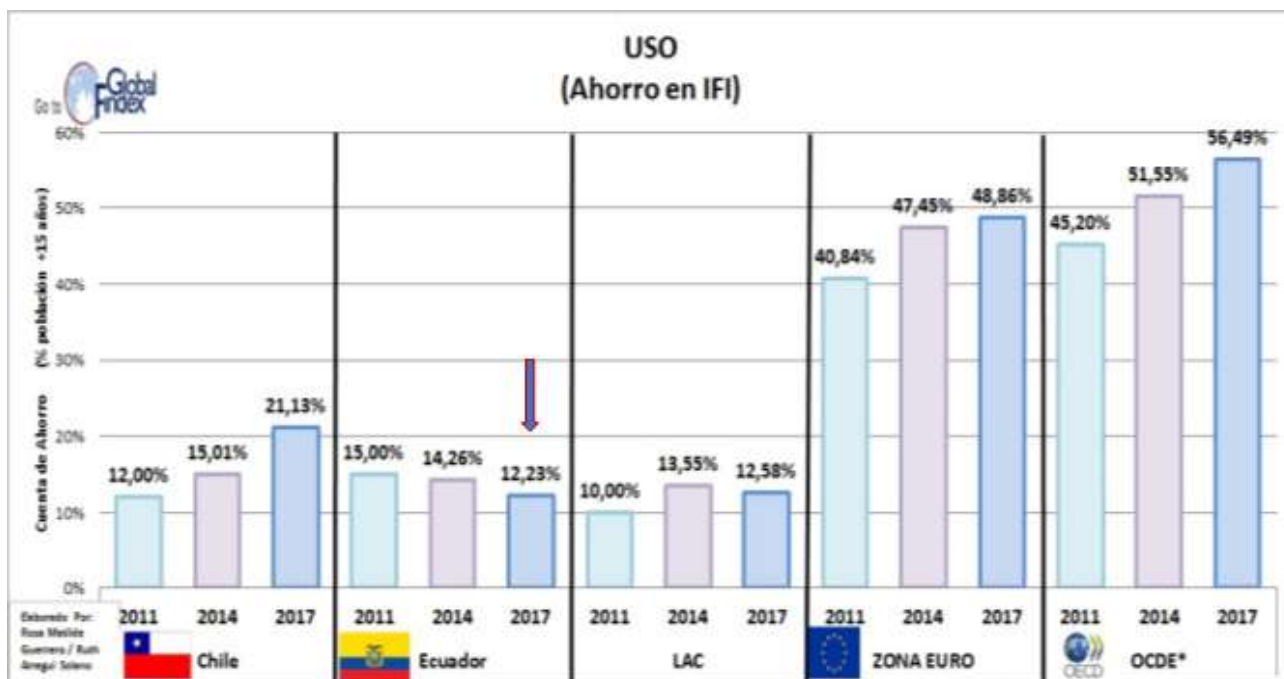
El “uso” es el segundo pilar de la inclusión financiera y, según lo ya enunciado, nos referimos con este indicador a los servicios que pueden utilizar las personas a través de una cuenta dentro de una institución financiera o fuera de ella, con mecanismos como el uso de dinero móvil, tarjetas de débito, tarjetas de crédito (instrumento de pago y fuente de crédito), y aplicaciones móviles para realizar transacciones.

Respecto del uso de una cuenta en una institución financiera, las cifras del Reporte del Global Findex del Banco Mundial (2017), revelaron que del 51% de poseedores de una cuenta en una institución financiera de Ecuador; el 64% realizó depósitos, el 67% hizo retiros, el 21% la mantuvo inactiva (sin depósitos, ni retiros), 30% la utilizó para recibir o enviar remesas, el 8% canceló su factura de servicios públicos, el 9% usó un teléfono móvil o internet para acceder a su cuenta, el 2% recibió sus pagos del trabajo por cuenta propia, entre otros. Asimismo, el 14% utilizó una tarjeta de débito o crédito para realizar una compra; este porcentaje se mantuvo igual que en 2014, lo que demuestra una inactividad para promover su uso; y en cuanto a dinero móvil, apenas el 3% de la población posee una cuenta, mientras que en la región llega al 5%.

El ahorro es otro elemento importante para considerar dentro del “uso” de una cuenta. Si bien tener una cuenta facilita que las personas ahorren, en la realidad ello no siempre sucede. En las economías de altos ingresos existe una mayor cultura de ahorro (formal), pues el Reporte del Global Findex del Banco Mundial (2017) revela que el 71% de las personas poseen el hábito del ahorro, frente al 43% de la población de las economías en desarrollo que no ejercen esta práctica de manera adecuada

### Gráfico 7

Comparativo: Porcentaje de la población que usa sus cuentas para ahorrar en instituciones financieras



Nota: Los datos provienen del Global Findex del Banco Mundial (2011, 2014, 2017) y la elaboración corresponde a Rosa Matilde Guerrero y Ruth Arregui Solano.

Según indica el gráfico 7, en el año 2017 solamente el 12% de la población ecuatoriana ahorró en una entidad financiera (respecto del 34% del total de ecuatorianos que señaló haber ahorrado dinero), este porcentaje es similar al de la región LAC (12.58%), pero distante del que registra la Zona Euro (48.86%) y la OCDE (56.49%). El comportamiento de la población ecuatoriana implica que la mayor parte de sus ahorristas guardó sus recursos por medio de otras vías, informales, confiando su dinero en terceros, poniéndolo “bajo el colchón”, depositándolo en asociaciones, entre otros métodos, que no resultan convenientes debido a que en circunstancias complicadas o imprevistas son de difícil recuperación, y ello expone a las personas a un alto nivel de vulneración ante posibles riesgos financieros.

El bajo nivel de ahorro formal en las instituciones financieras demuestra la existencia de una débil cultura de ahorro que, a su vez, se explica en la falta de educación financiera, sobre la prevención y sensibilización ante posibles escenarios futuros, en los cuales el uso de lo ahorrado puede ser indispensable, como, por ejemplo, los planes de educación para los hijos y la previsión funeraria.

Si bien es cierto, la tecnología y los teléfonos móviles han abierto nuevas oportunidades para el acceso y prestación de los servicios financieros, puesto que proporciona a la población un mecanismo conveniente para efectuar transacciones entre diferentes instituciones financieras y pagos de servicios básicos<sup>10</sup>, no obstante, la capacidad para utilizar cualquier servicio financiero digital depende del acceso a la tecnología necesaria. Según el Reporte del Global Findex del Banco Mundial (2017), en este ámbito también se presenta la brecha de género: en 2017 las mujeres ecuatorianas se hallan a una distancia de 10 puntos porcentuales respecto de los hombres, para disponer de un teléfono móvil. Esta distancia es muy parecida a la que existe en cuanto a la propiedad de teléfonos móviles entre la población adulta más adinerada y la más pobre, donde la

<sup>10</sup>De acuerdo con información de la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (2019), tan solo el 66% de los hogares del país cuenta con acceso a Internet; de ese grupo, solo el 54% es de Internet móvil. Por otra parte, el 91.4% de la población mantiene cuentas de teléfono activas.

brecha es de 9 puntos porcentuales. Por otro lado, en Ecuador, solo el 6% de la población usó el Internet para pagar facturas; y en lo que se refiere a servicios financieros digitales, solo el 32% de la población ha realizado o recibido pagos digitales, niveles muy inferiores a los de la región, cuyos valores se encuentran en el 10% y 45%, respectivamente.

Tanto el acceso y el uso son dos pilares importantes y complementarios para alcanzar la inclusión financiera. Vale decir, la bondad del acceso solo se manifiesta con el uso, al contar con los beneficios asociados a la tenencia de cuentas, ya sea la generación de pagos (incluidos los digitales) o para el ahorro. Esta preocupación responde a que las cifras demuestran que cerca del 21% de los ecuatorianos titulares de cuentas no la ha utilizado para realizar algún depósito o retiro, mucho menos para hacer pagos digitales o transferencias. En el sistema de ahorro, una de las barreras más frecuente es la insuficiente disponibilidad de dinero, como también las disparidades de género, nivel de instrucción e ingreso existentes. En el primer caso la brecha es del 15%; en el segundo, del 21%; y en el tercero, del 23%.

A medida que el alcance y la profundización de los servicios digitales llegan a más personas y lugares (permitiéndoles realizar transacciones más veloces)<sup>11</sup>, la educación financiera y la protección a los consumidores de productos y servicios financieros se vuelven tareas fundamentales, justamente para el desarrollo de conocimientos, habilidades y destrezas para la administración de las finanzas personales, como también para evitar posibles prácticas abusivas sobre los clientes y usuarios de los servicios financieros, tales como: el fraude, las tarifas injustas y el sobreendeudamiento.

### • III Pilar de la Inclusión Financiera: Educación Financiera

Según el Banco Mundial (2017), casi todos países han impulsado estrategias de educación financiera; no obstante, estas se han enfocado en educar a los consumidores, pero muy pocas veces han destinado esfuerzos para desarrollar capacidades y habilidades financieras. Los resultados del Programa de Evaluación Internacional de Alumnos para el Desarrollo de la OCDE (PISA-D) en Ecuador, tampoco fueron alentadores en lo que respecta al desempeño en lectura y matemática, asignaturas donde el 50% de estudiantes obtuvieron un desempeño inferior al nivel 2 en lectura, y el 70% no alcanzó el nivel básico en dominio matemático. Por lo que se debe instruir desde tempranas edades al manejo de conceptos de finanzas para que en el futuro las personas cuenten con la capacidad de tomar decisiones informadas. El Banco de Desarrollo para América Latina (CAF) valora la capacidad de las autoridades de control para exigir que las instituciones financieras lleven a cabo programas de educación financiera dirigidos a sus clientes, pero insiste en la importancia de contar con una metodología para evaluar su impacto.


La CAF realizó en 2013 una Encuesta de Medición de Capacidades Financieras en los países andinos, entre ellos Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia; ubicó a nuestro país en cuarto lugar en su estudio comparado. En concreto, encontró la existencia de amplias brechas respecto a las capacidades financieras de la población, que se manifiesta mayormente en las personas con menores años de escolaridad, residentes de las zonas rurales pertenecientes a los quintiles más pobres de la población, mujeres y jóvenes.

---

<sup>11</sup>Con la Estrategia "Ecuador Digital", el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (MINTEL) busca incrementar la cobertura de la red de telecomunicaciones (4G) del 50 al 80 por ciento para el año 2021, así como el uso del espectro radioeléctrico del 26 al 65%.

Cuadro 3

Comparativo: puntaje de educación financiera

PAÍS	CONOCIMIENTO	COMPORTEAMIENTO	ACTITUD	EDUCACIÓN FINANCIERA
Chile	5,12	5,83	3,03	13,98
Bolivia	4,83	5,39	3,55	13,80
Colombia	5,13	5,15	3,32	13,60
<b>Ecuador</b> 	<b>5,08</b>	<b>5,14</b>	<b>3,23</b>	<b>13,50</b>
Perú	4,58	4,68	3,60	12,90

Nota: Los datos provienen del informe del CAF (2016) y la elaboración estuvo a cargo de la Superintendencia de Bancos Chile ese mismo año.

Los principales resultados de esta encuesta en el Ecuador revelaron lo siguiente: i) en promedio, el 53% de las familias elaboran y usan un presupuesto como una herramienta de planificación de la economía familiar; no obstante, mientras más alta es la capacidad socioeconómica de las familias y cuanto mayor nivel educativo tengan las personas, ese presupuesto es más grande; ii) sobre el conocimiento de los principales productos financieros de los encuestados, el 92% conoce acerca de la cuenta de ahorros, el 70% del ahorro, el 64% de tarjetas de crédito y menos del 60% conoce del crédito; iii) únicamente un cuarto de los entrevistados comparó varios productos entre diferentes instituciones financieras antes de tomar una decisión; iv) respecto a las conductas y actitudes sobre el dinero, el 90% de entrevistados evalúa su capacidad de pago antes de comprar productos y servicios, el 78% cancela sus cuentas a tiempo, el 74% vigila de manera cuidadosa sus finanzas y únicamente el 59% establece metas financieras y procura cumplirlas; v) en relación al conocimiento y cálculo de operaciones de interés simple, únicamente el 25% lo realiza de manera correcta.

