

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Economía, Ambiente y Territorio

Convocatoria 2024-2025

Tesina para obtener el título de Especialización en Inclusión Financiera y Gestión de
Cooperativas de Ahorro y Crédito

PROYECTO DE FORTALECIMIENTO DE LA NORMA DE EDUCACIÓN FINANCIERA
DE LA SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA PARA
PROMOVER LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN ZONAS RURALES DEL ECUADOR

Henry Eduardo Narváez Albuja

Asesor: Roberto Javier Álvarez Gamboa

Lector: Raúl Eduardo Torres Fernández

Quito, agosto de 2025

Dedicatoria

Con el mayor cariño y amor, dedico este trabajo a mis padres por haberme brindado las mejores oportunidades posibles de formación académica; a mi hermana, quien me inspira a seguir creciendo humana y profesionalmente; a Stephanny por su amor y apoyo incondicional; a mis abuelos por sus enseñanzas y guía, especialmente a mi abuelo Nicolás, quien desde su partida ha inspirado cada paso; y, a todas aquellas personas que se encuentran excluidas del sistema financiero formal y se pretende beneficiar con este trabajo.

Índice de contenidos

Resumen	9
Agradecimientos	11
Introducción.....	12
Capítulo 1. Revisión de la literatura.....	15
1.1. Marco normativo	15
1.1.1. Constitución de la República del Ecuador	16
1.1.2. Código Orgánico Monetario y Financiero	18
1.1.3. Estrategia Nacional de Inclusión Financiera	18
1.1.4. Estrategia Nacional de Educación Financiera	20
1.1.5. Norma de Control sobre los Principios y Lineamientos de Educación Financiera	20
1.2. Inclusión financiera	21
1.2.1. Definición e importancia	22
1.2.2. Dimensiones	24
1.2.3. Barreras para la inclusión financiera	27
1.3. Definición y objetivo de la educación financiera	32
1.3.1. Educación financiera en el contexto rural	33
1.3.2. Educación financiera en comunidades rurales	34
1.4. Cooperativas de ahorro y crédito y su importancia para la inclusión financiera	39
1.4.1. Rol de las cooperativas en la inclusión y educación financiera	40
1.4.2. Estrategias de las cooperativas para fomentar la educación financiera en zonas rurales	41
Capítulo 2. Definición del problema.....	43
2.1. Diagnostico situacional	44

2.1.1. Análisis del entorno.....	45
2.1.2. Matriz de diagnóstico situacional.....	49
2.2. Justificación del proyecto.....	51
2.2.1. Causas del problema.....	52
2.2.2. Efectos del problema.....	54
2.2.3. Matriz de involucrados.....	56
2.2.4. Árbol del problema.....	58
2.3. Objetivos y alternativas del proyecto.....	60
2.3.1. Objetivo general y específicos.....	60
2.3.2. Árbol de objetivos.....	61
2.3.3. Selección de alternativas.....	63
2.3.4. Diagrama de alternativas.....	66
2.3.5. Estructura analítica del proyecto.....	67
Capítulo 3. Desarrollo metodológico	71
3.1. Matriz de marco lógico	71
3.2. Plan operativo.....	76
3.3. Presupuesto del proyecto.....	82
3.4. Evaluación ex ante	86
3.4.1. Análisis de pertinencia	86
3.4.2. Análisis de viabilidad política.....	88
3.4.3. Análisis de consistencia interna	90
Conclusiones	92
Recomendaciones.....	93

Referencias.....95

Lista de ilustraciones

Gráficos

Gráfico 1.1. Autoexclusión	37
Gráfico 2.1. Diagrama de causas.....	53
Gráfico 2.2. Diagrama de efectos.....	55
Gráfico 2.3. Matriz de involucrados.....	57
Gráfico 2.4. Árbol del problema	59
Gráfico 2.5. Árbol de objetivos	62
Gráfico 2.6. Diagrama de alternativas.....	66
Gráfico 2.7. Estructura analítica del proyecto.....	68

Tablas

Tabla 1.1. Principales barreras de acceso, uso y calidad de servicios financieros.....	28
Tabla 1.2. Segmentación de cooperativas de ahorro y crédito.....	39
Tabla 2.1. Indicadores de acceso a tecnologías de la información y comunicación, julio de 2024.....	47
Tabla 2.2. Matriz de diagnóstico inicial.....	49
Tabla 2.3. Análisis de alternativas	63
Tabla 3.1. Matriz de marco lógico.....	72
Tabla 3.2. Plan operativo.....	76
Tabla 3.3. Presupuesto del proyecto.....	82
Tabla 3.4. Análisis de pertinencia del proyecto	86
Tabla 3.5. Matriz de viabilidad política	88
Tabla 3.6. Matriz de consistencia interna.....	90

Lista de abreviaturas y siglas

ACI: Alianza Cooperativa Internacional

BCE: Banco Central del Ecuador

CAEF: Comisión Asesora de Educación Financiera

CES: Consejo de Educación Superior

CGAP: Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres

COAC: Cooperativas de Ahorro y Crédito

COMYF: Código Orgánico Monetario y Financiero

EAP: Estructura Analítica del Proyecto

ENEF: Estrategia Nacional de Educación Financiera

ENIF: Estrategia Nacional de Inclusión Financiera

INEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos

JPRF: Junta de Política y Regulación Financiera

MINTEL: Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información

MML: Matriz de Marco Lógico

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

RFD: Red de Instituciones Financieras de Desarrollo

SEPS: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria

SENESYCT: Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesina

Esta tesina se registra en el repositorio institucional en cumplimiento del artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior que regula la entrega de los trabajos de titulación en formato digital para integrarse al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador, y del artículo 166 del Reglamento General Interno de Docencia de la Sede, que reserva para FLACSO Ecuador el derecho exclusivo de publicación sobre los trabajos de titulación durante un lapso de dos (2) años posteriores a su aprobación.

Quito, agosto de 2025

Resumen

El presente trabajo analiza la eficacia y pertinencia de la Resolución Nro. SEPS- IGT-IGS-IGJ-INFMR- INGINT-2024-0172 de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria por la cual emite la Norma de Control sobre los Principios y Lineamientos de Educación Financiera (en adelante, Norma de Control) para promover la inclusión financiera en zonas rurales del Ecuador. Este problema es de gran relevancia en el contexto actual, en el que zonas rurales se ven afectadas por barreras estructurales como la falta de conectividad, el analfabetismo digital y la autoexclusión que impiden el uso efectivo de servicios financieros formales.

El objetivo general del proyecto es proponer directrices para una reforma de la Norma de Control que incorporen mecanismos que promuevan efectivamente la inclusión financiera en zonas rurales mediante la adaptación de contenidos, metodologías y canales a las realidades tecnológicas y prácticas económicas de dichas zonas. Además, se plantea incorporar mecanismos de evaluación y retroalimentación de los programas de educación financiera que permitan hacerlos más efectivos con el tiempo.

La metodología empleada para diseñar el proyecto es el enfoque del marco lógico. Este enfoque permite desarrollar un análisis estructurado del problema mediante herramientas como el árbol de problemas, la matriz de involucrados, el árbol de objetivos y la matriz del marco lógico.

Siguiendo esta metodología, se elaboró un plan operativo, un presupuesto por fases y una evaluación ex ante del proyecto. Esta evaluación incluye el análisis de pertinencia, viabilidad política y consistencia interna del proyecto, de manera que se logra identificar el problema, los objetivos, las alternativas y las etapas para llevarlo a cabo.

Como conclusión principal se establecerá que la Norma de Control no responde adecuadamente a las condiciones y necesidades de las zonas rurales del Ecuador, pues los programas de educación financiera que deben brindar las Cooperativas de Ahorro y Crédito (COAC) dependen mayoritariamente de herramientas digitales, profundizando la exclusión financiera de los habitantes de dichas zonas. La situación de exclusión financiera de los habitantes de zonas rurales se perenniza por la falta de evaluación eficaz de los programas de educación financiera en estas zonas. El proyecto propuesto plantea una reforma normativa basada en un enfoque territorial que

reconozca las particularidades de cada región y fortalezca las capacidades técnicas de los actores del sistema.

Las principales recomendaciones del trabajo se centran en fortalecer la cooperación interinstitucional para mejorar la conectividad rural y en diseñar estrategias híbridas de educación financiera. También se ofrecen elementos para reformar la Norma de Control con criterios de adaptabilidad y territorialidad, y se establecen mecanismos de evaluación y retroalimentación de los programas de educación financiera.

Agradecimientos

Quiero expresar un profundo y sincero agradecimiento a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador y a quienes dirigen el prestigioso programa de Especialización en Inclusión Financiera y gestión de Cooperativas de Ahorro y Crédito. Agradezco especialmente a los profesores y profesoras que acompañaron este proceso, por su generosidad intelectual, y fomentar el debate de las necesidades y problemas del sector cooperativo.

Este programa académico ha representado en mí un espacio invaluable de reflexión sobre los problemas y desafíos del sector financiero popular y solidario, dejándonos a los estudiantes el compromiso de trabajar para superarlos.

Mi gratitud y admiración a mis compañeras y compañeros de clase, de quienes recibí importantes conocimientos y experiencias del sector financiero popular y solidario; y a mis colegas y amigos de la Asociación de Bancos Privados del Ecuador, quienes comparten su conocimiento y experiencia para contribuir a mi camino en el mundo financiero.

Introducción

En Ecuador, como en otras partes del mundo, las zonas rurales se enfrentan a importantes barreras que limitan el desarrollo económico y social de sus habitantes. Estas condiciones estructurales exigen respuestas políticas y normativas que tengan en cuenta las situaciones de conectividad, analfabetismo digital y otros fenómenos como la autoexclusión. Así, por ejemplo, es necesario adaptar la normativa para que los programas de educación financiera, que son un medio idóneo para lograr la inclusión financiera de las personas, se desarrollen correctamente.

Las cifras oficiales demuestran que la exclusión financiera en las zonas rurales del Ecuador responde a múltiples factores estructurales que limitan el acceso efectivo a educación financiera. Según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, 2024), solo el 48,1% de los hogares rurales tiene acceso a internet, frente al 73,6% en zonas urbanas, y apenas el 42% de las personas en el área rural cuenta con un teléfono inteligente, frente al 64,9% en áreas urbanas. La cifra que más impacta y preocupa es el indicador de analfabetismo digital, en el que sólo el 1,9% de la población urbana presenta esta condición, mientras que en la ruralidad la cifra se eleva al 14,1%. Estas estadísticas muestran con claridad que los programas de educación financiera que dependen casi exclusivamente de medios digitales resultan inviables en estas zonas, situación que no solo evidencia una falla de diseño en la normativa vigente, sino que revela una exclusión estructural que afecta a más de un tercio del país que reside en zonas rurales (ENIF, 2023). Frente a este panorama, se vuelve urgente repensar el marco normativo y las estrategias de implementación de los programas de educación financiera con un enfoque que permita cerrar las brechas de acceso y uso efectivo de servicios financieros.

Este trabajo tiene por objetivo proponer un proyecto de reforma a la Norma de Control, con el fin de garantizar su eficacia para promover la inclusión financiera en zonas rurales del país. Para ello, se utiliza una metodología basada en el enfoque de marco lógico, que permite identificar de manera clara las causas del problema, los actores involucrados, los objetivos del proyecto, y las actividades requeridas para alcanzar los resultados esperados.

El diseño del proyecto se apoyó en la aplicación del enfoque de marco lógico, el cual permitió estructurar ordenadamente los elementos del problema, sus causas y efectos, para luego transformarlos en objetivos, componentes y actividades del proyecto. Esta metodología inició con

la elaboración de un árbol de problemas que identificó como núcleo la ineficacia de la Norma de Control para promover la inclusión financiera en zonas rurales. A partir de ello, se construyó el árbol de objetivos, que conduce la formulación de alternativas viables de solución, las cuales son evaluadas mediante criterios de pertinencia, accesibilidad, viabilidad social, financiera y política. Con la alternativa seleccionada se diseñó la Estructura Analítica del Proyecto (EAP), la cual se organizó en cuatro niveles jerárquicos las actividades, componentes, propósito y fin. Esto deriva en la elaboración de una matriz con indicadores y medios de verificación, a partir de los cuales se desarrolla plan operativo y presupuesto del proyecto, completando así una ruta metodológica que permite alinear cada acción con los resultados esperados y establecer medios claros de verificación y seguimiento.

La relevancia de este tema radica en la necesidad de que las entidades financieras generen mayor impacto a través de programas de educación financiera que ofrecen a los usuarios financieros, considerando las particularidades de zonas rurales, de tal manera que permita a todos los ciudadanos —independientemente de su ubicación geográfica o condición socioeconómica— acceder a herramientas que mejoren su bienestar financiero. El proyecto propuesto no solo busca adaptar la norma a las realidades rurales, sino también generar capacidades institucionales y mecanismos de evaluación que garanticen su implementación de forma sostenida.

Entre los principales aportes del trabajo se encuentran la presentación de elementos que permitan reformar la normativa con enfoque territorial, la identificación de estrategias de educación financiera contextualizadas y la construcción de un modelo de evaluación participativo que involucre tanto a las COAC como a las comunidades rurales beneficiarias de los programas de educación financiera.

Finalmente, la estructura de esta tesina se organiza en cuatro capítulos. El capítulo 1 realiza una revisión de la literatura, pasando de la normativa aplicable hacia la definición de conceptos claves en materia de inclusión y educación financiera, con especial énfasis en el análisis del contexto rural; en tanto el capítulo 2 define el problema, analiza sus causas, efectos y actores involucrados, y establece los objetivos del proyecto. El capítulo 3 desarrolla la propuesta metodológica con base en el marco lógico, incluyendo la matriz de objetivos, plan operativo, presupuesto, y evaluación ex ante del proyecto; y, finalmente, en el capítulo 4 se presentan las principales

conclusiones y recomendaciones derivadas del análisis, orientadas a mejorar la efectividad de la Norma de Control y promover la inclusión financiera de forma efectiva en las zonas rurales del país.

Capítulo 1. Revisión de la literatura

En este capítulo se presentará una revisión de la literatura orientada a identificar los elementos clave que motivan este trabajo de investigación sobre la inclusión y educación financiera de las zonas rurales de Ecuador desde la perspectiva de gestión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito.

Esta revisión parte de la identificación de los conceptos de inclusión financiera, sus principales dimensiones y barreras, lo que permite entender las barreras estructurales que dificultan la inclusión financiera en el país y, en particular, en las zonas rurales. De esta manera, se logrará comprender el entramado conceptual y el contexto en el que se circunscribe el problema de investigación, y se ofrecerá una base sólida para el planteamiento que se desarrolla en los siguientes capítulos.

Finalmente, se analizará la importancia de la educación financiera como elemento fundamental para reducir las brechas de inclusión, así como las estrategias implementadas por algunas Cooperativas de Ahorro y Crédito ecuatorianas para promoverla. En ese sentido, este capítulo abordará las diferentes temáticas desde una perspectiva amplia y procurando apoyarse de la literatura más variada y plural que evidencie distintas perspectivas sobre las problemáticas estudiadas.

1.1. Marco normativo

La inclusión financiera se ha convertido en un objetivo prioritario para las entidades estatales relacionadas con los sectores financiero y económico de los países, por lo que han desarrollado sus marcos normativos a través de diversos cuerpos legales, sentando las bases de las políticas públicas que posicionan al sistema financiero como un sector clave para garantizar los principios y objetivos constitucionales.

Este capítulo revisa de forma integral los principales instrumentos normativos que rigen al sistema financiero y han sido diseñados para fortalecer la inclusión financiera, y específicamente la educación financiera.

En primer lugar, la Constitución de la República del Ecuador establece las bases fundamentales de la economía popular y solidaria, reconociéndola como un pilar del sistema económico. De allí

se desprende que el Código Orgánico Monetario y Financiero (COMYF) desarrolla disposiciones legales para que la regulación del sistema financiero tenga un enfoque de inclusión financiera, por lo que a los organismos reguladores se les ha otorgado facultades para que fomenten la inclusión financiera mediante políticas específicas.

Complementariamente, la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) y la Estrategia Nacional de Educación Financiera (ENEF), emitidas por la Junta de Política y Regulación Financiera (JPRF), representan importantes esfuerzos de las instituciones del Estado para generar iniciativas que promuevan la inclusión financiera en el Ecuador. Así, finalmente, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), resalta la importancia de la educación financiera como un medio hacia la inclusión financiera, y establece una serie de parámetros para que las entidades sujetas a su control, que son mayoritariamente Cooperativas de Ahorro y Crédito, lleven a cabo programas de educación financiera en los términos de la Norma de Control.

Cada uno de los cuerpos legales analizados en este capítulo evidencia la importancia que el marco normativo ecuatoriano ha dado a la inclusión y la educación financiera como mecanismo de desarrollo económico y social, y pone de manifiesto que los actores del sistema financiero son fundamentales para la consolidación de un entorno más equitativo y con mayor acceso a los servicios financieros por parte de la ciudadanía del país.

1.1.1. Constitución de la República del Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador vigente desde el 20 de octubre de 2008 se expidió en un contexto de transformación de la visión económica del Estado, estableciendo en su artículo 283 que el sistema económico es social y solidario, ubicando al ser humano como sujeto y fin del sistema, y se reconoce a la economía popular y solidaria como una forma de organización económica (Constitución de la República del Ecuador 2008). Este reconocimiento que la Constitución de la República del Ecuador hace respecto de la Economía Popular y Solidaria, se ve respaldado a lo largo del texto a través de su inclusión en el régimen de desarrollo. Muestra de ello es el artículo 276, que en su numeral 2 establece como uno de los objetivos del régimen de desarrollo es: “Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de

producción y en la generación de trabajo digno y estable” (Constitución de la República del Ecuador 2008, art 276).

En ese mismo sentido, el texto constitucional reconoce el importante papel del sistema financiero para el desarrollo económico y social como una herramienta para la equidad y democratización del crédito, de tal manera que se le otorga la categoría de servicio de orden público, aunque hay amplias discusiones sobre esta calidad.

La composición del sistema financiero también refleja el reforzamiento de la importancia de la economía popular y solidaria para el sistema en su conjunto. Así evidencia el artículo 309 de la Constitución:

El sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado, y del popular y solidario, que intermedian recursos del público. Cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez. Estas entidades serán autónomas. Los directivos de las entidades de control serán responsables administrativa, civil y penalmente por sus decisiones (Constitución de la República del Ecuador 2008, art 309).

Este importante sector del Sistema Financiero se compone, según el artículo 163 del Código Orgánico Monetario y Financiero (2014) (COMYF), por Cooperativas de Ahorro y Crédito, Cajas Centrales, Entidades asociativas o solidarias, Cajas y Bancos Comunes y Cajas de Ahorro, Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la vivienda, entre otras que prestan servicios auxiliares para estas entidades. Debido a sus características particulares, que se abordarán más adelante, estas reciben un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria.

Ahora bien, las entidades financieras, especialmente las COAC, requieren que el Estado genere condiciones favorables para que este servicio – de orden público –, pueda cumplir su finalidad de incluir financieramente a más ecuatorianos. Por este motivo, es imprescindible recordar una serie de obligaciones del Estado cuyo cumplimiento es esencial para garantizar la efectividad de los programas de educación financiera y la consecuente inclusión financiera. Según la Constitución de la República del Ecuador (2008), el Estado deberá garantizar el acceso a tecnologías de la información y comunicación; la provisión de servicios públicos de telecomunicaciones;

promoverá el ahorro interno como fuente de inversión productiva del país; y será responsable de erradicar el analfabetismo digital puro, funcional y digital.

En resumen, la Constitución otorga un papel protagonista a la economía popular y solidaria en el desarrollo del país, cuyo éxito depende del cumplimiento de las obligaciones del Estado y del compromiso de las entidades financieras. Si se cumplen, el texto constitucional sentará las bases para la implementación de políticas y normativas orientadas a fortalecer la educación y la inclusión financiera en el país, medidas que se han visto reflejadas en las normas analizadas en los siguientes apartados.

1.1.2. Código Orgánico Monetario y Financiero

El Código Orgánico Monetario y Financiero (2014) contempla la inclusión y equidad entre los principios que inspiran el Código, reforzando el alineamiento a la visión constitucional de un sistema económico social y solidario, a través de un sistema financiero que promueva el acceso a servicios financieros.

De esta manera, la Junta de Política y Regulación Financiera, como entidad responsable de la formulación de la política y regulación crediticia, financiera, entre otras, tiene la obligación de “4. Formular políticas y expedir regulaciones que fomenten la inclusión financiera en el país, en coordinación con entidades del sector público y privado relacionadas con este ámbito; y,” (Código Orgánico Monetario y Financiero 2014, art 14).

De forma más específica la JPRF tiene el deber de promover procesos de inclusión financiera, de forma que la legislación busca que la regulación de este organismo se convierta en una herramienta para garantizar el acceso y uso de servicios financieros de manera efectiva. Estas disposiciones son fundamentales para la implementación de políticas públicas y normas que faciliten la educación e inclusión financiera, particularmente en zonas rurales.

1.1.3. Estrategia Nacional de Inclusión Financiera

En septiembre del 2023, la Junta de Política y Regulación Financiera, mediante Resolución No. JPRF-P-2023-80 (2023) expidió la Política Nacional de Inclusión Financiera, en la cual se definen las directrices generales para fomentar un sistema financiero inclusivo con énfasis en los grupos de atención prioritaria. Así, el artículo 2 de la ENIF (2023) declara una serie de objetivos

de la política, enmarcados en promover el acceso a productos y servicios financieros formales acompañados de protección al usuario y educación financiera.

En resumen, estos objetivos trazados por la JPRF en la Política tienen un enfoque hacia garantizar el acceso equitativo a productos y servicios financieros formales, fomentando el uso adecuado y seguro de estos, sin descuidar a la educación financiera como elemento fundamental para lograr el objetivo de incluir financieramente a más ecuatorianos.

Por otro lado, la Política de Inclusión Financiera creó el Consejo Nacional de Coordinación de Inclusión Financiera (CONCIF) como un ente que promueve políticas, normas y acciones para fomentar la inclusión financiera mediante la articulación de organismos de regulación y supervisión del sector financiero y societario, el Banco Central, y las carteras de Estado de Economía y Finanzas, Educación, Inclusión Económica y Social, y Telecomunicaciones.

Adicionalmente, el CONCIF tiene una competencia muy importante de gestionar:

el proceso de la valoración sistemática, integral y objetiva del diseño, ejecución, efectos, impactos y recomendaciones (sic) de la implementación de la presente Política, con el propósito de contribuir a su mejora, cuyos resultados serán puestos en consideración de la Junta de Política y Regulación Financiera, al menos una vez al año o cuando la Junta lo requiera (ENIF 2023, art. 14).

