Banco Central del Ecuador

ESTABILIDAD FINANCIERA EN EL ECUADOR: PROPUESTA CONCEPTUAL

Apuntes de Economía No. 70

APUNTES DE ECONOMÍA

Subgerencia de Programación y Regulación

Dirección Nacional de Riesgo Sistémico

ESTABILIDAD FINANCIERA EN EL ECUADOR: PROPUESTA CONCEPTUAL

Apuntes de Economía No. 70

Noviembre, 2022

Elaborado por:

El equipo de trabajo se integró con las siguientes personas y entidades.

Banco Central del Ecuador

Dirección Nacional de Riesgo Sistémico

- María Isabel Camacho Cárdenas
- Xiomara Arias Narváez
- Olga Delgado Del Hierro
- Ana Francisca Proaño Ordóñez
- Dennys Andrade Suárez

Corporación de Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados

- Silvia Espinosa Sánchez

Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros

- Lisette Camposano Castro
- Juana Rodas Suárez

Superintendencia de Bancos

- Nelly Charco Pastuña
- Mirian Muñoz Solano
- Kathia Vera Carreño
- Luis Guasgua Amaguaña
- Roberto Neira Ocampo
- Humberto Tutiven Romero
- Fabricio Lovato Arteaga

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria

Junta de Política y Regulación Monetaria

Junta de Política y Regulación Financiera

Banco Central del Ecuador

Mgs. Guillermo Avellán Solines
GERENTE GENERAL

Mgs. Gabriela Córdova Montero
SUBGERENTE DE PROGRAMACIÓN Y REGULACIÓN

Mgs. María Isabel Camacho
DIRECTORA NACIONAL DE RIESGO SISTÉMICO

Diseño, Diagramación y Procesamiento
Gestión Analítica e Inteligencia de Datos

Dirección Nacional de Riesgo Sistémico
Subgerencia de Programación y Regulación
BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

Apuntes de Economía

ISSN: 1390 – 1214

https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Apuntes/indapun.htm

Se permite la reproducción de este documento, siempre y cuando se cite la fuente

2022. © Banco Central del Ecuador
www.bce.ec

Respecto de este apunte de economía

En el marco de los talleres de Estabilidad Financiera en el que participaron las autoridades y delegados de las entidades involucradas: Junta de Política y Regulación Monetaria, Junta de Política y Regulación Financiera, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, Corporación de Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados; y Superintendencia de Compañías Valores y Seguros; el Banco Central del Ecuador presentó una propuesta de definición común para la Estabilidad Financiera que permitió enfocar el trabajo analítico de las autoridades involucradas en esta área. Estos talleres, realizados en los meses de mayo y julio, contaron con el apoyo de la experta Silvina Vatnick , como parte del programa de Asistencia Tecnica sobre Estabilidad Financiera de la OTA (Oficina de Asistencia Técnica) del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos al Banco Central del Ecuador.

A partir de los comentarios y aportes recibidos de la mayor parte de las entidades, se generó este primer documento que plantea el marco conceptual de la estabilidad financiera para el Ecuador.

Resumen

Este apunte presenta una propuesta de marco conceptual para la estabilidad financiera en Ecuador, a través de su representación como parte de un sistema, una pieza fundamental en la consecución del crecimiento y desarrollo. En un esfuerzo para trabajar en conjunto, cada uno en el ámbito de sus competencias, se identifican los actores relevantes; así como los principales aspectos que permiten alcanzarla y mantenerla en el país.

El documento contiene la sistematización de los diferentes bloques que caracterizan la estabilidad financiera en el Ecuador; la identificación de posibles perturbaciones y brechas existentes con relación a las mejores prácticas internacionales en materia financiera; y, las políticas macro prudenciales que permiten reforzar la regulación, la supervisión y la gestión del riesgo de los intermediarios bancarios y no bancarios. Finalmente, se destaca la importancia de contar con mecanismos eficientes de gestión de crisis, para minimizar el costo social de la salida del mercado de un intermediario financiero y garantizar la provisión de servicios.

Abstract

This economy note presents a proposal of a conceptual framework for financial stability in Ecuador, through its representation as part of a system, a fundamental piece in achieving growth and development. In an effort to work together each one in the scope of their competences, we identify the relevant actors; as well as the main aspects related to achieving and maintaining it in the country.

The document contains the systematization of the different blocks that characterize financial stability in Ecuador; the identification of possible disturbances and existing gaps in relation to the best international practices in financial matters; and, the macro prudential policies that allow strengthening the regulation, supervision and risk management of banking and non-banking intermediaries. Finally, we highlight the importance of having efficient crisis management mechanisms to minimize the social cost of a financial intermediary exiting the market and guarantee the provision of services.

Contenido

1. INTRODUCCIÓN 3
2. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA ESTABILIDAD FINANCIERA 4
2.1. Estabilidad financiera: definiciones y propuesta para Ecuador 4
2.2. Equilibrio macroeconómico 5
3. ESTABILIDAD FINANCIERA 8
3.1. Caracterización en Ecuador 8
3.1.1. Intermediación financiera 8
3.1.2. Gobernanza 10
3.1.3. Tratamiento regulatorio 14
3.1.4. Inclusión financiera y digitalización de la intermediación 18
3.2. Mejores prácticas y estándares internacionales 20
3.2.1. Estándar para la gestión de riesgos 20
3.2.2. Estándar de contabilidad y auditoría 21
3.2.3. Estándar para la lucha contra el lavado de activos 23
3.3. Riesgos y vulnerabilidades 25
3.4. Políticas macroprudenciales - herramientas e instrumentos 27
3.5. Mecanismos de resolución de crisis 28
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 30
5. BIBLIOGRAFÍA 32

1. INTRODUCCIÓN

La pandemia del COVID-19 afectó fuertemente al Ecuador en un momento en el que venía atravesando una época con bajo crecimiento económico y elevada deuda. El año 2020 cerró con una contracción del Producto Interno Bruto (PIB) real de -7,8% y un incremento de la relación deuda consolidada/PIB de 10 puntos porcentuales, que representó el 61% del PIB. Los efectos de la pandemia tanto en la oferta (cierre de empresas y reducción de precios del petróleo) como en la demanda (reducción del consumo e incremento del desempleo), así como los *shocks* negativos de la rotura de los oleoductos del Sistema de Oleoducto Transecuatoriano (SOTE) y del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) provocaron que la contracción de la economía ecuatoriana sea mayor a la experimentada por la región latinoamericana y el Caribe del 6,9% (Fondo Monetario Internacional, 2022).

Para el 2021, la actividad económica de Ecuador presentó una recuperación, con un crecimiento del 4,2%, explicado por el dinamismo del consumo de los hogares, gracias al efectivo proceso de vacunación[1] y el mejoramiento en los indicadores de empleo[2]. Además, la paulatina recuperación mundial y la consecuente mejora de la demanda de bienes de exportación, generó un superávit de la cuenta corriente de la balanza de pagos de 2,9% del PIB (superior al 2,7% de 2020).

En el panorama monetario, el reordenamiento de las finanzas públicas del país le permitió acceder a mayores líneas de financiamiento externo, la mejora de los precios del petróleo y la confianza del sector privado, que mejoró en el último año su ingreso neto de divisas, fueron factores que permitieron cerrar el 2021 con un nivel record de Reservas Internacionales (RI) de USD 7.897,8 millones, superior en 9,8% al registrado en 2020. El panorama financiero de 2021 se caracterizó por una importante recuperación del crédito destinado al sector privado y la permanencia de los altos niveles de liquidez, gracias a la evolución sostenida de los depósitos en el sistema financiero. La recuperación de 2021 contrasta con la estimación de crecimiento para 2022 (2,7%), donde la desaceleración mundial, el conflicto Rusia-Ucrania, la elevada inflación internacional y el endurecimiento de las condiciones financieras (que afecta en mayor medida a los países endeudados), plantean un escenario incierto.

En este contexto y a la luz de los riesgos existentes en la economía global, resulta imperativo asignar prioridad a lograr la estabilidad financiera, sobre todo en un país dolarizado como Ecuador. Existen varios conceptos y definiciones de estabilidad financiera, que involucran la capacidad de un sistema financiero de facilitar el desempeño de una economía, de disipar desequilibrios y de adaptarse a entornos de estrés.

[1] A finales de 2021, el 74,4% de la población contaba con las dos dosis de la vacuna.
[2] En diciembre de 2021, la tasa de empleo adecuado fue de 33,7% frente al 30,4% del mismo mes de 2020.

El objetivo de este documento es conceptualizar la estabilidad financiera en el país, a través de su representación como parte de un sistema, no como un concepto aislado, sino como una pieza fundamental en la consecución del desarrollo y crecimiento. En la primera sección se revisan los conceptos de estabilidad financiera, así como la definición propuesta para el país y se identifica la relación con la estabilidad macroeconómica, que incluye a la estabilidad monetaria. En la siguiente sección se sistematizan los diferentes bloques que caracterizan la estabilidad financiera en el Ecuador; en el tercer apartado, se identifican las posibles perturbaciones y las brechas existentes con relación a las mejores prácticas internacionales en materia financiera. En cuarto lugar, se detallan las políticas macroprudenciales que permiten reforzar la regulación, la supervisión y la gestión del riesgo de los intermediarios bancarios y no bancarios. El último bloque hace referencia a la importancia de contar con mecanismos eficientes de gestión de crisis para minimizar el costo social de la salida del mercado de un intermediario financiero y garantizar la provisión de servicios orientado a mantener la estabilidad financiera del sistema. En esta línea, se busca la discusión entre los actores clave del sistema financiero de Ecuador que deberían ser considerados en el diseño, desarrollo e implementación de las políticas económica y financiera y del respectivo marco regulatorio.

2. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA ESTABILIDAD FINANCIERA

La propuesta de un marco para alcanzar y mantener la estabilidad financiera constituye un reto en el Ecuador por la compleja vinculación de temas que confluyen en este concepto. Por un lado, los equilibrios macroeconómicos son una condición necesaria, pero no suficiente para alcanzarla, de la mano de la estabilidad monetaria, que en un contexto de dolarización es requisito indispensable para el correcto funcionamiento de la economía y el desarrollo del país. Por otro lado, las características estructurales de la intermediación financiera, así como los elementos que permitan la identificación temprana de vulnerabilidades, brindan herramientas para la toma de decisiones oportuna, que prevenga la salida de participantes del mercado financiero y evite una crisis sistémica. Políticas que fomenten la inclusión financiera son fundamentales para aliviar la pobreza y lograr un crecimiento inclusivo. Adicionalmente, la nueva forma de gobernar, en búsqueda de la equidad, es un tema pendiente en el país, que debe ir de la mano de un tratamiento regulatorio que garantice el correcto funcionamiento del sistema financiero, aplicable para cada uno de los tipos de intermediarios.

