De la Definición de la Política a la Práctica: Haciendo Inclusión Financiera

Nuevo Eje Estratégico del Banco Central del Ecuador

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

Banco Central del Ecuador (BCE)

Presidente del Directorio
Pedro Delgado Campaña

Gerente General
Ruth Arregui Solano

Subgerente General
Narcisa Granja Maya

Gerente de la Sucursal Guayaquil
Tomás Plúas Albán

Gerente de la Sucursal Cuenca
Fernando Andrade Amaya

Directora de Estadística Económica
Verónica Quintero Román

Director General Bancario
Patricio Chanabá Paredes

Directora Servicios Corporativos
Mónica del Pozo Villa

Co - autores

Ruth Arregui
Rosa Matilde Guerrero
Silvia Espinosa
José Murgueytio
Kurt Focke

Redacción Final y edición
José Murgueytio

Asistencia Editorial
Silvana Báez

Producción Editorial
Banco Central del Ecuador (BCE)
Departamento de Publicaciones Económicas
Av. 10 de Agosto N11- 511 y Carlos Ibarra
Quito, Ecuador.

Diseño, ilustración y diagramación
Oswaldo Pazmiño Almeida, BCE

Fotografía de portada
Miguel Yépez P.

Impresión
El Chasqui Ediciones

Tiraje
1000 ejemplares

Banco Central del Ecuador. 2012

Índice

PRÓLOGO 5

1. INTRODUCCIÓN: POBREZA Y EXCLUSIÓN FINANCIERA 9
2. MARCO CONCEPTUAL DE LA POLÍTICA DE INCLUSIÓN FINANCIERA 14
   - 2.1. Antecedentes históricos 14
   - 2.2. Una definición de inclusión financiera 16
   - 2.3. Condiciones y restricciones a la inclusión financiera 17
   - 2.4. La inclusión financiera como política pública: objetivos, población meta y niveles de intervención 20
   - 2.5. Mecanismos innovadores para promover la inclusión financiera 24
3. ELEMENTOS DE DIAGNÓSTICO 27
   - 3.1. La crisis 1998 - 2000: debacle económica y oportunidades para la inclusión financiera 27
   - 3.2. Cifras de la inclusión financiera 30
   - 3.3. Panorama institucional del sistema financiero 41
4. MANDATO LEGAL Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA EJECUTAR LA POLÍTICA DE INCLUSIÓN FINANCIERA 45
   - 4.1. Misión y objetivos del Banco Central 45
   - 4.2. Cambio estratégico y mandato legal para la inclusión financiera 48
   - 4.3. La capacidad institucional para instrumentar la inclusión financiera 51
5. LA POLÍTICA DE INCLUSIÓN FINANCIERA DEL BCE 56
   - 5.1. Nivel macro: Cambios normativos que promueven la inclusión financiera, la eficiencia en el SNP y el pago móvil. 58
   - 5.2. Nivel meso: Fortalecimiento del Sistema Nacional de Pagos. 61
   - 5.3. Nivel meso: Cultura financiera 63

5.4. Nivel micro: Red de redes – pago móvil. 64
5.5. Nivel micro: Fondo Concursable de incentivos 72
5.6. Nivel micro: El Proyecto "Billetera móvil" 78

6. PRIMEROS RESULTADOS DE LA POLITICA DE INCLUSION FINANCIERA: EL PROGRAMA PILOTO "CANAL ALTERNATIVO DE DISTRIBUCIÓN DE REMESAS PARA PEQUEÑOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS ECUATORIANOS" 79

LISTA DE ABREVIATURAS 86
ÍNDICE DE GRÁFICOS 87
ÍNDICE DE TABLAS 88
GLOSARIO DE TÉRMINOS 89

ANEXO 1. 91
ANEXO 2. 99
BIBLIOGRAFÍA 101

Prólogo

Jorge Gallardo

La Constitución aprobada en Montecristi en el año 2008 en su Artículo 303 determinó que la formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera es facultad exclusiva de la Función Ejecutiva las mismas que se instrumentarán a través del Banco Central del Ecuador. A su vez, el Artículo precedente define los objetivos de estas políticas entre los cuales se encuentran los siguientes: i) suministrar los medios de pago necesarios para que la economía opere con eficiencia; ii) orientar excedentes de liquidez hacia la inversión requerida para el desarrollo del país. Para cumplir con estos objetivos se requiere de un Sistema de Pagos moderno con una tecnología que permita una amplia cobertura para lograr la incorporación de la población que se encuentra actualmente al margen del sistema financiero formal. En este sentido el BCE ha asumido la responsabilidad de instrumentar una política de inclusión financiera que está alineada con los objetivos, políticas y metas del plan del Buen Vivir.

Si bien en la actualidad no existe consenso en la definición y alcance de la inclusión financiera se la podría definir como la incorporación al sistema financiero formal de sectores de la población de menores recursos que habitan en zonas rurales y urbano marginales que secularmente han estado al margen de los servicios financieros formales. Por lo cual, el desafío que ha asumido el BCE en cumplimiento con el mandato constitucional, es el de incorporar al sistema financiero formal a las instituciones financieras, emprendedores e individuos que se encuentran excluidos del mismo modernizando y fortaleciendo el sistema de Pagos. Además de la población de bajos recursos, el BCE ha definido como población meta de la política de inclusión a emprendedores y socios de las MIPYMES y de empresas asociativas y comunitarias en la búsqueda de la equidad y fomento de las inversiones individuales para mejorar la calidad de vida.

No hace muchos años atrás la única forma de acercar los servicios financieros hacia los potenciales usuarios era a través de la inversión en sucursales y agencias. Esta estrategia demandaba una alta inversión cuyo retorno estaba en función del nivel socio económico de la población meta y de la localización geográfica. Por lo tanto, los sectores de menores recursos y alejados de los centros económicos quedaban al margen del acceso al sistema financiero formal. Hoy, gracias a la revolución tecnológica, existen mecanismos innovadores para promover la inclusión financiera. Entre ellos han sobresalido dos alternativas novedosas: Corresponsales no Bancarios (CNB) y la utilización de dispositivos móviles como el teléfono celular. En el caso de los CNB el cliente de una institución financiera para realizar sus transacciones no tiene que acudir físicamente al banco que podría quedar a kilómetros de distancia, sino acercarse a un local cercano al de su residencia facilitando su acceso a servicios financieros formales. En cuanto a la utilización del teléfono celular, la persona no tiene que siquiera acudir a un local para hacer una operación sino que la realiza a través de su teléfono celular. Esto da paso a la creación de una categoría especializada de operadores del sistema financiero que son los emisores de dinero electrónico. Dentro de esta categoría se encuentra el dinero móvil que se almacena y administra a través de los teléfonos celulares. La penetración que ha tenido la telefonía celular en el Ecuador abre una gran oportunidad para llegar a la población meta definida por el BCE y lograr en el mediano plazo, la inclusión de sectores de la población de menores recursos que habitan en sectores geográficamente apartados al sistema financiero formal.

Sin embargo, se identifican dos elementos que impiden una implementación expedita de las políticas de inclusión financiera: i) factores y condiciones de pobreza, ii) brecha de exclusión financiera. En cuanto al primer elemento, una política económica incluyente que garantice un crecimiento sostenido, y la política social que permita la movilidad son de principal importancia para la incorporación de la población a la economía formal. En cuanto a la brecha de exclusión financiera medida por una serie de parámetros de penetración bancaria y de servicios puede ser solucionada con la implementación de las alternativas mencionadas en líneas anteriores.

La Constitución del 2008 amplía los sectores en donde opera el Sistema Financiero y más allá de la definición estrecha de público y privado agrega un tercer sector que lo conforman las instituciones de la economía popular y solidaria. Su existencia y funcionamiento está normado por la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario publicada en el RO del 10 de Mayo del 2011. Este sector está integrado por las Cooperativas de Ahorro y Crédito, entidades asociativas solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro. El BCE el 29 de Marzo de 2012 aprobó las definiciones, lineamientos y hoja de ruta del "Programa de Inversión de Apoyo a la Inclusión Financiera" y en la misma fecha expidió una Regulación que crea y norma la operación de dos sistemas correlacionados: "Red de Redes" y "Pago Móvil". La red de redes permitirá integrar en un solo sistema transaccional a todas las instituciones financieras públicas, privadas y de la economía popular y solidaria. A fines del mes de Septiembre del 2012 se habían incorporado al sistema 171 cooperativas. Así mismo, el BCE diseñó un programa para que los pequeños intermediarios financieros a bajo costo y a tiempo real puedan receptar las remesas que envían los ecuatorianos residentes en el exterior.

Para contar con un sistema eficiente, transparente y seguro, el BCE ha venido trabajando a nivel macro, meso y micro para contar con un marco legal que garantice la operatividad del sistema, que fortalezca la arquitectura financiera mediante la implantación de sistemas de pagos inclusivos que protejan al consumidor y mediante programas que amplíen la cobertura de la red de puntos de venta hacia las zonas periféricas de las ciudades y zonas rurales.
En esta breve introducción se hace un resumen de los elementos más relevantes de la política de inclusión financiera que ha diseñado y está implantando por mandato constitucional el BCE. El texto que el BCE pone a consideración de los lectores es una presentación conceptual y de diseño que define la actual política de inclusión financiera que está llevando a cabo el BCE, definiendo claramente sus objetivos y estrategias en línea con los lineamientos de acción definidos. Se cierra el presente trabajo con una evaluación de los primeros resultados obtenidos hasta el momento como consecuencia de una serie de acciones llevadas a cabo para lograr la inclusión financiera de la población de menores recursos. Queda trabajo pendiente por realizar, pero las acciones

están claramente definidas en el Plan Estratégico, por lo cual, el cumplimiento de los objetivos planteados tendrán una incidencia positiva en la calidad de vida de la población, lo que a su vez garantizará un crecimiento económico más incluyente en el Ecuador.

De la Definición de la Política a la Práctica: Haciendo Inclusión Financiera. Nuevo Eje Estratégico del Banco Central del Ecuador

Ruth Arregui, Rosa Matilde Guerrero, Silvia Espinosa, José Murgueytio, Kurt Focke

1. INTRODUCCIÓN: POBREZA Y EXCLUSIÓN FINANCIERA

Desde la época de la independencia nacional y a lo largo de su vida republicana, nuestro país se ha caracterizado, desde el punto de vista social y territorial, por la existencia de profundas desigualdades en el acceso y consumo de bienes y servicios básicos y por altos grados de concentración del ingreso.

La reducción de esas diferencias y la conformación de un patrón de desarrollo con una distribución mucho más equitativa del ingreso, han sido concebidas como propósitos fundamentales del Gobierno Nacional, para mejorar las condiciones de vida de grandes segmentos poblacionales que se han debatido históricamente en condiciones de pobreza e indigencia.

A fin de concretar estas prioridades, el Gobierno Nacional ha instrumentado una importante inversión social, junto con obra pública en sectores claves de la economía (como el energético y las comunicaciones) y una política de recaudaciones que ha efectivizado la justicia tributaria.

Merced a estas ejecutorias, las mediciones de los niveles de pobreza y empleo en el país muestran una evolución marcadamente positiva de los indicadores sociales en los últimos años.

Según la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo que realiza trimestralmente el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), la

denominada "pobreza por ingreso o por consumo"[1] se redujo 9 puntos porcentuales entre Diciembre de 2006 y Diciembre de 2011, al bajar desde el 37,6% al 28,6% del total poblacional, respectivamente, lo que equivale a decir que en este período alrededor de un millón de personas salieron de la condición de pobreza por ingreso.

La extrema pobreza por ingreso[2] también se redujo, en cerca de seis puntos porcentuales, al pasar del 17% en Diciembre de 2006 al 11,6% en Diciembre de 2011.

Y la pobreza por necesidades básicas insatisfechas[3] disminuyó del 47% en Diciembre de 2008 al 39,4% en Diciembre de 2011.

Es importante destacar que estos resultados coinciden con: una disminución de la tasa de desempleo[4] del mercado laboral conformado por personas de 10 años y más, que pasó del 5,2% en Junio de 2008 al 4,1% en Junio de 2012; una reducción de la tasa de subempleo[5], desde el 59% en Junio de 2008 al 54,1% en Junio de 2012; un descenso del grado de concentración del ingreso, medido por el Coeficiente de Gini[6], que bajó de 0,54 en Diciembre de 2006 a 0,47 en Junio de 2012; y con una dinámica de reducción de la pobreza por ingreso mucho más acentuada en el sector rural, que pasó de representar el 60,6% del total de habitantes rurales, en Diciembre de 2006, al 50,9% en Junio de 2012[7].

En otras palabras, la disminución de la pobreza por ingreso y por necesidades básicas insatisfechas alcanzada en los últimos años expresa no sólo el impacto positivo de las inversiones sociales del Gobierno Nacional -realizadas con un criterio de distribución territorial solidario con las mayores necesidades existentes en el sector rural- sino también el elevado crecimiento del producto interno bruto en los últimos años -que ha hecho posible la disminución de la tasa de desempleo y el mejoramiento de la calidad del empleo- y, asimismo, la configuración de un patrón más equitativo de distribución del ingreso.

1 Véase en el Glosario: Pobreza por ingreso o consumo.
2 Véase en el Glosario: Extrema pobreza por ingreso.
3 Véase en el Glosario: Pobreza por necesidades básicas insatisfechas.
4 Véase en el Glosario: Tasa de desempleo.
5 Véase en el Glosario: Tasa de subempleo.
6 Véase en el Glosario: Coeficiente de Gini.
7 Las cifras mencionadas de pobreza, empleo, subempleo y concentración del ingreso han sido tomadas de: INEC. Junio de 2012. "Evolución del mercado laboral y pobreza". Quito, Ecuador.

A pesar de los avances sociales registrados, en términos de cantidad y de calidad, la pobreza sigue siendo en el país un hecho de gran magnitud y complejidad, que seguirá concentrando la atención y los esfuerzos gubernamentales. Tanto más cuanto que el análisis académico y el debate político, han ido posicionando, en los últimos años, una forma de entender el fenómeno de la pobreza que supera el marco restrictivo donde la realidad de la misma se reduce a la simple medición del ingreso monetario o de las necesidades básicas insatisfechas.

En el nuevo enfoque, iniciado con las reflexiones del Premio Nobel Amartya Sen, la pobreza ha dejado de ser entendida como la sola privación o falta de recursos para adquirir una canasta de bienes y servicios necesaria para una vida mínimamente saludable, y ha pasado a conceptuarse como la falta de condiciones y oportunidades que impiden que las capacidades actuales y potenciales de las personas puedan ponerse en práctica y se transformen en funcionamientos y realizaciones de desarrollo humano.

El centro de gravedad de la acción pública para generar dichas condiciones y oportunidades, y aun para crear nuevas capacidades, gira en torno a la identificación e impulso de las estructuras sociales comunitarias[8], una vez que diversos estudios sociológicos y antropológicos han puesto de manifiesto la enorme importancia de las redes sociales y del capital social[9] en los grupos de pobladores tradicionalmente marginados de los beneficios del desarrollo.

Por otra parte, el conjunto formado por las "necesidades básicas"[10] se ha ido enriqueciendo en la medida en que la sociedad gana complejidad y se generaliza la revolución tecnológica. Justamente en el informe "Financial Access 2010", tras constatarse que en la última gran crisis del sistema financiero se incrementó el número de cuentas bancarias al propio tiempo

8 En el Art. 15 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, las estructuras comunitarias están definidas como "el conjunto de organizaciones, vinculadas por relaciones de territorio, familiares, identidades étnicas, culturales, de género, de cuidado de la naturaleza, urbanas o rurales; o, de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que, mediante el trabajo conjunto, tienen por objeto la producción, comercialización, distribución y el consumo de bienes o servicios lícitos y socialmente necesarios, en forma solidaria y auto gestionada".

9 Véase en el glosario: Redes sociales y capital social.

10 Para medir la pobreza, el INEC considera diez necesidades básicas (siete de las cuales están relacionadas con la vivienda y las restantes con los niveles de educación y salud de la población): abastecimiento de agua potable, eliminación de aguas servidas, servicios higiénicos, luz eléctrica, ducha, teléfono, analfabetismo, años de escolaridad, médicos hospitalarios por cada 1000 habitantes y camas hospitalarias por cada 1000 habitantes.

que se redujo el valor de los depósitos, se convalida la opinión de que el acceso a servicios de ahorro y pagos se ha convertido en una necesidad humana básica[11]. Tener una cuenta bancaria es una decisión inelástica frente a las perturbaciones económicas.

De hecho, la atención gubernamental sobre el acceso y uso de productos y servicios financieros básicos (como una transferencia o una cuenta de ahorro) o sofisticados (como la opción de crédito y microseguros) viene ganando preponderancia en los programas económicos de los últimos años en cuanto se ha ido reconociendo su relevancia para la disminución de la pobreza y la generación de condiciones hacia el crecimiento económico sostenible.

De acuerdo con información de Financial Access 2010, se estima que alrededor de la mitad de los hogares del mundo no tiene acceso a una cuenta bancaria[12], razón por la cual las personas que los integran se ven abocadas a acudir a servicios financieros informales de alto costo y elevado riesgo. Esa desigualdad les obliga a manejar sus transacciones en efectivo y les priva, asimismo, de opciones para administrar sus ingresos, suavizar el consumo, conseguir crédito y aseguramientos.

En otras palabras, la inaccesibilidad a los servicios financieros que en sí misma expresa una evidente inequidad social es, al propio tiempo, generadora de condiciones que refuerzan la vulnerabilidad en la que se debaten las personas de menores ingresos, circunstancia que pone de relieve la importancia crítica de su consideración prioritaria en la política gubernamental.

De esta manera, el fortalecimiento y profundización de los servicios financieros se ha convertido en una estrategia crucial para potencializar el desarrollo de los sectores de menores ingresos, especialmente de las economías rurales, pues un mayor acceso a servicios financieros: i) dinamiza las actividades de las pequeñas economías, ii) genera capacidades para aprovechar de forma óptima los recursos, iii) eleva los niveles de ingresos, y iv) disminuye las imperfecciones de los mercados, al contribuir en la activación de la economía a nivel local y nacional.

La importancia del impacto que el mayor acceso a servicios financieros puede tener para el desarrollo de un país ha sido sólidamente establecida

11 Grupo Consultivo de Apoyo a los Pobres (CGAP). Setiembre de 2010. Financial Acces 2010: "La inclusión financiera durante la crisis. Washington", EEUU, p. 2.

12 Ibid, p. 6.

en la investigación económica, al demostrarse una alta correlación positiva entre la profundización del acceso a servicios financieros y el crecimiento económico. Se entiende que sea así en cuanto que la expansión del ahorro se convierte en fuente de financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMEs), cuyo aporte al PIB y al empleo formal es considerado como esencial.

Por otro lado, un amplio acceso a los servicios financieros imprime al crecimiento económico un carácter incluyente, puesto que su obtención y uso "reduce los costos de muchos trámites, mejora la seguridad y los tiempos en el manejo de dinero, facilita la recepción de remesas y transferencias, permite el desarrollo de una tradición de ahorro, abre las puertas para que las personas puedan realizar pagos o recibir transferencias y, al crear una mayor cultura financiera, acceder a créditos, seguros y productos financieros más elaborados"[13].

Enfatizamos el tema de las remesas, porque éstas representan una importante fuente de ingresos para los pobladores con menor capacidad adquisitiva. "La falta de acceso a un sistema eficiente y seguro para transferir, receptar y usar las remesas entre quienes no forman parte del sistema financiero formal, sube los costos asociados al cobro y uso de remesas, disminuyendo el impacto de las mismas sobre el bienestar de la población que las recibe"[14]

Por las razones expuestas, el empeño en la expansión de la accesibilidad y uso de los servicios y productos financieros constituye un caso relevante de creación de condiciones y oportunidades para que las personas de menores ingresos puedan poner en acción sus capacidades de emprendimiento para el buen vivir.

Dicho en sentido inverso, la exclusión financiera representa un obstáculo principal para el crecimiento económico y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Consciente de lo cual, el Gobierno Nacional ha diseñado y está implementando una política de inclusión financiera instrumentada por el Banco Central del Ecuador (BCE), institución de prestante y larga trayectoria en la historia económica del país.

13 Cueva, Simón. "Inclusión social y servicios financieros: una interesante oportunidad". Artículo publicado en: Banco Central del Ecuador. 2012. "Inclusión financiera. Aproximaciones teóricas y prácticas". Quito, Ecuador, p. 13.

14 Ibid nota 12, p. 54.

La asunción de esta nueva y crucial responsabilidad por parte del BCE, obedece al mandato constitucional que determina la obligación de las entidades financieras del sector público de apoyar el fortalecimiento del sector económico popular y solidario. Pero es, también, una consecuencia del rol estelar que el BCE desempeña en la promoción de la estabilidad de los sistemas financieros, tanto desde su propia estructura institucional a través del manejo de un poderoso instrumento de la política monetaria: el Sistema Nacional de Pagos (SNP); como por su contribución a la consolidación de la Red de Seguridad Financiera (RSF), como parte activa de la Junta Bancaria, la Corporación de Seguro de Depósitos y el Fondo de Liquidez.

Precisamente la nueva política de inclusión financiera del BCE tiene como estrategia sustancial el fortalecimiento y modernización del SNP, tanto en aspectos técnicos como de capacidad de cobertura y de modelo de negocios, para hacer posible la participación en el mismo de actores y redes financieras cercanas a la población de menores ingresos que habita en el sector rural y urbano marginal, a los cuales se les está conectando al SNP en forma directa o indirecta para acercar la oferta financiera formal a los pobladores de escasos recursos.

El texto que el BCE pone a consideración de los lectores es una presentación conceptual de la actual política de inclusión financiera, de sus objetivos y estrategias, de sus lineamientos de acción y de sus primeros resultados. A través de ella buscamos que las instituciones financieras del país (IFIs), las estructuras financieras del sector popular y solidario (EFPs) y las instituciones de regulación, control y aseguramiento, obtengan una información sistemática sobre la misma, que oriente y facilite su participación en el proceso de implementación de la política de inclusión financiera.

2. MARCO CONCEPTUAL DE LA POLÍTICA DE INCLUSIÓN FINANCIERA

2.1. Antecedentes históricos

Las ideas y conceptos de microfinanzas son de vieja data; existen experiencias de ahorros informales y grupos de crédito desde el siglo XV[15]. Alrededor de

15 Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) y The World Bank Group. 2006. "Access for All: Building Inclusive Financial Systems". Washington, EEUU.

1800 surgió el modelo de finanzas cooperativas, desarrollado en Alemania por Friedrich Wilhelm Raiffeisen. Ese modelo, adaptado, se aplicó en los primeros años del siglo XX en las zonas rurales de América Latina. Entre 1950 y 1970, en un esfuerzo por expandir el acceso al crédito agrícola, se crearon instituciones financieras estatales, que tuvieron dificultades por la aplicación de tasas subsidiadas que no cubrían sus costos o por débiles políticas de recuperación de crédito, en algunos casos con influencia política. En 1970 surgió el concepto de microcrédito como iniciativa para otorgar créditos pequeños a asociaciones de mujeres microempresarias.

En la década de los años 80 hubo importantes avances en las metodologías de microcrédito que dieron lugar a la aplicación de modelos sostenibles con amplia cobertura. En los 90, el término microcrédito comenzó a remplazarse por el de microfinanzas. Y en los últimos años se profundizó la tendencia entre las instituciones de microfinanzas (IMFs), que empezaron a diversificar y ampliar su modelo de negocios (de monoproducto a multiproducto, de microcrédito a microfinanzas, de lo urbano a lo rural). Esto fue posible por la confluencia de diversos factores. En primer lugar, el impulso a la regulación-supervisión de la actividad microfinanciera, por parte de autoridades especializadas, les dio la posibilidad de reducir sus costos de fondeo y ofrecer un menú más completo de servicios, incluyendo el pago de remesas, colecturías, etc. Además creó la posibilidad de ofrecer productos de ahorro. En segundo lugar, las IMFs comenzaron a ampliar su cobertura geográfica y diversificar su riesgo de cartera para ocuparse de un segmento mayor de potenciales clientes, superando una creciente saturación del mercado en zonas urbanas. Así lograron aumentar su cartera de colocaciones en el área peri-urbana y rural y diversificar los sectores atendidos. En este proceso innovaron su metodología y tecnologías de trabajo para poder atender a agentes económicos más complejos. En la mayoría de casos, las instituciones reguladas empezaron a realizar operaciones de mayor tamaño, incorporando no sólo a microempresarios sino a pequeñas empresas con problemas de acceso al sistema financiero tradicional.