Así, la Resolución termina por establecer la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera contemplando las siguientes áreas de intervención para los años 2023–2027: “1. Puntos de acceso y canales; 2. Oferta de productos y servicios financieros digitales; 3. Financiamiento a la MiPyme e infraestructura de crédito; 4. Protección al usuario financiero; y, 5. Educación financiera” (ENIF 2023, art. 17).

Todos estos elementos refuerzan y consagran el enfoque integral de la Política y Estrategia de Inclusión Financiera y se alinean con tres áreas transversales: Infraestructura de datos y conectividad; Marco legal y regulatorio; Compromiso de los sectores público y privado. De esta manera, la educación financiera como área de intervención de la ENIF, es enfática en decir que “no hay inclusión sin educación financiera” (ENIF 2023, 21), y establece que uno de sus objetivos es “mejorar el contenido, la calidad y coordinación de los esfuerzos de educación financiera entre instituciones y organismos públicos y privados, nacionales e internacionales”

(ENIF 2023, 21). Dichos objetivos deberían enfocarse en segmentos de la población como mujeres, sector rural, migrantes, jóvenes.

1.1.4. Estrategia Nacional de Educación Financiera

El Ministerio de Educación, el Consejo de Educación Superior (CES) y la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESYCT) expidieron, mediante Acuerdo Interinstitucional N.º MINEDUC-CES-SENESYCT-2023-001, la Estrategia Nacional de Educación Financiera. La ENEF contempla la creación de la Comisión Asesora de Educación Financiera (CAEF), conformada por el Ministerio de Educación, CES, SENESYCT, y JPRF; y cuya principal función es “Coordinar, supervisar y monitorear la implementación y ejecución de la ENEF a nivel nacional” (ENEF 2024, art. 3).

La ENEF contiene un análisis de las estrategias de educación financiera que se han implementado en la región, un diagnóstico pormenorizado de la situación de la educación financiera en el país y elementos fundamentales la importancia, misión y visión de la ENEF.

Al respecto, el documento recoge que la importancia de la ENEF recae sobre su trascendencia para generar cultura financiera en la sociedad. Así, la misión de la ENEF es “Constituir la hoja de ruta para la implementación efectiva de la educación financiera en el país, considerando a los diferentes actores y beneficiarios en su conjunto.” (ENEF 2024, 38), mientras que la visión es “Fortalecer los conocimientos, actitudes, habilidades y comportamientos de la población para el manejo responsable de sus finanzas, y así impulsar un mayor bienestar económico personal, familiar, empresarial y comunitario.” (ENEF 2024, 38).

1.1.5. Norma de Control sobre los Principios y Lineamientos de Educación Financiera

En agosto de 2024, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria expidió la Resolución Nro. SEPS- IGT-IGS-IGJ-INFMR- INGINT-2024-0172, reformando integralmente la norma de control en la misma materia que se encontraba vigente hasta ese momento. La Norma de Control incorporó importantes definiciones como bienestar financiero, brechas en el sistema financiero, evaluación de resultados, e índice de bienestar financiero, entre otros; y algunos lineamientos destacados para efectos del presente trabajo:

b. Lenguaje Inclusivo y Canales Accesibles. - Deben utilizar un lenguaje inclusivo, claro y accesible, eliminando términos técnicos innecesarios y adaptando la comunicación para facilitar la comprensión por parte de los diferentes grupos de población, teniendo en cuenta la pertenencia étnica, territorio, condición de discapacidad entre otros, especialmente para aquellas personas con menor familiaridad en temas financieros.

Adicionalmente, se deberá promover el uso de diversos canales para implementar las iniciativas y programas acorde a las necesidades y desafíos en cuanto a movilidad, tiempo, ingresos, entre otros factores, de las personas participantes.

c. Adaptación de contenidos. - Se deben adaptar los contenidos, materiales y enfoques de las iniciativas y programas de educación financiera para abordar las diversas realidades culturales y contextos específicos de las niñas, niños, jóvenes, mujeres y hombres participantes (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria 2024, art. 5).

Cabe destacar que esta reforma incluyó entre los contenidos de las iniciativas y programas de educación financiera, a temas relacionados con servicios digitales y derechos de los usuarios financieros, demostrando así un intento de adaptar la Norma de Control a las nuevas realidades del sistema financiero. Por otro lado, la evaluación de las iniciativas y programas de educación financiera es otro aspecto destacado que se incorporó en esta reforma, pues este proceso permite llevar obtener una medición de los resultados de dichas iniciativas y evidencias los resultados y avances de estos (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria 2024). Ambos elementos incorporados por la Norma de Control son objeto de análisis y cuestionamientos del presente trabajo.

De esta manera, se evidencia que la Norma de Control da la relevancia que le corresponde a los programas de educación financiera, inclusive estableciendo responsabilidades para el máximo órgano de Administración de las Cooperativas y su Gerentes (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria 2024, arts. 10, 11)

1.2. Inclusión financiera

En este apartado se examinan los principales conceptos relacionados con la inclusión financiera, su importancia y sus diferentes dimensiones. El objetivo de este análisis es ofrecer una visión integral del concepto, mostrando su gran impacto en la sociedad y la economía. La inclusión

financiera, como se mostrará en este apartado, no se limita al acceso a un producto o servicio financiero de ahorro o crédito, sino que implica condiciones adecuadas de uso, confianza y bienestar del usuario financiero. Por ello, es importante reconocer que la inclusión financiera de la población nos enfrenta a problemas estructurales y consideraciones culturales que dificultan aún más el acceso y uso de servicios o productos financieros.

De esta manera, se busca comprender el alcance e importancia de la inclusión financiera como herramienta para la lucha en contra de la pobreza y la desigualdad, especialmente en contextos como el ecuatoriano, donde aún persisten profundas brechas económicas marcadas por características territoriales. Así lo reconoce la JPRF en el Anexo de la ENIF, “la falta de acceso a los productos y servicios financieros, per se, refleja inequidad social, y refuerza las condiciones de vulnerabilidad de las personas de menores ingresos” (ENIF 2023, 12), por lo que, la inclusión financiera se constituye no solo en una meta de política pública, sino en una condición necesaria para alcanzar un desarrollo económico más equitativo y sostenible.

1.2.1. Definición e importancia

La inclusión financiera es uno de los mayores desafíos para la sociedad contemporánea, más aún con el significativo desarrollo de tecnologías en la industria financiera y otras que contribuyen a generar mayores oportunidades de acceso al sistema financiero, sus productos y servicios, los cuales según Marston, Era y Filiz (2015), son fundamentales para el desarrollo económico y reducción de la pobreza y un crecimiento económico acelerado.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México ha definido que “la inclusión financiera comprende el acceso y uso de servicios financieros bajo una regulación apropiada que garantice esquemas de protección al consumidor y promueva la educación financiera para mejorar las capacidades financieras de todos los segmentos de la población.” (Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México 2012, 10). Esta definición se enmarca en la protección del consumidor y no aborda la trascendencia que tiene la inclusión financiera para el desarrollo económico y social de los individuos y de la sociedad en su conjunto, encuadrándose dentro del aspecto de acceso y uso a servicios financieros.

El Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres (CGAP) establecen que las medidas que pueden contribuir e incrementar la inclusión financiera son sumamente variadas y comprenden “desde

instaurar una facilidad de crédito para granjeros indígenas de zonas rurales hasta poner en vigor legislación de protección general del consumidor” (CGAP 2010, 18). Razón por la cual, se evidencia que las medidas para promover la inclusión financiera deben centrarse en el usuario financiero como elemento fundamental de las políticas implementadas para el efecto.

Finalmente, la ENIF recoge la siguiente definición de inclusión financiera: “Acceso y uso de productos y servicios financieros regulados y de calidad por parte de personas y empresas capaces de elegir de manera informada. Los productos y servicios financieros deben ofrecerse de forma transparente, responsable y sostenible, y deben responder a las necesidades de la población” (ENIF 2023, 17). De esta definición se debe destacar la referencia a servicios financieros regulados, es decir, financiamiento formal, cuya contrapartida es un grave problema para la inclusión financiera

En ese sentido, es fundamental comprender que la inclusión financiera es un elemento clave para el crecimiento económico de un país. Así lo ratifican De Olloqui, Andrade y Herrera al mencionar que:

El objetivo de la IF es justamente suministrar las herramientas necesarias para que estas poblaciones puedan mantener medios de subsistencia y, de manera más efectiva, crear activos, suavizar el consumo y gestionar riesgos idiosincráticos como los relacionados con la salud, la pérdida de empleo, la muerte u otros shocks que desestabilizan los patrones de consumo de los hogares. Todo lo anterior se suma al beneficio básico de poder manejar las transacciones del día a día de manera más práctica y segura (De Olloqui, Andrade y Herrera 2015, 6).

Es decir, la inclusión de una persona al sistema financiero va más allá de la posibilidad de hacer uso de su dinero a través del sistema, en realidad, la inclusión financiera conlleva el poder participar de la economía del país. Así, Monsberger y del Rosal (2021) establecen que existen tres barreras principales de la inclusión financiera. En primer lugar, la dimensión de acceso, la cual refiere a la posibilidad de utilizar servicios y productos financieros; en segundo lugar, la dimensión de uso, referente a la regularidad o frecuencia con la que una persona utiliza un servicio o producto financiero; y, tercer lugar, la dimensión de calidad, relacionada con las características de los productos y servicios, las cuales deben ser accesibles para el usuario financiero. Por otro lado, según la AFI (2011) también se contempla la dimensión de bienestar

que debe entenderse como el impacto positivo que el producto o servicio financiero genera sobre el usuario financiero.

De esta manera, se revisará y analizará la literatura que define cada uno de estos conceptos que hacen de la inclusión financiera un concepto multidimensional.

1.2.2. Dimensiones

Una vez comprendida la definición de inclusión financiera desde múltiples perspectivas, hay que insistir en que se trata de un concepto multidimensional que va más allá del simple acceso a productos y servicios financieros, por lo que es necesario analizar las distintas dimensiones que la conforman para evaluar su efectividad. En términos generales, la literatura académica se refiere a cuatro dimensiones fundamentales: acceso, uso, calidad y bienestar, que permiten medir el grado de inclusión financiera en una sociedad y comprender los desafíos que aún persisten. A continuación, se desarrollan cada una de ellas con más detalle.

1.1.2.1. Acceso

La Red de Instituciones Financieras de Desarrollo (RFD) establece que “el acceso a productos y servicios financieros formales es la dimensión que habilita los primeros pasos hacia la inclusión financiera” (RFD 2024c, 13). De esta manera, la responsabilidad de reducir la exclusión financiera es responsabilidad de las entidades financieras a través de aumentar los canales de servicio, puntos de atención, medios digitales, entre otro que sirven para acceder a productos y servicios financieros. Esto se resume en lo que Monsberger y del Rosal (2021) denominan el enfoque de omnicanalidad.

Roa señala que una de las causas de esta barrera “son los elevados costos de transacción, especialmente en áreas rurales y dispersas, los que hacen que no sea rentable abrir una sucursal o un punto de prestación de servicios financiero. Esto reduce de forma drástica la oferta de servicios financieros de la población alojada en estas zonas.” (Roa 2013, 124). Lo expuesto por Roa, en el contexto ecuatoriano, es trascendental para entender la exclusión financiera que afecta a las zonas rurales, donde la falta de financiamiento se traduce en un estancamiento económico o deriva a las personas en el financiamiento informal, exponiéndose a informales prácticas abusivas reñidas con la ley y con altas tasas de interés sobre las permitidas en el sistema financiero formal.

1.1.2.2. Uso

Según Monsberger y del Rosal (2021) la barrera de uso responde a las características propias de cada usuario, se atribuye a factores como la informalidad, el analfabetismo financiero y digital.

En igual sentido, la RFD (2024c) establece que el uso de productos financieros es un elemento clave para comprender los niveles de inclusión financiera y su efecto en el bienestar financiero de la población, lo cual se ha constituido en un elemento clave para entender la exclusión financiera en el Ecuador, pues según los datos proporcionados por la RFD, en el Ecuador, el uso de productos y servicios financieros en la población adulta es del 73% mientras que el acceso es 86%. Esto demuestra que, aunque la población tenga acceso a productos y servicios financieros, estos no están siendo utilizados, *ergo* no son parte de sus vidas ni están aportando a sus actividades.

En la misma línea, Roa (2013) establece que la falta de uso de productos y servicios financieros es un problema de inclusión financiera y lo asocia con la falta de conocimientos financieros, la falta de confianza en las entidades financieras e incluso la autoexclusión. Por lo tanto, se observa que la barrera de uso está relacionada con factores multidimensionales, como la confianza en el sistema y las capacidades del usuario, entre otros.

Las causas que originan las barreras de uso ponen de manifiesto la importancia de la educación financiera y la necesidad de contar con productos y servicios que se adapten a la realidad de la población y que puedan hacer frente a los elementos que amplían dicha barrera.

1.1.2.3. Calidad

La dimensión de calidad, según lo explican Monsberger y del Rosal (2021) refiere a qué tan adecuado a las necesidades del cliente es un producto o servicio que se está ofreciendo. De igual manera establecen que la falta de calidad en los productos financieros puede derivar en problemas como costos ocultos, términos y condiciones poco claros, o incluso en la oferta de productos inadecuados para ciertos segmentos de la población. Por ejemplo, una tarjeta de crédito sin información clara sobre su uso puede generar sobreendeudamiento en las personas con menos conocimiento o experiencia en el sistema financiero.

En ese sentido, esta dimensión de la inclusión financiera se enmarca en que los productos o servicios financieros que ofrecen las entidades financieras sean de utilidad para los usuarios financieros, de manera que puedan hacer un uso efectivo de estos. Concordantemente, la RFD define esta dimensión como “la capacidad que tienen los productos y servicios financieros para satisfacer las expectativas y necesidades de los usuarios” (RFD 2024c, 10).

Por otro lado, Hernández García (2023) establece que esta dimensión se debe entender como la evaluación de la oferta de productos y servicios que se ponen a disposición del usuario del sistema financiero, basándonos en sus necesidades y apreciaciones. Aclarando, además, que “esta dimensión mide la calidad, el alcance y la reciprocidad entre el consumidor y las entidades que prestan servicios financieros, al igual que también mide la variedad de alternativas y la facilidad que tienen los individuos para comprender lo que tiene a su disposición” (Hernández García, 2023, 5).

En resumen, esta dimensión es trascendental para comprender la inclusión financiera, ya que evidencia la utilidad que el usuario encuentra en un producto o servicio financiero, convirtiéndose en un elemento que permita su efectiva inclusión. Por lo tanto, la dimensión de calidad es fundamental para garantizar la inclusión financiera, ya que implica diseñar productos y servicios financieros que no solo sean accesibles para los usuarios, sino también seguros, comprensibles y beneficiosos para sus necesidades. De esta manera, se evita que los usuarios sean excluidos o se autoexcluyan por desconocimiento o por malas experiencias con los productos o servicios que ofrecen las entidades del sistema financiero.

1.1.2.4. Bienestar

El bienestar es la dimensión de la inclusión financiera que se refiere al impacto positivo que el resto de las dimensiones (acceso, uso y calidad) tienen en la vida de las personas; entendiendo que la inclusión financiera no se trata exclusivamente de tener acceso a un producto o servicio financiero, sino de que estos productos o servicios realmente mejoren su calidad de vida y les permitan alcanzar sus metas económicas.

Urueña Mejía define la dimensión de bienestar como aquella que “mide la influencia de un producto o servicio financiero particular sobre las condiciones de vida del consumidor financiero,

la actividad empresarial que este realiza, sus niveles de productividad y, desde luego, el bienestar de los consumidores” (Ureña Mejía 2016, 149).

En tanto la RFD, se refiere al bienestar financiero como un concepto más amplio que aborda el ámbito personal del usuario financiero en su relación con las entidades financieras y sus productos o servicios, así refiere al bienestar como “el estado en el cual una persona puede cumplir satisfactoriamente sus obligaciones financieras puede sentirse segura acerca de su futuro y es capaz de tomar decisiones financieras” (RFD 2024c, 65).

Es decir, este es un concepto que trasciende las tres dimensiones anteriores y se convierte en un medidor de su efectividad, ya que un adecuado acceso y uso de los productos y servicios financieros, junto con su calidad, se traduce en la satisfacción y el bienestar del usuario con los productos o servicios que consume de la entidad financiera de su preferencia.

En el caso de Ecuador, el bienestar financiero sigue siendo un desafío, ya que una gran parte de la población sigue dependiendo del financiamiento informal, con condiciones y prácticas desfavorables y abusivas. Por ello, fortalecer la educación financiera y promover productos y servicios adaptados a las necesidades de los ciudadanos es fundamental para que esta dimensión se refleje en la relación de los usuarios financieros con las entidades del sistema.

1.2.3. Barreras para la inclusión financiera

En este apartado se analizará las barreras que limitan la inclusión financiera de las personas, entendida de forma sencilla, de acuerdo con la ENIF (2023), como el acceso y uso de productos y servicios financieros. De esta manera, las barreras para la inclusión financiera se abordarán desde la perspectiva de la oferta y de la demanda, interpretando las diferentes causas y efectos que estas barreras implican para el usuario financiero. La identificación de estos obstáculos es fundamental para idear estrategias que permitan combatir la exclusión financiera.

Según Cámara, Peña y Tuesta “existe una diferencia entre las personas que no utilizan servicios financieros porque están afectados por algún tipo de barrera y aquellas que no lo hacen simplemente porque no tienen una demanda para este tipo de servicios” (Cámara, Peña y Tuesta 2013, 16). De esta manera, se reconoce que para mejorar la inclusión financiera es determinante acercar y fomentar los servicios y productos financieros hacia las personas, y a través de la

educación financiera, lograr que los servicios y productos financieros sean demandados por los usuarios.

Las barreras para la inclusión financiera provienen de factores multidimensionales y provocan efectos en las diferentes dimensiones de la inclusión financiera, por ello en la siguiente tabla se exponen múltiples causas desde la perspectiva de la oferta y de la demanda:

Tabla 1.1. Principales barreras de acceso, uso y calidad de servicios financieros

PRINCIPALES BARRERAS DE ACCESO, USO Y CALIDAD DE SERVICIOS FINANCIEROS							
Barreras de la oferta - ACCESO y CALIDAD				Barreras de la demanda - USO			
Productos de ahorro mal diseñados	Productos de crédito mal diseñados	Productos de seguros mal diseñados	Servicios de pagos y transferencias mal diseñados	Informalidad	Opacidad	Autoexclusión	Analfabetismo financiero y digital
•Requerimientos de apertura. •Liquidez. •Tasas. •Balances mínimos. •Ahorro voluntario u obligatorio.	•Montos. •Tasas. •Comisiones. •Garantías. •Madurez. •Frecuencia de pago. •Metodología de evaluación. •Documentación requerida.	•Inexistencia de cobertura para contingencias específicas. •Cobertura insuficiente. •Primas elevadas. •Requerimientos. •Valuación de los activos o contingencias.	•Servicios no pensados en moneda digital. •Redes inapropiadas. •Sistemas no informatizados o digitalizados. •Poca interoperabilidad de los sistemas. •Comisiones elevadas.	Falta de documentación que acredite: •Identidad. •Capacidad de pago. •Historial crediticio y de ahorro. •Propiedad de garantías. •Cumplimiento de normativa fiscal. •Cumplimiento de normativa laboral. •Ingresos de origen y de fondos.	Respecto a los riesgos del negocio: •Capacidad de pago. •Voluntad de pago. •Falta de garantías. •Falta de capital. •Valoración errónea de los riesgos del proyecto por omisión o por error. •Ingresos y/o capital injustificados.	Aspectos psicológicos que condicionan la demanda: •Desconfianza en entidades financieras. •Miedo a endeudarse. •Miedo a ser discriminado. •Auto percepción de no ser sujeto de crédito.	Falta de capacitación en: •Productos financieros. •Planificación financiera. •Importancia del ahorro. •El buen uso del crédito. •Importancia del seguro. •Compras, depósitos, pagos y transferencias online. •Digitalización de las finanzas personales.
Letra chica en contratos / ocultamiento de costos							
Canales inapropiados / falta de digitalización de servicios / distancia con sucursales / puntos de acceso / falta de un enfoque omnicanal.							
Falta de programas de educación financiera y de protección al consumidor financiero.							
Falta de asesoramiento integral adaptado a las necesidades de las distintas etapas en la vida financiera de individuos y organizaciones / comunicación efectiva.							
Barreras regulatorias y de política gubernamental con impacto en la oferta y demanda - CALIDAD							
Supervisión inadecuada de la gestión integral de riesgos de la institución y de la prevención de hackeo de datos.				Falta de programas masivos de educación financiera a la población y capacitación digital para el grupo etario de adultos mayores.			
Falta o fallas de regulación que proteja al consumidor financiero, que promueva la educación financiera, el asesoramiento integral y la transparencia de costos.				Política gubernamental inadecuada (sistema de incentivos mal definidos) que disuade la formalización del cliente (individuo o empresa). Porcesos burocráticos para el registro de nuevas empresas.			
Falta o fallas de la regulación en cuanto a promover la competencia y la banca abierta.							

Fuente: Monsberger y Del Rosal (2021, 16).

1.2.3.1. Oferta

Las barreras para la inclusión financiera desde el lado de la oferta, como la propia palabra lo dicen, viene de la provisión de servicios por parte de las entidades financieras, es decir, es un peso que recae exclusivamente en quienes ofrecen servicios o productos de esta naturaleza. Kristiano y Eduardo mencionan que:

la presencia de un sector financiero concentrado en los segmentos de la población con un mayor poder adquisitivo, y que proporciona instrumentos financieros con limitada flexibilidad,

conjugado con una mayor cobertura en las zonas urbanas respecto a las rurales, perjudica a la población, en particular la que se concentra en estas últimas (Kristiano y Eduardo 2014, 120).

Por tanto, es fundamental buscar alternativas para estas zonas, ya que la diferencia de cobertura entre zonas urbanas y rurales constituye una importante barrera para sus habitantes. Es ahí donde las cooperativas de ahorro y crédito han desempeñado un papel especialmente relevante en cuanto a sentido de pertenencia y responsabilidad social se refiere en las zonas rurales de Ecuador.

La oferta es una barrera para la inclusión financiera, como se ha demostrado en este capítulo en lo que respecta a la dimensión del acceso. Por tanto, para superar esta barrera, los prestadores de servicios y productos financieros deben adaptar su oferta a los sectores menos atendidos por los servicios financieros.

