

ECUADOR
Perfil de Proyecto (PP)
EC-L1110

I. DATOS BÁSICOS

Título y número del Proyecto:	Programa de Inversión de Apoyo a la Inclusión Financiera. EC-L1110.
Equipo de Proyecto:	Rosa Matilde Guerrero (IFD/CMF), Jefe de Equipo; Cristina Pailhé (IFD/CMF), Jefe de Equipo Alterno; Silvia Espinosa (IFD/CMF), Gustavo Palmerio (FMP/CEC); Gabriela Andrade (VPC/VPC); Marco Alemán (FMP/CEC); Patricia Nalvarte (CAN/CAN); Antonio Goncalvez (TRY/FSV); Annabella Gaggero (IFD/CMF); Bernardita Saez (LEG/SGO); Fermín Vivanco (MIF); Paula Auerbach (MIF).
Prestatario:	República del Ecuador
Organismo Ejecutor:	Banco Central del Ecuador (BCE).
Plan de Financiamiento:	BID: US\$ 10,00 millones BCE:US\$ 4,90 millones
Salvaguardias:	Políticas identificadas: OP-102, B.02, B.03, B.07, B.13, B.17 Clasificación: No requerida

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

A. Problemática y justificación general

- 2.1 Las políticas de inclusión financiera tienen como fin aumentar la capilaridad del sistema financiero, bajar costos y remover obstáculos al acceso para la población, mediante acciones en tres niveles: i) macro: reformas al marco legislativo y normativo; ii) meso: reformas para fortalecer la arquitectura financiera, la información crediticia, sistemas de pago y protección al consumidor; y iii) micro: apoyo a IFIs para ampliar la cobertura. La implementación requiere instituciones sólidas, para que las acciones no se diluyan en el tiempo.
- 2.2 En Ecuador existe un problema de bajo nivel de inclusión financiera, que se manifiesta en los indicadores más bajos de la región andina para el ratio de ATM por 100.000 adultos¹ (12,8) y sucursales por 100.000 adultos² (1,6). Esa falta de acceso a servicios financieros, registrada especialmente en sectores de bajos ingresos rurales y urbano-marginales³, se debe a una serie de factores⁴:

¹ Bolivia: 17,53; Colombia: 29,56; Perú: 22,26 y Venezuela: 28,19. CGAP (2010), *Financial Access*.

² Bolivia: 6,94; Colombia: 14,80 y Perú: 7,31. CGAP (2010)

³ Por ejemplo, hay alta concentración geográfica en la oferta de microcrédito. En IFIs reguladas por la SBS, la mayor concentración se da en Pichincha (más del 25%), mientras que Guayas y Tungurahua suman el 50%. En instituciones no reguladas, hay concentración en la Sierra de alrededor del 70% (Jácome, 2010, p.19-20).

