

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE COMUNICACIÓN, LINGÜÍSTICA Y LITERATURA
ESCUELA MULTILINGUE DE NEGOCIOS Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**DISERTACIÓN DE GRADO PREVIA A LA OBTENCION DEL
TITULO DE LICENCIADA MULTILINGUE EN NEGOCIOS E
INTERCAMBIOS INTERNACIONALES**

**LA INFLUENCIA DE LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA
EN EL DESARROLLO DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA
EN EL ECUADOR DURANTE EL PERÍODO 2000 Æ 2013, EN BASE
AL PROGRAMA DE APOYO PRESUPUESTARIO PASES**

ROMINA PAMELA PALACIOS HIDALGO

QUITO, 2014

*Dedicado a todos aquellos que todavía creen
que un mundo más justo es posible.*

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, por estar presentes en cada paso de mi vida y acompañarme con ternura y paciencia en este camino impredecible. No existen palabras suficientes para agradecerles por todos sus sacrificios, sus palabras de aliento y su confianza.

A mi hermana, a quien amo con locura, por iluminar mis días con su sonrisa y sus ocurrencias descabelladas.

A mis abuelos, que han estado más pendientes de mi tesis que niño a la espera de Navidad, les agradezco por su apoyo incondicional en todos mis proyectos, en especial a mi abuelita Berthita, con quien he redescubierto el sentido de la palabra cariño.

A Nicole, Elisa y Johanna, por ser cómplices de mis tardes de café y tesis. No sé cómo aguantaron tantos monólogos sobre economía popular y solidaria. Gracias por su ayuda y por sus valiosos consejos.

A mi director Juan Carlos Valarezo, por su paciencia, compromiso y dedicación durante la elaboración de esta investigación. Su fortaleza ante la adversidad me ha enseñado que no hay obstáculo lo suficientemente grande para detener a alguien que de verdad quiere alcanzar sus metas.

A Serge Bibauw que, sin proponérselo, me introdujo al mundo de la economía popular y solidaria y cambió por completo mi percepción sobre la justicia social.

ÍNDICE

1.	TEMA	1
2.	INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I		
DESARROLLO DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA EN ECUADOR		
1.1.	Contexto económico: desarrollo de la economía popular y solidaria entre los años 2000 y 2007	7
1.1.1.	Dolarización de la economía ecuatoriana	7
1.1.2.	Políticas neoliberales de ajuste	10
1.1.3.	Indicadores sociales y macroeconómicos del Ecuador a inicios del siglo XXI	13
1.2.	Difusión de las instituciones de economía popular y solidaria	15
1.2.1.	Evolución cuantitativa de las instituciones del sector económico popular y solidario	16
1.2.2.	Aporte del sector económico popular y solidario a la economía nacional.	18
1.2.3.	Rol de la economía popular y solidaria en la generación de empleo	20
1.3.	Efectos de la implementación de un nuevo modelo de desarrollo económico en Ecuador	23
1.3.1.	Crecimiento económico y reducción de las disparidades en la distribución del ingreso	23
1.3.2.	Evolución de los índices de pobreza y exclusión social a nivel nacional	25
1.3.3.	Inclusión financiera y cartera de créditos	28
CAPITULO II		
ESTABLECIMIENTO DE MARCOS REGULATORIOS ESTATALES PARA EL CONTROL DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA.		
2.1.	Modelo de desarrollo del Estado Ecuatoriano	31
2.1.1.	Constitución del Ecuador	31
2.1.2.	Plan Nacional del Buen Vivir	34
2.1.3.	Economía Popular y Solidaria	36
2.2.	Desarrollo institucional para la vigilancia y promoción de la economía popular y solidaria	38
2.2.1.	Instituciones de coordinación, supervisión y control de las organizaciones de economía popular y solidaria	38
2.2.2.	Instituciones de regulación del sistema económico popular y solidario	41
2.2.3.	Instituciones de promoción y asistencia de la economía popular y solidaria	43
2.3.	Control legislativo de la economía popular y solidaria	45
2.3.1.	Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario	46
2.3.2.	Reglamento General de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario	48
2.3.3.	Normas específicas de las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria y del sector Financiero Popular y Solidario	51

CAPITULO III
COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA AL DESARROLLO
DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA

3.1.	Políticas de desarrollo y ayuda exterior de la Unión Europea	54
3.1.1.	Principios y objetivos de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea	54
3.1.2.	Instrumentos generales de la ayuda al desarrollo de la Unión Europea	56
3.1.3.	Mecanismos de promoción de la eficacia de la ayuda	59
3.2.	La cooperación de la Unión Europea al Ecuador	61
3.2.1.	Niveles de cooperación Unión Europea - Ecuador: regional, subregional, bilateral	61
3.2.2.	Estrategia País 2007-2013	64
3.2.3.	Modalidades de cooperación	67
3.3.	Impacto del Programa de Apoyo al Sistema Económico Social, Solidario y Sostenible (PASES) en el desarrollo de la economía popular y solidaria en Ecuador	69
3.3.1.	El programa de apoyo presupuestario PASES	69
3.3.2.	Resultados del programa PASES	72
3.3.3.	Incidencia del programa PASES en el desarrollo de la economía popular y solidaria	74
3.	ANÁLISIS	78
4.	CONCLUSIONES	83
5.	RECOMENDACIONES	88
	BIBLIOGRAFÍA	91
	ANEXOS	

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	
SALDO MIGRATORIO DE ECUADOR EN EL PERÍODO 1996-2006	15
GRÁFICO 2	
CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB DE ECUADOR	24
GRÁFICO 3	
PIB PER CÁPITA DEL ECUADOR EN USD (PRECIOS CONSTANTES DE 2000)	25
GRÁFICO 4	
INCIDENCIA DE LA POBREZA EN ECUADOR (2006-2011)	26

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1	
POBREZA POR ETNIA EN ECUADOR EN EL AÑO 2001	13
TABLA 2	
MERCADO LABORAL ECUATORIANO	14
TABLA 3	
TRAMOS DE FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA PASES	71

1. TEMA

LA INFLUENCIA DE LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL DESARROLLO DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA EN EL ECUADOR DURANTE EL PERÍODO 2000 Æ 2013, EN BASE AL PROGRAMA DE APOYO PRESUPUESTARIO PASES.

2. INTRODUCCIÓN

Durante los años noventa, Ecuador, al igual que la mayor parte de los países de América Latina, adoptó el modelo económico neoliberal promovido por las grandes potencias de la época, Estados Unidos y Reino Unido, con la esperanza de fomentar el crecimiento y el desarrollo por medio de la reinversión de los excedentes del sector privado en la economía. Sin embargo, este sistema, poco adaptado a la realidad nacional, se mostró ineficaz para reducir los índices de pobreza y exclusión social, creando la necesidad de un cambio de paradigma económico en el nuevo milenio. La economía popular y solidaria (EPS) nace en este contexto como una alternativa económica inclusiva, que reconoce al ser humano como sujeto y fin del desarrollo, y ya no únicamente como un actor de los intercambios comerciales. El nuevo sistema económico del Ecuador, denominado social y solidario, reconoce por primera vez a este sector, transformando el modelo de desarrollo del Estado.

Este nuevo modelo, en el cual el Estado retoma su responsabilidad frente a la promoción de condiciones económicas y sociales más justas, no pasa desapercibido ante la comunidad internacional. La Unión Europea, el mayor donante mundial de ayuda al desarrollo, colabora con su fortalecimiento a través de su Programa de Apoyo al Sistema Económico Social, Solidario y Sostenible (PASES), creado con miras a apoyar las iniciativas estatales para el establecimiento de un sistema económico social y solidario. La modalidad de apoyo presupuestario, bajo la cual funciona este programa, consiste en una propuesta innovadora que responsabiliza al Estado por la gestión de su desarrollo al inyectar de forma directa fondos al Presupuesto General del Estado para que éste los administre según sus prioridades de desarrollo.

Debido al hecho que, según la Constitución de 2008, el sector económico popular y solidario integra el sistema económico social y solidario, el programa PASES canaliza también sus fondos hacia este sector. En este contexto, el objetivo general de la presente disertación de grado es analizar la

influencia de la cooperación internacional al desarrollo de la economía popular y solidaria a través del estudio de los resultados económicos, sociales y gubernamentales del proyecto PASES de la Unión Europea. El período examinado inicia con la dolarización del Ecuador en el año 2000, acontecimiento que impulsa la expansión de las instituciones de la EPS como resultado de las crecientes necesidades de financiamiento de la población ante la crisis bancaria del país, y termina en el año 2013. Este estudio se limita al territorio ecuatoriano, debido al alcance nacional del programa PASES y al marco estatal bajo el cual se desarrolla el sector económico popular y solidario en el país.

La investigación ha sido dividida en tres capítulos que presentan en detalle el desarrollo de la economía popular y solidaria en el Ecuador, las acciones tomadas por el Estado ecuatoriano para integrar a este sector al sistema económico social y solidario del país y el apoyo brindado por la Unión Europea para el desarrollo de este sistema, consolidado también por la EPS. Con el objetivo de analizar la incidencia macroeconómica del desarrollo de la economía popular y solidaria en el Ecuador, principalmente en relación a los niveles de pobreza y exclusión social del país, en el primer capítulo se presentará el contexto económico que impulsó el desarrollo de la EPS en Ecuador, a través del estudio del proceso de dolarización del país, de las políticas neoliberales de ajuste vigentes entre los años 2000 y 2007 y de los indicadores sociales y macroeconómicos del país a inicios del siglo XXI .

Posteriormente, se analizará los efectos de la implementación de un nuevo modelo de desarrollo económico en Ecuador, basado en la búsqueda del Buen Vivir y favorable al desarrollo de la EPS. En este sentido, observaremos las tendencias relativas al crecimiento económico y la reducción de las disparidades de ingreso, así como la evolución de los índices de pobreza y exclusión social, y las consecuencias de este nuevo modelo a nivel de la inclusión financiera de la población y de la cartera de créditos de las organizaciones del sector financiero popular y solidario. Finalmente, estudiaremos la difusión de las instituciones de economía popular y solidaria en base a su evolución cuantitativa, a su aporte a la economía nacional y a su rol en la generación de empleo.

Por otra parte, en el segundo capítulo se presentará los marcos regulatorios de la EPS con el objetivo de identificar las políticas y normativas adoptadas por el Estado Ecuatoriano para la regulación y promoción de las instituciones de la economía popular y solidaria en el país. En primer lugar, se discutirá sobre el modelo de desarrollo del Estado Ecuatoriano, especialmente sobre la inclusión de la EPS en los principales cuerpos legislativos del país, como la Constitución, y en el plan nacional de desarrollo, también llamado Plan Nacional del Buen Vivir. En segundo lugar, se examinará el desarrollo institucional del Estado para la vigilancia y promoción de la EPS a través del estudio de las instituciones de control, regulación y promoción de la EPS. Por último, se concluirá el capítulo con la exposición del control legislativo de este sector, basado en las principales leyes y normas existentes en el marco de la EPS.

En el tercer capítulo, con el objetivo de determinar la efectividad del programa de apoyo presupuestario PASES de la Unión Europea en el desarrollo de la economía popular y solidaria en el Ecuador, se presentará las políticas de desarrollo y ayuda exterior de este bloque. En este ámbito se analizará los principios de cooperación de la Unión Europea, sus instrumentos de ayuda al desarrollo y los mecanismos que utiliza para promover la eficacia de ésta. Por otra parte, se revisará la cooperación de la Unión Europea hacia el Ecuador, sus distintos niveles de operación, la estrategia bajo la cual funciona y las modalidades de cooperación que la caracterizan. Finalmente, se considerará el impacto del programa PASES en el desarrollo de la EPS en Ecuador por medio del estudio de sus resultados y de su incidencia en el desarrollo de la EPS en el país.

El análisis de los puntos mencionados permitirá determinar la validez de la hipótesis de esta investigación que plantea que la cooperación de la Unión Europea al desarrollo de la economía popular y solidaria bajo la modalidad de apoyo presupuestario, en el marco del programa PASES, sería un instrumento eficaz para promover el desarrollo de este sector económico como mecanismo para la reducción de la pobreza y la exclusión social en el Ecuador, proceso que requeriría la implementación de marcos regulatorios estatales más eficientes para garantizar el respeto del modelo de desarrollo del Estado.

Por otra parte, la línea de pensamiento escogida para esta investigación es el Enfoque de Capacidades Humanas, teoría que permite analizar el impacto del crecimiento de la EPS en la sociedad ecuatoriana a partir de criterios más extensos que la renta, como el nivel de libertades reales de las que disponen los individuos frente a sus aspiraciones. En este sentido, los problemas de la pobreza y la exclusión social en Ecuador son examinados en relación a las capacidades y funcionamientos de los grupos considerados, y no únicamente en función de sus privaciones materiales. Desde este enfoque, se toma en cuenta el rol del Estado en la construcción del rol de agencia de los individuos, principalmente en el direccionamiento de los actores de la EPS para el desarrollo de su potencial.

Además, esta perspectiva permite indagar sobre los efectos de la cooperación de la Unión Europea en la EPS, en base a criterios de desarrollo más amplios que la transferencia de riqueza, lo cual incrementa la precisión de los análisis realizados en términos de desarrollo real. El enfoque de capacidades humanas, cuyos principales autores son Amartya Sen y Martha Nussbaum, afirma que el crecimiento económico en el marco de una sociedad no es un fin en sí mismo, sino que constituye un medio utilizado por los individuos para ampliar su libertad, y obtener el tipo de vida al que le dan valor.

Por lo tanto, el desarrollo no debe ser concebido como un proceso de crecimiento económico, sino como un proceso de mejoramiento de la calidad de vida y expansión de las libertades de los seres humanos, traducido por el fortalecimiento de las capacidades y funcionamientos de los individuos (SEN, 2000: 74). Los funcionamientos son las combinaciones alternativas que una persona puede hacer o ser de manera efectiva, es decir, los logros que son posibles a partir de los bienes que posee, mientras que las capacidades son las diferentes combinaciones de funcionamientos que reflejan la libertad de la persona para alcanzar aquello que valora (SEN & NUSSBAUM, 1996: 57).

Estos conjuntos de funcionamientos, que pueden incrementarse por medio de medidas públicas, corresponden a las oportunidades reales de las que dispone una persona para llevar el tipo de vida que considera valiosa y, por lo tanto, constituyen una expresión de libertad positiva. La libertad entendida en sentido positivo se refiere a lo que *teniendo en cuenta todo, una persona puede realmente cumplir*+(SEN, 1999: 39). El enfoque de capacidades pretende que este

tipo de libertad complemente a la libertad negativa, que corresponde a la ausencia de interferencia por parte de otros o del Estado en lo que el sujeto es capaz de ser o hacer, con el fin de evaluar a las personas en función de su habilidad real para lograr funcionamientos valiosos como parte de la vida (SEN, 1999: 39).

En este contexto, el mercado no es considerado un mecanismo eficiente para la asignación de recursos, motivo por el cual los poderes públicos deben intervenir para reducir la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, los individuos no son percibidos como beneficiarios del Estado, sino como agentes de cambio de su propia vida. El rol de agencia del ser humano es definido por Sen como *la persona que actúa y provoca cambios y cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios valores y objetivos, independientemente de que los evaluemos o no también en función de criterios externos*+(SEN, 2000: 35).

Sentado esto, la razón que justifica este estudio es comprender el potencial del sector económico popular y solidario en la reducción de los índices de pobreza y exclusión social del Ecuador, de modo que las organizaciones e individuos que lo componen adquieran mayor apoyo y reconocimiento por parte del Estado y de la ciudadanía. Este trabajo de investigación busca generar un espacio de discusión social sobre las perspectivas, oportunidades y desafíos del nuevo paradigma de desarrollo económico del Estado basado en la búsqueda del Buen Vivir y en la construcción de una economía social y solidaria. Adicionalmente, pretende promover el análisis crítico de la sociedad civil frente a la efectividad de los proyectos de cooperación internacional, como el PASES, con el fin de reconocer el aporte de los donantes de ayuda del país, pero también de impulsar la creación de mecanismos que permitan mejorar la efectividad y la transparencia de los mismos.

La cooperación de la Unión Europea es a menudo cuestionada como instrumento de desarrollo, tanto a nivel de sus propósitos como de su capacidad para generar resultados tangibles en relación al mejoramiento de la calidad de vida de sus receptores. Sin embargo, es necesario realizar una investigación detallada sobre su modo de funcionamiento y sus resultados para poder superar las preconcepciones ligadas al tema y evaluar de forma objetiva su incidencia en el desarrollo. Aunque la Unión Europea es el mayor

cooperante del Ecuador en materia de economía popular y solidaria (SETECI, 2013: 5), es pertinente determinar si los fondos recibidos por el Estado se destinan de forma efectiva al desarrollo de las capacidades y funcionamientos de los actores que componen este sector.

La economía popular y solidaria es un concepto en proceso de desarrollo que requiere consolidarse a través del debate académico y la introducción de políticas gubernamentales destinadas a promover la inclusión económica y social del conjunto la población. Al igual que la modalidad de apoyo presupuestario en cooperación, es un modelo de aplicación reciente en Ecuador que debe ser perfeccionado con el fin de incrementar su eficacia. Por lo tanto, esta investigación acomete constituirse en una fuente de información para la evaluación y análisis de nuevos proyectos y propuestas relacionados con estos dos modelos.

El tema de esta disertación de grado está estrechamente vinculado al perfil de la carrera Multilingüe en Negocios y Relaciones Internacionales puesto que consiste en el estudio de un programa de cooperación internacional coherente con el modelo de desarrollo del Estado, y por lo tanto aborda diversas disciplinas inherentes a la carrera como política exterior, cooperación internacional, economía, derecho internacional, entre otras.

CAPÍTULO I

DESARROLLO DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA EN ECUADOR

1.1. Contexto económico: desarrollo de la economía popular y solidaria entre los años 2000 y 2007

A inicios del siglo XXI, Ecuador experimentó una serie de transformaciones económicas y políticas que alteraron por completo la estructura de su sistema económico. El modelo económico neoliberal que dio origen a la dolarización de la economía ecuatoriana y a la posterior elevación de los índices de pobreza y exclusión social del país, se mantuvo durante varios años tras el desarrollo de este proceso, revelando su ineficiencia para generar procesos de distribución de la riqueza más equitativos e incluyentes. Sin embargo, este paradigma impulsó, sin proponérselo, el crecimiento de un sector productivo que había sido invisibilizado desde su origen, la economía popular y solidaria. A continuación estudiaremos el proceso de dolarización de la economía ecuatoriana en el contexto del modelo de desarrollo neoliberal en el cual se desarrolló y el estado de la economía ecuatoriana a inicios del siglo XXI.

1.1.1. Dolarización de la economía ecuatoriana

La dolarización es un proceso que consiste en reemplazar, por el dólar de los Estados Unidos, las monedas nacionales preexistentes como unidad de fijación de precio de bienes, de instrumento de pago y de detención de ahorro (GASTAMBIDE, 2010: 19). El concepto de dolarización varía según sus condiciones de aplicación, motivo por el cual se puede reconocer dos tipos de dolarización: la dolarización parcial y la dolarización integral. La primera es aquella que se produce cuando los residentes de un país sustituyen la moneda nacional por el dólar, pese a que esta divisa no tiene los privilegios legales de la moneda nacional. La co-circulación monetaria generada por este proceso se basa en la desconfianza del público hacia la moneda nacional y en su voluntad de preservar el valor de su riqueza en dólares para protegerse del efecto de las devaluaciones y de la elevada inflación (BCE, 2001: 1). Por ejemplo, en el año 1999, la moneda oficial del Ecuador, el Sucre, se devaluó en 200% frente al dólar, lo cual condujo a una co-circulación monetaria de estas dos divisas (HOY, 2000: 1).

Por otra parte, la dolarización integral consiste en la renuncia, por parte de las autoridades, a la moneda nacional en favor del dólar (GASTAMBIDE, 2010: 19). Este fenómeno genera diversos efectos en el país dolarizado como: la imposibilidad de poder efectuar una política monetaria y cambiaria autónoma, la limitación de su capacidad de endeudamiento como resultado de la imposibilidad de devaluar o reevaluar la moneda, la supresión de las funciones de prestamista en última instancia del Banco Central y la pérdida de los derechos de señoreaje, ingreso obtenido de forma inherente a la emisión de moneda por el banco central en los países no dolarizados (ACOSTA y JUNCOSA, 2000: 173-189).

En el caso particular del Ecuador, la dolarización integral se produjo en enero del año 2000 en base a una serie de expectativas económicas y sociales que surgieron como respuesta a la visible degradación de la situación económica del país desde la década de los noventa. El Banco Central del Ecuador afirma que la dolarización fue una medida tomada con el fin de afrontar la inestabilidad macroeconómica, el escaso desarrollo de los mercados financieros, la falta de credibilidad en los programas de estabilización, la globalización de la economía, y el historial de alta inflación del país (BCE, 2000: 1). La dolarización de la economía ecuatoriana se produjo como respuesta a un severo deterioro de la situación económica del país, la cual llegó a su cúspide en los años 1998 y 1999. Diversos factores antecedieron ésta crisis económica. En primer lugar, el tipo de cambio nominal entre el sucre y el dólar se devaluó de manera sistemática a partir de 1982 hasta la adopción de la dolarización integral en el 2000, como resultado de la política de promoción de exportaciones de Ecuador basada en la depreciación del tipo de cambio real (GASTAMBIDE, 2010: 27-33). Esta devaluación contribuyó a establecer un contexto de inflación elevada y duradera que condujo a los agentes económicos a sustituir sucres por dólares de Estados Unidos con el fin de preservar el valor de sus activos contra la inflación. Entre 1980 y 1999, el nivel de dolarización parcial fue superior a 50 por ciento hasta la adopción de la dolarización integral (GASTAMBIDE, 2010: 27-33).

Por otra parte, a partir de 1998, el Ecuador experimentó una crisis del conjunto de su sistema económico: crisis bancaria, crisis del tipo de cambio, crisis presupuestaria y crisis económica. En el año 1997 se produjeron algunos impactos que afectaron gravemente al sistema bancario. El fenómeno

climático del Niño, caracterizado por intensas lluvias, deslizamientos, inundaciones, sequías e incendios forestales, provocó una contracción de la actividad productiva de la Costa. Simultáneamente, algunos bancos comenzaron a sufrir retiros por parte de sus clientes. En abril de 1998, el quiebre de Solbanco y del Banco de Préstamos reveló la debilidad del sistema bancario, y los retiros del público comenzaron a acelerarse, principalmente sobre los depósitos en sucres, lo cual provocó una crisis de liquidez para diversos bancos. Ante esta situación, el Banco Central desempeñó al máximo su papel de prestamista en última instancia (GASTAMBIDE, 2010: 195-199).

Las autoridades decidieron crear al final de 1998 la Agencia de Garantía de los Depósitos (AGD) destinada a administrar y prevenir los quiebres bancarios. A partir de diciembre de 1998, siete bancos fueron puestos bajo el control de la AGD. Únicamente el banco Filanbanco fue recapitalizado, mientras que los seis bancos restantes fueron liquidados. La creación de la AGD aumentó la desconfianza del público hacia los bancos y se estableció un movimiento de retiro masivo de los depósitos en sucres y en dólares que agravó la crisis bancaria. El posterior quiebre de Filanbanco y del Banco del Progreso, entidad que tenía cerca de 800 mil depositantes y que en ese momento era el segundo banco del país por el tamaño de sus activos, generó pánico entre los clientes y ahorristas (ESPINOZA, 2000: 3).

A inicios de marzo de 1999, las autoridades anunciaron el cierre del sistema financiero durante cinco días, plazo necesario para la elaboración de un plan de rescate. El 11 de marzo de 1999, el gobierno anunció una congelación parcial de los depósitos que afectaba a alrededor de 50 por ciento de los depósitos redactados en sucres y en dólares (GASTAMBIDE, 2010: 234). Esta medida permitió limitar los riesgos de quiebres bancarios y estabilizar el tipo de cambio y la inflación aunque aumentó la desconfianza del público hacia el sistema bancario. Además, la reducción del crédito en la economía, empeoró la recesión económica. Durante las últimas semanas de 1999, el alza inesperada de las tasas de interés terminó por asfixiar al sector productivo y engendró una crisis generalizada (CAEI, 2007: 8).

Al final de 1999, la dolarización integral fue percibida por las autoridades como una medida urgente de estabilización, que permitiría que las tasas de interés se ubicaran al nivel de las internacionales y que la inflación se redujera

a niveles inferiores a 10%. El 9 de enero de 2000 el presidente Jamil Mahuad anunció su decisión de dolarizar la economía ecuatoriana después de anclar el precio de la divisa en un nivel de 25 000 sucres (HOY, 2000: 1). Sin embargo, el colapso del sistema bancario afectó a millones de ecuatorianos, quienes no pudieron recuperar sus depósitos durante el lapso de un año, período correspondiente al congelamiento bancario, y que en ciertos casos no los recuperaron en lo absoluto (ESPINOZA, 2000: 3). En el año 2012, el Banco Central del Ecuador, entidad que absorbió a la AGD en el año 2009, anunció la devolución de 120 883.511 dólares a 82.815 acreedores afectados por la liquidación de sus bancos, poniendo en evidencia el elevado número de personas cuyos ahorros fueron retenidos por más de diez años (EL TELÉGRAFO, 2012: 1).

