



Democratizando las finanzas desde el territorio: un estudio sobre las cajas de ahorro y crédito y su impacto local en Ecuador

Yamile Montalvo-Alemán | [iD](#) Instituto de Altos Estudios Nacionales (Ecuador)

RESUMEN: Las finanzas solidarias emergen como respuestas para el desarrollo territorial en contextos de persistente desigualdad y exclusión. Este artículo analiza el rol de las cajas de ahorro y crédito y bancos comunitarios en Ecuador, mediante una caracterización multidimensional orientada a comprender su aporte al desarrollo local. La investigación se basa en una metodología mixta que combina un diagnóstico cuantitativo y cualitativo del desempeño social, organizativo y económico de estas organizaciones. Los resultados muestran que su función es vital para movilizar y retener recursos económicos dentro de su territorio; sin embargo, se identifican desafíos significativos, principalmente en el marco regulatorio ecuatoriano que tiende a limitar su consolidación. Se concluye que estas organizaciones son actores fundamentales para el desarrollo territorial, aunque su sostenibilidad a largo plazo depende de fortalecer su gestión en armonía con su identidad y enfoque local.

PALABRAS CLAVE: Finanzas solidarias, desarrollo territorial, cajas de ahorro y crédito, economía popular y solidaria, exclusión financiera.

FECHA DE RECEPCIÓN 8/01/2026 FECHA DE REVISIÓN 10/03/2026 FECHA DE APROBACIÓN 12/03/2026

Democratizing Finance from the ground up: a study of savings and loan associations and their local impact in Ecuador

ABSTRACT: Solidarity finance is emerging as a response to territorial development in contexts of persistent inequality and exclusion. This article analyzes the role of savings and credit unions and community banks in Ecuador, through a multidimensional characterization aimed at understanding their contribution to local development. The research is based on a mixed methodology that combines a quantitative and qualitative diagnosis of social, political-administrative, and economic performance of these organizations. The results show that their role is vital in mobilizing and retaining economic resources within their territory. However, significant challenges are identified, mainly in the Ecuadorian regulatory framework, which tends to limit their consolidation. It is concluded that these organizations are key players in territorial development, although their long-term sustainability depends on strengthening their management in harmony with their identity and local focus.

KEYWORDS: Solidarity finance, territorial development, savings and credit unions, popular and solidarity economy, financial exclusion.

JEL CODES R51, G21, B55

INTRODUCCIÓN

América Latina es considerada una de las regiones más desiguales del mundo, solo superada por el África subsahariana en algunas subregiones. Ello establece una persistente brecha socioeconómica que no solo socava el crecimiento, sino que también amenaza la estabilidad democrática y la cohesión social. Esta desigualdad se manifiesta en una extrema concentración de ingresos y riqueza: mientras el 10% más rico de la población capta aproximadamente el 34,2% del ingreso total, el 10% más pobre apenas alcanza el 1,7% (Cepal, 2025), situación que se ha estancado tras los modestos avances observados antes de 2014.

En este contexto, Ecuador presenta desafíos significativos, pues la persistencia de la pobreza se exagera por una marcada desigualdad interna, especialmente notoria en la disparidad entre lo urbano y lo rural. Para diciembre de 2024, la pobreza por ingresos a nivel nacional se ubicó en el 28,0%, y la pobreza extrema alcanzó el 12,7%, con tasas que se duplican y triplican en el sector rural (INEC, 2024). Este panorama de profundas desigualdades, reflejado en un coeficiente de Gini nacional de 0,463 (INEC, 2024), subraya la urgencia de investigar vías de desarrollo alejadas de las nociones economicistas o de crecimiento exógeno, centradas exclusivamente en el crecimiento económico como motor fundamental del desarrollo y vía indiscutible para resolver la pobreza y la desigualdad a través del efecto derrame o *trickle-down effect* (Stiglitz, 2002, p. 213).

Algunos enfoques de desarrollo que no aceptan el modelo economicista convencional, argumentan en favor de un desarrollo alternativo, más humano y más sostenible. Estos convergen alrededor del denominado *desarrollo territorial*, que se ha consolidado como la principal narrativa del desarrollo en América Latina y el Caribe, y que ha sido asumida por múltiples iniciativas de organización social surgidas desde los actores locales (Berdegué *et al.*, 2020, p. 20). Estas iniciativas, si bien han dado lugar a ejercicios sostenidos de autogestión y empoderamiento a nivel político, económico y productivo por parte de los actores, emergen principalmente como alternativas de inclusión económica, financiera y social.

Cabe destacar que la exclusión económica, expresada en desempleo, informalidad, precariedad laboral e inestabilidad de ingresos, constituye un determinante estructural de la exclusión financiera. Autores como Muhammad Yunus (2007) sostienen que la ausencia de ingresos estables impide cumplir con los requisitos tradicionales del sistema bancario (garantías, historial crediticio, capacidad de pago), reproduciendo un círculo vicioso entre pobreza y falta de acceso al crédito. En la misma línea, Stiglitz y Weiss (1981) han explicado desde la teoría de la información asimétrica, que los mercados financieros tienden a racionar el crédito cuando perciben alto riesgo, afectando desproporcionadamente a quienes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad laboral.

Asimismo, estudios del World Bank (2014) muestran que el empleo formal y la estabilidad de ingresos son predictores clave de inclusión financiera, mientras que la informalidad limita el acceso a productos de ahorro, crédito y seguros. Desde la perspectiva latinoamericana, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2016) subraya que la exclusión financiera no es únicamente un problema de oferta bancaria, sino una manifestación de desigualdades estructurales del mercado laboral, donde la precarización restringe la bancarización efectiva.

No obstante, la exclusión económica no solo antecede a la exclusión financiera, sino que la configura como una expresión funcional de la segmentación social, reforzando dinámicas de desigualdad y pobreza a nivel territorial. Por esta razón, la inclusión financiera ha tomado mucha relevancia en las últimas décadas, debido principalmente a la contribución que el acceso a los servicios financieros puede desencadenar en el desarrollo integral de los territorios y en la consecuente reducción de desigualdades (Álvarez *et al.*, 2022, p. 7). La inclusión financiera ha sido analizada como un mecanismo estratégico en la dinamización de procesos de desarrollo territorial, pues se ha evidenciado que esta fortalece la resiliencia de los hogares vulnerables al democratizar el acceso a recursos financieros y fortalecer el desarrollo productivo local (Cepal, 2016).

Es así que múltiples prácticas de inclusión financiera surgidas desde los grupos excluidos, se han institucionalizado como mecanismos eficientes de acceso a servicios financieros. Uno de ellos está integrado por las cajas de ahorro y crédito y bancos comunales en Ecuador, que posibilitan el acceso a servicios financieros a una cantidad importante de personas excluidas del sistema financiero convencional. Su reconocimiento formal fue otorgado en la Constitución de la República del año 2008,¹ como parte del sector financiero popular y solidario y, a partir de allí, su visibilización ha tomado importancia desde un enfoque diferenciador del conocido cooperativismo de ahorro y crédito.

No obstante, persiste una limitada comprensión empírica sobre su aporte real al desarrollo territorial. Predomina una visión que reduce su función a la intermediación financiera, sin analizar de manera integral su contribución a la generación de capacidades locales, inclusión económica y cohesión social. Esta brecha analítica dificulta la formulación de políticas públicas que promuevan su fortalecimiento con criterios diferenciados y acordes a su naturaleza solidaria.

El presente estudio se orienta a responder la siguiente pregunta de investigación: ¿En qué medida y a través de qué mecanismos las cajas de ahorro y crédito en Ecuador contribuyen al desarrollo territorial desde un enfoque integral, más allá de la provisión de servicios financieros, considerando tanto su desempeño multidimensional como el marco normativo que regula su funcionamiento? En coherencia con esta interrogante, el objetivo central es analizar el aporte de dichas organizaciones al desarrollo territorial, articulando una revisión crítica de la literatura sobre finanzas populares y solidarias, el examen del entorno legal vigente y la evaluación empírica de su desempeño social, organizativo y económico, con el propósito de obtener una caracterización multidimensional que permita fundamentar recomendaciones de política pública orientadas a su fortalecimiento y adecuada regulación dentro del sistema financiero popular y solidario.

Este estudio contribuye a la literatura sobre finanzas solidarias y desarrollo territorial en tres aspectos: (i) propone una caracterización multidimensional del desempeño de las cajas de ahorro que integra dimensiones sociales, organizativas y económicas; (ii) aporta evidencia empírica sobre el funcionamiento de estas organizaciones en territorios caracterizados por exclusión financiera; y (iii) analiza las tensiones entre la lógica comunitaria de estas entidades y el marco regulatorio vigente en el sistema financiero ecuatoriano. Esta aproximación amplía el marco interpretativo sobre su desempeño, visibiliza aportes frecuentemente subestimados en las métricas regulatorias convencionales y ofrece una base empírica más robusta

para el diseño de políticas públicas diferenciadas, coherentes con la naturaleza solidaria y territorial de estas organizaciones.

El documento está organizado de la siguiente manera, en la siguiente sección se hace una revisión de la literatura referente al rol de las finanzas populares y solidarias frente a los desafíos de impulsar el desarrollo territorial desde un enfoque integral. Después, se realiza un análisis del marco legal y normativo de las cajas de ahorro y crédito en Ecuador para contextualizar su operación dentro del entorno regulatorio vigente. Posterior, a partir del análisis del desempeño multidimensional de una muestra de cajas de ahorro y bancos comunales del Ecuador, se examina su aporte al desarrollo territorial, no solo desde la provisión de recursos financieros, sino desde la potenciación de las capacidades locales de los socios, que desembocan en inclusión económica y social de la población. Finalmente se presentan las conclusiones del análisis buscando fundamentar recomendaciones de política pública, orientada al fomento y adecuado control de las cajas de ahorro y crédito en Ecuador.