La RFD (2024c), analizando la barrera para la inclusión financiera desde la oferta, identifica que los niveles de acceso a productos y servicios financieros se miden por dos indicadores: la presencia financiera y el porcentaje de adultos con productos financieros. A efectos de medir el índice de presencia financiera se deben considerar los puntos físicos de atención por cada 1,000km; puntos físicos de atención por cada 10,000 habitantes adultos; y, puntos electrónicos de atención por cada 10,000 habitantes adultos. En cuanto al porcentaje de adultos con productos financieros, el Banco Central del Ecuador toma en cuenta a la población mayor a quince años y hasta sesenta y nueve años que tiene al menos un producto en el sistema financiero formal, respecto del total de población adulta en el país. Se colige, entonces, que la presencia financiera responde a los canales disponibles para que el usuario pueda hacer uso de servicios y productos financieros, mientras que el indicador de porcentaje de adultos con productos financieros tiene por objeto identificar el nivel de acceso a productos financieros en el rango etario indicado.

Para quienes han accedido al sistema financiero, es pertinente analizar la barrera de la oferta desde la dimensión de calidad. Esta dimensión parte del hecho de que las entidades financieras son las dueñas de los productos y servicios, por lo tanto, debieran estar adaptados a las necesidades de los usuarios financieros de manera que puedan ser efectivamente aprovechados por estos.

Por otro lado, las limitaciones en términos de infraestructura y cobertura de servicios por parte del Estado reducen significativamente la posibilidad de ofrecer productos y servicios financieros, particularmente en aquellas zonas del país en las que resulta aún más costosa la operación de una entidad financiera.

Además, los altos costes de la actividad también limitan la capacidad de las entidades financieras para satisfacer la demanda de servicios y productos financieros. Entre los costes más significativos se encuentran una importante carga fiscal sobre las entidades financieras, una normativa laboral estricta, un control de los precios de los servicios financieros y topes máximos a las tasas de interés. A este respecto, cabe destacar que Ecuador tiene un sistema de tasas máximas, por lo que la tasa de interés activa no puede superar la establecida por la JPRF según el segmento de crédito.

La tasa de interés activa es la que refleja el costo del crédito para el usuario. Conforme describe Miller (2013), la tasa de interés se compone del costo de fondeo, costos generales u operativos, impuestos, ganancia y la prima de riesgo; y concordantemente Sánchez, Díaz y Cisneros (2021), establecen que la tasa es el resultado de la suma de los siguientes elementos: i) costo de fondeo; ii) gastos operativos; iii) gasto en provisiones; y, iv) margen de ganancia.

En ese sentido, el techo a la tasa de interés que contempla la regulación ecuatoriana presiona sobre los elementos que componen la tasa e impide que las entidades financieras puedan adaptar la tasa al riesgo que el usuario financiero le representa. Entonces, “el uso de topes a las tasas de interés como instrumento de política pública podría generar desigualdad, en la medida que excluye del sistema financiero principalmente a los clientes de las entidades de menor tamaño, las cuales se especializan en el sector de las microfinanzas” (Sánchez, Díaz y Cisneros 2021, 13).

1.2.3.2. Demanda

Siguiendo con lo expuesto por Monsberger y del Rosal (2021), esta vez desde la perspectiva de la demanda, se la debe asociar con las barreras de uso, pues este es un atributo exclusivo del usuario. Por ello es importante considerar características inherentes al usuario financiero, entendiendo que estas pueden ser sumamente variadas y cuyas necesidades son, igualmente, múltiples.

Roa expone una serie de estudios que concluyen que los niveles de inclusión financiera en la región son muy limitados y que esto se debe más a razones del lado de la demanda que las de la oferta. Así, explica que estos estudios encontraron “que la falta de confianza y conocimiento financiero puede tener más peso que factores de la oferta, como comisiones altas o balances mínimos, a la hora de no participar en el sector financiero formal” (Roa 2013, 130).

Por lo tanto, la barrera de uso de servicios y productos financieros nos enfrenta a un fenómeno que involucra las habilidades del usuario financiero con otro elemento fundamental para las entidades financieras, la confianza que sus clientes o socios tienen en ellas.

Ahora bien, la RFD contribuye con otro análisis de esta barrera a partir del índice de inclusión financiera visto desde la dimensión del acceso, la cual “está compuesta por 3 subdimensiones: infraestructura financiera, conocimiento y tenencia de productos” (RFD 2024c, 27). Para el efecto, la infraestructura financiera se relaciona con los canales de atención disponibles para que el usuario financiero pueda acceder a productos y servicios financieros; mientras que el conocimiento y tenencia de productos se refiere al inteligenciamiento y la obtención, mas no uso, de productos, respectivamente.

En resumen, las barreras para la inclusión financiera se encuentran de manera multidimensional en la relación entre la entidad financiera y el usuario, por lo que es importante promover la confianza en las entidades del sistema financiero nacional y el conocimiento sobre las diferentes alternativas de productos financieros a través de programas de educación financiera, ya que estas barreras afectan directamente a la capacidad de los usuarios para hacer uso de los servicios y productos disponibles.

Es pertinente recalcar que la educación financiera es un elemento determinante para que los usuarios puedan tomar decisiones informadas y gestionar eficazmente sus recursos. Por este motivo, son importantes los programas de educación financiera que imparten las entidades financieras a sus socios y clientes, ya que permiten subsanar las deficiencias de conocimiento financiero, especialmente en sectores tradicionalmente excluidos, con el fin de reducir la autoexclusión y otros fenómenos inherentes a la falta de educación financiera.

1.3. Definición y objetivo de la educación financiera

La literatura sobre educación financiera es amplia y permite reflexionar desde diferentes perspectivas, por lo tanto, acoger una sola definición limitaría el espacio de análisis de esta investigación. Sin perjuicio de ello, y por tratarse, esta, de una investigación relacionada con la normativa de educación financiera en el Ecuador, es esencial tomar en cuenta que la ENEF define la educación financiera como:

Un conjunto de competencias y capacidades (cognitivas, actitudinales y socioemocionales) evidenciadas en la toma de decisiones informadas y razonadas, en el ámbito de las finanzas cotidianas y personales, así como en diversos aspectos del futuro próximo, con base en el conocimiento y la comprensión del contexto económico local, regional y mundial con el fin de fortalecer la igualdad de oportunidades (ENEF 2024, 19).

En ese mismo sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2021) coincide en su definición de educación financiera en el sentido de que ésta es una mezcla de conocimientos, habilidades, actitudes y comportamientos necesarios para que una persona pueda tomar decisiones que contribuyan a su bienestar.

En tanto, Roa establece que “la Educación Financiera contribuye a eliminar o reducir las barreras para la inclusión financiera del lado de la demanda” (Roa 2013, 142), lo cual es concordante con que los desafíos que surgen desde el lado de la demanda de servicios financieros son atribuibles al usuario, de allí la necesidad de que esté capacitado para hacer uso de servicios o productos financieros de forma adecuada. Roa (2013) concluye, además, que el objetivo de la educación financiera es favorecer a la estabilidad y desarrollo del sistema financiero, pues es un actor que repercute profundamente en la economía de los países, por lo que es menester dimensionar que los programas de educación financiera, como cualquiera otra forma de enseñanza, requieren estar adaptados a las necesidades específicas de la población objetiva, de ello dependerá su éxito.

Por otro lado, Monsberger y Del Rosal (2021) establecen que otro de los objetivos de la educación financiera es la reducción de asimetrías de información, debido a que el conocimiento financiero le permite al usuario contar con mayor información y los conceptos necesarios para tomar una decisión respecto del uso de productos o servicios ofrecidos por la entidad.

De esta manera, a efectos de medir el estado de la educación financiera en la región, la CAF ha diseñado el índice de educación financiera, el cual es la suma de tres subíndices: Conocimiento, comportamiento y actitud financiera. En el caso del Ecuador, la RFD (2024c), al recoger los resultados de este índice, señala que el país obtuvo una puntuación de 12 puntos sobre 21 en el periodo 2013-2020, lo que sugiere un nivel de educación financiera adecuado, pero en límite del umbral esperado.

El informe de la RFD (2024c) destaca, además, que existen más de cuatro millones de personas en el país que se encuentran excluidas del sistema financiero formal, cifra a la cual se le debe sumar un elevado porcentaje de personas que, si bien están formalmente incluidas, no hacen uso activo de los productos financieros disponibles, debido a la falta de conocimiento sobre su funcionamiento, beneficios o manejo digital. Por otro lado, entre los grupos que requieren una atención prioritaria en términos de formación financiera, se encuentran los habitantes de zonas rurales, adultos mayores y mujeres que no han tenido oportunidad de familiarizarse con instituciones financieras ni de interactuar con ellas. Como resultado de estas deficiencias, un número significativo de ciudadanos termina recurriendo a servicios informales de financiamiento, sin comprender los riesgos ni los elevados costos que estos implican, lo que evidencia la necesidad de fortalecer la educación financiera como una herramienta para promover la inclusión financiera.

De esta manera, es inevitable dar cuenta que en las comunidades rurales es donde más se evidencia la falta de educación financiera, siendo un movilizador de servicios financieros informales, desaprovechamiento de escasos servicios financieros existentes, y limitación al desarrollo económico de estas comunidades.

1.3.1. Educación financiera en el contexto rural

Conforme se ha revisado en apartados anteriores, la educación financiera es un instrumento fundamental para lograr que más personas puedan acceder a los servicios y productos del sistema financiero nacional, así lo reafirma la ENEF (2024) al catalogar a la educación financiera como una herramienta de uso imprescindible para lograr inclusión financiera. El papel fundamental de la educación financiera adquiere mayor importancia para las zonas rurales, cuya población en el Ecuador constituye el 36% del total según la ENEF (2024), y es donde el acceso a servicios

financieros es más limitado, profundizando las dificultades de desarrollo económico y social de estas zonas.

Por ello es importante considerar que la falta de conocimientos financieros es determinante en la toma de decisiones que pueden afectar la estabilidad económica del usuario, pues como explican Monsberger y del Rosal (2021), un mal uso de los productos financieros podría provocar el sobreendeudamiento del usuario.

En ese sentido, se puede evidenciar que la educación financiera no implica únicamente tener conocimiento de productos o servicios financieros, sino también habilidades para poder utilizarlos correctamente.

1.3.2. Educación financiera en comunidades rurales

Como se ha evidenciado la falta de educación financiera es un problema que afecta las condiciones económicas de las personas, pero esta problemática se profundiza aún más en sector menos favorecidos, como es el caso de las comunidades rurales en el país. La ENIF (2023) reconoce que la población que habita en zonas rurales está por debajo del nivel del acceso promedio del país, debido a un conjunto de factores económicos, infraestructurales y socioculturales. Concordantemente, la ENEF (2024) llega a la conclusión de que la zona rural tiene un menor índice de educación financiera, aunque en los años cercanos al 2020 estas zonas evidenciaron una reducción del índice, mientras que en las zonas urbanas se incrementó.

Sobre este mismo aspecto, la RFD indica:

Finalmente, al analizar los resultados de la población en áreas y por cada subíndice se observa que definitivamente la zona rural tiene un menor índice de educación financiera, así como de conocimiento, comportamiento y actitud, pues como se ha venido observando en los anteriores grupos, menos de la mitad de personas de estas localidades conocen el valor del dinero en el tiempo y el cálculo del interés simple compuesto; menos del 50% tienen una conducta de ahorro, eligen productos de manera informada y tienen una preferencia por prestar atención al mañana y ahorrar para el futuro. Además, su calificación en conocimiento se ha reducido entre los periodos de análisis, mientras que en la zona urbana ha aumentado. Caso contrario se observa en los niveles de comportamiento, pues en las personas de las zonas rurales mejoran, en tanto que en la zona urbana decrece de manera importante (RFD 2022b, 53).

Ahora bien, es importante comprender por qué las zonas rurales tienen más problemas para acceder a educación financiera. A este efecto, Cueva (2012), establece que un importante segmento de la población adulta en el continente no tiene acceso a los productos financieros más básicos, lo cual se observa con mayor profundidad en zonas rurales, ya que, por ejemplo, estas personas deben trasladarse largas distancias para realizar transacciones simples inclusive.

Se colige, entonces, que la imposibilidad de acceder a servicios financieros –formales– de forma física se constituye en una barrera importante para las zonas rurales, sin embargo, esto refleja la ausencia de educación financiera para hacer uso de productos sin la necesidad de trasladarse a un establecimiento de atención física, lo cual podría atribuirse a los fenómenos de autoexclusión o analfabetismo digital, que se analizarán más adelante. Así lo reconoce la RFD (2024c) al indicar que las personas en zonas rurales se encuentran sub atendidas por la falta de puntos de atención físicos, requiriendo en ocasiones trasladarse a otras localidades, lo que implica que el uso de servicios y productos financieros se vuelva inaccesible o que su uso es tan complejo que el usuario se abstiene de utilizarlos.

Por otro lado, Monsberger y Del Rosal señalan que “en muchas zonas rurales a lo largo del mundo la conectividad a la telefonía móvil es aún limitada, lo que reduce el acceso y la calidad de la oferta de servicios financieros que sí están disponibles en lugares con Internet de alta velocidad” (Monsberger y Del Rosal 2021, 97), evidenciando así, que la infraestructura de telecomunicaciones es vital para que los servicios financieros digitales sean efectivos, sin embargo, este es un desafío ya que su acceso es limitado conforme se observarán en los datos presentados en el siguiente capítulo.

Aun cuando el escenario de acceso a servicios financieros en zonas rurales es evidentemente complejo, en la ENIF (2023) se menciona que en los últimos años se han intensificado acciones para contrarrestar la exclusión financiera. Así, en el sector financiero popular y solidario se ha fomentado productos y canales inclusivos para zonas rurales, mediante la adecuación de la regulación de cuentas básicas y corresponsales solidarios, los cuales acompañan sus servicios con programas de educación financiera para el usuario.

1.3.2.1. Autoexclusión

Las zonas rurales en el Ecuador enfrentan problemas estructurales que apartan a la educación financiera a un segundo plano de interés para sus habitantes. La falta de priorización por adquirir conocimientos financieros da lugar a que el usuario financiero se excluya voluntariamente del sistema financiero formal, y por lo general, deriva en el financiamiento informal, exponiéndose a prácticas abusivas. Este fenómeno se conoce como autoexclusión y “se refiere a un hábito o comportamiento del consumidor financiero que resulta en auto discriminarse por no percibirse como sujeto con derecho a acceder y usar productos y servicios financieros. También puede ser consecuencia de la desconfianza hacia el sistema financiero” (Monsberger y Del Rosal 2021, 2).

El concepto de Monsberger y Del Rosal refleja con claridad por qué uno de los problemas para lograr inclusión financiera en las zonas rurales del Ecuador es la autoexclusión, y permite colegir que aquello solo puede ser contrarrestado con educación financiera, pues como exponen los autores, el usuario financiero se aleja del sistema financiero formal por sus propias percepciones. El acceso y uso de productos y servicios financieros que cada usuario tenga depende, en gran medida, por las experiencias que éste y su entorno hayan tenido con ellos, las cuales pueden estar marcadas por desconfianza, miedo al endeudamiento, entre otros.

En este mismo sentido, refiriéndose a una encuesta realizada por CAF en el 2010, Roa indica que:

los hogares que no han solicitado un préstamo principalmente alegan que no lo hicieron porque piensan que es riesgoso y tienen miedo a endeudarse, seguido de no tener ingresos o garantías suficientes, y falta de conocimiento de los requisitos. Así, a partir del estudio se puede afirmar que las razones señaladas para no participar en el sector financiero formal no sólo son económicas (como la falta de garantías o ingreso), sino que también se deben a la autoexclusión por falta de confianza y conocimiento financiero (Roa 2013, 131).

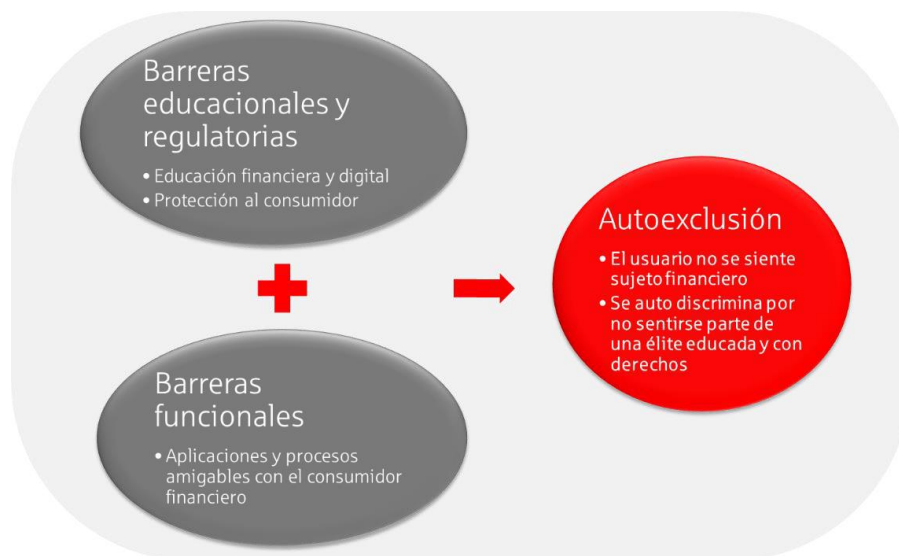
Asimismo, la ENIF (2023), en referencia al Global Findex establece que, entre otras razones, los ecuatorianos no tienen cuentas en el sistema financiero por la falta de confianza en las entidades financieras.

Dado que la literatura identifica múltiples causas de la autoexclusión, es importante reconocer que en las zonas rurales de Ecuador hay una diversidad de factores culturales y sociales que marcan la interrelación entre los usuarios y los servicios financieros disponibles en el país. Por

tanto, se puede concluir que la autoexclusión no solo responde a la falta de acceso físico a los servicios financieros, sino a una combinación de barreras culturales, educativas y tecnológicas que disuaden al usuario de utilizarlos.

Así, Monsberger y del Rosal (2021), señalan que hay dos tipos de barreras que contribuyen a la autoexclusión del usuario financiero. El primer tipo se refiere a las barreras educacionales y regulatorias en las cuales se contempla la educación financiera y digital, y la protección al usuario financiero, respectivamente; mientras que el otro tipo de barreras son las funcionales, y se refiere a las aplicaciones – móviles – y procesos amigables con el usuario.

Gráfico 1.1. Autoexclusión



Fuente: Monsberger y Del Rosal (2021, 18)

De esta manera, Monsberger y Del Rosal (2021), recomiendan algunas medidas que las entidades financieras pueden tomar para reducir la autoexclusión del usuario. Así, por ejemplo, se destacan la oferta multi y omnicanal de productos o servicios financiero, es decir a través de canales físicos y digitales; reducir la tramitología para reducir la resistencia de los usuarios; asesorar al usuario de forma continua para generar confianza con la entidad, perfilar sus necesidades y comprender los riesgos que representa; entre otros.

Finalmente, las medidas planteadas por los autores contemplan un enfoque multidimensional para contrarrestar las experiencias previas del usuario financiero que determinan su autoexclusión,

observando alternativas como mejorar la seguridad de la información para afianzar la confianza del usuario en la entidad financiera; la comunicación clara y adecuada con el usuario para reducir las asimetrías de la información y mejorar la cercanía con el usuario; así como el uso de tecnologías permitan perfilar de mejor manera las necesidades y características del usuario.

1.3.2.2. Analfabetismo digital

El analfabetismo digital es una problemática que se distribuye a lo largo y ancho del país, sin embargo, este se profundiza en zonas rurales, en las que el analfabetismo digital llega al 14,1% de la población frente a un 1,9%, conforme a las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (2024) que se analizarán en el siguiente capítulo.

Esta problemática constituye una de las barreras más significativas para la inclusión financiera y puede y debe ser contrarrestada a través de la educación financiera y digital, ya que la consecuencia lógica es la autoexclusión del usuario que no sabe utilizar servicios digitales. Esta forma de exclusión no solo refleja la falta de habilidades tecnológicas del usuario, sino que también aumenta su sensación de ajenez hacia el sistema financiero, por lo que se constituye como una causa de autoexclusión.

En ese sentido, es necesario reconocer que la educación financiera y la digitalización de servicios se han convertido en pilares fundamentales para la inclusión financiera, por ello es importante considerar los contextos particulares de las zonas rurales que impiden el uso y acceso de servicios digitales, como lo es la falta de infraestructura de telecomunicaciones. Al respecto, Racanello establece que “En las zonas rurales la cobertura debería llevarse a cabo de forma presencial, apoyándose en la colaboración de otras instancias públicas o privadas” (Racanello 2022, 137). En este punto, se comprende que falta de atención del Estado a zonas rurales, ha sido ocupada por las Cooperativas de Ahorro y Crédito, pues estas tienen un papel fundamental para reducir la exclusión financiera provocada por la autoexclusión y el analfabetismo digital.

Por ello, para mejorar la alfabetización financiera y digital es necesario contar con un marco normativo que establezca cómo implementar programas de educación financiera sin depender excesivamente de medios digitales, ya que, como se ha expuesto, en contextos donde persisten las brechas tecnológicas, una exigencia normativa de esta magnitud profundiza la exclusión en lugar de reducirla. En ese sentido, es necesario promover marcos normativos flexibles que reconozcan

la diversidad territorial y cultural del país, y que permitan el uso de metodologías presenciales y comunitarias como herramientas válidas y complementarias para fortalecer las capacidades financieras de la población rural, ámbito en el que las Cooperativas de Ahorro y Crédito ecuatorianas tienen un papel preponderante.

1.4. Cooperativas de ahorro y crédito y su importancia para la inclusión financiera

El artículo 163 del Código Orgánico Monetario y Financiero (2014) establece que el Sector Financiero Popular y Solidario está compuesto por Cooperativas de Ahorro y Crédito, Cajas Centrales, Entidades asociativas o solidarias, Cajas y Bancos Comunales y Cajas de Ahorro, Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la vivienda, entre otras que prestan servicios auxiliares para estas entidades.

En tanto, el artículo primero de la Resolución No. JPRF-F-2023-074 (2023) regula la segmentación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en función de sus activos conforme se muestra en el siguiente cuadro:

Tabla 1.2. Segmentación de cooperativas de ahorro y crédito

Segmento	Activos (USD)
1	Mayor a 80'000.000,00
2	Mayor a 20'000.000,00 hasta 80'000.000,00
3	Mayor a 5'000.000,00 hasta 20'000.000,00
4	Mayor a 1'000.000,00 hasta 5'000.000,00
5	Hasta 1'000.000,00

Fuente: JPRF (2023).

Según el portal estadístico de la SEPS (2025b) con corte a marzo de 2025, este importante sector del sistema financiero está compuesto por 398 entidades, de las cuales cuatro son mutualistas y 394 Cooperativas de Ahorro y Crédito, acumulando un total de 6 059 228 socios a diciembre de 2024. El segmento 4 es el más numeroso con 141 COAC, seguido del segmento 3 con 95 COAC,

segmento 2 con 63 COAC, segmento 5 con 52 COAC, y finalmente, 41 COAC en el segmento 1, el más grande en activos. En tanto su distribución se concentra casi en un 50% en las siguientes provincias de la sierra: Pichincha, Tungurahua, Chimborazo, Cotopaxi y Azuay, demostrando su importancia para satisfacer las necesidades de servicios financieros en estas zonas del país.

