

Reconfiguración normativa y desafíos de medición de las cajas de ahorro y cajas comunales en Ecuador tras la Resolución JPRF-F-2025-0154

Regulatory reconfiguration and measurement challenges for savings banks and community banks in Ecuador following Resolution JPRF-F-2025-0154

Reconfiguração regulatória e desafios de medição para caixas econômicas e bancos comunitários no Equador após a Resolução JPRF-F-2025-0154

Espinoza Párraga, Leonela Elayne

Universidad Estatal de Milagro

lespinozap2@unemi.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0009-3105-4910>



Espinoza Párraga, Nohelia María

UE. Mateo Celestino Espinoza Castro

nohelia.espinoza@docentes.educacion.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0000-2897-8586>



DOI / URL: <https://doi.org/10.55813/gaea/ccri/v6/n2/1217>

Como citar:

Espinoza Párraga, L. E., & Espinoza Párraga, N. M. (2025). Reconfiguración normativa y desafíos de medición de las cajas de ahorro y cajas comunales en Ecuador tras la Resolución JPRF-F-2025-0154. *Código Científico Revista De Investigación*, 6(2), 577–594.

Recibido: 23/11/2025

Aceptado: 15/12/2025

Publicado: 31/12/2025

Resumen

Este artículo analiza la reconfiguración normativa de las cajas comunales y cajas de ahorro en Ecuador y su impacto sobre la visibilidad de estas entidades dentro del sistema financiero popular y solidario. El estudio describe los cambios introducidos en 2025 y caracteriza el conjunto de cajas registradas, para identificar avances y limitaciones en supervisión e información disponible. Se aplica un análisis documental del marco constitucional, legal y reglamentario, complementado con el procesamiento descriptivo de la nómina informativa de cajas comunales y cajas de ahorro, que reúne 681 registros hasta el veintiuno de mayo de 2025. Los resultados muestran el paso de un régimen basado en el autocontrol y en un registro informativo hacia un esquema que exige personalidad jurídica, estructura mínima de gobierno y catastro público, además de una distribución territorial concentrada y un aumento notable de inscripciones en 2024 y el primer quimestre de 2025. Este comportamiento se interpreta como un efecto de anticipación a la moratoria para la creación de nuevas cajas. Se concluye que la reforma amplía las condiciones formales para la supervisión, pero mantiene importantes vacíos de información financiera que impiden dimensionar con precisión el peso agregado de estas entidades.

Palabras clave: moratoria regulatoria, cajas comunales y cajas de ahorro, regulación financiera, economía popular y solidaria, inclusión financiera.

Abstract

This article analyzes the regulatory reconfiguration of community banks and savings banks in Ecuador and its impact on the visibility of these entities within the popular and solidarity-based financial system. The study describes the changes introduced in 2025 and characterizes the set of registered credit unions to identify advances and limitations in supervision and available information. A documentary analysis of the constitutional, legal, and regulatory framework is applied, complemented by descriptive processing of the information list of community credit unions and savings banks, which includes 681 records as of May 21, 2025. The results show the transition from a regime based on self-regulation and an information registry to a scheme that requires legal personality, a minimum governance structure, and a public registry, as well as a concentrated territorial distribution and a notable increase in registrations in 2024 and the first quarter of 2025. This behavior is interpreted as an effect of anticipation of the moratorium on the creation of new credit unions. It is concluded that the reform expands the formal conditions for supervision but maintains significant gaps in financial information that prevent the aggregate weight of these entities from being accurately assessed

Keywords: regulatory moratorium, community credit unions and savings banks, financial regulation, popular and solidarity economy, financial inclusion.

Resumo

Este artigo analisa a reconfiguração regulatória dos bancos comunitários e caixas económicas no Equador e o seu impacto na visibilidade dessas entidades dentro do sistema financeiro popular e solidário. O estudo descreve as mudanças introduzidas em 2025 e caracteriza o conjunto de cooperativas de crédito registadas para identificar avanços e limitações na supervisão e nas informações disponíveis. É aplicada uma análise documental do quadro constitucional, legal e regulatório, complementada pelo processamento descritivo da lista de informações das cooperativas de crédito comunitárias e caixas económicas, que inclui 681 registos em 21 de maio de 2025. Os resultados mostram a transição de um regime baseado na autorregulação e num registo de informações para um esquema que exige personalidade jurídica, uma estrutura mínima de governança e um registo público, bem como uma

distribuição territorial concentrada e um aumento notável nos registos em 2024 e no primeiro trimestre de 2025. Esse comportamento é interpretado como um efeito da antecipação da moratória sobre a criação de novas cooperativas de crédito. Conclui-se que a reforma amplia as condições formais de supervisão, mas mantém lacunas significativas nas informações financeiras que impedem a avaliação precisa do peso agregado dessas entidades.