FINANZAS POPULARES Y SOLIDARIAS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

El contexto económico mundial actual ofrece una perspectiva poco alentadora frente a la crisis económica y ambiental que acrecienta un legado de altos niveles de pobreza, desempleo y marginación. Ello, sumado a las cifras crecientes de desigualdades sociales, dan cuenta de que el modelo capitalista ha priorizado la generación de riqueza de modo abusivo y predatorio y que, por tanto, es un modelo que necesita ser cuestionado frente a la posibilidad de garantizar el derecho a la producción y reproducción de la vida en armonía con el entorno.

Como resultado de las dinámicas del capitalismo, basadas en la explotación de los recursos naturales y humanos, distintas formas de exclusión han generado un deterioro del nivel de vida de grandes grupos de personas, que constituyen una prueba suficiente e irrefutable de la poderosa tendencia del sistema a crear y fortalecer desigualdades territoriales (Myrdal, 1979, p. 48). Esto se explica porque existe una orientación inherente a las fuerzas del mercado, que obliga a crear desigualdades y a asumir un criterio ideológico que admite al lucro y la ganancia como el objetivo más importante en la vida de los individuos (Milanovic, 2020, p. 14).

Desde un enfoque distinto, Piketty (2015) plantea la posibilidad de modificar en forma estructural el modo en que las fuerzas de mercado producen desigualdades. Para ello, el autor plantea que es necesario reconocer que, en el campo financiero, el modelo del mercado de crédito imperfecto es justificado por las denominadas asimetrías de información entre prestadores y prestatarios (p. 11). A su vez, tales asimetrías motivan que los acreedores aseguren el retorno de su inversión a través de la exigencia de garantías monetarias o reales (generalmente inmuebles). En consecuencia, señala Piketty (2015), «solo les prestan a los ricos» (p. 85).

Por su parte, en el libro *¿Por qué las naciones fracasan?*, Acemoglu y Robinson (2012), confirman la idea anterior en el marco del papel de las instituciones, es decir, las reglas de juego para la conformación del comportamiento social. Los autores señalan que, en contextos de libre mercado los bancos están en libertad de cobrar a sus clientes tasas de interés muy elevadas, limitando los préstamos a los grupos

privilegiados, quienes generalmente utilizan el acceso al crédito para aumentar su control en los distintos sectores de la economía (p. 55). En consecuencia, las sociedades humanas han utilizado el control político, económico, religioso, educativo, etc., para legitimar instituciones que tienen una función principal: dar a un grupo limitado de personas el control sobre los recursos, y lo que resulta de aquello: excluir a otras personas del uso y control de los mismos (North, 2009, p. 115).

La cuestión de las desigualdades, si bien, ha sido un tema abordado desde diferentes perspectivas (Myrdal, 1979; Sen, 2000; North, 2009; Acemoglu y Robinson, 2012; Piketty, 2015; Harvey, 2001; Milanovic, 2017), ha planteado nuevas formas de pensar la economía a partir de las dimensiones de la desigualdad no solo de ingreso, sino también en acceso a educación, salud, oportunidades, entre otros (Milanovic, 2017; Sen, 2000), lo cual abre un escenario de desequilibrios entre grupos, regiones, países y territorios, especialmente entre lo urbano y lo rural (Álvarez *et al.*, 2022, p. 9).

Los desequilibrios, según sea su naturaleza, generan nuevos desafíos ligados a las capacidades de resiliencia de los territorios, en contextos de transformaciones aceleradas y cíclicas propias de la globalización. En este contexto, las sociedades formulan y desarrollan respuestas a las desigualdades sociales y territoriales, por medio de los diversos actores en los espacios urbanos y rurales (Martínez, 2022, p. 2). Es así que, en el ámbito financiero tales respuestas surgen frente a la maximización y concentración del dinero en manos de las élites, provocando inversión discriminada en determinadas actividades, junto con la no inversión o desinversión en otras. Como resultado de aquello, permanentes flujos de los recursos locales recorren hacia los grandes centros financieros, provocando procesos continuos de exclusión financiera en territorios específicos como los rurales.

La exclusión financiera es definida como «la incapacidad de acceder a los servicios financieros básicos de una forma adecuada. Surge como resultado de problemas en el acceso, las condiciones, los precios, el marketing o la autoexclusión en respuesta a diferentes experiencias o intuiciones negativas» (Singer, 2002, p. 6). Algunas consecuencias de esta dinámica, tienen que ver con la vulnerabilidad e inseguridad en la gestión del dinero, el uso de fuentes ilegales de financiamiento y la falta de educación financiera.

Las finanzas solidarias adhieren a un amplio y diverso abanico de experiencias que surgen como respuesta a la exclusión financiera de grupos de personas que, libremente asociadas, autogestionan sus propios recursos económicos para satisfacer sus legítimas demandas de servicios de ahorro y crédito (Montalvo, 2020, p. 356). En este sentido, son formas de democratización del sistema financiero (Muñoz, 2013, p. 217) y tienen como objetivo fomentar el ahorro y el crédito en beneficio de la comunidad que ha sido excluida y limitada de la banca tradicional (Coraggio, 2011; Muñoz, 2013). Por tanto, implica «pasar de la visión mercantilista en las actividades financieras, hacia una visión solidaria donde existan reglas aceptadas de distribución y arreglos de algún tipo de reciprocidad» (Coraggio, 2011, p. 103).

Desde esta perspectiva, las actividades de intermediación financiera abarcan y articulan un conjunto de actividades basadas en relaciones de solidaridad y reciprocidad, y, en ese sentido, son una respuesta que se ajusta a las necesidades financieras de la población (Ortega, 2008, p. 38). A diferencia de la banca convencional, la finalidad última de estas organizaciones es la producción y reproducción de la vida a

través de actividades de intermediación financiera y otros servicios no financieros, orientados principalmente al financiamiento de actividades productivas locales.

En suma, las experiencias de finanzas solidarias son impulsadas desde los actores libremente asociados, quienes operan procesos de intermediación financiera para movilizar recursos hacia las actividades productivas locales. No obstante, facilitan también operaciones dirigidas a suplir necesidades urgentes de las personas: salud, funerales, estudios, mejora de vivienda, entre otras. En estas operaciones se observan prácticas de solidaridad que consolidan fuertes vínculos sociales devenidos con la autogestión y el empoderamiento de sus miembros. Por tanto, exceden la noción de la intermediación financiera desde un sentido exclusivamente económico/financiero, en cambio, representan un hecho social total (Mauss 1925), pues abarcan de manera integral todas las dimensiones de la sociedad.

En relación a su rol en el desarrollo territorial, este se encuentra asociado con la función primordial de retener los recursos económicos del territorio, para canalizarlos hacia las iniciativas productivas locales. A partir de ello, neutralizan la desterritorialización de los flujos económicos y consecuentemente, permiten el aumento del consumo y producción locales que favorecen el desarrollo de capacidades individuales y colectivas, mediante el sostenimiento de un entramado local de emprendimientos socio productivos locales (Mance, 2013, p. 192).

Esta función coincide con el enfoque territorial del desarrollo, la cual ofrece perspectivas favorables en cuanto a la aplicación de propuestas concretas a nivel local, siempre que se consideren dos factores esenciales: la valorización de los recursos específicos de los territorios y la gestión del proceso desde los actores locales (Campagne y Pecqueur, 2016, p. 132). Así también, el desarrollo territorial se encuentra profundamente ligado al surgimiento de circuitos o sistemas productivos locales, cuya base motriz radica en el fortalecimiento de un sistema de actores localizados (Pecqueur, 2007, p. 24), cuyas prácticas de solidaridad, reciprocidad y cooperación, son elementos centrales de las relaciones de producción y consumo (Martínez, 2022, p. 13).

Las cajas de ahorro y crédito y bancos comunitarios son iniciativas que se enmarcan en el amplio universo de las finanzas solidarias. Surgen como resultado de la autogestión de los actores que, motivados por las dificultades en el acceso a servicios financieros, asumen la creación de estructuras financieras propias para suplir sus necesidades emergentes de financiamiento. En estas, se evidencia la presencia de fuertes liderazgos que fomentan la confianza organizacional mediante prácticas que fortalecen la transparencia y el compromiso colectivo, lo cual promueve y fortalece el capital social del grupo. Así también, por su naturaleza social, la sostenibilidad de estas organizaciones, está basada principalmente en el trabajo voluntario (pasado, presente y futuro) de sus miembros (Jaramillo, *et al.*, 2022).