- i) asimetrías de información entre proveedores de servicios financieros y potenciales clientes; ii) costos elevados para operar con transacciones de bajo valor y en zonas geográficas alejadas; iii) falta de canales y tecnologías adecuadas para expandir cobertura a zonas geográficas de difícil acceso; y iv) un Sistema Nacional de Pagos (SNP) que no permite realizar operaciones de manera eficiente, en línea y con cobertura amplia de actores económicos.
- 2.3 El Banco aprobó el préstamo EC-L1073⁵, cuyo objetivo es mejorar el acceso de las Estructuras de Finanzas Populares (EFP) a recursos financieros, para contribuir a incrementar el empleo e ingresos de los microempresarios. La operación complementa la política nacional de inclusión financiera al ser un mecanismo de apoyo a ésta a nivel micro.
- 2.4 El Banco Central del Ecuador (BCE) administra y opera el SNP, en el que se ejecutan 72.377.419 transacciones anuales por un monto de US\$195.704 MM.⁶ El BCE amplió el tipo de transacciones y participantes del SNP con el modelo Red de Redes, apoyado por un proyecto FOMIN⁷, al que se dará continuidad con el Componente 2 de esta operación. Hay 172 cooperativas de ahorro y crédito (COACs) participantes directos del SNP⁸ y 49 cooperativas y cajas de ahorro que operan indirectamente.⁹
- 2.5 El SNP tiene deficiencias para responder de manera efectiva a los actores del sistema financiero y de la economía popular y solidaria (EPS)¹⁰: i) infraestructura obsoleta no acorde con nivel transaccional; ii) estructuras y esquemas de compensación y liquidación distintos para diferentes componentes del SNP; iii) no realiza transferencias en línea con liquidación bruta en tiempo real; iv) no dispone de una función de vigilancia; y v) el marco legal no es integral. Estas deficiencias no permiten al BCE utilizar al SNP como una herramienta efectiva para la inclusión financiera y a su vez no permite que las IFIs y EFPs lleguen a las zonas y poblaciones más excluidas de la provisión de servicios financieros.
- 2.6 El Gobierno ha ratificado a la inclusión financiera y la EPS como política de Estado, para contribuir a mitigar la pobreza y propender al desarrollo económico¹¹. Ha solicitado el presente programa a ser ejecutado por el BCE, para realizar intervenciones que mejoren la inclusión financiera y la eficiencia y capilaridad del SNP.

⁴ Una descripción más acabada se puede encontrar en el documento borrador: “Lineamientos generales de intervención para el fondo concursable de apoyo a la inclusión financiera”, febrero 2012.

⁵ “Programa global de crédito de apoyo a las microfinanzas en Ecuador”.

⁶ Ello es más de 3,6 veces el PIB. Año 2010.

⁷ Cuyo objetivo es contribuir a la incorporación de los receptores de remesas, especialmente en zonas marginales y rurales, al sistema financiero formal, a través de pequeños intermediarios financieros.

⁸ COACs reguladas por la SBS y el Ministerio de Inclusión Económica y Social. Datos de diciembre 2011.

⁹ Bajo el esquema “Cabezas de Red”. Además se cuenta con 470 puntos de pago a nivel nacional.

¹⁰ Evaluación del Banco Mundial y el CEMLA, que conducen el Foro de Liquidación de Pagos y Valores del Hemisferio Occidental cuyo objetivo es describir y evaluar los sistemas de liquidación de pagos y valores.

¹¹ Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013. Objetivo 11.

B. Objetivo y resultados esperados

- 2.7 El objetivo general es fomentar el acceso a servicios financieros de la población, especialmente de la ubicada en zonas geográficas de menor profundización financiera y menores niveles de ingreso; a través del apoyo y fortalecimiento de las Instituciones Financieras (IFIs), las Estructuras de Finanzas Populares (EFPs) y el SNP, a fin de contribuir a incrementar el número de personas, particularmente mujeres, atendidas por el sistema financiero.
- 2.8 Los objetivos específicos son: i) ampliar la oferta de servicios financieros en zonas geográficas de menor profundización financiera y menores niveles de ingreso; y ii) mejorar la eficiencia transaccional del SNP.
- 2.9 El programa contempla la ejecución de dos componentes: 1) Fondo concursable de apoyo a la inclusión financiera y, 2) Implementación del nuevo SNP¹².
- 2.10 **Componente 1: Fondo concursable de apoyo a la inclusión financiera.** Se apoyara la ampliación de la oferta de productos y servicios financieros y la cobertura a zonas geográficas y grupos demográficos no servidos, a través de un fondo concursable que será administrado por el BCE¹³ y se destinará, entre otros, a cofinanciar proyectos de asistencia técnica y adquisición de bienes, servicios, tecnología y elementos necesarios para ampliar la oferta de IFIs y EFPs que califiquen. Se realizarán actividades de capacitación de IFIs, EFPs y población en general, difundiendo los beneficios del fondo, para disminuir asimetrías de información. En el Reglamento Operativo del Programa (ROP) se establecerán: i) criterios mínimos de focalización de las operaciones del fondo concursable; ii) guía de acción que incluya como mínimo: a) tipo, límite y gradualidad de los apoyos financieros, incentivos y/o asistencias; y b) criterios de selección de IFIs y EFPs beneficiarias; y iii) mecanismos de supervisión para el correcto uso de los recursos, con sus documentos de soporte de adquisiciones en procesos transparentes y competitivos. A las IFIs y EFPs que realicen adquisiciones financiadas con recursos del fondo concursable le serán aplicables las políticas de adquisiciones del Banco, conforme a lo establecido en los numerales 3.12 y 3.14 de las GN-2349-9 y GN-2350-9, respectivamente.
- 2.11 **Componente 2: Implementación del nuevo Sistema Nacional de Pagos.** Se fortalecerá la infraestructura del SNP, a través de: i) adquisición de *hardware*, ii) desarrollo y/o adquisición de *software*, iii) pruebas e implementación de los procesos; iv) capacitación y difusión a los usuarios del SNP y a la población en general sobre su uso y funcionalidad.¹⁴ Este componente permitirá a IFIs, EFPs y nuevos actores, realizar operaciones en línea y brindará una plataforma más eficiente para realizar transacciones a un mayor número de beneficiarios, con