Palavras-chave: moratória regulatória, cooperativas de crédito comunitárias e caixas económicas, regulamentação financeira, economia popular e solidária, inclusão financeira.

Introducción

La Constitución de la República del Ecuador reconoce al sistema económico social y solidario y establece que el Sector Financiero Popular y Solidario (SFPS) se compone de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro. La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS) desarrolla este mandato y especifica que las cajas y bancos comunales y las cajas de ahorro forman parte del SFPS, se integran por personas naturales que realizan aportes económicos y, en lo no previsto de forma específica, se rigen por las disposiciones generales de la ley.

Las normas sectoriales vigentes definen a las cajas de ahorro y cajas comunales como entidades financieras de la economía popular y solidaria que operan exclusivamente con sus socios, se financian con aportes en calidad de ahorros y canalizan créditos únicamente hacia esos mismos socios, sobre la base de un vínculo común verificable de tipo territorial, laboral, gremial o asociativo. Esta configuración las diferencia de las instituciones bancarias y de las cooperativas de mayor tamaño y les confiere un papel particular en el financiamiento de hogares, microemprendimientos y unidades productivas localizadas en territorios rurales y periurbanos, con acceso limitado a servicios financieros tradicionales. Estudios recientes muestran que las cajas de ahorro y crédito contribuyen a democratizar el acceso al ahorro y al crédito dentro de la economía popular y solidaria, aunque enfrentan debilidades en gestión financiera, gobernanza y sostenibilidad de largo plazo(Proaño-Altamirano et al., 2024).

La literatura nacional que aborda estas organizaciones se concentra, principalmente, en tres ejes. En primer lugar, diagnósticos integrales desde la perspectiva financiera y de la

economía popular y solidaria, que analizan fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de las cajas de ahorro y crédito, así como su contribución al desarrollo local (Proaño-Altamirano, et al., 2024). En segundo lugar, se encuentran estudios de casos que describen la implementación de cajas de ahorro o cajas comunales en comunidades rurales, asociaciones productivas o empresas de economía popular y solidaria, y evidencian mejoras en la capacidad de inversión, en la gestión del dinero y en los mecanismos de autogestión comunitaria (Chacaguasay, 2023). En tercero, se desarrollan análisis que resaltan el rol de estas entidades como alternativa de inclusión financiera frente a las barreras de acceso al sistema bancario, al tiempo que señalan desafíos relacionados con el marco normativo, la gestión y la protección de los usuarios (Proaño-Altamirano et al., 2024 y Garcés Quimuña, 2025)

A pesar de su relevancia social, económica, las cajas de ahorro y cajas comunales mantienen hasta hace poco una posición periférica en el apartado regulatorio y estadístico. La LOEPS y su reglamento las reconocen formalmente; sin embargo, durante años el énfasis de la supervisión y de la producción de estadísticas se concentra en las cooperativas de ahorro y crédito y en las mutualistas de vivienda (Asamblea Nacional del Ecuador, 2011). La propia información estadística del SFPS se construye, principalmente, a partir de registros administrativos de cooperativas y otras entidades mayores, mientras que las cajas se visibilizan sobre todos a través de la Nómina Informativa de Cajas Comunales y Cajas de Ahorro, que registra su existencia, localización y vínculo común, pero no consolida datos públicos de activos, depósitos o cartera de crédito. (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2025). En consecuencia el mundo de las cajas de ahorro, se caracteriza por una importante práctica evidente y, al mismo tiempo, por vacíos estadísticos que impiden dimensionar con presión su peso agregado dentro del SFPS.

En este contexto, la aprobación en 2025 de una nueva Norma General de Cajas Comunales y Cajas de Ahorro (Resolución JPRF-F-2025-0154), junto con una norma de

control específica para la constitución, gobierno y liquidación de estas entidades emitida por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, redefine el marco de constitución, operación y liquidación de las cajas, incopora límites cuantitativos e introduce exigencias reforzadas de registro, estructura interna y mecanismo de autocontrol (Junta de Política y Regulación Financiera, 2025; Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2025). Sin embargo, la literatura disponible todavía no analiza de manera sistemática cómo esta reconfiguración normativa se relaciona con los vacíos de información estadística existente ni qué implicaciones tiene para la medición del aporte de las cajas dentro del sector financiero popular y solidario (Proaño-Altamirano, et al., 2024 y Garcés Quimúña, 2024).