En consecuencia, las cajas de ahorro y crédito son organizaciones de personas que autogestionan sus propios recursos para atender sus demandas financieras, mediante reglas propias de provisión de productos y servicios de ahorro y crédito. El objetivo principal es lograr el beneficio común de la comunidad, constituyéndose en oportunidades efectivas de inclusión económica y social de las personas, pero también generando la posibilidad de crear una nueva sociedad, participativa y solidaria. Así, dada su importante contribución al desarrollo de los territorios, sus objetivos están orientados a:

- Proporcionar acceso a servicios y productos financieros asequibles a la población excluida del sistema financiero convencional (Coraggio, 2011; Muñoz, 2013).
- Dinamizar las economías locales a través de la concesión de créditos que favorezcan emprendimientos y actividades locales (Singer, 2002; Lavelle, 2004).
- Proveer servicios y productos financieros que respondan a las necesidades propias de la comunidad a la que pertenecen (Lavelle, 2010; Lévesque, 2003; Coraggio, 2011).
- Fomentar la cultura de ahorro en los habitantes de la comunidad y contribuir a la erradicación paulatina de actividades de usura en la localidad (Yunus, 2007; De Soto, 2000).
- Promover el empoderamiento de sus miembros a través de la aplicación de procesos ampliados de participación democrática (Singer, 2002; Lavelle, 2010).
- Organizar las operaciones financieras de la entidad optimizando y planificando de manera eficiente sus recursos a fin de lograr su sostenibilidad en el tiempo (Muñoz, 2013).
- Desarrollar las capacidades de las personas mediante la provisión de capacitación, asistencia técnica e intercambio de experiencias (Singer, 2002; Coraggio, 2011).
- Fomentar la participación en redes como un sistema de multienlaces entre entidades, que se articulan entre sí para sumar capacidades, potencialidades, recursos y esfuerzos para el logro de objetivos comunes y de mayor dimensión (Castells, 1996; Lavelle, 2010; Coraggio, 2011).

No obstante, estas organizaciones enfrentan serios desafíos relacionados con su limitado alcance económico y la recurrente necesidad de asistencia técnica en su gestión social, organizativa y económica. La falta de claridad y comprensión de su modelo de gestión ha motivado la adopción de prácticas poco coherentes con las finanzas solidarias, pero, además, la aplicación de marcos regulatorios no diferenciados ha generado efectos contraproducentes para las cajas de ahorro y crédito.

Diversos autores señalan que cuando estas entidades son reguladas bajo criterios diseñados para instituciones financieras convencionales, se producen desajustes entre las exigencias normativas y sus capacidades organizativas y operativas. En este sentido, Robinson (2001) advierte que la regulación excesivamente estandarizada puede restringir el desarrollo de instituciones financieras de base comunitaria, al imponer requisitos que superan sus posibilidades (p. 66). De manera similar, Ledgerwood (2013) sostiene que la ausencia de enfoques regulatorios proporcionales puede aumentar significativamente los costos de cumplimiento para organizaciones pequeñas, lo que afecta su sostenibilidad operativa y reduciendo su alcance en poblaciones vulnerables.

Así también, desde una perspectiva de desarrollo, Hulme y Mosley (1996) han advertido que muchas instituciones financieras locales logran atender a poblaciones excluidas precisamente gracias a su flexibilidad institucional y cercanía territorial, por lo que marcos normativos rígidos pueden debilitar estas ventajas. Desde esta perspectiva, es admisible la sugerencia de que la regulación debe diseñarse bajo principios de proporcionalidad y reconocimiento de la diversidad institucional del sector financiero popular y solidario.

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL MARCO LEGAL Y NORMATIVO DE LAS CAJAS DE AHORRO Y CRÉDITO EN ECUADOR

En el presente apartado se realiza una descripción detallada del marco legal y normativo de las cajas de ahorro y crédito en Ecuador, el cual se realiza principalmente para contextualizar su operación dentro del entorno regulatorio vigente. Si bien su reconocimiento formal ocurrió desde la promulgación de la Constitución del año 2008, su aparición en las dinámicas financieras populares se remonta al siglo XIX, donde surgen principalmente como iniciativas gremiales, operando a menudo sin un marco jurídico que las integrara plenamente al sistema financiero formal.

Desde la conformación de las primeras organizaciones artesanales, establecidas en Guayaquil, durante el último cuarto del siglo XIX, se conformaron las primeras cajas de ahorro como apéndices de las asociaciones de artesanos que disponían de múltiples actividades. En resumen, estas satisfacían importantes necesidades financieras relacionadas con enfermedades, accidentes y servicios funerarios, tanto de los afiliados como de sus familiares (Miño, 2013, p. 26).

En esta dinámica, a lo largo del siglo XX, múltiples organizaciones de servicios financieros surgieron desde las ideas del cooperativismo europeo y las prácticas propias de colaboración asociativa. En la mayoría de los casos, estas iniciativas estuvieron vinculadas con la idea de provisión de fondos para afrontar gastos emergentes de los trabajadores. Posteriormente, a partir del último cuarto del siglo XX, se observó que tales experiencias constituían mecanismos eficientes de acceso financiero, especialmente en los sectores más empobrecidos del país, dando lugar a una gran cantidad de intervenciones de cooperación internacional, orientadas a promover estructuras financieras de alcance local. No obstante, existían restricciones legales que impedían a estas entidades obtener la personería jurídica necesaria para integrarse al sistema financiero formal.

No fue sino hasta 1998, mediante la implementación del proyecto CODEN-PE-PRODEPINE,² que se estableció un fondo para facilitar la creación formal de aproximadamente 240 cajas de ahorro y crédito con el objetivo fundamental de fortalecer la autogestión comunitaria y la capacidad de las propias organizaciones para gestionar sus recursos financieros (Garcés, 2024, p. 352). Muchas de las iniciativas financieras creadas mediante este proyecto, subsisten hasta la actualidad.

La promulgación de la Constitución ecuatoriana del año 2008 es considerada como un hito y un punto de inflexión para la economía popular y solidaria del país; otorgó estatus constitucional a las cajas de ahorro en el artículo 283 que define el sistema económico como «social y solidario» y reconoce a la economía popular y solidaria (EPS) como una de las formas de organización económica junto a la pública, privada y mixta. Junto a esto, el artículo 311 establece explícitamente que el sector financiero popular y solidario se compone, entre otros, de cajas, bancos comunales y cajas de ahorro, lo que garantiza un tratamiento diferenciado y preferencial por parte del Estado.

Esta declaración constitucional obligó al Estado a crear un marco legal que reglamentara y promoviera este nuevo modelo de producción, distribución, financiamiento y consumo. Así, el proyecto de Ley Orgánica fue el mecanismo para operativizar el mandato constitucional. En abril de 2011, el proyecto de ley fue discutido y aprobado por la Asamblea Nacional, en consecuencia, la Ley Orgánica de

la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (LOEPS) fue publicada en el Registro Oficial n.º 444 el 10 de mayo de 2011.

La promulgación de la LOEPS estableció el marco jurídico común para el sector desde el planteamiento de una definición sucinta plasmada en su artículo 101, que define a las cajas de ahorro como entidades constituidas por la voluntad de sus socios con fondos propios. Más adelante, los artículos 102 al 104 determinan que las cajas de ahorro y comunales no requieren un registro formal estricto como otras entidades, sino una estructura propia de organización; se rigen por la autorresponsabilidad y pueden realizar actividades financieras en sus comunidades.

Posteriormente, en el año 2102, el Reglamento de la LOEPS en sus artículos 90 y 92 especifican que las cajas de ahorro operan exclusivamente en los recintos o comunidades donde se constituyen, financiándose con recursos propios o de sus miembros, y se rigen por normas de organizaciones comunitarias. La LOEPS no solo reconoció formas organizativas propias de la EPS, sino que también creó la institucionalidad necesaria para su promoción, regulación y control, tales como la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) y la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS).

La CONAFIPS es una creación directa e inherente de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria. Fue creada por el artículo 158 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria como una entidad financiera de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y técnica, con jurisdicción nacional. En otras palabras, la CONAFIPS fue diseñada para ser el brazo financiero y de fomento del sector, con una función específica conocida como «segundo piso».³ Esto significa que la CONAFIPS canaliza los recursos financieros (fondeo) y las garantías a través de las Organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario (OSFPS). Adicionalmente, su rol incluye el fortalecimiento técnico y la capacitación para mejorar la gestión y solvencia de las organizaciones financieras de base.

Otro de los aspectos clave para el fomento del sector es la creación del Comité Interinstitucional de la EPS, el cual fue establecido directamente en el artículo 12 de la LOEPS. En él se dispuso la creación del Comité Interinstitucional como la instancia máxima de articulación política y técnica para la economía popular y solidaria. Su principal propósito era asegurar que las acciones de las distintas instituciones del Estado no sean dispersas, sino que trabajen bajo una misma estrategia para fortalecer a las organizaciones de la EPS. Así también, este comité tenía la función de evaluar el impacto de las políticas y programas en el sector.

Sobre sus integrantes, el artículo 12 de la LOEPS define taxativamente las entidades que conforman el comité, asegurando la representación de las áreas de planificación, finanzas, producción y el sector social. Sus miembros clave incluyen: (i) el titular del organismo nacional de planificación (que lo preside), (ii) el titular del organismo nacional de finanzas públicas, (iii) el titular del ministerio encargado de la producción, (iv) el titular del organismo de control (SEPS), (v) el titular del organismo de fomento (CONAFIPS), y (vi) representantes de las organizaciones de la economía popular y solidaria.

En el año 2014, el traspaso de la normativa para el sector financiero popular y solidario desde la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS) al Código Orgánico Monetario y Financiero (COMF) fue parte de un esfuerzo estatal por centralizar y endurecer la regulación del sistema financiero nacional. Este proceso, si

bien no eliminó la figura de las cajas, las reubicó bajo un paraguas de control más estricto, diferenciando las funciones de política de las de supervisión.