Similar comportamiento se pudo observar en las Cooperativas de Ahorro y Crédito (COACs) que ampliaron su oferta de productos y servicios, acorde con el marco legal imperante.

A pesar de los significativos avances registrados en la configuración de productos y servicios microfinancieros, hay un largo trecho por recorrer respecto de la ampliación y promoción del acceso a servicios financieros

para las poblaciones más remotas y de menores ingresos. El paso de las microfinanzas a los sistemas financieros inclusivos parte de reconocer que estas poblaciones necesitan acceder a instrumentos y servicios financieros de calidad, con costos razonables, para reducir los shocks externos que afectan sus ingresos y de esta manera mejorar su calidad de vida, independientemente de que haya, en ellas, personas dedicadas a una actividad microempresarial.

Se han identificado tres retos principales de las microfinanzas en su paso hacia la inclusión financiera[16]: i) la ampliación de servicios financieros de calidad con altos niveles de cobertura, ii) la profundización de los servicios financieros para la población con menores niveles de ingreso y en zonas más alejadas, y iii) la reducción de costos, tanto para proveedores de servicios financieros como para clientes.

2.2. Una definición de inclusión financiera

Según el Centro para la Inclusión Financiera de ACCION Internacional, "mientras el consenso sobre la importancia de la inclusión financiera está creciendo, no existe el mismo consenso alrededor de su definición y alcance. Desde 'bancarizar los no-bancarizados' hasta 'banca móvil', se han utilizado una variedad de frases como sinónimos de inclusión financiera[17]."

Podemos, no obstante, estar seguros de que la inclusión financiera implica el acceso y utilización de los servicios financieros formales por parte de la población antes excluida de los mismos por encontrarse en condición de pobreza o informalidad, alejamiento geográfico o discapacidad.

Conviene subrayar que el acceso a los servicios financieros no es sinónimo de su utilización. Mientras que las dificultades de acceso representan alguna

16 Ibid, nota 15.

17 El Centro para la Inclusión Financiera de ACCION International propone una definición simple y multidimensional de inclusión financiera: "La inclusión financiera plena es un estado en el cual todas las personas que puedan utilizar servicios financieros de calidad tengan acceso a ellos, que estos tengan precios asequibles, sean proveídos de una manera conveniente y con dignidad para con sus clientes. Los servicios financieros son proveídos por una amplia serie de proveedores, la mayoría de estos privados y pueden llegar a todos quienes los puedan utilizar incluidos las personas discapacitadas, las personas de bajos ingresos, las personas que habitan áreas rurales y otras personas que se encuentran en estado de exclusión."

forma observable de restricción que impide el uso de servicios financieros, la baja utilización de los mismos por parte de un segmento poblacional responde a otro tipo de determinantes, entre los cuales cuentan los factores volitivos y de cultura financiera.

Pero, ¿qué se entiende por servicios financieros? El análisis de Asmundson (2011) sobre los mismos enuncia varios aspectos esenciales:

i) Un servicio financiero no es el bien financiero en sí (por ejemplo, un préstamo hipotecario para comprar una casa o una póliza de seguros de automóvil), sino lo que podría definirse como el trámite para adquirir el bien financiero. En otras palabras, es la transacción necesaria para obtener el bien financiero.

ii) El sector financiero actúa fundamentalmente como intermediario; y

iii) Los servicios financieros pueden ayudar a que el dinero se utilice de manera productiva.

2.3. Condiciones y restricciones a la inclusión financiera

La inclusión financiera podría considerarse como el resultado de la acción conjunta de varios elementos complementarios:

i) un entorno regulatorio propicio;

ii) una oferta de productos adecuados (pagos, ahorros, créditos, seguros),

iii) cobertura, con acceso a canales transaccionales tradicionales y no tradicionales para recibir servicios de calidad a precios razonables, que permitan realizar transacciones de forma segura y eficiente,

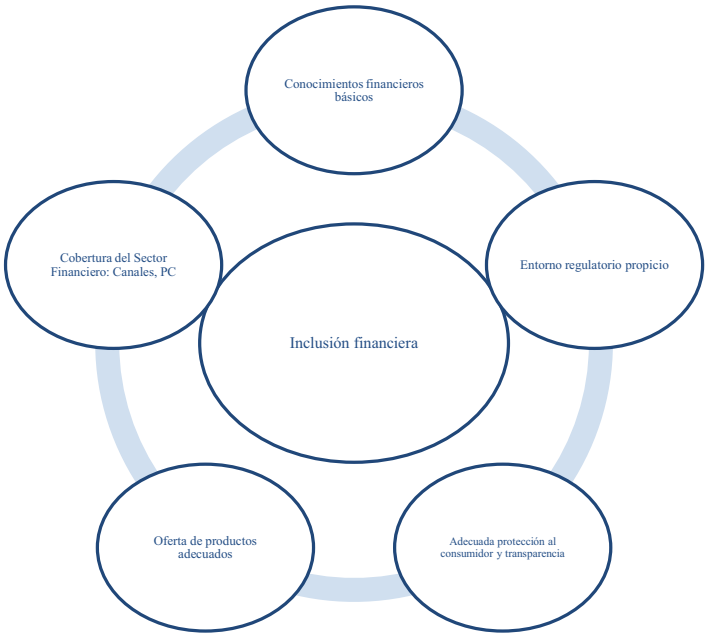
iv) fomento y difusión de educación y cultura financieras, y

v) protección al usuario de los servicios y la transparencia de información.

"La protección del consumidor y la educación financiera pueden contribuir a mejorar la eficiencia, la transparencia, la competencia y el acceso en los mercados financieros minoristas reduciendo las asimetrías de información

y los desequilibrios de poder entre proveedores de usuarios de servicios financieros. Cuando los clientes están mejor informados acerca de los términos y condiciones de los servicios financieros pueden elegir qué producto prefieren y, de ese modo, estimular la competencia. Los clientes informales pueden optar por el producto que se adapta mejor a sus necesidades y, por lo tanto, incentivar a los proveedores rivales de servicios financieros a diseñar productos mejores. La seguridad de que los derechos están protegidos puede atraer a nuevos clientes, sobre todo en mercados donde se desconfía de los sistemas financieros por motivos históricos"[18].

Gráfico 1.
Condiciones para la inclusión financiera



Fuente: Carlos Moya, 2011

Entre las regulaciones indispensables para la protección del consumidor constan: requisitos de divulgación de información; instauración de mecanismosde recurso, presentación de quejas y sistemas de resolución de controversias; extensión del seguro de depósito; y protección contra el fraude.

18 Ibid, nota 10, p. 26.

La educación financiera es crucial para el éxito de un programa de inclusión financiera y puede abarcar desde programas escolares, materiales educativos en sitios web y centros de educación financiera, hasta campañas publicitarias. La educación financiera permite el conocimiento de los productos y servicios financieros, inculca la formación del hábito del ahorro y enseña a ser responsable con la administración de los recursos para no exponerse a riesgos de sobre - endeudamiento.

Las MIPYMEs y la población de menores ingresos experimentan múltiples barreras de acceso a los servicios financieros. La cultura financiera y la brecha de exclusión tecnológica son dos de las más importantes.

Podemos agrupar las restricciones desde el punto de vista de la oferta y de la demanda de servicios financieros.

Desde el ángulo de la oferta, un primer impedimento está representado por los costos de acercar la prestación de servicios a los usuarios (costos fijos, tecnología disponible, infraestructura y comunicaciones, sistemas de información y contractuales, relación costo – beneficio frente a un mercado constituido por personas de bajo ingreso per cápita). Un segundo obstáculo se relaciona con las dificultades para asumir el riesgo de cierto tipo de operaciones; por ejemplo, no tener información adecuada, en especial de los sectores informales, al mismo tiempo que impide cuantificar los ingresos de un micro o pequeño empresario crea inseguridades para cubrirse de los riesgos, por falta de normatividad adecuada en materia de derechos de los acreedores y por problemas en la ejecución de garantías.

Otros factores de oferta que limitan el desarrollo financiero son los siguientes:

i) una mayor carga regulatoria (refuerzo en la base del capital, ampliación del perímetro regulatorio, endurecimiento de las normas de prevención de lavado de activos), a resultas entre otros factores, de la reciente crisis financiera global y de la presencia de narco tráfico;

ii) la adopción de estándares de regulación prudencial encaminados hacia los lineamientos de Basilea II y Basilea III[19]; y

19 Véase en el glosario: Lineamientos de Basilea.

iii) las disposiciones del GAFI en materia de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. En particular, las normas sobre prevención del riesgo de lavado de activos, conocidas como KYC[20] (know your customer) limitan el acceso a servicios financieros de la población de bajos ingresos y/o de quienes se dedican a actividades productivas informales, que por lo común carecen de la documentación requerida para abrir una cuenta[21]. Según Marulanda (2012), respecto al ámbito de acción de reguladores y supervisores, se requiere adecuar los requisitos KYC en productos pasivos de bajo monto, también la autorización de canales novedosos y el uso de tecnología de punta, unidas a normas de protección al consumidor especial.

Desde el punto de vista de la demanda de servicios financieros, las restricciones se centran alrededor del ingreso, precio de los servicios, educación financiera y factores culturales.

2.4. La inclusión financiera como política pública: objetivos, población meta y niveles de intervención

El interés gubernamental por la promoción de la inclusión financiera se traduce en la planificación y ejecución de diferentes medidas e intervenciones dirigidas a crear condiciones favorables para la misma, que pueden abarcar desde la instauración de nuevas regulaciones o el apoyo para la elaboración de productos financieros masivos, hasta actividades de educación financiera para estimular el ahorro.

Si estas intervenciones puntuales se organizan bajo un enfoque sistémico, cuentan con una estrategia clara de acceso y uso de los servicios financieros, se ejecutan bajo la responsabilidad de una entidad con mandato legal, capacidades regulatorias del sistema financiero y con capacidades técnicas y económicas, estamos en presencia de una política pública de inclusión financiera.

El objetivo principal de la misma es lograr que las personas excluidas del

20 KYC= Know Your Customer, denominación utilizada para designar las políticas de prevención del lavado de dinero.

21 Reconociendo los efectos que los estándares en materia de anti lavado pueden tener en la inclusión financiera, el GAFI ha elaborado una guía (ver http://www.fatfgafi.org/topics/financialinclusion/documents/name,3124,en.html) para ayudar a los países a elaborar sus normas anti lavado sin comprometer dichos procesos).

sistema financiero formal (por razones de bajo ingreso, lejanía geográfica de los centros urbanos donde se concentra la oferta de servicios financieros, actividad económica informal, pertenencia cultural o discapacidad), utilicen los bienes financieros que ofrece dicho sistema. Estas personas, junto con emprendedores y socios de las MIPYMEs y de empresas asociativas y comunitarias, constituyen la población meta de la política de inclusión.

Para cumplir ese propósito, es indispensable ampliar y profundizar la capilaridad del sistema financiero, que significa poner al alcance de las personas nombradas todo tipo de servicios financieros formales (desde transacciones y remesas, ahorro, microcrédito, tarjeta de crédito, crédito para vivienda, hasta aseguramientos); crear cultura financiera y generar aceptación y confianza entre los potenciales usuarios.

La ampliación y profundización de la capilaridad financiera implica contar con una estrategia para interesar e integrar a las entidades financieras en la producción de bienes y servicios atractivos, de calidad, bajo costo y alta transaccionalidad. Implica promover un cambio en la visión y manera de hacer las cosas de las instituciones que integran el sistema: entidades financieras, reguladores, supervisores y operadores. Las instituciones deben "reinventar la fábrica" simplificando procesos, usando plataformas tecnológicas vigorosas. Los productos financieros deben ser adecuados a la población objetivo tanto en lo que se refiere a los pasivos financieros (productos sin comisiones fijas, montos pequeños, pago por transacción), como en lo relacionado con los activos (es clave disponer de costos claros y usos diversos). Otros elementos fundamentales son: los burós de crédito, ya que su información evita el sobre endeudamiento; la apertura del SNP para todos los operadores del sistema, y la generación de un marco normativo y operativo adecuado que garantice la interoperabilidad y competencia.

Por su parte, la creación de cultura financiera y la generación de aceptación y confianza en la población meta, como requisito para que los bienes financieros puestos a su alcance sean efectivamente utilizados, implica a la par de la creación de regulaciones para la protección del consumidor y de la realización de programas de educación financiera, tener una estrategia de relacionamiento comunitario e inclusión social, que parta de reconocer la validez de las formas organizativas y culturales que caracterizan las respuestas de sobre vivencia financiera de las personas excluidas y de los mecanismos creados por ellas con este fin y que sea capaz de movilizar las redes sociales y el capital social de las comunidades, bajo la premisa de que la inclusión financiera no significa una intervención civilizatoria sino la búsqueda solidaria de equidad y la creación

de oportunidades para el emprendimiento económico individual o asociativo y el mejoramiento de la calidad de vida. El éxito en la aceptación dependerá, en gran parte, del grado de empoderamiento de la política de inclusión financiera por parte de los actores sociales y financieros.

Los lineamientos de acción, componentes o instrumentos de una política de inclusión financiera son aquellos que hacen posible, de una parte, crear las condiciones necesarias para que ésta sea viable (entorno regulatorio propicio, oferta de productos adecuados, cobertura con acceso a canales transaccionales tradicionales y no tradicionales para recibir servicios de calidad a precios razonables, fomento y difusión de educación y cultura financieras, protección del consumidor y transparencia de información); y de otra parte, la remoción de barreras u obstáculos que impiden o traban la inclusión financiera.

En este plano, podemos identificar tres niveles de intervención: macro, meso y micro[22].

Gráfico 2.

Niveles de Intervención para un sistema financiero inclusivo

22 Adaptación del modelo. Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) y The World Bank Group. 2006. "Access for All: Building Inclusive Financial Systems". Washington.

El nivel macro comprende las reformas del marco legislativo y normativo que afectan la operatividad del sistema financiero en su conjunto. Por ejemplo: precios del sistema, procesos de supervisión-regulación, creación de nuevos sistemas de garantías mobiliarias, nuevas metodologías para legalizar contratos, reglas para los corresponsales no bancarios, prestación de servicios financieros móviles, regímenes para legalizar propiedades, simplificación de requisitos para apertura de cuentas, etc.

El nivel meso atañe a reformas relativas al fortalecimiento de la arquitectura financiera mediante sistemas de pago inclusivos y protección al consumidor, con al menos 4 pilares:

i) promoción de la transparencia e información;

ii) procesos de cultura y educación financiera (sinergias entre los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria);

iii) ventanillas de las entidades de control de las IFIs como recursos de última instancia; y

iv) fortalecimiento de las centrales de riesgo y burós de crédito, integrando información del sector financiero (información negativa y positiva) y no financiero.

El nivel micro consiste en el apoyo directo a las entidades prestadoras de servicios, con:

i) programas que faciliten la ampliación de la cobertura de la red de puntos de venta hacia las zonas periféricas de las ciudades o al área rural;

ii) apoyo técnico para crear productos especializados;

iii) incorporación de nuevas tecnologías para la gestión de riesgos;

iv) fortalecimiento institucional; y v) provisión de fondeo para crear programas de microcrédito por parte de las instituciones financieras, más aún de aquellas localizadas en zonas no urbanas.

En términos del diseño de productos, se debe considerar:

i) la evolución hacia procesos simplificados para la apertura de cuentas

y creación de las condiciones apropiadas para las operaciones con pequeños montos;

ii) el establecimiento de un tratamiento responsable para evitar el sobre endeudamiento de los clientes y la mala utilización de los productos, mediante la adición de servicios de educación financiera e información transparente, a la vez que se utilizan contratos sencillos y fáciles de entender.

En cuanto a los canales de distribución, se trata de encontrar maneras más económicas de llegar a los nuevos segmentos de clientes que se pretende incorporar. Muchos países están implementando redes de Corresponsales No Bancarios (CNBs) bajo diferentes formas de operación o servicios financieros móviles.

Las inversiones en adecuación de productos, innovación en medios o extensión de canales para atender segmentos de menores ingresos, donde el "caso de negocio" no ha sido probado, justifica ofrecer subsidios desde la política pública para incentivar su desarrollo, ya que de lo contrario la inclusión financiera podría desarrollarse a ritmo muy lento.

2.5. Mecanismos innovadores para promover la inclusión financiera

El tema crítico en la estructura de costos de productos orientados a poblaciones de bajos ingresos es el mecanismo/canal de acceso y utilización del producto. Las inversiones fijas de las instituciones financieras para que las personas accedan a sus ahorros, paguen la cuota de un crédito o la prima de un micro seguro, se materializan, en primer lugar, en sus oficinas y en las redes de cajeros. Pero igualmente están expresadas en las redes de pagos y transacciones que ofrecen a través de canales electrónicos (puntos de servicio o POS[23] e Internet). Para enfrentar esta dificultad, analistas y gobiernos prestan atención a dos alternativas novedosas: los CNBs y, recientemente, el uso de dispositivos móviles (como son los teléfonos celulares). Los primeros, para abaratar el acceso y administración del dinero en efectivo; los segundos, para realizar transacciones electrónicas y como medio para acceder al efectivo en canales como los CNBs. En ambos casos se evita que el cliente acuda a las sucursales para realizar sus operaciones, lo que conlleva ahorro de costos al prescindir del canal más caro del sistema.

23 Véase en el glosario: POS.

"La evidencia internacional indica, para el caso de los servicios financieros móviles, que los modelos de negocio orientados a los segmentos más pobres de la población son rentables, siempre y cuando se basen en una estructura de precios que promueva gran cantidad de transacciones por montos bajos. Esto se logra fijando precios bajos por cada transacción y evitando generar costos de entrada"[24].

La importancia de los dispositivos móviles en las estrategias de inclusión financiera ha llevado a varios países a adoptar medidas para crear una categoría especializada de operadores del sistema financiero, los "emisores de dinero electrónico"[25], cuya licencia les permite únicamente administrar esos recursos, sin intermediarlos, ofreciendo a la mayoría de la población un medio de fácil acceso y bajo costo.

La creación de dinero electrónico implica la desmaterialización del dinero físico que circula en la economía, sin llegar a ser un perfecto sustituto del dinero físico en la medida en que está administrado por un tercero y no actúa como medio universal de pago.

El dinero móvil es un subgrupo de esta categoría y hace referencia al dinero electrónico que se almacena y se administra a través de teléfonos celulares. La creación del dinero electrónico aumenta el nivel de transaccionalidad; tiene un efecto multiplicador porque el dinero fluye de forma rápida y segura, aumenta la velocidad de circulación del dinero virtual y disminuye la velocidad de circulación del dinero físico.

Experiencias de otros países han demostrado que el dinero móvil es un apoyo importante para la inclusión financiera, en cuanto permite extender y facilitar la realización de transacciones financieras a toda la población, particularmente a aquellos sectores de menores ingresos. A través del dinero móvil los propietarios de micro, pequeñas y medianas empresas y personas que viven en zonas rurales tienen oportunidad de realizar transacciones sin acudir a un punto físico de acceso a una red financiera. El uso del teléfono celular como canal de acceso a servicios financieros influye, además, en la reducción de los costos de transacciones para los usuarios, disminuye la necesidad de manejo de dinero en efectivo y, por tanto, evita la exposición a riesgos e inseguridad. Esto implica la sustitución del cheque y del dinero en efectivo por transferencias electrónicas.

24 Ibid, nota , p. 67.

25 Véase en el glosario: dinero electrónico.

El desarrollo de proyectos exitosos de banca móvil requiere un cambio de mentalidad de la población, mayor educación financiera y la construcción de credibilidad y confianza en el sistema. De las entidades financieras demanda adecuaciones tecnológicas y desarrollo de nuevos acuerdos de pagos: estas transacciones precisan capacidad de realizarlas en línea y tiempo real. También es necesario reformar la regulación para no exigir documentos en papel (como la libreta de ahorros). Además, debe considerarse la ampliación de mecanismos que propicien la extensión de la infraestructura complementaria para su uso, como son las redes de cajeros automáticos y de POS. Asimismo, dichos proyectos requieren la integración de las operadoras de telecomunicaciones al sistema financiero, tarea que representa nuevos retos de solución normativa para la regulación financiera.

Complementariamente, el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas nacionales de pagos permite realizar transacciones no sólo entre instituciones bancarias; crea la oportunidad de incorporar al sistema global transaccional de un país a intermediarias financieras, como las cooperativas de ahorro y crédito, que se han mantenido al margen por limitaciones de inversión y cobertura.

Este sistema brinda mayores oportunidades de negocio a las cooperativas que tienen alto nivel de conectividad, cuentan con adecuados sistemas contables y de registro y un buen nivel de control interno. Además, permite al Estado identificar aquellas entidades que no alcanzan estos umbrales, y que por esta causa requieren apoyo técnico para su fortalecimiento.

El nivel de correlación positiva encontrado entre profundización de canales electrónicos de transferencia de pagos y dineros y el ingreso nacional hace que el desarrollo del sistema financiero, su profundización y la penetración de canales y medios electrónicos de pago puedan constituirse en objetivos importantes de la política pública y, de hecho, del accionar del Banco Central. Para ello, es fundamental el fortalecimiento de los sistemas de pago, pues es la columna vertebral que dinamiza las transacciones, consolida, da seguridad y contribuye a reducir los costos de transacción del sistema financiero. Además por su rol de impulsor de procesos de inclusión financiera, alienta la búsqueda de negocios por parte de las IFIs en zonas geográficas y en grupos demográficos donde antes podía no ser rentable.

3. ELEMENTOS DE DIAGNÓSTICO

3.1. La crisis 1998 - 2000: debacle económica y oportunidades para la inclusión financiera

En la escritura china, la palabra "crisis" se representa con dos caracteres: uno significa "peligro"; el otro, "oportunidad". De aquí ha surgido un aforismo que invita a reconocer los peligros y amenazas que se presentan en una crisis, para adoptar precauciones y acciones correctivas; pero también a mirar las oportunidades que aparecen en ella a fin de transformarlas en fortalezas.

La crisis 1998 - 2000 experimentada por el país, la más profunda de su historia económica, pude ser pensada e historiada bajo ese doble prisma. Pues en ella no sólo se produjeron hechos económicos y financieros adversos y efectos sociales infortunados, signos inequívocos del rostro negativo y amenazante de la crisis, así como acciones gubernamentales que buscaron afrontarla, sino que también emergieron fenómenos sociales, económicos, financieros e institucionales que habrán de configurar nuevos escenarios políticos y brindar oportunidades inéditas para la inclusión financiera, como a continuación se describe.

El eje central y detonante de la crisis fue el colapso del sistema financiero y, en particular, de la banca. Las dificultades se iniciaron tiempo atrás a raíz de manejos inescrupulosos en determinadas entidades bancarias, como fue la concesión de créditos vinculados a los propios accionistas principales, irregularidades que pasaron desapercibidas para las autoridades supervisoras poniendo en evidencia la debilidad de los procesos de regulación, supervisión y control, los cuales se encontraban alejados de marcas normativas técnicamente eficientes y compatibles con las mejores prácticas internacionales.

Al incremento de la morosidad por cuenta de los malos manejos se añadieron las dificultades de recuperación de cartera sobre créditos entregados para actividades económicas del sector primario, que fueron impactadas adversamente debido a la presencia del fenómeno El Niño en el año 1998, y como resultado del cual, pero también de la disminución del precio internacional del crudo, las exportaciones FOB del país experimentaron una contracción del 20,2%[26]. En ese mismo año, se cerraron dos importantes bancos privados, señal del inminente colapso, se manifestaron fuertes

26 Estadísticas del BCE.

presiones sobre la tasa de interés en sucres, derivadas de la crisis asiática y rusa que originó una sobre demanda de dólares por parte de los agentes económicos y se produjo una voluminosa salida neta de capitales privados.