Frente a este problema, el artículo plantea como hipótesis que la nueva normativa tiende a mejorar las condiciones de supervisión y transparencia de las cajas de ahorro y cajas comunales, pero solo contribuye de forma parcial a superar los vacíos de información mientras no se consoliden sistemas de reporte y difusión de datos específicos sobre su actividad financiera. En concordancia, el objetivo principal del estudio es analizar la reconfiguración normativa de las cajas de ahorro y cajas comunales en Ecuador a partir de las reformas de 2025, identificando los desafíos que este marco plantea para la generación de estadísticas financieras que permitan cuantificar su peso dentro del sector financiero popular y solidario ecuatoriano

Metodología

El estudio se diseñó como una investigación no experimental, en enfoque cualitativo con apoyo cuantitativo descriptivo, de nivel exploratorio-descriptivo y modalidad documental. El propósito metodológico consistió en analizar la reconfiguración normativa de las cajas de ahorro y cajas comunales en Ecuador y los desafíos que esta plantea para la generación de estadísticas financieras, a partir de fuentes jurídicas, administrativas y científicas disponibles en acceso público.

La población de análisis estuvo constituida por 3 conjuntos de materiales:

1. Normativa jurídico financiera nacional, relacionada con las cajas de ahorro y cajas comunales: Constitución de la República, Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, Código Orgánico Monetario y Financiero y resoluciones específicas de la Junta de Política y Regulación Financiera y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, en particular la resolución JPRF-F-2025-0154, que aprobó la nueva Norma General de Cajas Comunales y Cajas de Ahorro, y la resolución SEPS-IGT-IGS-IGJ-INSESF-INFMR-INSEPS-INGINT-2025-0148, que expidió la norma de control para la constitución, gobierno y liquidación de estas entidades.
2. Registros administrativos del sector financiero popular y solidario, con énfasis en la nómina informativa de cajas comunales y cajas de ahorro que la SEPS puso a disposición en su portal institucional, y en la información sobre trámites de inscripción y adecuación de estatutos vinculados a estas entidades.
3. Producción científica y técnica, sobre cajas de ahorro y cajas comunales en Ecuador, publicada entre 2010 y 2025 en revistas académicas, tesis de posgrado y documentos de trabajo institucional.

En cuanto al método de análisis se combinó técnicas cualitativas de análisis de contenido con estadística descriptiva básica:

1. Análisis jurídico documental.

La normativa identificada se sometió a una lectura analítica orientada a reconstruir la evolución del marco regulatorio de las cajas de ahorro y cajas comunales. Se elaboraron cuadros de doble entrada en los que se compararon, para cada etapa normativa, definiciones legales, ámbitos de aplicación, requisitos de constitución, límites operativos, mecanismos de control y disposiciones sobre información de registro.

2. Análisis de la nómina de cajas

Los datos depurados de la nómina se analizaron mediante estadística descriptiva, con el propósito de caracterizar la distribución de las cajas según las variables disponibles en el registro administrativo: número de registro, denominación de la entidad, estado, fecha de registro, provincia, cantón, parroquia, dirección de domicilio y descripción del vínculo común.

El procesamiento se realizó en una hoja de cálculo electrónica en la que se construyeron tablas y gráficos de barras para describir la concentración de cajas por provincia y cantón, así como la diversidad de vínculos comunes declarados. Para generar cruces entre los datos, con el fin de identificar patrones territoriales y organizativos.

3. Análisis de contenido de la literatura científica

Los artículos, tesis y documentos técnicos seleccionados se sometieron a un análisis de contenido temático. Se definieron categorías iniciales relacionadas con: rol de las cajas en la e inclusión financiera, fortalezas y debilidades institucionales, riesgos identificados, vacíos de información y recomendaciones de políticas. Estas categorías se refinaron de manera iterativa a medida que avanzó la lectura, se registraron ejemplos textuales representativos. Posteriormente, los resultados del análisis de contenido se contrastaron con los hallazgos del análisis normativo y de la nómina con el fin de identificar convergencias y divergencias entre el marco regulatorio formal, la realidad estadística disponible y la evidencia empírica reportada en la literatura.

La investigación se basó exclusivamente en fuentes secundarias de acceso público, por lo que no involucró experimentos con personas ni recopilación de datos de carácter personal o sensibles. No obstante, se respetaron los principios de integridad académica y de propiedad intelectual mediante la citación completa y adecuada de todas las fuentes utilizadas y la reproducción fiel de los contenidos normativos y bibliográficos consultados.

Resultados

Cambios identificados en el marco normativo

El análisis comparativo del marco normativo mostró que, a partir de 2025, el régimen aplicable a las cajas comunales y cajas de ahorro experimentó un cambio estructural. En el periodo previo, estas entidades se regían por la sección XVI, de la Norma General de Cajas Comunales y Cajas de Ahorro, de la Codificación de resoluciones monetarias, financieras, de valores y seguros, que la sometía al autocontrol previsto en el Código Orgánico Monetario y Financiero (COMF) y limitaba el rol de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) a facilitar su registro en una nómina informativa. Con la emisión de la resolución JPRF-F-2025-0154 y de la norma de control SEPS-IGT-IGS-IGJ-INSESF-INFMR-INSEPS-INGINT-2025-0148, se observó la definición explícita de las cajas como entidades financieras de la economía popular y solidaria, y la exigencia de personalidad jurídica otorgada por la autoridad de control, la creación de un catastro público y el reforzamiento de las facultades de supervisión y sanción de la SEPS.