El Código Orgánico Monetario y Financiero, publicado en el Registro Oficial Suplemento 332 el 12 de septiembre de 2014, se convirtió en la ley macro que rige el sistema financiero del país. El COMF adoptó la estructura del sistema financiero establecida en la Constitución de 2008, que incluye a los sectores público, privado y popular y solidario. No obstante, el traspaso de la normativa no fue una simple copia, sino un acto de supremacía legal, pues se posicionó como código orgánico de jerarquía superior y más específico en materia financiera. Derogó (explícita o tácitamente) la mayoría de las disposiciones de la LOEPS que se referían a la constitución, operaciones, gobierno y control de las entidades del sector financiero popular y solidario. De esta manera, la LOEPS mantuvo su vigencia para regular la economía popular y solidaria en su sentido más amplio (organizaciones asociativas, comunitarias, etc.), así como los principios generales del sector, pero su poder regulatorio financiero fue transferido.

El COMF consolidó el régimen de las cajas de ahorro, enfocándose en la delimitación de su actividad y el refuerzo del control, pero también estableció los límites más importantes que definen a las cajas de ahorro y bancos comunales, diferenciándolos de las cooperativas:

1. Prohibición de captar de terceros: se mantuvo la restricción de que las cajas solo pueden captar depósitos de sus propios socios, quedando expresamente prohibido captar recursos de terceros (el público en general).
2. Exclusión de la COSEDE: el COMF ratificó que las cajas de ahorro y cajas comunales no están cubiertas por el Seguro de Depósitos (COSEDE) ni contribuyen al fondo de liquidez. Esto subraya su naturaleza de entidades de base, de menor riesgo sistémico, pero con menor protección para los ahorros individuales.
3. Límites de activos: el COMF y sus regulaciones asociadas (emitidas por la JPRF) establecieron límites máximos muy bajos para el total de activos que pueden manejar las cajas, reforzando su identidad como microentidades.

Adicionalmente, el artículo 458 del COMF ratifica que las entidades de ahorro pueden optar por personalidad jurídica y están sujetas a acompañamiento (no control estricto de la SEPS), excepto si exceden ciertos límites operativos.

En consecuencia, tras la promulgación del COMF, la regulación de las cajas de ahorro se formalizó bajo una estructura de control dual que sigue vigente. Por un lado, la regulación a cargo de la Junta de Política y Regulación Financiera (JPRF) y, por otro lado, el control y supervisión a cargo de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. La SEPS aplica y fiscaliza las normas emitidas por la JPRF en temas como constitución, gobernanza y liquidación. En esta estructura de control dual, a partir del año 2014, tanto la JPRF como la SEPS, han emitido una serie de resoluciones específicas para las cajas de ahorro y crédito (ver Tabla 1).

Tabla 1: Resumen marco jurídico cajas de ahorro y crédito

ENTE DE CONTROL	RESOLUCIÓN (AÑO DE EMISIÓN)	NÚMERO ESPECÍFICO	OBJETO Y ARTÍCULOS CLAVE
JPRF/JPRMF	Norma de Cajas Comunales y Ahorro (sustituida)	Resolución n.º 675-2021-F	Fue la norma que reguló las operaciones de las cajas hasta 2025. Definía límites operativos y la prohibición de captar recursos de terceros.
	Actualización de la Norma General y Moratoria (2025)	Resolución n.º JPRF-F-2025-0154 (20 de mayo de 2025)	Sustituye la Sección XVI: «Norma General Cajas Comunales y Cajas de Ahorro» del Libro I. Ratifica la moratoria para la constitución de nuevas cajas, manteniendo la suspensión de la concesión de personalidad jurídica por parte de la SEPS.
	Límites a las Tasas de Interés (constante)	Resoluciones periódicas de la JPRF	Fijan los techos máximos para las tasas de interés activa (crédito) y pasiva (ahorro) aplicables a las cajas, diferenciándolas por segmento (microcrédito, consumo, etc.).
SEPS	Régimen de Catastro (vigente)	Resolución SEPS-IGT-2020-0062	Norma que regula el proceso de registro y la obligación de las cajas de ahorro de estar inscritas en el Catastro Público que administra la SEPS para operar legalmente.
	Norma de Control de Gobernanza (2025)	Resolución n.º SEPS-IGT-2025-0148 (10 de septiembre de 2025)	Define la «Norma de control para la constitución, gobierno y liquidación de cajas comunales y cajas de ahorro». Sus artículos detallan: Art. 5: Requisitos de la Asamblea Constitutiva. Art. 7: Verificación del vínculo común de los socios. Título III: Estructura de Gobierno y Administración (directivos y órganos de control). Título IV: Disposiciones sobre la liquidación y disolución forzosa.

Fuente: Elaboración propia.

El marco regulatorio actual para las cajas de ahorro es un sistema dual caracterizado por un esquema de supervisión y/o acompañamiento mínimo por parte de la SEPS. Así, mientras la Resolución n.º JPRF-F-2025-0154 define los límites financieros (ahorro, crédito) y mantiene la prohibición de crear nuevas cajas, la Resolución n.º SEPS-IGT-2025-0148 obliga a las cajas existentes a cumplir con rigurosos requisitos de gobernanza, transparencia y vínculo común para proteger a sus socios y garantizar su operación dentro de la LOEPS.

Las mencionadas resoluciones expedidas en el año 2025 exigen la formalización de todas las cajas de ahorro que se encuentren operando en el país. El proceso de

regularización es técnico y con requisitos muy demandantes; en síntesis, implica: demostrar la operación histórica con documentación formal, demostrar el vínculo común de los socios, redactar estatutos y políticas conforme a la norma, incluyendo una política robusta de prevención de lavado de activos; además, se advierte que errores menores (un artículo faltante, una política débil o la incapacidad de demostrar la operación histórica) pueden llevar a consecuencias catalogadas como drásticas, poniendo en peligro la existencia de la caja.

MARCO METODOLÓGICO

El presente estudio se desarrolla bajo un enfoque metodológico mixto, que combina técnicas cualitativas y cuantitativas con el propósito de obtener una comprensión integral del funcionamiento y desempeño de las cajas de ahorro y crédito en el Ecuador. Este enfoque permite articular la riqueza interpretativa de los métodos cualitativos con la capacidad de medición y comparación propia del análisis cuantitativo (Creswell y Clark, 2018). En términos de alcance, la investigación posee un carácter descriptivo-explicativo, en tanto busca caracterizar el desempeño organizacional de estas entidades y analizar los factores que inciden en su aporte al desarrollo territorial.

La unidad de análisis está constituida por cajas de ahorro y crédito y bancos comunitarios localizados en doce provincias del Ecuador: siete provincias de la Sierra ecuatoriana (Pichincha, Imbabura, Cotopaxi, Tungurahua, Bolívar, Chimborazo, Loja), tres provincias de la Costa (Esmeraldas, Manabí y Santa Elena), y dos provincias del oriente (Napo y Pastaza); en total, treinta organizaciones participantes ubicadas en doce provincias. Esto permitió incorporar diversidad territorial y socioeconómica al incluir territorios rurales andinos, costeros y amazónicos, lo que favorece una comprensión más amplia del funcionamiento de las cajas de ahorro en distintos contextos institucionales y productivos.

La selección de los casos se realizó mediante muestreo no probabilístico por conveniencia, estrategia metodológica adecuada cuando el acceso a las unidades de estudio depende de su disponibilidad y disposición para participar en el proceso investigativo (Hernández-Sampieri *et al.*, 2014). Este criterio resulta particularmente pertinente en investigaciones sobre organizaciones comunitarias, donde la obtención de información sensible, como registros financieros, documentación interna o dinámicas organizativas, requiere la colaboración activa de los actores involucrados. La selección de las organizaciones respondió, por tanto, a criterios de accesibilidad, diversidad territorial y disposición a facilitar información para el proceso de diagnóstico organizacional. En cuanto a la forma jurídica de las organizaciones participantes, esta incorporó tanto a organizaciones acreditadas con personería jurídica como a aquellas que no disponían de la misma al momento del estudio.

Con el fin de evaluar el desempeño organizacional de las cajas de ahorro y crédito se diseñó una herramienta de diagnóstico multidimensional, sustentada en los aportes teóricos de la economía social y solidaria, particularmente en los trabajos de Coraggio (2011), Razeto (1997) y Muñoz (2013). Estos autores sostienen que las organizaciones solidarias deben analizarse de manera integral, considerando

simultáneamente sus dimensiones económicas, organizativas y sociales, así como su capacidad para generar procesos de desarrollo territorial.

A partir de este marco conceptual se definieron tres dimensiones de evaluación: social, organizativa y económica. Estas dimensiones permiten analizar tanto la calidad de la gestión interna de las organizaciones como su contribución al desarrollo local. El desempeño social se refiere al conjunto de acciones orientadas a satisfacer las necesidades y expectativas de los socios, promoviendo inclusión, bienestar y desarrollo comunitario. El desempeño organizativo se vincula con los procesos de gobernanza interna, participación democrática, transparencia y legitimidad organizativa. Finalmente, el desempeño económico evalúa la sostenibilidad financiera de la organización a partir del análisis de sus actividades de captación de ahorro, colocación de crédito y gestión de recursos financieros.

En términos operativos, las dimensiones de análisis fueron estructuradas de la siguiente manera:

- Dimensión social: orientación de las actividades financieras, adaptación de productos y servicios, tipos de garantías para concesión de créditos, redes de apoyo e intercooperación, focalización sobre población excluida, desarrollo de capacidades de los miembros, inclusión.
- Dimensión organizativa: participación de los socios, toma de decisiones, distribución de excedentes, procedimientos internos (existencia y aplicación de estatutos, reglamentos, manual de crédito, entre otros), transparencia, gestión del trabajo.
- Dimensión económica: aportes patrimoniales de los socios, capitalización de excedentes, gestión de cartera, indicadores de sostenibilidad.