2.1. Estabilidad financiera: definiciones y propuesta para Ecuador

La estabilidad financiera se entiende como la capacidad de un sistema financiero de facilitar el desempeño de una economía y de disipar desequilibrios financieros que surgen de manera endógena o como resultado de serios eventos adversos no anticipados (Schinasi, 2004). Se puede establecer desde un principio de precondiciones, agentes involucrados, identificación y manejo de amenazas, o en función de la ausencia de inestabilidad o de crisis sistémicas (Ponce y Tobio, 2010). Su enfoque debe ser microprudencial y macroprudencial, dentro de un marco conceptual consistente y compatible con las mejores

prácticas internacionales y en un contexto en el cual las diferentes autoridades involucradas articulen instrumentos a su disposición (Borio, 2003) y (Rochet, 2009).

El Banco Central Europeo (2022) la precisa como la ausencia de episodios de crisis o la capacidad de la economía para adaptarse a entornos de estrés. El Fondo Monetario Internacional (FMI) sostiene que un sistema financiero se encuentra en un rango de estabilidad cuando disipa los desequilibrios financieros que surgen de manera endógena o como resultado de eventos adversos e imprevistos significativos (Fondo Monetario Internacional, 2018). Es decir, cuando el sistema es capaz de absorber los choques, principalmente a través de mecanismos de autocorrección, evitando que eventos adversos tengan un efecto disruptivo en la economía real.

En este marco, la propuesta de definición de la estabilidad financiera para el Ecuador es ***"la capacidad del sistema financiero para funcionar adecuadamente, resistir perturbaciones y lograr una correcta y continua asignación de recursos por medio de la intermediación, lo cual permitirá garantizar la inversión productiva nacional, y el consumo social y ambientalmente responsable, en el marco de la consecución de los objetivos de desarrollo del país".***

Esta determinación de estabilidad financiera requiere ampliar el espectro de análisis, para abarcar todo el sistema financiero e incluir sus interrelaciones con el resto de la economía, vinculando a los actores que forman parte de la gobernanza. La estructura de los actores se detallará más adelante, procurando incluir a aquellos que realizan supervisión, regulación micro y macroprudencial, manejo de crisis y partes interesadas con la finalidad de formular una estrategia nacional de estabilidad financiera que potencie el desarrollo del país.

2.2. Equilibrio macroeconómico

El equilibrio macroeconómico permite un sistema de interrelaciones de la economía, entre sectores (real, monetario, financiero, externo y fiscal) y agentes (empresas, consumidores y el Estado), en las cuales todos tengan obligaciones comerciales o financieras que pueden ser cumplidas y generar un círculo virtuoso, que permite el uso eficiente de los recursos de una sociedad y la mejora continua de los niveles de bienestar.

El equilibrio macroeconómico es una condición básica, pero no suficiente, para alcanzar la estabilidad financiera. Actualmente, en el Ecuador existen varias interrelaciones que se posicionan como un reto para lograr el equilibrio, especialmente en cuanto sostenibilidad fiscal, manejo de los flujos del sector externo y relación ahorro – inversión.

El sector fiscal es un actor importante en la economía por estar altamente vinculado con otros sectores y por su capacidad de generar de forma acelerada fluctuaciones en algunas variables económicas (deuda, inversión, crecimiento económico, entre otros). Esta importancia es mayor en una economía dolarizada como la ecuatoriana, al ser la fuente principal de intervención ante desequilibrios. En este sentido, es clave el relacionamiento

del Estado con los actores del sistema financiero, considerando que el Estado es uno de los principales participantes en el mercado de dinero y de capitales. De igual forma, la relación con el sector real y externo es relevante, dado que el petróleo es una de las principales fuentes de ingresos, de ahí la importancia de implementar las reglas fiscales incluidas en las reformas al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2020), como es la creación del Fondo de Estabilización[3] relativo a los ingresos provenientes de la explotación y comercialización de recursos naturales no renovables.

El sector externo representa la relación de una economía con el resto del mundo, es decir la capacidad de una economía de generar recursos suficientes para adquirir bienes, servicios o financiamiento del exterior. En el caso de la economía ecuatoriana, los resultados del sector externo medidos por la balanza de pagos son fundamentales ya que no puede utilizar la política monetaria para amortiguar choques externos, al ser una economía dolarizada. Por lo que cualquier tipo de flujo externo, sea comercial o financiero tiene un efecto directo en las RI [4], en la liquidez de la economía y en el balance del Banco Central del Ecuador (BCE).

La balanza de pagos al junio de 2021, muestra que el Ecuador mantiene recursos excedentarios para financiar transacciones con el sector externo por USD 2.211,8 millones[5], lo cual se explica por una mejora de la cuenta corriente y específicamente del aporte de la balanza comercial de bienes (resultado de la evolución positiva del precio del petróleo y de las exportaciones de camarón) y del ingreso secundario por USD 2.060,7 millones (donde destacan las remesas de migrantes). En este contexto, el monitoreo de este sector es importante para identificar posibles choques en la economía.

Actualmente el escenario internacional presenta gran incertidumbre, tanto por las condiciones económicas pospandemia, como por el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania y el efecto de las políticas monetarias contractivas que podrían propiciar un menor flujo de capitales para la región y la postergación de decisiones de inversión a nivel mundial. El incremento de las tasas de interés internacionales puede ser una limitante para el acceso a fuentes de fondeo externas por parte de las entidades financieras nacionales. Este escenario incierto se contrapone con el incentivo por parte del gobierno de atracción de inversiones y capitales financieros externos.

Por su parte, el ahorro que realiza un país es fundamental para financiar nuevas inversiones, que permitan un mayor crecimiento. La intermediación financiera vincula a los sectores de

[3] La creación del Fondo de Estabilización está sujeto al cumplimiento de la Regla de deuda y otras obligaciones de pago del sector público no financiero y Seguridad Social que, de acuerdo a la información del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), al 31 de julio de 2022, se encuentra en 55% y se espera alcanzar el 40% hasta 2032.

[4] Las RI se definen como el monto en moneda extranjera que dispone el BCE de manera inmediata para cumplir con sus obligaciones como agente financiero del gobierno y banco de bancos, el total de activos externos de alta liquidez que tienen una contrapartida en los pasivos del BCE. Es importante resaltar que las RI se afectan exclusivamente a través de los flujos de ingreso y salida de divisas con el exterior y a través de la demanda neta de efectivo que las instituciones financieras realizan a las bóvedas del BCE garantizando de este modo la disponibilidad del circulante en la economía doméstica.

[5] Corresponde al préstamo neto, que es el saldo de la cuenta corriente y la cuenta de capital.

la economía que tienen recursos excedentarios con los sectores deficitarios (que tienen necesidades de inversión o consumo). En el Ecuador, el ahorro nacional[6] (privado y público) desde el 2018 hasta 2020, ha mantenido niveles promedio de 26% del PIB, mientras que la inversión bruta (privada y pública) pasó de 27% en 2018 a 26% del PIB en 2021. El reto es intensificar los niveles de ahorro local y/o externo para generar mayor inversión y acompañarla de políticas de reducción de la pobreza y desigualdad, que coadyuven al crecimiento inclusivo.

Finalmente, es crucial analizar la política monetaria en una economía dolarizada, donde la dinámica operativa de los activos y pasivos del BCE dan cuenta de la estabilidad del sistema monetario. Esta dinámica operativa se concreta a través de las Reservas Internacionales[7], las cuales se definen como el total de activos externos en divisas e instrumentos financieros que posee el BCE frente a no residentes, denominados en divisas que sean convertibles, líquidos y de libre disponibilidad. Dicho de otra forma, las Reservas Internacionales son activos que permiten cumplir con las obligaciones como agente financiero y banco de bancos del BCE.

Las RI se registran como los activos más líquidos en el balance del BCE y su contrapartida en el pasivo corresponden a los depósitos que las instituciones financieras (públicas, privadas y de la economía popular y solidaria) y el sector público no financiero mantienen en el BCE. Los flujos que incrementan las RI provienen principalmente de los ingresos de las exportaciones y del endeudamiento externo necesario para apalancar el desarrollo. De su parte, las RI disminuyen fundamentalmente a partir de la adquisición de productos y servicios importados que requiere la economía, demandado por los hogares y las industrias; así como, por la cancelación de las obligaciones de crédito asumidas por la República. Desde esa perspectiva la RI es el producto de la suma de los flujos de ingreso y egreso.

El BCE como custodio de la dolarización es el responsable de la administración de las RI. Contar con un adecuado nivel de RI permite que el país pueda disponer de productos finales e intermedios cuya producción no se genera en el territorio nacional. De igual forma, el nivel adecuado de RI garantiza que los ciudadanos cuenten con la cantidad de billetes y monedas necesarias para la transaccionalidad del mercado local y garantiza la disponibilidad de los recursos de las entidades financieras depositados en el BCE.

[6] Ecuador *Macroframework* FMI, datos del 2021 son provisionales.
[7] Código Orgánico Monetario y Financiero, artículo 137.

3. ESTABILIDAD FINANCIERA

En esta sección se sistematiza los diferentes bloques propuestos para analizar la estabilidad financiera. En primer lugar, se realiza una caracterización del Ecuador en términos de intermediación financiera y gobernanza, entre otros. A continuación, se revisan las mejores prácticas y estándares internacionales tanto para la gestión de riesgos como la contabilidad y lucha contra el lavado de activos. A partir de lo cual se comentan los principales riesgos y vulnerabilidades que enfrenta el sector financiero; así como las herramientas e instrumentos de las políticas macroprudenciales. Por último, se presentan los mecanismos de resolución de crisis, que para el Ecuador involucran al Seguro de Depósitos y Fondo de Liquidez.

3.1. Caracterización en Ecuador

3.1.1. Intermediación financiera

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la intermediación financiera es una actividad productiva en la que una unidad contrae pasivos por cuenta propia con el fin de adquirir activos financieros mediante realización de transacciones financieras en el mercado. El rol de los intermediarios financieros es canalizar los recursos de los agentes superavitarios a los agentes deficitarios actuando como intermediarios entre ellos. Este flujo de recursos es indispensable para que se desarrollen las actividades económicas. Sin embargo, también es necesaria la presencia de los entes de control que velen por las buenas prácticas y precautelen los riesgos inherentes a esta actividad.

Comprender los aspectos que conlleva la intermediación y en general las actividades financieras[8] dados los riesgos de asimetría de la información y los asociados con el intercambio, es fundamental para la estabilidad financiera. Esta comprensión debe ser completa para los supervisores y hacedores de política con el objetivo de prevenir posibles disrupciones en la intermediación que podrían derivar en vulnerabilidades sistémicas.

A nivel internacional, se distinguen dos tipos de intermediarios: los bancarios y los no bancarios; mientras que en el Ecuador la intermediación[9] se ha clasificado por entidades que corresponden al sector financiero privado (SFPr), sector financiero público (SFPu), y sector financiero popular y solidario (SFPS).

[8] En el Ecuador las operaciones y servicios que son considerados parte de la actividad financiera fueron reformuladas por la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia COVID-19.

[9] En el COMF artículos 160, 161, 162 y 163 se define la integración del sistema financiero nacional y la conformación de cada uno de los sistemas. Dentro de los SFPr y SFPS se incluyen las empresas de servicios financieros y de servicios auxiliares.