Estos hallazgos se sintetizaron en la tabla 1, en la cual se contrastaron, para los principales aspectos del diseño institucional, las disposiciones del régimen previo con las establecidas por el marco normativo vigente. Como se muestra en la tabla el tránsito desde un esquema basado en el auto control y el registro nominal hacia uno centrado en el catastro, la supervisión y los límites cuantitativos configuró un cambio sustantivo del tratamiento regulatorio de las cajas comunales y cajas de ahorros en el Ecuador.

Tabla 1

Comparación sintética del régimen previo y régimen vigente de cajas comunales y cajas de ahorro.

Aspecto	Régimen previo, hasta 2024	Régimen vigente desde 2025
Tipo de entidad y control	Cajas reconocidas en Constitución/LOEPS; regulada por la Sección XVI de la Norma General de Cajas Comunales y Cajas de Ahorro. Se sometían al autocontrol previsto en el COMF; la SEPS no realizaba control ni supervisión, solo facilitaba el registro en la nómina.	Cajas definidas expresamente como entidades financieras de la economía popular y solidaria. La SEPS actúa como organismo de control, con facultades de supervisión, requerimiento de información y sanción.

Personalidad jurídica y registro	No requerían personalidad jurídica otorgada por autoridad pública para operar; bastaba la identificación por denominación y su inscripción en una nómina informativa.	Deben contar con personalidad jurídica conferida por la SEPS y constar en un catastro público de cajas comunales y de ahorro, con información mínima obligatoria y actualización bajo responsabilidad de la Superintendencia.
Vínculo común y ámbito de acción	Se reconocía el vínculo común territorial para las CC y el vínculo gremial, institucional, laboral, familiar o barrial para cajas de ahorro.	Se mantiene la distinción, pero se precisa y refuerza la obligación de verificar y documentar el vínculo común, delimitando el ámbito territorial o asociativo en el cual la caja puede operar.
Operaciones y límites financieros	Se permitía operar con aportes de socios y otorgar créditos a socios, sin captar fondos de terceros. La Sección XVI no fijaba un límite cuantitativo explícito de activos.	Solo pueden captar depósitos a la vista de socios y otorgar créditos exclusivamente a socios. Se fija un límite máximo de activos de \$400.000 y una estándar a la exposición por socio y a los saldos de ahorro individuales respecto al total de depósitos.
Seguro de depósitos y expansión del sector	La cobertura por seguro de depósitos no se recogía de forma explícita en la Sección XVI; no existía moratoria general para la constitución de nuevas cajas	Se establece de manera expresa que los depósitos en cajas no están cubiertos por el seguro de depósitos y que estas no aportan al Fondo de Liquidez. Se introduce una moratoria que impide constituir, catastrar u otorgar personalidad jurídica a nuevas cajas hasta que la Junta levante esta restricción.

Nota: (Autores, 2025).

Caracterización descriptiva de la nómina de cajas de ahorros y cajas comunales

El procesamiento de la nómina informativa permitió identificar 681 registros correspondientes a cajas comunales y cajas de ahorro. De ellos, 677 registros que representan el 99,4% figuraron con estado activo, solo tres que resultan ser el 0,4% constaron en registro y solo uno de los registros que indica que su estado es convertido.

En relación con la fecha de registro, tenemos la tabla 2 donde se observa que las cajas incluidas en la nómina se registraron entre el 18 de octubre de 2021 y el 21 de mayo de 2025. Al agrupar por año, se obtuvo que 17 cajas que representan el 2,5% se registraron en 2021, 89 que son el 13,1% en 2022, 123 de ellas que ascienden al 18,1% en 2023, para llegar a 267 el 39,2% de todas en 2024 y también representativo las 185 del 2025 que se llevan el 27,2%. Estos valores mostraron que la mayor parte de los registros se concentró en 2024 y en los primeros meses de 2025.

Tabla 2*Distribución por año de registro*

Año	No. de cajas registradas	En proporción al todo
2021	17	2,50%
2022	89	13,07%
2023	123	18,06%
2024	267	39,21%
2025	185	27,17%
Total	681	100%

Nota: (Autores, 2025).

Desde el punto de vista territorial, la nómina incluyó cajas localizadas en las 24 provincias del país. La tabla 3 presenta la distribución de cajas comunales y cajas de ahorro por provincia. Como se muestra, las provincias con mayor número de cajas fueron Pichincha, Imbabura y Tungurahua. En conjunto, estas tres provincias concentraron aproximadamente el 60,8% de las cajas incluidas en la nómina. Les siguieron Cotopaxi y Chimborazo, mientras que en el resto de provincias el número de cajas fue considerablemente menor.