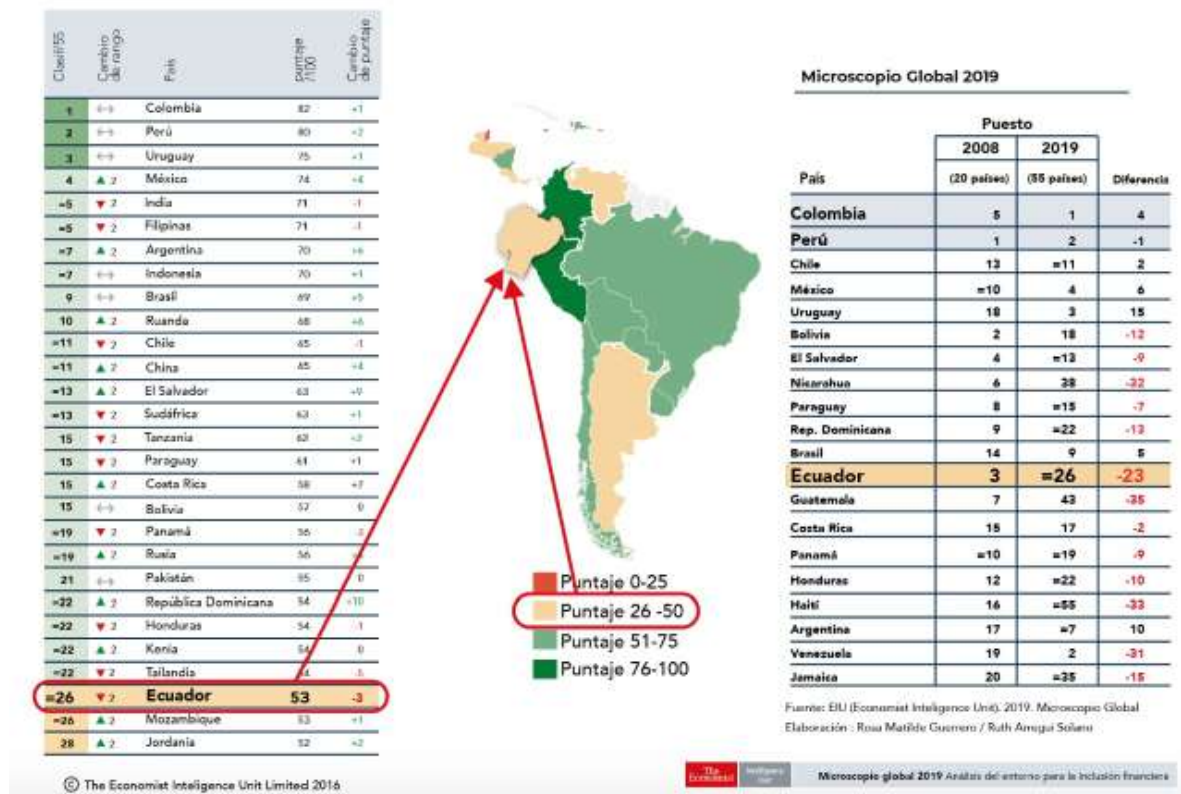
#### • IV Pilar de la Inclusión Financiera: Protección al Consumidor

El cuarto pilar de inclusión financiera, protección a los consumidores financieros, se relaciona directamente con la responsabilidad de precautelar los derechos de los usuarios y clientes del sistema financiero. Para efectos del análisis de este pilar utilizaremos la información de los Informes del Microscopio Global del Economist Intelligence Unit, que proporcionan información relevante acerca de la regulación y políticas adoptadas por los gobiernos y organismos reguladores de 55 países del mundo, entre ellos Ecuador, en sus esfuerzos por incrementar la inclusión financiera.

El Informe del Microscopio Global dentro de la evaluación realizada en 2019 calificó al Ecuador con un puntaje de 72 puntos sobre 100, sobre su desempeño en materia de protección al consumidor, ubicándose en el puesto 19 entre 55 países. Por otra parte, en cuanto a protección legal contra el crimen cibernético y aplicación de leyes de privacidad, el país obtuvo 0 sobre 100 en la evaluación del Informe del Microscopio Global del año 2018; y, en materia de compromiso del gobierno respecto a la seguridad cibernética, su puntaje fue de 57 sobre 100. Este último indicador, de la seguridad, es un tema de gran relevancia, pues a medida que se expanden los servicios financieros digitales; aparecen nuevos riesgos para el consumidor que deben encararse mejorando la capacidad de supervisión para la inclusión financiera y los servicios digitales.

Gráfico 8

Situación internacional comparada con Ecuador en protección al consumidor financiero



Nota: el gráfico corresponde a Rosa Matilde Guerrero y Ruth Arregui Solano (2019).

El Gráfico 8 muestra la situación internacional comparada con Ecuador en materia de protección al consumidor financiero, poniendo en evidencia la ubicación del Ecuador y a otros países del mundo en dos periodos de tiempo; el 2008 y 2019. Como se puede ver el Informe del Microscopio Global (2019), ubicó al Ecuador en el puesto 26 de 55 países, siendo una ubicación desalentadora, puesto que en el año 2008 ocupó el tercer lugar, esto significa un descenso de 23 puestos. Si se observa de manera comparada, hemos dejado de compartir los primeros lugares con países vecinos como Colombia y Perú, que sí se mantienen ocupando los primeros lugares en ambos periodos de tiempo. Se evidencia, entonces, que el trabajo realizado en el país durante los últimos años ha sido deficiente porque no hemos alcanzado un crecimiento importante y en algunos indicadores, ni siquiera llegamos al promedio de América Latina.

Por otro lado, el Reporte de Competitividad Global (2019) del Foro Económico Mundial recoge información de la situación de competitividad de 141 economías del mundo, donde muestra que el Ecuador se ubica en la posición 90. Tomando como referencia la calificación obtenida en 2016, el Ecuador ha descendido 14 puestos debido a una débil institucionalidad, insuficiente capital humano y escasos ecosistemas de innovación. Además, resulta preocupante la posición del país en la valoración del noveno pilar de ese índice, que se relaciona con la profundidad del sistema financiero, en donde ocupa el puesto 89 entre 143 países, muy distante de naciones como Estados Unidos y Finlandia que se encuentran en los primeros lugares.

Otro aspecto que el Informe del Microscopio Global pone en evidencia, es la desigualdad de género, los datos señalan que las mujeres son mayormente excluidas, a diferencia de los hombres;

sin embargo, solo un tercio de los países contempla un enfoque de género en sus estrategias de inclusión financiera o al menos objetivos direccionados para reducir la brecha existente.

En el Ecuador, la vulneración de derechos de los usuarios financieros se encuentra tipificada en el artículo 157 del Código Orgánico Monetario y Financiero (2014), en el que establece: “Los usuarios financieros podrán interponer quejas o reclamos ante la propia entidad, organismo de control o al Defensor del Cliente (...)”. En otras palabras, existen tres instancias ante las cuales un usuario financiero puede interponer un recurso, frente a la posibilidad que sus derechos hayan sido vulnerados. No obstante, el marco de protección al consumidor carece de normativa suficiente en este ámbito e inclusive la norma existente merece ser actualizada acorde las demandas actuales. Por ejemplo, el artículo 312 de la Constitución de la República del Ecuador, establece la existencia de un Defensor del Cliente para cada entidad financiera, cuya designación es independiente de la entidad financiera y su función se enfoca en la protección y defensa a los usuarios del sistema, por lo que, en circunstancias como las actuales, se debería asignar roles más activos al Defensor del Cliente para que cuente con mayor margen de acción en la protección al consumidor. Sobre este elemento se profundizará más adelante.

### • Diagnóstico conjunto de los cuatro pilares de la Inclusión Financiera: Acceso, Uso, Educación y Protección al Consumidor

El ambiente para promover la inclusión financiera en el país se ha visto menoscabado por el retraso en la innovación de servicios financieros digitales, como por ejemplo el dinero electrónico que durante el gobierno del expresidente Correa fue administrado inusualmente por el Banco Central del Ecuador (BCE) por casi 4 años. Ese experimento se abandonó en marzo de 2018 luego de que no despertara confianza, conforme revela su casi nula utilización. En palabras de Guerrero (2016), después de 25 meses de la promulgación del dinero electrónico, el saldo en cuentas fue de tan solo 800.000 USD, es decir, el 0.02% de la liquidez total de la economía, con un total de 56.572 cuentas abiertas, una cifra relativamente insignificante al lado de experiencias como las de México o Colombia. De acuerdo con la autora, la promoción de la inclusión financiera acompañada de herramientas como el dinero electrónico o tarjetas plásticas, solo son viables dentro de un marco de transparencia con facilidades de apertura de cuentas de depósito de bajos valores para la población de escasos ingresos y tasas de interés que cubran costos y propicien la solvencia de las instituciones financieras.

Otro de los elementos contraproducentes ha sido el rígido control sobre las tasas de interés en los productos financieros -como el crédito- que obstaculiza la innovación y disminuye su disponibilidad para los segmentos más pobres de la población. En Ecuador, la tarea de establecer los niveles de crédito y tasas de interés le corresponde a la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, mientras que el Banco Central del Ecuador define las normas que regulan el sistema de tasas de interés. Al respecto, Astorga y Morillo (2010) arguyen que el establecimiento de tasas de interés topes ha reducido el acceso al crédito, sobre todo de personas pobres y empresas pequeñas y medianas que habían sido bancarizadas a tasas cercanas a los nuevos techos, pues dejó de ser atractivo otorgar crédito a estos sectores caracterizados por costos operativos elevados y montos promedio de operaciones pequeños.

A esto se suma la falta de trabajo articulado, puesto que por una vía transitaba el sector de la banca lanzando una incubadora de tecnología financiera en 2017, y, por otra, las instituciones de control y el órgano legislativo sin desarrollar la regulación específica para el sector.

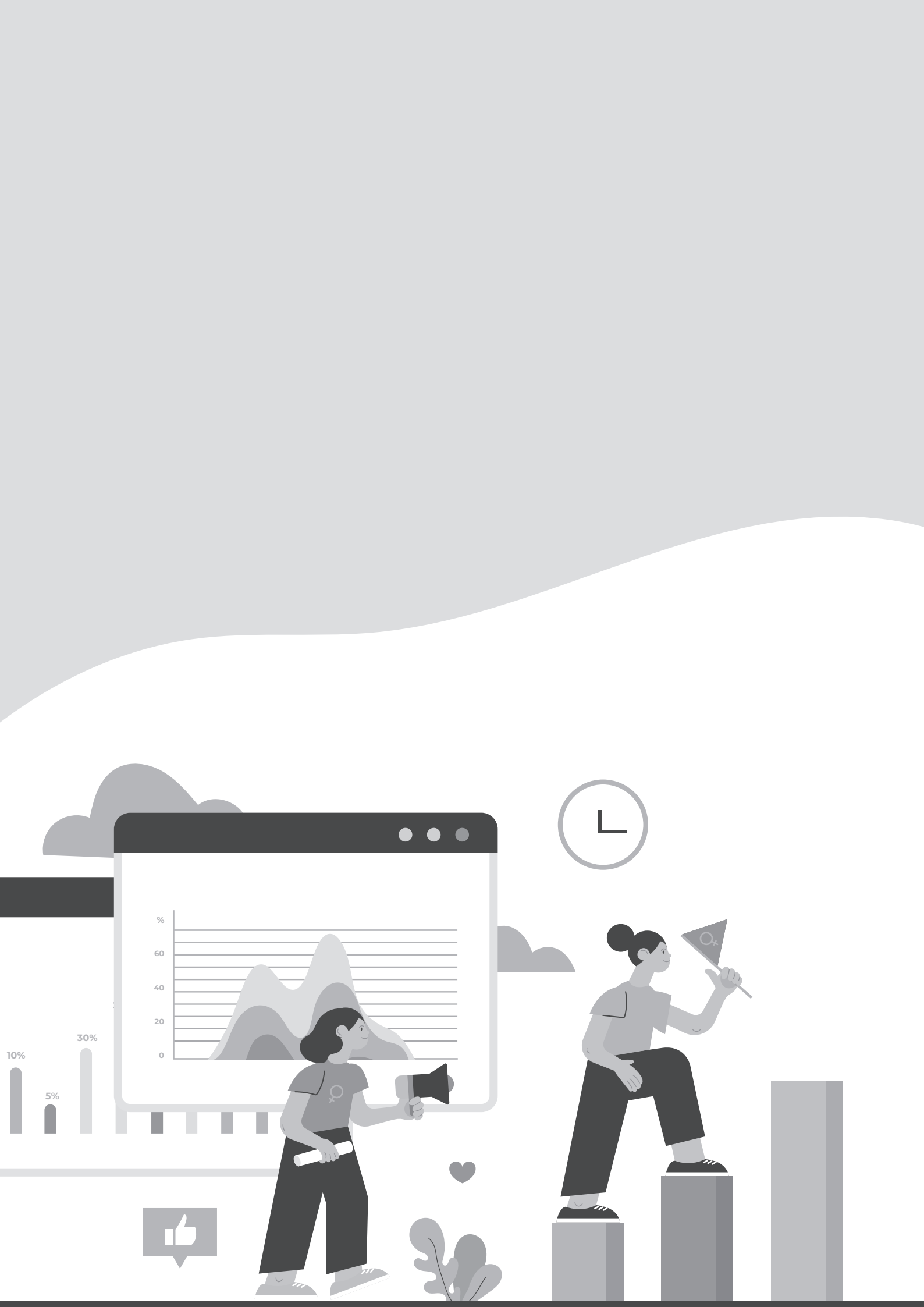
En el país hace falta una “Red de distribución de productos y servicios financieros de calidad” pertinente, adecuada y asequible para la población, en especial para los estratos pobres y allí donde existen marcadas brechas de género. Si bien el Ecuador es quizá uno de los pocos países con alrededor de 40 servicios con tarifa 0, precisamente los que tienen mayor transaccionalidad, enfatizamos en la necesidad de brindar servicios que alcancen a la totalidad de ecuatorianas y ecuatorianos.