En resumen, las COAC están protagonizando un papel de vital importancia para democratizar el acceso a crédito y la inclusión financiera. Esto es concordante con lo afirmado por Jácome (2021) respecto de que las COAC han sido fundamentales para atender las necesidades de financiamiento de zonas urbanas y rurales, pero con mayor preponderancia en estas últimas, donde han sido claves para minimizar los problemas de acceso al crédito, especialmente para productores agrícolas.

1.4.1. Rol de las cooperativas en la inclusión y educación financiera

Previo a abordar cómo las Cooperativas de Ahorro y Crédito en el Ecuador contribuyen a la inclusión y educación financiera, es importante recordar algunos principios fundamentales dictados por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI). En particular, el principio No. 5 Educación, formación e información establece que:

Las cooperativas ofrecen educación y formación a sus miembros, representantes electos, administradores y empleados para que puedan contribuir con eficacia al desarrollo de la cooperativa. También informan al público en general –en especial a los jóvenes y los líderes de opinión– sobre el carácter y las ventajas de la cooperación (ACI 2017, 63).

En ese sentido, se evidencia que el concepto de la ACI sobre este principio trasciende lo previamente analizado sobre educación financiera, pues al referimos al mencionado principio se engloba, inclusive, la formación profesional de los miembros de Cooperativas, lo cual debe entenderse como un mecanismo que las Cooperativas deben interiorizar para lograr los objetivos, en este caso de las COAC, cuyo fin último es la inclusión financiera de la mayor cantidad de personas. De esta manera, se vincula el séptimo principio relacionado con la preocupación por la comunidad por la cual “Las cooperativas trabajan en favor del desarrollo sostenible de sus comunidades mediante políticas aprobadas por sus miembros” (ACI 2017, 91).

Ahora bien, para evidenciar la importancia de las COAC en el Sistema Financiero Nacional y en la consecución del objetivo de incluir financieramente a cada vez más personas es importante centrar el análisis en la oferta de servicios que brindan las COAC.

De acuerdo con cifras de la SEPS (2025b), las COAC satisfacen la oferta de servicios financieros con 6 328 puntos de atención a nivel nacional, de los cuales el 29% son corresponsales solidarios, los cuales son fundamentales para atender a zonas rurales donde oficinas de entidades financieras se encuentran con menos frecuencia, demostrando el rol fundamental de las COAC en la inclusión financiera de las personas en zonas rurales. A este efecto, la SEPS proporciona la siguiente información estadística: 1 100 puntos de atención se ubican en cantones con poblaciones rurales menores al 25%, 2 921 en cantones con poblaciones rurales entre el 25% al 50%, 1 491 en cantones con poblaciones rurales entre 50% y 75%; y, 806 en cantones con poblaciones rurales mayores al 75%. Esto evidencia que, aunque las COAC realizan un esfuerzo importante por atender zonas rurales, la mayor concentración de puntos de atención se ubica en cantones con menos del 50% de población rural.

1.4.2. Estrategias de las cooperativas para fomentar la educación financiera en zonas rurales

A través de programas de educación financiera, las COAC en el Ecuador han demostrado responsabilidad con sus socios y comunidades. La RFD reporta sendas iniciativas de educación financiera de Cooperativas a lo largo y ancho del país.

La Cooperativa de Ahorro y Crédito Virgen del Cisne, según consta en el blog de la Red de Instituciones Financieras de Desarrollo (RFD 2021, párr. 1), culminó 14 programas de educación financiera en el 2021. La nota refiere a la culminación de un programa de educación financiera en la parroquia Santa Cruz de Zumbahua en el cantón Pujilí de la provincia de Cotopaxi, completando un total de 553 socios en el año. El programa abordó temáticas que permiten aterrizar los conceptos en la cotidianidad del usuario financiero, preparando herramientas como presupuestos familiares. Es notable que los programas de la COAC Virgen del Cisne se transmitieron a través de redes sociales, radio, y pantallas en puntos de atención físicos, asegurando una variedad de receptores del programa y aplicando el concepto de omnicanalidad que explican Monsberger y Del Rosal.

La Cooperativa Pablo Muñoz cuenta con una campaña disruptiva de educación financiera en la que entrega un álbum de cromos a sus socios, el cual se completa con cromos de mascotas que brindan conceptos de ahorro, crédito y responsabilidad social. Lo curioso de esta campaña, es que los cromos se muestran en una aplicación móvil que no requiere internet. El blog de RFD indica que “para reclamar el sobre que contiene 5 cromos se debe realizar un depósito mínimo. Al llenar el álbum, la persona ingresa a participar del sorteo de una motocicleta eléctrica, celulares, tablets, computadoras portátiles y bicicletas” (RFD s.f., párr. 4). Estas estrategias que han tenido las COAC del Ecuador demuestran su compromiso por mejorar los conocimientos financieros de sus socios y fidelizarlos a través de procesos innovadores y socialmente responsables.

Por otro lado, la Cooperativa de Ahorro y Crédito Jardín Azuayo, mantiene disponible el texto del módulo de Educación Financiera y Emprendimiento (Jardín Azuayo 2023), parte del Programa de Cooperativismo, Ciudadanía y Liderazgo. Esta herramienta aborda conceptos generales de educación financiera y su aplicación a los recursos de la familia, además se estudia el ahorro y crédito con el uso de los productos de la propia Cooperativa. Por último, el documento le brinda al usuario la posibilidad de conocer el funcionamiento de la Red de Seguridad Financiera, lo cual contribuye a reducir la natural desconfianza que existe entre la entidad financiera y el usuario.

De esta manera, se evidencia cómo las COAC en el Ecuador realizan esfuerzos significativos y diversos para llegar con educación financiera a la mayor cantidad de personas, especialmente en zonas rurales. Así, se observa que han sabido combinar herramientas físicas y digitales pese a las exigencias de la Norma de Control, demostrando que cuando se adaptan los contenidos y canales de comunicación a las realidades locales, la educación financiera no solo se vuelve más accesible, sino también más efectiva. Por ello, es fundamental que la normativa que guía los programas de educación financiera no imponga un sesgo excesivo hacia el uso de herramientas digitales, sino que permita el uso de herramientas físicas que garanticen la real participación de los socios. Solo así será posible garantizar una verdadera inclusión financiera en territorios donde las brechas tecnológicas y educativas aún persisten.

Capítulo 2. Definición del problema

En este capítulo se abordará la problemática que guía esta investigación respecto de la falta de eficacia de la Norma de Control de la SEPS para garantizar la inclusión financiera de las personas que habitan en zonas rurales del Ecuador. Atendiendo a lo expuesto en el capítulo anterior, la inclusión financiera no se limita al acceso a servicios y productos financieros, sino que implica la capacidad real de las personas para utilizarlos de manera informada, segura y beneficiosa.

En este sentido, hemos observado que la educación financiera es una herramienta fundamental, especialmente en entornos menos favorecidos, como las zonas rurales del país, por lo que es importante que la norma que establece los parámetros para la implementación de programas de educación financiera tenga en cuenta las necesidades de dichas zonas, así como las particularidades de sus habitantes, las limitaciones de infraestructura y la dispersión geográfica, entre otras barreras que generan los fenómenos expuestos previamente, como la autoexclusión.

Estas deficiencias normativas perpetúan la exclusión financiera de los habitantes de las zonas rurales del país, que se ven afectados por múltiples factores interrelacionados. Por un lado, la dependencia de herramientas digitales en los programas de educación financiera que deben proporcionar las COAC ignora las limitaciones de conectividad y acceso a dispositivos tecnológicos en estas zonas, por lo que se enfrentan poblaciones con altos índices de analfabetismo digital. Por otro lado, la falta de programas adaptados a las realidades locales, incluidas las diferencias lingüísticas, culturales y de prácticas económicas, impide que los programas de educación financiera se ejecuten con éxito en estos contextos.

Otro aspecto que es necesario considerar sobre la Norma de Control es la ausencia de mecanismos de evaluación y retroalimentación de los programas de educación financiera, lo que resta responsabilidad a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria para identificar y corregir las deficiencias de dichos programas, sin intervenir para corregir la ineficacia de la norma dictada por la propia institución, lo cual debería llevarnos a analizar el impacto real que está generando la norma en estas zonas del país.

La falta de educación financiera en estas zonas tiene un impacto negativo en la capacidad de sus habitantes para ahorrar, invertir, acceder al crédito y utilizar servicios y productos financieros formales en general. Esto evidencia la exclusión financiera que sufren las zonas rurales de

Ecuador, lo que constituye una importante barrera para el desarrollo económico y social de la comunidad. En este sentido, el análisis presentado en este capítulo sentará las bases para diseñar una norma que promueva la inclusión financiera mediante programas de educación financiera adaptados a las necesidades específicas de estas poblaciones y que fomente su participación en el sistema financiero formal.

2.1. Diagnostico situacional

De acuerdo con las cifras del Banco Central del Ecuador (2025), las Cooperativas de Ahorro y Crédito representan el 28.5% de los activos del Sistema Financiero Nacional, por lo que desempeñan un papel fundamental en la economía ecuatoriana y en la provisión de productos y servicios financieros, especialmente hacia sectores tradicionalmente excluidos del sistema financiero. Es por ello que las COAC son actores importantes para la inclusión financiera, pues su variedad y numerosidad a lo largo y ancho del país ha permitido complementar, con la banca pública y privada, la oferta de servicios y productos financieros para los ecuatorianos.

Actualmente, la SEPS (2025b) reporta la existencia de 394 COAC activas a nivel nacional, clasificadas, conforme a la regulación, en cinco segmentos por el valor de sus activos según se indicó en el capítulo anterior.

Así, las Cooperativas de Ahorro y Crédito deben dar cuenta de la importante labor que desempeñan a través de los programas de educación financiera que llevan a cabo y asumir esta obligación con la responsabilidad que merece, para lo cual es necesario que la norma de control contemple requisitos flexibles y adaptativos para que los programas de educación financiera puedan adaptarse a las realidades de cada zona rural de Ecuador.

Entre estas realidades a las que se enfrentan las zonas rurales, se deben considerar variables como el nivel educativo de la población, los niveles de analfabetismo, tanto general como digital, las condiciones de conectividad y el uso de dispositivos electrónicos, las actividades económicas informales y los ingresos inestables, las largas distancias hacia oficinas físicas y la financiación informal. Todas estas variables restringen las posibilidades de acceder a la educación financiera, especialmente a través de medios digitales, lo que tiene un impacto negativo en el ahorro y endeudamiento de los usuarios financieros.

Este diagnóstico busca evidenciar que la implementación de los programas de educación financiera no puede tener un impacto efectivo si no se aborda desde un enfoque territorial y culturalmente pertinente. Por ello, es necesaria una reconfiguración normativa que incorpore criterios de adaptabilidad, participación y seguimiento desde una lógica de inclusión estructural.

Un ejemplo de que la adaptabilidad de productos y servicios financieros funciona, es la implementación de corresponsales solidarios para mejorar el acceso a servicios. De esta manera, según datos de la SEPS (2025c) en 2016, el porcentaje de la población que vive en cantones con al menos un corresponsal solidario era del 67,11%, mientras que para el 2024 fue el 85,8%, reflejando la importancia de llegar a zonas rurales con productos y servicios financieros más familiarizados con el entorno.

2.1.1. Análisis del entorno

En este trabajo se han evidenciado algunos elementos que la Norma de Control carece y debería considerar para garantizar efectivamente la inclusión financiera de habitantes de zonas rurales a través de programas de educación financiera impartidos por las COAC. Como se mencionó en el capítulo anterior, la inclusión financiera no solo se trata del acceso a productos y servicios financieros formales, sino también del uso efectivo, la calidad de estos y el aporte que generan para el usuario, por eso la educación financiera constituye una herramienta esencial mejorar el acceso y uso de estos, que se profundizan al pasar de lo urbano a la ruralidad, misma que, según cifras de la Banco Mundial citadas por la ENIF (2023) constituye el 36% del total de la población.

El marco normativo sobre educación financiera en el Ecuador se ha desarrollado con velocidad en los últimos quince años. En 2013, mediante Resolución No. JB-2013-2393, la Superintendencia de Bancos emitió la primera norma de educación financiera de cumplimiento obligatorio para entidades bajo su control, marcando un hito en la regulación de los programas de educación financiera.

En el Sector Financiero Popular y Solidario, la primera norma en esta materia se dictó en 2020 mediante Resolución No. SEPS-IGT-IGS-INFMR-INGINT-IGJ-2020-0153, que ha sido reformada en tres ocasiones, la última de ellas en agosto de 2024. El análisis de esta investigación se centra en esta última, pues sus constantes reformas nos invitan a evaluar su efectividad,

identificar sus principales limitaciones y plantear alternativas para que los programas de educación financiera, regulados en esta norma, respondan a las particularidades de las zonas rurales del Ecuador. Para una implementación más efectiva de dichos programas, es necesario superar barreras estructurales que dependen de la articulación de actores del sector financiero, educativo, telecomunicaciones, entre otros.

Un hito reciente fue la expedición del Acuerdo Interinstitucional N° MINEDUC-CES-SENESCYT-2023-001, mediante el cual el Ministerio de Educación, el Consejo de Educación Superior (CES) y la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESYCT) expidieron la Estrategia Nacional de Educación Financiera (ENEF), conformando la Comisión Asesora integrada por las mismas entidades y la Junta de Política y Regulación Financiera (JPRF). Aunque su expedición fue un hito en la materia, a quince meses de su expedición, no se han publicado resultados concretos sobre la implementación de la ENEF.

De allí que la articulación de actores claves de la Administración Pública en esta materia es fundamental para que los programas de educación financiera se realicen con éxito. En ese sentido, otro actor de vital importancia para una correcta y efectiva ejecución de los programas es el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (MINTEL), por lo que su ausencia en acuerdos interinstitucionales de esta naturaleza es motivo de preocupación, pues las brechas tecnológicas impactan sobre la inclusión y educación financiera de personas que habitan en zonas rurales del país. En ese sentido, el INEC (2024) revela que los hogares con acceso a internet en áreas rurales son solamente un 48.1% con respecto al 73.6% del área urbana y un promedio de 66% a nivel nacional; las personas que tiene un teléfono inteligente son, tan solo, el 42% en el área rural respecto de un 64.9% en el área urbana; finalmente, el dato de analfabetismo digital es impactante, pues el porcentaje de personas analfabetas digitalmente en el área urbana es de apenas el 1.9%, sin embargo, en el área urbana esta cifra alcanza el 14.1%. Estos indicadores demuestran la necesidad de que los programas de educación financiera que se ofrecen en zonas no utilicen mayoritariamente herramientas digitales ya que serían inviables.

Tabla 2.1. Indicadores de acceso a tecnologías de la información y comunicación, julio de 2024

Periodo	Indicadores	Nacional	Área	
		Total	Urbana	Rural
Jul-24	Hogares con equipamiento tecnológico (%)	33.2	39.8	17.6
Jul-24	Hogares con acceso a internet (%)	66.0	73.6	48.1
Jul-24	Personas que utilizan internet (%)	77.2	85.1	59.8
Jul-24	Personas que tienen teléfono celular activado (%)	61.1	67.7	47.4
Jul-24	Personas que tienen teléfono inteligente (%)	57.7	64.9	42.0
Jul-24	Analfabetismo digital (%)	5.4	1.9	14.1

Fuente: Elaborado a partir de INEC (2024)

El Informe sobre Desarrollo Humano 2021/2022 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (PNUD 2022) refuerza esta visión al advertir que la desigualdad digital constituye uno de los principales retos a los que nos enfrenta el fenómeno de la digitalización y es enfático al establecer que las personas en situación de pobreza tienen mayor probabilidad de sufrir exclusión digital, lo que a su vez profundiza desigualdades en otros ámbitos, como la inclusión financiera.

La implementación de programas de educación financiera por parte de las COAC en los términos de la Norma de Control enfrenta serios desafíos, particularmente las zonas rurales, donde la desconexión entre el diseño normativo y la realidad territorial es más evidente. Estas barreras no son únicamente tecnológicas, sino que las comunidades rurales presentan una combinación de falta de infraestructura estatal, baja cobertura de servicios esenciales, lo que conlleva un uso limitado de servicios financieros y aumenta la desconfianza hacia el sistema financiero formal. Si los programas no se adaptan a las realidades de las zonas rurales, la falta de educación financiera

se convierte en una barrera de acceso a servicios y productos financieros, en lugar de ser una herramienta transformadora.

Al respecto, como se estableció en el capítulo anterior, la barrera del acceso “depende de la iniciativa de los oferentes, de la cantidad y variedad de canales de distribución, y si se utiliza el enfoque de omnicanalidad, entre otros factores” (Monsberger y Del Rosal 2021, 18), por lo cual, las COAC, como actores de fuerte presencia en zonas rurales, tienen la posibilidad de generar un impacto importante en los conocimientos financieros de sus socios, especialmente para las COAC que atienden zonas rurales del país. En ese sentido, se requiere de un marco normativo que permitan adaptar los contenidos, métodos y medios de los programas de educación financiera a la realidad de cada zona beneficiaria de dichos programas, sin este enfoque flexible, los programas terminan siendo meras formalidades sin impacto. Esta situación tiene mayor probabilidad de suceder cuando la SEPS solo tiene la potestad – no obligación – de verificar y solicitar información sobre los programas, conforme establece la Disposición General Tercera de la Norma de Control, de manera que no se obtienen datos confiables sobre el impacto de los programas ni una retroalimentación sistemática para identificar qué elementos de los programas son efectivos, cuáles necesitan mejorarse y cómo pueden ajustarse a las necesidades de los usuarios.

Por otro lado, la Norma de Control no cuenta con directrices, metodologías claras o indicador para que las COAC puedan medir los resultados de los programas de educación financiera que implementen, además no se considera la percepción de los usuarios respecto de estos. Como resultado, las decisiones sobre contenido, medios y frecuencia de las actividades quedan sujetas a la interpretación individual de cada COAC, lo que impide valorar el cumplimiento del objetivo principal de los programas: fortalecer el conocimiento y capacidades financieras de los socios. Sin un mecanismo de evaluación de los programas, las Cooperativas de Ahorro y Crédito, los reguladores y supervisores carecen de información clave para orientar decisiones estratégicas, lo que deja a los programas de educación financiera sujetos a una dinámica de ensayo y error.

El diagnóstico realizado pone de manifiesto las múltiples dificultades a las que se enfrentan las cooperativas de ahorro y crédito para implementar programas efectivos de educación financiera en las comunidades rurales de Ecuador, sectores que han sido históricamente desatendidos por el

sistema financiero tradicional y donde la presencia del Estado también es limitada o inexistente. Además, deben hacer frente a las carencias de infraestructura tecnológica y a la falta de políticas públicas que respalden sus esfuerzos. Estas dificultades se han agravado con la creciente digitalización de los servicios financieros y el auge de las Fintech, que, si bien han ampliado las opciones del mercado, también han dejado al descubierto las desigualdades estructurales en el acceso a estas herramientas, así como la limitada capacidad de las entidades financieras tradicionales para aprovechar las herramientas digitales como medio para fortalecer la educación financiera y ampliar su alcance.

2.1.2. Matriz de diagnóstico situacional

A efectos de poder visibilizar los principales problemas que la Norma de Control de la SEPS para garantizar la inclusión financiera de personas en zonas rurales, se presenta la siguiente matriz de diagnóstico situacional. Esta matriz parte del problema general —la ineficacia de la norma para garantizar inclusión— y se desglosa en tres problemas específicos: la brecha digital en zonas rurales, la falta de contextualización territorial y sociocultural de los programas de educación financiera, y la ausencia de mecanismos de evaluación y mejora continua de los mismos. Para cada uno de estos problemas, se han identificado causas más precisas y se proponen soluciones orientadas a fortalecer el rol de las COAC, del Estado y de la propia norma:

Tabla 2.2. Matriz de diagnóstico inicial

Las disposiciones de la Norma de Control no garantizan la inclusión financiera de personas en zonas rurales. (RESOLUCIÓN Nro. SEPS- IGT-IGS-IGJ-INFMR- INGINT-2024-0172)	Problema 1	Problema 2	Solución
	La Norma de Control no contempla que las limitaciones de acceso a internet y dispositivos tecnológicos en zonas rurales excluyen a sus habitantes de	No existe un acompañamiento estatal para mejorar la infraestructura de telecomunicaciones en zonas rurales.	Las COAC deben participar más activamente con GADs y Gobierno central para impulsar mejoras en la conectividad rural.
		No existe un diagnóstico adecuado de la brecha digital en áreas rurales.	El Estado, en coordinación con las COAC y gobiernos locales, debe realizar un diagnóstico sobre la brecha digital en zonas

	programas de educación financiera, por lo que los programas no pueden depender únicamente de herramientas digitales.		rurales.
		Hay una dependencia excesiva de herramientas digitales para impartir programas de educación financiera.	Los programas de educación financiera que dictan las COAC deben ser combinados con medios digitales y presenciales adaptados a diferentes contextos.
	La Norma de Control aplica un enfoque generalizado ignora las diferencias territoriales y socioculturales, reduciendo su efectividad.	No existe un diagnóstico previo adecuado sobre las realidades de las zonas beneficiarias de los programas de educación financiera.	En el anexo de la Norma de Control se podrían incorporar elementos que faciliten a las COAC adaptar sus programas a las características culturales, sociales y económicas de las zonas rurales.
		La falta de adaptación lingüística, económica, social, geográfica y cultural de los programas de educación financiera	Las COAC deben diseñar programas diferenciados por edad, idioma, territorio, entre otros factores diferenciadores, en coordinación con actores comunitarios y líderes locales.
	La Norma de Control carece de disposiciones claras sobre evaluación, seguimiento e impacto de los programas de educación financiera.	El enfoque actual de la Norma de Control prioriza la ejecución de los programas de educación financiera sobre la medición de sus resultados, dificultando la posibilidad de mejora.	La SEPS debería crear una plataforma colaborativa donde las COAC reporten resultados de los programas de educación financiera, compartan buenas prácticas y casos de éxito, y reciban retroalimentación sobre estos.
		Los programas de educación financiera son autoevaluados por las COAC y no pasan por un	La SEPS debería realizar procesos de supervisión y control del cumplimiento de la Norma de Control para medir los resultados de los programas de educación

		proceso de evaluación por parte de la SEPS que permita identificar debilidades y fortalezas de los programas.	financiera.
--	--	---	-------------

Elaborada por el autor.