La construcción del instrumento partió de la identificación de objetivos, principios y variables asociados a las prácticas de las finanzas solidarias. Estos elementos permitieron derivar indicadores vinculados con cada una de las dimensiones de análisis. En coherencia con este enfoque, la herramienta incorpora tres tipos de indicadores: (i) indicadores de procesos, orientados a identificar prácticas organizativas y principios de economía solidaria presentes en la gestión institucional; (ii) indicadores complementarios cualitativos, destinados a evidenciar el grado de cumplimiento de los objetivos organizacionales; y (iii) indicadores de resultados, que permiten evaluar los logros alcanzados por las organizaciones en términos económicos y sociales.

El instrumento de diagnóstico fue ponderado con puntaje equivalente para las tres dimensiones de análisis en un rango de 0 a 100 puntos. En consecuencia, el puntaje máximo total representa 300 puntos. En base a la puntuación obtenida se establecieron rangos de calificación que otorga a cada entidad una valoración de AAA a E, siendo la más alta AAA y la más baja E.

La recolección de información se realizó mediante un diseño concurrente o convergente, en el que los datos cualitativos y cuantitativos se obtienen de manera paralela y posteriormente se integran para una interpretación conjunta. El componente cualitativo se desarrolló a través de grupos focales y entrevistas participativas realizadas *in situ* con socios, directivos y personal operativo de las organizaciones. Durante estos encuentros, el instrumento de diagnóstico fue aplicado de forma participativa, permitiendo que los propios miembros de las organizaciones participantes

contribuyeran a la valoración de los indicadores y a la interpretación de su desempeño organizacional.

De manera complementaria, se realizó análisis documental de información institucional, incluyendo estados financieros, registros contables, estatutos, actas de asambleas y manuales operativos. Esta información permitió consolidar el componente cuantitativo del estudio y contrastar los resultados obtenidos mediante los procesos participativos. Los datos cualitativos fueron analizados mediante análisis de contenido temático, identificando patrones interpretativos relacionados con las prácticas organizativas y financieras de las cajas de ahorro y crédito.

Por su parte, los datos cuantitativos fueron procesados mediante estadística descriptiva, con el fin de caracterizar el desempeño de las organizaciones en las distintas dimensiones analizadas. Finalmente, los resultados de ambos componentes fueron triangulados para fortalecer la consistencia analítica del estudio y obtener una caracterización integral de las organizaciones analizadas.

A pesar de la robustez del enfoque mixto utilizado, el estudio presenta algunas limitaciones que deben considerarse al interpretar los resultados. En primer lugar, el uso de un muestreo por conveniencia limita la posibilidad de generalizar estadísticamente los hallazgos al conjunto de cajas de ahorro y crédito del país. En segundo lugar, la disponibilidad de información documental varió entre las organizaciones analizadas, lo que en algunos casos restringió la comparabilidad de ciertos indicadores financieros. Finalmente, la aplicación participativa del instrumento de diagnóstico puede implicar sesgos asociados a procesos de autoevaluación organizativa. No obstante, la triangulación entre fuentes cualitativas, cuantitativas y documentales permitió mitigar parcialmente estas limitaciones y fortalecer la validez interpretativa del análisis.

CARACTERIZACIÓN DE CAJAS DE AHORRO Y CRÉDITO Y BANCOS COMUNITARIOS PARA CONOCER SU APOORTE AL DESARROLLO TERRITORIAL

Los resultados obtenidos muestran que el origen de las cajas de ahorro y crédito analizadas se encuentra estrechamente vinculado a contextos de exclusión económica y financiera, caracterizados por la escasez de oportunidades laborales, la vulnerabilidad de los ingresos familiares y las limitaciones de acceso al sistema financiero formal. En consecuencia, la creación de estas organizaciones puede interpretarse como una respuesta colectiva de las comunidades frente a las fallas del mercado y del Estado en la provisión de servicios financieros básicos.

La caracterización de las 30 organizaciones estudiadas muestra que estas se localizan principalmente en territorios con altos niveles de pobreza, lo que refuerza su papel como instrumentos de inclusión financiera en contextos donde la presencia de instituciones financieras convencionales es limitada o inexistente. Asimismo, el promedio de 56 socios por organización, con una participación del 63% de mujeres, evidencia el rol que estas entidades desempeñan en la ampliación de oportunidades económicas para grupos tradicionalmente excluidos del sistema financiero. Desde la perspectiva de las finanzas solidarias, este tipo de organizaciones no solo facilita el acceso a recursos monetarios, sino que también contribuye al fortalecimiento del

capital social y a la generación de capacidades económicas en los territorios, especialmente entre mujeres y poblaciones vulnerables.

Otro aspecto relevante que emerge del análisis es la centralidad del vínculo territorial y de proximidad social en el funcionamiento de las cajas de ahorro, elemento que constituye una de las características distintivas de las finanzas populares y solidarias. En estas organizaciones, la cercanía geográfica y los lazos de confianza entre los miembros operan como mecanismos fundamentales para la gestión de los recursos financieros y la sostenibilidad de las operaciones.

No obstante, se observa que el 70% de las organizaciones admite la figura de socios-clientes, es decir, personas que acceden a servicios financieros sin participar plenamente en los procesos de toma de decisiones de la organización. Si bien esta práctica contraviene la disposición regulatoria que prohíbe la captación de recursos de terceros, su existencia responde en gran medida a las demandas reales de inclusión financiera presentes en los territorios, donde las cajas de ahorro suelen constituir la única alternativa de acceso a financiamiento para amplios sectores de la población.

Los hallazgos sugieren que las cajas de ahorro y crédito operan en una zona de tensión entre la normativa formal y las dinámicas socioeconómicas del territorio. Desde la perspectiva de la economía solidaria, esta situación pone de relieve el carácter adaptativo de las finanzas populares, las cuales tienden a desarrollar mecanismos flexibles para responder a las necesidades de las comunidades, aun cuando estos no se encuentren plenamente contemplados en los marcos regulatorios existentes. Así, más que interpretarse únicamente como una desviación normativa, la presencia de socios-clientes puede entenderse como una expresión de la función social que cumplen estas organizaciones en territorios marcados por la exclusión financiera, reforzando su papel como instrumentos de inclusión económica y de dinamización de las economías locales.

DESEMPEÑO SOCIAL

La dimensión social evalúa el cumplimiento de la misión de las cajas de ahorro y crédito en términos de inclusión, adaptación de servicios y fortalecimiento de sus bases sociales. Los resultados de la evaluación reflejan un alto compromiso interno con su base social, aunque presentan un desafío significativo en su articulación externa.

Los indicadores más altos demuestran que las cajas están cumpliendo con su función principal dentro del modelo de finanzas solidarias. Este resultado sobresaliente confirma que las cajas de ahorro y crédito son mecanismos eficientes para el acceso a servicios financieros de una cantidad importante de personas que no acceden al sistema convencional. El 90% de la muestra de organizaciones está enfocando sus recursos en el financiamiento de actividades productivas locales, lo cual es fundamental para el desarrollo de los territorios al impulsar la circulación local de recursos.

Los montos de los créditos son de pequeña escala, pues solo el 23% de las organizaciones realizan operaciones de crédito con montos superiores a USD 3000. Los plazos de crédito no superan los 24 meses y las tasas de interés generalmente son fijadas considerando las tasas referenciales del Banco Central de Ecuador, a excepción de un 30% de la muestra, donde se observan tasas entre el 10% al 12%, lo cual está por debajo de las tasas aplicadas en el sistema financiero privado. En el 93% de

los casos las tasas de interés fueron consensuadas y aprobadas por los socios de las cajas en función de sus alcances y limitaciones financieras, pero también considerando sus metas y aspiraciones colectivas.

No obstante, se observa que los montos de financiamiento otorgados suelen ser limitados en relación con las demandas reales de capital de los socios, lo que restringe la capacidad de estos recursos para impulsar de manera más significativa actividades productivas o procesos de ampliación económica.

El análisis de los productos y servicios financieros ofrecidos muestra que las cajas de ahorro y crédito no presentan mayores adaptaciones o innovaciones respecto de los esquemas de crédito utilizados por las instituciones financieras tradicionales. Únicamente en el 17% de la muestra se identificaron ligeras innovaciones, principalmente relacionadas con una mayor flexibilidad en los plazos de crédito y en los tipos de garantías aceptadas. Así, se observa que el 83% de las organizaciones analizadas utiliza mecanismos convencionales de garantía para la concesión de créditos, principalmente mediante la firma de letras de cambio o pagarés respaldados por un garante personal. Solo en el 17% predominan garantías en especie, asociadas a la producción agrícola o a activos pecuarios de los socios.

Si bien estos mecanismos buscan reducir el riesgo crediticio y asegurar la recuperación de los recursos, su predominio revela una tendencia hacia esquemas de aseguramiento propios de la intermediación financiera convencional lo que sugiere que, pese a su carácter solidario y territorial, la oferta financiera de estas organizaciones aún reproduce en gran medida las lógicas operativas del sistema financiero convencional.

Esta práctica resulta parcialmente contradictoria con los principios que sustentan las finanzas solidarias, en las que el acceso al crédito suele basarse en relaciones de confianza, reciprocidad y responsabilidad colectiva entre los miembros de la organización. En este sentido, la creciente adopción de garantías formales puede interpretarse como un proceso de institucionalización que, si bien fortalece la seguridad financiera de las operaciones, tiende a desplazar el papel central del capital social y de los vínculos de confianza que históricamente han caracterizado a las organizaciones financieras de base comunitaria.