Para contrarrestar de alguna manera los efectos sociales del deterioro económico, el Gobierno Nacional de entonces creó un subsidio dirigido a madres pobres, personas con discapacidades y de la tercera edad, consistente en la entrega del equivalente a USD 15 mensuales. Denominado "Bono solidario", el subsidio habrá de mantenerse con valor incrementado en los años subsiguientes bajo el nombre de "Bono de desarrollo humano" (BDH). En la actualidad lo reciben 1,9 millones de ecuatorianos.

A principios de 1999, las líneas de crédito del exterior para los bancos nacionales se cerraron y éstos se vieron obligados a acudir a los créditos de liquidez del BCE, que derivaron en una importante emisión monetaria (a diciembre de 1999 la tasa de crecimiento de la emisión se situó en 146%).

Las presiones sobre el tipo de cambio se hicieron evidentes y las autoridades optaron por un sistema de flotación cambiaria en lugar del sistema de bandas cambiarias, medida que no impidió que el sucre se devaluara en alrededor del 300%, al pasar el tipo de cambio de 6.780 sucres a fines de 1998 a 20.100 a fines de 1999.

Para evitar el hundimiento del sistema bancario, las autoridades decretaron, en marzo de 1999, un feriado bancario y se congelaron a un año los vencimientos de los depósitos de los clientes de los bancos privados y de sus respectivas entidades offshore. La medida tampoco impidió la quiebra de bancos que concentraban más del 50% de los depósitos –entre ellos la entidad más grande del país-. El gobierno emitió USD 1.400 millones en bonos para que la recién creada Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) recapitalizara los bancos con problemas, pagara las garantías de depósitos y cubriera los retiros de los acreedores externos.

La sobre emisión monetaria y la vertiginosa devaluación del sucre, dispararon la inflación. El índice de precios al consumidor pasó del 36,1% en 1998 al 52,2% en 1999 y al 96,1% en 2000, mientras que los precios al productor se incrementaron el 301% en este último año.

A consecuencia del colapso bancario, de la contracción crediticia, de la galopante devaluación monetaria y de las fuertes presiones inflacionarias,

la economía que estuvo prácticamente estancada en 1998, experimentó en 1999 un retroceso sin precedentes expresado en una caída del 6,3% del PIB a precios reales, mientras las importaciones retrocedieron el 46,4%. La tasa de desempleo creció, por estas causas, del 11,5% en 1998 al 14,4% en 1999. La indigencia pasó del 13,6% en 1995 al 20,1% en 1999. Y la pobreza aumentó desde el 39,3% en 1995 al 52,2% en 1999.

Con la intención de frenar el agudo proceso inflacionario y evitar la devaluación monetaria, el 9 de enero de 2000 el Gobierno Nacional adoptó el dólar estadounidense como moneda de curso legal. Por efecto de esta medida, el BCE dejó de ejercer algunas de sus funciones tradicionales de emisión monetaria, control de la inflación, gestión de la política cambiaria y como prestamista de última instancia, privación que le llevará a una reingeniería de su estrategia institucional y a la adopción de nuevas y vitales funciones.

A raíz del grave deterioro económico y social, centenares de miles de desempleados (as) y subempleados(as) emigraron a EEUU y Europa (principalmente a España e Italia) en busca de fuentes de trabajo que les permitieran apoyar a sus familiares con transferencias de dinero. Según cifras del BCE, en el período 1993-2005 las remesas crecieron casi 10 veces, de US $ 200 millones a US $ 2.005 millones. En 2005 este rubro representaba, después de las exportaciones de petróleo, el principal flujo de recursos hacia la economía ecuatoriana, equivalente al 6,4% del PIB. De las remesas que llegaban a Ecuador, cerca de 60% eran enviadas a través de firmas remesadoras, 17% por medio de instituciones financieras formales, y el resto (23%, aproximadamente US $ 460 millones) llegaba a través de métodos convencionales como el correo o informales como el transporte por medio de "viajeros". En ausencia de oficinas bancarias en los lugares alejados de grandes y medianos centros urbanos, las COACs encontraron en el acceso a las transacciones de las remesas una gran oportunidad para fortalecerse en términos de cantidad y de calidad de los servicios financieros.

La masiva incursión laboral de compatriotas en esos países alejados no sólo trajo efectos beneficiosos para las economías familiares y la macroeconomía de la nación, sino que ha originado, más allá de los reconocidos estropicios a la estructura de los hogares de los migrantes, una sin igual oportunidad de contactos interculturales y de aprovisionamiento de tecnologías de comunicación e información, en especial de telefonía celular y uso de Internet. No es casual, por lo mismo, ni un solo resultado azaroso de la globalización, el que estas dos tecnologías disfruten en el país actual de una gran cobertura.

Ya para el año 2008 el 70% de hogares ecuatorianos tenía teléfono celular y la cifra aumentó hasta el 79% en 2011, mientras que el uso de Internet en el quintil de población de menores recursos ha venido creciendo sostenidamente hasta llegar en 2011 al 15,5% del total de individuos que lo integran[27].

En resumen, la grave crisis vivida por el país entre 1998 y 2000, amén de los perjuicios socio económicos que la caracterizaron, acarreó algunos efectos que a la postre resultaron fecundos y que se han convertido en sendas oportunidades para el diseño y para la estrategia de ejecución de la política de inclusión financiera, como se evidenciará en la exposición subsiguiente. Esos efectos – oportunidades son los siguientes:

- Disponibilidades de recursos económicos (remesas y bono de desarrollo humano) y tecnológicos (en especial telefonía celular) entre la población de menores recursos.
- Creciente participación de estos pobladores en procesos financieros, gracias a las opciones de transaccionalidad de esos recursos ofrecidas por las COACs.
- Fortalecimiento cuantitativo y cualitativo del subsistema financiero cooperativo.
- Rediseño institucional del BCE que lo ha acondicionado para asumir la responsabilidad ejecutoria de la política de inclusión financiera.

3.2. Cifras de inclusión financiera

Entre los indicadores más usados para medir el grado de inclusión financiera constan la penetración de sucursales, cajeros automáticos y POS por cada cien mil adultos y por cada mil Km^2. Sin embargo, no existen estándares convencionales sobre los valores de esos indicadores a partir de los cuales podría hablarse de inclusión o exclusión financiera en un determinado país. En consecuencia, únicamente podemos establecer comparaciones de esos indicadores entre países, bajo la hipótesis de alta correlación positiva entre desarrollo económico e inclusión financiera.

27 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC. 2011. "Reporte anual de estadísticas sobre tecnologías de la información y las comunicaciones". Quito, Ecuador.

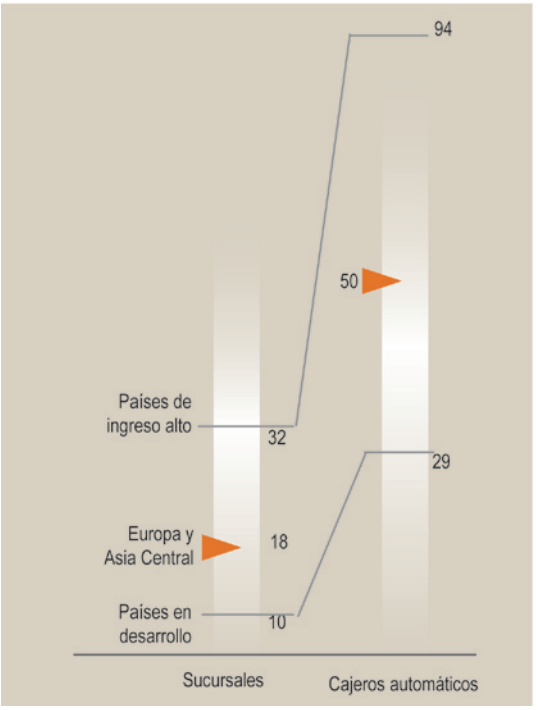
En efecto, esta hipótesis se cumple según evidencian los resultados del último estudio sobre accesibilidad financiera realizado por el CGAP con base en información recopilada alrededor del mundo en el año 2010[28]:

- Según se muestra en el Gráfico 3, los países de alto ingreso tienen tres veces más sucursales bancarias y cajeros automáticos por cada 100.000 adultos que los países en desarrollo.

- Y conforme se presenta en el Gráfico 4, los países de alto ingreso tienen 2,7 veces más cuentas bancarias (de depósito y préstamo) por cada 100.000 adultos que los países en desarrollo.

Gráfico 3.

Sucursales bancarias y cajeros automáticos por cada 100.000 personas.
Mediana por cada 100.000 adultos

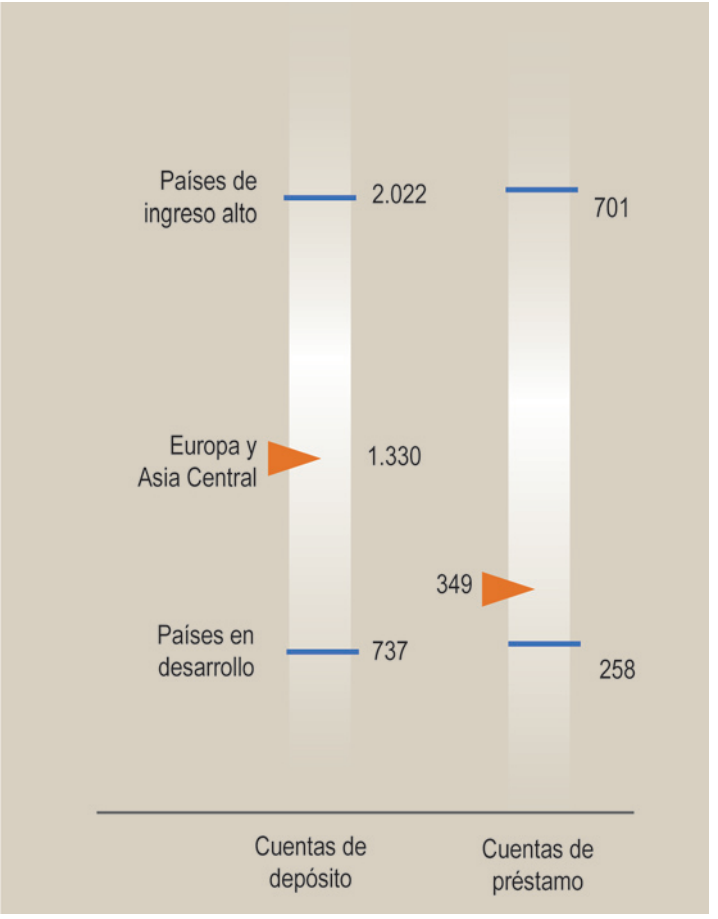


28 Las cifras de accesibilidad financiera que se presentan a continuación corresponden al año 2010 y han sido tomadas del texto citado en la nota al pie de página No. 10.

Gráfico 4.

Cuentas en bancos comerciales

Mediana por cada 1.000 adultos



Si bien Latinoamérica y El Caribe están en mejores condiciones que el promedio de las economías con ingresos medios-bajos (emergentes), la diferencia con los países de altos ingresos aún es elevada (aproximadamente 3 veces inferior en algunos casos), conforme se revela en los dos gráficos siguientes:

Gráfico 5.

Infraestructura de servicios financieros por cada 100.000 adultos

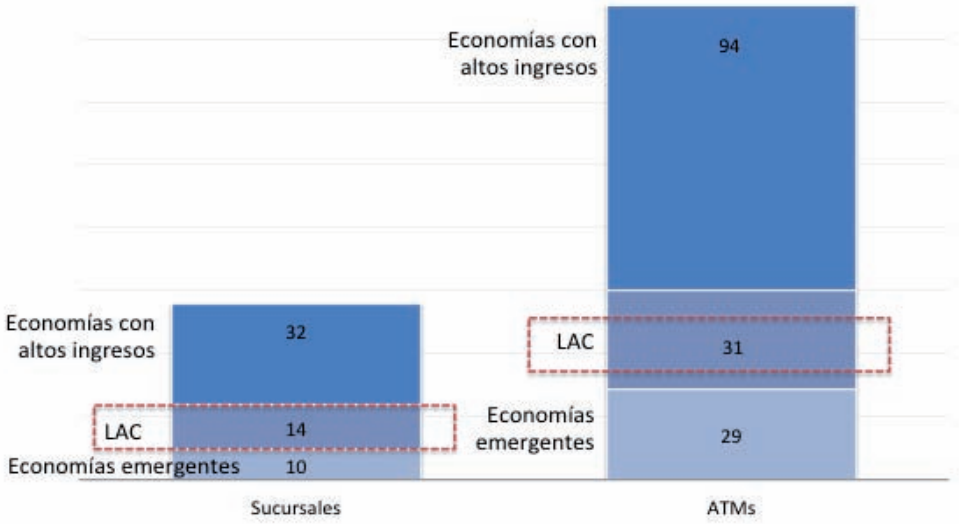
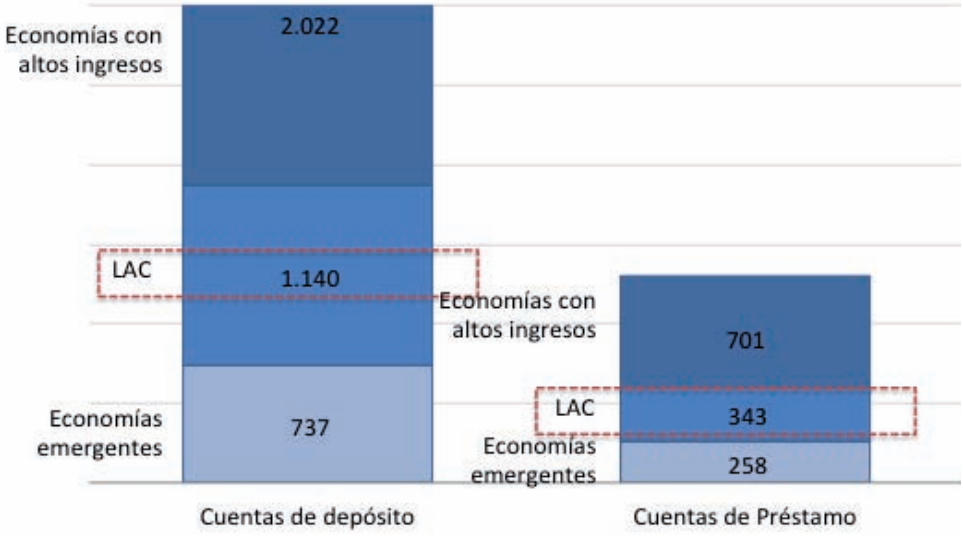


Gráfico 6.

Número de cuentas de bancos comerciales por cada 1.000 adultos



Para apreciar el grado de exclusión financiera en nuestro país, hemos optado por hacer una comparación de sus indicadores de accesibilidad con respecto a los que corresponden al resto de países sudamericanos, comparación que ofrece una perspectiva de análisis más acercada a la historia, características y nivel de cobertura del sistema financiero nacional.

Con tal propósito, en los gráficos 7, 8, 9 y 10 se muestran estadísticas de accesibilidad financiera de 10 países sudamericanos, incluido Ecuador, pertenecientes al año 2.010. Del cotejo entre las mismas, podemos concluir:

- Los países sudamericanos con economías de mayores ingresos y más dinámicas, como Brasil y Chile, tienen niveles de accesibilidad financiera más altos.

- En todos los indicadores presentados, con excepción de uno de ellos, Ecuador exhibe cifras de accesibilidad inferiores al promedio de países sudamericanos.

- El acceso a cooperativas de ahorro y crédito, medido por el número de sucursales que éstas poseen por cada 100.000 adultos, es el único indicador en el que el país supera al promedio sudamericano, circunstancia que habla a favor de la fortaleza alcanzada por este subsistema.

- La brecha de exclusión financiera de Ecuador es, por las razones expuestas, de las más profundas de Sudamérica. El país deberá, por ello mismo, hacer un considerable trabajo de inclusión financiera para llegar al menos a las cifras promedio de accesibilidad imperantes en la región.

Tabla 1

Sudamérica: acceso a bancos comerciales

PAÍS	Cuentas de depósito por cada 1.000 adultos	Cuentas de préstamos por cada 1.000 adultos	Sucursales por cada 100.000 adultos
Argentina	906,29	526,33	13,20
Bolivia	337,50	75,60	6,94
Brasil	1.065,35	533,49	12,71
Chile	729,76	647,26	14,92
Colombia	1.267,44	469,75	14,30
Ecuador	825,00	341,30	9,30
Paraguay	...	...	1,71
Perú	1.765,79	1.085,06	25,36
Uruguay	529,39	428,56	12,62
Venezuela	1.246,39	...	...
PROMEDIO	**963,66**	**513,42**	**12,34**
Bajo el promedio		Sobre el promedio	

Tabla 2

Sudamérica: acceso a cooperativas de ahorro y crédito

PAÍS	Sucursales por cada 100.000 adultos	Sucursales por cada 100.000 adultos
Argentina	0,01	
Bolivia	2,24	
Brasil	3,06	1,49
Chile	1,48	2,66
Colombia	0,78	0,01
Ecuador	2,01	1,03
Paraguay	...	
Perú	...	2,25
Uruguay	0,04	0,31
Venezuela	...	
PROMEDIO	**1,37**	**1,30**
	Bajo el promedio	Sobre el promedio

Tabla 3

Sudamérica: acceso a cajeros automáticos

PAÍS	Por cada 100.000 adultos	Por cada 1.000 Km²
Argentina	36,85	4,01
Bolivia	17,53	0,99
Brasil	112.6	18,73
Chile	58,74	10,10
Colombia	29,56	8,36
Ecuador	12,80	4,27
Paraguay	...	...
Perú	22,26	3,47
Uruguay	30,59	4,49
Venezuela	28,19	6,24
PROMEDIO	**26,28**	**6,74**
	Bajo el promedio	Sobre el promedio

Tabla 4

Sudamérica: préstamos a PYMEs

PAÍS	Valor de préstamos como porcentaje del PIB
Argentina	1,28
Bolivia	...
Brasil	3,77
Chile	...
Colombia	...
Ecuador	2,87
Paraguay	...
Perú	1,09
Uruguay	6,86
Venezuela	...
PROMEDIO	**3,17**
Bajo el promedio	Sobre el promedio

Y en cuanto a la situación del país con respecto a la región andina, Ecuador cuenta con los indicadores más bajos para las razones de ATM por cada 100.000 adultos (12,8 versus el promedio de los demás países andinos de 24,4)[29] y sucursales por cada 100.000 adultos (1,6 versus un promedio de 9,5 en los restantes países andinos)[30].

En lo que se refiere a indicadores proxy del uso de los servicios financieros, la razón de crédito del sistema bancario con relación al PIB es del orden del 21,8%[31] (siendo el promedio de restantes países andinos de 24,1%) y la de depósitos bancarios con relación al PIB es de 31,2% (algo por encima del promedio de los demás países andinos, de 30,4%)[32].

En nuestro país, en diciembre de 2011 estaban registradas, en la Superintendencia de Bancos y Seguros, 84 instituciones dentro del sector financiero privado: 45 COACs, 25 bancos, 10 sociedades financieras y 4 mutualistas. Y en el sector financiero público, 5 bancos.

En la Tabla 5 se presentan las cifras de bancarización en el país durante el período comprendido entre 2005 y 2011, calculadas como el porcentaje de depositantes en las IFIs mencionadas, con respecto a la población. Se observa:

- A pesar de que el país tiene niveles de accesibilidad financiera menores al promedio sudamericano y de la región andina, la bancarización ha experimentado un aumento muy importante en el período de análisis, al pasar en seis años del 39% al 83% en el ámbito sistémico nacional.

- Los mayores índices de bancarización corresponden a los bancos privados y a las COACs, que en 2011 representaban alrededor del 70%

29 Bolivia: 17,53; Colombia: 29,56; Perú: 22,26 y Venezuela: 28,19. CGAP (2010), Financial Access.
30 Bolivia: 6,94; Colombia: 14,30 y Perú: 7,31. Sin datos de Venezuela. Bancos comerciales. CGAP (2010).
31 Datos correspondientes a bancos públicos y privados, marzo 2012.
32 Datos de marzo 2012. El grupo de andinos comprende a los países mencionados en referencia 10.

del total de depositantes. Estas cifras demuestran la gran fortaleza del sector cooperativo.

- Entre 2005 y 2011 los porcentajes de depositantes en bancos privados y COACs se duplicaron, pero el mayor crecimiento relativo de bancarización corresponde a la banca pública que pasó de un índice inferior al 2% a cerca de un 10%.

- Si bien el aumento de la bancarización no es sinónimo de inclusión financiera aunque sí es uno de los indicadores de la misma, el comportamiento observado entre 2005 y 2011 es un reflejo del mayor crecimiento económico, el incremento del ingreso per cápita, el mejoramiento de la solidez y solvencia del sistema financiero y de una paulatina restitución de la confianza de la ciudadanía en las instituciones financieras después del colapso bancario y el congelamiento de depósitos, proceso en el que ha jugado un papel crucial la creación de la Red de Seguridad Financiera (RSF) en 2008 (a la cual nos referiremos en el siguiente acápite) como se demuestra en los notables crecimientos de la bancarización entre 2009 y 2011 (en particular en el segmento correspondiente a los bancos privados). También ha influido en el mejoramiento de la bancarización la creación en 2008 de los CNBs (a los cuales nos referiremos en el Capítulo 4, acápite 4.1. Antecedentes en los niveles macro y meso") y la ejecución del Programa "Canal alternativo de distribución de remesas para pequeños intermediarios financieros ecuatorianos" (del cual haremos una descripción detallada en el Capítulo 5, Acápite 5.1).

Tabla 5.

Índices de bancarización en Ecuador

BANCARIZACIÓN: PORCENTAJE DE DEPOSITANTES RESPECTO DE LA POBLACIÓN							
INSTITUCIONES	Dic. 2005	Dic. 2006	Dic. 2007	Dic. 2008	Dic. 2009	Dic. 2010	Dic. 2011
Bancos privados	24,98	26,57	27,61	32,58	35,94	39,35	48,40
COACs	10,71	14,09	16,85	18,59	20,45	23,22	22,55
Sociedades financieras	0,08	0,10	0,11	0,09	0,13	0,16	0,21
Mutualistas	1,87	2,30	2,64	2,07	2,17	2,29	2,41
Banca pública	1,34	1,36	2,44	3,78	6,65	8,47	9,59
SISTEMA FINANCIERO NACIONAL	**38,98**	**44,41**	**47,21**	**53,32**	**58,32**	**65,02**	**83,16**

En la siguiente Tabla No. 6, se puede ver el desglose de los indicadores de presencia geográfica del sistema financiero por cada una de las provincias. Existen altos índices de oficinas, cajeros, ventanillas de extensión y corresponsales no bancarios (CNBs) en tres provincias (Pichincha, Guayas y Azuay), lo que evidencia una concentración geográfica de los servicios financieros y, en consecuencia, una muy importante desigualdad territorial en la forma de expansión del sistema financiero.

Por otra parte se presentan índices bajos en la mayoría de las provincias de la región Oriental, lo cual significa que el volumen potencial de transacciones, ya sea por las características socio económicas de la población o bajo nivel de la actividad económica, no cubre los costos de una red más amplia de puntos de distribución.