Es importante considerar que esta tarea corresponde al sector financiero y a sus autoridades de control, como también le compete al Estado central y al órgano legislativo. A manera de ejemplo, para que los productos y servicios financieros puedan ofertarse con mayor alcance se requiere de un adecuado servicio de señal satelital; para ello es urgente trabajar mancomunadamente con la industria de telecomunicaciones, a fin de superar el retraso que mantenemos a la fecha en este ámbito.

En definitiva, los resultados obtenidos por Ecuador en varias mediciones internacionales obedecen entre otras cosas, a la falta de una Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF), pese a que el Plan de Desarrollo Nacional “Toda Una Vida (2017-2021) considera a la inclusión económica y financiera como parte de sus propuestas de política pública y menciona la importancia de promover las nuevas tecnologías. Por otro lado, el país tampoco cuenta con un ‘comité de trabajo permanente’ organizado para materializar esas políticas, motivo por el cual, con el apoyo del Banco Mundial se ha generado un espacio de articulación con varias instituciones como la Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (SUPERCIAS), Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, el Banco Central del Ecuador, la Junta de Regulación de Política Monetaria y Financiera, para crear e implementar una ENIF para el periodo de 2020-2024.







## **IV. La política pública para la inclusión financiera**

La Superintendencia de Bancos en el marco de su visión institucional, que consiste en: “ser un organismo de control eficaz y eficiente que ejecuta la supervisión basada en riesgos de carácter preventiva, integral y prospectiva, acorde con las mejores prácticas internacionales, apoyada en el juicio experto de su talento humano para preservar la estabilidad financiera y fomentar un sistema inclusivo, protegiendo a depositantes, pensionistas y contribuyentes”, ha venido implementado una serie de disposiciones relacionadas con el sistema financiero, que conducen el camino a las mejores prácticas internacionales definidas en el Acuerdo del Comité del III Supervisión Bancaria de Basilea.

• **Modelo de Supervisión Basada en Riesgos**

En enero de 2020 como medida preventiva y prospectiva adoptó un modelo basado en riesgos para fortalecer ciertas pruebas de resistencia frente a sus controlados la situación internacional y nacional del momento. Esta medida incluyó la revisión de utilidades de la banca privada del año 2019 y determinó que alrededor del 73% de las mismas, sean reinvertidas en la propia institución financiera para: i) mejora de los indicadores y márgenes para colocación de recursos, esto es dar préstamos al sector productivo; ii) inversión en tecnología de hardware para las seguridades de las operaciones y software para los aplicativos (mejorar los productos y servicios financieros, cada vez más operados remotamente o banca virtual); y, iii) incremento del patrimonio y la solvencia. Y en promedio, el 27% restante se destine a la repartición de utilidades.

La metodología de riesgo fue desarrollada con base en las mejores prácticas internacionales (Basilea III), considerando variables como: composición del capital, capacidades para desarrollar colchones de capital, sostenibilidad del negocio, nivel de transaccionalidad, capacidad de enfrentar imprevistos, manejo del riesgo de crédito, entre otras. Este esquema guarda relación con la capacidad de resistencia de cada entidad, considerando y fortaleciendo su relación con el usuario financiero, según ilustra el gráfico 9.

Gráfico 9



Nota: el gráfico pertenece a la Superintendencia de Bancos (2020).

Esta política fue desarrollada con los siguientes propósitos: i) beneficiar con productos y servicios financieros digitales y crédito a las MiPymes; ii) precautelar la estabilidad financiera; y, iii) proteger a los depositantes. La política es una aplicación práctica para promover 3 de los 4 pilares de la inclusión: acceso, uso y protección a los consumidores de productos y servicios financieros.

La aplicación de esta medida preventiva y prospectiva ha permitido fortalecer el patrimonio y facilitar la inversión en tecnología, considerando que el sistema financiero hace un uso intensivo de la misma. Sobre este último punto, durante la emergencia sanitaria del COVID-19, esto ha resultado oportuno porque se han puesto en funcionamiento todos los canales virtuales que disponen las entidades bancarias controladas, para que los usuarios financieros puedan hacer efectivas sus múltiples operaciones, reduciendo la presencia física de los usuarios en las entidades financieras.

• Puntos de atención a nivel nacional

Gráfico 10

Puntos de atención a nivel nacional



Nota: el gráfico pertenece a la Superintendencia de Bancos (2020).

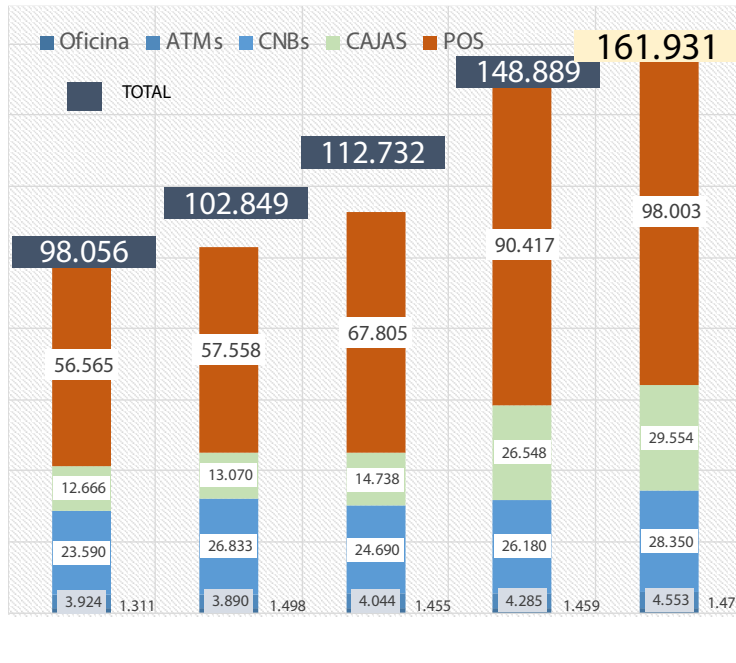
Según se puede apreciar en el gráfico 10, a marzo del 2020 existen 161.931 puntos de atención de las diferentes entidades bancarias a nivel nacional, a través de los cuales la banca brinda sus servicios financieros, sea a través de oficinas, cajeros automáticos (ATM), terminales de puntos de venta (POS), corresponsales no bancarios (CNB) y cajas, distribuidos a lo largo y ancho del país.

El gráfico 11 muestra la evolución de los puntos de atención durante los últimos años. En el periodo de marzo de 2016 a 2020, los puntos de atención se incrementaron en un 65%, siendo los terminales de puntos de venta (POS) y cajas los más numerosos, que juntos suman un 133% de incremento. A esto le sigue, el incremento de oficinas (125%), los corresponsales no bancarios (20%) y los cajeros

automáticos (16%). Sin duda, existe una mayor participación en estos puntos por parte de los bancos privados grandes, que cuentan con mayor presencia en las provincias y cantones más poblados.

Gráfico 11

Evolución de los puntos de atención marzo 2016 – marzo 2020

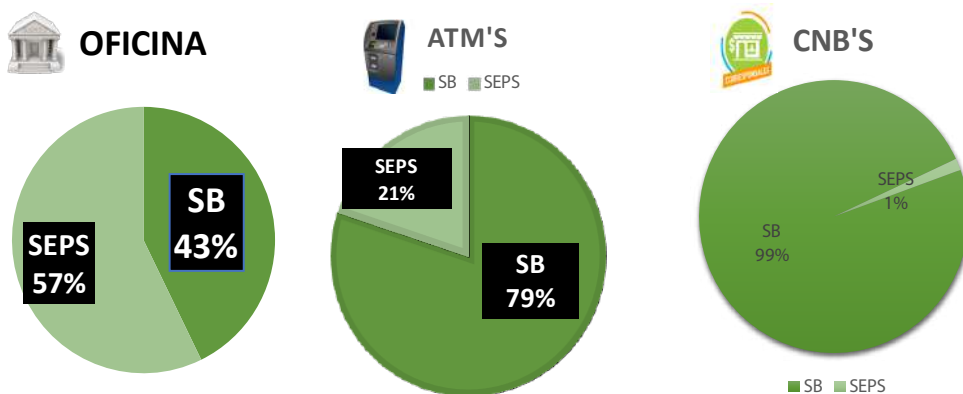


Nota: el gráfico pertenece a la Superintendencia de Bancos (2020).

El gráfico 12 ofrece una mirada comparada respecto de los puntos de atención controlados por la Superintendencia de Bancos y por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Si bien existe una mayor participación de las oficinas (57%) controladas por la SEPS, ello obedece a que las cooperativas y mutualistas hacen un uso más intensivo de aquellas. Sin embargo, la industria bancaria tiene una mayor cobertura en lo que se refiere a los cajeros automáticos y correspondientes no bancarios, con una participación en el mercado del 79% y el 99%, respectivamente.

Gráfico 12

Número de puntos de atención SB - SEPS



TIPO DE PUNTO DE VENTA	SUPERINTENDENCIA DE BANCOS	SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA
POS	98.003	-
CAJAS	29.554	-
<b>TOTAL</b>	<b>127.557</b>	-

Nota: el gráfico pertenece a la Superintendencia de Bancos (2020).

• Propuesta de creación de Fondo de Apoyo a la Mipyme, cadenas de valor y el empleo

El gráfico 13 muestra la propuesta<sup>12</sup> que en marzo de 2020, la Superintendencia de Bancos presentó al Presidente de la JPRMF para enfrentar la compleja situación económica que atraviesa el país producto de la emergencia sanitaria del COVID-19, misma que consistía en la creación de un “Fondo de apoyo a las MiPymes, cadenas de valor y al empleo”, cuyos recursos podrían provenir de la reformulación de la cartera con los organismos multilaterales de crédito para convertirse en fuente de liquidez inmediata para la economía.

El Fondo propone directamente la sostenibilidad de la cadena de pagos, la reconstrucción del aparato productivo y el alivio financiero a las personas, MiPymes y empresas afectadas por el COVID-19, mediante al menos las siguientes líneas: i) capital de trabajo; ii) garantías; y, iii) fondos concursables para fortalecer los procesos de inclusión financiera, mediante: (a) el diseño y entrega de productos y servicios financieros formales, adecuados a los sectores de la población que no han tenido acceso a los mismos, ya sea por encontrarse en condición de pobreza (receptores del bono de desarrollo humano), informalidad, alejamiento geográfico o discapacidad; y a aquellos que hayan sido afectados por el COVID-19.

Gráfico 13

Propuesta: Fondo apoyo MiPymes, cadenas de valor, empleo



Nota: el gráfico pertenece a la Superintendencia de Bancos (2020).

<sup>12</sup>Propuesta presentada con Oficio Nro. SB-DS-2020-0153-O de 29 de marzo de 2020, Oficio No. SB-DS-2020-0154-O de 01 de abril de 2020 y Oficio No. SB-DS-2020-0163-O de 06 de abril de 2020, dirigidos al Presidente de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, Richard Martínez A.

## • Política nacional de inclusión financiera para un sistema financiero inclusivo

El Ecuador requiere una política nacional de inclusión financiera donde participen todos los actores: Estado, gobierno, sector privado y sociedad civil, considerando que dicha política debe constar de tres elementos importantes en los niveles macro, meso y micro de la sociedad considerada como un sistema, según ilustra la gráfica 14.