Actualmente el SFPr se encuentra conformado por 24 bancos, uno de los cuales tiene capital estatal[10], el SFPu está conformado por 2 bancos y 2 corporaciones (3 poseen capital estatal, el MEF es el principal accionista); y el SFPS al que pertenecen las cooperativas de ahorro y crédito de los 5 segmentos[11], la caja central y las asociaciones mutualistas (Tabla 1).

Los bancos privados brindan créditos comerciales, de consumo, vivienda, microcrédito y educativo. Los créditos comerciales y de consumo concentran el 84% de su cartera (46% y 38% respectivamente). Por su parte, la banca pública coloca crédito dirigido a un determinado sector de acuerdo a los fines para los que fueron creados. En el caso de BanEcuador, está facultado a ofrecer microcréditos (representa el 85% de la cartera total) y créditos productivos (14,6%) y consumo (0,4%). El Banco de Desarrollo (BDE) impulsa financiamiento para el desarrollo local, por lo que el 93% de su cartera corresponde a inversión pública. La Corporación Financiera Nacional (CFN) y la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS) destinan crédito productivo a las organizaciones privadas y del sector financiero popular y solidario. Cabe señalar que en cumplimiento al Decreto Ejecutivo No. 406[12] se ha iniciado el proceso de fusión entre BanEcuador y la CFN.

Con la finalidad de homologar el esquema de intermediarios financieros a nivel internacional, se han clasificado las entidades como se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 1. Intermediarios Financieros en el Ecuador

Número de entidades y nivel de activos, junio 2022

SECTOR	ACTORES	NÚMERO DE ACTORES	NIVEL DE ACTIVOS (Millones de dólares)
Sector financiero privado	Bancos	24	52.679
Sector financiero popular y solidario	Cooperativa de ahorro y crédito[2]	458	23.654
	Mutualistas	4	1.207
	Cajas centrales	1	532
Sector financiero público	Bancos[1]	3	29.734
	Corporaciones	2	3.694
Sistema de seguro privado	Compañías de seguros	28	1.946
	Compañías de reaseguros	1	51
Sistema nacional de valores	Bolsas de valores	2	15.702[3]

Notas:

[1] Incluye los fondos administrados por el BIESS

[2] Incluye los 5 segmentos cooperativos

[3] Corresponde a los montos negociados en renta fija y variable de enero a diciembre de 2021

Fuente: SB, SEPS, SCVS, BVQ

[10] Banco del Pacífico cuyo proceso de venta está en marcha.

[11] La clasificación de los segmentos se realiza en función del nivel de activos y existen 5 segmentos: segmento 1 con activos mayores a USD 80 millones; segmento 2 activos mayores a USD 20 millones y hasta USD 80 millones; segmento 3 activos mayores a USD 5 millones y hasta USD 20 millones; segmento 4 mayor a USD 1 millón y hasta USD 5 millones; y segmento 5 hasta USD 1 millón e incluye cajas de ahorro, bancos comunales y cajas comunales.

[12] De 25 de abril de 2022.

El Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS) administra los fondos previsionales públicos del IESS y atiende los requerimientos de sus afiliados activos y jubilados, en términos de servicios financieros, pero no capta recursos directamente del público. Es fundamental considerarlo como un participante de la estabilidad financiera, ya que es un actor importante tanto en el segmento inmobiliario (vivienda), como del financiamiento al gobierno.

Además de los intermediarios que conforman el sistema financiero nacional de acuerdo al COMF, se consideran actores en la estabilidad financiera al sistema de seguros privados; y al sistema nacional de valores. El primer sistema está conformado por 28 empresas de seguros y 1 empresa de reaseguro; mientras que el sistema nacional de valores contempla a la Bolsa de Valores, que es la compañía que brinda los mecanismos para negociar valores y a las casas de valores quienes efectúan la intermediación de valores[13] a través de las bolsas.

En la estabilidad financiera es importante considerar las asimetrías que puedan presentarse en el esquema de intermediación, en especial las referentes a información, regulación o concentración. Por ejemplo, la concentración es relevante ya que los líderes o mayores participantes pueden obtener ventajas sobre sus pares y ser una fuente de riesgo para la estabilidad financiera en caso de presentar problemas. El sistema financiero ecuatoriano presenta una alta concentración tanto en el SFPr como en el SFPS. En el sistema de bancos privados, el mayor banco del país representa el 26% del total de activos y los 4 bancos grandes constituyen el 63% del total de este sistema. Por el lado de las cooperativas, las del segmento 1 concentran el 82% de activos del total de cooperativas y dentro de este las 3 cooperativas más grandes poseen el 32% de activos totales de dicho sector. En el caso de las mutualistas, la concentración es mayor, ya que una entidad posee el 72% del total de activos de este grupo.

Si bien en el caso de las entidades del sector financiero público no existe concentración, ya que cada una tiene una naturaleza específica, al tener como accionista principal al Ministerio de Economía y Finanzas, podría presentar riesgo implícito de financiación en caso de una crisis.

3.1.2. Gobernanza

Para el Banco Mundial (2005) la gobernanza es un conjunto de procesos e instituciones a través de las cuales se determina la forma en que se ejerce el poder en un país para desarrollar sus recursos económicos y sociales. Se la puede entender como un proceso de adopción de decisiones y hace referencia a una nueva forma de gobernar, busca la equidad y la igualdad.

[13] A nivel nacional existen 40 casas de valores.

Este término se utiliza desde la década de 1990 para designar la eficacia, calidad y buena orientación del Estado. En la actualidad, alude a un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción del Estado y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado (Quintana, 2016).

Definir una estructura de gobernanza clara y contar con una legislación que establezca funciones específicas y que no se contrapongan en cada uno de los niveles de decisión, es fundamental para la estabilidad financiera. Dicha estructura conducirá a una ordenada toma de decisiones entre las instancias y delineará políticas claras, para afrontar desequilibrios macroeconómicos importantes que desemboquen en crisis financieras.

La gobernanza se presenta en los distintos niveles de decisión de un país. El primer nivel lo conforman los hacedores de política. En el caso de Ecuador, los hacedores de política están representados por la Junta de Política y Regulación Monetaria (JPRM) y la Junta de Política y Regulación Financiera (JPRF). El segundo nivel está integrado por los supervisores: Superintendencia de Bancos (SB), Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (SCVS); y otros actores relevantes como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Corporación de Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados (COSEDE) que no dicta políticas, sin embargo, sí expide resoluciones para las entidades. Finalmente, en el tercer nivel de decisión se encuentran los intermediarios financieros[14].

La Ley Orgánica Reformatoria al COMF[15] para la Defensa de la Dolarización, publicada el 3 de mayo de 2021, define las facultades otorgadas a cada uno de los actores (Figura 1), de la siguiente forma:

La JPRF es la responsable de la formulación de la política y regulación crediticia, financiera, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada. En las deliberaciones de esta Junta participan con voz, pero sin voto, el Presidente de la JPRM, el Superintendente de Bancos, el Superintendente de Economía Popular y Solidaria, el Superintendente de Compañías Valores y Seguros, el Presidente del Directorio de la COSEDE y un delegado del ente rector de las finanzas públicas.

Entre las funciones de la JPRF está evaluar los riesgos a la estabilidad financiera y emitir regulaciones macroprudenciales dentro del ámbito de su competencia, en consulta con la JPRM, sin prejuicio de su independencia; emitir el marco regulatorio prudencial al que deben sujetarse las entidades financieras, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada, marco que deberá ser coherente y no dar lugar al arbitraje regulatorio; regular la constitución, operación y liquidación de fondos y negocios fiduciarios relacionados con el mercado de valores. Adicionalmente, deberá presentar un

[14] Ver Tabla 1.
[15] Código Orgánico Monetario y Financiero artículos 13, 26 y 47.1.

informe de Estabilidad Financiera a la Asamblea Nacional, el cual debe ser elaborado en coordinación con el BCE y las superintendencias.

Por su parte, la JPRM es responsable de la formulación de la política monetaria, máximo órgano del gobierno del BCE quien instrumentará esta política. En las deliberaciones de la Junta participan con voz, pero sin voto, el Presidente de la JPRF, Gerente del BCE y un delegado del ente rector de las finanzas públicas. En lo que respecta a la estabilidad financiera, esta Junta tiene como funciones contribuir a la estabilidad financiera del país, en coordinación con la JPRF y los organismos de control; y, evaluar los riesgos a la estabilidad financiera y emitir regulaciones macroprudenciales, dentro del ámbito de su competencia, en consulta con la JPRF, sin perjuicio de su independencia.

El BCE es el encargado de la instrumentación del régimen monetario, formulado por la JPRM, tendiente a fomentar y mantener un sistema monetario estable, coadyuvar a la estabilidad financiera y administrar su balance con el fin de preservar la integridad de la dolarización.

Una coordinación efectiva de las dos Juntas para el desarrollo e implementación de políticas, es fundamental para que no existan disrupciones entre lo que se establezca en el ámbito financiero y monetario, y de esta forma evitar un riesgo a la estabilidad financiera. Adicionalmente, una efectiva gobernanza exige un claro mandato para que el gobierno y los actores desarrollen estrategias que eviten, reduzcan y transfieran riesgos, y a la vez impulsen la actividad económica y aseguren la sostenibilidad fiscal.

Figura 1. Gobernanza en Ecuador

Código Orgánico Monetario y Financiero	
Rectoría	Junta de Política y Regulación Financiera
Actores	Junta de Política y Regulación Monetaria, máximo órgano de gobierno del BCE. SB, SEPS, SCVS, COSEDE, MEF
Regulaciones	•Junta de Política y Regulación Financiera •Junta de Política y Regulación Monetaria para coadyuvar a la estabilidad financiera. •Organismo de control (SB, SEPS, SCVS) •COSEDE

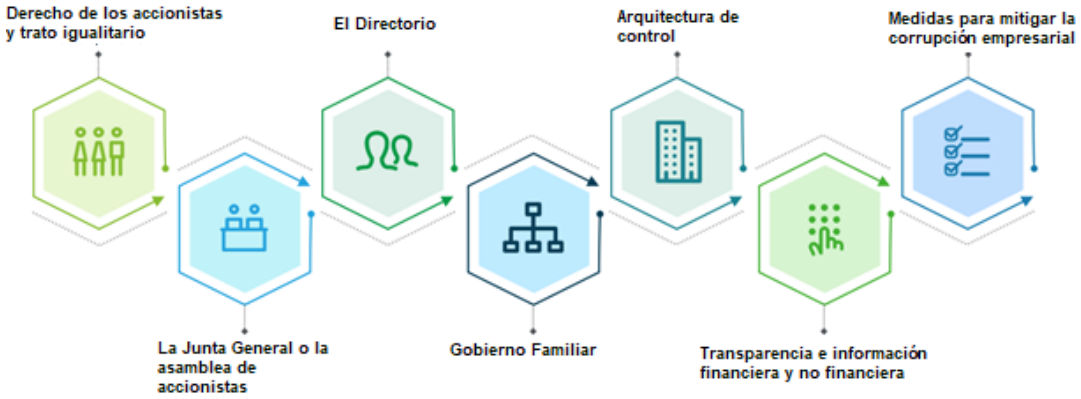
A nivel de entidades financieras, el gobierno corporativo es una de las mejores prácticas de gobernanza que se deben adoptar y es recomendada a nivel internacional. A continuación, se detallan datos importantes respecto a este tema en el Ecuador.