Tabla 6.
Ecuador. Distribución territorial de la infraestructura del sistema financiero

Cuadro: Indices geográficos por provincia

SUPERFICIE EN KM2 248,808.68 ⟶ Por 1,000 KM2 249

		GEOGRAFICOS POR CADA 1000KM2			
PROVINCIAS	EXTENSION KM2	MATRIZ / AGENCIAS	CAJEROS	VENTANILLA DE EXTENSION	CON CORRESPONSALES NO BANCARIOS
Azuay	7,994.70	13.76	8.01	2.00	14.51
Bolívar	3,926.00	4.58	0.25	0.00	7.39
Cañar	3,141.60	10.19	3.18	1.27	11.14
Carchi	3,749.60	5.87	1.07	0.80	7.73
Cotopaxi	6,060.30	6.77	2.15	0.00	11.06
Chimborazo	6,470.40	6.80	2.63	0.15	11.28
Imbabura	4,614.60	12.57	6.93	0.65	14.95
Loja	10,994.90	5.00	0.64	0.82	6.37
Pichincha	9,612.00	42.86	50.98	10.51	51.91
Tungurahua	3,369.40	18.99	9.79	2.08	27.01
El Oro	5,817.30	11.52	4.64	0.69	19.08
Esmeraldas	16,220.50	1.48	1.05	0.25	4.44
Guayas	16,971.00	17.74	24.22	5.83	39.60
Los Ríos	7,150.88	5.87	4.06	0.84	18.32
Manabí	18,960.60	4.75	2.48	0.84	11.92
Morona Santiago	23,796.80	0.84	0.13	0.04	0.80
Napo	12,483.40	0.56	0.40	0.16	1.20
Pastaza	29,325.00	0.38	0.14	0.00	0.41
Zamora Chinchipe	10,456.30	0.96	0.00	0.00	1.15
Sucumbios	18,008.30	0.50	0.44	0.06	1.61
Orellana	21,675.10	0.37	0.28	0.00	0.83
Galápagos	8,010.00	1.00	0.25	0.00	0.62
NACIONAL	**248,808.68**	**5.84**	**4.94**	**1.11**	**9.65**

FUENTE: SBS, septiembre 2010, INEC; Ecuador Proyecciones de población período 2001 - 2010

Finalmente, cabe destacar que la falta de acceso a servicios financieros en el Ecuador es especialmente marcada en zonas de bajos ingresos, rurales y urbano-marginales. Así, mientras que en los cantones con niveles de pobreza menores al 20% de la población hay 12 puntos de atención (ATMs, POS, sucursales, agencias) por cada 100.000 habitantes, ese indicador baja a 9 en los cantones más pobres del país. En los cuatro deciles más pobres de la población, en promedio sólo un 6,5% tiene acceso a cuentas de ahorro. Ese indicador sube al 22% para los cuatro deciles más ricos.

3.3. Panorama institucional del sistema financiero

A partir de la entrada en vigencia de la nueva Constitución del Ecuador en julio de 2008, se ha redefinido la composición y estructura del sistema financiero ecuatoriano. En efecto, el Art. 309 de la misma establece que el sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado, popular y solidario. Cada uno de estos sectores debe contar con normas y entidades de control específicas y diferenciadas, encargadas de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez.

El Art. 310 asigna a la banca pública la finalidad de prestación sustentable, eficiente, accesible y equitativa de servicios financieros. El crédito que otorgue se debe orientar de manera preferente a incrementar la productividad y competitividad de los sectores productivos, que permita alcanzar los objetivos del Plan de Desarrollo y de los grupos menos favorecidos, a fin de impulsar su inclusión activa en la economía.

Por último, el Art. 311 establece la composición del sector financiero popular y solidario. Las iniciativas de servicios de este sector y de las MIPYMEs deben recibir un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria.

Por otro lado, las instituciones rectoras del sistema financiero ecuatoriano son: la Superintendencia de Bancos y Seguros (SBS) y el BCE.

La naturaleza y funciones de la SBS constan en la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. En su Art. 171, se la define como un "organismo técnico con autonomía administrativa, económica y financiera y personería jurídica de derecho público, dirigida y representada por el Superintendente de Bancos y Seguros. Tiene a su cargo la vigilancia y el control de las instituciones del sistema financiero público y privado". Cabe destacar que las políticas de control y supervisión del sistema financiero son formuladas por la Junta Bancaria, que actúa como cuerpo directivo de la Superintendencia.

Dentro del rediseño del sistema financiero se han venido implementando un conjunto de políticas e iniciativas legislativas, entre las cuales destaca la creación

de la denominada Red de Seguridad Financiera (RSF) que, como indica su nombre, busca proveer de mecanismos de seguridad y estabilidad al sistema financiero desde una perspectiva integral, para cuyo efecto su estructura contempla la interrelación de cuatro pilares o elementos sustantivos:

i el fortalecimiento de la supervisión bancaria basada en riesgos;

ii la institucionalización del "Prestamista de última instancia", es decir del Fondo de Liquidez;

iii el "Esquema de Resolución Bancaria" que posibilita la salida no traumática de las instituciones no viables; y,

iv el "Esquema de Seguro de Depósitos", a través de la creación de la Corporación del Seguro de Depósitos" (COSEDE), que remplaza y asume los activos de la AGD, con la finalidad de evitar que se traslade al Estado la responsabilidad de la solvencia bancaria. La nueva Ley de creación de la RSF del Ecuador representa un muy importante esfuerzo de adaptación del marco legal del sistema financiero a estándares internacionales y de superación de las debilidades del antiguo sistema de supervisión.

Otras entidades con competencia en el área financiera son la Superintendencia de Compañías, a la cual está adscrito el Consejo Nacional de Valores, entidad que regula el mercado de capitales.

La actividad privada de intermediación financiera en el Ecuador se rige por la mencionada Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, que en su Art. 2 establece la existencia de los siguientes tipos de instituciones: bancos, sociedades financieras o corporaciones de inversión y desarrollo, asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda y cooperativas de ahorro y crédito, que realizan intermediación financiera con el público. Adicionalmente, esta Ley: somete a las instituciones financieras públicas a "lo relacionado a la aplicación de normas de solvencia y prudencia financiera y al control y vigilancia que realizará la Superintendencia." (Art. 1); menciona

como entidades sujetas a la supervisión y regulación de la Superintendencia a compañías de seguros y reaseguros, almacenes generales de depósito, compañías de arrendamiento mercantil, compañías emisoras o administradoras de tarjetas de crédito, casas de cambio, corporaciones de garantía y retro garantía y corporaciones de desarrollo de mercado secundario de hipotecas; y otorga jurisdicción a la Superintendencia de Bancos en ciertos aspectos sobre las denominadas "instituciones de servicios auxiliares del sistema financiero, tales como: transporte de especies monetarias y de valores, servicios de cobranza, cajeros automáticos, servicios contables y de computación, fomento a las exportaciones e inmobiliarias propietarias de bienes destinados exclusivamente a uso de oficinas de una sociedad controladora o institución financiera" (Art. 1).

De su parte, el sector Financiero Popular y Solidario está integrado por: COACs, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, y cajas de ahorro. Su existencia y funcionamiento está normado por la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, aprobada por la Asamblea Nacional y publicada en el Registro Oficial del 10 de mayo de 2011.

De acuerdo con lo establecido en este cuerpo legal:

Las COACs "son organizaciones formadas por personas naturales o jurídicas que se unen voluntariamente con el objeto de realizar actividades de intermediación financiera y de responsabilidad social con sus socios y, previa autorización de la Superintendencia que la supervisa, con clientes o terceros" (Art. 81). Pueden realizar las siguientes actividades: recibir depósitos, otorgar préstamos y sobregiros, efectuar servicios de caja y tesorería, efectuar cobranzas, pagos y transferencias de fondos, así como emitir giros contra sus propias oficinas o las de instituciones financieras nacionales o extranjeras, emitir de tarjetas de crédito y de débito, otorgar garantías, emitir obligaciones, negociar títulos, efectuar inversiones.

Las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro, son "organizaciones que se forman por voluntad de sus socios

y con aportes económicos que, en calidad de ahorros, sirven para el otorgamiento de créditos a sus miembros, dentro de los limites señalados por la Superintendencia…También se consideran como parte de estas entidades, aquellas organizaciones de similar naturaleza y actividad económica, cuya existencia haya sido reconocida por otras instituciones del Estado" (Art. 104). Estas entidades pueden transformarse en COACs cuando su crecimiento lo justifique.

Para asegurar la liquidez del subsistema y garantizar los depósitos de los clientes de las IFIs del sector, se han creado dos organismos: el Fondo de Liquidez y el Seguro de Depósitos del Sector Financiero Popular y Solidario.

El Fondo de Liquidez tiene por objeto "conceder créditos de liquidez, de liquidez contingente y para cubrir deficiencias en la cámara de compensación a las cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y en las cajas de ahorro" (Art. 109). El Seguro de Depósitos tiene por objeto proteger los depósitos efectuados en esas mismas IFIs.

El Fondo de Liquidez se financia con aportes de todas las IFIs del sector y por los rendimientos de sus inversiones y operaciones. Otorga a las IFIs créditos con topes máximos a plazos no mayores de ciento veinte días. El fondo del Seguro de Depósitos del se constituye con un aporte inicial de la COSEDE, de las primas que deben cancelar las IFIs del sector y de los rendimientos de sus inversiones.

La regulación del Sector Financiero Popular y Solidario está a cargo de una Junta de Regulación, instancia conformada por los titulares de coordinación de desarrollo social, de la política económica y un delegado del Presidente de la República.

El control del Sector Financiero Popular y Solidario está a cargo de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), organismo que tiene atribuciones para velar por la estabilidad, solidez y correcto funcionamiento de las instituciones sujetas a su control, otorgar personalidad

jurídica a las organizaciones, fijar tarifas de servicios, autorizar actividades financieras de las organizaciones, levantar estadísticas e imponer sanciones.

La Ley de Orgánica en mención, también ha creado la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias que tiene como misión fundamental brindar servicios financieros y crediticios de segundo piso a las organizaciones del Sector.

4. MANDATO LEGAL Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA EJECUTAR LA POLÍTICA DE INCLUSIÓN FINANCIERA

4.1. Misión y objetivos del Banco Central

Tal como fue señalado con anterioridad, uno de los principales efectos de la crisis 1998 – 2000 en términos de la institucionalidad del país fue la redefinición de la misión y funciones del Banco Central una vez que la dolarización decretada a inicios de 2000 le privó de algunas de sus funciones tradicionales de emisión monetaria (con excepción de la moneda fraccionaria), control de la inflación y prestamista de última instancia para asegurar la liquidez del sistema financiero.

En la vigente Constitución del Ecuador, aprobada por referéndum en 2008, se refrenda el cambio y se establecen las disposiciones generales que norman el nuevo quehacer institucional del BCE dentro de la economía nacional y, en particular, al interior del sistema financiero del cual forma parte.

En lo que atañe a la caracterización de esa nueva institucionalidad del BCE, la Constitución empieza por definir la naturaleza social y solidaria del sistema económico nacional, cuyo objetivo es "garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir"[33]. Se reconoce la relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, y se establece que el sistema económico está conformado

33 Constitución del Ecuador, Art. 283.

por cuatro formas de organización: pública, privada, mixta, popular y solidaria (esta última incluye a cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro).

Según el propio mandato constitucional, la política económica tiene, entre otros objetivos, "mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo"[34], y se divide en monetaria, crediticia, cambiaria y financiera.

A estas políticas se asignan los siguientes objetivos:

"1. Suministrar los medios de pago necesarios para que el sistema económico opere con eficiencia.
2. Establecer niveles de liquidez global que garanticen adecuados márgenes de seguridad financiera.
3. Orientar los excedentes de liquidez hacia la inversión requerida para el desarrollo del país.
4. Promover niveles y relaciones entre las tasas de interés pasivas y activas que estimulen el ahorro nacional y el financiamiento de las actividades productivas, con el propósito de mantener la estabilidad de precios y los equilibrios monetarios en la balanza de pagos, de acuerdo al objetivo de estabilidad económica definido en la Constitución"[35]

La formulación de estas políticas es, de acuerdo con la Constitución, una facultad exclusiva de la Función Ejecutiva y deben ser instrumentadas por el Banco Central, entidad a la cual se le reconoce personería jurídica de derecho público[36], cuya organización y funcionamiento debe estar determinado en la respectiva ley.

De su parte, el cuerpo legal que norma la organización y funcionamiento del BCE es su Estatuto Orgánico, que fuera expedido, codificado y publicado en el Registro Oficial del 6 de julio de 1998. A tenor con los cambios acontecidos en el panorama económico del país, en su ordenamiento jurídico y en función

34 Ibid, Art. 284.
35 Ibid, Art. 302.
36 Ibid, Art. 303.

de las necesidades inherentes al desempeño de sus actividades, el Estatuto ha sido reformado en varias oportunidades, la última de ellas en abril de 2012.

De acuerdo con el Estatuto Orgánico actualizado a esta última fecha, la misión del BCE es la siguiente:

> *"Promover y coadyuvar a la estabilidad económica del país, tendiente a su desarrollo, para lo cual deberá: realizar el seguimiento del programa macroeconómico; contribuir en el diseño de políticas y estrategias para el desarrollo de la nación; y, ejecutar el régimen monetario de la República, que involucra administrar el sistema de pagos, invertir la reserva de libre disponibilidad y, actuar como depositario de los fondos públicos y como agente fiscal y financiero del Estado"*[37].

Y sus objetivos principales, los siguientes:

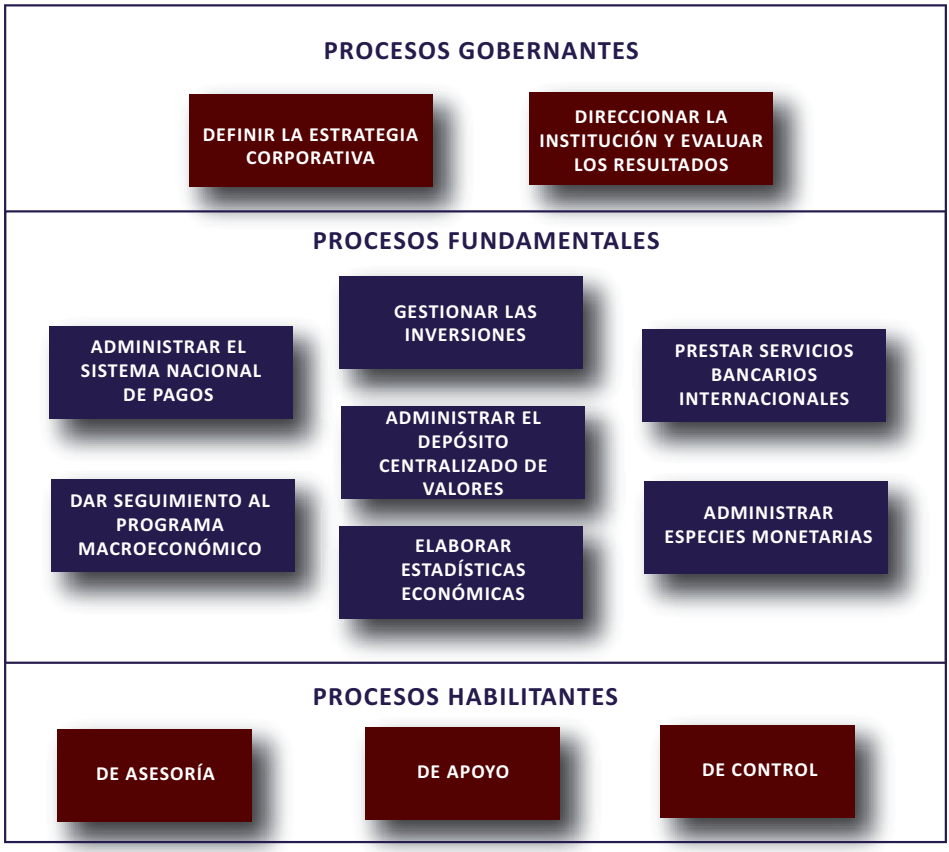
> *"a) Procurar la estabilidad macroeconómica*
> *b) Participar en la elaboración del programa macroeconómico y efectuar su seguimiento*
> *c) Definir los objetivos de crecimiento y desarrollo económico de largo plazo del país*
> *d) Administrar la Reserva Monetaria de Libre Disponibilidad*
> *e) Promover el buen funcionamiento del sistema de pagos*
> *f) Actuar como depositario oficial y agente financiero del Estado*
> *g) Proveer el servicio de Entidad de Certificación de Información y servicios relacionados.*
> *h) Preservar el patrimonio cultural del país.*
> *i) Desarrollar programas de beneficio social marginal"*[38]

Para llevar a cabo su misión y cumplir con sus propósitos, el BCE está organizado administrativamente en procesos gobernantes, fundamentales y habilitantes, y en subprocesos, cada uno de los cuales genera productos institucionales. A la cabeza de los procesos gobernantes se encuentra el Directorio. En el siguiente gráfico se señala cuáles son los procesos:

37 Estatuto Orgánico del Banco Central del Ecuador. Actualización a abril 2012.
38 Ibid.

Gráfico 7.

Organización administrativa del BCE por procesos



4.2. Cambio estratégico y mandato legal para la inclusión financiera

Quizás uno de los cambios más importantes acaecidos durante el período post crisis 1998 – 2000 en cuanto a la orientación y funciones del Banco Central del Ecuador, sea la incorporación de un nuevo objetivo en su visión estratégica, que se suma y complementa con el que se consideraba hasta hace poco como el objetivo estratégico por excelencia (su contribución a la estabilidad económica y financiera del país).

El nuevo objetivo estratégico del BCE consiste en instrumentar la política de inclusión financiera del Gobierno Nacional.

La adopción de este objetivo en conjunción con el fomento de la estabilidad económica y financiera implica un reconocimiento a la formulación de la teoría económica, respaldada en sólida evidencia mundial, según la cual la estabilidad macro económica y el crecimiento sostenible de la economía van de la mano con el acceso al financiamiento y al uso de servicios financieros. El crecimiento económico sostenible y la inclusión financiera forman un círculo virtuoso de retroalimentación recíproca: cuanto mayor sea el crecimiento sostenible, tanto más se desarrolla el acceso social a los bienes financieros; y la mayor accesibilidad genera, de su parte, expansión del potencial de inversión y ampliación de la capacidad de consumo.

De otro lado, la asunción de esta nueva y crucial responsabilidad por parte del Banco Central, está fundamentada y convalidada, desde el punto de vista jurídico, por expresos mandatos de la Constitución y de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, pero también está alineada con el cumplimiento de los objetivos, políticas y metas del Plan Nacional para el Buen Vivir.

En efecto, la Constitución ordena al Estado el fomento del acceso a los servicios financieros y a la democratización del crédito[39] y establece que la finalidad del sector financiero público es "la prestación sustentable, eficiente, accesible y equitativa de servicios financieros. El crédito que otorgue se orientará de manera preferente a incrementar la productividad y competitividad de los sectores productivos que permitan alcanzar los objetivos del Plan de Desarrollo y de los grupos menos favorecidos, a fin de impulsar su inclusión activa en la economía"[40].

Este mandato constitucional se encuentra plasmado en el Objetivo No. 11 del Plan Nacional de Desarrollo: "Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible"[41], para cuyo cumplimiento la Secretaría Nacional

39 Constitución del Ecuador, Art. 308.

40 Ibid, Art. 310.

41 **Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES**. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 n- 2013, Objetivo 11.

de Planificación y Desarrollo SENPLADES ha establecido, entre otras, la siguiente política:

"Promover el ahorro y la inversión nacionales, consolidando el sistema financiero como servicio de orden público, con un adecuado funcionamiento y complementariedad entre sus sectores público, privado y popular solidario", que se ejecuta a través de los siguientes lineamientos de acción:

a. Fortalecer la arquitectura financiera del sector público para constituir un sólido subsector de fomento de la inversión social y productiva, que atienda principalmente a las pequeñas y medianas unidades económicas, y que sea capaz de proteger a la economía de los impactos financieros externos.

b. Generar las normas y entidades de control específicas y diferenciadas que preserven la seguridad, estabilidad, transparencia y solidez de los sectores que componen el sistema financiero nacional.

c. Crear una arquitectura financiera específica y mecanismos de tratamiento preferencial para el sector financiero popular y solidario, a fin de asegurar condiciones justas para su funcionamiento y un rol protagónico en el desarrollo de la economía popular y solidaria.

d. Establecer procedimientos para la calificación previa de la inversión extranjera directa en el marco de los lineamientos planteados en los objetivos nacionales para el Buen Vivir.

e. Consolidar mecanismos alternativos de capitalización de las pequeñas y medianas unidades productivas.

f. Promover la canalización de las remesas hacia la inversión productiva, especialmente a través del sector financiero popular y solidario, y con orientación a las localidades de origen de las/trabajadores que las envían.

g. Asegurar que las entidades y grupos financieros no mantengan participaciones permanentes en empresas ajenas a la actividad financiera, especialmente en los medios de comunicación social.

h. Impulsar la creación de instancias de defensoría de clientes en las entidades del sistema financiero"[42]

Las metas al año 2013 establecidas en el Plan para el Objetivo No. 11, son, entre otras: triplicar el porcentaje de hogares que destinaron remesas a actividades productivas y aumentar en 60% el volumen de operaciones de la banca pública y en 110% el volumen de montos de la misma[43].

Finalmente, la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, preceptúa como una obligación del Estado la promoción de las personas y organizaciones adscritas a este sector. Específicamente establece, en su Art. 137, que el Estado les apoyará en su acceso a la innovación tecnológica y organizativa, a la conformación y fortalecimiento de las formas de integración económica tales como cadenas y circuitos y, de manera explícita, dispone que el BCE les incorpore al Sistema Nacional de Pagos.

4.3. La capacidad institucional para instrumentar la inclusión financiera

La capacidad institucional del BCE para asumir la responsabilidad de instrumentar la política de inclusión financiera del Gobierno Nacional está cimentada en:

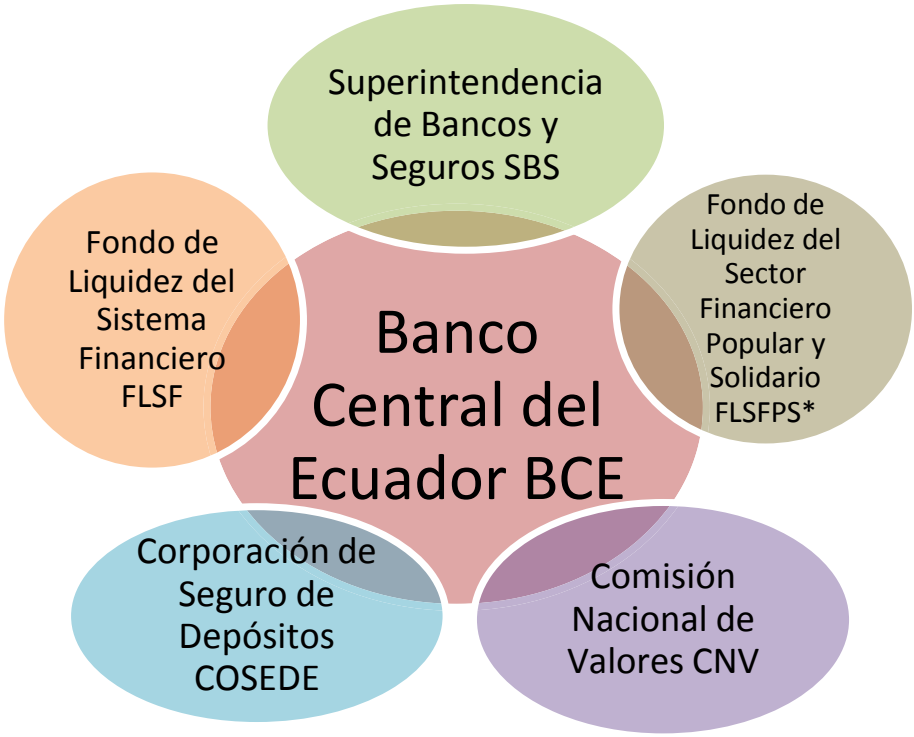
- El carácter de cumplimiento obligatorio y vinculante de las resoluciones aprobadas por su Directorio en materia de regulación y funcionamiento del sistema financiero nacional.

- La participación del BCE como miembro integrante de los cuerpos directivos de las instituciones encargadas de la supervisión, control, regulación, aseguramiento, provisión de liquidez y resolución bancaria de dicho sistema:

42 Ibid.
43 Ibid.

Gráfico 8.