Gráfico 14  
Política nacional de inclusión financiera para un sistema financiero inclusivo



Nota: el gráfico corresponde a Arregui, Guerrero et al. (2012).

Guerrero (2014), sostiene que para alcanzar un sistema financiero inclusivo deben llevarse a cabo una serie de acciones que partan del “nivel macro”, por ejemplo, simplificando el marco normativo de los microcréditos, priorizando metodologías, expidiendo leyes de garantías mobiliarias y de registro, flexibilizando tasas de interés activas para microcréditos con el fin de cubrir sus costos, suministrando, a los usuarios, información transparente sobre la situación de las entidades financieras. En el “nivel meso” se debe actuar fortaleciendo los procesos de educación, cultura y alfabetización financiera en forma masiva e integral y mejorando los mecanismos de protección a los usuarios de servicios financieros. Y en el “nivel micro”, fomentando los fondos concursables estatales de apoyo a las entidades financieras elegibles (a través de incentivos monetarios directos decrecientes en función de: la ampliación de cobertura, la diversificación de canales transaccionales y del desarrollo de productos financieros adecuados a la población de bajos ingresos; y fortaleciendo las entidades financieras de la economía popular y solidaria para mejorar sus economías de escala, su eficiencia e incluso sus procesos de capitalización.

En ese sentido, resulta imperativo partir de un marco legal que garantice la operatividad del sistemas, que fortalezca la arquitectura financiera mediante la implantación de sistema de pagos inclusivos que protejan al consumidor y mediante programas que amplíen la red de puntos de venta hacia zonas periféricas de los sectores urbano-marginales y rurales (Arregui et al., 2012, p. 12).



Para alcanzar lo propuesto, es importante generar, en nuestro país, un marco regulatorio adecuado y bajo estas nuevas reglas del juego seguir un segundo camino, ubicado en el “nivel meso”, estableciendo una serie de políticas e incentivos para la oferta de productos y servicios, acorde con las necesidades de la población subatendida y excluida, para luego actuar en el nivel micro, donde se encuentran los ejecutores. Aquí deben corregirse las fallas de mercado con fondos concursables, como las propuestas por nuestra institución, de la mano con la promoción de procesos de educación financiera y protección al consumidor.

Bajo este contexto, la regulación y control de las Superintendencias deben dirigirse bajo los siguientes parámetros; i) adecuadas institucionalidad y estructura de gobierno; ii) fomento de la inclusión financiera (micro, meso y macro); iii) énfasis en: la represión de lavado de activos y la lucha contra la financiación del terrorismo, el reforzamiento del proceso de supervisión (innovación y eficiencia), entrenamiento de los supervisores y protección a usuarios de servicios financieros (cumplimiento de leyes, normas, data y atención); iv) mejora de la transparencia tanto en el marco legal que regula el sector como en la exposición de la información; y, v) fomento de la educación financiera basada en la cultura del ahorro, que evite el sobreendeudamiento y que permita a los pobladores tomar decisiones financieras acertadas.

### • Reflexiones para repensar el futuro frente al COVID-19

El actual estado de emergencia del COVID-19 nos llevan a la reflexión de tres importantes puntos para repensar nuestro futuro, los cuales se presentan a continuación.

i) Indudablemente, la región y nuestro país ha sido fuertemente golpeado por los efectos derivados de la emergencia sanitaria del COVID-19, no obstante, hoy por hoy se presentan las condiciones para ejecutar un programa integral de corte estructural, que apueste por el fortalecimiento del capital humano para impactar positivamente en crecimiento y el desarrollo económico en el largo plazo. Según Jaramillo (2020), es hora de que Latinoamérica construya su propio modelo de éxito, esto significa que las vías para apalea de mejor manera los efectos de la crisis residen en planificar un nuevo sistema de educación y capacitación, aprendiendo de los mecanismos e innovaciones que se inclinaron hacia la tecnología y se ensayaron durante la evolución de la pandemia. Así mismo, se debe tener presente la necesidad de reducir las brechas tecnológicas que afectan a un grupo de la población que carece de medios tecnológicos básicos y cuenta con alfabetización tecnológica.

ii) En Ecuador, donde según el INEC la canasta básica familiar supera los 700 USD, es indispensable emprender acciones estratégicas desde la SB, como proporcionar mecanismos cada vez más accesibles para articular la banca al consumo diario de los ciudadanos. Es decir, se requiere crear herramientas para que mujeres, jóvenes y adultos mayores accedan a los productos y servicios financieros sin mayores complejidades, mediante sistemas intuitivos que agilicen su ingreso y navegación, en los cuales se brinde información y formación oportuna para el manejo de los dispositivos electrónicos y, finalmente, para que se mantengan indefinidamente los instrumentos de protección al consumidor en el ámbito regulatorio y vivencial.

iii) Finalmente, es necesario pensar en un sistema financiero que genere oportunidades de acceso, uso, educación y protección para las mujeres desde la banca. Tal como se ha señalado, los grupos menos favorecidos son afrodescendientes e indígenas en su mayoría de la población femenina, discriminación que representa un desafío mayor de inclusión social orientada a reducir la desigualdad y la pobreza. Es decir, al incorporar un enfoque de género dentro de las políticas públicas y procesos institucionales

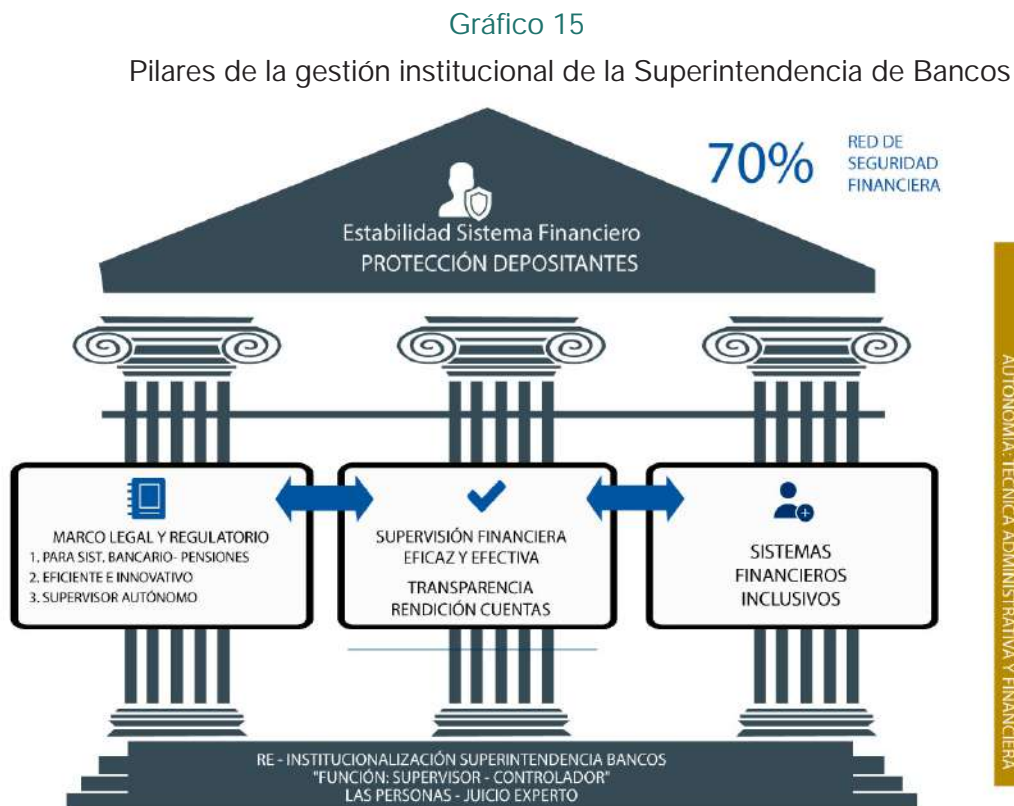
se facilita no solo la democratización del sistema financiero, sino que además se aporta al desarrollo económico del país, pues no menos del 50% de las personas económicamente activas son mujeres.





**V. Generación de sistemas  
financieros inclusivos:  
tercer pilar estratégico  
de la Superintendencia de Bancos**

La Superintendencia de Bancos (SB) en respuesta a su mandato constitucional y a las facultades establecidas en el Código Orgánico Monetario y Financiero expidió en septiembre de 2019 su Plan Estratégico Institucional para el periodo 2019-2024<sup>13</sup>, en el que proyectó la gestión de la autoridad de control enfocada en tres pilares, como se ilustra en Gráfico 15:



Nota: el gráfico pertenece a la Superintendencia de Bancos (2020).

Los pilares contienen: i) reformas al marco legal, a fin de contar con una normativa clara y pertinente para el sistema bancario y de pensiones, que permita a las entidades controladas mejorar los niveles de eficiencia, como también fortalecer la autonomía del ente de control en el marco de las disposiciones constitucionales; ii) supervisión basada en riesgos, suficiente, eficaz, efectiva, transparente, preventiva y prospectiva que incorpore altos estándares internacionales<sup>14</sup>; y, iii) sistemas financieros inclusivos (SFI) con productos y servicios adecuados a las necesidades de las personas en función de sus realidades, como es el caso de las mujeres.

La generación de SFI busca promover el acceso y uso de servicios financieros formales bajo una regulación apropiada basada en la innovación, protección al consumidor y la educación financiera para extender la cobertura de la red física, la base tecnológica con acceso a canales de transacción tradicionales y no tradicionales, la interoperabilidad de las redes tecnológicas, la promoción de la educación financiera y la protección al consumidor.

En el apartado anterior se develó la situación actual de la inclusión financiera en Ecuador, cuyos datos muestran un retroceso significativo en cuanto al uso, acceso, educación y protección de los consumidores. La SB en el primer año de gestión ha ejecutado acciones concretas para promover

<sup>13</sup>El Plan Estratégico Institucional fue expedido el 27 de septiembre de 2019 mediante Resolución Nro. SB-2019-1025.

<sup>14</sup>La SB controla 215 entidades, para las de servicios auxiliares (de reciente incorporación al mercado) se están desarrollando metodologías para iniciar con procesos de supervisión especializados.

los procesos de inclusión de personas excluidas del sistema financiero por razones geográficas, de ingreso o de edad, a través de actividades que mejoren el acceso, uso, educación financiera y/o protección al consumidor de servicios y productos financieros, a fin de impactar de manera positiva en su bienestar; algunas de estas acciones de política pública se detallan secuencialmente en las siguientes líneas.

### • Reformas al marco legal y regulatorio

Se partió de la necesidad de mejorar el marco legal y regulatorio vigente. La Superintendencia de Bancos presentó en agosto de 2019 al Presidente de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera un Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario Financiero<sup>15</sup>; y, posteriormente, expresó ante la Asamblea Nacional -a través de la Comisión Especializada Permanente de Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control de su Presidencia<sup>16</sup> sus opiniones y comentarios al proyecto de reformas al Código Orgánico Monetario y Financiero remitido por el Ejecutivo, que no contemplaba las iniciativas del organismo de control señaladas anteriormente. Los cambios propuestos dentro de los proyectos mencionados son: i) fortalecimiento de la solvencia patrimonial de las entidades financieras; ii) mejoramiento del marco legal para la supervisión consolidada; iii) otorgamiento de la facultad legal para sancionar a las entidades del sistema nacional de seguridad social; iv) fortalecimiento de la potestad sancionatoria de la SB; v) mejoramiento del marco legal para la supervisión de los grupos financieros; vi) protección al consumidor financiero; y, vii) promoción de la inclusión financiera y desarrollo de las empresas de tecnología financiera (Fintech).

Respecto a la normativa interna, las reformas al marco regulatorio de la Codificación de Normas del Libro I.- Normas de Control para las entidades de los sectores financieros público y privado de la SB, se destacan las siguientes<sup>17</sup>:

i) Capítulo III.- De la protección y defensa de los derechos del consumidor financiero de las entidades públicas y privadas del sistema financiero nacional y de los beneficiarios del sistema de seguridad social, del Título XIII.- De los Usuarios Financieros. Esta norma fue construida con base en las mejores prácticas internacionales en materia de protección al consumidor financiero, y otro elemento que amerita ser destacado es que fue la primera norma expedida por la Superintendencia de Bancos, producto de un proceso participativo a través de la iniciativa "Normativa en Consulta", que se abordará más adelante.

ii) Artículo 14 del Capítulo III "Normas para las entidades de los sectores financieros público y privado sobre prevención de lavado de activos y del financiamiento de delitos como el terrorismo", Título X "Del Control Interno", con la finalidad de ajustar la normativa relacionada con los requisitos de apertura de cuenta básica para las personas naturales, y así con ello, se exija como único requisito el documento de identidad del solicitante.