Gobierno corporativo en intermediarios bancarios y no bancarios

El gobierno corporativo es el mecanismo que regula y gestiona las relaciones entre los accionistas, los órganos de gobierno, la administración de la sociedad y sus terceros interesados, a través de la definición y separación de roles estratégicos, operativos, de vigilancia y gestión (Deloitte).

En el Ecuador existen varios esfuerzos por desarrollar las mejores prácticas en cuanto a gobierno corporativo para los intermediarios no bancarios específicamente para compañías y empresas, tomando como pilares los principios de la OCDE y del Grupo de los veinte (G20), impulsados por el Instituto Ecuatoriano de Gobernanza Corporativa. El principal esfuerzo es la Norma Ecuatoriana para el Buen Gobierno Corporativo[16], que establece varios principios regulatorios que se deben ejecutar, conforme lo dispuesto en el respectivo estatuto social de las entidades o compañías. Los ejes que plantea la norma se presentan en la Figura 2.

Figura 2. Norma ecuatoriana para el buen gobierno corporativo - principios básicos



Fuente: Deloitte S-Latam

Un tema que está estrechamente ligado a una sólida estructura de gobernanza es la transparencia. Las estructuras de gobernanza y las políticas de recursos humanos para el cumplimiento regulatorio deben promover la transparencia, profesionalismo y la administración orientada en resultados. En este aspecto, en el Ecuador es obligatorio para las compañías publicar, a través de su página web y mantener actualizada información de sus directores, en la que conste: perfil profesional; otros directorios a los que pertenezca, así como actividad profesional en otras compañías coticen o no en bolsa; y, explicación razonada de su condición de ejecutivo, no ejecutivo o independiente, según corresponda.

Es importante que todas las entidades apliquen los principios de buen gobierno corporativo, y ese es un tema pendiente para el Ecuador, ya que las empresas que no dispongan esto en

[16] Disposición SCVS-INC-DNCDN-2020-0013 emitida por la SCVS el 1 de septiembre de 2020.

su estatuto no están obligadas a ejecutarlas, esto distancia al país de las buenas prácticas y debería ser considerado para su mejora.

Para los intermediarios bancarios y las cooperativas aplican en cada caso, las normativas emitidas por sus respectivos entes de regulación y control, en lo concerniente a gobierno corporativo y gobierno cooperativo. Para los bancos, el gobierno corporativo está conformado por la junta general de accionistas; el directorio y el representante legal[17]; mientras que para las cooperativas su conformación es la siguiente: asamblea general; consejo de administración; consejo de vigilancia y el representante legal[18].

El directorio de los bancos o el organismo que haga sus veces emitirán las políticas y los procesos que permitirán ejecutar las disposiciones de los estatutos o reglamentos, así como otras disposiciones que permitan garantizar un marco eficaz para las relaciones de propiedad y gestión, transparencia y rendición de cuentas. Estas políticas y procesos se formalizarán en un documento que se definirá como el "Código de gobierno corporativo".

En el caso de las entidades de la economía popular y solidaria, el reglamento para el buen gobierno cooperativo será elaborado por un Comité de Gobierno. Este comité será nombrado por el Consejo de Administración y estará conformado por dos socios o representantes de la Asamblea o Junta General. Este documento reflejará los preceptos, lineamientos y procedimientos, para la efectiva ejecución del estatuto, reglamento interno, plan estratégico y otras disposiciones para gestión, transparencia y rendición de cuentas. Estos preceptos se formalizarán en un documento definido como "Reglamento de buen gobierno".

En el ámbito de mercado de valores, no hay norma expresa respecto de prácticas de buen gobierno corporativo y la exigencia de adopción de estas normas es exclusiva de las Bolsa de Valores y del Proveedor y Administrador del Sistema Único Bursátil –SIUB.

3.1.3. Tratamiento regulatorio

La normativa ecuatoriana garantiza la existencia de un marco regulatorio aplicable para cada uno de los tipos de intermediarios financieros, especificando las actividades permitidas para cada grupo de entidades financieras. Adicionalmente, la Constitución de la República (2008), en su artículo 309 dispone que *"El sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado, y del popular y solidario, que intermedian recursos del público. Cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas..."*.

[17] Código Orgánico Monetario y Financiero artículo 407.
[18] Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria artículo 32.

De tal forma que la emisión de las normas macroprudenciales son funciones de la JPRF y JPRM, mientras que las normas específicas son de atribución de los de los entes de control y COSEDE como la Corporación responsable de proponer regulaciones en relación al Fondo de Liquidez y al Fondo de Seguros Privados[19].

La disparidad en el tratamiento regulatorio podría generar efectos no deseados, el momento en que un intermediario específico se aleje de su naturaleza y fin para el cual fue creado y actúe, en la práctica, como otro tipo de intermediario sin cumplir las exigencias aplicables para este. El hecho de que un intermediario se comporte en la práctica como otro, sin serlo, da lugar a arbitraje, el cual puede facilitar o limitar el acceso al crédito.

Entre las diferencias regulatorias en el Ecuador se cuentan: i) el encaje legal, el cual es requerido únicamente para los intermediarios bancarios en el orden del 2% y 5% según el nivel de activos, mientras que para los intermediarios no bancarios no existía dicho requerimiento[20] hasta el año 2021; ii) la constitución del fondo irrepartible como parte del patrimonio de las entidades del sector financiero popular y solidario y que no lo constituye el sector financiero privado; y, iii) el funcionamiento del seguro de depósitos, que de acuerdo al COMF puede ser diferenciada por sector financiero y entidad. Adicionalmente, la cobertura del seguro de depósitos también se encuentra diferenciada para el sector financiero privado y para cooperativas del segmento 1 (frente al resto de segmentos cooperativos). Los requerimientos regulatorios anteriores no aplican para las iniciativas de servicios auxiliares ni *Fintech*, que son reguladas por el BCE y SCVS, de acuerdo a las actividades que desempeñen.

Una barrera de entrada para la intermediación bancaria es el capital mínimo para operar, de USD 11 millones, mientras que, en el sector popular y solidario, las cooperativas de ahorro y crédito debían contar con un capital mínimo de USD 200.000 para su funcionamiento hasta diciembre de 2022[21], pudiendo fusionarse o convertirse para cumplir con este requerimiento. De igual forma, una barrera de entrada para la intermediación no bancaria podría ser la limitación en la constitución de nuevas cooperativas de ahorro y crédito por parte del ente regulador, que podría propiciar la expansión de aquellas de mayor tamaño. Por otro lado, la propiedad como tal se podría considerar como una barrera de salida, puesto que los bancos son generalmente de propiedad de accionistas, quienes son responsables del manejo de recursos y responden con sus propios bienes; en el caso de las cooperativas son organizaciones sin fines de lucro y les pertenecen a sus socios, lo que

[19] COSEDE administra el Seguro de Depósitos y el Fondo de Liquidez de los sectores financiero privado y del popular y solidario y los aportes y recursos que lo constituyen. Además, administra el Fondo de Seguros Privados y los recursos que lo constituyen.

[20] Resolución Nro. JPRM-2022-002-M de 20 de enero de 2022, modifica la normativa de encaje y establece el 3,5% para las entidades del Sector Financiero Privado y Público con activos menores o iguales a USD 1.000 millones, mientras que las que poseen activos mayores a USD 1.000 millones, encajan en 5%. En el caso de las cooperativas segmento 1 y mutualistas la tasa se fijó en el 2%.

[21] Codificación de Resoluciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria, 645-2021-F.

dificulta la respuesta en caso de una liquidación. Los depósitos de los clientes/socios de ambos tipos de intermediarios están garantizados por el Estado aunque en diferentes montos[22].

Otra asimetría se podría dar dentro del sector financiero popular y solidario, al momento en que las cooperativas de menor tamaño se mantienen en segmentos de menor exigencia con el fin de eludir los requerimientos normativos y de información, que son superiores para los segmentos de mayor tamaño.

Existe también una divergencia normativa entre intermediarios bancarios y otros tipos de intermediarios financieros, por ejemplo: administradoras de fondos y fideicomisos, compañías de seguros y particularmente las *Fintech*. Estas diferencias regulatorias existen, y deben existir, por la naturaleza propia de cada tipo de intermediario. Sin embargo, aparecería la posibilidad de arbitraje el momento en que un intermediario se aleja del fin para el cual fue creado y obtiene una ventaja para eludir requerimientos o normativas.

La propiedad del capital también puede constituir otra asimetría, por ejemplo cuando los intermediarios bancarios tienen capital del Estado[23], podrían tener una ventaja comparativa en términos de capitalización, liquidez y rentabilidad sobre otros intermediarios cuyos accionistas son privados. Los intermediarios financieros públicos, por su parte, nacen para atender necesidades de sectores estratégicos y aquellas no cubiertas por la banca tradicional, con tasas de interés preferenciales. No obstante, podría potenciar los riesgos de abuso de poder por parte del Gobierno cuando se desvíe de su fin y se utilicen para favorecer intereses particulares. De hecho, a lo largo de la historia se ha observado que el aumento excesivo de la cartera morosa y la condonación de deudas han llevado a la liquidación de entidades públicas como el Banco Nacional de Fomento (BNF)[24] y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV) y a la aparición de nuevas entidades, como BanEcuador. Los problemas de los intermediarios financieros públicos repercuten directamente en la estabilidad financiera, al requerir financiamiento de la caja fiscal y, por ende, ingresos del país.

En definitiva, una regulación menos exigente para algunos grupos de intermediarios financieros podría afianzar las ventajas competitivas de ciertos sectores, haciendo que su mercado sea más atractivo, al ofrecer mejores tasas de interés, requerir menos garantías y con una mayor probabilidad de no pago considerando el mayor nivel de riesgo.

Un apartado adicional a la regulación de cada entidad financiera constituye las normas que rigen a los conglomerados financieros o grupos económicos. El estudio de estas agrupaciones es importante para tener un marco en el cual se analice la estabilidad financiera, ya que sus interacciones pueden generar tanto efectos positivos, como problemas sistémicos en la economía.

---

[22] Bancos privados, cooperativas del segmento 1 y mutualistas hasta USD 32.000; cooperativas del segmento 2 hasta USD 11.290; segmento 3 hasta USD 5.000; y, segmentos 4 y 5 hasta USD 1.000.

[23] El Banco del Pacífico es el intermediario bancario con el 51% de aportación de capital del sector público.

[24] https://www.primicias.ec/noticias/economia/banco-nacional-fomento-liquidacion-ecuador/

Conglomerados Financieros y grupos económicos

En la literatura internacional se distingue entre grupos económicos y conglomerados financieros, los primeros corresponden a cualquier agrupación de empresas del área financiera y comercial/productiva, bajo propiedad o control común. Mientras que los conglomerados financieros, de acuerdo a Basilea, se refieren a cualquier grupo de compañías bajo control común, cuyas actividades están centradas en el área financiera, en al menos dos diferentes sectores (banca, valores, seguros y administradoras de fondos de pensiones).