Participación del BCE en los directorios de instituciones financieras públicas

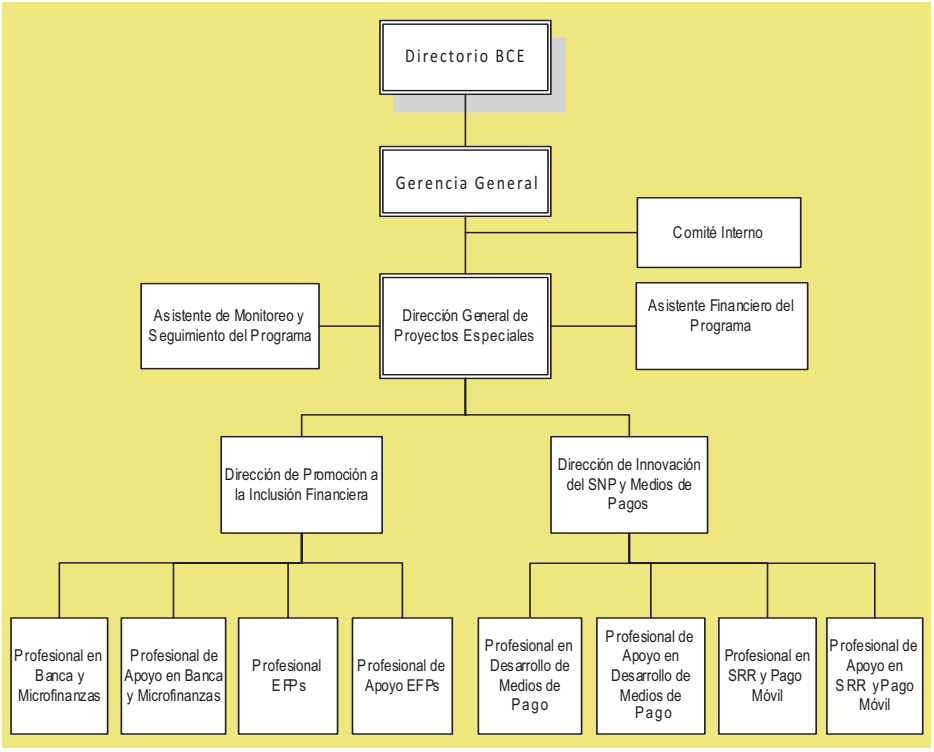


***** El BCE lleva la Secretaría Técnica del FLSFPS.

- Los ajustes efectuados en la estructura administrativa del BCE, específicamente la creación del subproceso de Economía Popular y Solidaria. Está en curso una reforma administrativa más amplia para responder a los requerimientos de administración técnica y financiera de los proyectos de inclusión, bajo el siguiente esquema:

Gráfico 9.

Estructura orgánica para la administración de proyectos de inclusión financiera



La administración de los proyectos se insertará en la estructura institucional del BCE a través de la Dirección General de Proyectos Especiales. La Dirección General dependerá directamente de la Gerencia General y será la encargada de la administración técnica, operativa, financiera y de las adquisiciones, además de la coordinación con las otras áreas del BCE.

- Finalmente, el BCE dispone, para ejecutar la política monetaria del Estado, de un poderoso instrumento: el Sistema Nacional de Pagos,

que ha sido incorporado en la política de inclusión financiera como el canal central idóneo para desarrollar la accesibilidad a los servicios financieros formales por parte de la población meta. De hecho, y tal como se mostrará más adelante, la estrategia de la política de inclusión está asentada en el fortalecimiento y diversificación del SNP.

Para comprender en qué consiste el SNP, conviene tener presente que las asignaciones presupuestarias efectuadas por el Ministerio de Economía a las diferentes entidades públicas se efectúan desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional hacia las cuentas corrientes que esas entidades mantienen en el BCE y desde estas cuentas a los bancos corresponsales a fin de que las instituciones públicas realicen su gestión transaccional de cobros y pagos.

El BCE es, por tanto, el depositario de los fondos públicos, pero también del encaje bancario, en cuyo carácter actúa en calidad de administrador de las cuentas de reserva que en él tienen las instituciones financieras y las del sector público. De esta manera, el BCE es la entidad que regula, opera y liquida los distintos procesos relacionados con el movimiento de esas cuentas, como son: cámara de compensación de cheques, servicio de ventanilla o servicio de transferencias por medio de instrucciones electrónicas de pago.

El SNP es una compleja plataforma tecnológica y administrativa del BCE que permite mantener en funcionamiento la globalidad de las operaciones monetarias señaladas. El mercado de dinero interbancario como "distribuidor de liquidez" depende en gran medida de la capacidad de transferencia de fondos de este sistema, en forma rápida y segura. Puede ser participante del mismo toda institución que mantenga una cuenta en el BCE.

El SNP cuenta con varios módulos. Uno de los más importantes es el Sistema de Pagos Interbancarios (SPI), creado en 2002 con el objetivo de facilitar los pagos tipo crédito como nóminas, pago de proveedores y similares; el SPI posibilita transferir fondos desde la cuenta de un individuo a su banco, a otro banco o a la cuenta corriente o de ahorros de otra persona en otro banco.

Desde el punto de vista administrativo, el SNP cubre los siguientes procesos del BCE:

ADMINISTRAR EL SISTEMA NACIONAL DE PAGOS	
SUBPROCESOS	**PRINCIPALES SALIDAS**
DIFUNDIR LOS PRODUCTOS Y SERVICIOS FINANCIEROS	Portafolio de productos y servicios del SNP
	Reportes de posicionamiento de los productos y servicios financieros
GESTIONAR LA INCLUSION Y PROFUNDIZACION FINANCIERA	Reportes de incremento de la inclusión y profundización financiera
ADMINISTRAR LOS SERVICIOS FINANCIEROS NACIONALES	Reportes de operaciones de pagos, cobros y transferencias del SNP por diferentes niveles de selección
ADMINISTRAR EL SISTEMA DE PAGOS MOVILES	Reportes de operaciones de pago móviles por diferentes criterios de selección
ADMINISTRAR SISTEMAS DE COMPENSACION COMERCIALES	Reportes de compensación y liquidación de operaciones comerciales
ADMINISTRAR SISTEMAS DE COMPENSACION FINANCIEROS	Reportes de compensación y liquidación de operaciones bancarias
ADMINISTRAR CUENTAS CORRIENTES	Estados de cuentas corrientes
ADMINISTRAR FONDOS DE LIQUIDEZ	Reportes de aplicación de valores para solventar sobregiros

5. LA POLÍTICA DE INCLUSIÓN FINANCIERA DEL BCE

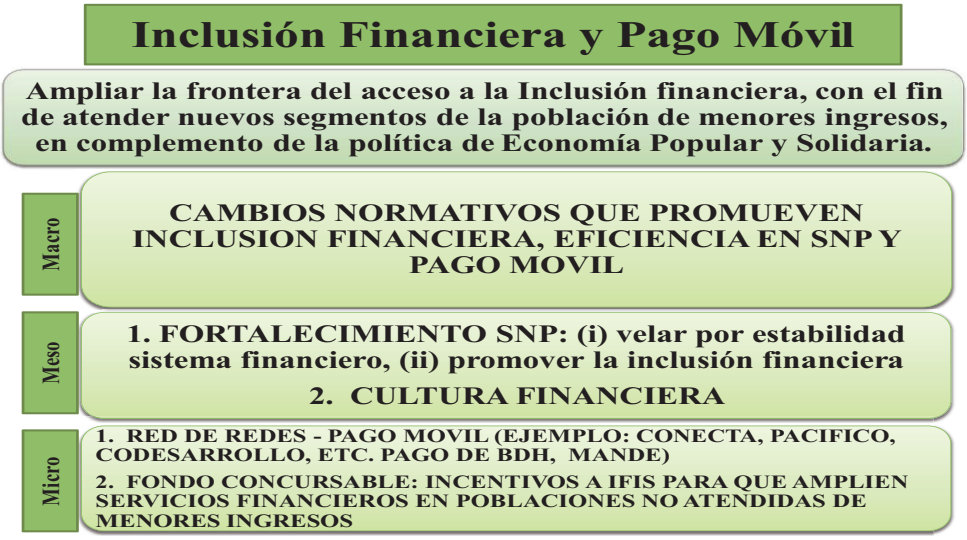
La Política de Inclusión Financiera es una respuesta organizada y sistemática al mandato legal y gubernamental que tiene el BCE de promover la inclusión financiera en el país; mandato que, a su vez, responde a la necesidad de la población de escasos recursos de acceder a los productos y bienes financieros formales para obtener beneficios tales como disminución de riesgos de inseguridad, de tiempos y de costos en las transacciones financieras, opciones de micro crédito y aseguramiento. La generalización de la accesibilidad financiera al mismo tiempo que obra en favor de la equidad social es uno de los pilares de la estabilidad macroeconómica y el crecimiento sostenible.

La Política de Inclusión Financiera tiene un objetivo central, unas estrategias de ejecución y un conjunto de lineamientos de acción.

En Enero de 2012, el Presidente Constitucional de la República aprobó el siguiente esquema básico de la Política de Inclusión Financiera del BCE:

Gráfico 10.

Esquema básico de la Política de Inclusión Financiera del BCE



En este esquema consta el objetivo central de la Política de Inclusión Financiera del BCE: "Ampliar la frontera de acceso a la inclusión financiera, con el fin de atender nuevos segmentos de la población de menores ingresos, en complemento de la política de Economía Popular y Solidaria".

Y se clasifican las estrategias y lineamientos de acción en los tres niveles que caracterizan una política de inclusión comprehensiva:

Nivel macro, donde constan los cambios normativos para: promover la inclusión financiera, facilitar la eficiencia de funcionamiento del SNP y viabilizar el "pago móvil".

Nivel meso, donde se inscribe: el fortalecimiento del SNP, como un instrumento idóneo al servicio de la estabilidad del sistema financiero y de la inclusión; y la creación de cultura financiera en la población objetivo.

Nivel micro, donde se consignan: el Sistema Red de Redes – pago Móvil y un Fondo Concursable de incentivos a las IFIs para que éstas amplíen su oferta de productos y servicios financieros a la población objetivo. Con posterioridad, se sumará a estas dos iniciativas una tercera, denominada "Billetera móvil".

Para viabilizar la implementación de la Política de Inclusión Financiera, fue necesario conseguir apoyo financiero internacional. La negociación respectiva concluyó exitosamente con la suscripción del Contrato de Préstamo No. 2761/OC-EC entre la República del Ecuador y el Banco Interamericano de Desarrollo, el 15 de agosto de 2012, a través del cual se han fondeado dos proyectos importantes: el de Fondos Concursables y el de Fortalecimiento del SNP, que han sido incluidos como los dos componentes que integran el Programa de Inversión de Apoyo a la Inclusión Financiera, cofinanciado entre el BID y el BCE[44].

A continuación enunciaremos con detalle los contenidos de cada uno de estos niveles, así como los avances registrados en la implementación de la Política de Inclusión Financiera del BCE:

44 Véase en el Anexo No. 3: Sinopsis del Programa de Inversión de Apoyo a la Inclusión Financiera.

5.1. Nivel macro: Cambios normativos que promueven la inclusión financiera, la eficiencia en el SNP y el pago móvil.

Con anterioridad a la adopción de la inclusión financiera como un objetivo estratégico del BCE, se produjeron cuatro cambios fundamentales en el marco regulatorio del sistema financiero nacional que representaron un avance significativo en el nivel macro de la política de inclusión financiera, en lo relacionado con: el mejoramiento de la información y transparencia en las operaciones crediticias, la protección de los consumidores de los servicios y bienes financieros y de sus oferentes, la superación de debilidades en los procesos de supervisión y control y la ampliación de la accesibilidad financiera. Estos hitos son los siguientes:

- La promulgación de la Ley de Burós de Información Crediticia, publicada en el Registro Oficial del 18 de Octubre de 2005, seguida de varias resoluciones de la Junta Bancaria. La relevancia de estas reformas radica en que fortalecen y consolidan a los "burós de crédito" como herramientas para mejorar el acceso al crédito y evitar el sobre endeudamiento, en particular del sector micro empresarial, como elementos clave de la estabilidad financiera y económica del país. Entre los resultados más importantes de estas reformas, fruto de las disposiciones aprobadas y de las actividades complementarias de la SBS, desde mayo de 2009 rige el modelo de contraste de supervisión de burós, gracias al cual esta entidad de control puede validar y aprobar los modelos "score" de los burós de crédito.

- La creación en 2008 de la Red de Seguridad Financiera, con cuatro componentes fundamentales (fortalecimiento de la supervisión bancaria basada en riesgos, creación del Fondo de Liquidez como "prestamista de última instancia" para IFIs con necesidades de liquidez, la definición del "Esquema de resolución bancaria" que posibilita la salida no traumática de las IFIs no viables, y la creación de la Corporación del Seguro de Depósitos de los clientes.

- La emisión, en julio de 2008, de la Resolución No. JB-2008-1150 de la Junta Bancaria, que crea la figura de los "Corresponsales no Bancarios"

definidos como "canales mediante los cuales las instituciones financieras, bajo su entera responsabilidad, pueden prestar sus servicios a través de terceros que estén conectados mediante sistemas de transmisión de datos, previamente autorizados, identificados y que cumplan con todas las condiciones de control interno, seguridades físicas y de tecnología de información, entre otras" (Art. 8). Pueden actuar como CNBs las personas naturales o jurídicas que, a través de instalaciones propias o de terceros, presten distintos servicios de atención al público. Los CNBs están autorizados para prestar los siguientes servicios financieros: depósitos en efectivo de cuentas corrientes y cuentas de ahorros, transferencias de fondos que afecten dichas cuentas, consultas de saldos en cuenta corriente o de ahorros, retiros con tarjeta de débito; desembolsos y pagos en efectivo por concepto de operaciones activas de crédito, pago de servicios básicos y pago del bono de desarrollo humano.

- La aprobación, en mayo de 2011, de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, que sistematiza el ordenamiento y funcionamiento de estos sectores (cuyas normas regulatorias estaban dispersas en distintos cuerpos legales o simplemente no existían y cuya institucionalidad de regulación, control y protección tampoco estaba definida), crea el ente supervisor de las IFIs sectoriales (Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria) y una red de seguridad financiera análoga a la que rige para el sector financiero privado y público pero específica para el sector, con entidades que aseguran la liquidez y garantizan los depósitos de los clientes.

Con estos antecedentes, y actuando sobre la base de una identificación de los vacíos legales y requerimientos de ampliación o complemento de las bases legales para promover la política de inclusión financiera, mejorar la eficiencia del SNP y viabilizar el pago móvil, el BCE ha estructurado un plan de reformas jurídicas que comprende los siguientes grupos de reformas:

- Fortalecimiento reglamentario para la inclusión financiera:
    - Normativa para la incorporación de CNBs en el Sistema

Red de Redes - Pago Móvil.

- Normativa para la implementación de la cuenta básica en las IFIs que participan en el SNP.
- Normativa que simplifica la instrumentación de operaciones de microcrédito.
- Normativa para que los administradores de red, respaldados en una infraestructura tecnológica y de enlace, puedan realizar transferencias electrónicas de fondos, transmisión de datos y/o procesamientos transaccionales entre diversas IFIs.
- Normativa para diferenciar las condiciones y características de las operaciones de alto y bajo valor.
- Normativa para simplificar los requisitos de ingreso al SNP de las IFIs y EFPs.

• Fortalecimiento de la estructura legal del SNP y del pago móvil:

- Régimen jurídico aplicable a los medios, instrumentos y sistemas de pago y de liquidación de valores, con el fin de propiciar su seguridad jurídica, desarrollo y fortalecimiento.
- Facultar al BCE para emitir regulaciones de cumplimiento obligatorio relacionadas con los administradores de los instrumentos y sistemas de pago.
- Obligación de contar con autorización previa del BCE para el funcionamiento de los instrumentos y sistemas de pago que a futuro se implementen en el país.
- Fortalecer la función de vigilancia de los sistemas de pago. Establecer la facultad sancionadora del BCE.
- Regular la actividad de agentes remesadores, de redes, de transferencias electrónicas de fondos, transmisión de datos y/o procesamientos transaccionales entre IFISs.

El estado de avance de estas propuestas jurídicas se visibiliza en la siguiente tabla:

Tabla 7.
Normativa que promueve la inclusión financiera

NORMATIVA QUE PROMUEVE LA INCLUSIÓN FINANCIERA			
PROY	OBJETO	ENTE COMPETENTE PARA SU EXPEDICIÓN	ESTADO ACTUAL
RED DE REDES - PAGO MÓVIL	Desarrollo de un Sistema para que la población con escaso o nulo acceso a servicios financieros, pueda realizar en tiempo real depósitos, transferencias, pagos, cobros y otros servicios de esta naturaleza, a través de dispositivos electrónicos o telefonía celular.	D - BCE	Emitido: Sistema Red de Redes - Pago Móvil
	Productos "Ventanilla Compartida" y "Transferencias": manuales operativos, gestión riesgo liquidez, esquema compensación y liquidación, seguridades usuario, atención consultas y reclamos, tarifas.	D - BCE	Emitido: en Directorio
	Normativa para la implementación de Corresponsales No Financieros en el Sistema Red de Redes Pago Móvil.	D - BCE	Borrador terminado
	Normativa para la implementación de la Cuenta Básica en las IFIS que participan en el SNP.	JB	Borrador terminado
	Normativa que simplifica la instrumentación de operaciones de microcrédito, eslabón de un proceso de Inclusión.	JB	Borrador terminado
	Normativa que regule las características, funcionamiento y permisos de operación para "Billetera Móvil".	D - BCE	Por emitir
	Normativa para que Administradores de Red, soportados en una infraestructura tecnológica y de enlace, permitan realizar transferencias electrónicas de fondos, transmisión de datos y/o procesamientos transaccionales entre diversas instituciones financieras.	D - BCE	Emitido: en Directorio
	Normativa para diferenciar las condiciones y características de las operaciones de Alto y Bajo Valor.	D - BCE	Por emitir
	Normativa diferenciada para segmentos de IFIS, sobre gestión del riesgo de liquidez y de crédito, en las operaciones del SNP.	D - BCE	Por emitir
	Normativa para simplificar los requisitos de ingreso al SNP de las estructuras financieras locales e IFIS de la EPS.	D - BCE	Por emitir
CÓDIGO FINANCIERO	Régimen jurídico aplicable a los medios, instrumentos y sistemas de pago y de liquidación de valores, con el fin de propiciar su seguridad jurídica, desarrollo y fortalecimiento.	LRMBE	Por emitir
	Facultar al BCE a emitir regulaciones de cumplimiento obligatorio para los administradores de los instrumentos y sistemas de pago.	LRMBE	Por emitir
	Los instrumentos y sistemas de pago que a futuro se implementen en el país, deberán contar con la autorización previa del Banco Central.	LRMBE	Por emitir
	Fortalecer función de vigilancia de los sistemas de pago. Establecer la facultad sancionadora (multas pecuniarias) del BCE.	LRMBE	Por emitir
	Regular actividad de agentes remesadores, de redes, transferencias electrónicas de fondos, transmisión de datos y/o procesamientos transaccionales entre Ifis.	LRMBE	Por emitir

5.2. Nivel meso: Fortalecimiento del Sistema Nacional de Pagos.

El fortalecimiento de la infraestructura del SNP, se hará a través de:

i adquisición de hardware;
ii desarrollo y/o adquisición de software;
iii pruebas e implementación de los procesos; y
iv capacitación y difusión a las entidades financieras sobre su uso y funcionalidad.

La introducción de estas mejoras junto con las actividades de capacitación previstas, hará posible que las IFIs y EFPs puedan realizar operaciones en línea y brindará una plataforma eficiente para realizar transacciones a un mayor número de beneficiarios. La modernización tecnológica permitirá que las IFIs y EFPs ofrezcan a sus clientes nuevos canales de atención (telefónicos, magnéticos, virtuales), lo cual contribuirá a bajar los costos de acceso y transacción y, en consecuencia, a ampliar la oferta a un mayor porcentaje de población, en particular aquella ubicada en zonas geográficas de baja cobertura.

Uno de los primeros pasos para avanzar en el fortalecimiento del SNP fue la realización de un diagnóstico situacional de su tecnología de información y la elaboración de propuestas de mejoramiento en el marco de los objetivos estratégicos y procesos del BCE, en particular de la ejecución de la Política de Inclusión Financiera.

Sobre esta base, se definió la necesidad de adquirir los siguientes productos, cuyos procesos de contratación se encuentran en marcha en el marco del "Programa de Inversión de Apoyo a la Inclusión Financiera":

- Reingeniería del software del SNP y desarrollo de productos y servicios financieros en una nueva arquitectura, para mejorar sus operaciones, efectuarlas en línea y con amplia cobertura de actores, monitorear la operación del sistema y disponer de una plataforma de servicios reusables que permita generar productos ordenada y eficientemente. Estos cambios harán posible reducir los costos y tiempos de transacción de los usuarios e incrementar el acceso a los servicios del SNP.

- Adquisición de hardware Plataforma TI, que son equipos y plataformas tecnológicas de conectividad, almacenamiento, seguridad, enrutamiento, entre otros, con miras al fortalecimiento del SNP, a fin de actualizar, ampliar, estandarizar y mejorar los componentes de infraestructura, procesamiento, redes, almacenamiento y seguridades y, de esta manera, incrementar la cobertura, calidad, seguridad y disponibilidades de los actuales servicios de TI.

- Software de gestión de TI: adquisición, instalación, configuración y puesta en producción de una plataforma para gestión de servicios de TI, gestión de incidentes y cambios, y gestión de configuración CMDB. El objetivo es contar con una herramienta completa que permita a la Dirección de Informática el seguimiento adecuado de los procesos de TI, que garanticen una alta disponibilidad y desempeño para el soporte del SRR y el fortalecimiento del SNP.

- Seguridades para completar cobertura gateway XML.

5.3. Nivel meso: Cultura financiera

La educación financiera es un factor clave para el éxito de la Política de Inclusión Financiera, junto con la protección de los consumidores. La combinación de estos dos aspectos determina que la oferta de productos y servicios financieros puesta al alcance de los potenciales consumidores (población de menores recursos), sea efectivamente utilizada por éstos y así se conviertan en clientes de IFIs y EFPs.

Para asegurar el éxito de la campaña y planes de educación ciudadana dirigidos a la población objetivo de la Política, es necesario que el diseño curricular atienda a los siguientes criterios:

- Debe estar basado en la identificación de necesidades de capacitación para crear cultura financiera. Como resultado de la misma, se podrán determinar cuáles son los comportamientos y actitudes sociales, referidos al consumo de productos y servicios financieros, que pueden ser modificados a través de la campaña de educación financiera y cuáles los conocimientos y la información que se precisa entregar a través de los planes educativos (líneas de base para la evaluación de los impactos).

- Las metodologías, instrumentos y medios de enseñanza deben responder a las características culturales de la población objetivo, y deben tener un carácter innovador para facilitar el proceso de aprendizaje.

Dentro del "Programa de Inversión de Apoyo a la Inclusión Financiera" está prevista la contratación de una campaña piloto de educación financiera en los temas de inclusión promovidos por el BCE, dirigida a población adulta especialmente a aquella que habita en zonas de baja profundización financiera, que promueva e incentive el uso de los servicios financieros; e igualmente está prevista la contratación de un plan piloto de educación financiera, que entregue conocimientos e información sobre los productos y servicios financieros a la población ubicada en las mismas zonas.

Otro aspecto relevante del proceso de creación de cultura financiera es la capacitación de las entidades del sector financiero popular y solidario sobre cómo operar en el SNP y sobre los productos a los que pueden acceder a través del mismo

5.4. Nivel micro: Red de redes – pago móvil[45].

Como se expresó con anterioridad, la inclusión financiera implica, por una parte, mejorar la accesibilidad a los servicios y productos financieros formales y, por otra, conseguir que estos bienes y servicios puestos al alcance del público sean efectivamente utilizados por las personas que se encuentran en condiciones de pobreza, discapacidad, actividad económica informal o alejamiento geográfico de los lugares donde se concentra o existe infraestructura de servicios financieros.

El incremento de la accesibilidad o capilaridad del sistema financiero con destino a la población mencionada, supone la definición de una estrategia que resuelva uno de los problemas más importantes a los que se aboca la política de inclusión financiera: poner al alcance de esas personas servicios financieros que cumplan dos requisitos simultáneos: calidad y bajo costo. Para este propósito, los aspectos críticos a resolver son: por una parte, la identificación y puesta en funcionamiento de canales de acceso viables, eficientes, atractivos, de bajo costo, seguros y con alta capacidad de transacción; y, por otra, la

45 "Pago móvil" alude no sólo al nombre del Proyecto, en tanto permite resaltar su estrategia de implementación de canales electrónicos y móviles para las transacciones financieras, sino que es la denominación de la marca que identificará los productos del sistema de pagos denominado "Red de Redes" administrado por el BCE.

generación de una oferta de bienes financieros apropiados para la población meta, en especial en lo relacionado con: los precios, que deben estar al alcance de los clientes; los requisitos de ingreso, apertura de cuentas, y concesión de crédito (que deben ser lo más simplificados posibles); y el monto básico de acceso a cuentas corrientes y de ahorros, que debe ser bajo.