Tabla 3*Distribución de cajas comunales y cajas de ahorro por provincia*

Provincia	Número de cajas	En proporción al todo
Azuay	10	1,47%
Bolívar	7	1,03%
Carchi	8	1,17%
Cañar	7	1,03%
Chimborazo	46	6,75%
Cotopaxi	66	9,69%
El Oro	14	2,06%
EsmERALDAS	2	0,29%
Galápagos	3	0,44%
Guayas	23	3,38%
Imbabura	144	21,15%
Loja	37	5,43%
Los Ríos	5	0,73%
Manabí	14	2,06%
Morona Santiago	1	0,15%
Napo	2	0,29%
Orellana	6	0,88%
Pastaza	2	0,29%
Pichincha	161	23,64%
Santa Elena	7	1,03%
Santo Domingo de los Tsáchilas	3	0,44%
Sucumbíos	1	0,15%
Tungurahua	109	16,01%
Zamora Chinchipe	3	0,44%
Total	681	100%

Nota: (Autores, 2025).

Vínculo común declarado por las cajas de ahorros y cajas comunales

La revisión del campo descriptivo de vínculo común mostró que las cajas definieron su base social mediante textos libres que describen el criterio de pertenencia. Con el fin de sintetizar estos textos, se aplicó una codificación por palabras clave y se agruparon los registros en cinco categorías analíticas: vínculos de tipo territorial, asociativo-gremial, familiar, laboral y otros.

Como se observa en la tabla 4, la categoría más frecuente fue la territorial, que reunió a 424 cajas, acumulando un 62% cuyas descripciones aludieron a residentes o habitantes de un barrio, comunidad, comuna o parroquia específica. En segundo lugar se ubicó la categoría asociativo-gremial, con 80 cajas que representan el 11,7%, en las que el vínculo común se definió por pertenecer a asociaciones, cooperativas, organizaciones productivas o grupos de consumidores. La categoría familiar comprendió 58 cajas, solo el 8,5%, cuya pertencia se delimitó por formar parte de un mismo grupo familiar, mientras que la categoría laboral agrupó 49 cajas, que resultan ser el 7,2%, integradas por trabajadores de un mismo sector, empleador o institución. Finalmente, 70 cajas esto es el 10,3% se clasificaron en la categoría otro, ya sea porque el texto no permitió una asignación clara o porque combinó más de un criterio de pertenencia.

Tabla 4*Cajas Comunales y cajas de ahorro según categoría de vínculo común*

Categoría de vínculo común	Número de cajas	Porción del todo
Territorial	424	62,3%
Asociativo-gremial	80	11,7%
Otro	70	10,3%
Familiar	58	8,5%
Laboral	49	7,2%
Total	681	100%

Nota: (Autores, 2025).

Información no disponible en las fuentes analizadas

Finalmente, en contraste entre la normativa revisada y la información contenida en la nómina mostró que, si bien la nueva Norma General y la norma de control de la SEPS establecieron obligaciones de registro y de remisión de información, las fuentes píublicas utilziadas no incluyeron datos detallados sobre montos de activos, volumen de depósitos, carteras de crédito, morosidad u otros indicadores financieros de las cajas. Tampoco se encontró en la nómina información sobre variables socioeconómicas de los socios o sobre el volumen de operaciones anuales.

Este resultado indicó que el análisis cuantitativo del peso financiero de las cajas comunales y cajas de ahorro continuó limitado a la información estructural disponible, mientras que la evaluación de su importancia económica agregada requirió datos que aún no se encontraban accesibles en los registros públicos consultados

Discusión

El análisis del marco regulatorio muestra que, a partir de 2025, el tratamiento jurídico de las cajas comunales y cajas de ahorro se configura de manera profunda. El esquema previo, basado en la Sección XVI de la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras de Valores y Seguros, descansa explícitamente en el autocontrol y asigna a la Superintendencia de Economía Popular y solidaria (SEPS) un rol limitado al registro en una nómina informativa. En cambio, la Resolución JPRF-F-2025-0154 y la norma de control de 2025 definen a las cajas como entidades financieras de la economía popular y solidaria; exigen personalidad jurídica otorgada por la SEPS, crean un catastro público y refuerzan las facultades de supervisión y sanción. Esta reconfiguración normativa se alinea con los diagnósticos previos que señalan debilidades en gobernanza, control interno y transparencia en las cajas de ahorro ecuatorianas.