Después de la crisis y la dolarización, las organizaciones que ahora están agrupadas dentro de la Economía Popular y Solidaria, en particular las cooperativas de ahorro y crédito, fueron percibidas como alternativas al sector financiero formal por gran parte de las personas cuyos depósitos fueron congelados, debido a su facilidad de acceso y a su inferior nivel de riesgo frente al del debilitado sistema bancario (NELMS, 2012: 1).

1.1.2. Políticas neoliberales de ajuste

De forma ulterior a la dolarización de la economía ecuatoriana, entre los años 2000 y 2007, se sucedieron diversos gobiernos de tendencia neoliberal, cuyos programas de ajuste estructural fomentaron el crecimiento del sector económico popular y solidario frente al mantenimiento de elevados índices de pobreza y exclusión social.

En enero del año 2000, el gobierno de Ecuador, bajo la presidencia de Gustavo Noboa, se comprometió en una carta de intención suscrita con el Fondo Monetario Internacional a adoptar una serie de medidas de reestructuración del sistema económico y financiero, entre las cuales constaban: la flexibilización del mercado laboral basada en la promoción de la contratación por horas, el afianzamiento del sector bancario por medio de la creación de un mecanismo para respaldar la liquidez de los bancos en dificultades, la privatización de seis empresas estatales, la reducción de los subsidios en los precios domésticos de los derivados de petróleo, el control del

gasto público, y la eliminación de 26.000 cargos en el Gobierno Central (ARAGÓN et al., 2000: 80-91). Adicionalmente, se aprobó la Ley para la Transformación Económica del Ecuador (popularmente conocida como Ley Trolebús), promovida por el Gobierno de Estados Unidos y el FMI, cuyo objetivo era dar un carácter irreversible a la dolarización y a la venta de las empresas del Estado (CIDOB, 2011: 1).

El gasto social, en especial en educación y salud, fue más bajo en 2002 que en 1980. Efectivamente, en el año 2002 el Estado invirtió 2,4% y 1,2% del PIB en salud y educación respectivamente, frente a los porcentajes de 4,8% y 1,3% en 1981 (BANCO MUNDIAL, 2005: 4). Estas medidas presupuestarias repercutieron en el nivel de pobreza extrema del país, es decir en el porcentaje de personas que viven con menos de \$1,25 al día, que alcanzó el valor de 20,73% en el año 2000 (BANCO MUNDIAL, 2012: 1). Por otra parte, en diciembre del año 2001, la cobertura de la canasta básica por el salario mínimo vital fue de apenas 50,88%, como resultado de la gran brecha existente entre esta remuneración de \$121,30 (BCE, 2007: 1) y la canasta básica de \$238,40 (INEC, 2013: 1).

El siguiente gobierno, liderado por el coronel Lucio Gutiérrez entre 2002 y 2005, mantuvo políticas de ajuste estructural a través de un "Programa de Ordenamiento Económico y Desarrollo Humano" que contemplaba el incremento inmediato de los precios de los combustibles, la congelación de los salarios en el sector público y reducciones en los gastos del Estado. Más adelante, y a menos de un mes de su posesión, el presidente Gutiérrez firmó una carta de intención con el FMI en el cual el Ecuador asumía diversos compromisos económicos y políticos a cambio de un crédito de 200 millones de dólares y la elegibilidad para obtener otros 500 millones más a cuenta del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (CIDOB, 2013: 1). Entre estos compromisos, se puede destacar los siguientes: elevación de los precios de los combustibles en 25% en promedio, congelamiento de los salarios en 2003 para funcionarios públicos de carrera, eliminación de provisiones para horas extra, eliminación del subsidio al gas, eliminación de los subsidios de las telefónicas y de las empresas de distribución eléctrica, reducción del gasto fiscal, y pago de la deuda externa por medio del logro de superávit fiscales y de la recompra de deuda (SANTANA, 2005: 55-58).

Estas medidas, destinadas en teoría a elevar el PIB en 3,5%, a enfrentar las necesidades sociales prioritarias, a reducir la inflación a 6% y a fortalecer la solvencia del sector público, no tuvieron los resultados esperados, a excepción del criterio del crecimiento económico, beneficiado por un boom de los precios del petróleo. Los ingresos del sector público no se incrementaron entre 2002 y 2003, el desempleo subió a 9,3% en 2003 frente al valor de 7,7% en el año anterior, la inflación alcanzó un nivel de 6,07% en 2003, y se mantuvieron elevadas disparidades en la distribución de los ingresos (SANTANA, 2005: 55-58). Entre diciembre de 2003 y diciembre de 2004, el coeficiente de Gini, que mide hasta qué punto la distribución del ingreso entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa (BANCO MUNDIAL, 2012: 1), se elevó de 0,555 a 0,564, denotando un fortalecimiento de la concentración de riqueza (BCE, 2012: 18).

Posteriormente, durante el gobierno interino de Alfredo Palacio (años 2005-2007), Ecuador mantuvo una relación más distante con el Fondo Monetario Internacional, lo cual se reflejó en la ausencia de cartas de intención en el transcurso de este período. Sin embargo, el presidente ejecutó algunas políticas de corte neoliberal, como la compra voluntaria de renuncias en el sector público (SANTANA, 2005: 63), la priorización del pago de la deuda externa, y el fortalecimiento de relaciones estrechas con el gobierno de Estados Unidos. Las relaciones entre Ecuador y este país se vigorizaron por medio del reconocimiento por parte del presidente Palacio del convenio que permitía a Estados Unidos hacer uso conjunto de la Base Aérea de Manta, en la provincia de Manabí, como centro de lucha contra el narcotráfico, y por medio de la promoción gubernamental de la firma de un tratado de libre comercio con este país. Para la consecución de este tratado, que no llegó a concluirse, el presidente de turno estaba dispuesto a la eliminación bilateral de aranceles, medida que habría tenido implicaciones de pérdida de soberanía jurídica, de vulnerabilidad de la seguridad alimentaria, de impacto en el empleo y en la subsistencia de micro, pequeñas y medianas empresas, y de restricciones soberanas para establecer procesos justos de reducción de la deuda pública (ACOSTA, FALCONÍ, & JÁCOME, 2006: 22).

Las decisiones de política económica adoptadas por los primeros gobiernos posteriores a la dolarización no permitieron reducir los índices de

pobreza y exclusión social del país y, en ciertos casos, los incrementaron, factor que motivó el surgimiento ulterior de un nuevo paradigma económico y de desarrollo social.

1.1.3. Indicadores sociales y macroeconómicos del Ecuador a inicios del siglo XXI

La dolarización del Ecuador a inicios del año 2000 tuvo un profundo impacto en la economía del país y las condiciones de vida de su población. Los niveles de pobreza y exclusión social que resultaron de este proceso permanecieron elevados durante gran parte de los años subsiguientes, a pesar de las políticas gubernamentales de ajuste estructural destinadas a incrementar el nivel de renta total y, por consiguiente, la renta per cápita.

Entre los años 2000 y 2003, más de la mitad de la población ecuatoriana vivía bajo la línea de la pobreza. En diciembre del año 2000, la incidencia de la pobreza fue de 64,4%, valor que se redujo a 55,2% en 2001 y a 49,9% en 2003 (BCE, 2012: 16). Asimismo, el nivel de pobreza extrema en el Ecuador se elevó a niveles récord en el año 2000, con 20,73% de la población viviendo con menos de \$1,25 al día (BANCO MUNDIAL, 2012: 1). Este indicador tuvo una mayor incidencia en la población femenina, principalmente en las áreas rurales. Un ejemplo de esto es la incidencia de la pobreza extrema por necesidades básicas insatisfechas en las zonas rurales de la Amazonía, que en 2001 fue de 58,36% para las mujeres, mientras que para los hombres fue de 53,28% (CEPAL, 2005: 16).

Adicionalmente, la pobreza tuvo un impacto diferenciado en la población según su etnia. Los pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianos estaban en peores condiciones económicas que los mestizos y blancos, lo cual se refleja por la incidencia de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas en el año 2001, que correspondía a 70,3% para los afroecuatorianos, a 89,9% para los indígenas y a 45% para los blancos (UNICEF, 2010: 14). La pobreza por etnia se puede ver en mayor detalle en la tabla 1. Por otra parte, la desigualdad en la distribución del ingreso se redujo de forma mínima en el marco de los gobiernos que aplicaron programas de ajuste estructural. El coeficiente de Gini pasó de 0,565 en el año 2000 a 0,551 en el año 2007, evidenciando la persistencia de la concentración de la riqueza (BCE, 2012: 18).

TABLA 1
POBREZA POR ETNIA EN ECUADOR EN EL AÑO 2001

Etnia	Pobreza por NBI
Afroecuatoriano	70,3%
Indígena	89,9%
Mestizo	60,4%
Blanco	45%

Fuente: UNICEF
Elaborado por: Romina Palacios Hidalgo

En el ámbito del mercado laboral, entre 2000 y 2006, la tasa de desempleo fluctuó entre 8% y 12%, alcanzando un nivel promedio de 9,43% en el conjunto del período (UASB, 2009: 1). La tasa de subempleo también fue elevada en este período, fluctuando entre 54% y 61% y alcanzando un nivel promedio de 56,14%, como indica la tabla 2 (UASB, 2009: 1). El desempleo en el Ecuador tuvo un mayor impacto en la población femenina. En el año 2000, el porcentaje de hombres en el desempleo era de 4,9%, mientras que el de las mujeres era de 11,4% (SIISE, 2000: 1).

TABLA 2
MERCADO LABORAL ECUATORIANO

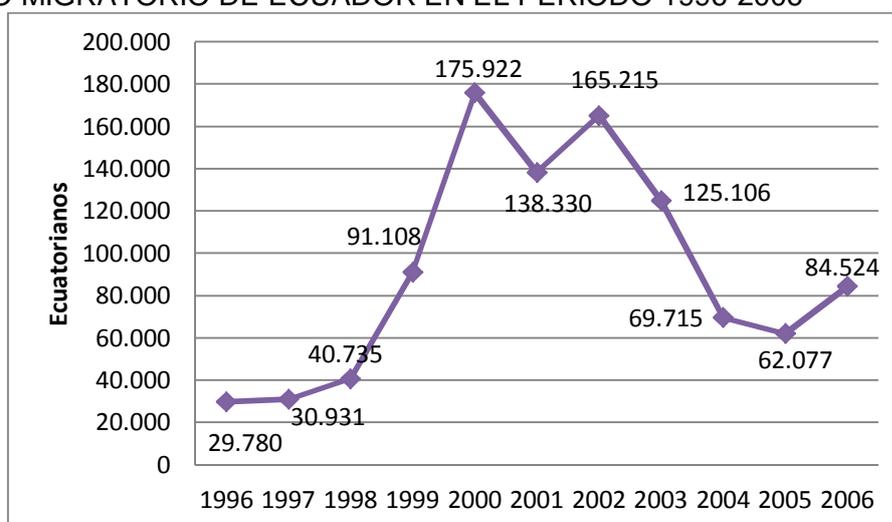
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Tasa de desempleo	9%	11%	9%	12%	9%	8%	8%
Tasa de subempleo bruto	61%	56%	54%	55%	54%	56%	57%

Fuente: Universidad Andina Simón Bolívar
Elaborado por: Romina Palacios Hidalgo

Por otra parte, los altos índices de pobreza y desempleo a inicios del siglo XXI, originados en parte por el proceso de dolarización de la economía, tuvieron un efecto directo en los flujos migratorios del Ecuador hacia el exterior. El año 2000 presenta el pico más alto de saldo migratorio con más de 175.000 personas que salieron del país y no regresaron (HERRERA, 2008: 15-17). Aunque en el año 2004 se produce un decrecimiento considerable del saldo migratorio, este fenómeno se debe en parte a la imposición de condiciones más estrictas para la obtención de la visa a España y a los países del Tratado Schengen. La migración masiva posterior a la dolarización redujo la población económicamente activa del Ecuador de forma significativa, considerando que

55% de los emigrantes que partieron entre 1996 y 2004 tenían entre 18 y 30 años y 22% tenían entre 30 y 40 años. La policía de migración estima que en este período, habría emigrado al menos 15% de la población económicamente activa (LARREA, 2008: 48). En este contexto, la crisis del Ecuador a inicios de este siglo generó la necesidad de promover un sistema económico alternativo capaz de permitir la inclusión económica y social de la población más vulnerable.

GRÁFICO 1
SALDO MIGRATORIO DE ECUADOR EN EL PERÍODO 1996-2006



Fuente: FLACSO. Ecuador: la migración internacional en cifras.
Elaborado por: Romina Palacios Hidalgo

1.2. Difusión de las instituciones de economía popular y solidaria

La dolarización de la economía ecuatoriana impulsó el fortalecimiento de las organizaciones económicas de naturaleza solidaria, en parte como resultado de las crecientes necesidades de financiamiento y empleo de las personas afectadas por su exclusión del sector financiero formal. Progresivamente, este sector adquirió mayor peso en la economía, transformándose en una de las mayores fuentes de empleo e ingresos del país. A continuación presentaremos la evolución cuantitativa de las instituciones de la economía popular y solidaria, su aporte económico y su participación en la generación de empleo a nivel nacional.

1.2.1. Evolución cuantitativa de las instituciones del sector económico popular y solidario.

A partir de la dolarización del Ecuador en el año 2000 y del previo quiebre de gran parte de los bancos privados del país, el crecimiento de las instituciones de la economía popular y solidaria se aceleró como resultado de la necesidad de financiamiento de las personas cuyos depósitos fueron congelados y de la pérdida de confianza del público en el sector financiero tradicional. Es importante señalar que el sistema cooperativo de ahorro y crédito resistió con solvencia la crisis financiera a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, lo cual fortaleció la confianza de los socios y del público en general en este sector (PEREZ & RADRIGÁN, 2006: 54). En este contexto, las instituciones de la economía popular y solidaria se transformaron en una alternativa productiva, de crecimiento y de subsistencia, motivo por el cual su presencia se incrementó de forma precipitada a nivel nacional.

Según la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, el sector económico popular y solidario se define como el conjunto de formas de organización económica-social en el que *“sus integrantes, colectiva o individualmente, desarrollan procesos de producción, intercambio y comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos”* (SEPS, 2011: 2). Estas formas de organización se dividen en tres grupos principales: las organizaciones de la economía popular y solidaria (EPS), las organizaciones del sector financiero popular y solidario (SFPS), y las unidades económicas populares (UEP). El primer grupo, compuesto por los sectores cooperativo, asociativo y comunitario, incluye a las cooperativas de producción, de consumo, de vivienda, de servicios, las asociaciones productivas y las asociaciones comunitarias. El segundo grupo está conformado por las cooperativas de ahorro y crédito, las cajas solidarias y de ahorro, las cajas centrales y los bancos comunales. Finalmente, las UEP, o las personas que forman parte de este sector, están compuestas por emprendimientos unipersonales, familiares, domésticos, comerciantes minoristas, talleres artesanales y personas responsables de la economía del cuidado (SEPS, 2012: 2).

De acuerdo a María José Ruiz, analista de la Dirección Nacional de Estadísticas y Estudios de la EPS y la SFPS en la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, la pluralidad de actores del sector económico

popular y solidario y su dispersión en términos de información y mapeo, han dificultado la cuantificación del sector, motivo por el cual existe información limitada con respecto a la evolución de las instituciones de EPS en el país (RUIZ, 2013). Asimismo, debido a que el reconocimiento formal de este sector por parte del Estado se dio apenas en el año 2008, cuando se determinó que el sistema económico del país sería social y solidario, la información existente sobre EPS se concentra principalmente en el sector cooperativo, única rama de la economía popular y solidaria controlada por el Estado antes de esa fecha.

En el año 2002, el Ecuador contaba con 2.668 cooperativas que disponían de 781.788 socios (PEREZ & RADRIGÁN, 2006: 56). Éstas estaban distribuidas en cooperativas de servicio (61,4%), cooperativas de consumo (15,2%), cooperativas de crédito (14,3%), y cooperativas de producción (9,1%). En el año 2012, el número de organizaciones que formaban parte del sector cooperativo se elevó a 3.827, evidenciando un crecimiento de 43% desde el 2002 (SEPS, 2012: 8). En el año 2012, 87% de las cooperativas estaban concentradas en los grupos de transporte, ahorro y crédito y vivienda. Las cooperativas de transporte representan aproximadamente la mitad de las cooperativas existentes en el país con una participación de 49,3%, seguidas en nivel de importancia por las de ahorro y crédito (25,6%), las de vivienda (11,6%), las de producción (10,8%) y las de otros servicios (2,0%) (SEPS, 2012: 8). En un lapso de 10 años, las organizaciones del sector cooperativo crecieron en más de un tercio, revelando su rápida difusión.

En el año 2012, el sector comunitario está compuesto por alrededor de 14.600 organizaciones, en su mayoría cajas y bancos comunales, que se elevan a 12.000 aproximadamente (SEPS, 2012: 10). Pese a que no se conoce el número exacto de cajas y bancos comunales existentes, el crecimiento de este sector es indiscutible. Un ejemplo de esto es la cantidad de cajas comunales asistidas por la Cooperativa de Ahorro y Crédito Cooprogreso en Pichincha. Esta institución pasó de asistir 40 cajas en el año 2002 a 580 en el año 2010 (LA HORA, 2010: 1). Por otra parte, en el marco del sector asociativo, existen 1.683 asociaciones que conforman el sector económico popular y solidario. Estas organizaciones no incluyen las formas asociativas gremiales, profesionales, laborales, culturales, deportivas, religiosas, entre otras cuyo objetivo principal no sea la realización de actividades económicas de producción de bienes o prestación de servicios (SEPS, 2012: 10).

Asimismo, en el año 2012, el número de Unidades Económicas Populares (UEP) en el país se elevaba a 677.978 y constituía el 11,83% de los establecimientos que conformaban el sector productivo del país, de acuerdo al último Censo Nacional Económico, CENEC (SEPS, 2012: 11). Del total de UEP identificadas en el CENEC, 51.88% correspondían a emprendimientos unipersonales, familiares y domésticos, 31.60% eran comerciantes minoristas y 16.52% eran artesanos. Adicionalmente, existían 842.882 Unidades Productivas Agropecuarias, entre las cuales se distinguían tres grupos: las familiares de subsistencia (52,7%), que son aquellas reconocidas como pertenecientes a la Economía Popular y Solidaria, las empresariales tradicionales (42,8%) y las empresariales de tecnología moderna (4,5%) (SEPS, 2012: 12). Todas estas instituciones se han posicionado en el país a gran velocidad a partir del inicio del siglo XXI, y su creciente presencia en Ecuador no solo se traduce por un incremento en el número de instituciones que componen el sector económico popular y solidario, sino por su creciente productividad y rentabilidad.

1.2.2. Aporte del sector económico popular y solidario a la economía nacional

En Ecuador, el sector económico popular y solidario contribuye de forma significativa a la generación productiva y de riqueza a nivel nacional. El Superintendente de Economía Popular y Solidaria, Hugo Jácome, estima que los ingresos percibidos por la economía popular y solidaria en el año 2012 constituyen alrededor de 35% del PIB (LÍDERES, 2012: 1). Asimismo, este sector económico genera 65% de los alimentos de consumo básico de la población, valor dentro del cual 66,8% de la producción corresponde a pequeñas unidades entre 0 y 5 hectáreas (IEPS, 2013: 1). Este nivel de producción es considerablemente elevado si se toma en cuenta que 47,7% de pequeños productores posee apenas 2,04% de la tierra de uso agrícola, mientras que 3,32% de grandes propietarios acapara 42,57% de la tierra de uso agrícola (IEPS, 2012: 3).

De igual importancia es el rol de la economía popular y solidaria en el sector financiero del país. En esta rama se encuentran 981 cooperativas de ahorro y crédito pertenecientes al sector financiero popular y solidario, las cuales contaban, a octubre del año 2012, con USD 4.727 millones de activos,

equivalentes a 95% del total de activos del sector cooperativo. En esta misma fecha, el sector antes mencionado mantuvo una cartera total de 3.622 millones de dólares y un saldo de depósitos de 3.016 millones de USD (IEPS, 2012: 3).

Adicionalmente, gran parte de las cooperativas del sector financiero popular y solidario, concebidas tradicionalmente como entidades pequeñas tanto por su número de clientes como por sus fondos disponibles, se han desarrollado al punto de competir con el sistema financiero tradicional. Las cooperativas de ahorro y crédito con mayor volumen de colocaciones en el mercado (Juventud Ecuatoriana Progresista, Jardín Azuayo, Cooperativa 29 de Octubre, Cooprogreso, y Oscus) mantienen una cartera conjunta de 1.142 millones de dólares a junio de 2012, valor que prácticamente equivale al saldo de cartera total de 14 bancos privados medianos y pequeños (Sudamericano, Del Bank, Banco del Litoral, Comercial de Manabí, Cofiec, Coopnacional, Finca, D-Miro, Amazonas, Capital, Territorial, Citibank, Loja, Solidario). Los activos de estos bancos ascienden a USD 1.150 millones, es decir que su cartera supera la de las cinco cooperativas mencionadas únicamente con USD 8 millones (SEPS, 2012: 13).

Dado el hecho que el Estado ecuatoriano establece un margen de preferencia a favor de las organizaciones de la economía popular y solidaria y las unidades económicas populares en el ámbito de las compras públicas, varias entidades de la EPS perciben elevados ingresos por este concepto. Las compras públicas realizadas a favor de estos organismos entre 2010 y 2012 alcanzaron un valor de 6% del total de las mismas (ANDES, 2013: 1). Las cooperativas encargadas de la confección de todos los uniformes escolares del país, generaron ingresos por 33 millones de dólares en el año 2012 que favorecieron a aproximadamente 1.500 talleres artesanales con más de 4.000 empleados (IEPS, 2013: 1). De igual forma, las cooperativas encargadas de la alimentación de 99.000 niños y niñas en los Centros Infantiles del Buen Vivir obtuvieron por este concepto más de 68 millones de dólares en el año 2013, valor que benefició a alrededor de 5.000 integrantes de estas instituciones (IEPS, 2013: 1).

Otros emprendimientos también tuvieron una alta rentabilidad, como la elaboración de juguetes y artefactos de madera que movilizó USD 2438.446, la manufactura de cuero y calzado que generó USD 444.829, la industria de los

textiles que obtuvo USD 1038.771 y la producción de biocombustible que alcanzó USD 1.400.000 (ANDES, 2013: 1). Junto con las ventas independientes que registraron USD 131.378.301, las entidades de la EPS alcanzaron un monto total de USD 171.000.000 en compras públicas (ANDES, 2013: 1). Asimismo, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) anunció su objetivo de mejorar en 20% la participación de los productos y servicios de la economía popular y solidaria en las compras públicas durante el año 2013 y estimó que las compras del Estado a los actores de este sector se elevarían a USD 579.896.507 en este año (IEPS, 2012: 7). Adicionalmente, la institución predijo que los emprendimientos llevados a cabo en el transcurso del año 2013 generarían ganancias por un total de 139.104.000 dólares, motivo por el cual el MIES estimó en 719 millones de dólares los ingresos totales del sector (IEPS, 2013: 1).

El sector económico popular y solidario es una importante fuente de ingresos para la economía nacional. Sin embargo, los beneficios del desarrollo de este sector superan el factor cuantitativo puesto que reconoce la participación de diversos actores sociales, como la existencia de sistemas locales de organización para la producción, transformación y comercialización de servicios, lo cual permite una distribución más equitativa de los ingresos y recursos (PNUD, 2012: 5).

1.2.3. Rol de la economía popular y solidaria en la generación de empleo.

En Ecuador, la economía popular y solidaria es una fuente clave de ingresos y producción. Sin embargo, su mayor aporte a la economía ecuatoriana reside en la creación de fuentes de trabajo a gran escala, factor que permite reducir los índices de pobreza y exclusión social a nivel nacional. En 2008, el sistema económico generó 6.406.694 empleos, dentro del conjunto de sus formas de organización pública, privada, mixta y popular y solidaria. En ese año, la Economía Popular constituyó 61% del total de empleo a nivel nacional, mientras que la Economía Empresarial Privada y la Economía Pública representaron 33% y 6% del empleo, respectivamente (IEPS, 2011:51). Durante el año siguiente, la Economía Popular absorbió 64% de los 6.499.262 empleos generados a nivel nacional, la participación de la Economía Privada fue de 29%, y la de la Economía Pública fue de 7% (IEPS, 2011:51). Además de esto, en ese mismo año, 55% del empleo en el área urbana fue generado

por la Economía Popular (IEPS, 2012: 5). Estas cifras demuestran la creciente importancia de la Economía Popular en la generación de fuentes de empleo.

Por otra parte, según datos del Censo Nacional Económico (CENEC), en el año 2010, las cooperativas (financieras y no financieras) junto con las asociaciones de producción generaron 28.486 empleos directos. A este valor, se debe añadir los empleos creados de forma indirecta que, a pesar de no ser contabilizados, existen gracias a los encadenamientos productivos entre las cooperativas y asociaciones, y los actores locales (RUIZ, 2013). El 71% del empleo derivado de la economía popular y solidaria se concentra en el sector de la agricultura, ganadería, caza y silvicultura, el 14% en el sector de manufactura, el 9% en vivienda y el 6% en turismo (IEPS, 2012: 5).