Del análisis de la matriz se concluye que la Norma de Control presenta limitaciones estructurales que comprometen su capacidad de incidir positivamente en zonas rurales, donde los programas de educación financiera son sumamente importantes. Las limitaciones evidenciadas en la Norma de Control están relacionadas tanto a factores externos —como la brecha digital y la falta de infraestructura de telecomunicaciones— como a elementos de la propia Norma, como la ausencia de un enfoque diferenciado, la carencia de diagnósticos territoriales previos y la falta de mecanismos eficaces de evaluación de los programas.

Por tanto, se requieren acciones coordinadas entre la SEPS, las COAC y otros actores institucionales para adaptar los programas de educación financiera a las realidades locales y fortalecer su seguimiento y evaluación, de manera que su ejecución sea satisfactoria para el bienestar de las zonas rurales del Ecuador.

2.2. Justificación del proyecto

La inclusión financiera, como se revisó en el Capítulo 1, es un elemento fundamental para el desarrollo económico y social de las poblaciones rurales en el Ecuador, ya que permite, a través del acceso y uso de servicios y productos financieros, contribuye a mejorar las condiciones de vida, fomentar el emprendimiento y fortalecer las economías locales. Por lo tanto, es evidente que la educación financiera constituye una herramienta estratégica para empoderar a las personas en el manejo de sus recursos y en la toma de decisiones informadas.

En ese sentido, es necesario que la normativa que rige a los programas de educación financiera impartidos por las COAC contemple la existencia de barreras estructurales que impiden o dificultan la ejecución y efectividad de dichos programas; de allí, la justificación del presente proyecto para fortalecer la Norma de Control.

Como se evidenció en la matriz de diagnóstico situacional, la Norma no considera adecuadamente los efectos de brecha digital, la carencia de infraestructura tecnológica, ni las diferencias culturales, lingüísticas y socioeconómicas que caracterizan a las poblaciones rurales del país para la realización de programas de educación financiera; además de carecer de un mecanismo de evaluación y retroalimentación, lo cual impide conocer el impacto real de los programas implementados. Este vacío normativo debe ser abordado con la urgencia y relevancia que amerita en virtud de la importancia de la educación financiera.

Así, la pertinencia del presente proyecto radica en que ofrece una perspectiva de las carencias de la Norma de Control y se ofrecen alternativas para que la normativa permita a las COAC implementar programas más contextualizados, diversificados y evaluables. Este enfoque no solo reconoce la heterogeneidad del territorio ecuatoriano, sino que también promueve una corresponsabilidad entre la SEPS, las COAC, los gobiernos locales y otros actores institucionales, para garantizar que la educación financiera llegue efectivamente a quienes más lo necesitan.

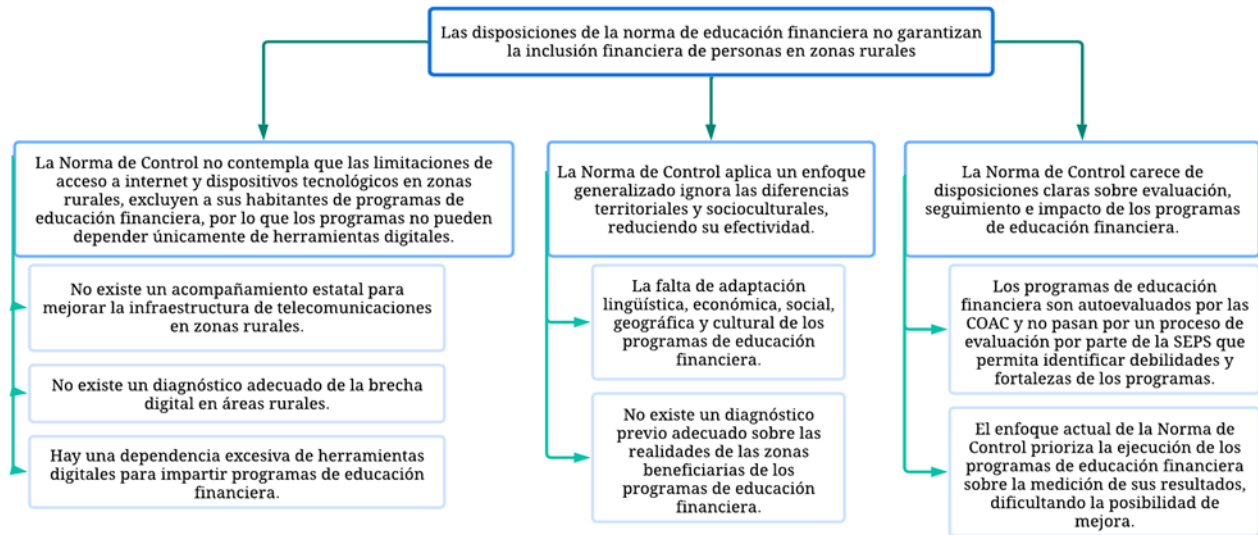
En definitiva, el proyecto proporciona una base técnica y argumentativa para reformar la Norma de Control con el fin de mejorar su eficacia en las zonas rurales y contribuir así a la inclusión financiera de sus habitantes. Al fortalecer la capacidad normativa de la SEPS, se busca generar un marco normativo más coherente, flexible y sensible a las realidades locales que incremente el acceso y uso de servicios y productos financieros, y que promueva su uso responsable y consciente.

2.2.1. Causas del problema

En la literatura sobre diseño de proyectos hay un amplio consenso en la importancia de evaluar y analizar los problemas objeto de investigación del proyecto. El análisis de problemas “tiene como propósito fundamental la correcta determinación de las causas que originan un problema previamente identificado, asumiendo que su conocimiento constituye una base sólida para la identificación de las posibles alternativas de solución” (Vigo et al. 2018, 49). En ese sentido, es fundamental comprender que, para proponer soluciones al problema identificado, es necesario evaluar sus causas y efectos.

Por otro lado, es importante considerar que causa es el “problema que actúa como factor determinante del problema central, ya sea en forma directa (causa directa), o en forma indirecta (causa indirecta)” (Vigo et al. 2018, 50). En ese sentido, en el siguiente gráfico se presentan las principales causas que generan que la Norma de Control no garantice – en la medida que debería – la inclusión financiera de personas en zonas rurales del Ecuador.

Gráfico 2.1. Diagrama de causas



Elaborado por el autor.

La falta de eficacia de la norma de control para garantizar la inclusión financiera de las personas de zonas rurales de Ecuador se debe a que la norma no está adaptada a las causas estructurales relacionadas, principalmente, con el limitado acceso a las tecnologías de la información de dichas zonas. En este capítulo se ha puesto de manifiesto que las zonas rurales sufren problemas de conectividad y disponibilidad de servicios de telecomunicaciones, lo que crea una barrera de acceso a servicios y productos financieros, como los programas de educación financiera. Esta situación se agrava por la falta de apoyo estatal que pueda mejorar la infraestructura de telecomunicaciones en las zonas rurales, lo que aumenta la brecha digital ya existente. Por este motivo, el presente trabajo evidencia que la dependencia de herramientas digitales para impartir programas de educación financiera que establece la Norma de Control constituye una verdadera barrera para las zonas rurales, ya que los programas no son viables ni accesibles para estas zonas.

Otra de las causas del problema está relacionada con la falta de contextualización de la Norma de Control frente a las realidades socioculturales de las zonas rurales, ya que la aplicación de un enfoque generalizado y uniforme ignora las particularidades lingüísticas, económicas, sociales y culturales de dichas zonas, lo que limita la efectividad de los programas en estos contextos. Esta situación se agrava por la ausencia de diagnósticos previos sobre las características de las poblaciones beneficiarias de los programas de educación financiera, lo que impide adaptar los contenidos, las metodologías y los canales de comunicación a las necesidades concretas de cada zona rural. La falta de adaptación de los programas refuerza las brechas existentes y aleja a las personas de los productos y servicios financieros, lo que profundiza fenómenos como la autoexclusión.

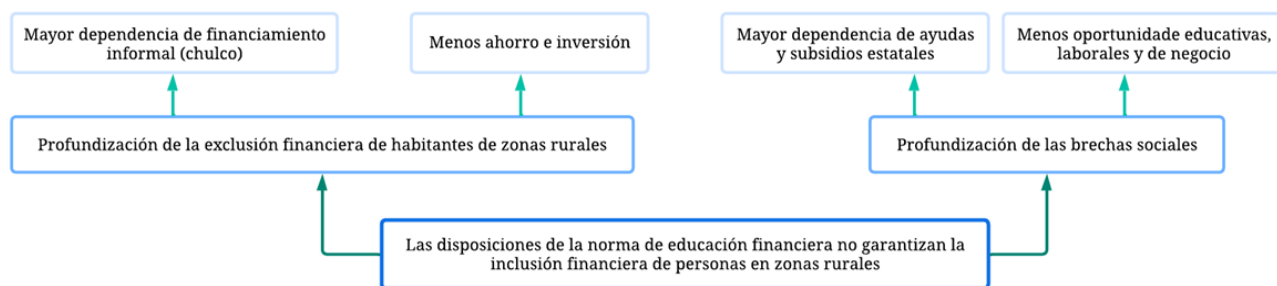
Finalmente, los mecanismos de seguimiento, evaluación y mejora continua de los programas de educación financiera son inexistentes, de manera que la normativa se vuelve algo meramente formal, sin que los programas sean revisados de forma periódica para realizar las correcciones pertinentes. La Norma de Control prioriza la ejecución operativa sobre la medición de resultados, lo que limita la posibilidad de retroalimentación y ajuste de las estrategias aplicadas. Además, los procesos de evaluación no están a cargo de la SEPS, sino que recaen en mecanismos de autoevaluación por parte de las COAC en su calidad de ejecutoras de los programas, lo que afecta a la objetividad y la efectividad de los resultados obtenidos. Esta falta de control y evaluación sistemática impide obtener pruebas sólidas sobre el impacto de los programas, perpetuando enfoques que no cumplen su propósito de inclusión financiera.

2.2.2. Efectos del problema

Continuando con el desarrollo de los elementos recomendados para la formulación de proyectos, es necesario cabe analizar los efectos que se derivan del problema central planteado en esta investigación. En este sentido, Ortegón, Pacheco y Prieto (2005) destacan que esta etapa del diagnóstico es fundamental para dimensionar la importancia de los efectos generados por el problema, y así poder plantear soluciones acordes a la complejidad o gravedad de cada uno de ellos.

A continuación, se presenta el diagrama de efectos elaborado a partir del análisis desarrollado en el presente trabajo:

Gráfico 2.2. Diagrama de efectos



Elaborado por el autor.

Como se ha mencionado en el capítulo anterior y en el desarrollo del presente, las zonas rurales del Ecuador condiciones estructurales adversas que han limitado históricamente su desarrollo económico y social. En este contexto, la ineficacia de la Norma de Control para promover efectivamente la inclusión financiera en estas zonas agrava la situación, generando dos principales efectos: la profundización de la exclusión financiera y el ensanchamiento de las brechas sociales. Aunque ambos efectos están estrechamente interrelacionados, su impacto es lo suficientemente amplio como para ser analizado de forma separada.

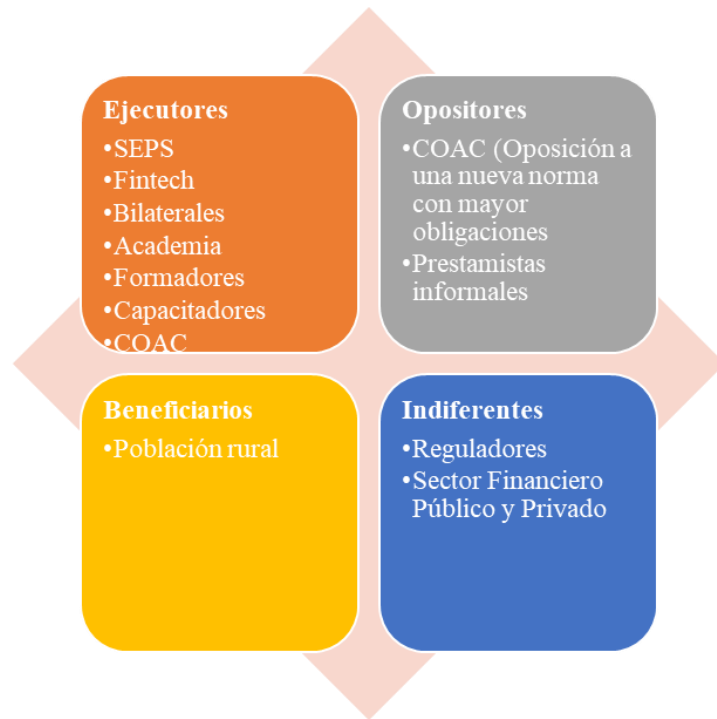
El primer efecto que se evidencia del problema planteado es la profundización de la exclusión financiera de las personas que viven en zonas rurales del Ecuador, la cual se traduce en un acceso limitado a o nulo financiamiento formal. Esta situación empuja a muchas personas a recurrir al financiamiento informal, caracterizado por prácticas abusivas, métodos de coerción apartados del marco legal y tasas de interés que podrían llegar hasta el 1238% anual, según Tapia y Villarreal (2021) citando a Equifax. El chulco, como se lo conoce en Ecuador, no solo vulnera los derechos de los ecuatorianos, sino que también perpetúa el sobreendeudamiento –muchas veces de forma innecesaria–, la informalidad y precariedad económica. A su vez, la falta de inclusión financiera en estas personas impide el ahorro e inversión, debilitando el rol de las entidades financieras como intermediarias de los recursos, y limitando el financiamiento de actividades productivas para las zonas rurales. De allí que la educación financiera se convierte en una herramienta clave para revertir estas situaciones, promoviendo el uso informado y responsable de servicios y productos financieros.

Un segundo efecto es la profundización de brechas sociales, pues como se ha evidenciado, la imposibilidad de acceder a productos y servicios financieros limitan la capacidad de desarrollo social. La falta de educación financiera adaptada y accesible para la población rural restringe su capacidad de tomar decisiones económicas acertadas, limitando su capacidad de administrar correctamente los recursos que genera y la posibilidad de tomar oportunidades educativas, laborales o empresariales. A este efecto se suma una mayor dependencia en subsidios estatales, ya que las personas excluidas del sistema financiero enfrentan mayores dificultades para generar ingresos de forma sostenida y estable. Esta dependencia implica una mayor presión sobre el gasto público, y una disminución en los presupuestos asignados para inversión en infraestructura que mejore la conectividad o facilite la expansión de servicios financieros hacia zonas rurales. Así se demuestra que una norma fortalecida que disponga de mecanismos adaptativos y con enfoque en las necesidades de las zonas rurales del país, podría generar beneficios a largo plazo tanto estas zonas como para el Estado, al reducir la necesidad de subvenciones o subsidios que faciliten su desarrollo, lo cual demuestra por qué el Estado debe enfocarse en combatir las causas que dan origen a estos problemas y sus efectos.

2.2.3. Matriz de involucrados

La matriz de involucrados es una herramienta que permite identificar y clasificar a los actores que, de una u otra manera, inciden en el desarrollo y ejecución del proyecto, entendiendo los intereses, niveles de influencia, posibles alianzas o resistencias que pueden surgir en torno a la propuesta. Para efectos de este análisis, los involucrados se han agrupado en cuatro categorías: ejecutores, opositores, beneficiarios e indiferentes, considerando el rol que desempeña cada uno en relación con una nueva propuesta de Norma de Educación Financiera para el Sector Financiera Popular y Solidario.

Gráfico 2.3. Matriz de involucrados



Elaborado por el autor.

En primer lugar, los ejecutores son los actores que tendrían una participación en el diseño, implementación y monitoreo del proyecto. De esta manera, la SEPS es el principal ejecutor, al ser la entidad encargada de emitir y aplicar la norma, por lo cual su compromiso institucional es clave para liderar la reforma normativa. Asimismo, las COAC son actores preponderantes al ser responsables de aplicar los programas de educación financiera, aunque esta situación podría ponerlos en el lado de los opositores si perciben que la nueva norma impone mayores exigencias. Además, se incluyen como ejecutores a la academia, los capacitadores y formadores, quienes aportarían con contenidos y metodologías adaptadas al contexto rural, así como a las Fintech y organismos bilaterales, que podrían actuar como aliados estratégicos, financiando iniciativas de educación financiera o apoyando desde sus ámbitos propios del conocimiento.

Por su parte, los opositores se identifican como actores que podrían mostrar resistencia frente al proyecto. Algunas COAC, especialmente las de menor tamaño o con menos recursos para cumplir las nuevas exigencias normativas, podrían rechazar la implementación de una norma más exigente si no van acompañadas de incentivos, asistencia técnica o flexibilidad por parte del

supervisor. También se oponen los prestamistas informales, cuya actividad se vería amenazada ante el hipotético éxito de los programas de educación financiera centrados en las necesidades de las poblaciones rurales. Este grupo supone un riesgo para el éxito del proyecto, ya que puede dificultar la implantación de los programas en comunidades donde ejercen un control sobre el financiamiento.

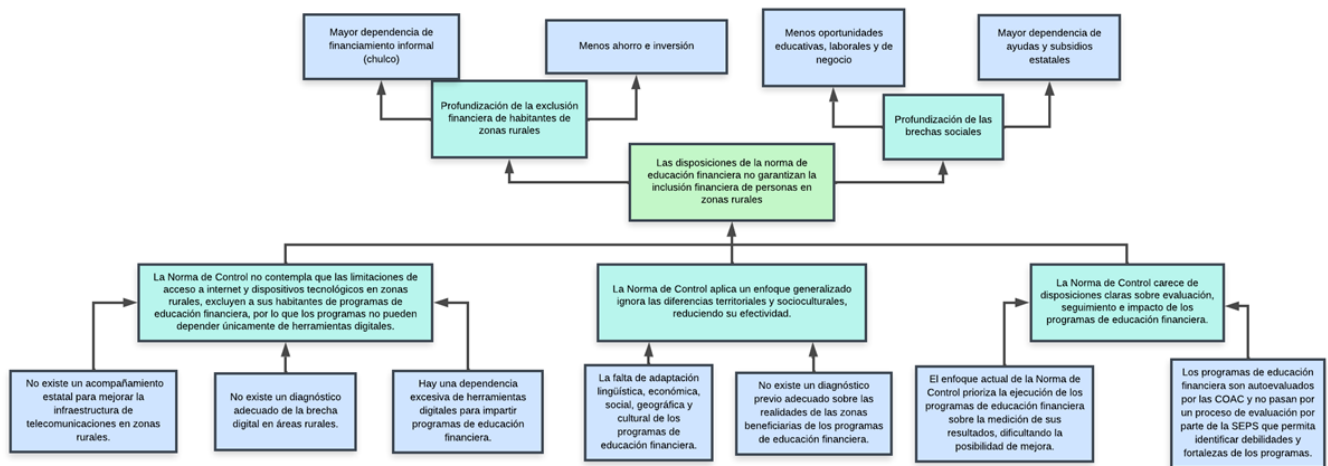
En cuanto a los indiferentes, el grupo está compuesto por entidades del sector financiero público y privado, así como por los reguladores del sistema financiero nacional. Se espera que estos no participen en el proyecto y que no generen resistencia hacia él. No obstante, su no participación puede representar menores oportunidades para ampliar su alcance, por lo que podría ser necesario involucrarlos estratégicamente en etapas posteriores, especialmente para articular esfuerzos de política pública a nivel nacional. Finalmente, como es evidente, los beneficiarios del proyecto son los habitantes de las zonas rurales del país, que se beneficiarían directamente de un nuevo marco normativo que garantice programas de educación financiera más adecuados y accesibles.

2.2.4. Árbol del problema

Una vez que se han identificados las causas, efectos e involucrados del problema que aborda el presente proyecto, el enfoque metodológico de marco lógico sugiere la elaboración del árbol del problema, una herramienta que permite representar de manera estructurada el problema central, sus causas y efectos. Según Vigo (2018), este instrumento facilita la visualización del origen del problema y la forma en que se desprende los diferentes efectos y las causas que dan lugar al mismo.

A continuación, se presenta el árbol del problema compuesto por el gráfico 1 y 2 de este mismo capítulo:

Gráfico 2.4. Árbol del problema



Elaborado por el autor.

La problemática alrededor de que la Norma de Control no garantice la inclusión financiera de personas en zonas rurales nos ha permitido, en este capítulo, identificar causas de orden estructural que perennizan esta situación. En ese sentido, la dependencia de medios digitales para programas de educación financiera brindados en zonas rurales; la falta de adaptación de los programas a las realidades locales, y la ausencia de mecanismos de evaluación de los programas se constituyen en importantes barreras para el cumplimiento del objetivo de la Normas.

En cuanto a los efectos del problema, se identificaron dos consecuencias que generan preocupación: mayor exclusión financiera y el ensanchamiento de las brechas sociales en zonas rurales. Estos efectos no solo limitan las posibilidades de desarrollo económico local, sino que también perpetúan situaciones de dependencia del financiamiento informal, limitan la capacidad de ahorro e inversión, y demandan mayores prestaciones del Estados. Por tanto, el análisis realizado a partir del árbol del problema no solo permite comprender la magnitud del desafío, sino también estructurar el diseño de alternativas de solución que respondan directamente a las causas identificadas. Este instrumento será clave para el desarrollo del siguiente apartado, en el que se planteará el árbol de objetivos como base para la formulación de una propuesta normativa efectiva y adaptada a la realidad del país.

2.3. Objetivos y alternativas del proyecto

A partir de los problemas identificados en la Norma de Control y del impacto que estos generan en las comunidades rurales del Ecuador, se plantea una intervención orientada a fortalecer el marco normativo vigente, de modo que contribuya efectivamente a cerrar las brechas en el acceso y uso de productos y servicios financieros en dichos territorios. Como se ha evidenciado en el diagnóstico desarrollado en los apartados anteriores, la ineficacia de la Norma de Control no responde únicamente a fallas técnicas o de ejecución, sino a una desconexión con las realidades sociales, económicas y tecnológicas de las zonas rurales.

En este contexto, los objetivos que se desarrollan a continuación resultan fundamentales, pues permiten articular una respuesta normativa y operativa a una problemática compleja y multidimensional. La inclusión financiera en áreas rurales no puede abordarse exclusivamente desde la ejecución de programas, sino que requiere una transformación en el diseño, la regulación y la evaluación de los programas de educación financiera. Por ello, la formulación de objetivos generales y específicos permite orientar acciones concretas hacia la creación de mecanismos normativos más flexibles, inclusivos y adaptados al entorno rural. Además, estos objetivos constituyen un marco de acción para que la SEPS y las COAC trabajen de forma articulada con otros actores —como la academia, el sector tecnológico y los gobiernos locales—, maximizando el impacto de sus intervenciones. En suma, los objetivos aquí planteados no solo responden a las causas identificadas, sino que sientan las bases para una política pública sostenible y centrada en las necesidades reales de la población rural del Ecuador.