Desde la perspectiva de la literatura, este giro regulatorio se interpreta como un intento de corregir vulnerabilidades identificadas en estudios que describen a las cajas como actores

clave para la inclusión financiera, pero operando con estructuras organizativas frágiles y escasa visibilidad frente a la autoridad de control. El establecimiento de límites cuantitativos, la formalización de órganos de gobierno y la obligación de registro en catastro contribuyen a reducir algunos de estos riesgos. No obstante, la exclusión expresa de las cajas del seguro de depósito y del fondo de liquidez mantiene una simetría de protección respecto de otras entidades del sector financiero popular y solidario, lo que puede reproducir precisamente la vulnerabilidad de los ahorros de los hogares y unidades productivas que se pretende proteger.

Los resultados empíricos sobre la nómina informativa muestran que el universo de cajas registradoras es amplio y se encuentra territorialmente concentrado. La presencia dominante en provincias como Pichincha, Imbabura y Tungurahua sugiere una articulación estrecha con territorios donde la economía popular y solidaria y las formas comunitarias de organización tienen mayor densidad histórica. Esta concentración resulta coherente con el análisis de entidades financieras comunitarias en el cantón Cayambe (provincia de Pichincha) presentado por Ulcuango (2016), quien evidencia el papel de las estructuras comunitarias de ahorro y crédito en la sierra ecuatoriana. Al mismo tiempo la existencia de cajas en todas las provincias indica que el fenómeno excede los casos emblemáticos analizados en la literatura y configura una red nacional de organizaciones financieras de base, aunque con intensidades muy distintas según el territorio.

Particularmente relevante la dinámica temporal de los registros. El hecho de que el 39.2% de las cajas se inscriba en 2024 y el 27.2% en los primeros meses de 2025, hasta el corte del 21 de mayo, indica una fuerte concentración de inscripciones en la antesala y en el corto periodo de vigencia del régimen previo durante 2025. Este patrón se interpreta como un efecto de anticipación a la moratoria, caracterizado por la concentración de registros en el período inmediatamente anterior al cierre del catastro para nuevas cajas comunales y cajas de ahorro dispuesto por la Resolución JPRF-F-2025-0154. En otras palabras, el comportamiento

observado sugiere que la expectativa de un cambio regulatorio y de la imposibilidad de constituir nuevas cajas una vez vigente la moratoria incentiva la creación o regularización de entidades en ese intervalo, lo que plantea interrogantes sobre cómo las decisiones normativas inciden en el ritmo y la forma de expansión del universo de cajas.

En relación con la hipótesis de trabajo, la evidencia respalda parcialmente la idea de que la nueva normativa mejora las condiciones formales para la supervisión y la transparencia de las cajas, pero no resuelve de manera integral los vacíos de información estadística. La exigencia de catastro y la definición de obligaciones de reporte constituyen un avance respecto del régimen anterior sin embargo la versión analizada de la nómina sólo contiene datos estructurales como la identificación, localización su estado y vínculo común, y no incorpora información sobre activos, depósitos, cartera de crédito, morosidad u operaciones anuales. Esta limitación impide medir el peso financiero agregado de las cajas dentro del sector financiero popular y solidario y coincide con advertencias previas sobre la invisibilidad estadística de estas entidades en las operaciones oficiales del sector.

El alcance de los resultados se circscribe, por tanto, a la dimensión normativa y estructural: el estudio permite describir cómo se reconfigura el régimen jurídico y cómo se distribuye el universo de cajas reconocidas oficialmente, pero no puede evaluar su desempeño financiero ni su contribución cuantitativa al crédito y al ahorro nacional. Además, el análisis se apoya en un único reporte de la nómina con corte a mayo de 2025, por lo que no captura eventuales depuraciones posteriores del catastro. Estas limitaciones abren líneas claras para investigaciones futuras: el desarrollo de series estadísticas financieras específicas para cajas; estudio de caso que combinen información contable interna con indicadores de inclusión financiera; y análisis comparados entre cajas que permanecen como tales y cajas que se convierten en otras figuras del sector, a fin de comprender mejor los trayectos de formalización y escalamiento organizativo.

En conjunto, la discusión sitúa los hallazgos en doble plano. Por un lado, la reforma normativa de 2025 se presenta como un esfuerzo necesario de ordenamiento y control sobre un segmento que maneja recursos de hogares y comunidades en condiciones de baja protección institucional. Por otro lado, la moratoria a la constitución de nuevas cajas y la persistencia de vacíos estadísticos revelan que el fortalecimiento regulatorio no se traduce automáticamente en mejores condiciones para la expansión invisibilización del mundo de las cajas de ahorro. Esta tensión constituye un campo fértil para futuras investigaciones y para el diseño de políticas públicas que busquen equilibrar prudencia financiera, autonomía comunitaria e inclusión.