La relevancia del mercado laboral de la economía popular y solidaria para el Ecuador no reside únicamente en la cantidad de personas empleadas en el sector, sino también en la distribución de estos puestos de trabajo entre la población. Aunque tradicionalmente la participación de las mujeres y de las poblaciones rurales en la esfera laboral es menor frente a la de los hombres y la población urbana, esta situación se ve atenuada en el caso de la economía popular y solidaria, cuya naturaleza es más inclusiva. En el año 2008, la participación de los hombres en la economía pública era de 60% frente a la participación de 40% de las mujeres. Esta disparidad era aún más notoria en la economía privada, en donde la intervención de la mujer era de apenas 31%, frente a la intervención de 69% de los hombres. Sin embargo, en el marco de la economía popular, la participación de las mujeres en la esfera laboral fue de 43%, frente a 57% de los hombres, evidenciando una mayor paridad (IEPS, 2011: 54). Además de esto, el 58.27% de las unidades económicas populares ~~en~~ cuenta propia, es decir individuales o asociativas, que laboran dentro de sus hogares son mujeres, mientras que el restante 41.73% son hombres (RUIZ, 2013), lo cual demuestra la importante presencia de la mujer en la esfera laboral de la EPS.

Por otra parte, la economía popular y solidaria también es una de las principales fuentes de empleo de las poblaciones rurales. En el año 2009, el empleo en la economía pública estaba compuesto por 71% de trabajadores urbanos y 29% de trabajadores rurales, mostrando un gran desequilibrio entre estos grupos de la población. En ese mismo año, 85% de los trabajadores de la

economía privada eran urbanos y 15% eran rurales, evidenciando nuevamente una gran disparidad entre estos grupos. No obstante, este desequilibrio es menor en el caso de la economía popular, puesto que en el año 2009, 58% de los empleados de este sector provenían área urbana y 42% del área rural, poniendo de manifiesto que la EPS también es inclusiva frente a las poblaciones rurales (IEPS, 2011: 54).

Como se mencionó anteriormente, la Constitución del Ecuador del año 2008 compromete al Estado a adquirir alimentos y materias primas para programas sociales prioritariamente a redes asociativas de pequeños productores, lo cual implica que una gran cantidad de empleos de la EPS es sostenida por medio de la demanda del Estado. En el año 2013, el Ministerio de Inclusión Económica y Social externalizó los servicios de alimentación de los Centros Infantiles del Buen Vivir a organizaciones de la EPS, para lo cual invirtió USD 65 millones, creando 4.953 empleos directos (IEPS, 2012: 7). Asimismo, creó Agrocentros Solidarios que acopian los alimentos producidos por los actores de la EPS y los distribuyen a los Centros Infantiles del Buen Vivir, generando 2.132 empleos directos y 8.528 empleos indirectos (IEPS, 2012: 7). De igual manera, el Instituto de Economía Popular y Solidaria prevé la creación de 65.941 empleos directos y 263.764 empleos indirectos en el año 2013, como resultado de una inversión estatal de USD 24.209.379 en emprendimientos productivos, por medio de instrumentos como el Bono de Desarrollo Humano y el Crédito de Desarrollo Humano Asociativo (IEPS, 2012: 7). El apoyo estatal al sector económico popular y solidario ha permitido la expansión de la esfera laboral de la EPS, fomentando la creación de riqueza y la inclusión social.

Las principales ramas de actividad en las que economía popular genera empleo son: el comercio al por mayor y menor, incluido el comercio de vehículos automotores y motocicletas (22,1% del total, correspondiente a 972.544 ocupados), el cultivo de cereales (13,1% del total, equivalente a 576.196 ocupados), la cría de ganado, otros animales; productos animales; y actividades de apoyo (8,4% del total, 367.640 ocupados), la construcción (8,1% del total, 356.072 ocupados), el cultivo de banano, café y cacao (6,9% del total, 301.185 ocupados), el servicio de alimentos y bebidas (5,2% del total, 227.593 ocupados), los hogares privados con servicio doméstico (4,9% del total, 216.526 ocupados), el transporte y almacenamiento (3,6% del total, 159.023

ocupados), las actividades profesionales, técnicas y administrativas (3,4% del total, 148.246 ocupados), el entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios (2,5% del total, 111.805 ocupados), el servicio de reparación y mantenimiento de vehículos de motor y motocicletas (1,9% del total, 82.748 ocupados), los servicios sociales y de salud privados (1,9% del total, 82.725 ocupados), la fabricación de muebles (1,6% del total, 68.341 ocupados), y la acuicultura y pesca (1,2% del total, 52.795 ocupados) (PNUD, 2012: 22). La economía popular y solidaria genera una gran cantidad de empleos en Ecuador, sin embargo, es su naturaleza inclusiva la que le confiere importancia económica. Los grupos de mayor vulnerabilidad socioeconómica tienen mayor facilidad de acceso a este sector que a la economía privada, lo cual permite una reducción efectiva de sus niveles de pobreza y marginalidad.

1.3. Efectos de la implementación de un nuevo modelo de desarrollo económico en Ecuador

El abandono del modelo de desarrollo neoliberal adoptado por el Ecuador desde los años noventa tuvo repercusiones claras en el crecimiento económico del país y en la reducción de los índices de pobreza y exclusión social a nivel nacional. A continuación presentaremos con mayor detalle la evolución de algunos de los indicadores macroeconómicos más importantes del Ecuador tras la implementación de un nuevo modelo de desarrollo en el país.

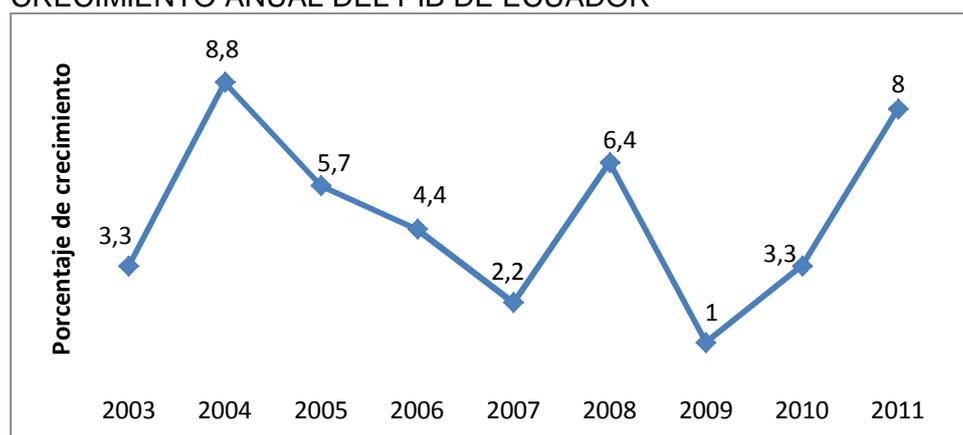
1.3.1. Crecimiento económico y reducción de las disparidades en la distribución del ingreso

En el año 2008, la Constitución de la República de Ecuador definió, en su artículo 283, al sistema económico como Social y Solidario, reconociendo al ser humano como sujeto y fin de toda actividad económica, y estableciendo como objetivo la generación de condiciones materiales que posibiliten el buen vivir. En este mismo documento, se reconoció a la economía popular y solidaria como una de las formas de organización económica que componen al sistema económico, y se determinó que se priorizarían los productos y servicios provenientes de la EPS, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas en las compras públicas (ASAMBLEA NACIONAL, 2008: 140,141). Este cambio de paradigma económico, acompañado del reconocimiento formal

de la economía popular y solidaria y del abandono del modelo de desarrollo neoliberal, tuvo un impacto notorio en la economía del Ecuador.

Entre los años 2004 y 2007, período gobernado por políticas de ajuste estructural, las tasas de crecimiento anual del Ecuador mantuvieron una tendencia decreciente, a pesar de la elevada tasa de crecimiento alcanzada entre 2003 y 2004 como resultado de la apertura del Oleoducto de Crudos Pesados a finales del año 2003 y el boom de los precios del petróleo que se produjo durante el año siguiente. Durante esta etapa, el crecimiento anual del PIB se redujo de 8,8% en 2004 a 2,2% en 2007 (BANCO MUNDIAL, 2011: 1). El cambio de paradigma en el sistema económico del Ecuador entre 2007 y 2008 se evidenció a través de la brecha entre las tasas de crecimiento de estos dos años. En 2008, el PIB creció en 6,4%, mientras que en 2007 creció apenas 2,2% (SIISE, 2011: 1). Sin embargo, la crisis económica mundial originada a finales de 2008 en Estados Unidos produjo una reducción de la demanda internacional de los productos ecuatorianos, lo cual se tradujo por la reducción del crecimiento del país a 1% en el año 2009. A pesar de esto, el país recuperó su ritmo de crecimiento en el año 2010, con una tasa de 3,3%. El año siguiente, el país tuvo una nivel de crecimiento récord con una tasa de crecimiento del PIB de 8%, como se puede observar en el gráfico 2 (SIISE, 2011: 1).

GRÁFICO 2
CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB DE ECUADOR

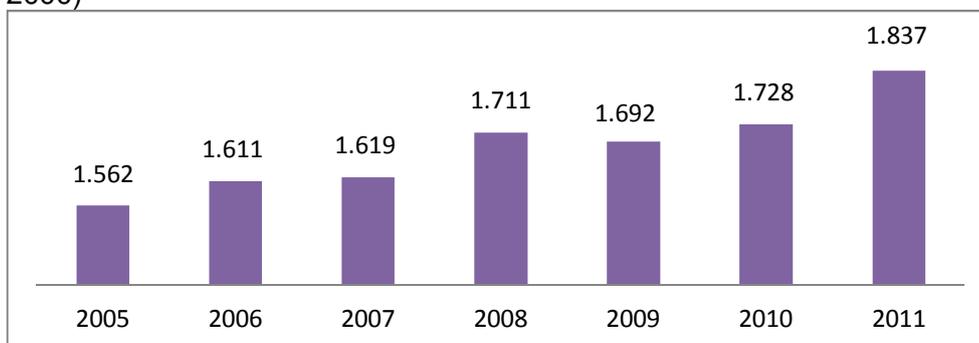


Fuentes: Banco Mundial (2003-2005), SIISE (2006-2011)
Elaborado por: Romina Palacios Hidalgo

Asimismo, el nivel de renta per cápita del Ecuador aumentó su ritmo de crecimiento desde el año 2008. Entre los años 2005 y 2007, el PIB per cápita a precios reales de 2000 experimentó un incremento de 3,64%, mientras que

entre los años 2008 y 2011, este indicador tuvo una variación positiva de 7,36% (BANCO MUNDIAL, 2011). En el gráfico 3 se expone en mayor detalle la evolución del PIB per cápita del Ecuador.

GRÁFICO 3
PIB PER CÁPITA DEL ECUADOR EN USD (A PRECIOS CONSTANTES DE 2000)



Fuente: Banco Mundial
Elaborado por: Romina Palacios Hidalgo

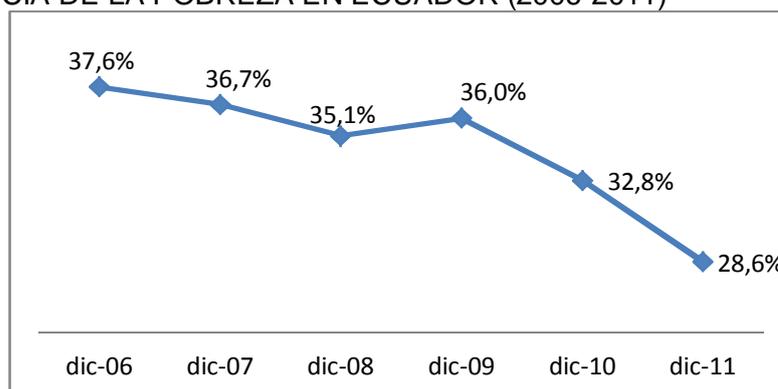
No obstante, el éxito del nuevo modelo de desarrollo económico del Ecuador no consiste únicamente en su capacidad de generar riqueza sino en su capacidad de redistribuirla de forma más equitativa entre los miembros de la sociedad. El cambio de mandatario en el año 2007 fue un punto de quiebre con respecto a la desigualdad en la distribución del ingreso, puesto que el nuevo gobierno, liderado por Rafael Correa, decidió promover el sistema económico social y solidario, rompiendo con las políticas de ajuste estructural de sus antecesores y promoviendo la inclusión económica efectiva de las poblaciones de menores ingresos. Entre diciembre del año 2007 y diciembre del año 2011, el coeficiente de Gini se redujo en 14,33%, pasando de 0,551 a 0,472, mientras que entre diciembre del año 2000 y diciembre del año 2007, se redujo en tan solo 2,47%, pasando de 0,565 a 0,551 (BCE, 2012: 18). Aunque aún persisten significativas disparidades en la distribución de la riqueza en Ecuador, el cambio de sistema económico promovido por el gobierno del presidente Correa ha producido una reducción en el nivel de concentración de la renta y ha incrementado el nivel de renta disponible por habitante.

1.3.2. Evolución de los índices de pobreza y exclusión social a nivel nacional

Desde la adopción del sistema económico social y solidario, los índices de pobreza y exclusión social del Ecuador han experimentado una reducción considerable. Entre diciembre del año 2008 y diciembre del 2011, la incidencia

de la pobreza a nivel nacional se ha reducido en 6,5 puntos porcentuales, pasando de 35,1% al nivel récord de 28,6% (INEC, 2012: 6), como se puede observar en el gráfico 4. Por el contrario, en diciembre del año 2000, este indicador se elevaba a 64,4% y hasta diciembre del año 2003 fue superior a 50% (BCE, 2012: 16), evidenciando la ineficiencia de las políticas de ajuste estructural para redistribuir la riqueza a nivel nacional.

GRÁFICO 4
INCIDENCIA DE LA POBREZA EN ECUADOR (2006-2011)



Fuente: INEC
Elaborado por: Romina Palacios Hidalgo

Asimismo, el cambio de régimen económico del país ha sido acompañado por una significativa reducción de la extrema pobreza por necesidades básicas insatisfechas. Se considera que un hogar está en condiciones de extrema pobreza si dispone de alguna de las condiciones siguientes: características físicas inadecuadas para el alojamiento humano, servicios inadecuados (como viviendas sin tubería o alcantarillado), alta dependencia económica, niños que no asisten a la escuela o si el hogar se encuentra en un estado de hacinamiento crítico (SIISE, 2013: 1). Entre 2008 y 2012, la extrema pobreza por NBI se ha reducido en 8,63 puntos porcentuales, pasando de 21,26% a 12,63% (SIISE, 2013: 1). De igual manera, la extrema pobreza por ingreso, determinada por el número de individuos que están por debajo de la línea de pobreza sobre el total de la población, ha disminuido en 4,49 puntos porcentuales entre 2008 y 2012, pasando de 15,69% a 11,2% en este período (SIISE, 2012: 1).

Del mismo modo, los índices de pobreza se han reducido en los grupos sociales y étnicos de mayor vulnerabilidad socioeconómica del país. Mientras que en el año 2007 la pobreza por ingreso de la etnia afroecuatoriana se

elevaba a 51,5%, esta cifra se redujo a 38,8% en el año 2010, experimentando una variación de más de 10 puntos porcentuales (PNUD, 2011: 1). Asimismo, entre el año 2006 y el año 2010, la pobreza por necesidades básicas insatisfechas de la etnia indígena pasó de 88,2% (UNICEF, 2010: 14) a 65,2% (ANDES, 2012: 1), como resultado de su mayor integración económica, fomentada en parte por la creciente participación de este grupo en actividades de la economía popular y solidaria. Igualmente, entre los años 2006 y 2012, el índice de pobreza de la población femenina se redujo en aproximadamente 9 puntos porcentuales, variando de 38,1% al inicio de este período a 29,3% al final del mismo (HOY, 2012: 1). De forma general, entre los años 2008 y 2012, la pobreza en el país se ha reducido a un ritmo acelerado, fenómeno que ha sido acompañado por menores tasas de desempleo y subempleo.

Entre diciembre del año 2008 y marzo del año 2012, la tasa de desempleo nacional urbana del Ecuador también ha decrecido, pasando de 7,3% a 4,9% (BCE, 2012: 15), y alcanzando su nivel más bajo desde hace veinte años. Del mismo modo, la tasa de subempleo se ha contraído en aproximadamente 5 puntos porcentuales, al pasar de 48,8% en diciembre de 2008 a 43,9% en marzo de 2012 (BCE, 2012: 15). En el año 2012, por primera vez en más de cinco años la tasa de ocupación plena supera a la tasa de subempleo, con una diferencia de 6 puntos porcentuales, evidenciando la creciente inclusión social y económica de la población ecuatoriana a la esfera laboral. La tasa de desempleo de la población femenina también ha experimentado una significativa contracción, al pasar de 8,2% en el año 2008 (SIISE, 2009: 1) a 4,9% en el año 2012 (SIISE, 2013: 1), factor que también ha incidido en el mejoramiento de las condiciones de vida de este grupo social.

Diversos factores explican la reducción de la pobreza y la exclusión social en el marco del sistema económico social y solidario, entre los cuales se puede mencionar dos causas principales. En primer lugar, se ha incrementado el gasto social en detrimento del gasto de la deuda pública, al punto que en el año 2012, el gasto social representaba 435% del gasto en el pago de la deuda, mientras que en el año 2000, esta relación era de 30% (MINISTERIO DE FINANZAS, 2012: 15). Este fenómeno ha permitido el incremento del gasto en salud, educación y creación de empleo, generando mejores condiciones para promover la inclusión social. Por otra parte, el reconocimiento de la economía popular y solidaria por el nuevo sistema económico ha generado un gran flujo

de inversión estatal en este sector, lo cual ha impulsado el crecimiento y difusión de las instituciones de EPS, fomentando el desarrollo de mercados locales de bienes y servicios, la creación de empleo para la población tradicionalmente excluida (jóvenes, mujeres, grupos étnicos específicos), las organizaciones de finanzas populares y las redes de solidaridad económica y productiva. Entre los años 2009 y 2012, el gobierno ecuatoriano ha invertido 305 millones de dólares en el fortalecimiento de la economía popular y solidaria, monto que ha sido distribuido en 70% a través del sistema cooperativo (EL TELÉGRAFO, 2012: 1).

Además de esto, las políticas redistributivas mencionadas se han beneficiado de un incremento del presupuesto del Estado, relacionado con el aumento de las recaudaciones fiscales y del PIB petrolero. Entre 2006 y 2011, la contribución tributaria efectiva como porcentaje del PIB aumentó de 11,2% a 14,5%. Asimismo, entre 2007 y 2011, el crecimiento interanual del PIB petrolero fluctuó de 2,2% a 11,2%, revelando un incremento de los ingresos disponibles para el gasto social (MINISTERIO DE FINANZAS, 2012: 4,12).

1.3.3. Inclusión financiera y cartera de créditos

A inicios del siglo XXI, gran parte de las organizaciones del sector financiero popular y solidario (SFPS) en Ecuador funcionaban de forma relativamente autónoma dado el hecho que carecían de reconocimiento estatal. En este contexto, las instituciones del sector eran consideradas como fuentes de financiamiento marginales, cuyo limitado aporte en la economía no merecía ser contabilizado. Sin embargo, a partir de la adopción de la Constitución del año 2008, el Estado asumió la responsabilidad de reconocer, fomentar y fortalecer la Economía Popular y Solidaria y el Sector Financiero Popular y Solidario en su ejercicio y relación con los demás sectores de la economía y con el Estado (SEPS, 2011: 3), lo cual ha permitido visibilizar su participación real en la esfera financiera del país y su potencial como herramienta de inclusión financiera.

Las organizaciones del sector financiero popular y solidario tienen activos por más de USD 400 millones, lo cual representa alrededor de 15% del sector financiero nacional (LÍDERES, 2013: 1), mientras que a inicios del año 2000, las 26 cooperativas controladas a la fecha mantenían activos por \$63

millones, lo cual correspondía a apenas 1,72% de todo el sistema financiero (HOY, 2007: 1). Asimismo, en el año 2012, este sector ha otorgado créditos a más de medio millón de clientes y ha reunido a 1,6 millones de ahorristas (LÍDERES, 2013: 1). A inicios del año 2013, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, que contaba con la información de 39 cooperativas de ahorro y crédito y una caja central, reveló que la cartera bruta en abril de ese mismo año para las organizaciones contabilizadas fue de USD 3.217.337 (SEPS, 2013: 1).

El acelerado incremento de la cartera de créditos de las organizaciones del SFPS pone en evidencia una creciente inclusión financiera de la población ecuatoriana puesto que los microcréditos otorgados por las cooperativas de ahorro y crédito se dirigen de forma prioritaria a las personas que no tienen acceso al sistema financiero tradicional, debido a varios factores: insolvencia, ausencia de historia crediticia, ingreso reciente a la esfera laboral, inestabilidad económica, entre otros. Por lo tanto, el SFPS permite a este grupo social, conformado por personas de bajos ingresos, acceder a créditos productivos y de consumo a los cuales no tendrían acceso en la banca privada.

Por otra parte, la captación de depósitos de las organizaciones del SFPS crece a mayor velocidad que la cartera de los bancos privados, lo cual permite el incremento de la cartera de créditos del sector. En el año 2011, la captación de depósitos de las cooperativas de ahorro y crédito creció en 29,4%, cifra que supera en aproximadamente 10 puntos porcentuales a la tasa de crecimiento de los depósitos de los bancos privados, que alcanzó 14,99% en ese mismo año. Entre 2006 y 2011, el ritmo de crecimiento promedio de este indicador para las cooperativas de ahorro y crédito ha alcanzado el valor de 28%, mientras que el de los bancos ha sido de 15,7% y el de todo el sistema financiero de 16,4% (EL UNIVERSO, 2012: 1). Igualmente, las utilidades de las cooperativas han experimentado un incremento significativo entre los años 2006 y 2011, factor que ha incidido en el aumento de la credibilidad de estas instituciones y en la progresiva expansión de su cartera de créditos. Efectivamente, en este lapso, las utilidades de las cooperativas de ahorro y crédito han crecido en 170,59%, pasando de 17 millones en el año 2006 a 46 millones en el año 2011 (EL UNIVERSO, 2012: 1).

El éxito del sector financiero popular y solidario consiste en el hecho que permite canalizar recursos financieros hacia segmentos de la población que generalmente sufren de racionamiento de crédito. En estos segmentos, se encuentran los grupos tradicionalmente minoritarios en la esfera laboral y financiera del Ecuador, como los jóvenes, las mujeres, y las etnias afroecuatoriana e indígena. Las cooperativas de ahorro y crédito, así como las demás organizaciones del SFPS, constituyen fuentes de financiamiento para las personas de menores ingresos, quienes tienen la oportunidad de salir de su situación de pobreza y marginalidad por medio del acceso a microcréditos de forma individual o colectiva. Estas instituciones no solo dinamizan la economía a través de los préstamos realizados a nivel individual, sino que también fomentan la producción a través de microcréditos a pequeñas y medianas empresas que aún no disponen de historial crediticio para financiarse en bancos privados. El incremento de la cartera de créditos del SFPS revela un incremento en el número de personas que acceden a crédito en el país y una distribución más equitativa de los ingresos nacionales.

A inicios del siglo XXI, el Ecuador enfrentaba una profunda crisis de su sistema económico caracterizada por el colapso de las instituciones del sistema financiero y la dolarización de su economía. Pese a la vulnerabilidad económica del país y al evidente fracaso del modelo de desarrollo neoliberal, causante de este proceso y de la posterior elevación de los índices de pobreza y exclusión social del país, este paradigma no fue modificado durante más de media década después del año 2000. En este contexto, el conjunto de instituciones cuya lógica de funcionamiento se basaba en relaciones de solidaridad superiores a la lógica de mercado se expandió como respuesta a las políticas económicas excluyentes del neoliberalismo, generando el auge de un nuevo sector económico, la economía popular y solidaria. Con el reconocimiento estatal de este sector por parte del gobierno del presidente Correa y la conversión simultánea a un sistema económico social y solidario, el rol de la EPS en la economía ya no es desconocido por el Estado. De forma progresiva, el gobierno ha desarrollado nuevos mecanismos legales e institucionales para la inclusión de la EPS en el sistema económico del país, lo cual veremos más adelante.

CAPITULO II

ESTABLECIMIENTO DE MARCOS REGULATORIOS ESTATALES PARA EL CONTROL DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA

2.1. Modelo de desarrollo del Estado Ecuatoriano

Frente al acelerado desarrollo del sector económico popular y solidario en el Ecuador y a su creciente participación en la generación de ingresos y empleo a nivel nacional, el Estado ha implementado nuevos mecanismos regulatorios para orientar las actividades de este sector hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Estado. Con el fin de tener mayor control sobre la economía popular y solidaria, el Estado ha experimentado una serie de transformaciones en su estructura y su legislación. Estas adecuaciones incluyen la incorporación de la EPS al modelo de desarrollo del Estado, la creación de instituciones de control, supervisión y promoción de las entidades de EPS y la elaboración de nuevas normas relacionadas a este sector. A continuación presentaremos algunas de las acciones realizadas por el Estado para reconocer, orientar y promover a la economía popular y solidaria.

2.1.1. Constitución del Ecuador

La posesión del presidente Correa en el año 2007 generó un cambio radical en el modelo de desarrollo del Estado ecuatoriano, puesto que significó una transformación ideológica de la política económica del país. Desde la década de los noventa, el Ecuador había funcionado bajo un sistema neoliberal, guiado principalmente por las políticas dictadas por el Consenso de Washington. Entre las principales, se puede mencionar: la disciplina presupuestaria, la reducción del gasto público, la ampliación de la base imponible para la recaudación fiscal, la liberalización comercial, la promoción de las privatizaciones, la reducción del papel del Estado a su mínima expresión, y la necesidad de las economías de internacionalizarse, por medio de la apertura de sus fronteras al capital y a la inversión extranjera directa (LLISTAR, 2002: 2-3). Estas políticas capitalistas, basadas en la teoría del goteo o "trickle down effect", afirman que al producirse crecimiento económico, parte de éste necesariamente alcanza las capas sociales inferiores, a través de mayores niveles de empleo, ingresos y consumo (CAMPO et al., 2004: 4). Sin embargo, la persistencia de elevados niveles de pobreza y de concentración de la riqueza desacreditó esta teoría en el país, y avivó la inconformidad popular,

lo cual se tradujo por la elección de un presidente de izquierda en las elecciones del año 2006.