2.3.1. Objetivo general y específicos

El objetivo general del presente proyecto es asegurar que la Norma de Control contemple mecanismos que promuevan efectivamente la inclusión financiera en zonas rurales a través de programas adaptativos a sus realidades, esto se alinea con el propósito de corregir las deficiencias normativas que han limitado el alcance de los programas de educación financiera. Como se evidenció en el capítulo anterior y en el presente, las disposiciones de la Norma de Control no permiten responder a las condiciones estructurales de estas zonas, particularmente en lo relacionado con el acceso a tecnologías de la información, la pertinencia sociocultural de los contenidos y la falta de mecanismos de evaluación de impacto. Por ello, este objetivo busca

incidir directamente sobre el diseño normativo, con el fin de que este sea más inclusivo, adaptable y coherente con las realidades del territorio.

Para alcanzar el objetivo general, se han definido tres objetivos específicos que orientan las acciones del proyecto.

El primero propone evaluar la efectividad de los programas de educación financiera en zonas rurales, reconociendo que no es posible mejorar lo que no se mide. Esta evaluación permitirá generar evidencia sobre lo que funciona, identificar brechas, y construir una base sólida para introducir cambios normativos sustentados en datos y resultados reales.

El segundo objetivo se enfoca en adaptar la normativa a las limitaciones tecnológicas del entorno rural, abordando directamente una de las causas estructurales de exclusión: la brecha digital. Este enfoque garantiza que los programas no dependan exclusivamente de plataformas digitales y que se exploren canales alternativos accesibles y eficaces en estos contextos.

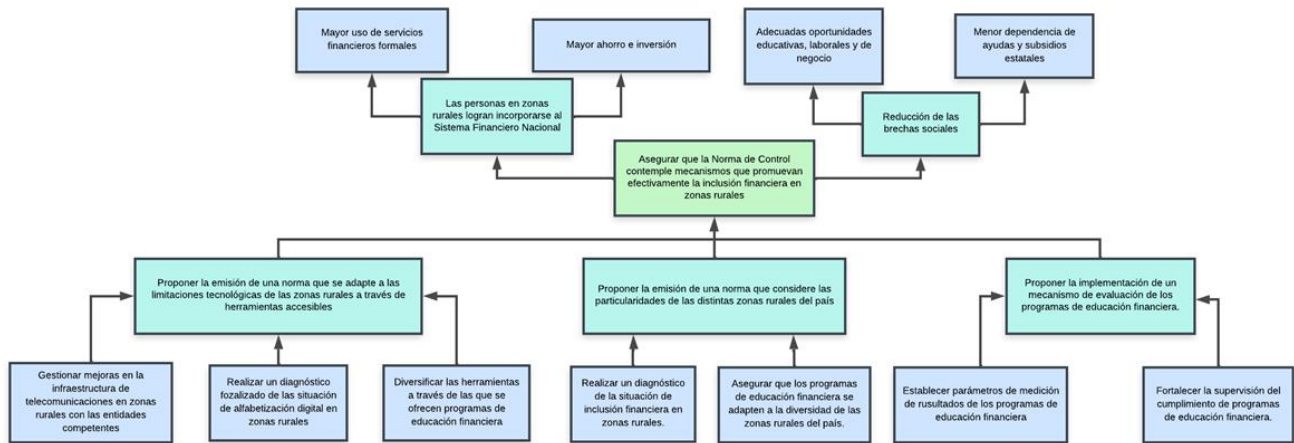
Finalmente, el tercer objetivo apunta a incorporar mecanismos de evaluación y mejora continua dentro de la norma, permitiendo a la SEPS y a las COAC monitorear el impacto de sus intervenciones y corregirlos cuando sea necesario.

De esta manera, los objetivos planteados permitirán transformar la norma en una herramienta estratégica de inclusión y desarrollo para las poblaciones rurales del Ecuador, asegurando que los programas consideren las realidades culturales y económicas de las comunidades rurales, entre otros factores, para contribuir efectivamente a su inclusión financiera.

2.3.2. Árbol de objetivos

Ahora bien, la metodología de marco lógico establece que el paso siguiente a la construcción del árbol del problema es realizar el árbol de objetivos. Según Crespo (2015), el árbol de objetivo se construye convirtiendo los problemas en soluciones, es decir, expresar aquellos efectos y causas negativas en medios y fines positivos, respectivamente.

Gráfico 2.5. Árbol de objetivos



Elaborado por el autor.

El árbol de objetivos presentado refleja la lógica de intervención del proyecto, transformando los problemas previamente identificados en propósitos positivos y alcanzables. En el centro se encuentra el objetivo general: asegurar que la Norma de Control contemple mecanismos que promuevan efectivamente la inclusión financiera en zonas rurales, que articula la necesidad de una reforma normativa con el impacto esperado sobre la población. Este objetivo se transforma en tres acciones de proposición concretas: adaptar la norma a las limitaciones tecnológicas, reconocer la diversidad territorial y sociocultural de las zonas rurales, e incorporar un mecanismo de evaluación de los programas de educación financiera. Estas tres vías responden directamente a las causas estructurales del problema diagnosticado y evidencian un marco de acción de carácter integral.

Uno de los puntos fuertes del árbol es que cada objetivo específico está sustentado por acciones claras y viables. Esta lógica se observa en objetivos específicos, en los que se observa que hablamos de acciones concretas que pueden traducirse en actividades y productos tangibles. La propuesta de normativas que consideren las particularidades de las zonas rurales, por ejemplo, incorpora como actividades la realización de diagnósticos territoriales y la adaptación de contenidos, mientras que el objetivo de evaluación se acompaña de acciones orientadas a establecer parámetros de medición y fortalecer la supervisión por parte de la SEPS.

Finalmente, el árbol de objetivos destaca adecuadamente los fines a largo plazo en la parte superior y proyecta los resultados que se esperan alcanzar una vez cumplido el objetivo general. Entre ellos, cabe destacar el referente a la incorporación de las personas del medio rural al sistema financiero nacional, lo que desencadenaría impactos positivos como un mayor uso de servicios formales, ahorro, oportunidades laborales y menor dependencia estatal. Esta perspectiva de impacto refuerza la propuesta, ya que demuestra cómo una reforma normativa puede traducirse en beneficios amplios y sostenibles. En conjunto, el árbol no solo es coherente con el diagnóstico y los objetivos planteados, sino que también sirve de guía estructural para diseñar propuestas y políticas públicas que permitan la inclusión financiera de las zonas rurales de Ecuador.

2.3.3. Selección de alternativas

Una vez analizados los objetivos del proyecto, es importante analizar las diferentes alternativas que pueden conducirnos al cumplimiento de este, con el fin de identificar aquellas que sean más factibles en función de la pertinencia, accesibilidad, tiempo, viabilidad social y viabilidad financiera. Al efecto, se ha elaborado la siguiente tabla que será objeto de análisis

Tabla 2.3. Análisis de alternativas

Criterio	Coeficiente	Alternativas								
		Proponer la emisión de una norma que se adapte a las limitaciones tecnológicas de las zonas rurales a través de herramientas accesibles			Proponer la emisión de una norma que considere las particularidades de las distintas zonas rurales del país			Proponer la implementación de un mecanismo de evaluación de los programas de educación financiera.		
Pertinencia	5	Alto	5	25	Alto	5	25	Alto	5	25
Accesibilidad	3	Medio Bajo	2	6	Medio Bajo	2	6	Medio	3	9

Tiempo	4	Medio Alto	4	16	Alto	5	20	Medio Alto	4	16
Viabilidad social	4	Alto	5	20	Medio Alto	4	16	Medio Alto	4	16
Viabilidad financiera	4	Alto	5	20	Medio Alto	4	16	Alto	5	20
Total	87				83				86	

Elaborada por el autor.

La propuesta mejor valorada, con un puntaje total de 87 puntos, es proponer la emisión de una norma que se adapte a las limitaciones tecnológicas de las zonas rurales mediante herramientas accesibles. Esta alternativa destaca por su alta pertinencia, viabilidad social y financiera, así como por su adecuada temporalidad. Su relevancia radica en que muchas comunidades rurales enfrentan serios problemas de conectividad, infraestructura digital y alfabetización tecnológica, lo que limita el acceso a programas de educación financiera que dependen de herramientas digitales. Como señalan Monsberger y del Rosal (2021), esta situación genera fenómenos de autoexclusión financiera, especialmente entre adultos mayores y poblaciones con escasa familiaridad con la tecnología. Frente a ello, se propone un enfoque híbrido que combine talleres presenciales, materiales impresos y plataformas digitales simplificadas, garantizando que nadie quede excluido por barreras tecnológicas.

En segundo lugar, con 86 puntos, se posiciona la alternativa de implementar un mecanismo de evaluación de los programas de educación financiera. Esta opción, aunque no se enfoca directamente en la ampliación del acceso, es fundamental para asegurar que las acciones emprendidas por las COAC y la SEPS realmente generen un impacto positivo para las zonas rurales. Establecer indicadores de desempeño, procesos de retroalimentación y mecanismos de mejora continua permite evitar que los programas de educación financiera se conviertan en simples formalidades o ejercicios de cumplimiento sin resultados reales. Además, la supervisión no debe limitarse al cumplimiento técnico, sino abarcar también dimensiones cualitativas como la

pertinencia cultural, la claridad de los contenidos y la apropiación por parte de las comunidades beneficiarias.

La alternativa de proponer una norma que tenga en cuenta las particularidades de las distintas zonas rurales del país quedó en tercer lugar con 83 puntos. Aunque presenta una excelente calificación en pertinencia y una aceptable viabilidad social y financiera, su implementación enfrenta mayores retos, especialmente en términos de tiempo y operatividad. Esto se debe a que adaptar una norma a la diversidad cultural y territorial de Ecuador requiere diagnósticos complejos, acercamiento a las comunidades rurales y desarrollo de materiales personalizados. No obstante, sigue siendo una vía estratégica indispensable a medio plazo, ya que la inclusión financiera debe combatirse mediante estrategias multidimensionales, dado que sus causas son igualmente variadas. Para ello, es fundamental que la SEPS o las propias cooperativas elaboren diagnósticos territoriales previos y diseñen contenidos que reflejen las cosmovisiones y prácticas económicas de las poblaciones rurales.

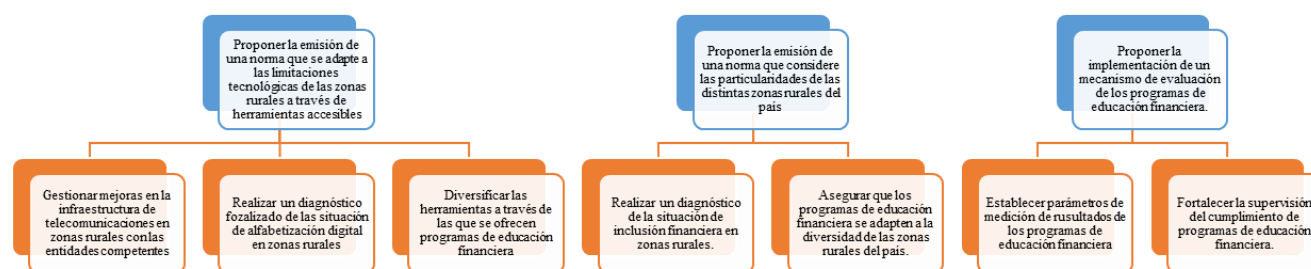
En conclusión, aunque las tres alternativas son complementarias y deben articularse en una estrategia integrada, el análisis de prioridades muestra que la primera opción ofrece las condiciones más favorables para iniciar una transformación normativa efectiva a corto plazo. Esta medida puede sentar las bases para que las otras dos propuestas se desarrollen progresivamente dentro de un marco institucional más inclusivo y sensible a las condiciones de la zona rural de Ecuador.

Finalmente, no hay que dejar de observar a la segunda alternativa con mejor puntuación, pues es imprescindible fortalecer los mecanismos de supervisión y evaluación de la Superintendencia respecto de la ejecución de programas de educación financiera. Esto implica establecer procesos claros y sistemáticos para evaluar los programas implementados por las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Los mecanismos de evaluación deben incluir indicadores de impacto que permitan medir el alcance y los resultados de los programas, así como espacios de retroalimentación entre las Cooperativas de Ahorro y Crédito y las comunidades atendidas. La supervisión no solo debe enfocarse en el cumplimiento normativo, sino también en identificar oportunidades de mejora y fomentar la innovación en los programas educativos.

2.3.4. Diagrama de alternativas

A partir del análisis de alternativas y la priorización de líneas estratégicas, se construyó un diagrama de alternativas con acciones concretas para cumplir el objetivo, esto con el propósito de descomponer cada propuesta en medidas tangibles que faciliten su ejecución progresiva. Este esquema no solo permite visualizar la estructura operativa de cada alternativa, sino que también ayuda a identificar las condiciones institucionales, técnicas y territoriales necesarias para su implementación. A través de este enfoque, se busca generar un marco normativo que no solo oriente los programas de educación financiera hacia la inclusión, sino que los vuelva viables, contextualizados y evaluables.

Gráfico 2.6. Diagrama de alternativas



Elaborado por el autor.

En el caso de la primera alternativa prioritaria se identifican tres acciones fundamentales. La primera consiste en gestionar mejoras en la infraestructura de telecomunicaciones en zonas rurales, para lo cual será necesario articular esfuerzos con instituciones competentes como el Ministerio de Telecomunicaciones y el sector privado. La segunda acción plantea la realización de un diagnóstico focalizado sobre el nivel de alfabetización digital en estas zonas, lo cual permitirá dimensionar adecuadamente las barreras existentes y diseñar herramientas pertinentes en función de los resultados. Finalmente, se propone diversificar los medios de a través de los cuales se desarrollan los programas de educación financiera, incorporando recursos impresos, talleres presenciales y herramientas digitales simples. Esta diversificación es vital para garantizar la inclusión de sectores que, de otro modo, quedarían excluidos por las limitaciones tecnológicas.

La segunda alternativa se orienta hacia un enfoque territorializado de la educación financiera. Para ello, la primera acción consiste en realizar un diagnóstico de la situación de inclusión financiera en las distintas regiones rurales del país, teniendo en cuenta que existen realidades distintas entre comunidades indígenas, afrodescendientes, campesinas o montubias, e incluso entre aquellas que no pertenecen a ninguna de estas poblaciones, ya que todas ellas se hallan en contextos rurales con características particulares. A partir de estos hallazgos, la segunda acción propone garantizar que los programas de educación financiera se adapten a esa diversidad mediante contenidos adaptados a las realidades prácticas y culturales locales. Esta alternativa está directamente relacionada con el elemento de pertinencia y permite construir una norma más inclusiva, aunque su implementación requiere procesos participativos más complejos.

Finalmente, la tercera alternativa plantea dos acciones prioritarias y de fácil implementación: establecer parámetros de medición de resultados de los programas de educación financiera, lo que implica definir indicadores a corto, medio y largo plazo que permitan monitorizar el impacto real de los programas. La segunda acción consiste en fortalecer la supervisión del cumplimiento de los programas de educación financiera, lo que exige dotar de mayores capacidades técnicas y operativas a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. No obstante, esta debería ser una de las prioridades no solo para supervisar los programas de educación financiera, sino también para supervisar prudencialmente. Esta alternativa tiene como objetivo generar un sistema de rendición de cuentas y mejora continua que contribuya a consolidar buenas prácticas y corregir los errores en la implementación.

En conjunto, estas acciones muestran que las alternativas no son excluyentes entre sí, sino complementarias, particularmente entre la primera y tercera alternativa. Una norma efectiva debe contemplar el acceso tecnológico, la pertinencia territorial y cultural, y la capacidad de supervisión y evaluación. Por tanto, el diagrama sirve como hoja de ruta para diseñar una norma integral que promueva la inclusión financiera en zonas rurales.

2.3.5. Estructura analítica del proyecto

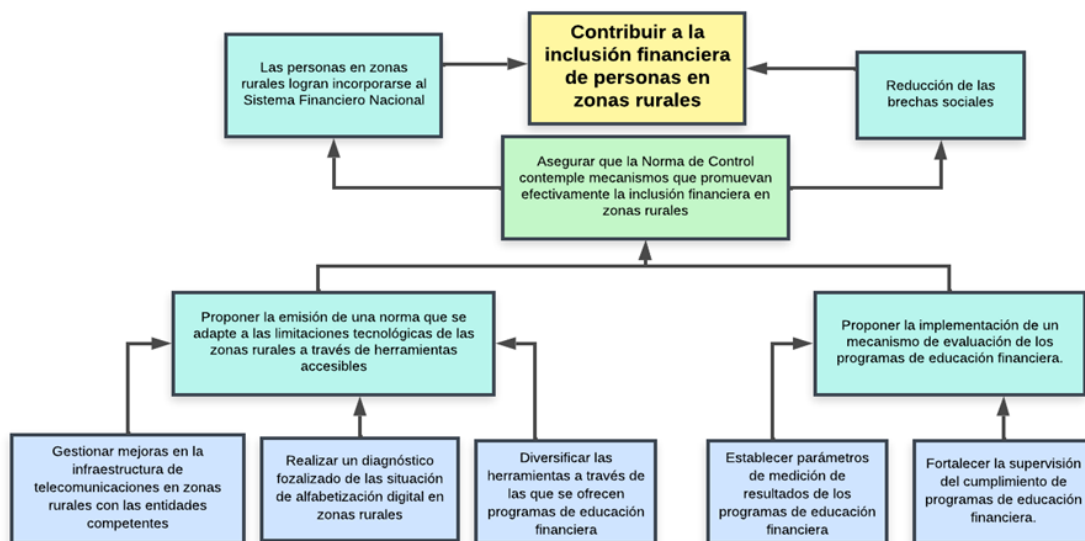
La Estructura Analítica del Proyecto (EAP), según lo explican Ortegón, Pacheco y Prieto (2005), permite esquematizar el proyecto desde sus aspectos generales hasta los específicos, facilitando

su planificación, ejecución y seguimiento por actividades que derivan en componentes, propósitos y finalmente en los fines del proyecto.

Esta estructura se divide en cuatro niveles, que se inician desde la base: las actividades, entendidas como las acciones concretas que deben ejecutarse para llevar a cabo el proyecto; los componentes, como los principales resultados que debe obtener el proyecto para que funcione; el propósito, como el cambio o efecto que se busca generar con el proyecto; y los fines, que corresponden al objetivo general en el público objetivo.

En este proyecto, la EAP se estructura en torno a la alternativa de proponer la emisión de una norma que contemple las particularidades de las zonas rurales para impartir programas de educación financiera y evaluar sus resultados. Esta opción fue valorada por su pertinencia, viabilidad social y financiera, así como por su capacidad de generar impacto en la inclusión financiera de zonas rurales del país. En ese sentido, en el gráfico que se presenta a continuación se desarrollarán los niveles superiores del árbol, conectando cada actividad con su propósito y los fines estratégicos del proyecto.

Gráfico 2.7. Estructura analítica del proyecto



Elaborado por el autor.

Dado que la EAP se construye de abajo hacia arriba, se analizarán las actividades planteadas para cada uno de los componentes del proyecto.

Para cumplir el primer componente, que plantea la propuesta de una norma adaptada a las limitaciones tecnológicas de las zonas rurales, se han planificado actividades que responden a la realidad diagnosticada al inicio del presente capítulo y que están destinadas a lograr la coordinación interinstitucional con actores clave para reducir la brecha digital que limita las modalidades de los programas de educación financiera. También se proponen acciones para conocer los niveles de analfabetismo digital en estas zonas y para diversificar las herramientas con las que impartir dichos programas. Esto demuestra que se plantean acciones que tendrán efectos inmediatos, como la diversificación de herramientas, y otras que buscan identificar las causas del analfabetismo digital a través de diagnósticos, así como la coordinación institucional para proyectos a medio y largo plazo destinados a mejorar la infraestructura de telecomunicaciones de las zonas rurales del país.

En cuanto al componente que busca fortalecer los mecanismos de evaluación y supervisión de los programas de educación financiera, mediante el establecimiento de parámetros claros de medición de resultados y la mejora de los procesos de supervisión a cargo de la SEPS. Esta línea responde a la falta de herramientas objetivas que permitan hacer seguimiento y retroalimentar la implementación de la norma y los programas que de ella se derivan, un vacío importante identificado en el diagnóstico. En este sentido, la inclusión de estos mecanismos apunta a mejorar los resultados de los programas de educación financiera.

Continuando con el análisis de la EAP, en el tercer nivel del Proyecto se establece el propósito de asegurar que la Norma de Control contemple mecanismos que efectivamente promuevan la inclusión financiera en zonas rurales. Así el fin de proyecto es contribuir a la inclusión financiera de personas en zonas rurales, lo que implica su incorporación al Sistema Financiero Nacional y la consecuente reducción de brechas sociales.

En conjunto, la EAP de este proyecto proporciona una hoja de ruta clara, que permita atacar las raíces del problema, de acuerdo con los objetivos y las alternativas identificadas. Al estructurar las acciones en torno a componentes lógicos y complementarios, se crean los elementos

necesarios para que la Norma de Control pueda ser un mecanismo óptimo de inclusión financiera para las personas en zonas rurales.

Capítulo 3. Desarrollo metodológico

Este capítulo presenta la estructura metodológica del proyecto a través de la herramienta de Matriz de Marco Lógico (MML). Esta matriz permite organizar los elementos esenciales del proyecto en una secuencia lógica y ordenada con el objetivo de establecer con claridad el su propósito, componentes clave, resultados esperados, y los indicadores y medios de verificación que permitirán evaluar su cumplimiento. Al estructurar el proyecto en sus diferentes niveles, es posible comprender de mejor manera cómo cada una de las acciones planteadas contribuye a conseguir el objetivo.

La MML constituye una herramienta estratégica ampliamente utilizada en el diseño y gestión de proyectos, ya que su esquema facilita la planificación, ejecución y monitoreo de los avances del proyecto, así como su impacto. De esta manera, se asegura una visión integral en el diseño del proyecto, permitiendo establecer una relación directa entre los problemas identificados en el diagnóstico, los objetivos establecidos y las acciones que conducen hacia el cumplimiento de los objetivos.

3.1. Matriz de marco lógico

La Matriz de Marco Lógico permite representar los objetivos del proyecto a través de cuatro niveles de forma vertical: fin, propósito, componentes y actividades; y cuatro niveles forma horizontal: un resumen narrativo de los objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos. A través de estos cuatro niveles, se puede identificar “las relaciones lógicas verticales de causa-efecto entre las diferentes partes de un problema, que corresponden a las cuatro niveles o filas de la matriz” (Crespo 2015, 46). Es decir, nos permite ver de forma segmentada cómo se llevará a cabo el proyecto y cómo cada actividad va encaminada al cumplimiento de los objetivos.