En cuanto al rol de las cajas de ahorro y crédito en la provisión de capacitación y asistencia técnica a sus socios, el indicador alcanzó un 68% de cumplimiento, lo que evidencia que estos procesos se han desarrollado de manera moderada, en gran medida gracias al apoyo de instituciones públicas y privadas de acompañamiento. No obstante, en varias organizaciones se identificaron espacios de intercambio de experiencias entre socios y entre organizaciones, que priorizan dinámicas colaborativas y reflexivas antes que esquemas tradicionales de transmisión unidireccional de conocimiento.

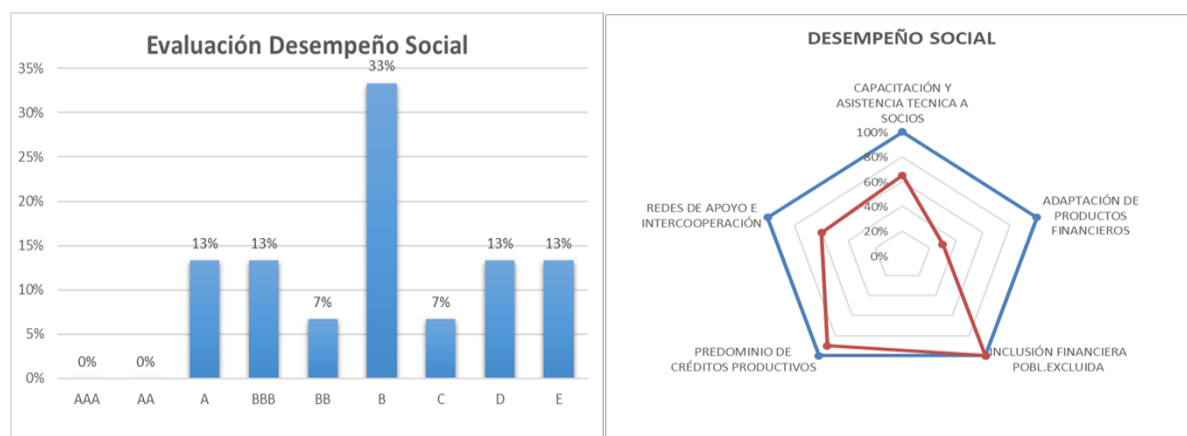
Este hallazgo dialoga con los enfoques de la economía solidaria y del desarrollo territorial que destacan la importancia de fortalecer las capacidades de las personas y de las organizaciones mediante procesos de aprendizaje colectivo, donde la capacitación, la asistencia técnica y el intercambio de saberes constituyen mecanismos clave para mejorar las condiciones de vida y potenciar las iniciativas económicas locales. En este sentido, las prácticas identificadas sugieren que, además de los esquemas formales de capacitación, las cajas de ahorro y crédito también contribuyen al desarrollo de capacidades a través de procesos horizontales de aprendizaje y cooperación entre actores del territorio.

En relación a las redes de apoyo con que cuentan estas organizaciones, el 73% de ellas manifestó no pertenecer a una red sectorial u organización de segundo grado, lo que limita sus posibilidades de alcanzar economías de escala, compartir mecanismos de gestión de riesgos y acceder a apoyo técnico especializado para su sostenibilidad. No obstante, el 60% de los casos analizados reporta haber desarrollado intercambios de experiencias y aprendizajes con otras organizaciones similares, principalmente a través de relaciones informales basadas en principios de solidaridad y reciprocidad.

Este hallazgo resulta relevante a la luz de la literatura sobre desarrollo territorial, la cual destaca que los procesos de desarrollo local dependen en gran medida de la articulación entre actores e instituciones del territorio, capaces de generar redes de cooperación, aprendizaje colectivo y acción coordinada (Albuquerque, 2004; Boisier, 2005). En este sentido, aunque las cajas de ahorro y crédito evidencian prácticas incipientes de cooperación horizontal, la limitada institucionalización de redes sectoriales restringe su capacidad de construir capital relacional y de consolidar estrategias colectivas que potencien su aporte al desarrollo territorial.

El análisis de la dimensión social concluye que las cajas de ahorro y crédito tienen una alta efectividad en el cumplimiento de su misión de inclusión financiera y fomento productivo (con logros del 100% y 90%, respectivamente). No obstante, su desafío central radica en fortalecer su capacidad de articulación e intercooperación (ver Figura 1).

Figura 1: Desempeño social de las cajas de ahorro y crédito



DESEMPEÑO ORGANIZATIVO

La evaluación del desempeño organizativo se llevó a cabo para caracterizar la gestión interna y la aplicación de los principios democráticos y de transparencia en las cajas de ahorro y crédito. Los resultados evidencian un alto compromiso con la participación social, contrastando con un nivel de cumplimiento más bajo en la formalización de procedimientos internos.

Los indicadores asociados a la dimensión política reflejan un fuerte apego a los principios de la economía solidaria, particularmente en lo relativo a la participación

democrática y la toma de decisiones colectiva. Así, se observa un alto nivel de participación de los socios en las asambleas, alcanzando un 80% de cumplimiento, lo cual evidencia el compromiso de las organizaciones con su base social y con la legitimidad de los procesos deliberativos. Además, este resultado se encuentra en consonancia con el indicador relativo a las decisiones conjuntas sobre la distribución de excedentes, que también registra un 80% de cumplimiento, lo que sugiere que las principales decisiones estratégicas son adoptadas de manera colectiva.

Estos hallazgos dialogan con los planteamientos de la economía solidaria, que destacan el principio de participación y control democrático de los mecanismos redistributivos como principios fundamentales de este tipo de organizaciones (Coraggio, 2011; Razeto, 1997), en sintonía con la promoción deliberada de empoderamiento de las personas a través de procesos ampliados de participación democrática, expresada como uno de los objetivos de las finanzas solidarias.

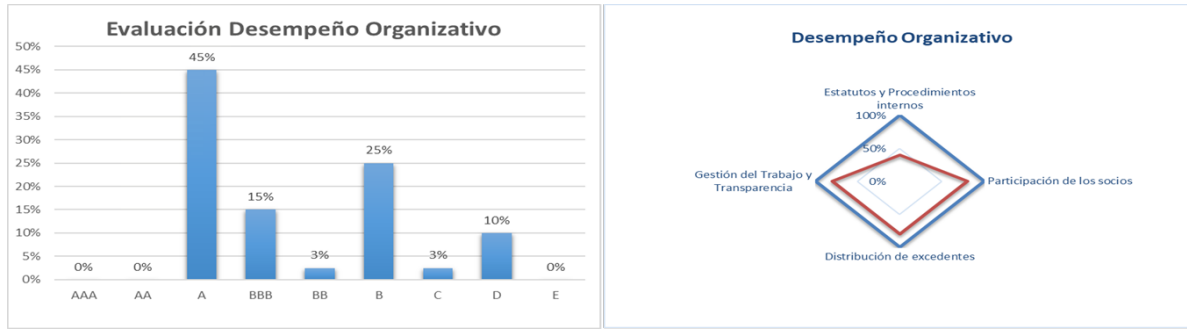
Asimismo, desde la perspectiva del desarrollo territorial, la participación activa de los actores locales en los procesos de decisión constituye un elemento central para la construcción de mecanismos de gobernanza participativa, capaces de fortalecer el capital social, la legitimidad institucional y la capacidad colectiva de orientar procesos de desarrollo en el territorio (Campagne y Pecqueur, 2016).

En relación con la transparencia en las operaciones, el estudio evidencia un desempeño favorable en la aplicación de mecanismos de rendición de cuentas, alcanzando un 78% de cumplimiento. Este resultado reviste especial relevancia, dado que la transparencia constituye un elemento fundamental para fortalecer la confianza entre los socios, la cual actúa como un mecanismo central de regulación interna en este tipo de organizaciones. De esta manera, la confianza generada a partir de prácticas transparentes de gestión y rendición de cuentas tiende a sustituir o complementar los mecanismos impersonales de control propios de los mercados financieros convencionales.

No obstante, la existencia y aplicación de estatutos y procedimientos internos presenta niveles relativamente bajos en las cajas de ahorro y crédito analizadas, registrando apenas un 40% de cumplimiento. Este resultado sugiere debilidades en los procesos de formalización organizativa y en la institucionalización de la normativa interna, particularmente en lo referente a la elaboración y uso efectivo de estatutos, reglamentos y manuales de crédito. En varios casos se observa que estos documentos han sido adoptados de manera parcial a partir de modelos utilizados por cooperativas de ahorro y crédito o replicados de otras organizaciones similares, sin un proceso de adaptación a las características específicas de cada organización.

Esta situación evidencia la necesidad de mecanismos de asistencia técnica diferenciada, que acompañen a estas organizaciones en el diseño e implementación de instrumentos normativos acordes con su naturaleza comunitaria y su escala operativa. En este sentido, la asistencia técnica se vuelve un complemento fundamental de la normativa legal que exige la formalización de estos instrumentos, contribuyendo no solo a su elaboración, sino también a su apropiación y aplicación efectiva en la gestión organizativa (ver Figura 2).