¹² La CT EC-T1254 realizará: 1) Diseño del Plan Estratégico para mejorar el SNP, y 2) Diseño del marco normativo para promover la inclusión financiera; con el fin de mejorar y fortalecer la operatividad del SNP.

¹³ Ya que requiere que sea administrada por una institución fuerte y consolidada.

¹⁴ Estas actividades complementarán a las de la ATN/ME-10389-EC: adquisición de 80 equipos informáticos, software administrativo-contable para las COACS y capacitación en el uso de software y del SNP.

menores costos de transacción y con tecnologías apropiadas para brindar servicios financieros en zonas geográficas de difícil acceso.

2.12 **Indicadores del programa.** En línea con el objetivo general, el indicador de impacto es: número de usuarios (hombres y mujeres) del sistema financiero en zonas de menor profundización financiera y menores niveles de ingreso. Los indicadores de resultado, alineados con los objetivos específicos y componentes son: i) productos y servicios financieros ofertados por IFIs y EFPs beneficiarias; ii) transacciones ejecutadas por IFIs y EFPs beneficiarias; iii) tiempo promedio de procesamiento de transacciones en el SNP; y iv) transacciones que se procesan en línea en el SNP. Los productos son: i) recursos colocados a través del fondo; ii) actividades de IFIs y EFPs cofinanciadas por el fondo; iii) IFIs y EFPs capacitadas sobre los beneficios del uso de los recursos del fondo; iv) IFIs y EFPs integradas a la infraestructura de pagos del BCE con estándares de procesamiento directo; v) implementación de la infraestructura requerida para fortalecer el SNP; y vi) usuarios del SNP capacitados sobre su uso y funcionalidad.

2.13 El costo del programa está sintetizado en el siguiente cuadro.

Costo del Programa por fuentes de Financiamiento (USD)			
Componente	Aporte BID	Aporte Local (BCE)	TOTAL
Componente 1	6.000.000	250.000	6.250.000
Componente 2	4.000.000	3.750.000	7.750.000
Equipo de Gestión	0	450.000	450.000
Evaluaciones (Impacto, Intermedia y Final)	0	250.000	250.000
Auditorías Externas Anuales y Operativas de Desembolsos	0	200.000	200.000
Total	10.000.000	4.900.000	14.900.000

2.14 Las mejoras identificadas en el Componente 2 son fundamentales para que el SNP sea más eficiente. El BCE comenzará a implementar las actividades i), ii), iii) de ese Componente a fines de abril, por un monto estimado de hasta un 20% del préstamo.¹⁵ Por ello, se contempla financiamiento retroactivo por ese total, bajo el marco de la política del Manual OP-504 “Reconocimiento de gastos, financiamiento retroactivo y contratación anticipada”, y del Manual PR-200 “Operaciones con Garantía Soberana–Visión General”.

III. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

3.1 La operación se enmarca dentro de la Estrategia del Banco en el País (EBP) 2008-2011, vigente hasta el 31 de octubre de 2012, en el área “Desarrollo Productivo y Acceso al Financiamiento”. Contribuirá a mejorar los indicadores de la Matriz de Resultados: índice de profundización microfinanciera e índice de bancarización.

¹⁵ El BCE cuenta con un estudio preliminar que indica que las necesidades de financiamiento para avanzar con esas actividades son del orden de U\$S5 millones. El documento final se incluirá en el POD.

- 3.2 La operación está alineada con el Noveno Aumento de Recursos del BID en el ámbito de “Instituciones para el Crecimiento y el Desarrollo Social”, contribuyendo al desarrollo de los mercados crediticios y financieros, así como con la “Reducción de la Pobreza y Fortalecimiento de la Equidad”, pues prioriza su intervención en zonas de menores ingresos, y también con la meta de financiamiento a países pequeños y vulnerables.
- 3.3 El Banco ha realizado intervenciones en el sector financiero¹⁶ articuladas mediante el diálogo con los principales actores, generando conocimiento del sector y siendo un socio estratégico para la política de inclusión financiera. Entre los principales resultados están: Ley de Red de Seguridad Financiera y el fortalecimiento de la supervisión por riesgo para IFIs y COACs reguladas.
- 3.4 Durante la preparación del POD se profundizará en: i) análisis económico costo-beneficio; ii) plan de seguimiento y evaluación, incluyendo metodología de evaluación de impacto; iii) contraparte local para cubrir gastos que, conforme al marco jurídico del país, no se pueden financiar con el préstamo (e.g. auditorías, gestión, etc.); y iv) la estructura general de ejecución.

IV. SALVAGUARDIAS Y RIESGO FIDUCIARIO

- 4.1 El préstamo no tendrá efecto directo en aspectos ambientales. Se espera que tenga impactos sociales positivos al promover acciones que impulsan el acceso a servicios financieros de población de menores ingresos. De acuerdo con la directiva B.13 de la Política de Medioambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (GN-2208-20 y OP 703) no requiere clasificación.
- 4.2 El BCE tiene experiencia y capacidad en la ejecución de proyectos financiados por el Banco. Está ejecutando la operación ATN/ME-10389-EC “Canal Alternativo de Distribución de Remesas para Pequeños Intermediarios Financieros Ecuatorianos”. En el POD se actualizará la evaluación de la capacidad institucional para determinar si existen aspectos de fortalecimiento a considerar y se determinará el mecanismo de ejecución.
- 4.3 Los riesgos identificados se encuentran detallados en el Apéndice II.

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA

- 5.1 Se propone una misión de orientación y análisis en mayo de 2012 y de negociación en agosto de 2012. Se prevé la distribución del POD en junio de 2012 y la aprobación de la Propuesta de Préstamo en octubre de 2012. Se estima que se requerirán fondos administrativos por un total de US\$63.300.

¹⁶ ATN/SF-9635-EC, ATN/SF-11031-EC, ATN/SF-11015-EC, ATN/SF-11236-EC, ATN/ME-11343-EC, 2651/OC-EC, ATN/ME-10389-EC. El Banco, como Secretaría de la Mesa de Diálogo sobre Acceso a Financiamiento, ha alcanzado importantes resultados (Informes de Evaluación Independiente 2010 y 2011).