Conclusión

El estudio evidencia que la normativa aprobada en 2025 configura un cambio estructural en el tratamiento de las cajas comunales y cajas de ahorro en Ecuador. El paso de un régimen basado en autocontrol, sin supervisión directa por parte de la autoridad, a otro que exige personalidad jurídicas, catastro público y estructura mínima de gobierno, crea un marco formal más favorable para la supervisión y la transparencia de estas entidades. En este sentido, se cumple el objetivo de describir y analizar la reconfiguración normativa reciente, Mostrando que las cajas dejan de ocupar una posición casi periférica en el ordenamiento jurídico para integrarse de manera más explícita al sistema financiero popular y solidario.

Al mismo tiempo, la caracterización de la nómina informativa revela que el universo de cajas reconocidas oficialmente es amplio, territorialmente concentrado y dinámico. La fuerte presencia en determinadas provincias y la diversidad de vínculos comunes dan cuenta de que las cajas se consolidan como organizaciones financieras de base comunitaria, que se articulan con trayectorias previas de organización social y de economía popular y solidaria. La concentración de registros en 2024 y en los primeros meses del 2025, inmediatamente antes de la entrada en vigor de la moratoria para la constitución de nuevas cajas, se interpreta como un

efecto de anticipo a dicho cierre normativo, lo que muestra hasta qué punto las decisiones regulatorias inciden en el ritmo de creación y formalización de estas entidades.

Los hallazgos permiten confirmar sólo de manera parcial la hipótesis planteada. La nueva regulación amplía las condiciones formales para la supervisión y el control, pero no elimina los vacíos de información estadística que impiden dimensionar con precisión el peso financiero de las cajas dentro del sector financiero popular y solidario. El catastro disponible continúa limitado a datos estructurales y territoriales, sin incorporar indicadores sobre activos, depósitos, cartera o calidad de la cartera. En consecuencia, la capacidad del Estado, de la academia y de las propias organizaciones para evaluar el aporte real de las cajas de ahorro, al crédito y a la inclusión financiera sigue siendo restringida.

El principal aporte de esta investigación radica en integrar, en un mismo análisis, la reconfiguración normativa y la evidencia empírica de la nómina oficial, visibilizando un segmento del sistema financiero popular y solidario que suele permanecer en los márgenes de las estadísticas y del debate académico. El trabajo muestra que el fortalecimiento regulatorio no es neutro: por un lado, contribuye a ordenar y formalizar un universo amplio de organizaciones; por otro, introduce una moratoria que limita el ingreso de nuevas cajas y mantiene sin resolver la falta de información financiera pública sobre las existentes.

A partir de estos resultados se abren varias líneas de trabajo futuras. Resulta necesario desarrollar sistemas de reporte y difusión estadística específica para las cajas, que permitan analizar su desempeño financiero y su incidencia en inclusión financiera a nivel territorial. También se vuelve pertinente estudiar, mediante enfoques de caso, cómo las cajas se adaptan al nuevo régimen, qué trayectoria siguen aquellas que se convierten en otras figuras institucionales y cuáles son los efectos concretos de la moratoria sobre la organización comunitaria del ahorro y el crédito. De este modo, la investigación no sólo cumple con su

objetivo inicial, sino que plantea una agenda para profundizar el conocimiento sobre el mundo de las cajas de ahorro en Ecuador.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2011). *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario*. Registro Oficial 444, 10 de mayo de 2011. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_econ.pdf
- Benítez Herrera, E. A., Mejía, R., & Olmedo, W. (2020). Finanzas Solidarias y el Fortalecimiento de los Circuitos Económicos Solidarios Interculturales en la Comunidad de Oyacachi, Ecuador. *Economía*, 72, 103–118. <https://revistadigital.uce.edu.ec/index.php/ECONOMIA/article/view/2623>
- Castro Medina, A. (2018). *Economía Popular y Solidaria: ¿Realidad o Utopía? Caracterización de las Entidades de Fomento*. Editorial Abya-Yala. <https://doi.org/10.7476/9789978104903>
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial Suplemento 449 de 20 de octubre de 2008. https://media.unesco.org/sites/default/files/webform/mhm001/ecuador_constitucionpo_08_spaorof.pdf
- Cordero-Paredes, A. G., & Navas-Montes, Y. (2023). Cultura Financiera para la Promoción del Cooperativismo Moderno en la Población del Sector Rural de la Provincia Cotopaxi, 2021. *Revista de Investigación SIGMA*, 10(2). <https://doi.org/10.24133/ris.v10i02.3122>
- Dávila Pantoja, M. J., & Malo, N. (2014). *Hacia una Caracterización de la Economía Popular y Solidaria en el Ecuador*. Ministerio de Inclusión Económica y Social. https://info.inclusion.gob.ec/infomies/descargas_documentos/INVESTIGACIONES/ASEGURAMIENTO_NO_CONTRIBUTIVO/HACIA%20UNA%20CARACTERIZACION%20DE%20LA%20ECONOMIA%20POPULAR%20Y%20SOLIDARIA%20EN%20EL%20ECUADOR.pdf
- Garcés Quimuña, D. I. (2025). 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. *GADE: Revista Científica*, 4(7), 348–366. <https://doi.org/10.63549/rg.v4i7.582>
- Hidalgo-Romero, P. D., Pulgar-Salazar, M. E., & Coral-Guerrero, C. A. (2024). El ADN de la Economía Popular y Solidaria en Ecuador: Explorando las Características Clave de un Sistema Económico Alternativo. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 146, e93671. <https://doi.org/10.5209/reve.93671>
- Jácome Estrella, H. D. J. (2021). *Inclusión Financiera en Ecuador: El Cooperativismo de Ahorro y Crédito como Alternativa* [Tesis doctoral, Universidad de Santiago de Compostela]. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstreams/b93b2740-86ba-4826-b4bf-2c10e8a88f45/download>
- Junta de Política y Regulación Financiera. (2025). *Resolución Nro. JPRF-F-2025-0154: Norma General de Cajas Comunales y Cajas de Ahorro*. Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros. <https://jprf.gob.ec/resolucion-nro-jprf-f-2025-0154/>
- Larco, F. (2021). *Evaluación de la Salud Financiera de los Segmentos del Sector Financiero Popular y Solidario a Través del Sistema CAMEL*. Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. https://www.seps.gob.ec/wp-content/uploads/Eval_Salud_Financiera_Segmentos_CAMEL_publicacion.pdf