Como resultado de este proceso, a partir del año 2007 se produjo un cambio radical de régimen económico, político y social, guiado por el gobierno del presidente Correa. Uno de los puntos clave de este cambio fue la adopción de una nueva Constitución en el año 2008. Este cambio de legislación se dio como resultado de una consulta popular promovida por el presidente, quien afirmaba que no sería posible fomentar el desarrollo del país sin cambiar por completo su carta magna, caracterizada por *el dominio de los dogmas neoliberales, la entelequia del mercado, y la hegemonía del capital financiero* (EL UNIVERSO, 2008: 1). En abril del año 2007, la respuesta aprobatoria captó 81,7% de los votos de la consulta popular, la cual contó con una participación de 71,3% de la población (CIDOB, 2013: 1).

El cambio de constitución no solo constituyó un cambio del modelo de desarrollo del Estado, sino también un reconocimiento formal de la economía popular y solidaria. La nueva Constitución del Ecuador establece que el sistema económico del país es social y solidario, y reconoce al ser humano como sujeto y fin del mismo (ASAMBLEA NACIONAL, 2008: 140). Este modelo difiere del sistema de economía social de mercado planteado por la Constitución de 1998, en el sentido en que sitúa el bienestar del ser humano como objetivo del desarrollo y no únicamente como una posible consecuencia del crecimiento. En este sistema, el mercado ya no es el elemento central de la economía, sino tan solo uno de sus componentes. El sistema económico social y solidario *propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza* (ASAMBLEA NACIONAL, 2008: 140), lo cual evidencia que el mercado ya no dispone del mismo grado de autonomía que en el pasado puesto que debe acogerse al Estado y responder a los intereses de la sociedad. Asimismo, el principal objetivo de este sistema es *garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir* (ASAMBLEA NACIONAL, 2008: 140), criterio que excede las variables únicamente mercantiles utilizadas para medir la eficiencia del sistema económico antes de la adopción de la actual Constitución y busca integrar criterios de bienestar efectivo ligados a la expansión de capacidades y funcionamientos de los ciudadanos.

La economía popular y solidaria es reconocida por el Estado en el año 2008 a través del artículo 238 de la Constitución que plantea que:

El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios (ASAMBLEA NACIONAL, 2008: 140).

En este fragmento del artículo, el Estado especifica las formas de organización económica existentes en el Estado ecuatoriano e incluye a la economía popular y solidaria, ignorada por los gobiernos previos al haber sido considerada como el *sector informal*. Este reconocimiento implica un mayor control por parte del Estado sobre las entidades que conforman este sector y una creciente participación pública en la promoción de su difusión. Asimismo, el sistema financiero nacional se compone de *los sectores público, privado, y del popular y solidario* (ASAMBLEA NACIONAL, 2008: 147), evidenciando que el control estatal no se limita únicamente a las entidades productoras de bienes, sino también a las de servicios, cuya rentabilidad era regulada de forma frágil antes de 2008. Por otra parte, el artículo 311 de la Constitución define el sector financiero popular y solidario y los compromisos del Estado frente al mismo:

El sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro. Las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria (ASAMBLEA NACIONAL, 2008: 148).

Finalmente, la nueva Constitución también beneficia a la economía popular y solidaria en el marco de las compras públicas, puesto que establece en el artículo 288 que *se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas* (ASAMBLEA NACIONAL, 2008: 141), lo cual quiere decir que se fomenta el desarrollo de los organismos de este sector al impulsar la demanda estatal de sus bienes y servicios. El cambio de Constitución en el Ecuador constituye un cambio fundamental en el sistema económico del país y permite incrementar la inclusión económica y social por medio del reconocimiento y promoción de la economía popular y solidaria.

2.1.2. Plan Nacional del Buen Vivir

En el año 2007, el cambio de modelo de desarrollo del Estado propuesto por el presidente Correa se materializa por medio de la publicación del Plan Nacional del Buen Vivir 2007-2010 (PNBV 2007-2010). De acuerdo a los autores de este documento, su principal objetivo es *proponer a la ciudadanía una hoja de ruta que posibilite un punto de quiebre y cambio en las trayectorias históricas del desarrollo y la democracia ecuatorianas* (SENPLADES, 2007: 1). Este plan, compuesto por doce objetivos, especifica las políticas y estrategias que deben ser adoptadas por el Estado para la consecución de las metas planteadas. En el año 2009, este documento fue modificado y extendido en el tiempo con miras a perfeccionar los objetivos planteados en 2007 y agregar elementos informativos adicionales. El Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 mantiene la misma esencia que el PNBV 2007-2010, pese a que incorpora nueva información como el proceso de Construcción del PNBV 2009-2013, las orientaciones éticas y programáticas del plan, aproximaciones al concepto de Buen Vivir, un diagnóstico de los primeros 31 meses del gobierno del presidente Correa (también llamado *Revolución Ciudadana*), especificaciones sobre el nuevo modelo de generación de riqueza y redistribución para el Buen Vivir, una estrategia territorial nacional y criterios para la planificación y priorización de la inversión pública.

Como su nombre lo indica, el PNBV tiene por objetivo lograr la consecución del Buen Vivir entre los ecuatorianos. Este concepto, aún en proceso de construcción, no dispone de una definición oficial. Sin embargo, la Secretaría Nacional de Planificación lo describe como:

La satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte dignas, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir supone [o] que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno [o] valora como objetivo de vida deseable (SENPLADES, 2009: 1).

Gran parte de las definiciones del Buen Vivir, conocido también como *Sumak Kawsay* en quichua, ponen de relieve la importancia de la convivencia colectiva, la protección de la naturaleza, la inclusión social de las poblaciones indígenas, la equidad de género y el respeto de la multiculturalidad para la construcción del bienestar de una sociedad, en oposición a los principios

característicos del neoliberalismo como el individualismo, la privatización, la explotación de los recursos naturales y la concentración de la riqueza. El Estado ecuatoriano busca promover estos y otros ideales a través de doce objetivos, detallados en el PNBV 2009-2013.

En el marco de esta investigación, se profundizará más el estudio del onceavo objetivo del PNBV 2009-2013, que consiste en *establecer un sistema económico social, solidario y sostenible* (SENPLADES, 2009: 85), puesto que, como mencionamos anteriormente, este sistema económico reconoce a la economía popular y solidaria, y por lo tanto promueve la participación del Estado en su difusión y control. Desde la perspectiva del Buen Vivir, este plan de desarrollo modifica los medios y fines de la economía. Efectivamente, el fin del sistema económico ya no es percibido como el crecimiento, sino como la reproducción de los ciclos de vida, lo cual implica una transformación de un esquema primario exportador a uno que fomente la producción diversificada y ecoeficiente (SENPLADES, 2009: 85). Además, este sistema plantea el acceso equitativo a los recursos y el reconocimiento de actores tradicionalmente excluidos de la economía, principalmente de las formas populares cuyo funcionamiento gira en torno a valores cooperativos y solidarios (SENPLADES, 2009: 85). El cambio de sistema económico planteado por el PNBV involucra una evolución de la figura del Estado, quien, además de ser regulador de la economía, se convierte en un protagonista de la misma a través de acciones como el control público de los recursos, la planificación de la economía endógena para el Buen Vivir, y la regulación de las inversiones y las compras públicas, entre otras (SENPLADES, 2009: 85-86). Este plan reconoce también al SFPS como parte del sector financiero, al afirmar que este último está formado por *el sector público, privado y popular solidario* (SENPLADES, 2009: 86), y que su fin prioritario es canalizar el ahorro nacional hacia la producción.

Por otra parte, el objetivo 11 del PNBV 2009-2013 fomenta el desarrollo de la economía popular y solidaria a través de varias de sus políticas. Por ejemplo, la política 11.1. consiste en impulsar una economía endógena para el Buen Vivir que *propenda a la garantía de derechos y a la transformación, diversificación y especialización productiva a partir del fomento a las diversas formas de producción* (SENPLADES, 2009: 86). Este objetivo beneficia a las instituciones productivas del sector asociativo, cooperativo y comunitario puesto que gran parte de ellas produce para el consumo interno y no constituye una forma tradicional de

producción, como las grandes empresas. Asimismo, la política 11.2. busca *impulsar la actividad de pequeñas y medianas unidades económicas asociativas y fomentar la demanda de los bienes y servicios que generan*+(SENPLADES, 2009: 86), objetivo que plantea de forma directa la promoción de las actividades de las asociaciones productivas, beneficiando a las entidades de la EPS.

Igualmente, el objetivo 11.6. propone *Diversificar los mecanismos para los intercambios económicos, promover esquemas justos de precios y calidad para minimizar las distorsiones de la intermediación, y privilegiar la complementariedad y la solidaridad*+(SENPLADES, 2009: 86). Esta política fomenta los principios de complementariedad y solidaridad, característico de las instituciones de la economía popular y solidaria, además de impulsar la reducción de los procesos de intermediación, proceso que beneficia a los pequeños productores puesto que permite incrementar su margen de ganancia a través de las ventas directas. Por otra parte, la política 11.10. busca *promover cambios en los patrones de consumo, a fin de reducir su componente importado y suntuario, generalizar hábitos saludables y prácticas solidarias, social y ambientalmente responsables*+(SENPLADES, 2009: 86), beneficiando a la EPS puesto que varias de sus instituciones promueven vínculos solidarios de consumo. Finalmente, el objetivo 11.13. plantea promover el ahorro y la inversión por medio de la complementariedad de las instituciones financieras el sector público, privado y popular y solidario, poniendo de relieve el reconocimiento estatal del SFPS y su inclusión dentro de los sectores monitoreados por el Estado (SENPLADES, 2009: 86).

2.1.3. Economía Popular y Solidaria

El reconocimiento estatal de la economía popular y solidaria como parte del modelo de desarrollo económico del Ecuador en el año 2007 generó la necesidad de delimitar de forma clara este sector económico y de incorporarlo a legislación vigente. Existen dos cuerpos legislativos que definen a la EPS: la Constitución del año 2008 y la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario del año 2011, también conocida como LOEPS. En primer lugar, el artículo 283 de la Constitución menciona que *la economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios*+(ASAMBLEA NACIONAL, 2008: 140). En este fragmento de la legislación no solo se pone de manifiesto los elementos que componen la economía popular y solidaria, sino que se

especifica que debe recibir el mismo trato que los sectores económicos tradicionales (público, privado y mixto) al mencionar que se regulará de acuerdo con la ley, comprometiendo al Estado a controlar sus actividades.

Por otra parte, el artículo 309 de la Constitución señala que *el sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado, y del popular y solidario* (ASAMBLEA NACIONAL, 2008: 147), otorgando nuevamente reconocimiento estatal a la EPS en el marco del sistema financiero. Posteriormente, en el artículo 311 del mismo texto se define de forma específica las entidades que forman parte del sector financiero popular y solidario, entre las cuales se menciona a las cooperativas de ahorro y crédito, las entidades asociativas o solidarias, las cajas y bancos comunales, y a las cajas de ahorro (ASAMBLEA NACIONAL, 2008: 148). Estas instituciones, cuyo funcionamiento antes de 2007 era relativamente autónomo, a excepción de las cooperativas de ahorro y crédito, pasaron a ser vigiladas por el Estado, a través de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (organización que será presentada en detalle más adelante).

Aunque la Constitución del Ecuador precisa cuales son los componentes de la EPS y presenta a este sector como un integrante esencial del modelo de desarrollo económico del país, no define a la EPS de manera concreta. Por lo tanto, se debe recurrir a la LOEPS para obtener una definición clara del concepto y de la naturaleza de sus actores. De acuerdo al primer artículo de la LOEPS, se entiende por economía popular y solidaria a:

La forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital (SEPS, 2011: 2).

En esta definición se puede identificar la coherencia de los principios y valores de la economía popular y solidaria con aquellos del modelo de desarrollo del Estado ecuatoriano, puesto que nuevamente se sitúa al ser humano como sujeto y fin de la actividad económica, al igual que en el caso del sistema económico social y solidario, enfatizando la importancia del desarrollo humano, entendido como la creación de capacidades y funcionamientos, por sobre el lucro y la acumulación, objetivos del antiguo modelo de desarrollo

neoliberal. Asimismo, se menciona que la EPS está orientada hacia el buen vivir y la protección de la naturaleza, lo cual coincide con los principios planteados en la Constitución del año 2008. La EPS se distingue de las otras formas de organización económica debido a que sus integrantes basan sus relaciones en la solidaridad, cooperación y reciprocidad, y no únicamente en su voluntad de generar ingresos, motivo por el cual la repartición de las utilidades en este sector tiende a ser más equitativa y, por lo tanto, más beneficiosa para el desarrollo de las comunidades locales.

No todas las instituciones del sector asociativo, cooperativo y comunitario forman parte de la economía popular y solidaria. La LOEPS especifica en su segundo artículo que las formas asociativas gremiales, profesionales, laborales, culturales, deportivas, religiosas, y aquellas cuyo objeto social principal no sea la realización de actividades económicas de producción de bienes o prestación de servicios, no forman parte de la EPS (SEPS, 2011: 2). Esto aplica también a las mutualistas y fondos de inversión que ya son regulados por la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y Ley de Mercado de Valores (SEPS, 2011: 2). Por lo tanto, la EPS está claramente delimitada por la legislación ecuatoriana, y su coherencia con el modelo de desarrollo del Estado impide que se la excluya del sistema económico ecuatoriano como en los gobiernos previos al del presidente Correa.

2.2. Desarrollo institucional para la vigilancia y promoción de la economía popular y solidaria

Con el fin de garantizar el control efectivo de las instituciones de economía popular y solidaria, el Estado ha desarrollado diversas entidades a cargo de la rectoría, regulación, control y asistencia de este sector. El objetivo de estos organismos es guiar el desarrollo de la EPS para que las organizaciones que lo componen orienten sus acciones hacia los intereses del Estado y para que puedan reproducirse en condiciones que sean beneficiosas tanto para las personas que lo componen como para el Ecuador.

2.2.1. Instituciones de coordinación, supervisión y control de las organizaciones de economía popular y solidaria.

En Ecuador, la coordinación y supervisión de la economía popular y solidaria está a cargo de dos instituciones públicas creadas a partir de la Ley

Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (LOEPS) del año 2011: el Comité Interinstitucional de La Economía Popular y Solidaria y del Sistema Financiero Popular y Solidario, y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Estas entidades orientan y controlan el desarrollo de la EPS a nivel nacional, lo cual las convierte en las instituciones de mayor jerarquía en este sector económico.

De acuerdo con la LOEPS, el Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria y del Sistema Financiero Popular y Solidario cumple con el rol de ente rector de la EPS y del SFPS. Este organismo está compuesto por los ministros de Estado que se relacionan a la economía popular y solidaria en el país. En el caso del gobierno de la ~~Revolución~~ Revolución Ciudadana+, los miembros del Comité pertenecen al Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, quien lo preside, al Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad, y al Ministerio Coordinador de Política Económica (SEPS, 2012: 37). Su principal objetivo es dictar y coordinar las políticas de fomento, promoción, incentivos, funcionamiento y control de las actividades económicas y personas regidas por la LOEPS (SEPS, 2011: 38). Por lo tanto, esta institución permite el direccionamiento de la EPS a través del establecimiento de una serie de políticas que sobrepasan las acciones individuales de cada ministerio y obligan a los actores de este sector económico a trabajar en conjunto para lograr los objetivos generales del mismo. La creación de este organismo denota la voluntad del Estado de controlar a la EPS para que responda a las necesidades de desarrollo del Estado y no únicamente a sus fines propios.

Adicionalmente, el Comité está encargado de evaluar los resultados de la aplicación de sus políticas de fomento, promoción e incentivos, lo cual pone en evidencia que su acción está orientada hacia la obtención de resultados concretos, monitoreados por el Estado. Sin embargo, la orientación de la EPS no es una tarea exclusiva de los tres ministerios que componen el Comité Interinstitucional, puesto que éste dispone de un Consejo Consultivo formado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados y las personas e instituciones amparadas por la LOEPS. Este Consejo puede participar en la gestión del Comité a través de mecanismos de información y de consulta no vinculante (SEPS, 2011: 38), factor que pone de manifiesto que también se toma en cuenta las opiniones de la ciudadanía. Aunque el Comité Interinstitucional

emite las políticas rectoras de la EPS y el SFPS, el control directo de sus instituciones es ejercido por otra entidad estatal que veremos a continuación.

La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria es un organismo técnico con jurisdicción nacional que está a cargo del control de la EPS y el SFPS. Entre sus principales funciones se puede mencionar: el control de las actividades económicas de las personas naturales y jurídicas sujetas a la LOEPS, la estabilidad y correcto funcionamiento de las instituciones bajo su control, el registro de las organizaciones sujetas a la LOEPS, el establecimiento de tarifarios de servicios para las entidades del SFPS, el levantamiento de estadísticas de las organizaciones sujetas a la LOEPS y la imposición de sanciones (SEPS, 2011: 40). Además, esta institución tiene la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, lo cual le permite tener un mayor control sobre las instituciones bajo su supervisión (SEPS, 2011: 40). Este organismo es de vital importancia en el sistema económico popular y solidario puesto que vigila el correcto funcionamiento de las instituciones de la EPS y del SFPS a través de inspecciones, exámenes especiales o auditorías, que le permiten determinar si éstas cumplen con los requerimientos estatales y prevenir casos de corrupción, malversación de fondos y estafas.

Por otra parte, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria tiene la potestad de establecer contribuciones a las instituciones sujetas a su vigilancia y control para el cumplimiento de sus atribuciones (SEPS, 2011: 41). Dado el hecho que estas contribuciones se aplican en función del promedio de los activos totales de los organismos controlados, la Superintendencia puede verificar si los informes presentados por estas instituciones contienen información veraz, puesto que si este no es el caso, las entidades involucradas pueden tener problemas en el pago de sus contribuciones o sostener altos niveles de morosidad.

La creación de estas dos instituciones de coordinación y control de la economía popular y solidaria demuestra que este sector no solo goza de reconocimiento estatal, sino que está enmarcado por el Estado para seguir el modelo de desarrollo del Ecuador y respetar la legislación vigente. Pese a que el sistema económico popular y solidario ha mostrado ser efectivo para la reducción de la pobreza y los niveles de exclusión social, su alta rentabilidad en

algunos segmentos, como el de las cooperativas de ahorro y crédito, constituye un factor de riesgo puesto que los ingresos generados pueden ser desviados de su propósito inicial (relacionado a principios de solidaridad). En este sentido, la intervención estatal en el direccionamiento y control de sus instituciones permite que la expansión de este sector se realice en condiciones que beneficien al conjunto de los actores de la EPS y, de forma general, al sistema económico social y solidario.

2.2.2. Instituciones de regulación del sistema económico popular y solidario

El acelerado crecimiento del número de instituciones pertenecientes al sector económico popular y solidario y su creciente participación en la economía nacional han generado la necesidad estatal de crear nuevos mecanismos de regulación para evitar que su desenvolvimiento se desvíe de los objetivos de desarrollo expresados en el Plan Nacional del Buen Vivir. Pese a que la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria tiene la potestad de expedir normas de carácter general para las entidades bajo su control, ésta no es su función principal. Las dos instituciones que están a cargo de la regulación en el marco de la EPS son el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social y la Junta de Regulación. Esta atribución les fue designada por medio de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario del año 2011.

El Estado controla de forma diferenciada a las organizaciones de la EPS y del SFPS, lo cual se traduce por la separación de estos dos segmentos a nivel institucional. El Ministerio Coordinador del Desarrollo Social es la entidad encargada de la regulación de las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria. Estas organizaciones son aquellas que pertenecen al sector cooperativo, asociativo y comunitario (a excepción de las cooperativas de ahorro y crédito), y están conformadas específicamente por: las cooperativas de producción, de consumo, de servicios, las asociaciones productivas y las organizaciones comunitarias (SEPS, 2012: 2). Entre las principales funciones del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social se encuentran: la instrumentación de las políticas dictadas por el Comité Interinstitucional en lo relacionado con las organizaciones de economía popular y solidaria, la determinación de los niveles en que se ubicarán estas organizaciones para efectos de las regulaciones diferenciadas, y la emisión de normas sobre los

procedimientos de constitución, funcionamiento y control de las mismas (SEPS, 2012: 40). Sin embargo, no todas las organizaciones de la EPS son reguladas por este Ministerio; las cooperativas de transporte terrestre reciben las normas del Ministerio de Transporte y Obras Públicas y la Agencia Nacional de Tránsito y las cooperativas de vivienda se sujetan al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEPS, 2012: 40-41). El conjunto de las organizaciones de la EPS se desenvuelve bajo la supervisión estatal, lo cual pone de manifiesto que el sistema económico social y solidario no solo promueve su desarrollo, sino que busca armonizar el funcionamiento de sus instituciones y generar marcos legales que permitan su control efectivo.

Por otra parte, el Sector Financiero Popular y Solidario (conformado por las cooperativas de ahorro y crédito, las cajas solidarias y de ahorro, las cajas centrales, y los bancos comunales) es regulado por la Junta de Regulación, una instancia de la función ejecutiva formada por el Ministro Coordinador de Desarrollo Social, el Ministro de la Política Económica y un delegado del Presidente de la República. Los tres miembros de esta junta tienen voz y voto, sin embargo, ésta es presidida por el Ministro Coordinador de Desarrollo Social. Adicionalmente, el Superintendente de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario o su delegado tienen la potestad de participar en las sesiones de la Junta de Regulación con voz informativa pero sin voto, en calidad de invitados (SEPS, 2011: 39). Las funciones principales de este organismo público son: instrumentar las políticas dictadas por el Comité Interinstitucional en lo relacionado con el Sector Financiero Popular y Solidario, decidir los procedimientos para la constitución, organización, funcionamiento y control de las entidades del SFPS, y emitir normas de solvencia y prudencia financiera para las instituciones bajo su control (SEPS, 2012: 41). Los elevados niveles de rentabilidad de las instituciones que pertenecen al SFPS exigen del Estado un riguroso control en términos de normativa para evitar procesos ilegales como el lavado de dinero, el fraude o la alteración de la información crediticia. Por este motivo, la emisión periódica de normas por parte de la Junta de Regulación permite que éstas se adapten de forma rápida a los cambios experimentados por este sector y respondan mejor a las necesidades de la ciudadanía.

La economía popular y solidaria está compuesta por instituciones de diversa naturaleza, lo cual constituye un desafío para la elaboración de normas

comunes por parte del Estado. Sin embargo, la división de las instituciones de regulación en entidades a cargo de las organizaciones de la EPS y del SFPS genera la posibilidad de crear textos legislativos menos generales y, por lo tanto, más efectivos debido a su mayor nivel de especialización. Además, la presencia de ministros relacionados con el modelo de desarrollo del Estado en la Junta de Regulación facilita la creación de normas coherentes con el Plan Nacional del Buen Vivir, lo cual orienta a la economía popular y solidaria hacia la construcción de una sociedad más igualitaria e incluyente. Más allá del reconocimiento formal de la existencia de la EPS y su rol en la economía a través de la Constitución, el establecimiento de regulaciones específicas demuestra que éste es un sector de interés para el Estado puesto que evidencia la voluntad gubernamental de conocer el desenvolvimiento organizacional y financiero de las instituciones que lo componen y de controlar que su desarrollo promueva el bienestar de la población.

2.2.3. Instituciones de promoción y asistencia de la economía popular y solidaria

El sector económico popular y solidario cuenta con instituciones públicas de asistencia y promoción que facilitan la aplicación de planes y programas estatales favorables a su desarrollo y que suscitan el fortalecimiento y la expansión del sector. Entre ellas se encuentran el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS) y la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias. El IEPS existía desde 2007 como entidad adscrita al MIES, pero fue reconocido como entidad de apoyo y promoción de la EPS en el año 2011 a partir de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario. Esta ley permitió también la creación de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias.

El Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria es un organismo de jurisdicción nacional adscrito al Ministerio de Inclusión Económica y Social cuyo principal propósito es ejecutar la política pública y coordinar, organizar y aplicar de manera desconcentrada, los planes, programas y proyectos relacionados con los objetivos de la LOEPS (SEPS, 2011: 43). De forma específica, esta institución está encargada de brindar apoyo al Comité Interinstitucional (principalmente por medio del suministro de información sobre el sector económico popular y solidario), de ejecutar las políticas públicas

dictadas por el Comité Interinstitucional, de elaborar y ejecutar planes, programas y proyectos para el fortalecimiento organizativo y funcional de las entidades de EPS, de ejecutar medidas de fomento a favor de las personas y organizaciones sujetas a la LOEPS, de promover los circuitos de la EPS, y de proponer al Comité Interinstitucional políticas públicas para el desarrollo de la EPS, entre otros (SEPS, 2012: 44). Por lo tanto, este organismo es aquel que se encarga de ejecutar y aplicar de forma directa los programas estatales en favor de la EPS y de asistir a organizaciones de mayor jerarquía, como el Comité Interinstitucional, en la formulación de políticas y suministro de información.