<sup>15</sup>Proyecto de Reforma al COMF presentado el 06 de agosto de 2019, mediante Oficio SB-DS-2019-0291-O.

<sup>16</sup>Proyecto presentado el 28 de octubre de 2019, mediante Oficio Nro. SB-DS-2019-0359-O.

<sup>17</sup>Este ejercicio de actualización normativa se ha ejercido en uso de las facultades legales que posee la SB, contempladas en el artículo 62 del COMF.

Al mismo tiempo, la Superintendencia de Bancos ha fortalecido el área de atención al usuario financiero reorganizándola internamente, dotándola de los recursos necesarios para un óptimo funcionamiento, de la mano con el proceso de reformas, actualización y mejora de otras normas como son: Defensor del Cliente; y, Programas de Educación Financiera, que según su planificación estarán listas en el presente año.

### • Modelo de Supervisión Basado en Riesgos (SBR)

Desde noviembre de 2019 hasta la actualidad, la Superintendencia de Bancos ha gestionado para que el Toronto Centre Leadership, organismo internacional que promueve la estabilidad financiera, asista técnicamente al organismo de control con el propósito de mejorar la eficiencia y eficacia de la supervisión prudencial y prospectiva basada en riesgos, dirigida al sector bancario. Donde por primera vez se incluye al área de protección al consumidor de la SB para proveer de información a los supervisores a fin de prevenir, diagnosticar y mitigar posibles escenarios de riesgo operativo que puede identificar de manera preventiva esta área.

### • Proyecto de Desarrollo y promoción de inclusión financiera (IFN)

Con la finalidad de fomentar los cuatro pilares de la inclusión financiera, la Superintendencia de Bancos presentó al Ministerio de Economía y Finanzas, en diciembre de 2019, un proyecto de "Desarrollo y promoción de inclusión financiera (IFN)"<sup>18</sup> que tiene por objeto destinar, para su financiamiento, una parte de los recursos provenientes de las contribuciones que por ley realizan las entidades financieras a la Superintendencia de Bancos, recursos que, de acuerdo con el pronunciamiento expreso del Procurador General del Estado<sup>19</sup> le corresponden legalmente a la SB<sup>20</sup>. Cabe también señalar que en conformidad con las observaciones de la Asamblea Nacional del Ecuador<sup>21</sup>, es imperativo que las entidades de supervisión y control cuenten con la asignación presupuestaria necesaria para el cumplimiento del mandato constitucional y legal.

---

<sup>18</sup>Propuesta Fondo Concursable presentada el 02 de diciembre de 2019, mediante Oficio No. SB-DS-2019-0444-O.

<sup>19</sup>Mediante Oficio No. 6844 de 27 de noviembre de 2019 el Procurador General del Estado, Íñigo Salvador Crespo, menciona que las contribuciones que pagan las instituciones financieras sometidas a control por parte de la Superintendencia de Bancos están destinadas a financiar el presupuesto de esta entidad de control, considerando que se trata de recursos fiscales generados por la SB.

<sup>20</sup>Los ingresos por concepto de contribuciones de las entidades controladas para 2020 sumaban 77.192.024 USD; no obstante, la Superintendencia de Bancos solicitó que frente a la grave situación fiscal que atraviesa el país se le asigne el presupuesto mínimo indispensable de 49.142.579 USD; sin embargo, el Ministerio de Economía y Finanzas únicamente fijó 20.535.300 USD.

<sup>21</sup>La Resolución No. RL-2019-2021-043, del 23 de noviembre de 2019, respecto a la Proforma del Presupuesto General del Estado correspondiente al ejercicio económico 2020, recomendó y observó lo siguiente: "9. El Ejecutivo debe asignar los recursos necesarios para garantizar que los organismos de control y otras funciones del Estado puedan cumplir a cabalidad con sus atribuciones constitucionales y legales".



Gráfico 16

Propuesta “Fondo concursable para promover la inclusión financiera”



Nota: el gráfico pertenece a la Superintendencia de Bancos (2020).

Se propone que el proyecto “Desarrollo y promoción de inclusión financiera (IFN)” se cree con un Fideicomiso de Administración<sup>22</sup>, cuyo comité de gestión estaría presidido por la SB para asegurar el flujo de recursos destinados para la supervisión y control conforme las mejores prácticas y necesidades prioritarias identificadas por las SB. A su vez, mediante un “Fondo concursable de inclusión financiera” evaluaría los proyectos presentados por las instituciones controladas por la Superintendencia de Bancos que participen, cumplan con los requerimientos, asignen mayores recursos de contraparte y obtengan mejor puntuación en el propósito de atender con sus productos y servicios financieros a zonas geográficas sin acceso mediante subastas o concursos públicos que cuenten con todas las garantías de transparencia y fe pública. Así, las instituciones financieras podrán desarrollar iniciativas para ampliar la cobertura, crear nuevos productos y servicios financieros, impulsar procesos de educación financiera y de protección al consumidor de servicios financieros, siendo los ecuatorianos los mayores beneficiarios como legítimos dueños de tales recursos.

El objetivo clave es contribuir a la promoción e incremento del acceso, uso de servicios y productos financieros de los consumidores y MiPymes, así como, a procesos de educación financiera y protección al consumidor. Mediante las siguientes líneas de trabajo: i) implementación del IFN para un proceso de fortalecimiento de capacidades de los oferentes de productos y servicios financieros, así como de su gobierno corporativo para desarrollar políticas de inclusión financiera relacionadas con educación financiera y protección al consumidor en entidades reguladas por la SB; y, ii) fortalecimiento de la capacidad institucional de la Superintendencia de Bancos para desarrollar políticas de IF, mediante estudios y capacitación que promuevan reformas normativas, información al mercado y a los hacedores de política para mejorar los niveles de inclusión financiera en el país.

<sup>22</sup>El Fideicomiso en Administración para realizar fondos concursables fue un mecanismo utilizado por Colombia con el programa de política pública “Banca de las Oportunidades”.

### • Propuesta de Convenio Marco SB - MIES

En diciembre de 2019 la SB envió al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) una propuesta de convenio marco<sup>23</sup> entre las dos entidades, con objetivo de coordinar acciones para promover el programa de “Maridaje entre las dimensiones de oferta de asistencia técnica, productos y servicios financieros asociados a los distintos segmentos de la población excluida”, particularmente a aquellos segmentos que por ejemplo reciben transferencias condicionadas (Bono de Desarrollo Humano,) y a quienes se encuentran en los quintiles más pobres de la sociedad ecuatoriana. Además, para contribuir, con base en las lecciones aprendidas en otros países, a canalizar de forma más eficiente los subsidios; también, se aprovechará la transferencia gubernamental directa de pagos a los beneficiarios de estos programas sociales, que en la actualidad solo alcanza el 15% del total de beneficiarios de estas transferencias.

### • Propuesta de revisión de la política de tasas de interés y segmentos de crédito

En enero de 2020, la Superintendencia de Bancos, consciente de que el acceso al crédito formal representa otro de los desafíos importantes, remitió al presidente de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera una propuesta<sup>24</sup> para revisar la política de tasas de interés y segmentos de crédito con cronogramas de aproximación, a fin de reducir el número de segmentos y dejar topes de tasas solo para operaciones específicas (en sectores que el gobierno tiene interés de apoyo social, como educación y vivienda), esto con el fin de evitar el arbitraje regulatorio e incorporar elementos de riesgo de los clientes. Adicionalmente, porque estudios en esta materia, también sustentan que el esquema actual ha provocado exclusión de clientes de bajos ingresos y ubicaciones geográficas lejanas de centros urbanos, del sector bancario.

### • Portal web de educación financiera

En la página web institucional se implementará un Portal de Educación Financiera que estará a la disposición del público en el próximo trimestre para dotar de conocimientos, herramientas, habilidades y destrezas a los consumidores financieros a fin de que puedan adquirir y mejorar capacidades para la toma de decisiones financieras responsables, racionales e informadas. Además, existirá un segmento especial para “Finanzas en tiempos de COVID-19” de manera que los contenidos puedan estar mejor dirigidos a la ciudadanía, y así contar con herramientas que permitan enfrentar la emergencia sanitaria en las finanzas personales y familiares.

### • Automatización del servicio de atención al usuario financiero

Se ha trabajado en el mejoramiento y automatización de diferentes servicios que son muy demandados por los usuarios, entre ellos: i) la generación de reportes del Registro de Datos Crediticio (RDC); ii) certificados de habilidad de los Titulares de Cuentas Corrientes; iii) segmento de preguntas frecuentes; iv) ingreso de documentación; y, v) presentación de quejas y reclamos.

Sobre los tres primeros puntos, la Superintendencia de Bancos pondrá en el siguiente bimestre a disposición del público una aplicación móvil y sitio web para que los usuarios financieros accedan de manera permanente

<sup>23</sup>Propuesta presentada con Oficio Nro.SB-DS-2019-0451-O, con fecha 10 de diciembre de 2019.

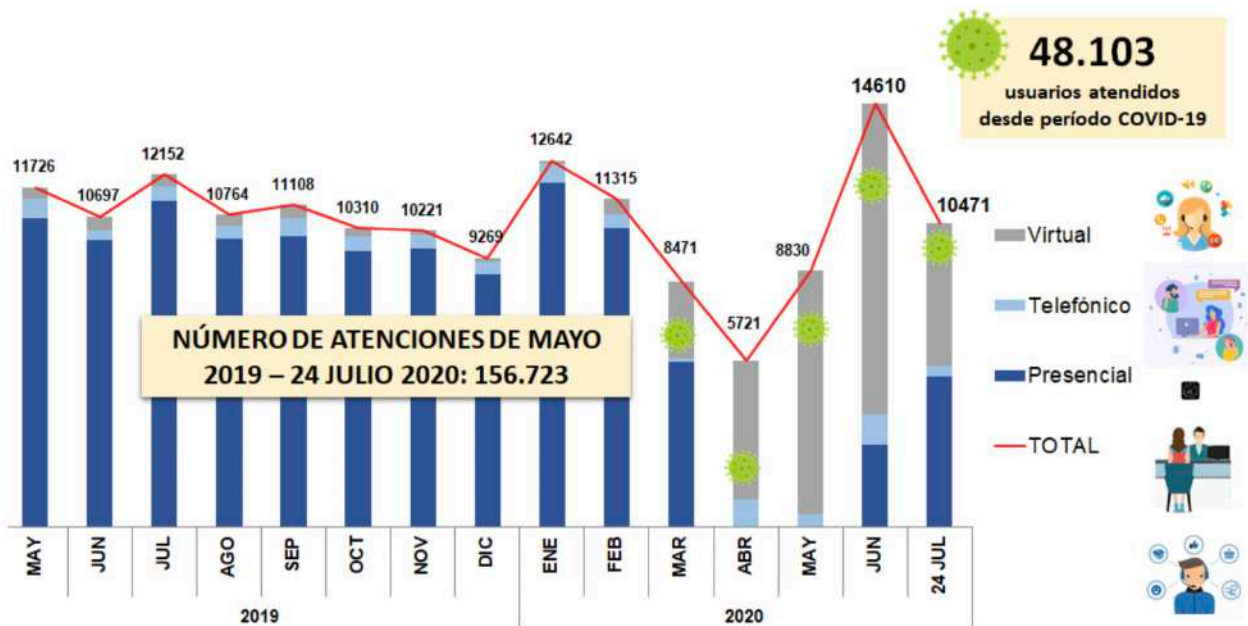
<sup>24</sup>La propuesta elaborada fundamentalmente sobre la base de una consultoría para la SB, con su respectivo Informe fue presentada con Oficio Nro. SB-DS-2020-0062-O de 24 de enero de 2020.

e ininterrumpida al uso de estos servicios de manera eficiente, efectiva y sin restricción horaria.

Respecto a la atención al usuario financiero, la Superintendencia de Bancos durante mayo de 2019 al 24 de julio de 2020 ha atendido un total de 158. 307 usuarios a través de los canales virtual, telefónico y presencial que mantiene habilitado para el público. Solamente, en el periodo de la pandemia del COVID-19 ha atendido a 48.103 usuarios, siendo el mecanismo virtual el más utilizado.

Gráfico 17

Número de atenciones por canal a nivel nacional



**Nota:** Las cifras corresponden al número de atenciones al usuario financiero realizadas por los canales de atención vigentes: presencial, telefónico y virtual a nivel Nacional.