- Presidencia de la República del Ecuador. (2012). *Decreto Ejecutivo 1061: Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria*. Registro Oficial Suplemento 648 de 27 de febrero de 2012. <https://derechoecuador.com/registro-oficial-no499-viernes-31-de-mayo-de-2019/>
- Proaño-Altamirano, G. E., Rosero-Jiménez, D. A., & Proaño-Altamirano, J. C. (2024). Cajas de Ahorros del Ecuador: Un Enfoque desde la Perspectiva Financiera y Economía Popular y Solidaria. *Multidisciplinary Latin American Journal (MLAJ)*, 2(3), 242–261. <https://doi.org/10.62131/MLAJ-V2-N3-015>
- Quintana, M. M. R., Cevallos, C., Andrade, M., & Guerra, C. (2025). Activos Improductivos y su Efecto en la Cobertura Patrimonial en las Cooperativas de Ahorro y Crédito del Segmento 3 del Ecuador, Período 2023–2024. *Esprint Investigación*. <https://rei.esprint.tech/index.php/esprint-investigacion/article/view/164>
- Red de Instituciones Financieras de Desarrollo. (2023). *Avances de la Inclusión Financiera en el Ecuador 2023*. RFD. <https://www.rfd.org.ec/blog/ultimo-estudio-sobre-la-inclusion-financiera-en-el-ecuador-2023>
- Red de Instituciones Financieras de Desarrollo. (2024). *Avances de la Inclusión Financiera en el Ecuador 2024*. RFD. <https://blog.rfd.org.ec/noticia/inclusion-financiera-en-ecuador-mas-acceso-pero-menos-uso-efectivo>
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2021). *Evaluación de la Inclusión Financiera y los Servicios Financieros Digitales en el Ecuador*. SEPS. <https://www.seps.gob.ec/wp-content/uploads/Evaluacio%CC%81n-de-la-Inclusio%CC%81n-Financiera-y-los-Servicios-Financieros-Digitales-en-el-Ecuador.pdf>
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2025a). *Constitución de Cajas Comunales y Cajas de Ahorro* (Trámite y Requisitos). Catálogo de Servicios ESFPS. <https://www.seps.gob.ec/catalogo-de-servicios/esfps/constitucion-de-cajas-comunales-y-cajas-de-ahorro/>
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2025b). *Nómina Informativa de Cajas Comunales y Cajas de Ahorro* (Conjunto de datos 2021–2025). Catálogo de Servicios ESFPS. <https://www.seps.gob.ec/catalogo-de-servicios/esfps/nomina-de-cajas-comunales-y-cajas-de-ahorro/>
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2025c). *Resolución No. SEPS-IGT-IGJ-INSESF-INFMR-INSEPS-INGINT-2025-0148: Norma de Control para la Constitución, Gobierno y Liquidación de Cajas Comunales y Cajas de Ahorro*. SEPS. <https://www.seps.gob.ec/wp-content/uploads/RESOLUCIO%CC%81N-No.-SEPS-IGT-IGJ-INSESF-INFMR-INSEPS-INGINT-2025-0148-signed-1.pdf>
- Ulcuango, O. M. R., & Ponce, R. Y. A. (2016). Análisis de las Entidades Financieras Comunitarias del Ecuador. *ECA Sinergia*, 7(2), 40–49. <https://revistas.utm.edu.ec/index.php/ECASinergia/article/view/352>