Figura 2: Desempeño organizativo de las cajas de ahorro y crédito



DESEMPEÑO ECONÓMICO

En términos de desempeño económico, la muestra analizada evidencia un nivel significativo de permanencia operativa, ya que alrededor del 90% de las cajas de ahorro y crédito consideradas registran más de diez años de funcionamiento continuo. Este dato constituye un indicador relevante de estabilidad organizativa y sostenibilidad en el tiempo, particularmente en el contexto de las finanzas solidarias, donde la consolidación institucional suele enfrentar limitaciones derivadas de la escasez de recursos, la débil formalización y la dependencia del trabajo voluntario.

Desde la perspectiva de la economía social y solidaria, la sostenibilidad temporal de estas iniciativas refleja procesos de apropiación social y construcción de confianza entre los miembros, factores que contribuyen a consolidar formas de intermediación financiera arraigadas en el territorio y orientadas al bienestar colectivo (Coraggio, 2011; Laville, 2010). En este sentido, la trayectoria acumulada por la mayoría de las organizaciones analizadas sugiere la existencia de capacidades organizativas y capital social suficientes para sostener su operación en el largo plazo, lo que refuerza su papel como instrumentos de inclusión financiera y dinamización económica en sus comunidades.

En este sentido, destaca el compromiso de aporte patrimonial de los socios, que alcanza un 90% de cumplimiento, reflejando una base sólida de capitalización sustentada en contribuciones periódicas que, aunque de montos relativamente modestos, entre USD 20 y 50 mensuales, permiten sostener el crecimiento patrimonial de las organizaciones. A su vez, la capitalización de excedentes registra un 95%, lo que da cuenta de prácticas financieras prudentes, orientadas a la reinversión de los resultados para fortalecer el capital social. De manera complementaria, el hecho de que el 80% de la cartera de créditos sea financiada directamente con el ahorro de los socios confirma que estas organizaciones cumplen su función principal como mecanismos de intermediación financiera comunitaria basados en recursos endógenos.

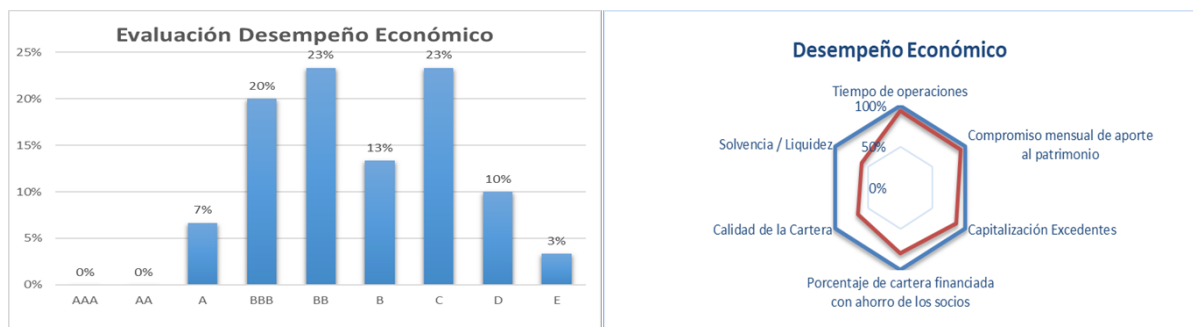
No obstante, la fuerte dependencia de los recursos provenientes del ahorro de los socios también evidencia limitaciones en la capacidad de fondeo de estas organizaciones, lo que restringe el volumen de crédito disponible para dinamizar las economías locales. En este contexto, se vuelve relevante el rol de las instituciones públicas encargadas del fortalecimiento del sector financiero popular y solidario,

particularmente mediante mecanismos de financiamiento y fondeo que permitan ampliar la capacidad operativa de las cajas, manteniendo al mismo tiempo criterios prudenciales y acompañamiento técnico que contribuyan a consolidar su sostenibilidad financiera.

En cuanto a la calidad de la cartera, este es el indicador más bajo de la evaluación. El 67% obtenido sugiere que existe un margen significativo para mejorar la gestión del riesgo crediticio, reducir los niveles de morosidad y/o fortalecer los procesos de recuperación. Sin embargo, es importante señalar que la alta morosidad observada en las cajas de ahorro se atribuye principalmente a su escala operativa limitada, lo que genera una sensibilidad elevada ante incumplimientos aislados. Dado que estas entidades manejan volúmenes reducidos de cartera crediticia, un número limitado de créditos en mora ejerce un impacto desproporcionado sobre los indicadores globales de morosidad. Esta vulnerabilidad estructural contrasta con instituciones financieras de mayor envergadura, donde los efectos se diluyen en portafolios más amplios.

En el ámbito financiero también se observa que los indicadores relacionados con la gestión de riesgos y el desempeño operativo, si bien son positivos, presentan áreas con potencial de mejora. Así, los indicadores de solvencia y liquidez se ubican en 61%, lo cual muestra que las cajas mantienen niveles adecuados para cumplir con sus compromisos operativos y con los requerimientos básicos de estabilidad financiera. No obstante, es evidente que estas organizaciones enfrentan el desafío de equilibrar la estabilidad financiera con su misión social, evitando que los criterios estrictamente financieros desplacen su propósito de inclusión económica (Robinson, 2001; Coraggio, 2011). Por ello, si bien los resultados observados reflejan una situación favorable en términos de estabilidad operativa, también evidencian la necesidad de continuar fortaleciendo los mecanismos de gestión financiera y control de riesgos, a fin de consolidar su sostenibilidad en el largo plazo sin perder su orientación social y comunitaria (ver Figura 3).

Figura 3: Desempeño económico de las cajas de ahorro y crédito



DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Los resultados del estudio permiten profundizar el debate sobre el papel de las finanzas solidarias en los procesos de desarrollo territorial. En primer lugar, los hallazgos

confirman que las cajas de ahorro y crédito operan como mecanismos de inclusión financiera en territorios donde el sistema financiero convencional tiene una presencia limitada o inexistente. Este resultado coincide con los planteamientos de la literatura sobre racionamiento del crédito, que señala que los mercados financieros tienden a excluir a actores con ingresos inestables o sin acceso a garantías formales (Stiglitz y Weiss, 1981; Yunus, 2007).

En segundo lugar, los resultados refuerzan los argumentos de la economía social y solidaria que destacan la importancia del capital social y de las relaciones de confianza como mecanismos centrales de regulación económica en organizaciones comunitarias (Coraggio, 2011; Laville, 2010). La proximidad territorial entre los miembros, la participación democrática en la toma de decisiones y la reinversión colectiva de excedentes evidencian que estas organizaciones operan bajo lógicas económicas distintas a las del sistema financiero convencional.

No obstante, el estudio también revela la existencia de procesos de hibridación institucional, en los cuales las cajas de ahorro incorporan gradualmente prácticas propias de la intermediación financiera convencional, particularmente en el uso de garantías formales y en la adopción de procedimientos administrativos estandarizados. Este fenómeno ha sido observado en diversas experiencias de microfinanzas y refleja las tensiones entre sostenibilidad financiera, regulación institucional y misión social.

Finalmente, los resultados ponen de relieve la importancia del contexto institucional en la evolución de las finanzas solidarias. En línea con los enfoques institucionalistas del desarrollo, el marco regulatorio puede actuar tanto como un factor habilitante como una restricción para la consolidación de estas organizaciones. En este sentido, los hallazgos sugieren la necesidad de avanzar hacia esquemas regulatorios proporcionales que reconozcan la diversidad institucional del sector financiero popular y solidario y que permitan fortalecer su contribución al desarrollo territorial sin imponer requisitos desproporcionados a su escala operativa.

CONCLUSIONES

El presente estudio analizó el aporte de las cajas de ahorro y crédito y bancos comunitarios al desarrollo territorial en Ecuador a partir de una caracterización multidimensional que integra dimensiones sociales, organizativas y económicas. Los resultados confirman que estas organizaciones emergen como respuestas colectivas frente a las limitaciones estructurales del sistema financiero convencional para atender a poblaciones con ingresos inestables o sin acceso a garantías formales, fenómeno ampliamente documentado en la literatura sobre racionamiento del crédito y exclusión financiera. En este sentido, las cajas de ahorro constituyen mecanismos de democratización financiera que permiten ampliar el acceso a servicios financieros en territorios caracterizados por altos niveles de pobreza e informalidad económica.

Desde la perspectiva del desarrollo territorial, los hallazgos evidencian que estas organizaciones cumplen una función relevante en la movilización y retención de recursos económicos dentro de sus comunidades. La orientación mayoritaria de los créditos hacia actividades productivas locales confirma su capacidad para dinamizar economías territoriales y fortalecer circuitos económicos de pequeña escala, en línea

con los planteamientos del enfoque territorial del desarrollo que destacan la importancia de sistemas productivos locales y redes de actores territorialmente articulados. De esta manera, las cajas de ahorro no solo operan como intermediarias financieras, sino como instituciones sociales que contribuyen al fortalecimiento del capital social, la confianza organizacional y las capacidades económicas de los actores locales.

No obstante, el análisis multidimensional revela la existencia de tensiones que condicionan su potencial de desarrollo. En el ámbito social y organizativo se observa que, aunque estas organizaciones mantienen altos niveles de participación democrática y compromiso comunitario, su oferta financiera tiende a reproducir parcialmente esquemas operativos del sistema financiero convencional, particularmente en el uso predominante de garantías formales. Este proceso de institucionalización puede contribuir a la estabilidad financiera de las operaciones, pero al mismo tiempo plantea el riesgo de desplazar gradualmente los mecanismos de confianza y reciprocidad que históricamente han sustentado las finanzas solidarias.