En el país también existe la distinción entre ambos grupos. A los conglomerados financieros se los conoce como grupos financieros[25] y se encuentran bajo el control y supervisión de la SB; mientras que los grupos económicos están supeditados a la Ley de Régimen Tributario Interno (LRTI) y, por lo tanto, son vigilados por el Servicio de Rentas Internas (SRI). Cabe indicar, que aquellas compañías constituidas en sociedad son supervisadas por la SCVS. Debido a la amplitud del análisis que comprende ambos grupos, este documento se enfoca en los grupos o conglomerados financieros.

Actualmente, el país cuenta con 5 grupos financieros: Pichincha, Pacífico, Produbanco, Austro y Diners Club. El grupo con la mayor representatividad en activos es el Pichincha con del 48%, le siguen los otros dos con una brecha bastante marcada (21% y 17%, respectivamente) y los dos últimos grupos concentran el 7% cada uno.

La regulación respecto de grupos o conglomerados financieros se estipula en el artículo 290 de COMF: “supervisión consolidada y transfronteriza”, en donde se determina que los organismos de control locales efectuarán la supervisión consolidada de la entidad que hace de cabeza de grupo y de sus integrantes, y requerirán la información que fuera necesaria, sin límite alguno, directamente o a través de ella, a todos los integrantes del grupo. De igual forma, establece que esta supervisión podrá ser realizada en cooperación con organismos de control extranjero, sobre la base de convenios suscritos.

En el tema de conglomerados es importante mencionar la última reforma establecida en la Ley Orgánica de Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal, aprobada el 29 de noviembre de 2021 (la cual modificó al COMF), permitió que *"los accionistas que tengan menos del 25% de las acciones de una entidad del sistema financiero, puedan tener más del 6% de acciones, participaciones o propiedad de entidades no financieras"*. Esta reforma amplía el espectro de operación para los grupos, permitiendo su incursión no solo dentro del sistema financiero, sino en el sistema de mercado de valores y de seguros. De acuerdo a lo expresado por el Presidente de la República, la finalidad de incluir esta disposición es abrir opciones a participantes externos que representen a grupos financieros

[25] Se entenderá por grupo financiero al conformado por más de una entidad que preste un servicio financiero o realice actividades financieras o sea auxiliar del sistema financiero. Un grupo financiero deberá estar integrado al menos por un banco.

y en cuyas jurisdicciones no existen limitantes para que formen parte de entidades fuera del sector bancario, para invertir en el país.

El país requiere un marco regulatorio sólido, que incluya enfoques de riesgo consolidado, como límites de exposición y concentración de riesgos mejorados en el enfoque de Basilea III, y que se aplican en varios países. Adicionalmente, es de interés de los supervisores y hacedores de política observar las interacciones que tienen los participantes dentro de los grupos financieros y, a su vez, considerar la influencia que poseen en la economía, con el fin de medir su impacto en la estabilidad financiera. De igual manera, se debe no solo promover las mejores prácticas, sino también evitar o reducir las asimetrías en el tratamiento de los distintos intermediarios y potenciar la innovación a la par del desarrollo del sector financiero, así como propender a la inclusión financiera, a través de estrategias coordinadas.

3.1.4. Inclusión financiera y digitalización de la intermediación

La inclusión financiera[26] se refiere al involucramiento del cliente o usuario en la gama de productos y servicios que ofrecen tanto los intermediarios bancarios como los no bancarios, así como las iniciativas de servicios auxiliares y de apoyo del sistema financiero, incluidas las *Fintech*[27] y en las alternativas de operaciones de financiación colaborativa o *crowdfunding* en sus diferentes categorías[28]. No solamente corresponde al acceso a una cuenta de ahorros.

De acuerdo a estudios efectuados por (Cámara & Tuesta, 2017) el desarrollo financiero y la inclusión facilitan la producción de información y la colocación de capital; el monitoreo de inversiones y la mejora del control corporativo; y, el manejo del riesgo, la transferencia del ahorro y la simplicidad de las transacciones. De igual forma, las políticas que fomentan la inclusión financiera tanto a nivel individual como empresarial son fundamentales para aliviar la pobreza y lograr un crecimiento inclusivo, hechos que impactan positivamente en la estabilidad financiera de los países[29].

En el país, la inclusión financiera ha mejorado, de acuerdo a las estadísticas del BCE, 79 de cada 100 adultos tuvieron acceso a productos y servicios financieros. Es decir, 9 millones de ecuatorianos estuvieron incluidos en el sistema financiero nacional en 2020,

[26] La inclusión financiera cubre tres dimensiones: accesibilidad, referente al rango de servicios financieros que están disponibles para los clientes; uso, relacionado con el alcance y las formas en las que los clientes utilizan los servicios a los que tienen acceso; y, calidad de los servicios o qué tan bien encajan con las necesidades de los clientes.

[27] Industria de innovaciones tecnológicas disruptivas frente a la oferta tradicional de servicios financieros. La palabra se forma a partir de la contracción de los términos *finance* y *technology*, en inglés.

[28] La pandemia impulsó el desarrollo de iniciativas en el mercado que fomentan la desmonetización (criptomonedas), el movimiento digital, nuevos modelos de puntuación crediticia, el financiamiento a la cadena de suministro, la desintermediación mediante la adopción de *Fintech*, el crédito P2P (*person-to-person*) y el *crowfunding*, permitidas por la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación (LOEI) vigente desde el 28 de marzo de 2020.

[29] El BCE formuló en 2021 la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera con el asesoramiento del BM. El COMF faculta a la JRMF el formular políticas y expedir regulaciones que fomenten la inclusión financiera en el país, en coordinación con entidades del sector público y privado relacionadas con este ámbito.

una mejora de 8 puntos porcentuales en comparación con 2019. Sin embargo, solamente 62 de cada 100 adultos utilizan activamente los productos o servicios financieros.

Tabla 2. Estadísticas de inclusión financiera en Ecuador

Productos financieros	Productos financieros		Productos financieros activos[2]		Productos financieros sin uso	
Años	**2019**	**2020**	**2019**	**2020**	**2019**	**2020**
Adultos (% mayor de 15 años) [1]	71%	79%	53%	62%	45%	53%
Hombres	37%	41%	27%	32%	24%	28%
Mujeres	34%	38%	26%	30%	21%	25%

Notas: [1] Porcentaje de adultos (% mayor de 15 años) que tienen acceso a productos financieros (cuentas de ahorro, cuentas corrientes, depósitos, créditos y tarjetas de crédito) reportado por las entidades financieras. [2] Productos financieros activos corresponde al uso de un producto o servicio financiero en los últimos 6 meses, mientras que productos financieros inactivos se refiere a los que no han sido utilizados en más de 6 meses.
Fuente: BCE

El alcance del crédito institucional es clave para fomentar la inclusión financiera, por lo que se debe contemplar también el acceso al financiamiento sobre todo por parte de la pequeña y mediana empresa (PYMES). Estas empresas no suelen tener oportunidades de financiamiento ya que presentan mayor riesgo asociado, información financiera no disponible, altos costos de transacción y garantías insuficientes. En este caso, el rol de los intermediarios no bancarios y de la banca pública ha sido fundamental para que el crédito esté disponible para este sector. Sin embargo, aún se requieren políticas de concesión eficientes, así como la constitución adecuada de garantías (que puedan ejecutarse al momento de un fallo), para evitar una afectación directa para los socios en el caso de las cooperativas y para el Estado en el caso de la banca pública.

El creciente uso de teléfonos celulares y de dispositivos electrónicos, así como el mayor acceso a la tecnología, hace que nuevos usuarios sean potenciales consumidores financieros[30]. Conforme aumenta la profundización financiera, el perfil de riesgos de los clientes cambia, en virtud de que se incluyen al sistema financiero sectores de la población que antes no tenían acceso a estos productos y servicios. Entonces, los intermediarios bancarios y no bancarios tienen como desafío la mejora de la identificación de riesgos y la evaluación de sus clientes y socios. De igual forma, el rol de los reguladores en el seguimiento de estas iniciativas es fundamental para mantener una normativa actualizada frente a estas nuevas realidades[31] y efectuar el control respectivo por parte de los supervisores.

[30] De acuerdo a Publimark, en 2019 en Ecuador el 87% de la población utilizaba un teléfono celular, 79% era usuario de internet, 71% tenía alguna red social y 65% eran usuarios activos de redes sociales en un teléfono inteligente (https://publimark.ec/2019/04/11/datos-importantes-sobre-el-comportamiento-digital-en-ecuador-2019/).
[31] Se encuentra en discusión en la Asamblea Nacional el proyecto de Ley *Fintech*.

3.2. Mejores prácticas y estándares internacionales

3.2.1. Estándar para la gestión de riesgos

La aplicación de estándares internacionales promueve la estabilidad financiera. El diseño de políticas y el uso de herramientas macroprudenciales, guiadas con estos estándares permiten reforzar la regulación, la supervisión y la gestión del riesgo de los intermediarios bancarios y no bancarios, incluidos los sectores de seguros y de valores. Esto con el propósito de prevenir la ocurrencia de los riesgos detectados, el contagio a otras entidades y el desencadenamiento de una crisis financiera, mediante la acción oportuna frente al evento adverso. El continuo monitoreo de la implementación de reformas permite una retroalimentación constante y las correcciones que fueran necesarias, a tiempo.

Con el fin de evitar una crisis financiera como la ocurrida en Ecuador en 1999, el país adoptó los principios básicos para efectuar una adecuada gestión y supervisión de los riesgos establecidos por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (CSBS), en su primer y segundo acuerdo (Basilea II, 2006). Más adelante, en 2014 con la implementación del COMF y su modificación en 2021, se reestructuraron las actividades de los organismos de supervisión y regulación en materia financiera. Sin embargo, aún está pendiente en el país la aplicación de las recomendaciones de Basilea III (desarrollado en respuesta a la crisis financiera 2007-2009), que buscan reforzar la regulación, la supervisión y la gestión de riesgos mediante mayores requerimientos de capital, mejor cuantificación del riesgo y la introducción de elementos macroprudenciales como los colchones de capital y anticíclicos. Para el país es fundamental avanzar en un proceso de reformas normativas que abarquen la adopción de la normativa de Basilea III y IV[32].

La evolución de la normativa debe ir a la par del desarrollo y la innovación del sector financiero contemplando la identificación, monitoreo y evaluación de riesgos financieros distintos de los tradicionales. Por ejemplo, en publicaciones recientes, el CSBS ha recomendado principios para una gestión y supervisión eficaces del riesgo financiero relacionado con el clima y la resiliencia operativa; así como el tratamiento del riesgo cibernético. La normativa ecuatoriana ya considera el riesgo ambiental y se encuentra en proceso de ampliarlo a todos los principios, dado que existen en el mercado instrumentos relacionados, como emisiones de bonos verdes y créditos vinculados a la economía circular.