De su lado, conseguir que la población meta utilice los servicios y bienes financieros puestos a su alcance, implica contar con una estrategia que resuelva dos temas centrales: los conocimientos financieros y la credibilidad o confianza en el sistema que fueron profundamente afectadas a raíz de la bancarrota bancaria. La solución de estos retos implica actuar sobre tres pilares de la arquitectura social: la educación financiera, la protección y seguridad de los consumidores y la utilización de canales de acceso vinculados con el tejido social e institucional del sector financiero popular y solidario, en el que se reconocen y con el cual han interactuado históricamente las personas en condición de pobreza.

La definición de las estrategias concretas de la Política de Inclusión Financiera en el país en función de los requerimientos que acabamos de mencionar, tomó en consideración las experiencias del Programa "Canal alternativo de distribución de remesas para pequeños intermediarios financieros ecuatorianos", cuyo innovador modelo de incorporar las COACs reguladas y no reguladas al SNP a través del esquema "cabeza de red", permitió: una formidable respuesta de las cooperativas, que llevó a superar en el 500% la meta del número de COACs conectadas al SNP prevista en el marco lógico del proyecto; la incorporación de centenares de "puntos de pago" ubicados en zonas periurbanas y rurales al SNP y, por este medio, un creciente acceso de los habitantes de estas áreas a operaciones financieras formales, de bajo costo y en tiempo real, con valor monetario que bordea los US $ 2.500 millones; la creación de un canal internacional para la transferencia de remesas sin intermediarios que elevan costos y tiempos; y el fortalecimiento de la infraestructura técnica y de la capacidad operativa de las COACs participantes.

Con este antecedente, el Directorio del BCE conoció y aprobó, el 29 de marzo de 2012, las definiciones, lineamientos y hoja de ruta del "Programa de Inversión de Apoyo a la Inclusión Financiera" y expidió la Regulación No. 024-2012[46], que crea y norma la operación de dos sistemas correlacionados: "Red de Redes" y "Pago Móvil".

46 Véase la Regulación No. 024-2012 en el Anexo.

En esas formulaciones básicas del Programa indicado y en las regulaciones de los dos sistemas mencionados, constan las características principales de las estrategias para la inclusión financiera adoptadas por el BCE, que representan una solución viable (técnica, financiera, social e institucional) a los problemas y retos estratégicos mencionados, y que podemos resumir de la siguiente manera:

El canal central de accesibilidad es el Sistema Nacional de Pagos. Se trata de ampliar la frontera y composición del SNP, con prioridad en los actores del sector financiero popular y solidario, en territorios sin presencia de infraestructura financiera y con mayores índices de pobreza, creando redes directas e indirectas (Sistema Red de Redes) de IFIs y puntos convencionales y no convencionales de prestación de servicios financieros, que se conectan a la plataforma Sistema de Pagos Interbancarios del SNP. La interconectividad al SNP de las IFIs y de estos puntos, a través de redes simples y complejas, permite que las personas y organizaciones de la economía popular y solidaria, puedan acceder en tiempo real y bajo costo a una diversa gama de servicios financieros.

Las personas pueden llegar físicamente a esos puntos de prestación de servicios para efectuar transacciones en dinero efectivo o también pueden acceder y realizar transacciones a través de dispositivos electrónicos (tarjetas, terminales de cómputo, terminales de puntos de venta que utilizan programas de cómputo) y de dispositivos móviles como son los teléfonos celulares,

enviando instrucciones a las organizaciones del sector financiero y popular donde tienen una cuenta corriente, de ahorro o básica.

Las instrucciones de transferencia de dinero o de pago que realizan los clientes ordenantes, se procesarán contra débito a su cuenta. Estos valores serán acreditados en tiempo real a los beneficiarios de las transferencias o pagos, aun cuando éstos mantengan su cuenta de ahorros, corriente o básica en una institución financiera distinta a la del cliente ordenante.

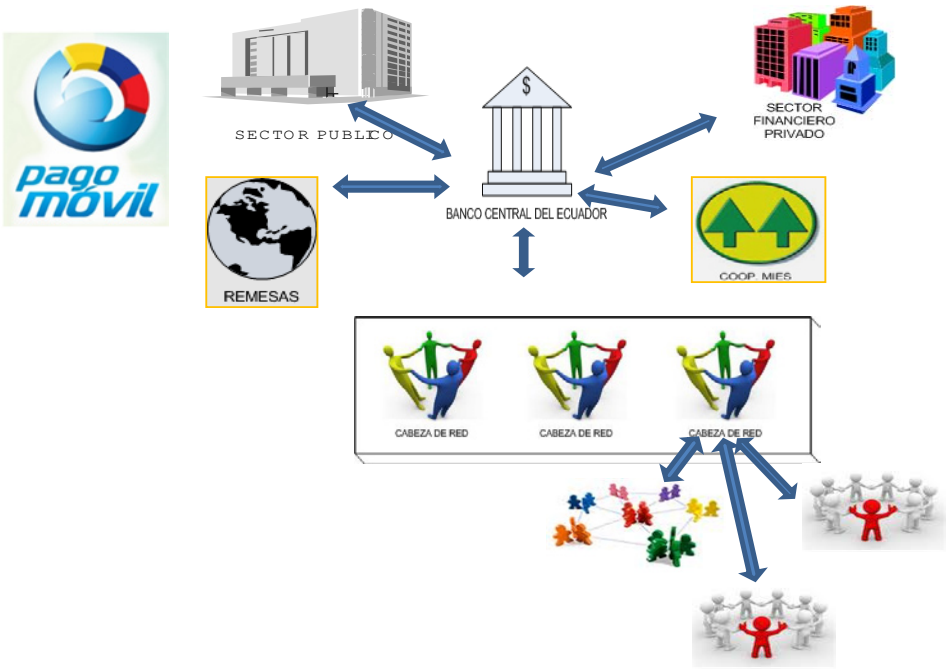
Los puntos de prestación de servicios financieros están integrados por oficinas principales y sucursales de las organizaciones del sector financieros solidario y popular y también por CNBs. Las organizaciones que tienen cuenta en el BCE se integran directamente a la plataforma SPI, mientras que aquellas que no la tienen lo hacen indirectamente, integrándose en redes en las que una organización con cuenta en el BCE hace las veces de "cabeza de red". Los CNBs se incorporan a través de la red que conecta al SPI al banco del cual es corresponsal.

Todas las instituciones financieras nacionales que operan en el SNP, tienen la obligación de participar en el Sistema Red de Redes en calidad de receptoras de las instrucciones de transferencias emitidas por los clientes hacia las organizaciones del sector financiero popular y solidario en donde tienen sus cuentas. En otras palabras, la Red de Redes permitirá integrar en un solo sistema a las instituciones financieras privadas, públicas y de la economía popular y solidaria. La Red de Redes operará bajo una estructura tecnológica de comunicaciones que permita conectar distintas redes de transmisión de datos que operan en el sistema financiero nacional.

La organización del proceso de creación del Sistema Red de Redes – Pago Móvil, en lo que respecta a la inscripción de IFIs y EFPs, se ha materializado en el Proyecto Red de Redes – Pago Móvil.

Gráfico 11.

Red de Redes – Pago Móvil



Este Proyecto busca ampliar, a través del SNP, el acceso y utilización de los servicios financieros formales por parte de la población excluida o con limitado acceso a los mismos. Para conseguir este propósito, el Proyecto integrará en el SNP a las IFIs, en especial a las organizaciones que conforman el sector financiero popular y solidario.

El Proyecto generará nuevos y mejores canales para la realización de transacciones financieras y para reducir los costos de los siguientes servicios:

- Transferencias de dinero a cuentas en la propia institución del cliente o a cuentas en otras instituciones financieras.
- Envío y recepción de remesas nacionales y del exterior.
- Depósitos y retiros, a través de las ventanillas o canales electrónicos de otras instituciones financieras o de corresponsales no bancarios.
- Pago de aportaciones al sistema de seguridad social.
- Pago de impuestos, tasas y contribuciones.
- Pago de consumo de servicios básicos.
- Pago de consumo de servicios recibidos de entidades del sector público y privado.
- Pago por compras a entidades del sector público y privado.
- Cobro del BDH y de otras subvenciones del Gobierno Nacional.
- Cobro de beneficios del sistema de seguridad social.

Estos servicios se podrán ofrecer en cualquiera de los puntos de servicio afiliados a la "Red de Pago Móvil" y a través de cualquier infraestructura física o medio electrónico que dispongan las redes transaccionales y las instituciones financieras afiliadas, entre las cuales se incluyen: oficinas y agencias de

instituciones financieras, establecimientos comerciales afiliados, CNBs, medios electrónicos que se implementen o pertenezcan a las instituciones afiliadas, como por ejemplo telefonía celular, páginas web, cajeros automáticos, POS, etc.

Al ser un Proyecto enmarcado en la política de inclusión financiera que busca promover el acceso a servicios financieros, especialmente para el segmento rural y urbano-marginal, en zonas desatendidas y distantes de los centros económicos principales del país, se definirá un plan tarifario conveniente para las transacciones que realicen los grupos de la población antes mencionados.

La prestación de estos nuevos servicios por parte del BCE brindará al país los siguientes beneficios:

- Conformación de una red nacional para la prestación de servicios financieros que facilitará el acceso a transacciones en cualquier lugar del Ecuador, en especial en las zonas más apartadas, donde existen segmentos poblacionales de bajos ingresos, dando un decidido apoyo a la inclusión financiera.

- Generación de economías de escala para la ampliación de la oferta de los servicios del sistema financiero privado, público y de la economía popular y solidaria.

- Promoción del desarrollo y crecimiento de las economías locales al incrementarse la oferta de servicios financieros en zonas desatendidas a través de la capilaridad que aportan no solo los puntos de atención en instituciones financieras sino aquellos que se implementen en establecimientos comerciales y del Estado, asociados a la red.

- Reducción de los costos transaccionales en la realización de operaciones financieras al acercar los servicios a la población y, por ende, al disminuir los costos de traslado y tiempo para la ejecución de las mismas.

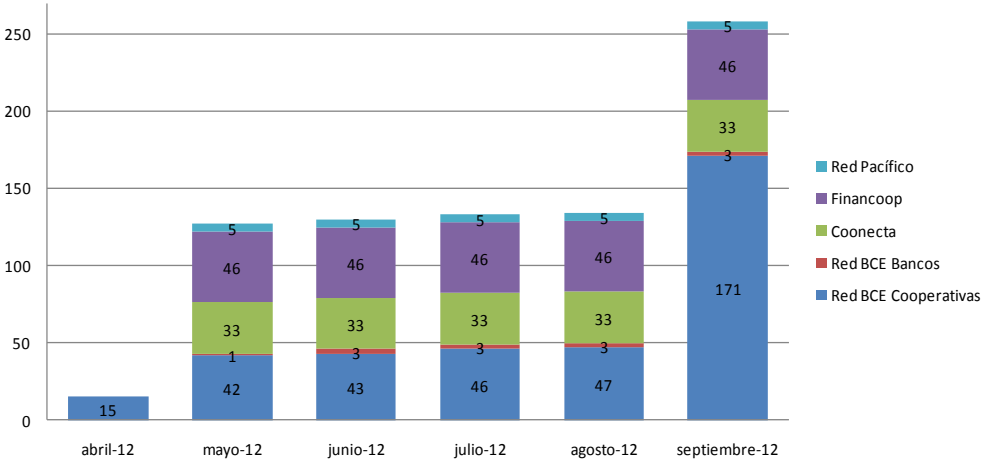
El estado de avance de la implementación del Proyecto es el siguiente:

- Firma de convenios y cartas de intención con IFIs y EFPs, para

incorporarse a la Red de Redes, según las cifras que se presentan en el siguiente gráfico:

Gráfico 12.

Convenios y cartas de intención firmadas al 30-sep-2012.



Instituciones	abril-12	mayo-12	junio-12	julio-12	agosto-12	septiembre-12
Red BCE Cooperativas	15	42	43	46	47	171
Red BCE Bancos	0	1	3	3	3	3
Coonecta	0	33	33	33	33	33
Financoop	0	46	46	46	46	46
Red Pacífico	0	5	5	5	5	5
TOTAL	**15**	**127**	**130**	**133**	**134**	**258**

- En la tarea de incorporar IFIs al Proyecto, se han venido realizando acercamientos para incluir nuevas "cabezas de red". Al 30 de septiembre de 2012, se han concretado negociaciones entidades como: Banco del Pichincha, Red Financiera Rural, FINANCOOP, Banco Nacional de Fomento, Banco Internacional, Banco de Loja, RENAFIPSE y FECOAC.

- Integración de CNBs privados. Se avanza con la vinculación al Sistema Red de Redes de las siguientes cadenas y empresas privadas: GTEL,

GPF (FYBECA), SABMiller (Cervecería Nacional), The Way. Se han facilitado las siguientes alianzas estratégicas: Jardín Azuayo-DIPOR-Yellow Pepper y Banco Internacional-GTEL.

- Integración de CNBs públicos. Actualmente se ha avanzado con el acuerdo de la Empresa Correos del Ecuador.

- Adicionalmente, están en desarrollo otro tipo de acuerdos de participación con las siguientes instituciones públicas:

  - PETROECUADOR E.P: Para establecer alianzas entre COACs y esta empresa a fin de ubicar puntos de atención de Pago Móvil en estaciones de provisión de combustible.

  - Ministerio de Electricidad y Energía Renovable (MEER) y Corporación Nacional de Electricidad (CNEL): Para establecer alianzas entre COACS y la Corporación Eléctrica del Ecuador (CELEC), a fin de ubicar puntos de servicio de Pago Móvil en los lugares de recaudación de planillas de esa empresa.

- Para concretar el funcionamiento de canales de acceso a servicios financieros a través de telefonía celular, se han desarrollado negociaciones con SUPERTEL, CNT, CLARO, y TELEFÓNICA.

- En cuanto al producto "Ventanilla compartida", los principales avances son:

  - Manuales operativos del producto.

  - Diseño del esquema de administración del riesgo de liquidez.

  - Diseño del esquema de compensación y liquidación de operaciones.

  - Se han realizado pruebas del modelo de compensación y liquidación.

  - Diseño del esquema de seguridades del usuario.

- Diseño del esquema de atención de consultas y reclamos.
- Estudio y propuesta tarifaria.
- Evaluaciones tecnológicas con priorización de conectividad.

Las definiciones técnicas han sido socializadas y acordadas con los potenciales socios del producto, cuya magnitud es la siguiente:

Tabla 8.

Potenciales participantes de "ventanillas compartidas, fase 1".

#	IFIS	No. Oficinas	No. Clientes	%
2	Bancos	172	2.022.249	42 %
1	Mutualistas	25	160.947	3 %
23	Reguladas SBS	260	2.155.437	45 %
63	COACS MIES	216	488.949	10 %
89	TOTAL GENERAL	673	4.827.582	100 %

El Proyecto Red de Redes – Pago M-ovil también incluye una propuesta de pago del Bono de Desarrollo Humano (BDH). Con relación a ella, se ha avanzado en: la definición consensuada, con el Programa de Protección Social (PPS), del modelo técnico y operativo para la acreditación en cuenta básica del valor del subsidio a todos los beneficiarios del BDH; la realización de talleres con las COACs para conseguir su afiliación a la propuesta; y se han adelantado negociaciones relacionadas con la ampliación del sistema a 10,000 puntos de pago del BDH.

5.5. Nivel micro: Fondo Concursable de incentivos

El Fondo Concursable busca apoyar la diversificación de la oferta de productos y servicios financieros por parte de IFIs y EFPs a la población objetivo de la Política de Inclusión y el aumento de su cobertura en zonas geográficas y grupos demográficos no servidos.

Se destinará, entre otros propósitos, a: cofinanciar proyectos de asistencia técnica (a través de aportes no rembolsables) y adquisición de bienes, servicios, tecnología y elementos necesarios para ampliar la oferta de las entidades que califiquen. Se realizarán actividades de capacitación de IFIs, EPFs y población en general, difundiendo los beneficios y posibilidades que ofrece el Fondo.

Incluirá actividades dirigidas a compensar las imperfecciones del mercado financiero, promoviendo la participación de actores públicos y privados, ampliando la oferta de productos y servicios financieros, así como la extensión de la cobertura, además de promover la cultura o educación financiera.

Las entidades elegibles para recibir apoyo con los recursos del fondo son las IFIs y EFPs sujetas a supervisión[47] , así como aquellas empresas auxiliares del sistema financiero que se asocien con las instituciones supervisadas para efectos del desarrollo de los objetivos del Fondo Concursable, y que presenten proyectos para el logro de los mismos.

Para cumplir con sus propósitos, el Fondo tiene tres instrumentos de apoyo a las entidades elegibles:

- Incentivos directos: incentivo monetario decreciente en función del proyecto de ampliación de cobertura o el desarrollo de productos financieros adecuados para la población objetivo.
- Cofinanciamiento de proyectos: son recursos no rembolsables que se entregan a las entidades elegibles para la implementación de proyectos relacionados con las actividades financiables.
- Asistencia técnica: mediante la contratación de servicios de consultoría especializada para apoyar a IFIs y EFPs.

Las actividades financiables con los recursos del Fondo Concursable son las siguientes:

a) Apoyo y estímulo a la ampliación de cobertura, el diseño e implementación de nuevos productos financieros para la población

47 A través de la SBS y del MIES (las que pasarán a ser supervisadas por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria).

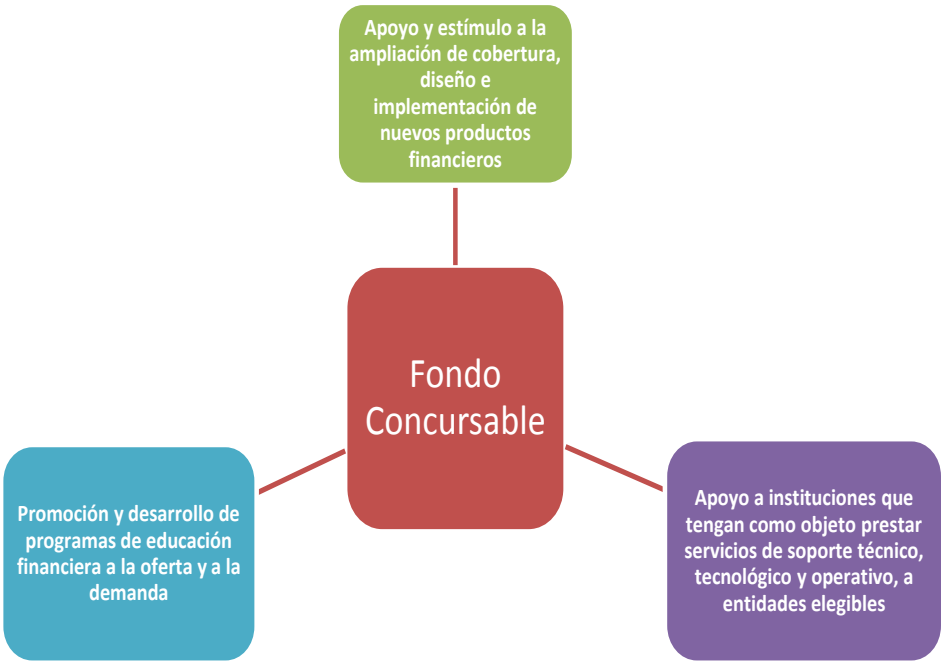
objetivo, especialmente de las zonas de menor profundización financiera y menores ingresos, mediante la compensación de costos y gastos asociados a la inversión requerida para ampliar la cobertura o para el desarrollo de productos.

b) Promoción y desarrollo de programas de educación financiera dirigidos tanto a la oferta como a la demanda.

c) Apoyo a instituciones que tengan como objeto prestar servicios de soporte técnico, tecnológico y operativo a entidades elegibles.

Gráfico No. 13.

Actividades financiables por el Fondo Concursable



La asignación de todos los recursos del Fondo Concursable se realizará mediante convocatorias que aseguren la libre concurrencia y competencia de los potenciales beneficiarios. Para ello, todas las convocatorias cumplirán con el siguiente proceso:

a) Participación Con el fin de asegurar la transparencia y libre concurrencia de los participantes, el proceso de convocatoria será tal que garantice una amplia participación de las IFIs y EFPs.

b) Requisitos de las propuestas Los requisitos para la presentación de las propuestas estarán incluidos en los términos de referencia y/o especificaciones técnicas según el caso.

c) Análisis y evaluación de propuestas El proceso de análisis y evaluación de las propuestas las realizará un Comité, conforme a lo establecido en cada concurso.

Las actividades de apoyo y fortalecimiento de la oferta de servicios financieros de las IFIs y las EFPs deben estar encaminadas al logro de los objetivos del Fondo y estar acordes con los siguientes lineamientos:

- Utilizar instrumentos de apoyo que permitan:

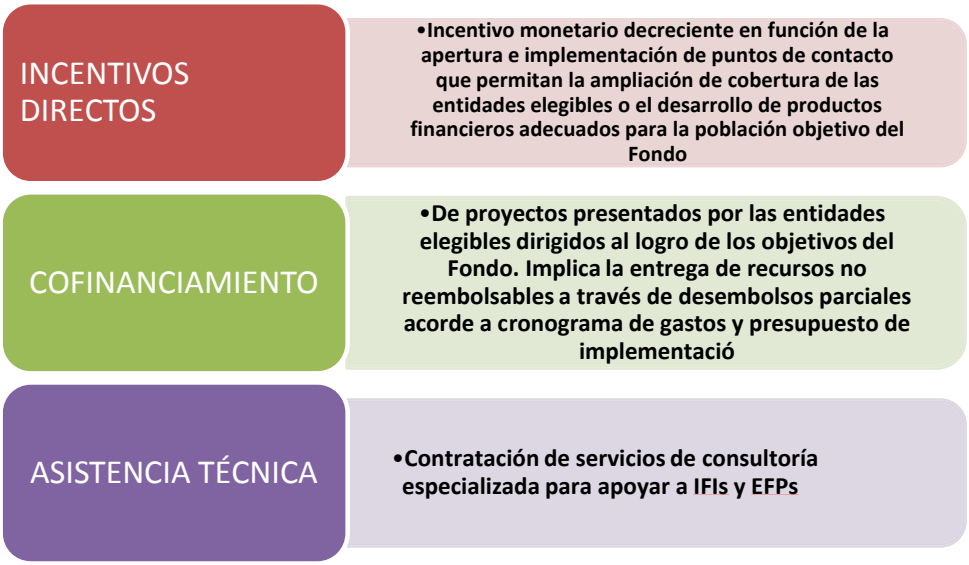
  - Otorgar los montos mínimos necesarios para lograr el objetivo.
  - Optimizar los recursos del Fondo Concursable.
  - Maximizar el esfuerzo y la contrapartida de las entidades financieras beneficiarias.
  - Estimular la generación de productos y servicios financieros; y el desarrollo y la penetración en nuevos mercados por parte de las IFIs ó EFPs, de una manera sostenible.
  - Desarrollar intervenciones que maximicen el impacto y el alcance, llegando a una porción importante de los oferentes con mayor capacidad de escalamiento de los servicios a nivel regional y nacional.

- Cumplir con los siguientes principios:

  - Ser dimensionados en función de los objetivos y los requerimientos de la oferta.
  - Ser temporales, de tal forma que cumplan la función de estimular el desarrollo y la entrada a nuevos mercados; además de la exploración de nuevos productos y servicios financieros sin distorsionar los mercados mediante la reducción artificial y permanente de los verdaderos costos que implican estas actividades.
  - Ser decrecientes, durante el periodo del contrato de apoyo con cada entidad financiera. El monto del apoyo deberá reducirse gradualmente en monto y proporción hasta llegar a cero, de tal forma que durante la etapa final del contrato la entidad financiera siga comprometida con el logro de los objetivos sin recibir recursos del Fondo Concursable.
  - Permitir verificar los resultados y la sostenibilidad de la intervención.
  - Asignar los apoyos del Fondo Concursable mediante convocatorias públicas a través del portal del BCE que deberán observar los principios de legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, transparencia, equidad, libre concurrencia y publicidad de los beneficiarios. Los términos de referencia y/o especificaciones técnicas serán específicos y diseñados en detalle para el logro de los objetivos del apoyo o incentivo que se pretenda desarrollar y, previo a la convocatoria, estar aprobados por el Comité interno.
  - Contar con un sistema de asignación y ejecución de los apoyos que asegure el uso eficiente de los recursos.
  - Realizar el control de cada uno de los apoyos por entidad a través de un manejo contable separado. Las IFIs y EFPs adjudicatarias deberán llevar registros contables independientes, donde consten las inversiones y gastos correspondientes al proyecto objeto de cofinanciación y/o subsidio con este incentivo

Gráfico 14.