En el plano económico, si bien las cajas de ahorro muestran niveles significativos de sostenibilidad operativa, sustentados en la capitalización de aportes de los socios y en la reinversión de excedentes, su limitada capacidad de fondeo restringe el volumen de crédito disponible para dinamizar las economías locales. A ello se suma la vulnerabilidad inherente a su pequeña escala operativa, que amplifica el impacto de episodios aislados de morosidad sobre sus indicadores financieros.

Finalmente, los resultados del estudio evidencian una tensión estructural entre la naturaleza comunitaria de estas organizaciones y el marco regulatorio vigente. Tal como advierte la literatura sobre microfinanzas, la aplicación de esquemas normativos diseñados para instituciones financieras convencionales puede generar desajustes cuando se trasladan a organizaciones de base comunitaria con capacidades operativas limitadas. En el caso ecuatoriano, las recientes exigencias de formalización plantean desafíos técnicos y administrativos que podrían afectar la sostenibilidad de algunas iniciativas si no se acompañan de mecanismos adecuados de fortalecimiento institucional.

En conjunto, los hallazgos permiten concluir que las cajas de ahorro y crédito constituyen actores estratégicos para el desarrollo territorial, en tanto articulan inclusión financiera, fortalecimiento del capital social y dinamización económica local. Sin embargo, la consolidación de su aporte requiere avanzar hacia políticas públicas diferenciadas que reconozcan su especificidad institucional, promoviendo marcos regulatorios proporcionales, programas de asistencia técnica adaptados a su escala organizativa y mecanismos de intercooperación que permitan ampliar su capacidad operativa sin desvirtuar su naturaleza solidaria.

NOTAS

¹ Constitución del Ecuador (2008)-Artículo 311: «El sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro. Las iniciativas de servicios del sector financiero, popular y solidario, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria».

² El proyecto CONDENPE-PRODEPINE fue una iniciativa pionera y fundamental en Ecuador, diseñada para abordar la pobreza y la exclusión de los pueblos indígenas y afroecuatorianos, que marcó un hito en la política pública al promover el desarrollo con

identidad cultural y participación organizada. El proyecto fue financiado principalmente por el Banco Mundial y el Estado ecuatoriano, lo que refelejó un modelo de intervención internacional que priorizaba el capital social y la organización comunitaria.³ LOEPS-Artículo 159. Misión. (Reformado por la Disposición Reformativa Novena, n.º 9 del Código Orgánico Monetario y Financiero; R. O. 332-2S, 12-IX-2014). «La Corporación tendrá como misión fundamental brindar servicios financieros con sujeción a la política dictada por el Comité Interinstitucional a las organizaciones amparadas por esta Ley, bajo mecanismos de servicios financieros y crediticios de Segundo piso; para lo cual ejercerá las funciones que constarán en su Estatuto social».

REFERENCIAS

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. ¿Por qué fracasan los países?* Biscay: Deusto.
- Alburquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Santiago de Chile: Cepal/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Álvarez, J., Cabrera, P. y Jácome, H. (2022). inclusión financiera, pobreza y desigualdad territorial en el Ecuador. *Revista Cuestiones Económicas*, 32(2), 1-26.
- Berdegú, J., Constanza, C. y Favareto, A. (2020). *Quince años de desarrollo territorial rural en América Latina. ¿Qué nos muestra la experiencia?* Teseo.
- Boisier, S. (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista de la Cepal*, (86), 47-62.
- Campagne, P. y Pecqueur, B. (2016). El desarrollo territorial. Una respuesta emergente a la globalización. *Revista Eutopia* (10), 131-134.
- Castells, M. (1996). *The rise of the network society*. Blackwell Publishers.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Cepal. (2016). *Inclusión financiera para el desarrollo productivo y sostenible*. Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Cepal. (2025). *Panorama social de América Latina y el Caribe, 2025: Cómo salir de la trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social*. Cepal.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Asamblea Nacional de la república del Ecuador
- Coraggio, J. L. (2011). *Economía social y solidaria: el trabajo antes que el capital*. Abya Yala.
- Creswell, J. W. and Clark, V. L. P. (2018). *Designing and conducting mixed methods research* (3rd ed.). SAGE Publications.
- De Soto, H. (2000). *The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. Basic Books.
- Garcés, D. (2024). Análisis de las cajas de ahorro y crédito como parte del sistema financiero popular y solidario. Caso: caja de ahorro y crédito 26 de abril. *Revista Científica GADE*, 4(7), 348-366. <https://doi.org/10.63549/rg.v4i7.582>.
- Harvey, D. (2001). *Spaces of capital-towards a critical Geography*. Edinburg University Press. https://selforganizedseminar.files.wordpress.com/2011/07/harvey-spaces_capital.pdf.
- Hernández Sampieri, R., Fernández, C. y Baptista, M. (2014). *Metodología de la Investigación* (6.^a ed.). McGraw Hill.
- Hulme, D. and Mosley, P. (1996). *Finance against poverty* (vols. 1-2). Routledge.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2024). *Boletín Técnico n° 02-2025-ENEMDU: Indicadores de Pobreza y Desigualdad* (diciembre 2024). INEC.

- Jaramillo, O., Montalvo, Y. y Jácome, V. (2022). Trabajo autónomo y sostenibilidad en las organizaciones financieras populares y solidarias: Estudios de casos en Ecuador. *Revista Idelcoop*, 23(53), 53-73.
- Laville, J.-L. (2004). El marco conceptual de la economía solidaria. En J.-L. Laville (Ed.), *Economía social y solidaria: Una visión europea* (pp. 15-36). UNGS/Altamira.
- Laville, J.-L. (2010). La economía solidaria: Un marco conceptual y plural. *Otra Economía*, 4(7), 15-31.
- Ledgerwood, J. (1999). *Microfinance handbook: An institutional and financial perspective*. World Bank.
- Lévesque, B. (2003). *La economía social y solidaria: una perspectiva internacional*. CRISES/Université du Québec à Montréal.
- Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario. (2011). Registro Oficial (444, 10 de mayo).
- Mance, E. (2013). La construcción de sistemas de intercambio solidario. En *La Economía Popular y Solidaria. El ser humano sobre el capital 2007-2013*. IEPS.
- Martínez, D. (2022). Dificultades y futuros del desarrollo territorial. Una reflexión desde el caso Andino en Ecuador. *Revista Horizontes Territoriales* (2), 1-24.
- Milanovic, B. (2017). *Desigualdad mundial. Un nuevo enfoque para la era de la globalización*. Fondo de Cultura Económica.
- Milanovic, B. (2020). *Capitalismo, nada más. El futuro del sistema capitalista que domina el mundo*. Taurus.
- Miño, W. (2013). *Historia del cooperativismo en el Ecuador*. Editogran s. A. <https://equidadydesarrolloeduca.org/wp-content/uploads/2025/05/Historia-del-cooperativismo-en-el-Ecuador-Wilson-Mino-2013-EYD-EDUCA.pdf>
- Montalvo, Y. (2020). Elementos a considerar en la construcción de un modelo de gestión dirigido a las organizaciones de las finanzas populares y solidarias en Ecuador. En C. Carranza (ed.), *Desafíos de la economía solidaria y comunitaria. Acercamientos conceptuales desde las experiencias*. Universidad Central del Ecuador. <https://base.socioeco.org/docs/noticia-02-economia-social-solidaria.pdf>
- Muñoz, R. (2013). Finanzas Solidarias. En J. L. Coraggio (ed.), *Diccionario de la otra Economía* (pp. 217-225). Universidad Nacional de General Sarmiento. repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/249164/1/pdf_2650.pdf
- Muñoz, R. (2013). *Finanzas convencionales y finanzas solidarias. Estudios sobre economía popular y solidaria*. SEPS.
- Myrdal, G. (1979). *Teoría económica y regiones subdesarrollada*. Olimpia.
- North, D., Wallis, J. and Weingast, B. (2009). *Violence and social orders-a conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge University Press. <https://favaretoufabr.files.wordpress.com/2014/03/douglass-north-violence-and-social-orders.pdf>.
- Ortega, C. (2008). *Finanzas populares y migración: tejiendo la red para el desarrollo local*. Red de estructuras financieras locales alternativas (REFLA), Fundación Codespa, Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP).
- Pecqueur, B. (2007). L'économie territoriale: une autre analyse de la globalisation. *L'économie politique*, (33), 44-52.
- Piketty, T. (2015). *La economía de las desigualdades. Cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*. Anagrama.
- Razeto, L. (1997). *Los caminos de la economía de solidaridad*. LOM Ediciones.

- Robinson, M. S. (2001). *The microfinance revolution: Sustainable finance for the poor*. World Bank.
- Sen, A. (2000). *Development as freedom*. Anchor Books. https://docs.google.com/folderview?id=0Bx0BGKT8YbRIQU1JT2p5ODNEa28&usp=drive_web&tid=0Bx0BGKT8YbRIbktWUFBSU9CYmc.
- Singer, P. (2002). *Introdução à economia solidária*. Fundação Perseu Abramo.
- Stiglitz, J. E. (2002). *El malestar en la globalización*. Taurus. <https://periferias1.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/06/el-malestar-de-la-globalizacion-stiglitz.pdf>
- Stiglitz, J. E. and Weiss, A. (1981). Credit rationing in markets with imperfect information. *The American Economic Review*, 71(3), 393-410.
- World Bank (2014). *Global Financial Development Report 2014: Financial Inclusion*. World Bank.
- Yunus, M. (2007). *Banker to the poor: Micro-lending and the battle against world poverty*. PublicAffairs.