En cuanto al riesgo empresarial en el que se guían los intermediarios de seguros privados, se empezó a aplicar el Marco de Control COSO ERM, que es un sistema de gestión de

[32] Basilea II tuvo por objetivo construir una base sólida para la regulación prudente del capital, la supervisión y la disciplina de mercado, así como perfeccionar la gestión del riesgo y la estabilidad financiera. Basilea III intentó adaptarse a la magnitud de la crisis financiera mundial y Basilea IV contempla nuevas recomendaciones que fomentan el uso de modelos internos, cambios en la metodología, mejora en el tratamiento de la liquidez, y la introducción de un piso y un colchón adicional.

riesgo y control interno diseñado para identificar eventos potenciales y evaluarlos[33]. Sin embargo, su implementación se diluyó con el cambio de ente supervisor desde la SB hacia la SCVS. En este contexto, es relevante para la estabilidad financiera del sector asegurador continuar las operaciones bajo la guía de estos principios, sobre todo por los efectos de la pandemia COVID-19 en 2020 que impactó directamente. Los cambios de necesidades, hábitos y expectativas de los asegurados hicieron que estas compañías se adapten a la atención virtual de siniestros para garantizar la continuidad del negocio.

De igual forma, se encuentra pendiente la adopción de estándares globales de lo que se conoce como las infraestructuras del mercado financiero, con el fin de reforzar su seguridad y eficiencia[34]. Los participantes incluyen los operadores del mercado bursátil, como las bolsas de valores, casas de valores y administradoras de fondos, así como las centrales depositarias de valores, las entidades de contrapartida central y los registros de operaciones. En nuestro país, el BCE supervisa y vigila los sistemas auxiliares de pagos, mientras que la SCVS supervisa las entidades del mercado de valores y las operaciones de financiación colaborativa en sus diferentes categorías.

Respecto a las mejores prácticas para los aseguradores de depósitos, el organismo encargado de dictarlas es la Asociación Internacional de Seguros de Depósitos (IADI, por sus siglas en inglés) quienes, en conjunto con el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, publicaron los Principios Básicos para Sistemas de Seguro de Depósitos Eficaces en junio de 2009. Estos lineamientos son tomados por los distintos países como un marco de referencia para evaluar la calidad de sus sistemas de seguro de depósitos e identificar brechas en las actividades que realizan, así como medidas para hacerles frente.

3.2.2. Estándar de contabilidad y auditoría

En lo que respecta a normas contables, la adopción de Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) permite lograr mayor consistencia en las políticas contables y uniformidad en la presentación de la información, con los potenciales beneficios de transparencia y eficacia en la función financiera. Para los intermediarios bancarios, el organismo de control dispuso las normas contables a aplicarse, en el país se utilizan las Normas Ecuatorianas de Contabilidad (NEC), cuyo marco es similar al de las NIIF con la diferencia de que no establecen de forma específica que la información financiera debe ser entendible, relevante, confiable y comparable. Sin embargo, existen contrastes[35] importantes entre ambas normativas en lo referente a la preparación de estados financieros,

[33] Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway, https://www.coso.org/pages/erm-integratedframework.aspx

[34] https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/ioscopd358.pdf https://www.bis.org/cpmi/publ/d94_es.pdf

[35] En la elaboración de estados financieros consolidados las diferencias radican en las subsidiarias excluidas de la consolidación, las revelaciones sobre asociadas significativas y la presentación de negocios en participación. En lo referente a la combinación de negocios, divergen entre ambas normativas los métodos de compra solicitados para los registros de adquisiciones, al igual que los métodos de reconocimiento de ingresos en contratos de construcción y los mecanismos usados para el reconocimiento de gastos sobre beneficios a empleados. También existen discrepancias en la forma de clasificación y contabilización de arrendamientos, los métodos de valoración de inversiones, el efecto de los impuestos diferidos, la deuda convertible, los productos derivados y de cobertura.

el trato de partidas extraordinarias, el estado de ganancias y pérdidas reconocidas, la corrección de errores, comparativos y neteo de activos y pasivos, entre otros (Pricewaterhousecoopers Ecuador).

De igual manera, los principios de contabilidad generalmente aceptados en Ecuador no requieren la aplicación completa de las NEC de carácter retrospectivo, lo que sí está considerado dentro de las NIIF. Únicamente las subsidiarias y afiliadas domiciliadas en el exterior están obligadas a homologar sus balances a NIIF[36].

Por otro lado, en cuanto a la Ley del BIESS señala que la contabilización y registro de los fondos previsionales que administre el BIESS se realizarán en forma separada de la administración financiera de los fondos del IESS (Registro Oficial No. 587 del 11 de mayo de 2009). En este sentido, la SB expidió en 2011[37] el Catálogo de Cuentas y el instructivo que debe utilizar el BIESS, para la contabilización de sus operaciones y de los fondos que administra, en cuentas de orden fuera de balance. Esta normativa refleja principios distintos a los de la banca tradicional, que considera en sus estados financieros el agregado de la operatividad propia como de fondos de terceros.

En el ámbito del mercado de valores, sus integrantes están obligados a aplicar las NIIF en sus estados financieros[38], al igual que las compañías administradoras de fondos. Únicamente las empresas aseguradoras no elaboran sus estados financieros bajo NIIF, otro elemento que debería regular el ente supervisor a través de la nueva JPRF[39] (Figura 3).

Figura 3. Normas contables de intermediarios financieros

Normas contables de intermediarios financieros	
Subsidiarias y afiliadas domiciliadas en el exterior	NIIF
Intermediarios bancarios y cooperativas	NEC
BIESS	NEC
Empresas aseguradoras	NEC
Intermediarios de valores	NIIF

Finalmente, cabe señalar que para los procesos de auditoría interna o externa se observan las Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (NIAA), con el fin de evaluar la razonabilidad de los estados financieros, la confiabilidad de la información contable -

[36] Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos, Libro I Normas de control para las entidades de los sectores financieros público y privado, Título XI De la contabilidad, Capítulo IV Sometimiento a las NIIF's y a las NIAA's https://www.superbancos.gob.ec/bancos/wp-content/uploads/downloads/2020/08/L1_XI_cap_IV.pdf

[37] Superintendencia de Bancos, Resolución No. SBS-2011-1056 de 27 de diciembre de 2011.

[38] Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros, Libro II Título XXII: Disposiciones especiales, Capítulo I: Normas NIIF y NIIA para participantes del mercado de valores.

[39] Durante la emisión de la normativa contable estas entidades se encontraban bajo la supervisión de la SB, pero con el cambio en la normativa, ahora son supervisadas por la SCVS.

financiera emitida por la organización y la situación financiera y económica de la organización auditada. Esto permite al auditor emitir su opinión de manera independiente con criterio y juicio profesional acertado.

Servicio de cobranzas y asesoría legal

Dentro de las empresas de servicios auxiliares y de apoyo destaca la asistencia de cobranzas y asesoría legal, en el momento en que el titular del derecho real quiere hacer efectiva una garantía[40] a consecuencia del incumplimiento de la obligación garantizada. Estos servicios son importantes ya que la moratoria crediticia afecta directamente la liquidez de las entidades, al no recuperar en el tiempo previsto el capital prestado. También afecta su rentabilidad, al dejar de percibir los ingresos proyectados y a su solvencia, por la necesidad de provisionar los créditos morosos. Por otro lado, existe el riesgo de que las garantías no hayan sido adecuadamente valoradas al momento de otorgar el crédito, así como en posteriores actualizaciones de avalúos, sobre todo en los créditos hipotecarios[41], por el plazo de concesión.

3.2.3. Estándar para la lucha contra el lavado de activos

Alcanzar la estabilidad financiera también contempla la aplicación efectiva de medidas legales y regulatorias destinadas para combatir el lavado de activos (LA) y el financiamiento del terrorismo (FT), así como otras amenazas relacionadas con la integridad y seguridad del sistema financiero internacional. Adoptar estas prácticas y contar con un régimen y un sistema regulatorio sólido juega un papel esencial en el desarrollo de los países y en la protección e integridad de la economía (2022).

Ecuador, en la II Ronda de Evaluación Mutua, fue incluido en la lista gris de la clasificación del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) durante cinco años (desde 2011 hasta octubre de 2015), por presentar deficiencias en sus sistemas anti lavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo. Ingresó al seguimiento intensificado que culminó con los resultados de la III Ronda de Evaluación y fue excluido en octubre de 2015, una vez que se dio cumplimiento técnico a los estándares internacionales con la emisión de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos (2017) y las reformas al Código Orgánico Integral Penal (COIP). De no haber superado las observaciones, el país entraba en perjuicio económico

[40] La normativa ecuatoriana no define la garantía como tal, pero el Código Civil (Art.31) introduce el término de caución como cualquier obligación que se contrae para la seguridad de otra obligación propia o ajena, siendo sus especies la fianza, la prenda y la hipoteca.

[41] Las garantías hipotecarias son valoradas a valor de realización por un perito valuador calificado por las superintendencias; las entidades deberán actualizar los avalúos de los bienes hipotecados al menos cada 5 años mientras dure el crédito garantizado y deberán llevar un control periódico interno sobre las mismas, que les permita tomar las medidas correspondientes ante el deterioro, potencial ausencia o disposición de éstas durante la vigencia de las operaciones de crédito.

debilitando el comercio internacional, el sistema financiero y las corresponsalías internacionales.

Actualmente, el país se encuentra en proceso de la emisión de informes y análisis de la IV Ronda de Evaluación mutua realizada por el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), en donde se debió demostrar que su sistema es efectivo en la prevención y represión de los delitos mencionados. El sistema es efectivo cuando cuente con leyes adecuadas y una idónea implementación. También se debe considerar otros factores contextuales que pueden influir significativamente en la efectividad del sistema, como es la madurez y sofisticación de leyes y la supervisión; el nivel de corrupción y el impacto de las medidas en la lucha contra la corrupción o el nivel de exclusión financiera, estos últimos pueden afectar los riesgos de los delitos y aumentar o disminuir la efectividad de medidas contra LA-FT. La colaboración internacional tiene impacto en la capacidad del país y su voluntad de intercambiar información, suscribir acuerdos, convenios y colaboración con organismos multilaterales como es el FMI, BM, etc.

Para mantener un sistema sólido contra estos delitos, el país por ser miembro de GAFILAFT, parte de la red global GAFI, tiene el compromiso de adoptar los estándares internacionales (40 Recomendaciones-GAFI), y velar porque sus instituciones públicas y privadas de acuerdo a sus competencias los aplican, por lo que es necesario que los sujetos obligados del sector financiero y no financiero, remitan los reportes mensuales así como sus operaciones sospechosa, a fin de que las entidades especializadas adopten medidas para prevenir, detectar y erradicar los delitos LA-FT.

En tal sentido, la Resolución No. JPRF-V-2022-024 de 8 de abril de 2022[42], recoge un sistema para prevenir el lavado de activos y financiación del terrorismo que cumpla estándares internacionales, en particular los establecidos en las 40 Recomendaciones efectuadas por el GAFI y sus notas interpretativas, con un enfoque basado en riesgo a ser implementado por los sujetos obligados.