Modalidades de financiamiento del Fondo Concursable



Existen importantes avances relacionados con los Fondos Concursables, los principales son:

- Se han elaborado los reglamentos a detalle para los tres tipos de instrumentos del Fondo, los mismos que servirán de base para su implementación y para el diseño de nuevas convocatorias:

  - Asistencia técnica para la vinculación de las COACs al Sistema de Red de Redes.

  - Cofinanciación a la extensión de redes de ATM y POS de COACs elegibles.

  - Incentivo directo a expansión de redes de corresponsales a cantones con población inferior a 30.000 habitantes.

  - Asistencia técnica para el fortalecimiento de COACS no supervisadas.

- El primer fondo concursable que se implementará es la Asistencia Técnica para el apoyo a COACs que califiquen como integrantes del SNP y quieran ser parte del SRR, para lo cual se ha iniciado el proceso de contratación del asistente técnico con experiencia internacional.

- Con el fin de complementar el proceso de implementación de los Fondos Concursables, con información relevante del sector y de sus principales actores, están en proceso de ejecución y contratación:

  - Estudio de mercado para la identificación de las necesidades de IFIs y EFPs;

  - Modelo de diagnóstico integral para IFIs y EFPs que permita determinar sus condiciones financieras, legales, institucionales, de gobierno corporativo, prevención de lavado de activos, tecnológicas, desempeño social y otros aspectos relevantes de su gestión;

  - Implementación de un plan piloto de campaña de educación financiera dirigida a población adulta, especialmente aquella que habita en zonas de baja profundización financiera y que les permita hacer uso de los servicios financieros

  - Difusión y posicionamiento de la nueva política de inclusión financiera del BCE, sus bases conceptuales, estrategias de implementación y logros alcanzados.

5.6. Nivel micro: El Proyecto "Billetera móvil"

El Proyecto consiste en el diseño e implementación de un nuevo medio de pago en Ecuador, de naturaleza electrónica, para que a través de él los usuarios puedan pagar sus consumos sin acudir al dinero en efectivo, cheques o tarjetas de crédito. La billetera tendrá asociada una cuenta en el sistema financiero, a través de la cual se expandirá la inclusión financiera. El envío y recepción de valores monetarios se hará por medio del servicio de telefonía celular.

Los objetivos del Proyecto son: ampliar, a través del SNP, el acceso y utilización de los servicios financieros a segmentos de la población excluidos o con limitado acceso, utilizando la tecnología de telefonía móvil, asociada a cuentas monetarias de los clientes abiertas en el sistema financiero nacional. Si bien tendrá como prioridad la población desatendida, el uso de la "billetera móvil" es expandible al conjunto poblacional.

El ingrediente tecnológico del proyecto incluye la contratación e implementación (a través del Componente de Fortalecimiento del SNP contemplado en el "Programa de Inversión de Apoyo a la Inclusión Financiera") de: infraestructura de hardware y comunicaciones de la plataforma y software de billetera móvil; personalización del software y puesta en marcha, según los requerimientos técnicos y de negocio definidos en los documentos de licitación.

Los progresos del proyecto son los relacionados con el diseño del productos, la normativa que regula las características, funcionamiento y permisos de operación para "Billetera móvil", las negociaciones con las operadoras de telefonía celular en el país: CNT, Telefónica y CLARO, y la obtención del permiso de explotación de servicios de valor agregado en favor del BCE.

6. PRIMEROS RESULTADOS DE LA POLITICA DE INCLUSION FINANCIERA: EL PROGRAMA PILOTO "CANAL ALTERNATIVO DE DISTRIBUCIÓN DE REMESAS PARA PEQUEÑOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS ECUATORIANOS"

La primera participación activa del BCE en el ámbito de la inclusión financiera se concretó con la ejecución del Programa "Canal alternativo de distribución de remesas para pequeños intermediarios financieros ecuatorianos", cuyo diseño aprovecharía las lecciones aprendidas de las experiencias internacionales en ese tema y las oportunidades creadas a raíz de la crisis económica 1998 – 2000.

La formulación de este Programa[48] tuvo como base el estudio efectuado sobre la emigración y remesas en el Ecuador en el periodo 1993 - 2005, un mercado caracterizado por altos costos y tiempos de transferencias y limitado acceso de las zonas rurales a canales bancarios formales, con el consiguiente incremento de costos, tiempos y riesgos.

El estudio señalaba que las transferencias de remesas se hacían mayoritariamente a través de las empresas remesadoras, cuyos costos de envío eran mayores que los de los bancos, ya que dichas empresas canalizaban las transferencias electrónicas a través de los sistemas de gestión de bancos corresponsales nacionales e internacionales, así como a través de medios informales. Por su parte, los bancos corresponsales encontraban costoso trabajar con los pequeños intermediarios financieros, más aún si no estaban regulados o se encontraban en zonas geográficas de difícil acceso, de tal modo que no podía reducirse el costo de transferencia.

De otra parte, las COACs extendidas en las provincias y zonas rurales donde se encuentra el mayor número de receptores de remesas, carecían de sistemas de gestión de transferencias electrónicas.

Como solución a esta problemática, el BCE propuso la incorporación de las pequeñas intermediarias financieras, situadas en zonas rurales, al SPI, para facilitar las transferencias de remesas, disminuyendo el costo y tiempo de envío y optimizando el acceso de los flujos de remesas a dichas zonas, con el uso de canales formales, lo que permitiría incrementar la inclusión de un segmento poblacional desplazado y/o carente de acceso a los servicios bancarios. Esta propuesta trataba de proveer un sistema de transferencias alternativo al que ofrecían los bancos y remesadoras, que por sus condiciones de mercado no llegaban en forma eficiente a los sectores rurales o provincias de mayor densidad de emigrantes.

El valor agregado más importante del Programa no solo era la reducción de costos y tiempos de las transferencias de remesas, sino mejorar los servicios asociados promoviendo servicios financieros más amplios e inclusivos; servicios más competitivos, eficientes, estables y eficaces.

48 Fuentes: Kastner, Isabel. 2011. "Evaluación intermedia del Programa Canal Alternativo de Distribución de Remesas para pequeños intermediarios financieros ecuatorianos"; y los informes de avance presentados por la unidad ejecutora.

La mayoría de COACs del país no estaban reguladas ni mantenían cuentas corrientes en el BCE. En consecuencia, tenían limitaciones para receptar remesas directamente de sus clientes a través del SNP. Para subsanar esta dificultad, el Programa se propuso conectar a las COACs no reguladas al SNP a través de una COAC regulada que actuaría como "cabeza de red".

El BCE suscribió, el 1 de febrero de 2008, el Convenio de Cooperación Técnica no Rembolsable ATN/ME-10389-EC con el BID, en su calidad de administrador del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), mediante el cual se formalizaron los términos del otorgamiento de una cooperación técnica no rembolsable al beneficiario (BCE) hasta por US$. 725.500, para financiar la contratación de servicios de consultoría y la adquisición de bienes, necesarios para la realización del Programa, a partir de lo cual se dio inicio a su ejecución.

El monto total del Programa fue de US$.1.103.500, conformados por US$.725.500 de la cooperación técnica no rembolsable otorgada por el BID y US$.378.000 de aporte del BCE. El plazo de ejecución se previó en 36 meses, desde la fecha de vigencia del Convenio, pero se amplió hasta octubre de 2012.

El Programa se propuso incorporar al sistema financiero formal a las personas que recibían remesas, a través de pequeños intermediarios financieros que pudieran ofrecer servicios de calidad en la transferencia de las mismas, para lo cual se debía expandir el canal de distribución de remesas mediante la integración de las COACs reguladas y no reguladas a un sistema de pagos de alta tecnología, como es el SNP, que permitiera brindar servicios financieros a los receptores de remesas, con la perspectiva de que esos recursos fueran invertidos en sectores productivos.

Para cumplir con los propósitos mencionados, se debieron realizar varios tipos de acciones articuladas entre sí, tales como la implementación de la conectividad de las COACs al SNP, la formación y capacitación de las COACs para que pudieran manejar el sistema y la sistematización y diseminación de los resultados.

La ejecución de estas acciones en el período indicado (2008 – 2012), ha producido unos resultados e impactos que representan un primer gran logro de inclusión financiera del BCE y un semillero de lecciones aprendidas que

serían aprovechadas sin falta en el diseño de la Política de Inclusión Financiera del BCE.

A continuación presentamos unos cuadros resumen de esos resultados e impactos:

RESULTADOS E IMPACTOS EN LA POBLACIÓN OBJETIVO DEL PROGRAMA:

- **Los ecuatorianos residentes en EEUU pueden ahora enviar remesas a sus familiares en el país, a través de las COACs antes reguladas por el MIES e integradas en el SNP. Por medio de este canal, las remesas llegan directamente a zonas rurales y urbano marginales del Ecuador, donde exista una pequeña COAC, a un costo menor, en tiempo real.**

- **Los clientes de las COACs partícipes y beneficiarias del Programa, que habitan en zonas marginales y rurales del país, cuentan ahora, gracias a la conectividad con la plataforma SPI, con acceso a los circuitos y servicios financieros.**

- **Desde el inicio del Programa se presentó la propuesta de pago del BDH a través de la plataforma SPI, por medio de acreditaciones a cuentas de ahorro de los beneficiarios en las COACs, como alternativa al modelo de pago a través del switch BANRED. La concreción de esta propuesta implicó un considerable ahorro al erario nacional y constituyó un mecanismo de inyección de flujos a los territorios, por lo tanto, una alternativa de fortalecimiento de las finanzas locales. Además, el modelo propuesto dignifica a los beneficiarios, pues no obliga ni condiciona el retiro de los fondos a un determinado día de la semana.**

- **Con similar esquema se instrumentó el pago del Bono de Desnutrición Cero y Bono de Tuberculosis a través de sendos convenios suscritos con el Ministerio de Salud Pública. El BCE, adicionalmente, hizo el acercamiento correspondiente y la propuesta a las entidades del sector, así como la capacitación para operar los productos.**

- **Los sueldos de los maestros, empleados de la salud, gobiernos seccionales, juntas parroquiales y, en general, de los empleados del sector público, deben ser acreditados a una cuenta en cualquier entidad calificada en el SNP.**

- **Existen 1.000 puntos de pago de los bonos a nivel nacional. De los 224 cantones existentes en el país, el BCE tiene presencia de puntos de pago, a través de las COACs, en aproximadamente el 75% de esas poblaciones. Al menos 45.000 beneficiarios del BDH cobran el subsidio con acreditación a cuenta; 26.000 niños menores de un año y 28.000 madres beneficiarios del BDC cobran el subsidio con acreditación a cuenta a través de las estructuras financieras del sector financiero popular y solidario calificadas al SNP. Subió un 20% el número de nuevos receptores de remesas en las CACs reguladas y no reguladas beneficiadas por el SNP.**

MEJORAMIENTO DEL MARCO REGULATORIO

- **Las regulaciones expedidas por el Directorio del Banco Central del Ecuador para la participación de las COACs antes reguladas por el MIES en el SPI fueron: la No. 164-2008 de julio 15 del 2008; la No. 186-2009 de mayo 26 del 2009 por la cual se permite la participación de las COACs como ordenantes y receptoras de recursos a través del SPI; las Resoluciones Administrativas de la Gerencia General del BCE No. BCE-C-08-2008 de 12 de agosto del 2008, que establecieron las normas para la calificación en el SNP de las COACs reguladas por el MIES; la No. BCE-C-007-2009 de junio 19 del 2009, con la cual se flexibilizaron los requisitos para calificar a las COACs controladas por el MIES, para su participación en el SNP; y la No. BCE-C-011-2009 de noviembre 9 del 2009, que modificó los requisitos establecidos en la Resolución BCE-C-007-2009.**

- **Con la finalidad de permitir el acceso a las COACs reguladas por el MIES al SPI, a través de cabezas de red, el Directorio del Banco Central del Ecuador, expidió la Regulación No. 015-2010 de noviembre 29 del 2010.**

RESULTADOS E IMPACTOS EN LA AMPLIACIÓN DE LA CONECTIVIDAD AL SNP:

- Al 3 de setiembre de 2012, se conectaron al SNP 183 COAs y estaban en trámite 10 peticiones de conexión. Este resultado supera ampliamente la meta prevista en el Programa: incorporar 40 COACs al SNP**. Es importante señalar que las COACs antes reguladas por el MIES, calificadas para participar en el SNP, tienen un alto grado de penetración en las localidades donde se recibe la mayor parte de remesas, pues el 55% están ubicadas en sitios que receptaron el 94% de las remesas en el año 2010, el 25% se encuentran en zonas que en conjunto participaron con el 6% del volumen de remesas recibidas en ese año y el 20% se encuentran en zonas que actualmente no se registran como receptoras de remesas en las estadísticas publicadas por el BCE, y que potencialmente pueden contribuir a la profundización de servicios financieros.**

- **Se cuenta con el software desarrollado e implementado para la conexión entre COACs antes reguladas por el MIES que participaron como cabezas de red y aquellas COACs no reguladas.**

- **Se dispone del servicio de conectividad al SPI para las COACs antes reguladas por el MIES calificadas para operar en el SPI, a fin de que puedan llevar a cabo transacciones en forma directa y para que aquellas COACs que no están calificadas al SPI puedan hacerlo a través de una cabeza de red, con el fin de canalizar las remesas.**

- **Se difundieron las ventajas de utilizar el SNP y capacitado en el empleo del mismo a más de 600 entidades financieras, en su mayoría COACs antes reguladas por el MIES, con la participación de más de 1.000 representantes de dichas instituciones, en más de 20 talleres de información. La estrategia de difusión y capacitación personalizada incrementó el interés de las COACs para obtener su calificación de acceso al SNP.**

- **Se ha capacitado en forma práctica al personal de las COACs antes reguladas por el MIES para el uso del SPI y de la transaccionalidad en línea. Esas entidades se encuentran integradas al sistema financiero formal, gracias a los varios servicios que presta el SPI.**

- **Se validaron los canales de recepción de remesas para migrantes en los EEUU, con cuyos resultados se implementó el mecanismo alternativo de transferencia de remesas, a través de una ETD, utilizando como canal corresponsal de pago a las COACs que están integradas al SNP, por medio del cual los emigrantes ecuatorianos radicados en los EEUU pueden enviar remesas al Ecuador.**

- **Se suscribieron tres convenios para transferencia de dinero con instituciones del exterior, entre ellas con RIA FINANCIAL SERVICES, la tercera empresa transmisora de dinero más grande del mundo, con la cual en octubre del 2010 el BCE firmó el convenio para liquidación de valores por concepto de remesas y reporte de información.**

- **Se instauró el canal alternativo de distribución de remesas con el producto BCE-RIA "Canal Alternativo de Distribución de Remesas para Pequeños Intermediarios Financieros", utilizando el SPI.**

- **Se dispone de un Manual de Operación de la Transaccionalidad del SNP y otros documentos para la administración y operación del SPI, a disposición de las COACs.**

RESULTADOS E IMPACTOS EN EL FORTALECIMIENTO DE LAS COACs

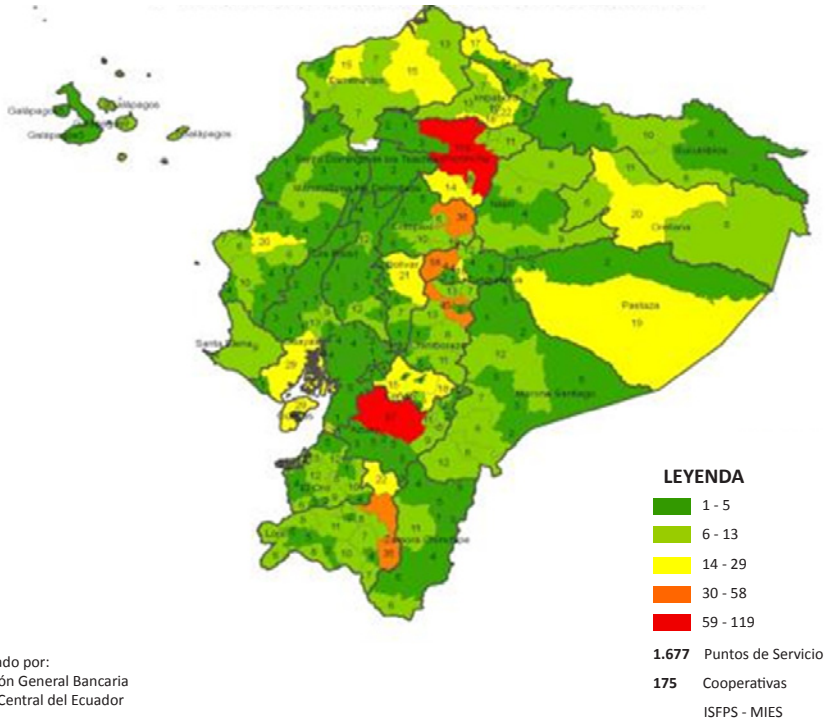
- **Las COACs integradas al SNP están habilitadas para usar los distintos servicios que éste brinda, entre ellos el servicio de transferencia de remesas de los emigrantes ecuatorianos.** Fruto de esa habilitación, las COACs conectadas efectuaron, durante el período de ejecución del Programa, transacciones financieras a través de la plataforma SPI por un monto de alrededor de US $ 2.500 millones. **En el primer semestre de 2.012 se efectuaron 6.464 operaciones de transferencia de remesas por un valor de US $ 2.405. 920.**
- **Varias COACs partícipes y beneficiarias del Programa han fortalecido sus capacidades técnicas con la instalación de computadoras y software administrativo contable, más la respectiva capacitación.**

OTROS BENEFICIOS:

- **Se coadyuvó en el desarrollo del producto financiero "Emprendimientos productivos para migrantes", cuyo objetivo es promover la colocación de recursos del fideicomiso Banca del Migrante, a favor de migrantes y su entorno, a través de las COACs que eran reguladas por el MIES.**
- **Se elaboraron dos propuestas de políticas públicas que coadyuven a mejorar el sistema de distribución y utilización de las remesas.**

- **Se cuenta con un sitio en la página web del BCE, con información general del convenio de contribución no rembolsable del Programa, información sobre la evolución de los envíos de remesas y sobre costos de envío desde España y EEUU a Ecuador.**

Gráfico No 15.
Puntos de pago de los bonos, con acceso al SNP



Elaborado por:
Dirección General Bancaria
Banco Central del Ecuador

LISTA DE ABREVIATURAS

AGD	Agencia de Garantía de Depósitos
ATM	Automatic teller machine, máquina expendedora para transacciones bancarias
BCE	Banco Central del Ecuador
BDH	Bono de Desarrollo Humano
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CELEC	Corporación Eléctrica del Ecuador
CGAP	Grupo Consultivo de Apoyo a los Pobres
CNEL	Corporación Nacional de Electricidad
CNT	Corporación Nacional de Telecomunicaciones
CNV	Corporación Nacional de Valores
COACs	Cooperativas de ahorro y crédito
COSEDE	Corporación de Seuro de Depósitos
EFPs	Estructuras financieras populares
FLSF	Fondo de Liquidez del Sistema Financiero
FLSFPS	Fondo de Liquidez del Sistema Financiero Popular y Solidario
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones del BID
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional del G20
IFIs	Instituciones financieras
IMFs	Instituciones de micro finanzas
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
KYC	Know your customers: normas sobre protección del riesgo de lavado de activos
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MIPYMEs	Micro, pequeñas y medianas empresas
PIB	Producto interno bruto
POS	Point of sale o datáfono
PPS	Programa de Protección Social
PYMEs	Pequeñas y medianas empresas
RSF	Red de seguridad financiera
SBS	Superintendencia de Bancos y Seguros
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SEPs	Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria
SNP	Sistema Nacional de Pagos
SPI	Sistema de Pagos Interbancarios
SRR	Sistema Red de Redes
SUPERTEL	Superintendencia de Comunicaciones del Ecuador

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Condiciones para la inclusión financiera.
Gráfico 2. Niveles de intervención para un sistema financiero inclusivo.
Gráfico 3. Sucursales bancarias y cajeros automáticos. Mediana por cada 100.000 adultos.
Gráfico 4. Cuentas en bancos comerciales. Mediana por cada 1.000 adultos.
Gráfico 5. Infraestructura de servicios financieros por cada 100.000 adultos.
Gráfico 6. Número de cuentas de bancos comerciales por cada 1.000 adultos.
Gráfico 7. Organización administrativa del BCE por procesos.
Gráfico 8. Participación del BCE en los directorios de instituciones financieras públicas.
Gráfico 9. Estructura orgánica para la administración de proyectos de inclusión financiera.
Gráfico 10. Esquema básico de la Política de Inclusión Financiera del BCE.
Gráfico 11. Red de redes – pago móvil.
Gráfico 12. Convenios y cartas de intención firmadas al 30-sep-2012.
Gráfico 13. Actividades financiables por el Fondo Concursable.
Gráfico 14. Modalidades de financiamiento del Fondo Concursable.
Gráfico 15. Puntos de pago de los bonos, con acceso al SNP.

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Sudamérica: acceso a bancos comerciales.
Tabla 2. Sudamérica: acceso a cooperativas de ahorro y crédito y a instituciones financieras estatales.
Tabla 3. Sudamérica: acceso a cajeros automáticos.
Tabla 4. Sudamérica: préstamos a PYMEs.
Tabla 5. Índices de bancarización en Ecuador.
Tabla 6. Ecuador: distribución de la infraestructura del sistema financiero.
Tabla 7. Normativa que promueve la inclusión financiera.
Tabla 8. Potenciales participantes de "ventanillas compartidas", fase 1.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

CAPITAL SOCIAL: Capacidad que tiene una comunidad de emprender obras colectivas, buscando alcanzar objetivos comunes.

COEFICIENTE DE GINI: Es una medida estadística de la desigualdad en la distribución per cápita de los hogares, varía entre 0 y 1. El Coeficiente Gini mide el grado de desigualdad, muestra mayor desigualdad mientras se aproxima más a 1; y corresponde a 0 en el caso hipotético de una distribución totalmente equitativa.

DINERO ELECTRÓNICO: Es un valor monetario representado por un crédito exigible a su emisor y tiene estas características: i) es almacenado en un soporte electrónico; ii) es aceptado como medio de pago por entidades o personas distintas del emisor; iii) generalmente se emite por un valor igual a los fondos recibidos, es decir que tiene el respaldo 1 a 1; iv) es convertible a dinero en efectivo en cualquier momento.

EXTREMA POBREZA POR INGRESO: Se consideran "pobres extremos" o "indigentes" aquellas personas cuyo ingreso per cápita es menor a la línea de extrema pobreza. Esta representa el valor monetario de una canasta básica de bienes alimenticios que refleja el costo necesario para satisfacer los requerimientos nutricionales mínimos. Aquellos hogares cuyo consumo no alcanza para cubrir ni siquiera los requerimientos nutricionales mínimos son considerados "indigentes".

LINEAMIENTOS DE BASILEA: Son recomendaciones sobre la legislación y regulación bancaria, emitidas por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. El propósito de Basilea II es la creación de un estándar internacional que sirva de referencia a los reguladores bancarios, para asegurar la protección de las entidades frente a los riesgos financieros y operativos.

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA): Personas de 15 años y más que trabajaron al menos 1 hora en la semana de referencia o aunque no trabajaron, tuvieron trabajo (ocupados); o bien aquellas personas que no tenían empleo pero estaban disponibles para trabajar y buscan empleo (desocupados).