El proyecto que aquí se plantea tiene como finalidad contribuir a la inclusión financiera de personas que habitan zonas rurales del Ecuador, mediante el fortalecimiento de la Norma de Control. En ese sentido, el objetivo es asegurar que dicha norma contemple mecanismos efectivos que promuevan la inclusión financiera en zonas rural. El proyecto contempla una duración estimada de dos años para su ejecución, y un costo aproximado de \$ 417 000 que será definido con base en los requerimientos logísticos, técnicos del diagnóstico y la implementación

normativa, sin perjuicio de que una parte del financiamiento pueda provenir de convenios interinstitucionales y cooperación técnica nacional e internacional.

A continuación, se presenta la matriz de marco lógico del presente proyecto, la cual será objeto de interpretación y análisis posterior:

Tabla 3.1. Matriz de marco lógico

Nivel	Resumen narrativo de objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin	Contribuir a la inclusión financiera de personas en zonas rurales	Reducir en 10% el porcentaje de personas excluidas del sistema financiero en zonas rurales en los próximos dos años	Informes estadísticos de inclusión financiera del BCE, SEPS, entre otros	Apoyo de los reguladores, supervisores y COAC para la ejecución de políticas públicas y de las comunidades rurales. (autoexclusión)
Propósito	Asegurar que la Norma de Control contemple mecanismos que promuevan efectivamente la inclusión financiera en zonas rurales	Al menos las COAC del segmento 1 han implementado programas de educación financiera de forma permanente en zonas rurales	Información reportada de las COAC a la SEPS	Las COAC cuentan con los recursos económicos y humanos para implementar dichos programas
Componentes	1. Proponer la emisión de una norma que se adapte a las limitaciones tecnológicas de las zonas rurales a través de herramientas accesibles	Emisión de una norma con un enfoque en las condiciones de zonas rurales para aplicación	Publicación de la norma	El órgano de supervisión dicta la normativa en función de las condiciones

		de las COAC del segmento 1		identificadas de las zonas rurales
	2. Proponer la implementación de un mecanismo de evaluación de los programas de educación financiera	Reforma de la Norma de Control, incluyendo los mecanismos de evaluación de los programas de educación financiera de las COAC del segmento 1 durante los próximos dos años.	Reportes de ejecución de evaluación de impacto de parte del órgano de supervisión	El órgano de supervisión tiene la voluntad y recursos para evaluar los programas ejecutados
Actividades	1.1. Gestionar mejoras en la infraestructura de las telecomunicaciones en zonas rurales con las entidades competentes	Realizar al menos 2 convenios de cooperación con las entidades públicas o privadas del sector de telecomunicaciones para mejorar el acceso a servicios de esta naturaleza en zonas rurales	Convenios firmados con entidades del sector de telecomunicaciones	Las entidades del sector de telecomunicaciones priorizan este tipo de proyectos
	1.2. Realizar un diagnóstico de la situación de alfabetización digital en zonas rurales	Realizar al menos 5 diagnósticos focalizados en zonas rurales, por cada región del país	Reportes y análisis de los diagnósticos realizados	Los diagnósticos reflejan los diferentes niveles de alfabetización a nivel nacional
	1.3 Diversificar las herramientas a través de las que se ofrecen programas de educación financiera	Implementar al menos 5 nuevas herramientas o recursos de educación financiera en zonas	Reportes de las COAC al órgano de supervisión sobre el uso de nuevas herramientas	Las COAC cuentan con los recursos para diversificar las herramientas a través de las cuales

		rurales que no sean digitales		de imparten programas de educación financiera
	2.1. Establecer parámetros de medición de los resultados de los programas de educación financiera	Aplicar metodologías de evaluación de impacto regulatorio para incorporar parámetros de medición de los programas	Reportes de evaluación de impacto de los programas parte de la SEPS	El órgano de supervisión cuenta con el personal necesario para evaluar el impacto de los programas
	2.2. Fortalecer la supervisión del cumplimiento de programas de educación financiera	Supervisar la aplicación de programas de educación financiera de las COAC del segmento 1 durante el primer año.	Número de procesos de supervisión realizados a los programas de educación financiera	El órgano de supervisión se enfoca en la evaluación cualitativa de los programas de educación financiera

Elaborada por el autor.

Conforme se ha establecido, el fin de la presente investigación es contribuir a la inclusión financiera de personas que habitan zonas rurales del Ecuador. Para ello, se plantea como indicador una reducción del 10% de personas excluidas del sistema financiero en los dos próximos años, meta que se verificará mediante los informes estadísticos oficiales del BCE, la SEPS y otras entidades que generan información sobre los niveles de inclusión financiera en el país. El cumplimiento de esta finalidad parte del supuesto de que los reguladores, supervisores y las propias COAC están comprometidos con su ejecución, así como de la ausencia del fenómeno de autoexclusión en dichas zonas.

En cuanto al propósito, se busca asegurar que la Norma de Control contemple mecanismos que promuevan efectivamente la inclusión financiera en zonas rurales. Para ello, se establece como indicador que al menos las COAC del segmento 1 implementen programas permanentes de educación financiera en zonas rurales, considerando sus características territoriales y necesidades

específicas. Esta implementación se verificará mediante la información reportada por las COAC a la SEPS, bajo el supuesto de que estas cuentan con los recursos técnicos, humanos y financieros suficientes para sostener estos programas en el tiempo.

En relación con los componentes, el primero está orientado a proponer la emisión de una norma para las COAC del segmento 1 que se adapte a las limitaciones tecnológicas de las zonas rurales mediante herramientas accesibles. Este componente se verificará mediante la publicación de la norma que adapte dichos elementos y se supeditarán a que el órgano de supervisión tenga en cuenta las condiciones de estas zonas rurales. El segundo componente establece la necesidad de que la norma implemente mecanismos de evaluación de los programas de educación financiera para medir la efectividad de las acciones ejecutadas y proporcionar retroalimentación a las cooperativas para mejorar de forma continua. Este componente se verificará mediante la emisión de informes de evaluación de impacto por parte de la Superintendencia, siempre y cuando esta cuente con los recursos técnicos y humanos necesarios para realizar un seguimiento de los programas ejecutados.

En cuanto a las actividades clave, en primer lugar, se contempla gestionar la suscripción de al menos dos convenios de cooperación con entidades públicas y privadas del sector de telecomunicaciones para mejorar el acceso a servicios en zonas rurales, lo cual se verificará con los documentos suscritos y se desarrollará bajo el supuesto de que estas entidades prioricen proyectos orientados a la reducción de la brecha digital. Asimismo, se prevé la realización de un diagnóstico sobre la situación de alfabetización digital en zonas rurales, con un mínimo de cinco diagnósticos por región del país, debidamente sustentados en reportes técnicos, dicha actividad debería permitir caracterizar el grado de exclusión digital existente y orientar los ajustes normativos requeridos. Finalmente, se propone diversificar las herramientas a través de las que se imparten programas de educación financiera, de modo que al menos cinco nuevas herramientas no digitales sean implementadas en zonas rurales, y reportadas formalmente por las COAC a la SEPS. Esta actividad parte del supuesto de que las COAC cuentan con la capacidad técnica y los recursos necesarios para diversificar sus metodologías educativas.

En cuanto a las actividades del segundo componente, se debe establecer parámetros de medición de los resultados de los programas de educación financiera, mediante la aplicación de

metodologías de evaluación de impacto regulatorio, con el objetivo de medir la eficacia tanto de la norma como de los programas implementados, lo cual se cumplirá siempre que la SEPS cuente con el personal necesario para realizar dicha evaluación. En segundo lugar, se plantea fortalecer la supervisión del cumplimiento de los programas de educación financiera por parte de las COAC, especialmente las del segmento 1. El cumplimiento de esta actividad se verificará mediante el número de procesos de supervisión realizados, bajo el supuesto de que la Superintendencia cuente con el personal y los recursos necesarios para ejecutarlos.

3.2. Plan operativo

El plan operativo del proyecto constituye la hoja de ruta para la ejecución de las actividades definidas en la Estructura Analítica del Proyecto y la Matriz de Marco Lógico, de manera que se garantiza que el proyecto cumpla con sus objetivos mediante una planificación ordenada. Al respecto, la literatura especializada en gestión de proyectos señala: “la elaboración del plan operativo del proyecto, expresado en el cronograma de actividades o programa de metas físicas, es un paso de suma importancia, tanto para el diseño del proyecto como para la ejecución del mismo” (Vigo et al. 2018, 150).

Tabla 3.2. Plan operativo

Código	Nombre de la Actividad/Tarea	Duración (Tiempo)	Persona/Unidad responsable	(A) Fuente de Cooperación	(B) Aporte propio	(A+B) Costo Total	Indicador
1	Proponer la emisión de una norma que se adapte a las limitaciones tecnológicas de las zonas rurales a través de herramientas accesibles	Dos años	Equipo técnico	\$ -	\$ 5.000,00	\$ 5.000,00	Emisión de una norma con un enfoque en las condiciones de zonas rurales para aplicación de las COAC del segmento 1

1.1	Gestionar mejoras en la infraestructura de las telecomunicaciones en zonas rurales con las entidades competentes	Dos años	SEPS	\$ 100.000,00	\$ -	\$ 100.000,00	Realizar al menos 2 convenios de cooperación con las entidades públicas o privadas del sector de telecomunicaciones para mejorar el acceso a servicios de esta naturaleza en zonas rurales
1.1.1	Identificar y mapear las zonas rurales con mayor deficiencia en telecomunicaciones	Un año	MINTEL	\$ 20.000,00	\$ -	\$ 20.000,00	Número de zonas rurales identificadas con deficiencia en telecomunicaciones
1.1.2	Elaborar un informe técnico con datos sobre brechas de conectividad y necesidades específicas	Dieciocho meses	MINTEL	\$ 40.000,00	\$ -	\$ 40.000,00	Informe técnico elaborado y presentado
1.1.3	Coordinar reuniones con entidades del sector de telecomunicaciones para presentar propuestas de mejora	Un año	SEPS	\$ -	\$ -	\$ -	Número de reuniones realizadas con entidades del sector de telecomunicaciones para presentar propuestas de mejora
1.2	Realizar un diagnóstico de la situación de alfabetización digital en zonas rurales	Dieciocho meses	MINTEL	\$ -	\$ 30.000,00	\$ 30.000,00	Realizar al menos 5 diagnósticos focalizados en zonas rurales, por cada región del país

1.2.1	Diseñar encuestas y entrevistas para evaluar el nivel de alfabetización digital de los habitantes	Un año	INEC	\$ -	\$ 10.000,00	\$ 10.000,00	Número de encuestas y entrevistas diseñadas
1.2.2	Recopilar y analizar datos en campo con apoyo de organizaciones locales y cooperativas	Un año	INEC	\$ -	\$ 17.000,00	\$ 17.000,00	Cantidad de datos recopilados y analizados
1.2.3	Elaborar un informe con los hallazgos y recomendaciones para mejorar la alfabetización digital	Un año	INEC	\$ -	\$ 10.000,00	\$ 10.000,00	Informe elaborado y presentado
1.3	Diversificar las herramientas a través de las que se ofrecen programas de educación financiera	Un año	COAC	\$ -	\$ 5.000,00	\$ 5.000,00	Implementar al menos 5 nuevas herramientas de educación financiera en zonas rurales que no sean digitales
1.3.1	Identificar y evaluar métodos alternativos para impartir educación financiera	Un año	SEPS	\$ -	\$ 5.000,00	\$ 5.000,00	Número de métodos alternativos identificados y evaluados
1.3.2	Desarrollar materiales y herramientas adaptadas a las necesidades de los beneficiarios, considerando	Un año	COAC	\$ -	\$ 22.000,00	\$ 22.000,00	Número de materiales y herramientas desarrolladas

	limitaciones tecnológicas						
3.3	Implementar y medir el impacto de estas nuevas herramientas en las zonas rurales	Un año	SEPS	\$ -	\$ 10.000,00	\$ 10.000,00	Número de comunidades rurales donde se han implementado y evaluado las nuevas herramientas de educación financiera
2	Proponer la implementación de un mecanismo de evaluación de los programas de educación financiera	Dos años	Equipo técnico	\$ -	\$ 5.000,00	\$ 5.000,00	Reforma de la Norma de Control, incluyendo los mecanismos de evaluación de los programas de educación financiera de las COAC del segmento 1
2.1	Establecer parámetros de medición de los resultados de los programas de educación financiera	Dieciocho meses	SEPS	\$ -	\$ 8.000,00	\$ 8.000,00	Cantidad de parámetros de medición de los programas incorporados en la Norma
2.1.1	Definir los indicadores clave para evaluar la efectividad de los programas de educación financiera (por ejemplo, nivel de conocimiento antes y	Un año	SEPS	\$ -	\$ 9.000,00	\$ 9.000,00	Presentar entre 3 y 5 indicadores que puedan ser considerados con su explicación

	después del programa, uso de productos financieros)						
2.1.2	Diseñar herramientas de medición, como encuestas, entrevistas y estudios de caso, para recopilar información relevante	Un año	SEPS	\$ 10.000,00	\$ 4.000,00	\$ 14.000,00	Número de herramientas de medición (encuestas, entrevistas, estudios de caso) diseñadas y validadas.
2.1.3	Implementar un sistema de seguimiento y evaluación que permita monitorear los resultados	Dieciocho meses	SEPS	\$ 25.000,00	\$ 5.000,00	\$ 30.000,00	Frecuencia de actualización y reporte del sistema de seguimiento y evaluación implementado.
2.2	Fortalecer la supervisión del cumplimiento de programas de educación financiera	Dos años	SEPS	\$ -	\$ 25.000,00	\$ 25.000,00	Supervisar la aplicación de programas de educación financiera de las COAC del segmento 1.
2.2.1	Desarrollar lineamientos y criterios de supervisión para evaluar el cumplimiento de los programas de educación financiera en las COAC	Un año	SEPS	\$ -	\$ 5.000,00	\$ 5.000,00	Número de lineamientos y criterios de supervisión desarrollados y aprobados para la evaluación de los programas de educación financiera en las COAC.

2.2.2	Capacitar a los supervisores sobre los métodos y herramientas de evaluación para garantizar una supervisión eficiente de los programas	Dieciocho meses	SEPS	\$ 20.000,00	\$ 5.000,00	\$ 25.000,00	Número de supervisores capacitados en métodos y herramientas de evaluación.
2.2.3	Realizar visitas de supervisión periódicas y elaborar informes con hallazgos, recomendaciones y planes de mejora para las COAC	Dieciocho meses	SEPS	\$ -	\$ 12.000,00	\$ 12.000,00	Número de visitas de supervisión realizadas y cantidad de informes con hallazgos, recomendaciones y planes de mejora elaborados.
TOTAL				\$ 215.000,00	\$ 192.000,00	\$ 407.000,00	

El presente proyecto se organiza en torno a dos componentes principales: por un lado, la propuesta normativa que responda a las limitaciones tecnológicas de las zonas rurales; y por otro, la implementación de mecanismos eficaces de evaluación y supervisión de los programas de educación financiera.

Cada componente se desglosa en actividades concretas, como la gestión de convenios para mejorar la infraestructura de telecomunicaciones, la realización de diagnósticos sobre alfabetización digital, el desarrollo de materiales educativos accesibles, y el diseño de sistemas de evaluación con indicadores medibles. La identificación precisa de tareas evidencia que el proyecto tiene una planificación que permite alinear los esfuerzos institucionales con los resultados esperados.

En cuanto a la asignación de responsabilidad, es fundamental la coordinación interinstitucional para lograr los objetivos de acuerdo a la competencia de cada entidad, por ello se asigna al

MINTEL el levantamiento de información sobre conectividad y alfabetización digital; al INEC se le encarga el diseño de encuestas y recolección de datos; a la SEPS las adecuaciones normativas y de supervisión; y, a las COAC el desarrollo y diversificación de herramientas educativas. Esta distribución de tareas asegura que la implementación del proyecto no recaiga exclusivamente en una sola entidad, favoreciendo la sostenibilidad de las acciones en el mediano y largo plazo, aunque no se desconoce que cada institución tiene sus proyectos prioritarios lo que podría demorar la ejecución del trabajo.

Finalmente, el plazo en el que se desarrollará el proyecto es adecuado por cuanto se plantea una duración de hasta dos años para las actividades más estratégicas, lo cual es razonable dada la magnitud de los cambios esperados. A su vez, los costos están equilibradamente distribuidos entre aportes propios y fuentes de cooperación, lo cual reduce la dependencia financiera y permite ejecutar el proyecto incluso con recursos limitados que no necesariamente van a provenir del Estado. Asimismo, los indicadores definidos para cada actividad son claros y cuantificables, lo que facilita la evaluación del desempeño y permite ajustar el curso de acción cuando sea necesario.

En resumen, como se ha planteado el plan operativo se constituye en una herramienta clave para transformar los objetivos del proyecto en resultados concretos, fortaleciendo así la capacidad del marco normativo para promover la inclusión financiera en zonas rurales del Ecuador.

3.3. Presupuesto del proyecto

El presupuesto del proyecto es otra herramienta fundamental que permite garantizar la viabilidad financiera de la propuesta, puesto que permite estimar los costos de las actividades que integran el plan operativo. En este caso, dado que el proyecto se llevará a cabo en un plazo de dos años, el presupuesto se ha organizado en cuatro semestres lo cual permite prever necesidades de financiamiento para cada periodo. A continuación, la tabla del presupuesto desagregado por actividades:

Tabla 3.3. Presupuesto del proyecto

Código	Descripción	Primer semestre	Segundo semestre	Tercer semestre	Cuarto semestre
--------	-------------	-----------------	------------------	-----------------	-----------------

1	Proponer la emisión de una norma que se adapte a las limitaciones tecnológicas de las zonas rurales a través de herramientas accesibles	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 5.000,00
1.1	Gestionar mejoras en la infraestructura de las telecomunicaciones en zonas rurales con las entidades competentes	\$ 25.000,00	\$ 25.000,00	\$ 25.000,00	\$ 25.000,00
1.1.1	Identificar y mapear las zonas rurales con mayor deficiencia en telecomunicaciones	\$ 12.000,00	\$ 8.000,00	\$ -	\$ -
1.1.2	Elaborar un informe técnico con datos sobre brechas de conectividad y necesidades específicas	\$ 10.000,00	\$ 10.000,00	\$ 20.000,00	\$ -
1.1.3	Coordinar reuniones con entidades del sector de telecomunicaciones para presentar propuestas de mejora	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
1.2	Realizar un diagnóstico de la situación de alfabetización digital en zonas rurales	\$ 20.000,00	\$ 5.000,00	\$ 5.000,00	\$ -
1.2.1	Diseñar encuestas y entrevistas para evaluar el nivel de alfabetización digital de los habitantes	\$ 7.000,00	\$ 3.000,00	\$ -	\$ -
1.2.2	Recopilar y analizar datos en campo con apoyo de organizaciones locales y cooperativas	\$ 9.000,00	\$ 11.000,00	\$ -	\$ -
1.2.3	Elaborar un informe con los hallazgos y recomendaciones para mejorar la alfabetización digital	\$ -	\$ -	\$ 5.000,00	\$ 5.000,00
1.3	Diversificar las herramientas a través de las que se ofrecen programas de educación financiera	\$ 2.000,00	\$ 3.000,00	\$ -	\$ -

1.3.1	Identificar y evaluar métodos alternativos para impartir educación financiera	\$ 2.000,00	\$ 3.000,00	\$ -	\$ -
1.3.2	Desarrollar materiales y herramientas adaptadas a las necesidades de los beneficiarios, considerando limitaciones tecnológicas	\$ 15.000,00	\$ 10.000,00	\$ -	\$ -
1.3.3	Implementar y medir el impacto de estas nuevas herramientas en las zonas rurales	\$ 7.000,00	\$ 3.000,00	\$ -	\$ -
2	Proponer la implementación de un mecanismo de evaluación de los programas de educación financiera	\$ -	\$ -	\$ 3.000,00	\$ 2.000,00
2.1	Establecer parámetros de medición de los resultados de los programas de educación financiera	\$ 4.000,00	\$ 3.000,00	\$ 3.000,00	\$ -
2.1.1	Definir los indicadores clave para evaluar la efectividad de los programas de educación financiera (por ejemplo, nivel de conocimiento antes y después del programa, uso de productos financieros)	\$ 6.000,00	\$ 4.000,00	\$ -	\$ -
2.1.2	Diseñar herramientas de medición, como encuestas, entrevistas y estudios de caso, para recopilar información relevante	\$ 7.500,00	\$ 7.500,00	\$ -	\$ -
2.1.3	Implementar un sistema de seguimiento y evaluación que permita monitorear los resultados	\$ 16.000,00	\$ 8.000,00	\$ 6.000,00	\$ -
2.2	Fortalecer la supervisión del cumplimiento de programas de educación financiera	\$ 12.000,00	\$ 6.000,00	\$ 3.000,00	\$ 4.000,00

2.2.1	Desarrollar lineamientos y criterios de supervisión para evaluar el cumplimiento de los programas de educación financiera en las COAC	\$ 3.000,00	\$ 2.000,00	\$ -	\$ -
2.2.2	Capacitar a los supervisores sobre los métodos y herramientas de evaluación para garantizar una supervisión eficiente de los programas	\$ 13.000,00	\$ 6.000,00	\$ 6.000,00	\$ -
2.2.3	Realizar visitas de supervisión periódicas y elaborar informes con hallazgos, recomendaciones y planes de mejora para las COAC	\$ 5.000,00	\$ 3.000,00	\$ 4.000,00	\$ -
TOTAL		\$ 175.500,00	\$ 120.500,00	\$ 80.000,00	\$ 36.000,00
		\$ 407.000,00			

Elaborada por el autor.

El análisis del presupuesto evidencia una asignación de recursos en función de la ejecución progresiva del proyecto. En los primeros dos semestres se concentra la mayor parte del gasto, lo cual es coherente con el desarrollo del proyecto, puesto en el primer año se realizarán diagnósticos, generarán capacidades técnicas a través de capacitación y diseño de herramientas, e iniciarán las gestiones con las entidades competentes.

En la segunda mitad del plazo de duración de proyecto, los recursos se destinan a consolidar los resultados esperados. En ese sentido, se asignan fondos para la emisión de normas, implementación de mecanismos de evaluación y elaboración de informes de resultados. Por ejemplo, en el cuarto semestre se prevé un desembolso importante concretar la mejora de la supervisión por parte de la SEPS.

Para el presente proyecto, la elaboración del presupuesto es una herramienta que permite garantizar la sostenibilidad y ejecución apropiada del proyecto, lo cual se evidencia del análisis efectuado.