Nota: el gráfico pertenece a la Superintendencia de Bancos (2020).

Adicionalmente, para el ingreso de documentación, la SB habilitó los medios electrónicos y la herramienta SFTP para carga de archivos pesados para la recepción de documentación externa. Finalmente, con la finalidad de acercar el servicio al usuario financiero y evitar que los usuarios incurran en costos de movilidad a las oficinas de la SB; se desarrolló la implementación de un Formulario Electrónico Gratuito de Reclamos en la página web de la institución, así como también se mejoró el Sistema OTRS de almacenamiento interno para el registro y seguimiento del tratamiento de consultas escritas, quejas y reclamos.

- Mejora de los procesos de atención de quejas y reclamos

Gráfico 18

Resolución de quejas, consultas escritas y reclamos



En materia de protección al consumidor financiero, la Superintendencia ha conseguido avances importantes. Por ejemplo, desde el inicio de la gestión de la actual administración (abril de 2019), se trabajó para reducir sustancialmente una gran cantidad de quejas y reclamos represados desde administraciones anteriores que representaban el 40% del total de trámites por atender. El gráfico 18<sup>25</sup> muestra la tendencia decreciente de la resolución de trámites pendientes de la ciudadanía y personas jurídicas que acudieron a la SB buscando proteger sus derechos que consideraban vulnerados o en riesgo de afectación, a los cuales se ha logrado atender a pesar de los fuertes recortes de nómina que ha sufrido la entidad, producto de medidas económicas ajenas a la institución.

- Transparencia y rendición de cuentas

En diciembre de 2019 la Superintendencia de Bancos, comprometida con la transparencia en la gestión pública y la participación de la sociedad civil, suscribió dos convenios: i) con la Corporación Participación Ciudadana y, ii) con la Fundación Ciudadanía y Desarrollo; con el propósito de implementar estándares de gobierno abierto y herramientas para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, respectivamente. Cabe mencionar, que la SB forma parte de la Función de Transparencia y Control Social, una de cuyas competencias es la de proteger a los usuarios.

La SB realiza un monitoreo permanente, con participación de varias áreas de la institución, para

<sup>25</sup>Cabe indicar que, en los meses de marzo, abril, mayo y junio existe una baja actividad, que se debe a la suspensión de plazos y términos en todos los procesos, procedimientos y recursos que inició el 17 de marzo de 2020, debido a las restricciones ordenadas en el Estado de Excepción dispuesto por el Decreto Ejecutivo Nro. 1017 de 16 de marzo de 2020, emitido por el Presidente Constitucional de la República, y la Emergencia Sanitaria Nacional resuelta con el Acuerdo Ministerial Nro. 126-202 de 11 de marzo de 2020, expedido por el Ministerio de Salud Pública. La reanudación para el tratamiento de estos trámites se realizó 06 de julio de 2020, mes en el que se reactiva el cómputo del cierre de trámites.

detectar, investigar y poner en conocimiento de la ciudadanía a las entidades que no se encuentran registradas, ni debidamente autorizadas para la oferta de productos y servicios financieros. La vía de acción tomada es de gran importancia, puesto que informa al consumidor financiero y lo protege de posibles riesgos, como la estafa. Al momento, se han identificado más de 70 entidades no autorizadas para operar en el país; información que se difunde de manera permanente en los medios de comunicación oficiales de la institución, Además, dentro de la página web de la SB se cuenta con un espacio en el cual la ciudadanía puede conocer el listado de las entidades mencionadas.

Actuando en el marco de los mejores estándares internacionales de transparencia, la SB invitó en 2019 a 22 firmas a participar en el proceso de venta del Banco del Pacífico, asegurando que exista competencia y que las instituciones postulantes participen en igualdad de condiciones.

Desde diciembre de 2019, la SB implementó en la página web incorporó el botón denominado “Normativa en consulta”, iniciativa que por primera vez en 92 años de vida institucional permite a los ciudadanos y grupos de interés consultar y aportar sobre los proyectos de normatividad de control al sistema financiero.

La Superintendencia de Bancos se encuentra implementando un Sistema de Gestión Anti Soborno, que es el mecanismo a través del cual la SB cumplirá sus obligaciones legales, estableciendo políticas, procedimientos y controles razonables y proporcionales de acuerdo a los riesgos de soborno a los que se enfrenta o podría enfrentarse la institución, con la finalidad de prevenir, controlar y mitigar los riesgos y actos de corrupción. Con la adopción de la Norma ISO 37001:2016 Antisoborno la SB marca un hito histórico, ratificando su compromiso por elevar los niveles de transparencia y apegado a los mejores estándares y recomendaciones internacionales, como del GAFI y otros organismos de renombre internacional. Desde abril de 2020, los funcionarios de la SB se encuentran participando en capacitaciones de alto nivel para la adecuada implementación de este sistema de gestión.

### • Enfoque de inclusión financiera en los proyectos de la SB

La ejecución de proyectos y acciones en la SB contemplan el enfoque integral de inclusión financiera, partiendo de criterios transversales para: reducir las brechas de género, de ingreso, de alejamiento geográfico, de nivel de instrucción y etaria. Por ejemplo, los Fondos Concursables de Inclusión Financiera serán asignados justamente para superar las desigualdades señaladas, a fin de desarrollar productos y servicios financieros que tomen en cuenta las características y actitudes de la población subatendida y excluida, como son las mujeres jefas de hogar, madres solteras, población de escasos recursos, afroecuatorianos, población LGTBI, migrantes y refugiados que han sido discriminados históricamente por su sola condición.

Finalmente, la política institucional de generación de sistemas financieros inclusivos está enmarcada en las mejores prácticas recomendadas por los organismos internacionales y países con amplia experiencia en la materia. Ha conducido su accionar basándose en los pilares de la inclusión financiera: tener una red de cobertura de productos y servicios financieros para propiciar el “acceso” de los mismos, facilitar el “uso” de esos productos y servicios, promover la “educación financiera” y “proteger a los consumidores” de los servicios financieros.



## **VI. Retos y desafíos del sector bancario para promover la inclusión financiera**

Según lo señalado, la inclusión financiera es una tarea imprescindible de atender, en la que la banca representa un actor relevante como proveedora de productos y servicios financieros a población. Si bien el sistema bancario ha realizado esfuerzos para aportar al proceso de inclusión financiera, estos merecen mayor profundización y alcance.

### • Infraestructura

El Ecuador, en términos de infraestructura enfrenta una serie de barreras, que recaen sobre los costos operativos del modelo de negocio de la industria bancaria; por ejemplo, es más costoso instalar oficinas que contar con cajeros automáticos (ATM's) o con corresponsales no bancarios (CNB's); estos últimos facilitan los puntos de acceso y uso a los consumidores financieros. Según datos de la Superintendencia de Bancos (2020), entre 2015 y 2019 los ATM's se han incrementado en un 15%, los CNB's en un 3% y las oficinas en 9%.

### • Bancarización de la población excluida

Los datos para Ecuador del Global Findex (2017) evidencian la oportunidad que para el negocio financiero representa la titularidad de una cuenta a aproximadamente 5.7 millones de ecuatorianos que permanecen sin servicios bancarios. Para promover el uso de cuentas entre la población no bancarizada, cabe acudir a las nuevas tendencias en productos y tecnologías, a través de la migración a nuevos sistemas de pagos ágiles, seguros y accesibles. La experiencia internacional ha demostrado que reemplazar el uso del dinero en efectivo por canales digitales de pago, promueve la transparencia y reduce la corrupción.

En palabras de Guerrero (2018), un ecosistema de pagos digitales enmarcado en una estrategia nacional de inclusión financiera, con un robusto pilar de educación financiera y defensa de los consumidores financieros, permite ampliar la cobertura, mejorar la calidad y la competencia de los servicios financieros, favoreciendo el uso y diversificación de medios de pagos,

### • Finanzas tecnológicas

De acuerdo con Arregui et al. (2012), gracias a la revolución tecnológica existen mecanismos innovadores para promover la inclusión financiera; entre los más destacados se encuentran los CNB's y el uso de dispositivos móviles. En el primer caso, el cliente no tiene que acudir a su institución bancaria, que bien puede encontrarse lejana, sino que puede elegir acercarse a un local comercial cercano a su residencia para acceder a servicios financieros. El segundo caso es aún más atractivo porque la persona ni siquiera tendría que acudir a un local para realizar operaciones financieras, sino que lo haría mediante su teléfono celular. De esta manera se ampliaría la cobertura y uso por parte de la población excluida y subatendida que habita en sectores geográficamente apartados de las instituciones financieras formales.

### • Promover el uso del dinero electrónico

Guerrero (2017) sostiene que el dinero electrónico es un medio de pago requiere de confianza para su funcionamiento y de la posibilidad de ser convertido en efectivo en cualquier momento, pues: i) su uso reduce la informalidad e incrementa la recaudación fiscal; ii) aumenta la detección de transacciones ilegales; y, iii) favorece la seguridad y agilidad de las transacciones y pagos. Al ser interoperable (libre acceso) contribuye a la inclusión financiera. Por tanto, es un reto para la banca promover su uso porque además reduce el riesgo y costo de manejar dinero en efectivo.



• **Ampliar la oferta de productos y servicios financieros**

Los esfuerzos para tener un sistema financiero inclusivo durante los últimos años han sido insuficientes, las instituciones financieras deben asumir los siguientes retos dirigidos a impulsarlo: i) mejorar la comprensión de la demanda, que lleve al diseño de servicios adecuados para los segmentos excluidos; ii) entender las razones por las cuales los clientes pobres y de bajos ingresos no buscan un mayor acceso a los servicios financieros formales, ¿o es que no se les ofrece?; y, iii) incrementar la capacidad innovadora junto con los avances tecnológicos para brindar servicios rentables a quienes no participan en el sistema financiero o no reciben suficientes servicios.

• **Protección de datos a los consumidores financieros**

El “open banking” alude a la capacidad de las entidades financieras para proporcionar un acceso fácil y en tiempo real a la información de pagos estandarizados. No obstante, los datos representan la espina dorsal de la economía digital y es en la protección de los datos de los usuarios donde se está centrando los trabajos de las instituciones financieras en materia de privacidad, amenazas cibernéticas y delitos financieros. Aquí también se incluyen los mercados digitales, puesto que en el actual panorama competitivo hay que pasar de respuestas definidas a nivel sectorial y nacional a una respuesta transfronteriza; por tanto, la noción anticuada de los mercados y sectores que obstaculiza el comercio transfronterizo de bienes y servicios digitales minando los beneficios de la era digital (Arregui, 2019), debe reemplazarse por prácticas que eviten el arbitraje regulatorio.

• **Revisar los modelos de negocio de la industria bancaria**

En palabras de Arregui (2019), la industria bancaria requiere de una transformación digital más profunda para repensar los modelos de negocios, para que incluyan la función del equipo de los oficiales de crédito, pues estos constituyen la columna vertebral del personal. En sí misma esta transformación conlleva una difícil toma de decisiones sobre la reconversión del personal y el empleo; no obstante, será necesario invertir en capacidades de análisis de datos y, a nivel de juntas directivas, contar con experiencia para guiar dicha transformación.

En cuanto a los desafíos, Arregui (2019) sostiene que en la banca se encuentran los “starups” de servicios financieros con experiencia en la industria y en dominios específicos para cada caso; en otras palabras, resiliencia y capacidad de visualizar el impacto a largo plazo de estos nuevos modelos de negocios, que ponen a conjugar elementos como el talento, los recursos y la red de conocimientos necesarios, que permitan perfilar, dar forma y mejorar los productos y servicios para hacerlos aptos para el mercado.

• **Programa de Evaluación del Sector Financiero (FSAP, por sus siglas en Inglés)**

De cara al futuro, es aún mayor la relevancia que toma la Inclusión Financiera, puesto que el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Programa de Evaluación del Sector Financiero (Financial Sector Assessment Program, FSAP, por sus siglas en Inglés) del Banco Mundial han redactado y puesto a prueba una nota de orientación para los evaluadores, con el fin de ayudar a estandarizar el tratamiento de la inclusión financiera como tema transversal en los ejercicios que se estarán practicando a partir de este año 2020.

Lo anterior, sin olvidar que el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS, por sus siglas en Inglés), en septiembre de 2016 emitió las "Orientaciones sobre la aplicación de los Principios Básicos para una supervisión bancaria eficaz a la regulación y supervisión de instituciones relevantes para la inclusión financiera".