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

PROJECT DETAILS	IDB Sector	MICROENTERPRISES-MICROFINANCE
	Type of Operation	Investment Loan
	Additional Operation Details	
	Investment Checklist	Generic Checklist
	Team Leader	Guerrero, Rosa M. (ROSAG@iadb.org)
	Project Title	Support Program to Financial Inclusion
	Project Number	EC-L1110
	Safeguard Screening Assessor(s)	Gaggero, Annabella (ANNABELLAG@iadb.org)
	Assessment Date	2012-01-25
	Additional Comments	

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS	Type of Operation	Loan Operation	
	Safeguard Policy Items Identified (Yes)	The Bank will make available to the public the relevant Project documents.	(B.01) Access to Information Policy– OP-102
		The operation is in compliance with environmental, specific women’s rights, gender, and indigenous laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)
		The operation (including associated facilities) is screened and classified according to their potential environmental impacts.	(B.03)
		The Bank will monitor the executing agency/borrower’s compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.	(B.07)

		Operation for which ex-ante impact classification may not be feasible. These loans are: Policy-based loans, Financial Intermediaries (FIs) or loans that are based on performance criteria, sector-based approaches, or conditional credit lines for investment projects.	(B.13)
		Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed projects may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.	(B.17)
	Potential Safeguard Policy Items(?)	No potential issues identified	
	Recommended Action:	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s), including B13, for guidance. No project classification required. Submit Report and PP (or equivalent) to ESR.	
	Additional Comments:		

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	Gaggero, Annabella (ANNABELLAG@iadb.org)
	Title:	Project Assistant
	Date:	2012-01-25

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL

Planteamiento

- 1.1 La naturaleza e impactos de los productos y servicios a ser financiados mediante los fondos concursables no puede conocerse de antemano, por lo que éstos se registrarán bajo los sistemas y legislación medioambientales del país. De conformidad con lo establecido en la Política del Banco, y específicamente, en la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias, el Programa no requeriría de clasificación ambiental.
- 1.2 Los programas de inclusión financiera (como es el caso de este programa que busca fomentar el acceso a servicios financieros) son neutrales, dado que los recursos serán destinados a cofinanciar proyectos de asistencia técnica, bienes, servicios, tecnología y elementos necesarios para ampliar la oferta de las Instituciones Financieras (IFIs) y las Estructuras de Finanzas Populares (EFPs). Sin embargo, se reconoce que posibles impactos ambientales pudieran derivar del financiamiento de inversiones individuales. A fin de mitigarlos, éstas deberán cumplir con la legislación ambiental del país y contar con los permisos correspondientes.
- 1.3 Se espera que el programa tenga impactos sociales positivos al promover acciones que impulsan el acceso a servicios financieros de la población, especialmente de la ubicada en zonas geográficas de menor profundización financiera y menores niveles de ingreso, buscando un mayor crecimiento económico, gracias a la expansión de la capacidad de consumo e incremento de la inversión. La mejora en el acceso a toda la gama de servicios financieros, es decir: ahorro, crédito, transferencias, pagos y seguros, permite a los hogares y microempresas compensar los efectos de los choques adversos que reducen sus ingresos y de esta manera mejorar su calidad de vida.

ÍNDICE DE TRABAJO SECTORIAL COMPLETADO Y PROPUESTO

Estudios	Descripción	Fecha	Referencias o Links
Técnicos y de diseño del proyecto	Borrador de nota técnica sector financiero e inclusión financiera Ecuador Enero 2012	29 febrero 2012	
	Estudio sobre justificación de elementos básicos que definen la política del Fondo Concursable como herramienta a nivel micro de la política de inclusión financiera UDLA – BCE	29 febrero 2012	
	Estudio sobre justificación de demanda del Fondo Concursable UDLA - BCE	29 febrero 2012	
Mecanismo de ejecución y cuestiones fiduciarias y de control	Análisis de capacidad institucional	15 marzo 2012	
Análisis de riesgo	Aplicación de la metodología de análisis de riesgo realizada por el equipo de proyecto con la participación de los principales <i>stakeholders</i>	Enero 2012	Apéndice II del Perfil de Proyecto
Análisis financiero del Proyecto	Términos de referencia “Estudio Costo Beneficio y Metodología de Evaluación de Impacto”	Febrero 2012	Términos de Referencia acordados entre BID y BCE