Adicionalmente, este organismo coordina la cooperación entre las instituciones del Estado, gobiernos autónomos descentralizados y organizaciones de la sociedad civil en acciones y programas dirigidos al desarrollo de la EPS (SEPS, 2012: 44), lo cual lo convierte en la principal institución de la EPS de diálogo con el público. Además de esto, el IEPS diseña e implementa estrategias de inserción y participación de las personas y organizaciones de la EPS en los mercados público y privado, propiciando relaciones directas entre productores y consumidores (SEPS, 2012: 44). Esta institución no solo aplica los programas estatales en beneficio de la EPS, sino que trabaja de forma directa con los actores de la economía popular y solidaria, lo cual le permite conocer sus necesidades y transmitir las a los organismos de rectoría, regulación y control del sector. Esto significa que funciona como una ventana al público a través de la cual los actores de la EPS pueden participar de forma activa en las políticas públicas destinadas a su promoción.

El desarrollo de la EPS también es asistido por la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, cuya función es brindar servicios financieros y créditos de segundo piso a las organizaciones amparadas por la LOEPS, con sujeción a la política dictada por el Comité Interinstitucional (SEPS, 2011: 44). Esta organización funciona bajo la tutela de un directorio compuesto por: un representante por cada uno de los ministerios responsables de la coordinación de la política económica, de la producción y de desarrollo social, un representante del ministerio de Finanzas y un representante del Ministerio de Inclusión Económica y Social. Este directorio es presidido por el representante del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social y es asistido por

el Director General de la Corporación, quien actúa como secretario con voz y sin derecho a voto (SEPS, 2011: 45).

La Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias tiene la potestad de desarrollar y operar mecanismos de fondeo, servicios financieros y transaccionales, de otorgar servicios financieros y créditos de segundo piso, de contratar préstamos internos y externos y de emitir obligaciones, bonos y títulos propios a fin de captar recursos para el mantenimiento de su liquidez (SEPS, 2012: 45). Por lo tanto, su rol principal es asistir financieramente a las instituciones de EPS y diseñar mecanismos para la renovación periódica de sus fondos. Asimismo, debe canalizar y administrar recursos provenientes de entidades públicas o privadas nacionales o extranjeras en beneficio de las organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario, invertir en emprendimientos productivos de las personas y organizaciones amparadas por la LOEPS, subastar la cartera originada en operaciones con instituciones del SFPS y otorgar garantías crediticias a favor de emprendedores del Sector de la Economía Popular y Solidaria (SEPS, 2012: 45-46). Esto significa que también cumple el rol de canalizador de fondos hacia las instituciones de EPS y de generador de mecanismos crediticios para fomentar los emprendimientos productivos.

Las instituciones de promoción y asistencia de la economía popular y solidaria trabajan en beneficio directo de las personas y organizaciones que conforman este sector, ya que sus programas y servicios financieros están diseñados para los actores de la EPS y en varios casos son formulados en conjunto con los mismos. Estas instituciones son incluyentes ya que no solo elaboran las herramientas de fomento de la EPS, sino que deben coordinar sus acciones con los involucrados a nivel local, democratizando el direccionamiento de la EPS. Por medio de estas entidades, el Estado proporciona mecanismos para el crecimiento y desarrollo de este sector, sin eliminar la autogestión característica de las entidades de EPS.

2.3. Control legislativo de la economía popular y solidaria

El sector económico popular y solidario cuenta con cuerpos legislativos propios, diseñados con el objetivo específico de permitir su operatividad y de garantizar que su desenvolvimiento se acoja al modelo de desarrollo del

Estado. A pesar de que la Constitución reconoce a la EPS como un sector constitutivo del sistema económico social y solidario, son las normas propias del sector que garantizan el control directo del Estado sobre ésta.

2.3.1. Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario

El principal cuerpo legislativo que regula el sector económico popular y solidario es la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (LOEPS), incorporada al registro oficial el 10 de mayo del año 2011. El objetivo primordial de esta ley es reconocer y fomentar a la EPS y al SFPS en su ejercicio y relación con los demás sectores de la economía y con el Estado (SEPS, 2011: 3). Por lo tanto, la LOEPS vincula al Estado con el control y promoción del sector económico popular y solidario, reconociendo a las personas naturales y jurídicas que lo componen y estableciendo la institucionalidad pública encargada de regular y acompañar el sector. Esta ley deroga y reemplaza a la Ley de Cooperativas vigente desde el año 1966, poniendo en evidencia que hasta el año 2011 las instituciones de la EPS habían sido desconocidas por el Estado, a excepción de las cooperativas.

La LOEPS está estructurada en siete títulos: I) Del ámbito, Objeto y Principios; II) De la Economía Popular y Solidaria; III) Del Sector Financiero Popular y Solidario; IV) De los Organismos de Integración y Entidades de Apoyo; V) Del Fomento, Promoción e Incentivos; VI) De las Relaciones con el Estado; y, VII) De las Obligaciones, Infracciones y Sanciones. Además, este cuerpo legal, compuesto por 179 artículos y 33 disposiciones, fue aprobado como Ley Orgánica debido a que regula la organización y funcionamiento de instituciones creadas por mandato constitucional (CDES, 2012: 2).

En el primer título de la LOEPS se define a la economía popular y solidaria, la naturaleza de sus instituciones y se especifica las formas asociativas que forman parte de este sector. Además, se expresan los objetos y principios de la ley, entre los cuales se menciona: la búsqueda del buen vivir, el comercio justo, la equidad de género, el respeto de la identidad cultural, la responsabilidad social y ambiental, y la distribución solidaria de excedentes, entre otros. Por otra parte, se recalca la importancia de la inscripción de las instituciones de la EPS en el Registro Público, afirmando nuevamente el

reconocimiento estatal de estas entidades (SEPS, 2011: 2-4). Por medio de este título, la LOEPS define de forma clara al sector económico popular y solidario, lo cual constituye el primer paso del Estado en la incorporación de este sector al sistema económico social y solidario.

Los títulos II y III contienen la mayor parte de normas de esta ley. Sus artículos abarcan las regulaciones específicas de las organizaciones del sector comunitario, asociativo, cooperativo, de las unidades económicas populares y de las organizaciones del sector financiero popular y solidario (cooperativas de ahorro y crédito, cajas centrales, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro, etc.). En estos títulos se detalla la naturaleza y la estructura interna de cada una de estas organizaciones, además de las diferentes subcategorías a las que pertenecen. Adicionalmente, se especifica la forma en la que debe ser gestionado el capital social, patrimonio e utilidades de las instituciones, en los casos que sea aplicable, y las disposiciones legales respecto a la competencia desleal y la disolución y liquidación de las instituciones de la EPS, entre otros. En este fragmento de la ley, nuevamente se enfatiza la necesidad del registro y la rendición de cuentas de estas entidades, principalmente en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, cuya alta rentabilidad requiere mayor control estatal (SEPS, 2011: 4-31).

En el título IV, se presentan los organismos de integración representativa y económica de la EPS y las diferentes operaciones que pueden realizar. Asimismo, se exponen las instituciones consideradas por el Estado como entidades de apoyo, entre las cuales se encuentran los Gobiernos Autónomos Descentralizados y las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la promoción, asesoramiento, capacitación y asistencia técnica a las personas y organizaciones amparadas por la LOEPS (SEPS, 2011: 33). Por otra parte, el título V presenta diversos mecanismos de fomento, promoción e incentivos de la EPS, cuya naturaleza es principalmente económica. La prioridad en la contratación pública, las exenciones tributarias y los préstamos son solo algunos de estos incentivos. También se reconoce la garantía del acceso a la seguridad social a todos los miembros de la EPS. Por medio de este título, el Estado demuestra su compromiso con la difusión de la economía popular y solidaria y su interés por el fortalecimiento de este sector.

Finalmente, en los títulos VI y VII, se presenta a las distintas instituciones públicas a cargo de la regulación, control y supervisión de la EPS, y sus funciones, además de las obligaciones, infracciones y sanciones de las organizaciones de EPS, principalmente relacionadas con el manejo interno de las mismas (SEPS, 2011: 38-50).

La Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario es una pieza clave en el desarrollo del sector económico popular y solidario en el Ecuador. Sus artículos permiten identificar y delimitar de forma clara a la EPS, organizando y clasificando a sus instituciones por primera vez en la historia del país. Esta ley no solo constituye la materialización del reconocimiento estatal de este sector y un mecanismo para su fomento, sino que establece un marco jurídico común para las personas que lo componen, promoviendo la inclusión social, principalmente entre la población indígena cuya participación es elevada tanto en el sector comunitario como en el asociativo y cooperativo. Sin embargo, esta ley no es perfecta ya que norma íntegramente al sector económico popular y solidario sin ser específica sobre la operatividad de las entidades expuestas, motivo por el cual debe ser complementada con el Reglamento General de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario.

2.3.2. Reglamento General de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario

El 27 de febrero del año 2012, aproximadamente un año después de la emisión de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, se incorporó al registro oficial el Reglamento General de esta ley con el fin de permitir su operatividad a través de disposiciones más específicas sobre el funcionamiento del sistema económico popular y solidario. Este reglamento conserva la estructura de la LOEPS y funciona como una extensión de la misma, reformulando los siete títulos que la conforman.

En el primer título, del ámbito, se especifica que el Reglamento General de la LOEPS tiene por objetivo establecer los procedimientos de aplicación de esta ley, poniendo en evidencia que su propósito es, como mencionamos anteriormente, operativo (SEPS, 2012: 1). En el segundo título, de las formas

de organización de la economía popular y solidaria, se enumera los procedimientos que deben ser realizados para la constitución de una organización de EPS o del SFPS, como la creación de una asamblea constitutiva, la reserva de denominación, entre otros requerimientos legales diferenciados según si la organización en cuestión desea pertenecer al sector cooperativo, asociativo o comunitario. Asimismo, se detalla el trámite de aprobación para el registro llevado a cabo por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y los procedimientos que deben ser seguidos en caso de disolución y liquidación de las organizaciones sujetas a la LOEPS. Igualmente se describe la estructura interna de las entidades de los sectores asociativo y cooperativo, al igual que las responsabilidades y atribuciones de sus representantes. Más adelante, se expone las condiciones bajo las cuales las entidades de EPS pueden someterse a procesos de fusión, escisión, disolución, liquidación y reactivación, así como las causas para regularización por parte de La Superintendencia de EPS. Finalmente, se presentan las disposiciones especiales para las cooperativas de vivienda y las cooperativas de transporte, principalmente relacionadas a la naturaleza de sus socios y al uso de terreno (SEPS, 2012: 2-24). De forma general, este título contiene indicaciones específicas sobre la constitución y funcionamiento de las organizaciones de EPS.

Por otra parte, el tercer título, del sector financiero popular y solidario, presenta las condiciones de constitución, organización y funcionamiento de las entidades asociativas o solidarias, de las cajas y bancos comunales, de las cajas de ahorro, de las cooperativas de ahorro y crédito y de las cajas centrales. Además, delega a la Junta de Regulación la responsabilidad de elaborar la segmentación de las cooperativas de ahorro y crédito y especifica las operaciones que pueden ser realizadas por las organizaciones del SFPS. Adicionalmente, explica la organización y el funcionamiento del Fondo de Liquidez, creado por la LOEPS para actuar como prestamista de última instancia, y del Seguro de Depósitos, destinado a cubrir los depósitos a la vista o a plazo fijo realizados en las organizaciones del SFPS (SEPS, 2012: 24-30). Este título presenta de forma detallada las funciones de las instituciones que forman parte del SFPS y la forma en la que deben ser aplicadas, diferenciando de forma clara a los diferentes componentes del SFPS.

El cuarto título, de los organismos de integración y de las entidades de apoyo, presenta las distintas formas de integración representativa de las organizaciones sujetas a la LOEPS. Entre éstas se reconoce a las uniones y redes, constituidas por unidades económicas populares, organizaciones comunitarias, asociaciones EPS o cooperativas; a las federaciones nacionales, constituidas por cooperativas, asociaciones EPS, uniones y redes; y a las confederaciones nacionales, constituidas por federaciones nacionales (SEPS, 2012: 30). Asimismo, se presenta su estructura, sus objetivos y su modo de funcionamiento, exponiendo la naturaleza de sus miembros y de sus componentes. Más adelante, se define a las entidades de apoyo (compuestas por fundaciones, corporaciones, uniones, asociaciones y federaciones que desarrollan programas en favor de organizaciones de EPS) y los procedimientos que éstas deben respetar para ser tomadas en cuenta por la LOEPS (SEPS, 2012: 30-34).

En el quinto título, se presenta de forma detallada los mecanismos de fomento, promoción e incentivos de la EPS enumerando las medidas de acción afirmativa existentes para este sector, sus beneficios en términos de compras públicas, y sus formas de apoyo financiero, cofinanciamiento y capacitación, entre otros. Además, se especifica las condiciones bajo las cuales se produce el acceso, suspensión y revocatoria de estos beneficios (SEPS, 2012: 34-37). Finalmente, el sexto título presenta la organización, funciones y atribuciones de las entidades estatales de EPS mencionadas en la LOEPS y el séptimo título expone el procedimiento administrativo sancionador de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Estos títulos revelan el compromiso asumido por el Estado para la promoción de la EPS y el rol de los organismos especializados creados para este fin.

El Reglamento General de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario permite el funcionamiento efectivo de las organizaciones que componen a la EPS dado el hecho que contiene disposiciones más específicas que la LOEPS sobre la forma en la que éstas deben estructurarse y desarrollarse. La emisión de este reglamento pone en evidencia el constante perfeccionamiento del sistema legal que rige a la EPS y la voluntad estatal de ser un promotor activo de este sector. Además, la existencia de organismos para complementar a la LOEPS y su reglamento, como la Junta de Regulación y el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social,

genera la posibilidad de flexibilizar el sistema legal de la EPS para crear normas más adecuadas para el desarrollo de este sector.

2.3.3. Normas específicas de las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria y del sector Financiero Popular y Solidario

Como mencionamos previamente, las entidades encargadas de regular al sistema económico popular y solidario son: la Junta de Regulación, quien se encarga de emitir las normas dirigidas al SFPS, y el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, quien lleva a cabo la regulación de las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria. Debido a que el reconocimiento estatal de la EPS es relativamente reciente, la mayor parte de las regulaciones elaboradas por estas dos instituciones tienen por objetivo clasificar a las instituciones que conforman este sector y establecer normas generales de funcionamiento que no fueron incluidas en el Reglamento General de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario.

En el caso del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), las principales normas emitidas hasta julio del año 2013 son: la regulación para la adecuación de estatutos de cooperativas y asociaciones EPS, la regulación por la que se fija el capital social y el fondo social iniciales para la constitución de asociaciones EPS y organizaciones comunitarias, y la regulación para fijar niveles de cooperativas de la Economía Popular y Solidaria (MCDS, 2013: 1). Por medio de la primera regulación, se establece el proceso de adecuación de los estatutos sociales de las organizaciones de EPS, detallando los grupos de cooperativas y asociaciones existentes y el conjunto de actividades productivas que abarcan. Además, se especifica las condiciones que éstas deben cumplir en términos de objeto social, actividades, principios, socios y organización interna, entre otros (MCDS, 2012: 2-7). Por otra parte, la segunda regulación establece el capital social inicial de las asociaciones de EPS y organizaciones comunitarias, que corresponde a tres remuneraciones básicas unificadas (RBU) en el caso de las asociaciones y a una RBU en el caso de las organizaciones comunitarias (MCDS, 2012: 1-2). Finalmente, la tercera regulación ubica a las cooperativas de producción, transporte, vivienda, servicios y consumo en dos niveles según el monto de sus activos y su número de socios (MCDS, 2013: 2). Las regulaciones emitidas por MCDS norman principalmente aspectos constitutivos de las organizaciones de EPS, lo cual

pone en evidencia que funcionan como un complemento de la LOEPS y su reglamento y que se adaptan a las necesidades de control del Estado.

Por otra parte, hasta julio del año 2013, la Junta de Regulación ha emitido ocho regulaciones principales que norman al SFPS. La primera de ellas, la Regulación para Adecuación de Estatutos de Cooperativas de Ahorro y Crédito (COAC), establece, como su nombre lo indica, el procedimiento de adecuación de los estatutos sociales de las COAC y define detalles como su objeto social, actividades, principios, socios, organización interna y régimen económico, entre otros (MCDS, 2012: 1-4). Posteriormente, la Regulación para la Segmentación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito divide a las COAC en cuatro segmentos según su monto de activos, el número de cantones en los que opera y su número de socios (MCDS, 2012: 1-2). Asimismo, por medio de la Regulación General, se plantea el uso por parte de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria del marco regulatorio que hasta el 31 de diciembre de 2012 había sido utilizado por la Superintendencia de Bancos y Seguros para la supervisión y control de las cajas centrales y COAC que conforman el cuarto segmento (MCDS, 2012: 2). Igualmente, a través de la Regulación de Cronograma de Cumplimiento de Adecuación de Estatutos de Cooperativas de Ahorro y Crédito y Corporaciones, fueron establecidos plazos máximos en el mes de abril de 2013 para la presentación de estatutos por parte de las COAC (MCDS, 2013: 1-2).

Adicionalmente, la Regulación para Apertura y Cierre de Oficinas y Horario de Atención al Público de las Cooperativas de Ahorro y Crédito determina los requisitos de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria para la apertura de sucursales o agencias de las organizaciones del SFPS y el número de horas semanales en las que estas instituciones deben atender a sus clientes (MCDS, 2013: 1-5). Asimismo, la Resolución Sobre Prelación de Créditos para el Pago de Pasivos en Caso de Liquidación de Cooperativas de Ahorro y Crédito especifica las acciones a ser tomadas por las COAC en caso de disolución de la institución. Finalmente, la Resolución Sobre Moratoria para Establecer Otorgamiento de Personalidad Jurídica a Entidades Asociativas o Solidarias Cajas y Bancos Comunales y Cajas de Ahorro paraliza la concesión de personalidad jurídica a estas entidades por el plazo de un año, a partir del 27 de junio de 2013 (MCDS, 2013: 1-2), y la Resolución para Entidades Asociativas o Solidarias, Cajas y Bancos Comunales determina que

estas instituciones no podrán abrir agencias ni sucursales, operarán exclusivamente con sus miembros y no podrán captar recursos de terceros (MCDS, 2013: 1-2). Por lo tanto, las resoluciones de la Junta de Regulación existentes norman principalmente los mecanismos de constitución y funcionamiento de las entidades del SFPS, y adaptan su desenvolvimiento a las necesidades de desarrollo estatales. Al igual que en el caso de las resoluciones del MCDS, complementan a la LOEPS y su reglamento en el control de la EPS.

La economía popular y solidaria ha sido rápidamente integrada a la economía ecuatoriana y al modelo de desarrollo del Estado gracias a las transformaciones institucionales y legales llevadas a cabo por el gobierno del presidente Correa. El cambio de paradigma de desarrollo y el abandono del modelo económico neoliberal han generado la posibilidad de incrementar la participación estatal en la construcción de un sistema social más incluyente, lo cual se refleja en la constante interacción entre los actores de la economía popular y solidaria y el Estado ecuatoriano. A pesar de las dificultades de operatividad de las instituciones pertenecientes a este sector, la progresiva construcción de un marco legal específico por parte de las entidades reguladoras de la EPS ha permitido perfeccionar las disposiciones de funcionamiento de estas instituciones, adaptando sus normas a las necesidades del Estado y de los actores de la EPS. Las adecuaciones institucionales y legales realizadas por el Estado demuestran su grado de compromiso con el desarrollo de la EPS, compromiso que también es percibido por entidades fuera del país. En el siguiente capítulo analizaremos la cooperación de la Unión Europea al desarrollo de la economía popular y solidaria y su compromiso con el Estado ecuatoriano a través del programa de apoyo presupuestario PASES.

CAPITULO III

COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA AL DESARROLLO DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA

3.1. Políticas de desarrollo y ayuda exterior de la Unión Europea

La Unión Europea (UE) es un líder mundial en términos de financiamiento para la cooperación al desarrollo. En conjunto, las instituciones europeas y sus Estados Miembros aportan aproximadamente el 55% de la ayuda global, lo cual convierte a este bloque en el mayor donante mundial de ayuda (EEAS, 2011: 2). Ecuador es tan solo uno de los múltiples beneficiarios de la cooperación de la Unión Europea; para comprender la naturaleza de los programas de ayuda desarrollados en el país es necesario conocer los principios y objetivos que los guían, los instrumentos que determinan su distribución y los mecanismos utilizados por la UE para garantizar su eficacia.

3.1.1. Principios y objetivos de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea

Pese a la diversidad económica, política, social, y cultural de los Estados que componen la Unión Europea, sus programas de ayuda al desarrollo se ejecutan en función de principios y objetivos comunes con el fin de incrementar su efectividad. En el año 1992, la firma del Tratado de la Unión Europea (TUE) en la ciudad holandesa de Maastricht dio origen a este bloque regional, como resultado de la culminación política de un conjunto normativo de tratados de asociación preexistentes entre varios países de Europa, como los tratados constitutivos de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y de la Comunidad Económica Europea. Desde sus inicios, la Unión Europea definió de forma clara sus principios de acción en el exterior, a través del artículo 21 del Tratado de la Unión Europea, que especifica que:

La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional (DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA, 2010: 16).

Por lo tanto, los principios mencionados preliminarmente orientan los programas de cooperación al desarrollo de la UE y determinan las relaciones

de afinidad de la UE con terceros países y con organizaciones internacionales. Adicionalmente, éste artículo especifica que el apoyo brindado al desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo tiene por objetivo fundamental *erradicar la pobreza* (DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA, 2010: 17), elemento que puede ser definido como el propósito primordial de la cooperación de la UE.

Además de los principios que guían la acción exterior de la Unión Europea, este bloque cuenta desde el año 2005 con una visión común para la cooperación al desarrollo, plasmada en el Consenso Europeo para el Desarrollo. Esta declaración política define los valores, objetivos y acuerdos comunes de la Comisión Europea y de los Estados Miembros en sus políticas de desarrollo, principalmente frente a la reducción de la pobreza, el desarrollo fundado en los valores democráticos de Europa, y la responsabilidad de los PVD en su propio desarrollo (EUROPEAID, 2012: 1). En este documento, se enfatiza nuevamente que el objetivo primordial de la cooperación es la erradicación de la pobreza en un contexto de desarrollo sostenible y, por primera vez, se pone de manifiesto que la consecución de los objetivos del Milenio para el Desarrollo (ODM) es también uno de los propósitos de la ayuda exterior de la UE (DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA, 2006: 2).

Los ODM son ocho objetivos de desarrollo humano planteados en el año 2000 que el conjunto de Estados Miembros de la Organización de Naciones Unidas acordó alcanzar para el año 2015 (ONU, 2013: 1). Éstos son: erradicar la extrema pobreza y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer, reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y fomentar una alianza mundial para el desarrollo (ONU, 2013: 1). Por medio del Consenso Europeo para el Desarrollo, la Unión Europea promueve el cumplimiento de estos objetivos, principalmente en los países de ingreso bajo e ingreso medio, conforme a valores comunes retomados del artículo 21 del TUE.

El Consenso Europeo para el Desarrollo, presenta también principios comunes para la ejecución de la cooperación, como la apropiación por parte de los países asociados a la UE de las estrategias y programas de desarrollo, que

consiste en la corresponsabilidad de éstos países frente al cumplimiento de las metas planteadas (DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA, 2007: 1). Además, se plantea el diálogo político entre la Unión Europea y los países receptores para fomentar de la realización de los objetivos de desarrollo, la participación de la sociedad civil en los procesos relacionados a estos objetivos, la promoción de la equidad de género, y la prevención de la fragilidad de los Estados, entre otros principios que rigen la cooperación de la UE (DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA, 2006: 4). Este documento pone en evidencia que la Unión Europea actúa de manera coordinada en el exterior y sus acciones persiguen propósitos definidos en materia de desarrollo.

Por otra parte, el bloque promueve la coherencia de sus políticas con los objetivos de la cooperación al desarrollo, dado el hecho que en el Consenso Europeo para el Desarrollo expresa que se tomará en cuenta estos objetivos en la aplicación de toda política susceptible de afectar a los países en desarrollo (DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA, 2006: 2). Este aspecto es retomado en el Tratado de Lisboa, firmado en el año 2007 por los países miembros de la UE para modificar el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. El tratado de Lisboa refuerza los instrumentos de política exterior del bloque al prever la nominación de un Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, cuyo rol consiste en fortalecer la coherencia y la visibilidad de las acciones exteriores de la UE (EUROPA, 2009: 1). Asimismo, en este texto, la erradicación de la pobreza se establece como un objetivo de acción exterior de la UE y ya no tan solo como un objetivo de cooperación, convirtiéndose oficialmente en la principal meta de la ayuda al desarrollo (KOEI, 2008: 1). La Unión Europea canaliza sus recursos hacia temas definidos y coherentes con sus principios de acción exterior, lo cual facilita incrementar la efectividad de sus programas de ayuda al desarrollo. Sin embargo, aunque estos programas se ciñen a objetivos específicos, su naturaleza es flexible ya que varía según su región de aplicación.

3.1.2. Instrumentos generales de la ayuda al desarrollo de la Unión Europea

La Unión Europea dispone de diversos instrumentos geográficos y temáticos para distribuir la ayuda alrededor del mundo. La Comisión Europea redacta periódicamente documentos de estrategia, regionales y por país, en

materia de cooperación con el objetivo de identificar los sectores prioritarios y los montos a ser concedidos; éstos son utilizados como base para realizar la programación general de la ayuda al desarrollo, que a su vez sirve para la elaboración de programas de acción anuales orientados a través de objetivos específicos, dominios de intervención, resultados esperados y montos de financiamiento definidos (EUROPEAID, 2012: 1).