A esto se sumaría el hecho de que tanto la Alianza para la Inclusión Financiera (Alliance for Financial Inclusion, AFI, por sus siglas en Inglés), como Asociación Mundial para la Inclusión Financiera (Global Partnership for Financial Inclusion, GPFI, por sus siglas en Inglés), para profundizar el análisis están trabajando en el desarrollo de indicadores de 2º nivel para la medición de Inclusión Financiera.

En adición, El FMI lanzó el "Data for Decisions Fund", un fondo fiduciario de múltiples socios para permitir el desarrollo de capacidades y ampliar la disponibilidad de datos para monitorear los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El FMI planea hacer que la información de acceso financiero desglosada por género sea una parte integral y estándar de la "Financial Access Survey" en el futuro (FMI 2018).

Gráfico 19  
7 Objetivos de Desarrollo Sostenible



Nota: elaborado por las autoras con información de la Organización de las Naciones Unidas, (2015).

Con ello se pretende mejorar la evaluación en 7 de los 17 ODS, en el gráfico anterior se aprecia los 7 ODS encerrados en círculo azul; sin embargo las autoras consideramos que un eje transversal fundamental que se debe incluir en esta estrategia, a más de los anteriores, es la "Educación de Calidad" y con mayor pertinencia la "Educación Financiera" encerrado en el gráfico con círculo amarillo.

El estudio del FMI, también aboga por la necesidad de la formulación de políticas macroeconómicas para integrar la inclusión financiera y la estabilidad para garantizar mejores resultados económicos y financieros. Señala que es fundamental evitar esa “mentalidad de silo”, ya que parece haber un caso para la inclusión financiera de las mujeres, incluido un mayor acceso y uso de los servicios financieros por parte de las mujeres, para mejorar el crecimiento económico, reducir la desigualdad de ingresos y preservar la estabilidad financiera.



## **VII. Conclusiones**

Las evidencias presentadas sobre la situación contextual, retos y desafíos del sistema financiero, llevan a concluir que se debe aplicar vigorosamente una Política Nacional de Inclusión Financiera para la generación de Sistemas Financieros Inclusivos, donde participen todos los actores (Estado, gobierno, sector privado y sociedad civil) bajo una conducción y planificación en tres etapas a nivel macro, meso y micro, que permitirán alcanzar los grandes objetivos nacionales en inclusión y bienestar financiero para el desarrollo.

La incorporación de la inclusión financiera y económica en el Plan Nacional de Desarrollo (2017-2021) garantiza que siga siendo un objetivo de alta jerarquía en Ecuador, pero solo la voluntad gubernamental e institucional hará posible que se concrete, beneficiando a los sectores menos privilegiados del país. Los impedimentos prácticos, como el acceso a identificación, internet y teléfonos móviles limitan la capacidad de las personas en situación de pobreza y refuerzan la desigualdad social, al no estar a su alcance el aprovechamiento de los crecientes canales digitales para la inclusión financiera.

Siendo el objetivo de la inclusión financiera ampliar el acceso y utilización de los servicios financieros formales por parte de la población antes excluida por encontrarse en condición de pobreza o informalidad, alejamiento geográfico o discapacidad, así como también los procesos de educación financiera y protección a los consumidores. Se debe partir por la necesidad de ampliar el acceso tecnológico a los servicios bancarios, porque además reduce costos de transacción, mejora los sistemas de seguridad y promueve una mejor cultura financiera del ahorro, crédito, remesas y transferencias.

No basta con promover el “acceso” a productos y servicios financieros, se necesita de manera paralela concentrar los esfuerzos en; el uso de los mismos. El acceso a una cuenta en una entidad financiera tiene éxito si se aprovecha los beneficios que ésta le ofrece, pues a través de un uso inteligente, los usuarios financieros podrían; depositar dinero, ahorrarlo para el futuro, recibir o enviar pagos, entre otros beneficios que ofrece poseer la titularidad de una cuenta. Otro de los elementos importantes a considerar dentro del “uso” es la exploración de plataformas de pago digital para transacciones gubernamentales. De cambiarse esta realidad, no solo puede mejorar la atención de situaciones de emergencia económica, sino optimizar los procesos contractuales y la gestión en contextos imprevistos, como el del COVID-19.

Los servicios financieros digitales ayudan a que muchos usuarios manejen el riesgo financiero, haciendo que sea más fácil recibir dinero y enviar dinero de amistades y parientes que viven lejos, en especial aquellas que se encuentran en una condición de movilidad humana. Vale mencionar que todos los habitantes del país, incluyendo las personas en situación de movilidad humana, usan los servicios financieros digitales, como es el caso de los ciudadanos venezolanos, que hacen depósitos y transferencias en dólares a cuentas ecuatorianas y luego las personas que reciben ese dinero trabajan con contactos en Venezuela desde donde se transfieren bolívares a las cuentas de destino.

Otro elemento importante dentro del “uso” es la tecnología y la infraestructura que viabiliza el camino para que las personas se beneficien de los servicios financieros digitales. Ante lo cual, el gobierno nacional debe garantizar regulaciones apropiadas y garantías, para que independientemente de la tecnología utilizada, los servicios financieros respondan a las necesidades de los segmentos de población menos favorecidos, como son las mujeres, las

personas en situación de pobreza, alejamiento geográfico, informalidad, discapacidad y quienes cuentan con bajos niveles de escolaridad.

En cuanto a la “educación financiera”, las personas que son capaces de manejar sus finanzas personales son más propensas a aprovechar los beneficios de los productos y servicios financieros, según sus diferentes necesidades. En tal virtud, todas las iniciativas deben ir acompañadas de los insumos que permitan que los usuarios financieros adquieran aptitudes, habilidades y conocimientos para comprender, administrar y planear sus finanzas personales, así como usar de manera óptima los productos y servicios que ofrece el sistema financiero y de seguridad social, para la toma de decisiones informadas que posibiliten mejorar el bienestar financiero personal, familiar y de los negocios.

Si bien, los consumidores financieros podrían aprender sobre los principios fundamentales de las finanzas para evaluar los beneficios esperados e identificar posibles riesgos de cualquier préstamo o inversión, sin embargo, deberían ser capaces de comprender los términos y condiciones legales de los servicios financieros a fin de tomar decisiones informadas y ejercer de manera oportuna los derechos que le asisten en una eventual circunstancia que consideren que éstos están siendo vulnerados.

Por lo anterior, resulta imperioso contar con un Programa Nacional de Educación Financiera que incluya la preparación, administración y análisis de una encuesta nacional para medir los niveles actuales de capacidad financiera; la incorporación de la educación financiera personal integral en los programas escolares; y una serie de iniciativas dirigidas a los jóvenes y a los adultos. Las estadísticas en Ecuador muestran una tendencia a la desafección financiera, por lo que también se requiere desarrollar metodologías para evaluar el impacto de estos programas y con ello determinar la continuidad o mejora de los mismos.

Es importante profundizar el enfoque de género en el sistema financiero y las políticas gubernamentales mediante la implementación de medidas proactivas y dirigidas a reducir las brechas de género existentes en cada uno de los 4 pilares de la inclusión financiera. Pues, la evidencia descrita en capítulos anteriores ha dejado expuesto que el acceso, uso y educación financiera afecta a las mujeres de manera diferente, por ejemplo, las desigualdades estructurales las han marginado de ser sujetas de crédito o titulares de cuenta, y más bien se ha propiciado el escenario hacia una altísima dependencia patrimonial favorable a los hombres.

La “protección del consumidor financiero” requiere, por su parte, de una supervisión robusta y una ejecución transparente. Los reportes de actividades de supervisión de las entidades encargadas de la protección del consumidor financiero deberían incluir exámenes de sitio, así como la recolección de datos de proveedores de servicios financieros y la supervisión del mercado, a fin de monitorear posibles riesgos operativos en las interacciones frecuentes entre la entidad bancaria y sus clientes.

En sintonía con lo expuesto, se necesitan mecanismos de protección al consumidor que contengan principios de divulgación y transparencia, que establezca la necesidad de proporcionar al usuario financiero información clara sobre productos y servicios; así como también garantice el tratamiento justo a los consumidores, donde incluya una canalización inmediata de los reclamos direccionada a la resolución de conflictos; y, finalmente, brinde la posibilidad para mejorar la capacidad

financiera de los consumidores, esto es a través de conocimientos, habilidades, actitudes, y la confianza para tomar decisiones informadas y actuar en su propio interés económico.

El fortalecimiento del marco de protección al consumidor, solo será posible si se implementa un fuerte régimen normativo en esta materia para permitir que los consumidores tomen decisiones financieras informadas y cuenten con mecanismos efectivos para la protección de sus derechos. Esto implica que las autoridades legislativas apuesten por la revisión de las reformas al Código Orgánico Monetario y Financiero presentadas por la SB en dos ocasiones a la Asamblea Nacional en agosto y octubre de 2019.

La mejora de la capacidad financiera, la regulación prudencial y de la protección al consumidor, son complementarias. Es decir, la mejora de la capacidad financiera de la población no es suficiente por sí sola, necesita articularse con estas otras dos para poder identificar posibles deficiencias sistémicas y aumentar la supervisión prudencial de las entidades financieras controladas por la Superintendencia de Bancos. Un régimen de protección bien balanceado sirve también al interés de las entidades financieras, puesto que les provee de clientes mejor informados y promueve que los clientes comprendan sus obligaciones en virtud de los contratos que firmaron.

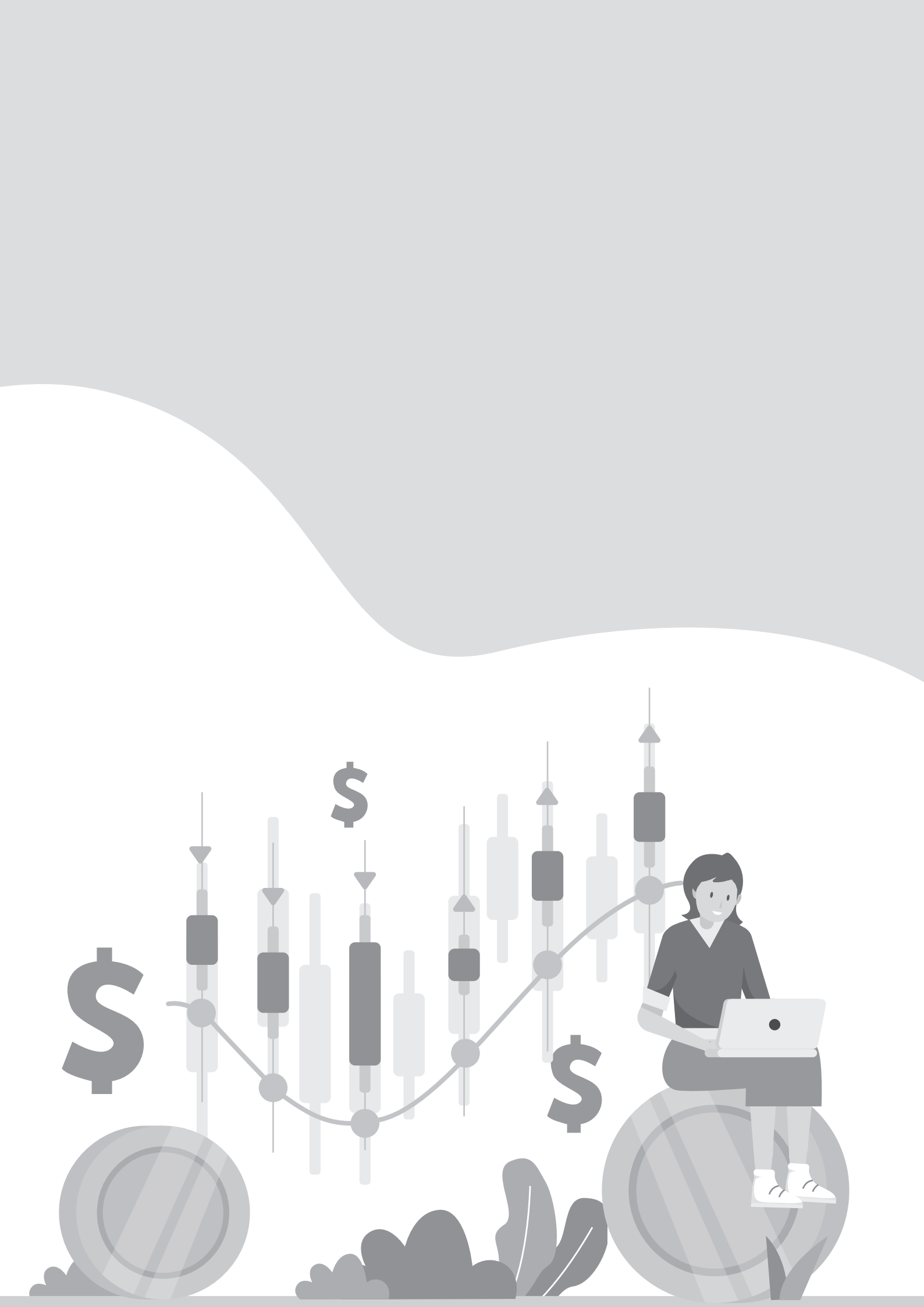
En tal virtud, con el propósito de proteger el ahorro de los depositantes, afiliados y pensionistas, promover la supervisión prospectiva y preventiva, y propiciar la generación de sistemas financieros inclusivos; la gestión de la actual administración al frente de la Superintendencia de Bancos, ha adoptado diversas acciones dentro de su ámbito de competencia: i) luego de un profundo diagnóstico se presentó ante la JPRMF y la Asamblea Nacional, de Reformas al Código Orgánico Monetario Financiero (COMF); buscando mejorar la eficiencia y eficacia de la supervisión prudencial basada en riesgos acorde con las mejores prácticas internacionales con asistencia técnica del Toronto Centre; ii) se ha diseñado y presentado un Programa para la Promoción de la Inclusión Financiera (IFN) ante el Ministerio de Economía y Finanzas; iii) bajo la construcción de un modelo de riesgos, se dispuso a la banca privada el reparto en promedio del 30% de dividendos, haciendo que alrededor del 70% de las utilidades se reinvierta para robustecer la fortaleza patrimonial y así mejorar los márgenes para la concesión de créditos, invertir en tecnología para seguridades informáticas y mejor atención de clientes; iv) se ha mejorado protección a los consumidores financieros con la resolución de trámites y actualización de normativa; v) se han firmado 2 convenios para la transparencia de sus procesos y para la adopción de prácticas del denominado gobierno abierto con FCD y CPC; vi) está en el desarrollo de la implementación de la Norma Antisoborno ISO 37001; vii) se ha presentado ante la JPRMF una propuesta de sistema de tasas de interés para reducir la exclusión financiera, el arbitraje regulatorio y, mejorar la medición del riesgo de crédito; viii) se han suscrito 7 Memorandos de Entendimiento para cooperar con organismos de supervisión extranjeros e intercambiar información para la supervisión consolidada y transfronteriza; ix) se ha presentado a la JRPMF una propuesta de creación de Fondo de Apoyo a la Mipyme, cadenas de valor y el empleo para sostener la cadena de pagos, la reconstrucción del aparato productivo y proporcionar alivio financiero a las personas, mipymes y empresas afectadas por el COVID-19, entre otras, mencionadas a detalle en el texto, que han sido impulsadas de manera invariable para promover la generación de sistemas financieros inclusivos.