3.4. Evaluación ex ante

En este punto, corresponde hacer una evaluación ex ante del Proyecto de fortalecimiento de la Norma de Control de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria para promover la inclusión financiera en zonas rurales del Ecuador. De acuerdo con Ortégón, Pacheco y Prieto (2005) esta etapa es importante para evaluar los problemas, necesidades, población objetivo, medios y estrategias para llevar a cabo el proyecto. Este análisis permite validar si la propuesta responde de manera integral al entorno y las condiciones actuales, asegurando una planificación estratégica más efectiva.

Para lograr una evaluación integral del diseño del proyecto, se utilizarán las siguientes herramientas: el análisis de pertinencia del proyecto, la matriz de consistencia interna y la matriz de viabilidad política, que permitirán identificar riesgos, fortalezas, debilidades y oportunidades en la formulación del proyecto.

3.4.1. Análisis de pertinencia

El análisis de pertinencia del proyecto permite evaluar si la propuesta responde efectivamente a un problema real, vigente y prioritario para el país. En ese sentido, se presenta la siguiente tabla y posterior análisis:

Tabla 3.4. Análisis de pertinencia del proyecto

Aspecto	Pregunta	Justificación	Fuente
Relevancia social	¿El proyecto responde a una necesidad real de la comunidad o beneficiarios?	Si. Este Proyecto responde a una evidente brecha digital en comunidades rurales del Ecuador, las cuales requieren de programas de educación financiera adaptados a esta situación.	Diagnóstico situacional
Contexto	¿El contexto social, económico, cultural permite la ejecución del proyecto?	No. El Estado ha destinado sus esfuerzos a combatir la inseguridad, y en un contexto electoral pierde importancia, aunque las entidades financieras y los organismos de	Diagnóstico situacional

		regulación y control han demostrado su compromiso hacia iniciativas de educación financiera.	
Alineación con las políticas públicas	¿El proyecto está alineado con planes y estrategias nacionales o locales?	Si. El Proyecto está alineado a la EFIF y ENEF.	Diagnóstico situacional
Agenda de desarrollo	¿El proyecto está alineado con los ODS?	Si. El Proyecto está alineado transversalmente con los siguientes ODS: 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo; 4. Educación de calidad; 10. Reducción de las desigualdades	Diagnóstico situacional

Elaborada por el autor.

Como se ha demostrado en capítulos anteriores, las zonas rurales enfrenten barreras estructurales para acceder a servicios y productos financieros, especialmente aquellos que se ofrecen de forma digital, por lo cual este proyecto plantea una solución para contrarrestar la brecha digital en programas de educación financiera impartidos por las COAC.

En ese sentido, el proyecto se alinea con las normas que instrumentan política pública que fueron revisadas en este trabajo, a través de las que se promueve el acceso a servicios financieros como un medio para alcanzar la inclusión financiera. Este proyecto no se alinea únicamente con el marco normativo y la política pública del Ecuador, también contribuye al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos en la matriz.

Es importante destacar que el contexto actual del Ecuador conlleva a que este tipo de iniciativas no sean prioritarias, pues hoy se viven situaciones de inseguridad y crimen organizado que han

dirigido los esfuerzos del Estado a combatirlos, aunque la educación financiera, como hemos revisado, tiene el potencial de atacar los problemas estructurales como la pobreza y desigualdad, que dan lugar a la delincuencia y sus efectos.

En conclusión, el proyecto es pertinente porque aborda una problemática estructural —la exclusión financiera en zonas rurales— que limita el desarrollo económico, el acceso a oportunidades y el cierre de brechas estructurales.

3.4.2. Análisis de viabilidad política

Ahora bien, toda política pública o proyecto normativo depende en gran medida de la viabilidad y la voluntad política, respectivamente. Para evaluar la viabilidad política de este proyecto, se propone un análisis a partir de la siguiente matriz, en la que se definen los principales actores involucrados, el interés que muestran por la ejecución del proyecto y el peso político de dichos actores.

El interés puesto en ejecución se determina en un rango entre el -1 y 1, en el cual -1 es rechazo, 0 es indiferencia, y 1 es aceptación del proyecto. En tanto el peso político del actor se determina en un rango de 0 a 3, en el cual ningún peso político es 0, bajo peso político es 1, mediano peso político es 2, y alto peso político es 3. Así se obtiene como resultado un alto nivel de viabilidad representado como A, un mediano nivel de viabilidad representado como M, y un bajo nivel de viabilidad representado como B. A continuación, se presenta la matriz de viabilidad política del presente proyecto:

Tabla 3.5. Matriz de viabilidad política

Componente	Actores sociales involucrados	Interés puesto en ejecución	Peso político del actor social	Nivel de viabilidad política
Proponer la emisión de una norma que se adapte a las limitaciones tecnológicas de las zonas rurales a través de herramientas accesibles	SEPS	0	1	M

	Multilaterales	1	2	
Proponer la implementación de un mecanismo de evaluación de los programas de educación financiera	COACs	1	1	M
	SEPS	0	3	
	Multilaterales	1	2	

Elaborada por el autor.

Este proyecto se ve altamente expuesto a la voluntad política, por lo cual se justifica su análisis a través de esta herramienta. En términos generales, los resultados que esta herramienta arroja reflejan que, políticamente, el proyecto es medianamente viable.

Su viabilidad responde a una demanda social legítima, que además está alineada con los objetivos estratégicos de instituciones como la SEPS, sin embargo, es un actor que no tiene una relevancia significativa en el escenario político del país, por lo cual sus iniciativas se podrían ver invisibilizadas y carecer el presupuesto necesario para ejecutarlos restándole interés por parte de la propia Superintendencia, aunque aquí juegan un papel importante los multilaterales especializados en inclusión y educación financiera para el financiamiento del proyecto.

Por otro lado, las COAC, como protagonistas de este proyecto, podrían percibir la reforma normativa como una carga adicional, especialmente para aquellas que destinan recursos limitados a los programas de educación financiera. Por ello, el proyecto ha contemplado mecanismos de implementación progresiva, asistencia técnica y generación de capacidades como parte de su estrategia, de allí la necesidad de involucrar a diferentes instituciones de distintos ámbitos para construir una base de legitimación del proyecto y sostenerla políticamente.

3.4.3. Análisis de consistencia interna

Tabla 3.6. Matriz de consistencia interna

Preguntas	Si	No	Observaciones	Recomendaciones
¿Se ha identificado con claridad el problema que da origen al proyecto?	X		Se ha identificado que la norma de EF de la SEPS tiene una alta dependencia en herramientas digitales, lo cual profundiza el acceso a educación financiera en zonas rurales por la existencia de brechas digitales	Buscar más fuentes de información que identifiquen otros factores de exclusión financiera en zonas rurales
¿El problema se ha delimitado geográfica y socialmente?	X		El problema se ha delimitado en las zonas rurales	Identificar las zonas rurales con menor acceso a herramientas digitales
¿Existe información suficiente sobre el problema?	X		Existe información que demuestra las brechas digitales existentes en el país lo cual afecta a la inclusión financiera que se pretende generar a través de los programas de EF	Apoyarse en estudios enfocados en el impacto de la educación financiera digital
¿El problema es prioritario para la política social/económica?	X		La EF ha sido considerada dentro de los planes regulatorios y de control de las entidades correspondientes	Vincular el proyecto con planes y políticas públicas existentes
¿Se ha considerado la percepción de la población beneficiaria en la identificación del problema?		X	En virtud de que no se enfoca en una población rural en específico	Consultar a segmentos de la población objetivo sobre la percepción del problema planteado

¿El equipo que gestiona el proyecto tiene la capacidad de intervenir en el problema?	X		Se cuenta con la capacidad técnica, pero la ejecución depende de la articulación del órgano de supervisión y otras entidades asociadas a las telecomunicaciones	Definir el alcance del Proyecto para conocer hasta dónde llega el rol del investigador
¿Se han analizado los costos administrativos, psicosociales y políticos de la focalización del proyecto?	X		Se han utilizado costos referenciales	Identificar los proyectos que llevan a cabo las instituciones involucradas para optimizar recursos
¿Se han identificado los criterios de focalización del proyecto?		X	No se definieron criterios de focalización por ser un problema que afecta de forma general en las zonas rurales	Definir criterios que permitan identificar las poblaciones rurales con necesidades críticas respecto del problema

Elaborada por el autor.

En el presente proyecto, se puede constatar que el proyecto cuenta con causas correctamente identificadas, objetivos claramente definidos y las actividades planteadas ordenadamente, interrelacionando estos elementos entre sí para cumplir con la finalidad del proyecto. Por otro lado, se observa que el proyecto responde afirmativamente a las preguntas que confirman la consistencia del proyecto, así como se ofrecen recomendaciones para fortalecer aspectos que no podrán satisfacerse, y otros comentarios, inclusive, para fortalecer los elementos que si cumple el proyecto.

En definitiva, la matriz de consistencia interna evidencia que el proyecto cuenta con una estructura lógica y coherente, aunque se requiere una delimitación más precisa de las poblaciones beneficiarias y la inclusión de instrumentos participativos para integrar sus perspectivas en futuras fases del proyecto.

Conclusiones

Este capítulo recoge los principales hallazgos de la investigación y propone líneas de acción para abordar el problema identificado: la falta de eficacia de la Norma de Control de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria para promover la inclusión financiera en zonas rurales de Ecuador. Como se ha desarrollado a lo largo del documento, la educación financiera no solo es un componente clave del sistema financiero, sino una herramienta necesaria para reducir las brechas sociales y económicas a las que se enfrentan los sectores más vulnerables del país.

Desde esta perspectiva, las conclusiones y recomendaciones que se presentan aquí no son únicamente un cierre, sino el punto de partida para la formulación de estrategias normativas y políticas públicas que garanticen que ninguna persona, por motivos de ubicación geográfica o nivel tecnológico, quede excluida de los beneficios del sistema financiero.

Luego del análisis realizado, se concluye que, para lograr una inclusión financiera efectiva en las zonas rurales del Ecuador, es indispensable transformar sustancialmente la Norma de Control de la SEPS. Si bien el marco normativo vigente establece lineamientos para la implementación de programas de educación financiera, su dependencia en herramientas digitales ha demostrado ser una limitación importante para atender las condiciones realidades del entorno rural, marcado por limitaciones tecnológicas, dispersión geográfica y diversidad sociocultural; lo cual no quiere decir que las COAC y la Norma de Control deban alejarse de la digitalización, sino que no tengan que esta transición debe realizarse de manera progresiva, asegurando la inclusión financiera de poblaciones rurales que corren con desventaja por las deficiencia estructurales señaladas.

Como se ha evidenciado a lo largo de esta investigación, la falta de diagnóstico previo, la escasa infraestructura de telecomunicaciones y la ausencia de mecanismos de evaluación adecuados refuerzan las barreras estructurales que impiden a las personas en zonas rurales acceder y utilizar de forma efectiva los productos y servicios financieros. Esta situación no solo incrementa la exclusión financiera, sino que limita el ahorro, la inversión y la autonomía económica de quienes más lo necesitan.

Por ello, el proyecto propuesto se articula precisamente en torno a estas limitaciones, bajo el objetivo de asegurar que la norma incorpore mecanismos que promuevan efectivamente la inclusión financiera en zonas rurales. Para ello, se plantean acciones concretas como la adaptación normativa a las realidades tecnológicas del país, la diversificación de herramientas de educación financiera y la creación de un sistema de evaluación que permita identificar y corregir deficiencias. Estas propuestas apuntan directamente a generar un cambio estructural y sostenible en la implementación de programas de educación financiera para zonas rurales

En síntesis, solo mediante un enfoque normativo que se adapte a las realidades rurales y se retroalimente programáticamente, será posible garantizar el acceso a herramientas adecuadas de educación financiera. De esta manera, la Norma de Control pasará de ser un requisito formal para convertirse en un mecanismo real para el pleno ejercicio de los derechos económicos de la población rural. De igual manera, se evidencia la importancia del trabajo conjunto entre el Estado y las COAC, para reducir brechas de acceso a servicios y productos financieros, garantizando que ciudadanos, sin importar su ubicación geográfica o condición socioeconómica, puedan acceder a herramientas que les permitan mejorar su bienestar financiero.

Recomendaciones

A partir del análisis realizado y en atención a los objetivos del proyecto, se recomienda fortalecer la cooperación interinstitucional entre la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, el Ministerio de Telecomunicaciones, el Ministerio de Educación, los gobiernos autónomos descentralizados y otros actores clave del sistema financiero, académico y de cooperación internacional. Esta colaboración no solo permitirá avanzar en la mejora de la infraestructura tecnológica de las zonas rurales, sino que también facilitará el diseño y ejecución de estrategias conjuntas para promover la educación financiera de manera accesible.

Como parte de ese esfuerzo colaborativo, es fundamental que los programas de educación financiera incorporen estrategias híbridas de capacitación que combinen el uso de herramientas digitales con metodologías presenciales y culturalmente pertinentes. Esto implica adaptar los contenidos a las características lingüísticas, culturales, económicas y tecnológicas de las poblaciones rurales para garantizar su comprensión y aplicabilidad. La educación financiera debe

dejar de ser un proceso estandarizado para convertirse en una experiencia capaz de responder a la diversidad de realidades existentes en el país.

Paralelamente, la reforma de la Norma de Control debe contemplar criterios de flexibilidad y territorialidad, permitiendo a las COAC diseñar y ejecutar programas adaptados a sus contextos, sin que ello represente una carga normativa desproporcionada, y debe constituirse en una herramienta habilitadora, no restrictiva, que motive a las COAC a invertir en procesos formativos de calidad.

Además, es indispensable establecer un sistema de evaluación y retroalimentación continua que permita medir el impacto real de los programas de educación financiera, identificar buenas prácticas y generar información útil para mejorar la política pública. Este sistema debe contemplar indicadores claros, herramientas de medición rigurosas y espacios participativos entre las cooperativas, los usuarios financieros y la propia Superintendencia. Solo con datos fiables y sistematizados será posible ajustar las estrategias y avanzar hacia una inclusión financiera efectiva.

Finalmente, estas acciones deben ir acompañadas de procesos de formación permanente dirigidos a los distintos actores involucrados. Las cooperativas, sus formadores, supervisores y reguladores deben contar con herramientas técnicas, metodológicas y pedagógicas que les permitan ejecutar programas de educación financiera adaptados a los desafíos del entorno, reconociendo el potencial transformador de esta educación, especialmente en las zonas rurales del país.

Referencias

- ACI (Alianza Cooperativa Internacional). 2017. “Notas de orientación para los principios cooperativos”, 3 de enero. <https://ica.coop/es/medios/biblioteca/research-and-reviews/notas-orientacion-principios-cooperativos>
- AFI (Alianza para la Inclusión Financiera). 2011. “Measuring Financial Inclusion: A Core Set of Indicators”. <http://www.afi-global.org>
- BCE (Banco Central del Ecuador). 2025. “Monitoreo de los principales indicadores monetarios y financieros de la economía ecuatoriana”. <https://www.bce.fin.ec/estadisticas-economicas/ultimas-publicaciones/>
- Cueva, Simón. 2012. “Inclusión social y servicios financieros: una interesante oportunidad”. En *Inclusión financiera: aproximaciones teóricas y prácticas*, 13-16. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Cámara, Noelia, Ximena Peña y David Tuesta. 2013. “Determinantes de la inclusión financiera en Perú”. Documento de Trabajo, BBVA. https://www.researchgate.net/profile/David-Tuesta/publication/291808681_Determinantes_de_la_Inclusion_Financiera_en_el_Peru/links/56a615d808ae6c437c1ad21b/Determinantes-de-la-Inclusion-Financiera-en-el-Peru.pdf
- CGAP (Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres) y Banco Mundial. 2010. “Financial Access 2010. La inclusión durante la crisis: estado de situación”. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/324411468148486223/financial-access-2010-la-inclusion-financiera-durante-la-crisis-estado-de-situacion>
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores. 2012. “Libro blanco de inclusión financiera”. <https://www.cnbv.gob.mx/Transparencia/Documents/Libro%20Blanco%20Inclusi%C3%B3n%20Financiera%202012%20FINAL.pdf>
- COMYF (Código Orgánico Monetario y Financiero). 2014. Segundo Suplemento Registro Oficial No. 332, 12 de septiembre.
- Cooperativa de Ahorro y Crédito Jardín Azuayo. 2023. “Módulo de educación financiera y emprendimiento”. <https://biblioteca.jardinazuayo.fin.ec/bibliotecavirtual/ver/288>
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial No. 449, 20 de octubre. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf
- Crespo, Marco. 2015. “Guía de diseño de proyectos sociales comunitarios bajo el enfoque del marco lógico”. <https://planificacionsocialunsj.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/10/guia-de-proyectos-sociales-crespo.pdf>
- De Olloqui, Fernando, Gabriela Andrade y Diego Herrera. 2015. “Inclusión financiera en América Latina y el Caribe: coyuntura actual y desafíos para los próximos años”. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0000030>

- ENIF (Estrategia Nacional de Educación Financiera). 2023. Registro Oficial No. 413, 10 de octubre.
- 2024. Segundo Suplemento Registro Oficial No. 477, 15 de enero.
- Hernández García, Edwin Arbey. 2023. “Determinantes de la inclusión financiera en las microempresas colombianas”. *Global Business Administration Journal* 7 (1): 3-15. <https://doi.org/10.31381/gbaj.v7i1.5133>
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2024. “Tecnologías de la información y comunicación”. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/TIC/2024/202407_Tecnologia_de_la_Informacion_y_Comunicacion-TICs.pdf
- Jácome, Hugo. 2021. *Inclusión financiera en Ecuador: el cooperativismo de ahorro y crédito como alternativa*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/58377.pdf>
- Kristiano, Raccanello, y Eduardo Herrera. 2014. “Educación e inclusión financiera”. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* 44 (2): 119-141. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27031268005>
- Marston, David, Era Dabla-Norris y Filiz Unsal. 2015. “Un gran avance en el fortalecimiento de la inclusión financiera”. *IMF Blog*, 28 de enero. <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2015/01/28/a-big-step-forward-for-bolstering-financial-inclusion>
- Miller, Howard. 2013. “Interest rate caps and their impact on financial inclusion”. *Commonwealth & Development Office*, 1 de enero. <https://www.gov.uk/research-for-development-outputs/interest-rate-caps-and-their-impact-on-financial-inclusion#citation>
- Monsberger, Rodolfo José, y Víctor Del Rosal. 2021. “El futuro de la inclusión financiera: tecnologías y estrategias fintech para microfinanzas inclusivas y sustentables”. <https://www.findevgateway.org/es/publicacion/2022/02/el-futuro-de-la-inclusion-financiera-tecnologias-y-estrategias-fintech-para>
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2021. “Recommendation of the Council on Financial Literacy”. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0461>
- Ortegón, Edgar, Juan Francisco Pacheco y Adriana Prieto. 2005. *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2022. *Informe sobre desarrollo humano 2021/2022. Tiempos inciertos, vidas inestables: configurar nuestro futuro en un mundo en transformación*. Nueva York: PNUD. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22sp1.pdf>
- Resolución No. JB-2013-2393. 2013. Registro Oficial No. 897, 22 de febrero.
- Resolución No. JPRF-F-2023-074. 2023. Suplemento Registro Oficial No. 363, 28 de julio.

- Resolución Nro. SEPS-IGT-IGS-INFMR-INGINT-IGJ-2020-0153. Registro Oficial No. 216, 03 de junio.
- Resolución Nro. SEPS-IGT-IGS-INFMR-INGINT-2021-0017. Registro Oficial No. 626, 26 de enero.
- Resolución No. SEPS-IGT-IGS-INFMR-INGINT-2022-008. Registro Oficial No. 202, 02 de diciembre.
- Resolución Nro. SEPS- IGT-IGS-IGJ-INFMR- INGININT-2024-0172. Registro Oficial No. 627, 22 de agosto.
- RFD (Red de Instituciones Financieras de Desarrollo). 2021. “Cooperativa Virgen del Cisne culmina programa de educación financiera”. <https://www.rfd.org.ec/blog/cooperativa-virgen-del-cisne-culmina-programa-de-educacion-financiera>
- 2022. “Educación y bienestar financiero, tarea pendiente en Ecuador y la región”. <https://rfd.org.ec/biblioteca/pdfs/LG-331.pdf>
- 2024a. “Cooperativa Pablo Muñoz impulsa educación financiera con Pablito”. <https://www.rfd.org.ec/blog/cooperativa-pablo-munoz-vega-impulsa-educacion-financiera-con-pablito>
- 2024b. “La inclusión financiera en el Ecuador: avances 2023”. <https://rfd.org.ec/docs/2024/estudios/Avances%20de%20la%20Inclusio%CC%81n%20Ec uador%202023/Avances%20de%20la%20Inclusi%C3%B3n%20Financiera%20en%20el %20Ecuador%202023.pdf>
- Roa, María José. 2013. “Inclusión financiera en América Latina y el Caribe: acceso, uso y calidad”. *Boletín del CEMLA* 59 (3): 121-148.
- Roa, María José. 2021. “Normas sociales: la barrera invisible de la inclusión financiera de la mujer”. Documento de Trabajo, CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/12ce6a62-4a55-465f-aac4-0ed7db7b1f3f/content>
- Sánchez Elmer, Eduardo Díaz y Alex Cisneros. 2021. “Tasas de interés de créditos del sistema financiero y los efectos negativos del establecimiento de topes máximos”. *Moneda* 187: 10-15. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-187/moneda-187-02.pdf>
- SEPS (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria). 2024a. “Impacto de la educación financiera en ecuador: resultados de la Global Money Week 2024”. <https://www.seps.gob.ec/wp-content/uploads/Panorama-SEPS-junio-2024.pdf>
- Norma de Control sobre los principios y lineamientos de educación financiera. Registro Oficial 627, 22 de agosto. https://strapi.lexis.com.ec/uploads/RO_627_20240822_1_7144e38db2.pdf
- 2025a. “Caracterización del sector”. <https://data.seps.gob.ec/#/dashboards/analytics/0/1>
- 2025b. “Inclusión financiera”. <https://data.seps.gob.ec/#/dashboards/analytics/0/15>

- Tapia, Evelyn, y Andrea Villarreal. 2021. “Bajar las tasas de interés: cinco caminos por andar”. *Perspectiva Económica*, 13 de diciembre.
<https://perspectiva.ide.edu.ec/investiga/2021/12/13/bajar-las-tasas-de-interes-cinco-caminos-por-andar/>
- Urueña Mejía, Juan Carlos. 2016. “Inclusión financiera de Colombia”. *Revista Activos* 13 (24): 141-151. <https://doi.org/10.15332/s0124-5805.2015.0024.03>
- Vigo, Violeta, Saúl Vigil, Maed Sánchez y David Medianero. 2018. *Manual de diseño de proyectos de desarrollo sostenible*. Cajamarca: Asociación Los Andes de Cajamarca.