Existen tres instrumentos geográficos principales en materia de cooperación. El primero es el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, conocido como IEVP por sus iniciales en francés (*Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat*), cuyos beneficiarios son 17 países mediterráneos y de Europa del Este asociados a la política europea de vecindad. Los objetivos de este instrumento son: respaldar la transición democrática y la promoción de los derechos humanos en estos países, facilitar su transición hacia la economía de mercado, y promover el desarrollo sostenible y las políticas de interés común, como la lucha contra el terrorismo (EUROPEAID, 2012: 1). El total de fondos disponibles para este instrumento entre 2007 y 2013 se eleva a " 11,181 billones (EUROPEAID, 2012: 1). El segundo instrumento geográfico es el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), destinado a promover el desarrollo económico, social y humano, la cooperación y la integración regional en países de África, Caribe, y el Pacífico y en los países y territorios de ultramar de los Estados Miembros de la Unión Europea. Este mecanismo cubre 79 países y territorios y dispone de " 22.7 billones para el período 2007-2013 (EUROPEAID, 2012: 1).

Finalmente, el Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD) está dirigido hacia 47 países en vías de desarrollo en América Latina, Asia, la región del Golfo y África del Sur, y dispone de un monto de " 10,06 billones para el período 2007 . 2013 (EUROPEAID, 2012: 1). Sus principales objetivos son: la erradicación de la pobreza y el cumplimiento de los Objetivos del Milenio para el Desarrollo, la satisfacción de las necesidades básicas de la población (especialmente salud y educación primaria), la cohesión social y el empleo, la defensa de la democracia y los derechos humanos, el comercio y la integración regional, el desarrollo sostenible, el desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación, la seguridad alimentaria y la asistencia en las situaciones post-crisis en los Estados frágiles (EUROPEAID, 2012: 1). Este instrumento de cooperación

Norte . Sur es de particular importancia en el estudio de la cooperación entre la Unión Europea y el Ecuador, puesto que es aquel que canaliza los recursos destinados a los programas de cooperación en este país.

Además de los instrumentos de cooperación geográficos, la Unión Europea dispone de diez instrumentos temáticos que los complementan y los refuerzan. Éstos son: el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), el Instrumento Relativo a la Cooperación en Materia de Seguridad Nuclear (ICSN), el Instrumento de Estabilidad, el Instrumento de Facilidad Alimentaria, además de diversas ramas del Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD), como: Medio Ambiente y Gestión Sostenible de los Recursos Naturales, Actores No Estatales y Autoridades Locales en el Desarrollo, Seguridad Alimentaria, Migración y Asilo, Desarrollo Social y Humano, y Restructuración de la Producción de Azúcar (EUROPEAID, 2012: 1). Estos instrumentos permiten a la Unión Europea canalizar fondos adicionales hacia temas de interés para el bloque en términos de cooperación.

En el caso de América Latina, los programas temáticos prioritarios son aquellos que están asociados al Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD), mencionados previamente. Este instrumento dispone de un presupuesto total de " 16,9 billones, de los cuales " 10,06 billones corresponden a programas geográficos (60% del total), " 5,6 billones corresponden a programas temáticos (33% del total), y " 1,24 billones corresponden a los programas para los países África, Caribe, y el Pacífico signatarios del protocolo sobre el azúcar (7% del total) (EUROPEAID, 2012: 1). De acuerdo a la Dirección General de Desarrollo y Cooperación, Europeaid, las principales prioridades en materia de cooperación para la región de América Latina son la promoción de la cohesión social y la consolidación de la integración regional (EUROPEAID, 2012: 1). Estos temas son promovidos por medio de programas bilaterales, subregionales y regionales que serán presentados más adelante.

La distribución de la ayuda al desarrollo por medio de programas regionales y temáticos permite incrementar la efectividad de la cooperación, ya que toma en cuenta las necesidades específicas de las poblaciones que cooperan con la UE y pone en marcha programas orientados hacia resultados.

Sin embargo, la Unión Europea dispone además de otros mecanismos destinados a promover la eficacia de la ayuda, que presentaremos a continuación.

3.1.3. Mecanismos de promoción de la eficacia de la ayuda

La Comisión Europea es un miembro activo del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La OCDE es una organización internacional compuesta por las economías más influyentes del mundo, fundada en 1961 con el objetivo de promover el crecimiento económico estable de sus miembros, al igual que estimular y coordinar los esfuerzos de los países miembros a favor de los países en desarrollo (DUBOIS, 2013: 1). Dentro de este organismo, el CAD tiene como mandato promover políticas de cooperación y desarrollo que contribuyan al desarrollo sostenible, la lucha contra la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida en los PVD (OCDE, 2013: 1).

En el año 2005, el Comité de Ayuda al Desarrollo elaboró la Declaración de París, un acuerdo internacional por medio del cual los países signatarios se comprometen a aumentar sus esfuerzos y los de sus instituciones para garantizar la eficacia de la ayuda mundial al desarrollo. Este documento compromete a los países de la UE a seguir cinco principios y compromisos para incrementar la eficacia de la ayuda: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados, y mutua responsabilidad (OCDE, 2008:3-10). Estos principios, que fueron reafirmados y reforzados por medio de los Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Accra, en el año 2008, y en Busan, en el 2011, guían la ayuda al desarrollo de los miembros de la OCDE.

El principio de apropiación consiste en promover que los PVD ejerzan un liderazgo efectivo sobre sus estrategias de desarrollo con el fin de mejorar sus instituciones y luchar contra la pobreza y la corrupción (OCDE, 2005: 1). Este principio busca involucrar al país beneficiario de la ayuda en la elaboración y ejecución de los programas de desarrollo, con el fin de evitar que el país donante sobreponga sus intereses a los del país receptor. El segundo principio, la alineación, corresponde al compromiso de los donantes de basar las estrategias de desarrollo en las instituciones y procedimientos de los países beneficiarios, con miras a fortalecer los sistemas locales. Por otra parte, el

principio de armonización busca que los países donantes cooperen y simplifiquen los procedimientos de planificación, financiamiento, desembolso y supervisión de los proyectos de ayuda, compartiendo la información disponible para evitar la duplicación de esfuerzos. Asimismo, la gestión orientada a resultados determina que los países en desarrollo y los donantes deben enfocarse en los resultados del desarrollo y en su evaluación, con el fin de incrementar la efectividad de la ayuda. Finalmente, el principio de mutua responsabilidad significa que tanto donantes como socios son responsables por los resultados del desarrollo, motivo por el cual deben ser parte de un proceso mutuo de rendición de cuentas que facilite la aplicación de los programas de ayuda (OCDE, 2008: 3-10). Por lo tanto, desde el año 2005, la Unión Europea se ha comprometido a mejorar la eficacia de la ayuda, con metas específicas hasta junio de 2012, en torno a los principios de cooperación previamente mencionados (OCDE, 2011: 13).

Por otra parte, la dirección general encargada de elaborar las políticas europeas en materia de desarrollo y de distribuir la ayuda de la Unión Europea en el mundo a través de proyectos y programas, Europeaid, cuenta con Grupos de Apoyo a la Calidad destinados a revisar y controlar las acciones de ayuda exterior del bloque. Estos grupos intervienen en las etapas de identificación y formulación de los proyectos y programas de cooperación con el fin de mejorar las prácticas relacionadas a la ayuda, en base a los conocimientos adquiridos en programas anteriores (EUROPEAID, 2012: 1). Asimismo, promueven la redacción y difusión de informes relativos a las conclusiones y recomendaciones de los proyectos, la transferencia de buenas prácticas y el análisis estadístico de los procedimientos de los Grupos de Apoyo a la Calidad. Dado el hecho que las delegaciones de la UE están a cargo de la gestión de programas y proyectos fuera del bloque, los Grupos de Apoyo a la Calidad permiten un intercambio eficaz de información entre las delegaciones y Bruselas para la preparación de medidas planificadas (EUROPEAID, 2012: 1). Existen cinco de estos grupos en el mundo: el primero corresponde a la región de África, el Caribe y el Pacífico, el segundo a la región de Asia y Asia Central, el tercero a América Latina, el cuarto a la región del Golfo y, finalmente, el quinto está a cargo de las acciones financiadas por las líneas presupuestarias temáticas (EUROPEAID, 2013: 1).

Además del aporte de los Grupos de Apoyo a la Calidad al incremento de la eficacia de la ayuda, las delegaciones de la Comisión Europea realizan un seguimiento de los proyectos de ayuda que es supervisado por las Direcciones Geográficas de Europeaid. Este sistema de monitoreo basado en los resultados (*ROM . Results-Oriented Monitoring*) permite a la Unión Europea evaluar los proyectos en función de su impacto real. Especialistas realizan misiones de seguimiento de forma regular para determinar el progreso de los proyectos de la Unión Europea, en base al cumplimiento de objetivos específicos (EUROPEAID, 2013: 1).

Por lo tanto, la Unión Europea incrementa de forma regular la eficacia de sus programas y proyectos de cooperación puesto que cuenta con una acción coordinada tanto a nivel de los miembros de la OCDE, como a nivel interno. Además, la participación de los Grupos de Apoyo a la Calidad de Europeaid en la planificación de los proyectos y su posterior seguimiento generan mecanismos de control de la ayuda proporcionada, lo cual permite optimizar los recursos a medida que se acumula experiencia en el campo de la cooperación al desarrollo. La coordinación interna de la UE facilita la planificación conjunta con los países en vías de desarrollo, ya que genera una visión común en materia de cooperación que simplifica el entendimiento entre las partes e incrementa la eficacia de la ayuda.

3.2. La cooperación de la Unión Europea al Ecuador

La cooperación de la Unión Europea se adapta a las necesidades de las poblaciones hacia las que se dirige. Por este motivo, la cooperación de este bloque hacia el Ecuador identifica áreas prioritarias de intervención y define la modalidad de apoyo en función de las capacidades institucionales del Estado. A continuación presentaremos los diferentes niveles de cooperación entre la Unión Europea y el Ecuador, la Estrategia País 2007-2013, y las modalidades de cooperación aplicadas en Ecuador.

3.2.1. Niveles de cooperación Unión Europea - Ecuador: regional, subregional, bilateral

Las relaciones políticas, económicas y de cooperación entre Ecuador y la Unión Europea se producen a tres niveles: regional, subregional y bilateral. A

nivel regional, la Unión Europea es el segundo socio comercial de América Latina y el principal inversor extranjero en la región, lo que representa " 385 mil millones de inversión extranjera directa (IED) en 2010, es decir 43% de la IED total en la región. La IED de la UE en América Latina y el Caribe es mayor que la destinada a Rusia, China e India juntas (EEAS, 2013: 1).

La cooperación entre la Comunidad Europea y América Latina se remonta a los años setenta, época en la cual se estableció el programa ALA, destinado a fomentar la ayuda financiera y técnica y la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia (COMISIÓN EUROPEA, 2007: 20). Este programa fue formalizado a través del Reglamento (CEE) nº 443/92 del Consejo, del 25 de febrero de 1992, que propuso la ampliación de la cooperación comunitaria con los países en vías de desarrollo de América Latina y de Asia, principalmente en las áreas de derechos humanos, respaldo de los procesos de democratización, buena gestión pública, protección del medio ambiente, liberalización de los intercambios y fortalecimiento de la dimensión cultural (DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA, 1992: 1). En el año 2007, el programa ALA fue remplazado por el Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD), expuesto en el subtema 3.1.2.

Adicionalmente, en 1987, se institucionalizó un diálogo ministerial entre la Unión Europea y 13 países de América Latina, incluido Ecuador, en el marco del Grupo de Río, creado en 1986 con el fin de facilitar la discusión de temas de interés común entre los países de América Latina (DELEGACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA PARA ECUADOR, 2013: 1). Hasta el año 1999, que dio inicio a las cumbres entre la UE y América Latina y el Caribe, este grupo fue el único espacio de diálogo entre estas dos regiones. Desde 2010, el diálogo entre la UE y América Latina se concentra en los ámbitos económico, por medio del fortalecimiento del sistema multilateral de comercio y liberalización, político, a través de la defensa de la democracia y los derechos humanos, y socio-cultural. Asimismo, en el ámbito de la cooperación, se promueve los esfuerzos de la región para reducir la pobreza y la desigualdad, así como para lograr el desarrollo sostenible (EEAS, 2013: 1).

Por otra parte, la Unión Europea coopera con el Ecuador a nivel subregional a través del marco del Acuerdo de diálogo político y de

cooperación UE-CAN. La Comunidad Andina de Naciones (CAN), compuesta por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, fue creada en 1969, bajo el nombre de Pacto Andino, con el propósito de alcanzar un desarrollo integral, equilibrado y autónomo, mediante la integración andina, suramericana y latinoamericana (CAN, 2013: 1). Este bloque inició sus relaciones de cooperación con la UE en 1970 y firmó su primer acuerdo de cooperación en las áreas económica y comercial en 1983. El segundo Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Europea y el entonces Pacto Andino fue firmado en 1993 y añadió los temas medioambientales y de propiedad intelectual a la agenda de cooperación (DELEGACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA PARA ECUADOR, 2013: 1).

Posteriormente, en el año 2003, se firmó en Roma el Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación que profundiza la cooperación entre la UE y la CAN, fomentando el respeto de los principios democráticos y de los Derechos Humanos, e impulsando las relaciones entre las dos regiones en el plano comercial. Este acuerdo integró nuevos ámbitos de interés para ambos bloques, como la paz, la seguridad, la gobernabilidad, la agenda social, la participación de la sociedad civil y la migración (DELEGACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA PARA ECUADOR, 2013: 1). Asimismo, en abril de 2007, La Unión Europea aprobó el Documento de Estrategia Regional para el período 2007-2013 que asignó 50 millones de euros para proyectos de cooperación en la Comunidad Andina, con énfasis en el fortalecimiento de la integración económica regional, la cohesión económica y social, y la lucha contra las drogas (CAN, 2013: 1). La ayuda financiera y técnica brindada por la UE es gestionada por la Secretaría de la CAN, lo cual permite que la ayuda impartida se acople a las necesidades de sus beneficiarios finales, es decir los Países Miembros de la Comunidad Andina.

Asimismo, la cooperación entre la Unión Europea y Ecuador se produce a nivel bilateral a través de %acuerdos de tercera generación+, llamados así porque corresponden a la tercera década de cooperación con América Latina, iniciada en 1990. El beneficiario directo de todos los proyectos de la CE en materia de cooperación bilateral es el Gobierno de Ecuador a través de sus ministerios, municipios y organismos no gubernamentales como el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (COMISIÓN EUROPEA, 2007: 20). En junio de 2001, se firmó el Convenio Marco de Cooperación relativo a la ejecución de la ayuda financiera y técnica de la

Comisión Europea hacia Ecuador que regula el marco jurídico y técnico necesario para el desarrollo de la cooperación. Asimismo, en mayo de 2007, ambas partes suscribieron un memorando de entendimiento en el que establecen las prioridades de cooperación para el periodo 2007-2013. Estas son: contribuir al aumento de las inversiones sociales del Gobierno, principalmente en el área de educación, y crear oportunidades económicas sostenibles y promover la integración regional (EEAS, 2007: 2).

Por otra parte, la Unión Europea cuenta también con una oficina regional del Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) en Quito, para actuar en casos de emergencia a favor de las víctimas de desastres, lo cual beneficia a Ecuador por el hecho que el país es vulnerable frente a diversas catástrofes como las erupciones volcánicas, terremotos, y sequías (COMISIÓN EUROPEA, 2007: 20). Por lo tanto, aunque la cooperación de la Unión Europea es relativamente reciente en el país, su acción se fortalece a través de los distintos niveles por medio de los cuales se canaliza la ayuda.

3.2.2. Estrategia País 2007-2013

Los documentos de Estrategia País (DEP) y los documentos de estrategia regional (DER) definen las prioridades de la Unión Europea en materia de cooperación. Estos documentos están sujetos al Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) que, como mencionamos previamente, canaliza la ayuda comunitaria hacia países en vías de desarrollo en América Latina, Asia, la región del Golfo y África del Sur. En el caso de América Latina, las principales áreas de intervención son: cohesión social, fortalecimiento del Estado, promoción de la paz, cooperación económica y desarrollo comercial (EUROPEAID, 2012: 1). De forma específica, los objetivos de la cooperación de la UE con Ecuador para el periodo 2007-2013 están definidos en el documento Estrategia País, que dispone de un presupuesto de " 137 millones.

Tras analizar la situación política, económica y medioambiental del Ecuador entre 2001 y 2006, la Comunidad Europea plantea en este documento los objetivos y principios generales de la cooperación que serán aplicados en Ecuador, así como los sectores de concentración y objetivos específicos de la cooperación. Esta estrategia fue redactada a inicios del gobierno de Rafael

Correa, momento en el que Ecuador atravesaba un período de frágil gobernanza y no disponía de una estrategia integral de lucha contra la pobreza. Por este motivo, los principales retos identificados por el bloque europeo son: la gobernabilidad, la cohesión social, la competitividad económica, la seguridad de los ciudadanos y la migración (COMISIÓN EUROPEA, 2007: 29). En este contexto, nuevamente se afirma que el objetivo último de la Unión Europea es reducir la pobreza y ayudar a contribuir con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Tomando en cuenta estos factores, la Comunidad Europea decidió priorizar dos ámbitos estratégicos de intervención en Ecuador. El primero es contribuir al aumento de los gastos sociales del Estado para mejorar el acceso de las comunidades marginadas y desfavorecidas a los servicios sociales, y el segundo es crear perspectivas económicas sostenibles y promover la integración regional apoyando a las microempresas y pequeñas y medianas empresas competitivas (COMISIÓN EUROPEA, 2007: 31). El programa de cooperación PASES, que será presentado más adelante, se inscribe en el segundo ámbito de intervención.

El documento de estrategia de Ecuador establece que los motivos para la intervención en el primer ámbito son las desigualdades existentes en el acceso a los servicios de salud, de educación y a otros servicios sociales que promueven otros factores que retrasan el desarrollo social y económico del país, como el desempleo, la pobreza, la falta de confianza en la gobernabilidad y en las instituciones, la mala integración intercultural y la migración (COMISIÓN EUROPEA, 2007: 31). Asimismo, la falta de eficacia del sistema escolar en las zonas rurales y urbanas marginadas es considerada como uno de los factores esenciales de la exclusión social y el desempleo existentes, principalmente en el caso de las comunidades indígenas y afroecuatorianas, lo cual requiere, desde la perspectiva de la UE, el incremento del gasto social (COMISIÓN EUROPEA, 2007: 32). Por este motivo, se plantea como objetivo general contribuir a la mejora de la cohesión social ayudando al gobierno de Ecuador a aumentar las inversiones sociales en el sector de la educación, para formar una mano de obra competitiva orientada a las necesidades de producción del país y a la penetración de mercados (COMISIÓN EUROPEA, 2007: 37).

En relación al segundo ámbito, el documento de estrategia país 2007-2013 establece que los motivos de intervención de la UE son la dificultad de Ecuador para reducir sus índices de pobreza y conseguir el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio sin un incremento de la renta per cápita mediante la creación de empleo. En este documento se señala que la precariedad del mercado laboral ecuatoriano, causada por sus elevados índices de desempleo y subempleo, agudiza la exclusión social generada por la discriminación laboral por sexo y origen étnico de las personas. En el contexto de elaboración de la Estrategia País 2007-2013, se destaca la inexistencia de una coyuntura propicia para el desarrollo de la actividad industrial y comercial, cuyo rol es fundamental en la creación de empleo, a causa de los elevados costos de creación, desarrollo y gestión de las empresas. Además, se precisa la inexistencia de un plan estratégico a largo plazo para fomentar la productividad y la competitividad, motivo por el cual se establece como prioridad mejorar la competitividad de las empresas locales, en especial de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (COMISIÓN EUROPEA, 2007: 34). Por lo tanto, a través de la intervención de la UE se espera promover la cohesión social y la integración regional a través de oportunidades económicas sostenibles y la creación de empleo para las poblaciones pobres en microempresas y PYMES competitivas (COMISIÓN EUROPEA, 2007: 39).

Por otra parte, el Programa Indicativo Nacional de la Estrategia de Ecuador expone la forma de distribución de los " 137 millones asignados a Ecuador para el período 2007-2013. Debido a que este documento fue elaborado en un contexto de transición política, en el que el gobierno de Rafael Correa asumía el mando, la estrategia adoptada es de carácter flexible y prevé dos etapas para el desembolso del monto acordado. Para el período 2007-2010 se establece un desembolso de 55% de la dotación total para Ecuador (aproximadamente " 75 millones), y para el período 2011-2013 se prevé un desembolso de 45% de esta dotación (cerca de " 62 millones). Por medio de esta programación, la Unión Europea aumenta su capacidad de adaptación a los cambios políticos y económicos de Ecuador, incrementando la eficacia de la ayuda brindada.

3.2.3. Modalidades de cooperación

La ayuda de la Unión Europea hacia Ecuador se canaliza a través de diversas modalidades de cooperación. Este bloque se caracteriza por dirigir su apoyo a dos tipos de beneficiarios. Por una parte, dirige su ayuda hacia el gobierno por medio del apoyo presupuestario, y por otra parte, coopera con la sociedad civil a través de las denominadas líneas temáticas. Estas líneas presupuestarias específicas permiten a la Unión Europea apoyar a la sociedad civil ecuatoriana en las áreas de: 1. Democracia y derechos humanos, 2. Medio Ambiente, 3. Actores no estatales y autoridades locales en el desarrollo, 4. Seguridad alimentaria, 5. Inversión en las personas y 6. Migración y asilo, promoviendo la participación de actores y organizaciones locales al co-financiar proyectos propuestos por ONG nacionales y europeas, universidades, sindicatos, organizaciones empresariales, gobiernos locales y otras entidades sin ánimo de lucro (DELEGACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA PARA ECUADOR, 2013: 1).

De acuerdo a la Unión Europea, el apoyo presupuestario consiste en la transferencia de recursos financieros de una agencia de financiamiento externo hacia el tesoro nacional del país receptor (DELEGACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN HONDURAS, 2011: 1). Esta modalidad de apoyo puede ser general o sectorial. El apoyo presupuestario general es aquel que es distribuido hacia un país en vías de desarrollo a través del Presupuesto General del Estado del país socio y que no se vincula estrechamente a proyectos específicos o gastos concretos. Esta ayuda está destinada a apoyar políticas públicas del país receptor, sin una adscripción sectorial determinada (AECID, 2011: 1). Pese a que los recursos del apoyo presupuestario general no están asignados a gastos específicos, los donantes analizan la utilización estatal de éstos. Por lo tanto, este tipo de cooperación cuenta con condiciones para otorgar la financiación, procedimientos para el diálogo entre el gobierno y los donantes, y esfuerzos de los donantes para armonizar la ayuda y alinearla al fortalecimiento de las políticas públicas del país receptor (MUÑOZ, 2011: 23).

Por otra parte, el apoyo presupuestario sectorial se concede al beneficiario con la condición de que sea dirigido hacia uno varios sectores específicos, mediante un enfoque sectorial apoyado por el gobierno receptor y el organismo donante (AECID, 2011: 1). Bajo esta modalidad de cooperación,

los fondos concedidos por el donante son coordinados por el gobierno receptor y se complementan dentro del Presupuesto General del Estado con el fin de reducir la burocracia y evitar la duplicación de esfuerzos (MUÑOZ, 2011: 24). Este tipo de ayuda implica una relación de confianza mutua entre el donante y el receptor, puesto que los fondos transferidos son gestionados de forma integral por el gobierno receptor; una vez que los recursos transferidos se funden con el Presupuesto General del Estado, no se puede realizar un seguimiento detallado de su destino, motivo por el cual su utilización queda completamente a disposición del gobierno receptor.

Además, el apoyo presupuestario es una modalidad de cooperación que tiene coherencia con las políticas de la Unión Europea para promover la eficacia de la ayuda. Su naturaleza permite que se fomenten los principios de alineación, apropiación, armonización, resultados y mutua responsabilidad presentados en la Declaración de París del año 2005 y reafirmados en el Programa de Acción de Accra del año 2008, como resultado del empoderamiento del Estado en la gestión de su desarrollo, el alineamiento de la ayuda con las políticas e instrumentos estatales, la posibilidad de una mayor armonización con otros ente cooperantes, el incremento de la eficacia del uso de los recursos, la reducción de los costos de transacción, el fortalecimiento del diálogo entre donantes y receptores y el reforzamiento de las capacidades e institucionalidad del Estado (MUÑOZ, 2011: 25-26). La ejecución del apoyo presupuestario es monitoreada por matrices de indicadores orientados a la consecución de las metas esenciales y estrategias de un plan nacional de desarrollo, en el caso Ecuador del Plan Nacional para el Buen Vivir (MUÑOZ, 2011: 22).