POBREZA POR INGRESO O CONSUMO: Se consideran "pobres" aquellas personas cuyo ingreso per cápita es menor a la línea de pobreza. En junio 2012 la línea de pobreza en el país fue de USD 2,49 diarios.

POBREZA POR NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS: El indicador de "necesidades básicas insatisfechas", conocido también como método directo o de los indicadores sociales, se basa en la clasificación de los hogares como pobres o no pobres de acuerdo a la satisfacción de sus necesidades básicas (acceso a la educación, salud, nutrición, vivienda, servicios urbanos y oportunidades de empleo), de forma tal que los hogares con necesidades insatisfechas son considerados como pobres (pobreza estructural).

POS o datáfano: Dispositivo compacto que, instalado en un establecimiento comercial, permite cobrar a los clientes mediante tarjeta de crédito o débito.

REDES SOCIALES: Creación de respuestas novedosas para satisfacer las necesidades de los miembros de una comunidad, de forma solidaria y autogestionada.

SUBEMPLEADOS: : Personas que trabajaron o tuvieron un empleo durante el período de referencia considerado, pero estaban dispuestas y disponibles para modificar situación laboral a fin de aumentar la duración o la productividad de su trabajo, cumpliendo las siguientes condiciones:

- Haber trabajado menos de 40 horas.
- Desean trabajar más horas, es decir, tener otro empleo además de su empleo(s) actual(es).
- Estar disponibles para trabajar más horas.
- Incluyen adicionalmente otras formas de subempleo.

TASA DE DESEMPLEO: Es el porcentaje que resulta del cociente entre el número de desocupados y la PEA.

TASA DE SUBEMPLEO: Es el porcentaje que resulta del cociente entre el número de subempleados y la PEA.

ANEXO 1.

REGULACIÓN 024-2012 EMITIDA POR EL DIRECTORIO DEL BCE
Actualización # 147: marzo 29/2012

SECCIÓN I. ALCANCE

Artículo 1.- La Inclusión Financiera que fomentará el Banco Central del Ecuador tendrá como finalidad ampliar a través del Sistema Nacional de Pagos, el acceso y utilización de los servicios financieros formales a segmentos de la población excluidos o con limitado acceso a estos servicios.

Artículo 2.- El Banco Central del Ecuador promoverá la participación en el Sistema Nacional de Pagos, de las instituciones del sistema financiero nacional, en especial de las organizaciones que conforman el sistema financiero popular y solidario, conforme las disposiciones establecidas en este Capítulo.

SECCIÓN II. SISTEMA RED DE REDES

Artículo 1.- El Sistema Red de Redes, en adelante SRR, es el mecanismo que permite canalizar en tiempo real las instrucciones emitidas por los clientes de las instituciones financieras nacionales participantes en el Sistema Nacional de Pagos.

Artículo 2.- El Sistema Red de Redes operará bajo una estructura tecnológica de comunicaciones que permita integrar distintas redes de transmisión de datos que operan en el sistema financiero nacional.

Artículo 3.- A efectos de este Capítulo, se entenderá por:

Institución Ordenante.- Institución financiera participante del Sistema Nacional de Pagos que, a través de dispositivos móviles, recibe y canaliza la instrucción del Cliente Ordenante.

Institución Receptora.- Institución financiera participante del Sistema Nacional de Pagos, que recepta e instrumenta las instrucciones recibidas de la Institución Ordenante.

Corresponsal no Bancario.- Persona natural o jurídica que presta servicios financieros a nombre de la Institución Ordenante, en base a las disposiciones establecidas por la Junta Bancaria, la Superintendencia de Bancos y Seguros, la Junta de Regulación y la Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria.

Cliente Ordenante.- Persona natural u organización de la economía popular o solidaria, con cuenta de ahorros, corriente o básica en la Institución Ordenante, que mediante dispositivos móviles solicita canalizar una instrucción a través del Sistema Red de Redes.

Dispositivo Electrónico.- Entiéndase como éstos a las tarjetas, terminales de cómputo, terminales punto de venta y terminales que utilizan programas de cómputo.

Telefonía Celular.- Abarca el tipo de tecnología móvil, los teléfonos móviles y los dispositivos móviles.

Cliente Beneficiario.- Persona natural o jurídica que mantiene una cuenta de ahorros, corriente o básica en la Institución Receptora, o entidad o empresa del sector público con cuenta en el Banco Central del Ecuador, a favor de quien el Cliente Ordenante emite la instrucción.

Tiempo Real.- Los débitos y créditos en las cuentas de los clientes, son efectuados por las instituciones financieras el momento que reciben las instrucciones y una vez que éstas son validadas.

Artículo 4.- El Administrador del Sistema Red de Redes es el Banco Central del Ecuador, a través de la Dirección de Servicios Bancarios Nacionales.

Artículo 5.- Son obligaciones de las Instituciones Ordenantes las siguientes:

a) Suscribir el convenio con el Banco Central del Ecuador para acceder al Sistema Red de Redes;
b) Cumplir con los horarios y los procedimientos de operación establecidos por el Banco Central del Ecuador;
c) Instrumentar las instrucciones emitidas por parte de los Clientes Ordenantes;
d) Entregar en sus ventanillas o a través de sus corresponsales no bancarios,

los dineros solicitados por el Cliente Ordenante, una vez que la operación ha sido confirmada por la Institución Receptora;
e) Cumplir con los estándares de seguridad, tecnológicos e informáticos, que establezca el Banco Central del Ecuador;
f) Mantener los fondos suficientes en su cuenta corriente en el Banco Central del Ecuador, para honrar sus obligaciones derivadas del Sistema Red de Redes.

Artículo 6.- Son obligaciones de las Instituciones Receptoras, las siguientes:
a) Cumplir con los horarios y los procedimientos de operación establecidos por el Banco Central del Ecuador;
b) Acreditar en tiempo real en la cuenta del Cliente Beneficiario los dineros transferidos por el Cliente Ordenante;
c) Cumplir en todo momento con lo establecido en el Manual de Operación y en las Especificaciones Técnicas del SRR;
d) Cumplir con los estándares de seguridad, tecnológicos e informáticos, que establezca el Banco Central del Ecuador;

Artículo 7.- Todas las instituciones financieras nacionales que operan en el Sistema Nacional de Pagos, tienen la obligación de participar en el Sistema Red de Redes en calidad de Institución Receptora.

Artículo 8.- La Gerencia General del Banco Central del Ecuador expedirá el Manual de Operación, las Especificaciones Técnicas y demás procedimientos de orden interno requeridos para el funcionamiento del SRR.

SECCIÓN III. PAGO MÓVIL

Artículo 1.- El Sistema de Pago Móvil permite a los Clientes Ordenantes de las instituciones financieras participantes en el SRR realizar en tiempo real depósitos, transferencias, pagos, cobros y acceder a servicios de estas instituciones, a través de dispositivos electrónicos o telefonía celular. El Sistema de Pago Móvil es administrado por el Banco Central del Ecuador y opera bajo la estructura del SRR.

Artículo 2.- A través del Sistema de Pago Móvil, los Clientes Ordenantes podrán acceder a los siguientes servicios:

a) Transferencias de dinero a cuentas en su propia institución o a cuentas en otras instituciones financieras;
b) Envío y recepción de remesas nacionales y del exterior;
c) Depósitos y retiros, a través de las ventanillas o canales electrónicos de otras instituciones financieras o de corresponsales no bancarios;
d) Pago de aportaciones al sistema de seguridad social;
e) Pago de impuestos, tasas y contribuciones;
f) Pago de consumo de servicios básicos;
g) Pago de consumo de servicios recibidos de entidades del sector público y privado;
h) Pago por compras a entidades del sector público y privado;
i) Cobro del Bono de Desarrollo Humano y de otras subvenciones del Gobierno Nacional; y,
j) Cobro de beneficios del sistema de seguridad social.

Artículo 3.- Las instrucciones de transferencia de dinero o de pago que realizan los clientes, se procesarán contra débito a su cuenta de ahorros, corriente o básica. Estos valores serán acreditados en tiempo real a los beneficiarios de las transferencias o pagos, aun cuando éstos mantengan su cuenta de ahorros, corriente o básica en una institución financiera distinta a la del Cliente Ordenante.

Artículo 4.- El Sistema de Pago Móvil posibilitará a los Clientes Ordenantes, acceder a los servicios a través de las infraestructuras físicas o electrónicas de las Instituciones Ordenantes, así como de sus corresponsales no bancarios.

Artículo 5.- El monto máximo de una orden de transferencia que puede ser canalizada a través del Sistema de Pago Móvil, por parte de los Clientes Ordenantes, será determinado en el Manual de Operaciones que para el efecto se emita.

Artículo 6.- La Gerencia General del Banco Central del Ecuador expedirá el Manual de Operación, las Especificaciones Técnicas y demás procedimientos de orden interno requeridos para el funcionamiento del Sistema de Pago Móvil.

SECCIÓN IV. DE LOS PARTICIPANTES DIRECTOS EN EL SISTEMA NACIONAL DE PAGOS, PERTENECIENTES AL SECTOR FINANCIERO POPULAR Y SOLIDARIO

Artículo 1.- Las organizaciones que pertenecen al sector financiero popular y solidario, para operar en el Sistema Nacional de Pagos deberán:

a) Mantener vigente el Certificado de Autorización emitido por el organismo de Control respectivo;
b) Ser una entidad operativa y no encontrarse en procesos de intervención y/o liquidación; y,
c) Cumplir con las Regulaciones emitidas por el Directorio del Banco Central del Ecuador y las Resoluciones dictadas por la Gerencia General de la Institución, relativas al Sistema Nacional de Pagos;

La Gerencia General del Banco Central del Ecuador reglamentará los parámetros específicos para la participación en el Sistema Nacional de Pagos de las organizaciones que conforman el sector financiero popular y solidario.

Artículo 2.- Las organizaciones pertenecientes al sector financiero popular y solidario, podrán participar en el Sistema de Pagos Interbancario (SPI). Su participación en este sistema será como entidades ordenantes y receptoras, a través de red pública o privada de comunicaciones, adoptando los mecanismos de seguridad de acceso que el Banco Central del Ecuador establezca para el efecto.

Artículo 3.- Las organizaciones pertenecientes al sector financiero popular y solidario, participarán en el Sistema de Pagos Interbancario (SPI) como clientes y como instituciones ordenantes a la vez, a fin de transferir sus recursos a otra institución del sistema financiero. Actualización # 147: marzo 29/2012

Artículo 4.- La Dirección de Servicios Bancarios Nacionales del Banco Central del Ecuador, podrá revocar la autorización para participar en el Sistema Nacional de Pagos de una organización perteneciente al sector financiero popular y solidario, cuando se identifiquen hechos relevantes que puedan afectar su capacidad operativa, tecnológica o financiera.

Artículo 5.- La autorización para participar en el Sistema Nacional de Pagos, no constituye garantía o certificación alguna por parte del Banco Central del Ecuador respecto de la capacidad financiera y operativa de la organización participante.

SECCIÓN V. DE LOS PARTICIPANTES INDIRECTOS EN EL SISTEMA NACIONAL DE PAGOS PERTENECIENTES AL SECTOR FINANCIERO POPULAR Y SOLIDARIO

Artículo 1.- Las organizaciones pertenecientes al sector financiero popular y solidario, que no posean cuenta en el Banco Central del Ecuador, podrán acceder al Sistema Nacional de Pagos a través de una Cabeza de Red.

Artículo 2.- Una Cabeza de Red es una institución financiera participante del Sistema Nacional de Pagos, que está en la capacidad operativa de recibir y enviar órdenes de pago interbancario, de las organizaciones a las que se hace referencia en el artículo 1 de esta Sección, y que requieren de sus servicios para realizar tales actividades en su nombre.

Artículo 3.- Las instituciones financieras que actúen como Cabeza de Red, sin perjuicio de efectuar las compensaciones que correspondan entre los Participantes Indirectos miembros de la red, son responsables ante el Banco Central del Ecuador y todos los participantes del Sistema Nacional de Pagos, por la liquidación de sus propios pagos, aquellos que realicen a nombre de sus clientes y los que realicen a nombre de los Participantes Indirectos a los que representa. Los acuerdos de subordinación que se suscriban entre la Cabeza de Red y los Participantes Indirectos, deberán hacer mención a estas responsabilidades.

Articulo 4.- La liquidación de los resultados de procesos de compensación especializados presentados al Banco Central del Ecuador por entidades que administran sistemas de compensación de tarjetas de crédito, tarjetas de débito, cajeros automáticos o redes de pagos electrónicos, originados por Participantes Indirectos, se liquidarán en las cuentas de las Cabezas de Red en el Banco Central del Ecuador.

Artículo 5.- La Dirección de Servicios Bancarios Nacionales deberá efectuar pruebas con los participantes que deseen trabajar como Cabeza de Red,

dar su aceptación sobre su capacidad operativa y convalidar que existen acuerdos de subordinación respecto de la liquidación e ingreso de órdenes de pago interbancario con los Participantes Indirectos a los que representa. Actualización # 147: marzo 29/2012

Artículo 6.- La institución financiera que cumpla la función de Cabeza de Red, debe tener activa al menos una de las fuentes alternativas de liquidez del Sistema Nacional de Pagos.

Artículo 7.- Cuando una organización del sector financiero popular y solidario, que actúe como Participante Indirecto del Sistema de Pagos Interbancario, cumpla con los parámetros específicos y requisitos para operar como Participante Directo y luego de ser calificado como tal, la Dirección de Servicios Bancarios Nacionales inmediatamente la deshabilitará como Participante Indirecto.

Artículo 8.- Las instituciones financieras que actúen como Cabeza de Red están obligadas a reportar periódicamente al Banco Central del Ecuador la información estadística relacionada con los volúmenes de operación de los Participantes Indirectos a los que representan, u otra información que dicha entidad considere necesaria sujeta al ámbito de esta Regulación.

Artículo 9.- Las instituciones financieras que actúen como Cabeza de Red, cumplirán con las políticas de "Conozca a su Cliente" y las normas de "Prevención de Lavado de Activos", y serán responsables de verificar que, a su vez, los Participantes Indirectos cumplan con dicha normativa.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA. En el plazo de cuarenta y cinco días, contados a partir que entre en vigencia la presente Regulación, la Gerencia General del Banco Central del Ecuador expedirá el Manual de Operación, las Especificaciones Técnicas y demás procedimientos de orden interno requeridos para el funcionamiento de los Sistemas Red de Redes y Pago Móvil.

SEGUNDA. En el plazo de sesenta días, contados a partir que entre en vigencia la presente Regulación, el Banco Central del Ecuador empezará a operar los Sistemas Red de Redes y Pago Móvil, a través de la infraestructura

tecnológica de las redes de pagos que actualmente operan en el sistema financiero nacional. Para el efecto, se faculta a la Gerencia General a suscribir los convenios de colaboración respectivos.

TERCERA. En el plazo de doscientos setenta días, contados a partir que entre en vigencia la presente Regulación, el Banco Central del Ecuador dispondrá de su propia infraestructura tecnológica para operar los Sistemas Red de Redes.

CUARTA. Hasta que las instituciones públicas de control y regulación, que se crean en la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sistema Financiero, se encuentren plenamente operativas, los requisitos y autorizaciones que se establecen en la presente Regulación, para las organizaciones pertenecientes al sector financiero popular y solidario, se sujetarán a lo determinado por la normativa que actualmente rige para su control y funcionamiento.

ANEXO 2.

EL PROGRAMA DE INVERSIÓN DE APOYO A LA INCLUSIÒN FINANCIERA[49]

a) Objetivo general

Fomentar el acceso de la población a servicios financieros, especialmente de aquella ubicada en zonas geográficas de menor profundización financiera y menores niveles de ingreso. Ello se logrará a través del apoyo y fortalecimiento de las EFPs y del SNP, a fin de contribuir a incrementar el número de personas atendidas por el sistema financiero.

b) Objetivos específicos

Ampliar la oferta de servicios financieros, particularmente en zonas geográficas de menor profundización financiera y menores niveles de ingreso.

Mejorar la eficiencia transaccional del SNP.

c) Componentes:

- Fondo concursable de apoyo a la inclusión financiera.
- Fortalecimiento del nuevo SNP.

d) Costo del Programa

Asciende a US $ 16.682.000, distribuido de la siguiente manera:

Categoría	BID	BCE	TOTAL
Componente 1: Fondo concursable de apoyo a la inclusión financiera	6.000.000	250.000	6.250.000
Componente 2: Implementación del nuevo SNP	4.000.000	5.532.000	9.532.000
Equipo de gestión	0	100.000	100.000
Evaluaciones (impacto, intermedia y final)	0	300.000	300.000
Auditorías	0	500.000	500.000
TOTAL	10.000.000	6.682.000	16.682.000

49 Tomado del Contrato de Préstamo No. 2761/OC-EC, de 15 de Agosto de 2012, firmado entre la República del Ecuador y el BID

e) Unidad ejecutora

El Programa será ejecutado por un equipo técnico de la Dirección de Proyectos Especiales, dependiente de la Gerencia General del BCE. El equipo técnico es responsable de la administración técnica, operativa, financiera y de las adquisiciones del programa, así como de la coordinación de sus actividades con otras dependencias del BCE.

BIBLIOGRAFÍA

ARREGUI, Ruth. 2012. "En la inclusión financiera lo más importante es la educación". Entrevista concedida a Semanario Líderes, Marzo 2012.

ARREGUI, Ruth. 2012. "De billetera móvil a banca móvil". Entrevista concedida a Diario El Comercio, 29 de febrero de 2012.

ARREGUI, Ruth. 2012. "Ruta a la inclusión financiera".

ARREGUI, Ruth. 2012. "Sistema Red de Redes: servicios financieros".

ASAMBLEA NACIONAL. 2.011. "Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidaria".

AUERBACH, Paula; ARIAS, Nelly. 2012. Informe de seguimiento del Programa "Canal alternativo de distribución de remesas para pequeños intermediarios financieros ecuatorianos". Julio de 2012.

ASMUNDSON, Irena. 2011 "Back to Basics, What are Financial Services?". IMF Finance & Development Magazine.

AUGUSTE, Sebastián y Ricardo BEBCZUK. 2011 Informe "Acceso al financiamiento y mitigación de riesgos en el sector rural en Guatemala: Diagnóstico y recomendaciones", Banco Interamericano de Desarrollo, Mimeo.

BALAREZO, Consultores. 2012. "Diagnóstico situacional de la tecnología de información del BCE y propuesta de mejora".

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR. 2011. Informe de la Unidad Ejecutora "Subproceso Sector Financiero Popular y Solidario", Proyecto BID BCE ATN/ME-10389-EC. Quito.

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR. 2012. "Reglamento operativo para la ejecución del Programa de Inversión de Apoyo a la Inclusión Financiera".

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR. 2012. "Regulación 024-2012".

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR. 2012. "Red de redes – pago móvil".

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR. 2012. "Fortalecimiento del Sistema Nacional de Pagos".

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR. 2012. "Fortalecimiento SNP, estado de avance".

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR. 2012. "Avances en fondos concursables y conceptualización del programa de educación financiera".

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR. 2012. "Proyecto Red de Redes – Pago Móvil. Avances a noviembre de 2012".

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR – BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. 2012. "Convenio de Cooperación Técnica no Reembolsable No.

ATN/ME-10389-EC. Canal alternativo de distribución de remesas para pequeños intermediarios financieros ecuatorianos".

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR. 2012. "Estatuto Orgánico".

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO y FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES. 2007. Memorando de Donantes, "Canal alternativo de distribución de remesas para pequeños intermediarios financieros ecuatorianos", EC-M1022. Quito.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. 2010 – 2011. "Documento de Proyecto, PBL Programático Financiero para Honduras. Programa de Fortalecimiento de la Red de Seguridad Financiera y Mejora del Acceso a Financiamiento (HO-L1065 y HO-L1069)".

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. 2010. Cooperación Técnica "Fortalecimiento del Proceso de Supervisión de Instituciones Financieras en el Ecuador" (EC-T1174).

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. 2010. Cooperación Técnica "Implementación de herramientas de "credit scoring" para MYPES" PN-M1014.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. 2010. Cooperación Técnica, "Profundización de Servicios Financieros en zonas rurales" (EC-M1009).

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. 2010. Reglamentos Operativos Fondo Concursable de Cooperación Técnica, "Profundización de Servicios Financieros en zonas rurales". Quito.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES Y CENTRO HISPÁNICO. 2003. "Receptores de Remesas en Centroamérica", Guatemala,

CENTRO DE ESTUDIOS MONETARIOS LATINOAMERICANOS. 2002. "Sistema de compensación y pagos en el Ecuador".

CENTRO PARA LA INCLUSIÓN FINANCIERA, ACCIÓN INTERNACIONAL. "Inclusión Financiera: ¿Cuál es la Visión?",

http://www.centerforfinancialinclusion.org/document.doc?id=815

Constitución del Ecuador.

CONSULTATIVE GROUP TO ASSIT THE POOR y THE WORLD BANK GROUP. 2006. "Access for All: Building Inclusive Financial Systems". Washington.

DELGADO, Pedro. 2012. "Visión estratégica del BCE. Inclusión financiera".

DITTUS, Peter y KLEIN, Michael. 2011. "On harnessing the potential of financial inclusion, BIS Working Papers No 347". www.bis.org/publ/work347.htm

FERNÁNDEZ DE LIS, Santiago. 2011. Presentación "Visión del Desarrollo del Sector Financiero y sus principales retos en América Latina y El Caribe" Diálogo Regional de Política de la Red de Regulación Bancaria. Diálogo Regional de Política de la Red de Regulación Bancaria. BID, ASBA y FELABAN, Washington, D.C.

GARDEVA, Anita y Elizabeth, RHYNE. 2011. "Oportunidades y obstáculos para la inclusión financiera" Centro para la Inclusión Financiera, Acción Internacional, Publicación No. 12.

GRUPO CONSULTIVO DE APOYO A LOS POBRES. 2010. Financial Acces 2010: "La inclusión financiera durante la crisis. Washington", EEUU

GUERRERO, Rosa Matilde. 2012. "Importancia de la supervisión y regulación para las cooperativas de ahorro y crédito en una estrategia de inclusión financiera en Honduras. Conferencia pronunciada en la Comisión de Bancos y Seguros", Honduras.

GUERRERO, Rosa Matilde. 2009. "Red de seguridad financiera y su papel en tiempos de convulsión en los mercados". Conferencia pronunciada en la Bolsa de Valores de Quito.

GUERRERO, Rosa Matilde. 2012. "El dinero móvil es un mecanismo para lograr la inclusión financiera". Entrevista Semanario Líderes, Febrero 2012.

GUERRERO, Rosa; FOCKE, Kurt; ROSSINI, Florencia. "La ruta del fortalecimiento de la red de seguridad financiera en Latinoamérica".

GUERRERO, Rosa Matilde. 2012. "La inclusión financiera es una herramienta fundamental para el desarrollo". Entrevista concedida a "Hablemos claro", Junio 2012.

GUERRERO, Rosa Matilde; ESPINOSA, Silvia. 2012. "Inclusión financiera: política pública comprehensiva".

GUTIÉRREZ, Miguel. 2009. "Las Microfinanzas El Sistema financiero en Guatemala", CEPAL.

INEC. Junio de 2012. "Evolución del mercado laboral y pobreza". Quito, Ecuador.

JUNTA BANCARIA. 2008. Resolución No. JB-2008-1150

KASTNER, Isabel. 2012. Evaluación intermedia del Programa "Canal alternativo de distribución de remesas para pequeños intermediarios financieros ecuatorianos".

LEVINE, R., LOAYZA, N. and BECK, T. "Financial Intermediation and Growth: Causality and Causes", Journal of Monetary Economics, August 2000, v16, n1: 31-77

MARULANDA, Beatriz. 2012. "Inclusión financiera más allá de las microfinanzas". Quito.

MOYA, Carlos. 2011. Presentación "Banca de las Oportunidades: Transparencia, protección al consumidor e inclusión financiera: Experiencias prácticas de Colombia", Diálogo Regional de Política de la Red de Regulación Bancaria. BID, ASBA y FELABAN. Washington, D.C.

SENPLADES. "Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013".

Banco Central del Ecuador
Departamento de Publicaciones Económicas
Av. 10 de Agosto N11- 511 y Carlos Ibarra
Quito, Ecuador

www.bce.fin.ec