En el ámbito societario, actualmente se encuentra en proyecto para aprobación en la misma línea fortalecer el sistema anti LA y contra el FT y la proliferación, con medidas legales y regulatorias que ayuden a mitigar los riesgos. Establecer el enfoque basado en riesgos permitirá que el país adopte medidas más flexibles para orientar los recursos de manera más efectiva y aplicar medidas preventivas acordes con la naturaleza de los riesgos para focalizar sus esfuerzos de manera efectiva. Todo lo cual está encaminado a proteger la integridad de los sistemas financieros del país.

[42] Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros, Libro II Título XXII: Disposiciones especiales, Libro II, Mercado de Valores.

3.3. Riesgos y vulnerabilidades

Un riesgo está definido como la probabilidad de que un efecto adverso se materialice en algún sector de la economía o en la economía en general. Estos riesgos se pueden plasmar en los distintos aspectos del giro del negocio de los intermediarios financieros.

En el Ecuador, en el año 2021 existió una redefinición de análisis de riesgos con la metodología de supervisión basada en riesgos (SBR) para los intermediarios bancarios, la cual analiza y evalúa de manera continua y dinámica, la probabilidad y la severidad de los riesgos asociados a las principales actividades del negocio de las entidades controladas, así como, la efectividad de la gestión y los controles para su mitigación[43].

En el caso de las entidades financieras de la economía popular y solidaria, el supervisor (SEPS) promueve un enfoque de supervisión orientado a evaluar los riesgos de las diferentes líneas de negocio. El proceso de evaluación se aplica a partir de tres componentes[44]: Gobierno Cooperativo, Gestión de Riesgos; y Evaluación Económica y Financiera. El proceso de supervisión está compuesto por cuatro fases: recolección de datos, medición de riesgos y monitoreo, supervisión, seguimiento y control[45].

A continuación, se definen los principales tipos de riesgos.

Riesgo de crédito.- Posibilidad de pérdida debido al incumplimiento del prestatario o la contraparte.

Riesgo de liquidez.- Contingencia de pérdida que se manifiesta por la incapacidad de las entidades financieras para enfrentar una escasez de fondos.

Riesgo de mercado.- Contingencia de que una entidad incurra en pérdidas debido a variaciones en el precio de mercado de un activo financiero.

Riesgo de tasa de interés.- Posibilidad de que las entidades asuman pérdidas como consecuencia de movimientos adversos en las tasas pactadas.

Riesgo operativo.- Posibilidad de que se produzcan pérdidas en las entidades, debido a eventos originados en fallas o insuficiencias en los factores de procesos, personas, tecnología de la información y eventos externos imprevistos.

Riesgo de lavado de activos y financiamiento de delitos.- Posibilidad de pérdida o daño que puede sufrir una entidad supervisada por su exposición a ser utilizada directamente o a través de sus operaciones como instrumento para el lavado de activos.

Riesgo legal.- Probabilidad de pérdidas directas o indirectas debido a error, negligencia, impericia, imprudencia o dolo, que deriven de la inobservancia de disposiciones legales.

[43] Metodología de supervisión basada en riesgos, Superintendencia de Bancos, junio 2021.
[44] Los tres componentes se subdividen en sub-componentes para la supervisión en los procesos extra-situ e in-situ.
[45] Rendición de cuentas 2021, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria

Riesgo sistémico.- Es la posibilidad de alteración del sistema financiero que afecte a todos los agentes del sector en un mismo momento.

Riesgo reputacional.- Es la posibilidad de afectación del prestigio de una institución del sistema financiero por cualquier evento externo, fallas internas hechas públicas, o al estar involucrada en transacciones o relaciones con negocios ilícitos, que puedan generar pérdidas y ocasionar un deterioro de la situación de la entidad.

Adicionalmente a estos riesgos, en el marco de estabilidad financiera, es importante incluir el análisis de los riesgos climático y cibernético, el último está inmerso en la definición del riesgo operativo que incluye fallas en la tecnología. Sin embargo, con la evolución de los mercados financieros se han generado nuevas herramientas, productos y servicios para su operación, los cuales quedan potencialmente expuestos a riesgos cibernéticos[46]. En el caso de que éstos no se gestionen pueden impactar directamente en la solvencia y estabilidad de las instituciones.

En cuanto al riesgo climático, el Banco Mundial y el MEF han trabajado (desde enero de 2020), en el desarrollo de una asistencia técnica para definir la estrategia de Gestión Financiera ante Riesgos de Desastres en Ecuador (GFRD), que permita fortalecer las finanzas públicas ante la ocurrencia de dichos eventos. Esta es una primera aproximación que debería considerarse en el análisis de los supervisores y podría ser aplicada en simulaciones de afectación para créditos y depósitos. En esta línea, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, expidió en mayo de 2022, la Norma de Control para la Administración del Riesgo Ambiental y Social en las cooperativas y mutualistas, que tiene por objeto, establecer las disposiciones que deben observar las entidades para la gestión del riesgo ambiental y social de los créditos que otorgan, en función de la actividad económica del socio o cliente[47]. Este es un paso importante para monitorear, medir y mitigar el riesgo climático y que varios países ya lo aplican bajo la metodología SARAS (Sistema de Administración de Riesgos Ambientales y Sociales). En Ecuador la Superintendencia de Bancos también cuenta con una norma bajo este marco, contenida en el Capítulo X "Norma de Control para el Evaluación del Riesgo Ambiental y Social", Título IX, Libro I, de la Codificación de Normas de la Superintendencia de Bancos.

El manejo de los riesgos antes mencionados se realiza a través de la administración integral de riesgos que permite la identificación, medición, control y mitigación de los mismos. Este proceso debe involucrar a cuatro instancias internas de las entidades para lograr un correcto control: el directorio, la alta gerencia, el comité de administración integral de riesgos y la unidad de administración integral de riesgos. Esta última es quien debe identificar, medir, monitorear, controlar y mitigar cada uno de los riesgos identificados y observar su concordancia con las políticas dictadas por el directorio.

[46] La SEPS expidió en mayo de 2022, la Norma de control respecto a la seguridad de la información en las entidades del Sector Financiero Popular y Solidario, que regula los niveles mínimos para la administración de seguridad de la información que las entidades, la CONAFIPS y las empresas, deben definir e implementar con el fin de resguardar y proteger sus activos de información, preservando su confidencialidad, disponibilidad e integridad.

[47] Resolución No. SEPS-IGT-IGS-IGJ-INFMR-INR-INGINT-2022-003 de 9 de mayo de 2022

La gestión de riesgos debe ser revisada y actualizada continuamente. Es importante que los reportes de riesgo posean una temporalidad que alerte situaciones complicadas para la entidad o entidades financieras y que existan planes de contingencia validados por los organismos de control, que permitan la continuidad en caso de irrupciones que afecten el sistema financiero.

3.4. Políticas macroprudenciales - herramientas e instrumentos

Se entiende por política macroprudencial a aquella que usa instrumentos prudenciales para prevenir la acumulación de riesgos sistémicos, limitando de esta manera su incidencia sobre la economía real a través de posibles interrupciones en la provisión de servicios financieros[48].

Los instrumentos macroprudenciales se pueden clasificar considerando al menos dos criterios. El primero se refiere a si el uso de dichos instrumentos busca corregir riesgos sistémicos que se acumulan a lo largo del tiempo (dimensión temporal) o vulnerabilidades asociadas con la estructura misma del sistema financiero (dimensión transversal). El segundo criterio se refiere al efecto de los instrumentos en el balance de las instituciones financieras y depende del índice al que se quiera afectar, podría ser la liquidez, el nivel de activos o el capital.

A continuación, se presentan los instrumentos empleados para cada uno de estos criterios.

Tabla 3. Criterios de clasificación y herramientas macroprudenciales

PRIMER CRITERIO

Dimensión Temporal	Dimensión transversal
• Relación préstamo activo (LTV) • Relación deuda ingreso (DTI) • Requerimiento de encaje bancario • Provisiones dinámicas anticíclicas • Requerimiento extraordinarios de capital anticíclicos • Requerimientos de capital por sectores • Requerimientos de liquidez anticíclicos • Límites a la concesión de crédito	• Límites a la exposición de los bancos en el mercado interbancario • Límites a las posiciones abiertas en moneda extranjera • Límites a la concentración de instituciones en el mercad

SEGUNDO CRITERIO: Afectación del balance

Afectación al capital	Afectación al activo	Afectación a la liquidez
• Provisiones dinámicas anticíclicas • Requerimiento extraordinario de capital anticíclico • Requerimiento de capital por sectores	• Requerimientos de liquidez anticíclicos • Requerimiento de encaje bancario	• Relación préstamo valor (LTV) • Relación deuda ingreso (DTI)

Fuente: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA)

[48] Definición acordada por el FMI, el FSB y el BPI.

Contar con uno o varios de estos instrumentos puede ser muy relevante para la estabilidad financiera. Si las instituciones regulatorias son capaces de detectar la fuente de riesgo sistémico y tienen la potestad normativa para implementar los instrumentos necesarios para mitigar estos riesgos, se puede generar un impacto positivo en el sistema financiero.

La eficacia de la aplicación de éstos radica en la temporalidad en que sean puestos en práctica, si son dispuestos a tiempo pueden prever crisis sistémicas importantes o atenuar los efectos de las mismas; por lo tanto, constituyen herramientas indispensables para quienes ejercen la política y el control de la economía en general y del sistema financiero en particular.

3.5. Mecanismos de resolución de crisis

Hasta ahora se han analizado los aspectos relevantes sobre la identificación temprana de vulnerabilidades, con la intención de brindar herramientas para la toma de decisiones oportuna, que prevenga la salida de participantes del mercado financiero y evite una crisis sistémica. Tan necesaria como la prevención de crisis, es la fase de manejo y resolución una vez que ha estallado. Contar con mecanismos eficientes de gestión de crisis, cuyos procesos y procedimientos estén documentados y sean conocidos por todos los participantes (en materia económica y financiera), minimiza el costo de la salida del mercado de un intermediario bancario, no bancario, de seguros y de valores para la sociedad. Con ello, se garantiza la provisión de servicios para mantener la estabilidad financiera del sistema.

Una responsabilidad fundamental de los entes de control es detectar a tiempo cualquier debilidad de las entidades de forma de corregirlo y evitar que se desencadenen tensiones en el sistema. Una intervención temprana puede evitar la salida del intermediario financiero. Sin embargo, en caso de que la situación de la entidad financiera sea inviable, es necesario aplicar un proceso de resolución eficiente y ordenado, que proteja el dinero del contribuyente y garantice la estabilidad financiera del país.