A partir del año 2007, la cooperación de la Unión Europea hacia el Ecuador funciona bajo la modalidad de apoyo presupuestario sectorial (DELEGACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA PARA ECUADOR, 2013: 1). La ejecución de este tipo de ayuda implica el cumplimiento de cuatro criterios de elegibilidad principales: 1. Política o estrategia nacional o sectorial, 2. Situación macroeconómica estable, 3. Gestión de las Finanzas Públicas, y 4. Transparencia y supervisión del presupuesto (APC, 2011: 9). El primer criterio significa que debe existir una estrategia nacional o sectorial claramente definida que apoye los objetivos de reducción de la pobreza, crecimiento sostenible e incluyente y la gobernabilidad democrática. En el caso de Ecuador, la

existencia del Plan Nacional del Buen Vivir permite que se cumpla con este parámetro. El segundo criterio afirma que debe existir un programa creíble o relevante para restaurar y mantener la estabilidad macroeconómica. Asimismo, el tercer parámetro pone de relieve que debe existir un plan de gestión del gasto público en vigencia. En el caso de Ecuador, este criterio se cumple ya que el país dispone de una cuenta única del tesoro público, además de una planificación anual y una estrategia a prioridad anual de cuatro años. Igualmente, el país cuenta con un Código de Planificación y Finanzas Públicas, con una Secretaría de Inversión Pública y con la herramienta de manejo del presupuesto público eSIGEF, que transparentan el uso de los recursos públicos (VALLADOLID, 2012: 78). Finalmente, el último criterio significa que el gobierno receptor debe publicar el presupuesto aprobado en el ciclo presupuestario actual o pasado, parámetro que es cumplido por Ecuador.

Por lo tanto, la cooperación de la Unión Europea bajo la modalidad de apoyo presupuestario permite el fortalecimiento de las políticas públicas del Ecuador, puesto que responsabiliza al país por la gestión de los programas de ayuda y permite que se respeten las prioridades de desarrollo del mismo.

3.3. Impacto del Programa de Apoyo al Sistema Económico Social, Solidario y Sostenible (PASES) en el desarrollo de la economía popular y solidaria en Ecuador

El programa PASES de la Unión Europea es una iniciativa en materia de cooperación que promueve el desarrollo del sistema económico adoptado por el Estado ecuatoriano a partir de la aprobación de la Constitución del año 2008. Debido a su modo de funcionamiento, esta propuesta innovadora se adapta a las políticas de desarrollo del Ecuador, fomentando el fortalecimiento de los distintos componentes de este sistema, entre los cuales se encuentra la economía popular y solidaria. A continuación presentaremos el programa PASES, sus principales resultados y la incidencia que tiene en el desarrollo del sector económico popular y solidario.

3.3.1. El programa de apoyo presupuestario PASES

El Programa de Apoyo al Sistema Económico Social, Solidario y Sostenible (PASES) es un programa de apoyo presupuestario no reembolsable, financiado con recursos de la Unión Europea, que busca

promover la consecución del objetivo 11 del Plan Nacional para el Buen Vivir que consiste en ~~establecer~~ establecer un sistema económico social, solidario y sostenible+. Este programa se realiza en el marco de la cooperación bilateral entre la Unión Europea y Ecuador, y fue suscrito en febrero de 2009 como parte del Programa de Cooperación que mantienen estos dos actores desde 2007 (SENPLADES, 2009: 1). Su principal objetivo es:

Colaborar financieramente en la ejecución del PNBV, además de inscribirse dentro del mismo para lograr mejorar y acelerar el progreso económico y social del Ecuador, mediante el fortalecimiento inclusivo del mercado interno a través de la diversificación productiva, el apoyo a la economía social y solidaria y a la inserción inteligente en el mercado mundial, respetando la sustentabilidad del patrimonio natural (COMISIÓN EUROPEA, 2010: 2).

Además, el PASES busca promover las trece políticas que se desprenden del onceavo objetivo del PNVB, con el fin de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más marginadas, la economía nacional y el empleo, y la competitividad agrícola e industrial (COMISIÓN EUROPEA, 2010: 2). Este programa, coordinado por la SENPLADES, está compuesto por cuatro elementos principales: el apoyo presupuestario, la asistencia técnica, el programa de veeduría ciudadana y el programa de visibilidad (MUÑOZ, 2011: 48). El apoyo presupuestario consiste en el financiamiento de las iniciativas gubernamentales hacia el sector económico a través de la canalización de recursos, conforme al cumplimiento de una matriz de indicadores planteada por la SENPLADES. Esta matriz permite al donante comprobar el compromiso del país receptor con el cumplimiento de sus propios objetivos de desarrollo. Por otra parte, el programa de asistencia técnica brinda apoyo a SENPLADES y a otras entidades estatales para la ejecución de actividades relacionadas con el desarrollo del PNBV y los objetivos del PASES, por medio de la asistencia técnica especializada de consultores internacionales. Además, el programa de veeduría del PASES fomenta la participación, veeduría, transparencia y rendición de cuentas de las instituciones públicas. Asimismo, su plan de visibilidad es un mecanismo de información pública que permite difundir las acciones realizadas en el marco del programa, gracias a la colaboración entre la empresa de comunicación Taktikee y la SENPLADES (MUÑOZ, 2011: 49).

La contribución no reembolsable de la Unión Europea en el marco del programa PASES se eleva a " 33,4 millones, y está distribuida de la siguiente manera: " 30 millones corresponden a ayuda presupuestaria y " 3,4 millones a

apoyo complementario. Este programa tuvo una duración operacional de cuatro años que comenzó con la firma del Convenio de Financiación el 17 de febrero de 2009, por un monto de " 20 millones. Mediante el addendum N°1 al convenio de financiación mencionado, la Unión Europea comprometió un monto adicional de " 13,4 millones (COMISIÓN EUROPEA, 2010: 4). El período de aplicación del convenio fue de 54 meses a partir del 17 de febrero de 2009; 48 meses de período operacional y 6 meses de período del cierre (COMISIÓN EUROPEA, 2009: 4). Por lo tanto, el programa puede ser evaluado de forma integral puesto que su período de vigencia ya ha concluido.

Bajo la modalidad de apoyo presupuestario, el desembolso de los tramos fijos y variables por parte de la UE está sujeto al cumplimiento de condiciones generales que recogen las condiciones de elegibilidad al apoyo presupuestario. En el caso del programa PASES, se estableció una serie de indicadores que debían ser cumplidos para la ejecución de los desembolsos. Estos indicadores, planteados por la SENPLADES, se dividen en: indicadores de gestión de las finanzas públicas, e indicadores relativos a las políticas de apoyo al sistema económico . PNBV objetivo 11. Entre los primeros constan parámetros como el peso de la inversión en el gasto total del país, la relación entre la deuda pública y el presupuesto del gobierno central, así como el desarrollo del código de planificación y finanzas públicas del Ecuador. Por otra parte, el segundo grupo contiene indicadores relacionados con las políticas de lucha contra la pobreza, calidad, eficiencia y crecimiento del sector económico-productivo e indicadores de procesos que permiten valorar las medidas tomadas para optimizar la asignación presupuestaria (COMISIÓN EUROPEA, 2010: 6-7). Estos parámetros son presentados en detalle en el anexo 1.

Los fondos no reembolsables provenientes de la cooperación de la UE son administrados por el Ministerio de Finanzas. Este organismo se sujeta al calendario de desembolsos acordado entre la UE y el gobierno de Ecuador. Los tramos de financiación del programa PASES constan en la tabla 3. Con los desembolsos realizados, el programa busca el impulso de una economía popular, social y solidaria que incorpore la redistribución en el proceso de generación de la riqueza en el marco de un modelo basado en la solidaridad, la reciprocidad, la cooperación y la conservación de la naturaleza (SENPLADES, 2009: 1).

TABLA 3
TRAMOS DE FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA PASES

Contribuciones financieras en millones de Euros / Años	2009	2010	2011	2012	Total
Tramos fijos (Senplades)	5,0*	4,0*	3,0**	1,0**	13,0
Tramo fijo en apoyo al Ministerio de Finanzas	-	-	0,6*	-	0,6
Tramos variables	-	-	7,0*	9,4**	16,4
1 - Subtotal - Apoyo Presupuestario					30,0
Asistencia Técnica, estudios, diálogo y veedurías, apoyo institucional, seguimiento, etc.	0,2*	2,0*	0,6*	0,25*	3,05
Acciones de visibilidad	-	0,1*	0,05*	-	0,15
Evaluaciones, informes, etc.	-	-	0,15*	0,05*	0,2
2 - Subtotal - Financiamiento según reglas de la UE					3,4
Total 1+2	5,2	6,1	11,4	10,7	33,4

Notas: * PASES I - 20 millones de Euros, financiamiento decisión DCI-ALA/2008/019-031

** PASES II - 13,4 millones de Euros, financiamiento decisión DCI-ALA/2008/019-031, addendum N°1

Fuente: Delegación de la Unión Europea

Elaboración: Romina Palacios Hidalgo

3.3.2. Resultados del programa PASES

Debido a que el programa PASES funciona bajo la modalidad de apoyo presupuestario, sus resultados son evaluados en base a indicadores gubernamentales, partiendo de la base que el Estado ecuatoriano es quien administra los fondos transferidos por la Unión Europea. En este contexto, se debe tomar en cuenta que el promedio anual de su contribución al Presupuesto General del Estado es de 0,04%, motivo por el cual el Estado es el principal responsable de los avances realizados en el establecimiento de una economía social, solidaria y sostenible (GUERRERO, 2013).

El objetivo 11 del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 plantea entre sus políticas y lineamientos las siguientes acciones: impulsar una economía endógena para el Buen Vivir al igual que la actividad de pequeñas y medianas unidades económicas asociativas, las condiciones productivas necesarias para el logro de la soberanía alimentaria, el desarrollo soberano de los sectores estratégicos, además de fortalecer la cobertura de infraestructura básica para extender las capacidades económicas, diversificar los mecanismos para los intercambios económicos (privilegiando la complementariedad y la solidaridad), identificar y sancionar las prácticas de competencia desleales,

promover el acceso a conocimientos y tecnologías, promover cambios en los patrones de consumo (con el fin de reducir su componente importado y suntuario), promover la sostenibilidad ecosistémica de la economía a través de la implementación de tecnologías y prácticas de producción limpia, fortalecer el sector público en sus funciones económicas de planificación, redistribución, regulación y control, y promover el ahorro y la inversión nacionales (SENPLADES, 2009: 1).

Frente a estos planteamientos, el Estado ha presentado los siguientes logros como los principales en términos de la consecución del onceavo objetivo del PNBV 2009-2013. Entre 2009 y 2012, la relación del ingreso promedio del 10% más rico respecto al 10% más pobre se redujo de 31,3 a 26,1, es decir que en 2012, el 10% más rico gana 26 veces más que el 10% más pobre. En este mismo período, la recaudación fiscal casi se duplicó al pasar de 6.850 millones a 11.266 millones, poniendo en evidencia el incremento de la eficacia de la recaudación tributaria. Por otra parte, entre 2006 y 2012 se redujo la participación del pago de la deuda externa en el Presupuesto General del Estado de 24% a 4%, permitiendo el ahorro nacional y el incremento del gasto social. Efectivamente, entre 2006 y 2012, el gasto estatal en energía pasó de 0,2% a 4%, el gasto en vialidad creció de 3% a 5%, el gasto en salud se incrementó de 5% a 7% y el gasto en educación pasó de 11% a 15% (SENPLADES, 2013: 2-6).

Asimismo, de acuerdo con la CEPAL, Ecuador es el tercer país en América Latina con mayor reducción de pobreza. Entre 2006 y 2012, un millón 50 mil ecuatorianos dejaron de ser pobres según el indicador de pobreza por ingresos. Igualmente, entre 2009 y 2012, el país redujo la pobreza por ingresos de 36% a 28,6% y la extrema pobreza por necesidades básicas insatisfechas de 19,6% a 12,6%. Por otra parte, la tasa de ocupación plena se incrementó de 39,1% en 2009 a 52,3% en 2012, así como la tasa de desempleo se redujo de 7,9% a 5% en el mismo período, mejorando de la calidad de vida de la población (SENPLADES, 2013: 7-9).

Por otra parte, el Estado impulsó el sector productivo al triplicar el monto de crédito concedido por la banca pública entre 2009 y 2011; mientras que en 2009 el volumen de crédito de esta entidad era de \$ 1.145 millones, en 2011 este monto alcanzaba \$ 3.440 millones. Asimismo, la tasa de crecimiento del

PIB no petrolero pasó de 0,9% en 2009 a 8,8% en 2011, evidenciando una transformación progresiva de la matriz productiva del país. Además, 1.326 organizaciones agrícolas y 8.815 pescadores recibieron asistencia técnica del Estado para el desarrollo de los pequeños productores, partícipes en gran parte de la economía popular y solidaria. De igual forma, 1.862 millones de dólares fueron destinados al desarrollo de las microempresas del sector productivo popular y solidario (SENPLADES, 2012:173-208). Esta información evidencia que el sistema económico social, solidario y sostenible favorece el fortalecimiento de la economía popular y solidaria y que, por lo tanto, el programa PASES también beneficia el desarrollo de este sector, como veremos en detalle más adelante.

Adicionalmente, se han profundizado paulatinamente los sistemas y herramientas que contribuyen a la transparencia y acceso de la información pública. En octubre de 2010 fue expedido el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que vincula a la planificación estatal con el presupuesto, garantizando el cumplimiento de las metas de inversión y el alineamiento de las acciones públicas con el PNBV. Asimismo, entre 2009 y 2012, se perfeccionaron los sistemas de acceso a la información pública como el Sistema Nacional de Información, Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública y Sistema Integrado de Gestión Financiera (e-SIGEF) (SENPLADES, 2013: 12-13). Aunque éstos son solo algunos de los logros realizados por el gobierno del Ecuador, con la ayuda de la Unión Europea, ponen de manifiesto el progreso del Ecuador en la construcción de un sistema económico social, solidario y sostenible y el compromiso gubernamental con el cumplimiento de sus metas.

3.3.3. Incidencia del programa PASES en el desarrollo de la economía popular y solidaria

El programa PASES apoya al Estado en el establecimiento de un sistema económico social, solidario y sostenible en Ecuador. Sin embargo, según la Constitución, la economía popular y solidaria es uno de los principales componentes de este sistema, motivo por el cual una parte de los fondos transferidos por la Unión Europea, a través del PASES, se destina al desarrollo de este sector económico. La cooperación de la Unión Europea al desarrollo de

la economía popular y solidaria se realiza a dos niveles: a nivel de la asistencia técnica y a nivel de la ayuda presupuestaria.

Como se puede observar en la tabla 3, el monto aportado por la Unión Europea para asistencia técnica, estudios, diálogo y veedurías, apoyo institucional y seguimiento fue de 3,05 millones de euros. Con esta suma fueron financiados varios proyectos de asistencia técnica a la economía popular y solidaria. En el marco del PASES, la SEPS se benefició de un curso en Uruguay sobre microfinanzas llamado "Programa de Capacitación en Microfinanzas, del Instituto Boulder, para funcionarios de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, en Montevideo, Uruguay". Asimismo, esta entidad tuvo acceso a una pasantía internacional sobre el tema de cooperativismo llamada "Intercambio de experiencias sobre políticas de apoyo, regulación y control a las cooperativas entre los funcionarios de la SEPS de Ecuador y funcionarios del Instituto Nacional de Cooperativismo de Paraguay" (AT PASES, 2013: 1).

Por medio de los fondos destinados a asistencia técnica también se apoyó al segundo encuentro regional de los pueblos y nacionalidades por el Sumak Kawsay, la plurinacionalidad e interculturalidad, el cual permite que se tome en cuenta perspectivas comunitarias en la construcción de indicadores para medir el Sumak Kawsay, principalmente en los temas de políticas públicas y seguridad alimentaria, ámbitos relacionados de forma directa con la economía popular y solidaria. Además, los consultores ACE, contratados por la Unión Europea en acuerdo con el gobierno ecuatoriano, realizaron una consultoría que beneficia al sector económico popular y solidario. Ésta consiste en el diseño de una estrategia inclusiva de las artesanías para la exportación, que integra a los pequeños productores en los circuitos de comercio exterior (AT PASES, 2013: 1).

En lo que respecta al apoyo presupuestario, una parte de los fondos transferidos por medio de la cooperación de la Unión Europea son destinados al desarrollo de la economía popular y solidaria. El Programa de Apoyo al Sistema Económico Social, Solidario y Sostenible se divide en dos etapas. La primera etapa corresponde al primer convenio de financiación firmado el 17 de febrero de 2009 entre la Unión Europea y el gobierno de Ecuador (DCI-ALA/2008/019-031), en el que fueron comprometidos 20 millones de euros, y

la segunda etapa corresponde a la firma el 13 de diciembre del año 2010 del addendum al Convenio de Financiación (DCI-ALA/2008/019-031, addendum N° 01) en el que se comprometieron " 13,4 millones adicionales.

De acuerdo con Belgica Guerrero, coordinadora del programa PASES en el marco de la SENPLADES, los fondos de la primera etapa fueron utilizados principalmente en el fortalecimiento de los sistemas nacionales de planificación y de información. Las mayores entidades beneficiarias fueron SENPLADES, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y el Ministerio de Finanzas. Como mencionamos en el primer capítulo, el abandono del modelo de desarrollo neoliberal generó la necesidad de fortalecer el rol del Estado en la generación de bienestar, concebido desde la perspectiva del Buen Vivir, motivo por el cual la primera etapa del PASES se destinó justamente a este objetivo. Mientras que la inversión canalizada hacia la SENPLADES tenía por objetivo fortalecer la capacidad planificadora del Estado, los fondos destinados al INEC estaban destinados a mejorar el sistema de información nacional, especialmente el sistema de censos y de encuestas de hogares. Asimismo, la inversión realizada en el Ministerio de Finanzas fue encaminada hacia la generación de mecanismos fiscales más transparentes (GUERRERO, 2013). Por lo tanto, el sector económico popular y solidario no se benefició de forma directa en la primera etapa del PASES.

Sin embargo, la segunda etapa de este programa se enfoca en la ayuda a las pequeñas y medianas empresas, actividad por medio de la cual se promueve el desarrollo de la economía popular y solidaria (GUERRERO, 2013). De acuerdo con la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, el último tramo de desembolso variable del PASES, correspondiente a un monto de 9,4 millones de euros, está destinado a apoyar a las micro y pequeñas empresas y a las unidades de la economía popular y solidaria. Para este fin fueron aprobados siete proyectos relacionados a los siguientes temas: tecnología, talento humano y fortalecimiento institucional, reactivación del sector cacaoero, fomento productivo de las pequeñas y microempresas, fortalecimiento de los actores de la economía popular y solidaria, inserción estratégica internacional del Estado, y optimización de las capacidades institucionales (SETECI, 2013: 1).

Además, entre las metas planteadas por el gobierno para el desembolso de los tramos variables del programa PASES consta el incremento de la participación de las MIPYMES en el monto de compras públicas (ver anexo 1), como parte de la política 11.2 del PNBV 2009-2013 que consiste en *“impulsar la actividad de pequeñas y medianas unidades asociativas y fomentar la demanda de los bienes y servicios que generan”* (SENPLADES, 2009: 86). Considerando que los tramos variables fueron desembolsados de forma efectiva, se puede deducir que las metas planteadas por el gobierno en el ámbito de la política 11.2 fueron cumplidas. Esto significa que, entre 2009 y 2012, la participación de las MIPYMES en el monto de compras públicas se elevó de 41,6% a 51% (COMISIÓN EUROPEA, 2010: 11), evidenciando el compromiso estatal con el desarrollo de la EPS y el rol del programa PASES como promotor del desarrollo de este sector.

Por lo tanto, a través del programa PASES, la Unión Europea fomenta el desarrollo de la economía popular y solidaria, con aproximadamente un tercio de los fondos aportados. Aunque esta contribución es relativamente pequeña en relación al Presupuesto General del Estado, constituye una fuente de financiamiento adicional para la realización de proyectos en materia de EPS, y, consecuentemente, incide positivamente en el desarrollo de este sector económico. El éxito de este programa reside en el hecho que el Estado administra los fondos recibidos a través de la cooperación y decide los proyectos de EPS que desea favorecer, haciendo uso de sus propias instituciones y evitando los costos de transferencia relacionados a la existencia de varios intermediarios. La cooperación de la Unión Europea no se substituye a las iniciativas gubernamentales en materia de desarrollo, lo cual preserva la soberanía estatal a la vez que facilita el financiamiento de diversos proyectos gubernamentales.

3. ANÁLISIS

El acelerado desarrollo del sector económico popular y solidario en Ecuador fue impulsado en gran medida por las condiciones macroeconómicas imperantes a inicios del siglo XXI. Las políticas de corte neoliberal aplicadas en el país desde los años noventa no solo fracasaron en su objetivo de reducir la pobreza y e incrementar los niveles de empleo, sino que acarrearón una de las mayores crisis económicas y financieras del país, la dolarización. Este proceso, acompañado por el congelamiento de aproximadamente 50% de los depósitos bancarios redactados en sucres y en dólares, redujo las capacidades y funcionamientos de la población al incrementar los índices de pobreza y exclusión social existentes en el país.

Los gobiernos que se sucedieron entre 2000 y 2007 no lograron reducir de forma significativa estos indicadores puesto que mantuvieron políticas neoliberales de ajuste estructural basadas en la búsqueda de la acumulación y el crecimiento, ignorando las inequidades relativas a su distribución. A partir del enfoque de capacidades humanas, estos gobiernos fracasaron en el fortalecimiento de las libertades positivas de sus ciudadanos, puesto que las libertades negativas generadas no permitieron una expansión real de los funcionamientos de los individuos.

En este contexto de pobreza, exclusión social y migración, principalmente a nivel de las poblaciones indígenas y afroecuatorianas, la economía popular y solidaria surgió como una alternativa económica, especialmente a nivel financiero, puesto que el sistema cooperativo de ahorro y crédito resistió con solvencia la crisis financiera a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, a diferencia del sector financiero tradicional. Las iniciativas solidarias, tanto a nivel productivo como financiero se difundieron a nivel nacional en un momento de crisis, constituyéndose como una de las principales fuentes de ingresos y empleo del país.

El éxito de las entidades de economía popular y solidaria en Ecuador se fundamenta en su naturaleza inclusiva, que emplea a sectores de la población vulnerables a nivel económico, como mujeres y miembros de comunidades indígenas. Además, debido a que sus actividades están basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, y no únicamente de lucro, los

organismos de EPS distribuyen de forma más equitativa sus excedentes, tomando en cuenta la participación de cada uno de sus miembros en el proceso de producción de bienes y servicios. Por lo tanto, el sector económico popular y solidario es un mecanismo efectivo para reducir la pobreza y la exclusión social que merece ser fomentado por Estado y la sociedad civil.

Este sector, que genera más de 50% del total de empleo a nivel nacional, incrementa el rol de agencia de los individuos puesto que fomenta los emprendimientos individuales y colectivos, promoviendo el desarrollo local e involucrando a sus miembros en su propio desarrollo. De este modo, la economía popular y solidaria coincide con el Enfoque de Capacidades Humanas al fomentar la libertad individual a través de la expansión del rol de agencia. Tomando en cuenta que la EPS genera aproximadamente un tercio del PIB del Ecuador, es comprensible la decisión estatal de incorporar de manera formal a este sector al sistema económico del país.

El abandono por parte del Estado de las políticas de desarrollo neoliberales, basadas en concepciones utilitaristas del bienestar, constituye una transformación abrupta del modelo de desarrollo del Estado cuyos resultados se perciben de forma tangible a nivel de los indicadores macroeconómicos del país a partir de 2007. Efectivamente, la reducción de los niveles de concentración de la riqueza, así como de los índices de pobreza, extrema pobreza y desempleo, son evidentes a partir del año 2007, lo cual refleja la eficacia del sistema económico social y solidario en el fomento de libertades positivas, en el sentido brindado por el Enfoque de Capacidades Humanas, y en la expansión de las capacidades y funcionamientos de sus ciudadanos, proceso que también se debe al reconocimiento, promoción y desarrollo del sector económico popular y solidario en el país.

Desde el año 2008, el reconocimiento estatal de la economía popular y solidaria se ha realizado a distintos niveles con el fin de fomentar el desarrollo de este sector sin permitir que sus actividades se alejen del modelo de desarrollo del Estado. En primer lugar, la Constitución del año 2008 abandona el modelo neoliberal, promoviendo la búsqueda del Buen Vivir y el establecimiento de un sistema económico social y solidario. En este contexto, se reconoce a la economía popular y solidaria y, dentro de ésta, al sector

financiero popular y solidario, lo cual implica la concientización por parte del Estado del potencial socioeconómico de la EPS.

Por otra parte, la inclusión de la promoción de la economía popular y solidaria en el PNBV 2009-2013 pone de manifiesto el compromiso estatal con el desarrollo de este sector y la importancia de éste en el establecimiento de un sistema económico más justo y equitativo con respecto a la distribución de la riqueza nacional. Esta decisión estatal concuerda con el enfoque de capacidades que plantea que el mercado no es un mecanismo perfecto de asignación de recursos y que en algunos casos requiere la intervención estatal para garantizar que los recursos disponibles promuevan la expansión de los funcionamientos del conjunto de la población.

Desde 2008, el Estado ha adaptado de forma progresiva sus instituciones y su legislación para poder controlar y apoyar el desarrollo del sector económico popular y solidario. Sin embargo, al ser un sector que tradicionalmente no ha sido tomado en cuenta por el Estado, sus textos legislativos tienen un carácter general que se vuelve más específico a medida que el gobierno adquiere mayor conocimiento sobre el funcionamiento del sector y sus necesidades específicas.

Por lo tanto, la gestión gubernamental de la economía popular y solidaria es un proceso en constante perfeccionamiento. Un ejemplo de esto es la actual Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, emitida en 2011, cuya naturaleza no le permite ser operativa sin su reglamento emitido en 2012, ya que contiene disposiciones muy generales que no podrían ser aplicadas de forma práctica sin los procedimientos de aplicación descritos en el reglamento. Asimismo, cuando estos dos cuerpos legales no bastan para cubrir las necesidades regulatorias estatales, normas específicas son emitidas por medio del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social y de la Junta de Regulación, lo cual evidencia los esfuerzos estatales para establecer marcos regulatorios más eficientes para garantizar el respeto del modelo de desarrollo del Estado.