Finalmente, es importante reforzar los lazos con una inclusión financiera innovadora, basada en el liderazgo, la diversidad, la innovación, la cooperación y la proporcionalidad y ajustada a un marco legal que refleje las condiciones propicias para su consolidación, al mismo tiempo que proteja la estabilidad financiera de los consumidores.

Uno de los grandes retos para la industria bancaria será que aporte la generación de un sistema financiero inclusivo, a través del incremento del “acceso” y “uso” de servicios financieros formales, y de la promoción de procesos que fortalezcan la “educación financiera” y “protección al consumidor financiero”, lo que permitirá impactar de manera positiva al desarrollo y bienestar financiero de los ecuatorianos. Todo esto como el actor clave, que se suma al esfuerzo de otros actores nacionales que comparten este objetivo, y que apuntala su industria teniendo presente también, su importancia para el desarrollo.

Teniendo presente además que, FMI y Banco Mundial en los ejercicios que se estarán practicando a partir de este año 2020, en el Programa de Evaluación del Sector Financiero (FSAP, por sus siglas en Inglés) tendrán a la inclusión financiera como tema transversal. Así como en la evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de los cuales 7 (siete) servirán, según el FMI para hacer que la información de acceso financiero desglosada por género sea una parte integral y estándar de la “Financial Access Survey” en el futuro. Lo cual permitirá para mejorar el crecimiento económico, reducir la desigualdad de ingresos y preservar la estabilidad financiera.



## **VIII. Bibliografía**

Alianza para la Inclusión Financiera (AFI, por sus siglas en Inglés), (2019, 2020), Notas de prensa.

Arregui, R. (2019). Memoria XIX Foro Ecuatoriano de Inclusión Financiera. Ecosistemas digitales: un desafío a las finanzas sostenibles e inclusivas. Manta.

Arregui, R., Guerrero, R., Espinosa, S., Murgueytio, J., & Focke, K. (2012). De la Definición de la Política a la Práctica: Haciendo Inclusión Financiera. Nuevo Eje Estratégico del Banco Central Ecuador. Quito: El Chasqui.

Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi: Tribunal Constitucional del Ecuador. Registro Oficial Nro 449.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2014). Código Orgánico Monetario y Financiero. Quito.

Astorga, A., & Morillo, J. (2010). Acceso al crédito en el Ecuador; retorno a la represión financiera?

Azar, K., & Mejía, D. (2020). La inclusión financiera de las mujeres frente al COVID-19. Obtenido de vISIONES: <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2020/05/la-inclusion-financiera-de-las-mujeres-frente-al-covid19/>

Azar, K., Lara, E., & Mejía, D. (2018). Inclusión Financiera de las mujeres en América Latina. Situación actual y recomendaciones de política. Corporación Andina de Fomento.

Banco de Desarrollo para América Latina (CAF). (2013). La educación financiera en América Latina y el Caribe. Situación actual y perspectivas.

Banco de Desarrollo para América Latina (CAF). (2014). Encuesta de Medición de Capacidades Financieras en los Países Andinos. Informe para Ecuador 2014. Perú.

Banco Mundial. (2017). Global Financial Inclusion and Consumer Protection Survey. Washington DC.

Banco Mundial. (2017). The Global Findex Database. Washington, DC.: World Bank Group.

Banco Mundial, (2019, 2020), notas de prensa.

Banco Mundial. (2020). Banco Mundial. Inclusión financiera. Recuperado el abril de 2020, de <https://www.bancomundial.org/es/topic/financialinclusion/overview>

Banco de Pagos Internacionales (BIS, por sus siglas en inglés) - Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS, por sus siglas en Inglés), (septiembre de 2016), "Orientaciones sobre la aplicación de los Principios Básicos para una supervisión bancaria eficaz a la regulación y supervisión de instituciones relevantes para la inclusión financiera".

Casas, J. M. (13 de 11 de 2019). Ley de Urgencia Económica. Reducción de tarifas. (A. Pinoargote, Entrevistador)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). La matriz de la desigualdad social en América Latina. Santiago.

Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. (2011). Principios Básicos para una supervisión bancaria eficaz. Banco de Pagos Internacionales.

Consumer Financial Protection Bureau. (2015). Measuring financial well-being. A guide to using the CFPB Financial Well-Being Scale. Washington.

Correa, R., & García, D. (2020). Escenarios de impactos potenciales del COVID-19 en la pobreza. Loja: UTPL.

Cueva, S. (2012). Inclusión social y servicios financieros: una interesante oportunidad. En R. Arregui, R. M. Guerrero, S. Espinosa, J. Murgueytio, & K. Focke, Inclusión financiera. Aproximaciones teóricas y prácticas. (pág. 13). Quito.

Díaz, R. (2018). Determinantes de la Tasa de Morosidad de la Cartera Bruta de Consumo: Desde la visión de los datos de panel dinámicos. Superintendencia de Bancos.

Economist Intelligence Unit. (2018). Microscopio global de 2018. El entorno propicio para la inclusión financiera y la expansión de servicios financieros digitales. Nueva York.

Federación Latinoamericana Bancaria, FELABAN. (2016). II Informe de Inclusión Financiera. Panamá: Federación Latinoamericana Bancaria, FELABAN.

Golman, M., y Bekerman, M. (11 de abril de 2018). ¿Qué determina la morosidad en las microfinanzas? El caso de la Asociación Civil Avanzar. Revista Problemas del Desarrollo, 127-151.

Fondo Monetario Internacional (IMF, por sus siglas en Inglés), (2019, 2020), notas de prensa.

Guerrero, R. (30 de octubre de 2014). Impulsar la inclusión financiera. El Universo.

Guerrero, R. (14 de abril de 2016). Dinero electrónico, ¿ahora sí será? El Universo.

Guerrero, R. (20 de mayo de 2017). Dinero electrónico, asunto de confianza. El Universo.

Guerrero, R. (05 de mayo de 2018). ¿La economía en espera? El Universo.

Guerrero, R., Espinosa, S., & Focke, K. (2012). Aproximación a una Visión Integral de la Inclusión Financiera: aspectos conceptuales y casos prácticos. En Inclusión Financiera. Aproximaciones Teóricas y Prácticas.

Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos. (2019). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU). Indicadores de Pobreza y Desigualdad. Quito.

Jaramillo, C. (02 de julio de 2020). Latinoamérica y el Caribe debe repensar su futuro y el momento es ahora. El País.

Organización de las Naciones Unidas. (25 de septiembre de 2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado el 1 de julio de 2020, de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Rojas-Suárez, L., & Pacheco, L. (2017). Índice de prácticas regulatorias para la inclusión financiera

en América Latina: Facilitadores, Promotores y Obstaculizadores. Madrid: BBVA Research.

Secretaría Técnica Toda Una Vida. (2017). Plan Toda Una Vida 2017-2021. Quito.

Sen, A. (2000). Social Exclusion: Concept, application, and scrutiny. Manila: Asian Development Bank.

Smart Campaign. (2015). Principios de Protección al Cliente: Modelo de Ley y Comentario para la Protección del Consumidor Financiero.

Superintendencia de Bancos. (2020). Capítulo III.- De la protección y defensa de los derechos del consumidor financiero de las entidades públicas y privadas del sistema financiero nacional y de los beneficiarios del sistema de seguridad social. Quito.

Superintendencia de Bancos. (2020). Capítulo III.- Normas para las entidades de los sectores financieros público y privado sobre prevención de lavado de activos, y del financiamiento de delitos como el terrorismo". Quito.

Thaler, R. (2005). Avances en finanzas conductuales (Vol. II). Princeton University Press.

World Economic Forum. (2019). The Global Competitiveness Report. Geneva: World Economic Forum.





RUTH ARREGUI SOLANO

Superintendente de Bancos para el periodo 2019-2024, cuenta con una amplia trayectoria profesional en el sector financiero, económico, social, ambiental y educativo. Ha desempeñado cargos como Gerente General del Banco Central del Ecuador (2011-2013); Intendente General en la Superintendencia de Bancos (2008-2009), consultora nacional e internacional, docente universitaria, capacitadora y autora de varias publicaciones relacionadas con el ámbito financiero.



ROSA MATILDE  
GUERRERO MURGUEYTIO

Asesora General en Supervisión. Basada en Riesgos e Inclusión Financiera de la Superintendencia de Bancos. Se ha desempeñado como Directora Ejecutiva por Ecuador y Chile en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ex Directora Ejecutiva por Ecuador y Colombia en BidInvest, Especialista en mercados financieros y valores del BID, entre otros cargos de alta relevancia internacional y nacional. Docente, autora y coautora de publicaciones especializadas en economía y finanzas.



KARINA PONCE SILVA

Directora Nacional de Atención y Educación al Ciudadano de la Superintendencia de Bancos, economista por la UTPL, cuenta con un diplomado en Economía Política por la Universidad Complutense de Madrid y en Estrategias de Desarrollo y Sistemas de Innovación por CLACSO. Se ha desempeñado como Docente y ha trabajado como Consultora en la gestión de proyectos de desarrollo con enfoque de género para el sistema de educación superior y el sistema de justicia.



Centro  
de Investigaciones



🐦 [superbancosEC](#)  
📘 [SuperintendenciadeBancosEc](#)  
🌐 [www.superbancos.gob.ec](#)  
📍 Av. 12 de Octubre N24-185 y Madrid. - Ecuador  
☎ Teléfono: (593)-299 76 00 / (593) 299 61 00

🐦 [uees\\_ec](#)  
📘 [universidadespirit Santo](#)  
🌐 [www.uees.edu.ec](#)  
📍 Km. 2,5 La Puntilla,  
Samborondón

[ceninv@uees.edu.ec](mailto:ceninv@uees.edu.ec)  
Teléfono: (593-4) 283 5630 Ext: 1319 - 1317