En Ecuador, el esquema de resolución podría tener un conflicto de intereses dado que el mismo organismo supervisor es quien nombra al liquidador cuando una entidad sale del mercado. Por ello, es conveniente la existencia de una autoridad de resolución independiente, capaz de decretar la no viabilidad de un intermediario financiero, liquidar activos y pasivos, asegurar la continua provisión de servicios y repartir adecuadamente las pérdidas entre accionistas y acreedores. Es importante mencionar que, la resolución[49] no implica necesariamente la liquidación de una entidad financiera, sino que es un proceso

[49] Resolución Bancaria: es el proceso por medio del cual las autoridades de resolución intervienen para gestionar la salida ordenada de una entidad financiera inviable. Los procesos de resolución inician con la toma de control, conllevan la ejecución de mecanismos de resolución y culminan con la extinción de la razón social de la entidad.

que debe iniciar con la implementación de pruebas de resolubilidad[50] mientras las entidades están en operación. De tal manera que, cuando una entidad tenga que salir del mercado, cuente con opciones claras para hacerlo, minimizando los costos tanto para los depositantes, como para el asegurador de depósitos. La función de la autoridad de resolución, por tanto, a través de las pruebas de resolubilidad[51] es evitar que existan entidades "tan grandes para liquidar" o "tan complejas para cerrar". (Financial Stability Board, 2022)

Un mecanismo de gestión de crisis también puede contemplar el preparar a las entidades sistémicamente importantes, para ser liquidadas al mínimo costo y sin perjudicar la estabilidad del sistema, con procedimientos claros y que faciliten las reorganizaciones. La efectividad de este plan consiste en adelantarse a la posibilidad de quiebra de una entidad.

El Estado, a través de la COSEDE, administra el Seguro de Depósitos[52], el Fondo de Liquidez[53] y el Fondo de Seguros Privados[54] y garantiza los depósitos de los clientes de los intermediarios bancarios y no bancarios; así como brinda protección a quienes mantienen pólizas vigentes en empresas de seguros privados. El BCE está encargado de la administración fiduciaria de los fondos constituidos por los aportes y contribuciones de los intermediarios financieros; e invertir los recursos en función de las instrucciones de COSEDE. En este sentido, el Seguro de Depósitos es un mecanismo de contingencia que se activa una vez que una entidad financiera es declarada en liquidación forzosa y gracias al cual los depositantes recuperan sus recursos en los términos y montos que la Ley señala.

Otro aspecto sustancial en el manejo de crisis es la financiación de las entidades que están en proceso de resolución. Por ejemplo, el Ecuador no cuenta con un fondo de resolución para inyectar recursos a una entidad financiera en liquidación, mientras se concreta su venta. De hecho, este tipo de préstamos está prohibido por ley. Es importante mencionar que, la COSEDE tiene entre sus funciones la de establecer, a requerimiento del organismo de control y en un plazo no superior a diez días, la regla de menor costo, para lo cual podrá

[50] Los mecanismos de actuación temprana incluyen las evaluaciones de resolubilidad, la planificación de recuperación y la planificación de resolución. La planificación de recuperación el proceso para determinar con antelación las medidas que permitan a los intermediarios restaurar su viabilidad ante eventos de tensión severa. La planificación de resolución es el proceso continuo para la debida preparación de la salida ordenada de una institución *"failing or likely to fail"* (institución en quiebra o que probablemente lo sea).

[51] La resolubilidad es la capacidad de un intermediario bancario y no bancario de salir del sistema de manera ordenada sin ocasionar consecuencias adversas, considerando su naturaleza, volumen, complejidad e interconexión de sus estructuras y operaciones.

[52] El Seguro de Depósitos es un mecanismo de contingencia financiera gratuito para la ciudadanía, cuyo objetivo es pagar los depósitos a los clientes de las entidades financieras cubiertas por el Seguro, en el caso de liquidación forzosa de cualquiera de ellas, en los términos que la Ley señala. El monto asegurado de los depósitos en las los intermediarios bancarios y no bancarios del segmento 1 será igual a dos veces la fracción básica exenta vigente del impuesto a la renta, para el resto de segmentos del sector financiero popular y solidario serán definidos por la JPRF, pero en ningún caso inferior a USD 32.000 (Artículo 328 del COMF).

[53] El Fondo de Liquidez atiende las necesidades de liquidez de los intermediarios bancarios y no bancarios para cubrir deficiencias en las cámaras de compensación del Sistema Central de Pagos administrado por el BCE y para solucionar necesidades extraordinarias de liquidez, siempre que mantengan su patrimonio técnico dentro de los niveles exigidos.

[54] El Seguro de Seguros Privados responde a las personas naturales y jurídicas públicas y privadas que mantienen pólizas vigentes en las aseguradoras del Sistema de Seguros Privados o sus beneficiarios, en el caso de que una aseguradora sea declarada en liquidación forzosa, hasta por el monto protegido total de USD 1.500 por asegurado o beneficiario.

solicitar la información que considere pertinente al organismo de control y/o a la entidad, debiendo éstas entregar la información de manera obligatoria; y, dentro del proceso de exclusión y transferencia de activos y pasivos, adquirir activos o derechos a su valor nominal o ejecutar cualquier otro procedimiento que permita la aplicación de esta regla respecto del pago del seguro de depósitos. Entre los procedimientos que permitan la aplicación de la regla del menor costo respecto del pago del Seguro de Depósitos, la COSEDE podrá invertir recursos del Seguro de Depósitos, hasta con dos años de gracia y hasta veinte años plazo, en entidades financieras que adquieran activos y pasivos de entidades financieras inviables. Esta herramienta, no ha podido ser utilizada hasta el momento, debido a que su instrumentación no se encuentra claramente definida en la ley.

En definitiva, la propuesta de un marco para alcanzar y mantener la estabilidad financiera debe contemplar mecanismos efectivos de resolución y liquidación de entidades que minimicen el costo para la sociedad de la salida de un intermediario financiero.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este documento realiza una propuesta de marco conceptual para la estabilidad financiera en Ecuador, en el cual se mapean los actores relevantes y se identifica los principales aspectos relativos a lograr y mantener la estabilidad financiera y su situación en el país (identificación de los riesgos tradicionales, gobierno corporativo, entre otros).
A partir de este análisis, se determinan varios temas pendientes para el país, algunos de los cuales presentan cierto grado de avance como gobernanza, estándares internacionales e inclusión financiera; mientras que otros como la gestión de riesgos climático y cibernético y herramientas macroprudenciales (como colchones anticíclicos) deben ser desarrollados.

La discusión de este documento, en un ámbito que incluya a todos los participantes del ecosistema regulatorio es crucial para enmarcar la posición y la agenda del Ecuador en la estabilidad financiera. Además, considerando que el país se encuentra próximo al inicio del Programa de Evaluación del Sector Financiero (FSAP por sus siglas en inglés), que constituye una evaluación integral y profunda del sistema financiero (realizada por el FMI y el Banco Mundial), los esfuerzos conjuntos también apoyarán el desarrollo del mismo.

Este primer documento es un esfuerzo para trabajar en conjunto con las instituciones involucradas, cada una en el ámbito de sus competencias. Por lo que se propone:

a. Generar documentos de trabajo adicionales, en temas relevantes para la estabilidad financiera como el tratamiento regulatorio diferenciado entre intermediarios bancarios y no bancarios; profundización del análisis de riesgos; evolución digital de la intermediación financiera; y, canales de transmisión desde el sistema financiero hacia la economía real.
b. Propender a una autoevaluación de cada entidad de regulación financiera respecto a las mejores prácticas internacionales.

c. Realizar reuniones técnicas de equipos ampliados para identificar información clave y métodos de análisis y monitoreo de vulnerabilidades en el sistema financiero (bancario y no bancario).
d. Realizar reuniones inter institucionales periódicas para exponer los avances y plantear propuestas para el fortalecimiento del esquema de estabilidad financiera.
e. Desarrollar seminarios técnicos con la colaboración de expertos internacionales.

5. BIBLIOGRAFÍA

Asobancaria. (2018). Semana económica 2018 - Conglomerados financieros: retos para la supervisión moderna. Asobancaria.

Asamblea Nacional. (2008). *Constitución de la República.*

_____. (2009) *Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.* (Registro Oficial No. 587 del 11 de mayo de 2009).

_____. (2014). *Código Orgánico Integral Penal.* Quito.

_____. (2017). *Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos.* Quito.

_____. (2020). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.*

_____. (2022). *Código Orgánico Monetario y Financiero.* Quito.

_____. (2022). *Ley de Régimen Tributario Interno.* Quito.

Banco Central Europeo. Estabilidad financiera y política macroprudencial. Recuperado de: https://www.ecb.europa.eu/ecb/tasks/stability/html/index.es.html, fecha de consulta: Mayo 2022.

Banco Mundial. (2005). *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform.*

Borio, C. (2003). *Towards a macroprudential framework for financial supervision and regulation?* Recuperado el Mayo de 2022, de https://www.bis.org/publ/work128.pdf

Cámara, N., & Tuesta, D. (14 de July de 2017). Measuring financial inclusion: a multidimensional index. *Bank of International Settlements* , 1-56.

Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. (2006). *Convergencia internacional de medidas y normas de capital.* Banco de Pagos Internacionales, Basilea.

_____. (2019). *Principios para una supervisión bancaria efectiva*. Obtenido de https://www.bis.org/basel_framework/index.htm?m=2697

Deloitte. *Norma ecuatoriana para el buen gobierno corporativo.* Quito.

Europeo, B. C. (2022). Recuperado el 2022, de https://www.ecb.europa.eu/ecb/tasks/stability/html/index.es.html#:~:text=El%20BCE%20realiza%20un%20seguimiento,de%20resistencia%20del%20sistema%20financiero.

Financial Stability Board. (2002). *International Financial Reporting Standards (IFRS Standards).*

Financial Stability Board. (2012). *FATF Recommendations on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation.*

_____. (2012). *Principles for Financial Market Infrastructures.*

_____. (2014). *IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems.* Quito.

_____. (2015). *G20/OECD Principles of Corporate Governance.* Quito.

_____. (2015). *International Standards on Auditing (ISA).* Quito.

_____. (2022). *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions.*

Fondo Monetario Internacional. (2018). *Cómo promueve el FMI la estabilidad económica mundial.* Recuperado el Mayo de 2022, de

https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/22/How-the-IMF-Promotes-Global-Economic-Stability

_____. (2022). *World Economic Outlook.* Perspectivas de la economía mundial.

Grupo de Acción Financiera Internacional. (2022). Obtenido de https://www.gafilat.org/index.php/es/miembros/ecuador

Junta de Política y Regulación Financiera. (2022). *Codificación de Resoluciones de la Junta de Política y Regulación Financiera.*

Junta de Política y Regulación Monetaria. (2022). *Codificación de Resoluciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria.* Quito.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (s.f.). Recuperado el abril de 2022, de https://www.oecd.org/

Ponce y Tobio. (2010). *Estabilidad financiera: conceptos.* Recuperado el Mayo de 2022, de https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Documentos%20de%20Trabajo/4.2010.pdf

Pricewaterhousecoopers Ecuador. *Diferencias y similitudes entre las NEC e NIIF.* Quito.

Quintana, A. E. (2016). *Gobernanza en el sistema financiero mundial.*

Rochet, J. (2009). *Regulating Systemic Institutions.* Recuperado el Mayo de 2022, de https://www.researchgate.net/publication/46429446_Regulating_Systemic_Institutions

Schinasi, G. J. (2004). *Defining Financial Stability.* Recuperado el Mayo de 2022, de https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp04187.pdf