La variedad de las funciones de las instituciones estatales de economía popular y solidaria demuestra la importancia otorgada por el Estado a este sector como mecanismo de desarrollo social y económico. Las instituciones de

control, coordinación y supervisión de la EPS, como el Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria y del Sistema Financiero Popular y Solidario, y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria elaboran una visión estatal común con respecto al direccionamiento que debería adoptar la EPS en el país, lo cual constituye una hoja de ruta para el desarrollo de este sector en el Ecuador y facilita la coordinación entre los organismos que la componen.

Además, las instituciones de promoción y asistencia de la economía popular y solidaria, como el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria y la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, generan vínculos directos entre el Estado y las personas que conforman el sector económico popular y solidario por medio de sus servicios y de las consultas que realizan en el marco de la elaboración de proyectos de EPS, empoderando a la ciudadanía en la construcción de sus propias capacidades y funcionamientos. Este proceso permite ampliar las libertades de la ciudadanía y legitima la capacidad de la EPS dentro del sistema económico social y solidario para generar desarrollo.

La economía popular y solidaria es indisociable del sistema económico social y solidario. Por lo tanto, todos los esfuerzos gubernamentales realizados con miras a mantener una situación macroeconómica estable e incrementar la transparencia de la gestión de las finanzas públicas bajo este sistema, tienen consecuencias directas en el desarrollo de la EPS. Las acciones realizadas por el Estado para mejorar la calidad de vida de sus habitantes y reducir los niveles de pobreza e inequidad en el marco de la búsqueda del Buen Vivir son evidentes a partir del abandono del modelo de desarrollo neoliberal. Esto ha generado interés por parte de la comunidad internacional, atrayendo flujos de ayuda oficial al desarrollo.

El Programa de Apoyo al Sistema Económico Social, Solidario y Sostenible (PASES) es un ejemplo de esto. El principal objetivo de este programa de cooperación de la Unión Europea es apoyar al establecimiento de un sistema económico social, solidario y sostenible en el Ecuador. El PASES promueve los objetivos de desarrollo tanto del Ecuador como de la Unión Europea en el exterior, lo cual demuestra la coherencia del Plan Nacional del

Buen Vivir con los consensos globales en materia de desarrollo, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

La cooperación de la Unión Europea hacia el Ecuador dispone de diversos mecanismos para garantizar la eficacia de sus programas y proyectos. En primer lugar, su coordinación interna, permite que los 28 países que la componen encaminen su ayuda en función de objetivos comunes, como los ODM, y de principios comunes, como aquellos mencionados en el Tratado de la Unión Europea y en el Consenso Europeo para el Desarrollo, lo cual incrementa la incidencia de sus proyectos de cooperación en los países en vías de desarrollo. Además, su coordinación externa con otros organismos donantes en el marco del Comité de Ayuda al Desarrollo origina un incremento permanente de la eficacia global de la ayuda al desarrollo fundado en el respeto de compromisos de cooperación, como la Declaración de París.

Sin embargo, el éxito del programa PASES en Ecuador reside principalmente en su modo de funcionamiento. La modalidad de apoyo presupuestario sectorial, basada en la inyección directa de fondos de ayuda en el Presupuesto General del Estado, promueve el liderazgo del país receptor en la gestión de su desarrollo. La administración de los fondos transferidos por la Unión Europea por parte de la SENPLADES permite el respeto de las políticas nacionales de desarrollo y la optimización de recursos, puesto que elimina los elevados costos de transacción relacionados a la existencia de un gran número de intermediarios. Además, esta modalidad de ayuda fortalece e incrementa las capacidades de las instituciones nacionales ya que requiere de su correcto funcionamiento para la gestión de los fondos concedidos. Asimismo, considerando que los desembolsos bajo esta modalidad se realizan en función del cumplimiento de las metas de desarrollo planteadas por el país receptor, el apoyo presupuestario motiva al receptor a cumplirlas.

Los resultados del programa PASES no pueden ser evaluados sin tomar en cuenta que el mayor esfuerzo en el establecimiento de una economía social y solidaria proviene del Estado ecuatoriano. No obstante, los positivos resultados macroeconómicos obtenidos por el Estado con el apoyo de la UE, entre 2009 y 2013 como la reducción de los niveles de pobreza, el incremento de la recaudación fiscal, el aumento del gasto público en salud y educación, el incremento del crecimiento del PIB no petrolero, entre otros, demuestran el

progreso de estos actores en el establecimiento de un sistema económico social, solidario y sostenible. Además, el puntual cumplimiento nacional de los objetivos macroeconómicos planteados para el desembolso de los fondos del programa PASES, expone el avance del país en el cumplimiento de sus metas económicas de desarrollo.

El programa PASES incide positivamente en el desarrollo de la economía popular y solidaria, tanto a través de sus programas de asistencia técnica a los organismos de EPS como a través del apoyo presupuestario brindado. Los 9,4 millones de euros invertidos en el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas y unidades de la EPS, canalizados hacia siete diferentes proyectos en este sector, ponen de manifiesto que la cooperación de la Unión Europea por medio del programa PASES beneficia a este sector, favoreciendo la expansión de las capacidades y funcionamientos de los individuos que lo componen.

Sin embargo, la ayuda de este bloque solo beneficia a la economía popular y solidaria en la medida que el Estado ecuatoriano lo dispone. Tomando en cuenta que en la modalidad de apoyo presupuestario los recursos de la cooperación son inyectados en el presupuesto del Estado, no es posible realizar un seguimiento detallado del destino de los mismos, motivo por el cual se debe visualizar la cooperación de la Unión Europea como un mecanismo de apoyo a las acciones estatales en materia de economía popular y solidaria, y no como un mecanismo directo de financiación al desarrollo de este sector.

4. CONCLUSIONES

La investigación realizada ha permitido comprobar que la cooperación de la Unión Europea al desarrollo de la economía popular y solidaria bajo la modalidad de apoyo presupuestario, en el marco del programa PASES, efectivamente es un instrumento eficaz para promover el desarrollo de este sector económico, el cual constituye un mecanismo para la reducción de la pobreza y la exclusión social en el Ecuador. Sin embargo, la hipótesis de esta investigación se cumple de manera parcial puesto que se pudo determinar que los marcos regulatorios estatales existentes en el ámbito de la economía popular y solidaria no requieren de modificaciones profundas para garantizar el respeto del modelo de desarrollo del Estado, debido a su flexibilidad y

adaptabilidad a las necesidades del sector. Las instituciones reguladoras del sector económico popular y solidario emiten normativa de forma permanente en función de las dificultades identificadas en el sector, lo cual les permite ejercer un control eficiente sobre el mismo, a pesar de su corto período de funcionamiento. A partir del estudio efectuado, se puede llegar a las siguientes conclusiones:

- El modelo de desarrollo neoliberal aplicado en Ecuador desde los años noventa hasta inicios del año 2007 generó elevados índices de pobreza y exclusión social que fueron profundizados por el proceso de dolarización de la economía. En este contexto, el sector económico popular y solidario se desarrolló con mayor intensidad, principalmente debido al colapso del sistema financiero tradicional, que propició el desarrollo de nuevas alternativas económicas, tanto a nivel financiero como productivo, como las cooperativas de ahorro y crédito.
- La economía popular y solidaria es una de las mayores fuentes nacionales de ingresos del país y empleo del país; sin embargo, su importancia económica reside en la naturaleza inclusiva de sus instituciones. Este sector emplea en gran medida a los grupos socio-económicos de mayor vulnerabilidad en el país, como mujeres e indígenas, reduciendo de forma efectiva los niveles de pobreza y marginalidad. Por este motivo, el aporte económico de este sector, que había sido invisibilizado por el Estado hasta el año 2007, fue reconocido de manera formal a través de la integración constitucional de la EPS al sistema económico del Ecuador.
- Asimismo, el fortalecimiento de la economía popular y solidaria entre 2007 y 2013 se debe al establecimiento de un sistema económico social, solidario y sostenible en el país, cuyos principios concuerdan con los de este sector, ubicando al ser humano como sujeto y fin de toda actividad económica. Este sistema marca un punto de quiebre en el desarrollo económico del Ecuador, puesto que su abandono de las políticas de desarrollo neoliberales se traduce de forma tangible a nivel macroeconómico por la reducción de los índices de pobreza y desempleo del país, y por el fomento del desarrollo de la EPS y del SFPS, lo cual evidencia la eficacia de este sistema para promover el desarrollo real de la población ecuatoriana.

- La importancia atribuida por el gobierno de Rafael Correa al desarrollo de la economía popular y solidaria en Ecuador se refleja por los esfuerzos estatales realizados para integrar a este sector en el modelo de desarrollo del Estado. La inclusión de este sector en la Constitución del país, así como en el Plan Nacional del Buen Vivir, demuestran que su potencial en el desarrollo de las capacidades de la ciudadanía es reconocido por el Estado. Sin embargo, es necesario que este reconocimiento realizado por el gobierno de la ~~Revolución~~ **Revolución Ciudadana** no se limite a la extensión de su mandato, puesto que la capacidad de este sector de generar empleo se vería afectada.
- Simultáneamente, la creación de distintas organizaciones estatales para la gestión de la EPS, principalmente en los ámbitos de supervisión, regulación y promoción de la misma, pone de manifiesto los esfuerzos realizados por el gobierno para organizar a este sector de forma coherente con el modelo de desarrollo del Estado y promover la coordinación entre las instituciones que lo componen con el fin de incrementar su eficiencia. Además, la existencia de esta estructura estatal alrededor de la economía popular y solidaria facilita la transmisión de los fondos de ayuda otorgados a través de la cooperación bajo la modalidad de apoyo presupuestario.
- Por otra parte, la creación de legislación en materia de economía popular y solidaria se enfrenta al obstáculo de la heterogeneidad de las entidades que componen este sector. A causa de esta limitación, la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, al igual que su reglamento, podrían presentar problemas de operatividad relacionados con la generalidad de sus disposiciones. No obstante, la existencia de organismos como el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social y la Junta de Regulación permiten que nueva normativa sea emitida en función de las necesidades del sector, incrementando la eficacia de los recientemente creados marcos regulatorios estatales.
- En lo que respecta a la cooperación de la Unión Europea, el bloque dispone de diversos mecanismos para promover la eficacia de la ayuda que brinda, tanto a nivel global como a nivel del Ecuador, lo cual permite que el beneficiario aproveche los flujos de cooperación de mejor manera. Los principios y objetivos planteados en el Tratado de la Unión Europea y en el

Consenso Europeo para el Desarrollo guían la ayuda de la Unión Europea, haciéndola más efectiva en términos de resultados. Asimismo, los convenios internacionales firmados para promover la eficacia de la ayuda como la Declaración de París, promueven la apropiación de los programas de desarrollo por parte de los países receptores, lo cual facilita el desarrollo de sus capacidades institucionales.

- La modalidad de apoyo presupuestario, bajo la cual funciona el programa PASES, beneficia doblemente al país receptor de la ayuda. Por una parte, la transferencia directa de fondos hacia el Presupuesto General del Estado permite al país receptor financiar proyectos de desarrollo propios, fortaleciendo de forma simultánea las políticas e instituciones nacionales, responsables de administrar la ayuda, beneficiando al país socio por medio de la reducción de costos de transferencia y el fomento de la transparencia presupuestaria. Y, por otra parte, partiendo del hecho que los desembolsos bajo esta modalidad se realizan en función del cumplimiento de metas macroeconómicas específicas planteadas por el país socio, la cooperación de la Unión Europea motiva a este país a cumplirlas, brindando una ayuda simbólica.
- El Estado es el principal responsable del establecimiento de una economía social, solidaria y sostenible en Ecuador. Los resultados positivos obtenidos en relación a este ámbito entre 2007 y 2013, como la reducción de los niveles de concentración de la riqueza, a la disminución de los índices de pobreza y extrema pobreza, al desarrollo del sector de las microempresas, y al incremento de la eficacia de la recaudación fiscal, entre otros, se deben al incremento del gasto fiscal y al fortalecimiento de las capacidades de gestión de las entidades estatales. Sin embargo, el programa PASES provee recursos adicionales al Estado para el financiamiento de sus proyectos económicos, brindando apoyo sin modificar la agenda de desarrollo de éste, motivo por el cual constituye un programa de cooperación exitoso. Con este programa, la Unión Europea garantiza el liderazgo de Ecuador en su proceso de desarrollo económico, respetando los principios de la Declaración de París.
- El programa PASES beneficia al desarrollo de la economía popular y solidaria tanto a nivel de la asistencia técnica brindada a las entidades

estatales encargadas del desarrollo de la EPS como a nivel de la ayuda presupuestaria otorgada para el desarrollo de las micro y pequeñas empresas y las unidades de la economía popular y solidaria. Sin embargo, este programa solo beneficia a la EPS en la medida que el Estado lo decide, puesto que una vez que la ayuda presupuestaria es inyectada al presupuesto general del Estado, es difícil determinar su destino, motivo por el cual los informes presentados por las entidades estatales son fundamentales para determinar el uso atribuido a la ayuda.

- A pesar de que aproximadamente un tercio del presupuesto del programa PASES es destinado al desarrollo de la economía popular y solidaria, este sector debe su fortalecimiento a los fondos invertidos por el Estado para su desarrollo, ya que el programa PASES representa una proporción mínima de éstos. El objetivo principal del PASES es el desarrollo de la economía social, solidaria y sostenible, razón por la cual no se puede considerar la ayuda de la Unión Europea bajo este programa como un apoyo directo al sector económico popular y solidario. Sin embargo, los recursos percibidos por este sector gracias al PASES permiten el desarrollo de siete proyectos en las áreas de tecnología, talento humano y fortalecimiento institucional, reactivación del sector cacaotero, fomento productivo de las pequeñas y microempresas, fortalecimiento de los actores de la economía popular y solidaria, inserción estratégica internacional del Estado, y optimización de las capacidades institucionales; y, por lo tanto, la cooperación de la Unión Europea, bajo el programa PASES incide positivamente en el desarrollo de la economía popular y solidaria.

5. RECOMENDACIONES

El estudio del desarrollo de la economía popular y solidaria en el Ecuador y de su integración al sistema económico del país ha permitido identificar ciertos aspectos que podrían ser modificados por parte del Estado para permitir una expansión más organizada y eficiente de este sector. Asimismo, la cooperación de la Unión Europea bajo la modalidad de apoyo presupuestario podría incrementar su eficacia por medio de la incorporación de ciertos parámetros de acción que deberían ser tomados en cuenta para futuros programas efectuados bajo esta modalidad. Por consiguiente, las siguientes recomendaciones se desprenden del análisis realizado en el marco de esta investigación:

- Con el fin de elaborar legislación y programas de apoyo más pertinentes en materia de economía popular y solidaria, el Estado debería realizar una clasificación más detallada sobre las distintas entidades y personas naturales que componen este sector y sobre su aporte económico y productivo, puesto que aún no existe una base de datos oficial que permita evaluar de forma individual el desempeño económico de las organizaciones que lo componen; por lo tanto, la ayuda brindada por el Estado a este sector no necesariamente se adapta a las necesidades específicas de las instituciones que la reciben.
- El Estado debería plantear metas específicas de desarrollo del sector económico popular y solidario en el Plan Nacional del Buen Vivir para poder determinar de forma precisa el crecimiento de este sector, cuyos avances continúan presentando dificultades de medición para el Estado. No basta con invertir recursos públicos en el desarrollo de la EPS, también se debe evaluar los resultados que se desprenden de esta inversión.
- El Instituto de Economía Popular y Solidaria debería realizar una encuesta entre las organizaciones de EPS que han recibido ayuda estatal para determinar en qué medida este apoyo benefició a su organización y los problemas que persisten a pesar de la acción gubernamental. De esta forma, se optimizarían los recursos estatales puesto que la inversión estaría orientada hacia la obtención de resultados y no únicamente hacia el apoyo simbólico del sector.

- Considerando que la economía popular y solidaria se caracteriza por tener una naturaleza solidaria e incluyente, las instituciones estatales que la administran también deberían responder a estos principios permitiendo que la ciudadanía pueda acceder libremente a la información estadística existente con relación a este sector. Tanto la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria como el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria son instituciones herméticas que establecen barreras burocráticas para la obtención de informes y datos estadísticos relacionados a sus ámbitos de acción, lo cual limita el diálogo ciudadano con el Estado para la construcción de una economía social, solidaria y sostenible.
- Debido al hecho que gran parte de las poblaciones rurales no tienen acceso al internet, el gobierno debería realizar misiones de difusión territorial de las normativas existentes en materia de economía popular y solidaria para que las organizaciones que componen este sector tengan conocimiento de sus derechos y obligaciones. Esto permitiría que se incremente el número de instituciones de EPS cuyo accionar respeta el modelo de desarrollo del Estado.
- Pese a que bajo la modalidad de apoyo presupuestario, el país receptor no tiene la obligación de rendir cuentas del uso de los recursos concedidos al donante, éste debería rendir cuentas a la ciudadanía. En el marco del programa PASES, la Unión Europea evalúa el desempeño económico del país a través del cumplimiento de los indicadores macroeconómicos establecidos por éste para la ejecución de los desembolsos del programa. Sin embargo, la ciudadanía desconoce el uso asignado a estos fondos ya que no existe un documento público o un sitio web en el que se presente de forma detallada la distribución de estos fondos por el Estado. Por lo tanto, el Estado debería poner a la disposición de la ciudadanía, por medio de una página web, la distribución estatal de los fondos de los programas de apoyo presupuestario, para que exista mayor transparencia fiscal.
- El Ministerio de Finanzas debería presentar en su página web el plan anual de inversiones del Estado ya que esto incrementaría la transparencia de las cuentas fiscales y permitiría a la ciudadanía evaluar de qué manera se

benefician los diferentes sectores de la economía con el gasto estatal. A pesar de que esta información puede ser obtenida de forma física en este ministerio cuando se dispone de un alto nivel de jerarquía en la función pública, una persona independiente al sector público tiene un acceso limitado o nulo a este tipo de documento.

- Con el fin de mejorar la gestión nacional de los programas de apoyo presupuestario, la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional debería incrementar su coordinación con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo con relación a la información existente sobre estos programas puesto que en ciertos casos la información brindada por estas dos instituciones puede ser contradictoria.
- La veeduría ciudadana realizada al programa PASES debería ser publicada en la página web de la SENPLADES o de la Delegación de la Unión Europea para que la ciudadanía pueda conocer los avances realizados por el Estado con la ayuda de la Unión Europea. Esto no se aplica únicamente a los programas de cooperación de la Unión Europea, sino al conjunto de los programas de cooperación realizados bajo la modalidad de apoyo presupuestario puesto que esta operación incrementaría la transparencia de las acciones tanto del Estado como de sus cooperantes.
- Con el objetivo de conocer la distribución de los fondos asignados por la cooperación bajo la modalidad de apoyo presupuestario, el gobierno debería implementar una página web en la que se especifiquen los montos y la fecha de los desembolsos de los programas, haciendo hincapié en las metas macroeconómicas cumplidas para su ejecución. En el caso del PASES, la ciudadanía podría haber dispuesto de mayor información sobre el progreso estatal realizado en el establecimiento de un sistema económico social, solidario y sostenible. Estas recomendaciones deberían ser tomadas en cuenta para la segunda fase del programa PASES, acordada por el gobierno ecuatoriano y la Unión Europea en el año 2013.

BIBLIOGRAFÍA

Artículos de revistas

Revista Líderes. (2012, Junio). Hugo Jácome asumió la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. *Revista Líderes*. Recuperado de: http://www.revistalideres.ec/economia/Jacome-Superintendencia-Economia-Popular-Solidaria_0_713328686.html

Revista Líderes. (2013, Marzo). La economía popular y solidaria suma clientes y cartera. *Revista Líderes*. Recuperado de: http://www.revistalideres.ec/informe-semanal/ECONOMIA-POPULAR-suma-clientes-cartera-Ecuador-cooperativas_0_884911523.html

Artículos de periódicos

Andes. (2012, Enero 17). Indicador registra que se redujo la desigualdad económica en el Ecuador. *Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Suramérica - Andes*. Recuperado de <http://andes.info.ec/2009-2011.php/?p=132299>

Andes. (2013, Enero 23). Economía Popular y Solidaria aporta el 13% del PIB y genera el 64% de empleo a nivel nacional. *Agencia Pública de Noticias de Ecuador y Suramérica - Andes*. Recuperado de <http://www.andes.info.ec/es/econom%C3%ADa/econom%C3%ADa-popular-solidaria-aporta-13-pib-genera-64-empleo-nivel-nacional.html>

El Telégrafo. (2012, Octubre 30). Banco Central devuelve depósitos a acreedores de la banca cerrada. *El Telégrafo*. Recuperado de <http://www.telegrafo.com.ec/economia/item/banco-central-devuelve-depositos-a-acreedores-de-la-banca-cerrada.html>

El Telégrafo. (2012, Julio 7). La economía solidaria mueve más de \$ 3.500 millones en Ecuador. *El Telégrafo*. Recuperado de <http://www.telegrafo.com.ec/economia/item/la-economia-solidaria-mueve-mas-de-3500-millones-en-ecuador.html>

El Universo. (2012, Febrero 26). Ahorros y cartera crecen a mejor ritmo en cooperativas. *El Universo*. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/2012/02/27/1/1356/ahorros-cartera-crecen-mejor-ritmo-cooperativas.html>

El Universo. (2008, Octubre 21). Correa resaltó vigencia de la nueva Constitución. *El Universo*. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/2008/10/21/0001/8/AD082AACCAB946D486C14D52A73ED8D0.html>

Hoy. (2000, Enero 12). Dolarización. *Diario Hoy*. Recuperado de <http://www.hoy.com.ec/especial/dolar/dolar10.htm>

Hoy. (2000, Enero). Dolarización. *Diario Hoy*. Recuperado de <http://www.hoy.com.ec/especial/dolar/dolar21.htm>

Hoy. (2007, Julio 27). Cooperativas crecen en el país. *Diario Hoy*. Recuperado de <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/cooperativas-crecen-en-el-pais-273311.html>

Hoy. (2012, Junio 12). Ecuador reduce en casi 9 puntos porcentuales la pobreza entre las mujeres. *Diario Hoy*. Recuperado de <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/ecuador-reduce-en-casi-9-puntos-porcentuales-la-pobreza-entre-las-mujeres-550811.html>

La Hora. (2010, Noviembre 4). Las cajas comunales ganan terreno. *La Hora*. Recuperado de http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101042984/1/Las_cajas_comunales_ganan_terreno.html#.UbkXRvlg8Z4

Convenios

Comisión Europea. (2009). Convenio de Financiación entre la Comunidad Europea y la República del Ecuador - PASES -. Quito: PASES.

Comisión Europea. (2010). Addendum N1 al Convenio de Financiación Entre la Unión Europea y la República de Ecuador. Quito: PASES.

Disertaciones o tesis de grado

Aragón, G., Caballero, L., y Normand, J. (2000). *La incidencia e influencia económicas de las políticas del Fondo Monetario Internacional en el Ecuador* (Pregrado, Escuela Superior Politécnica del Litoral, Guayaquil). Recuperado de http://www.cib.espol.edu.ec/Digipath/D_Tesis_PDF/D-20704.pdf

Muñoz, A. (2011). *Apoyo presupuestario de la Unión Europea al Ecuador* (Maestría, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito). Recuperado de <http://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/2599/1/TESINA%20ALEXANDRA%20MU%C3%91OZ.pdf>

Santana, Y. (2005). *El rol del Fondo Monetario Internacional en el desarrollo de la economía ecuatoriana* (Maestría, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito). Recuperado de <http://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/2603/1/EL%20ROL%20DEL%20FONDO%20MONETARIO%20INTERNACIONAL%20EN%20EL%20DESARROLLO%20DE%20LA%20ECONOMIA%20ECUATORIANA.pdf>

Valladolid, C.A. (2012). *Análisis a la cooperación Unión Europea-Ecuador en el ámbito educativo: PAPDE 2006-2010* (Grado).

Entrevistas

Ruiz, M. J. (17 de Mayo de 2013). Licenciada Multilingüe en Negocios y Relaciones Internacionales. Analista de la Dirección Nacional de Estadísticas y Estudios de la EPS y la SFPS, (2013). La difusión de las instituciones de EPS en el Ecuador y su incidencia en la Economía.

Guerrero, B. Economista. Coordinadora del programa PASES en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, (2013). Resultados del programa PASES.

Informes

Acosta, A., Falconí, F., & Jácome, H. (2006, Enero). *¿Qué pasa si Ecuador no firma el Tratado de Libre Comercio?* Flacso. Recuperado de <http://www.flacso.org.ec/docs/i24varios.pdf>

Alberto, A., & José, J. (2000). *Dolarización - Informe Urgente*. Recuperado de https://www.flacso.org.ec/biblio/shared/biblio_view.php?bibid=10210&tab=opac

APC (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia). (2011). Recuperado de http://www.apccolombia.gov.co/recursos_user/Nuestros%20Eventos/Apoyo%20Presupuestario%20Delegacion%20de%20la%20Union%20Europea.pdf

Banco Mundial. (2005, Mayo). *Pobreza en Ecuador*. Recuperado de http://siteresources.worldbank.org/INTENBREVE/Newsletters/20608506/May05_71_PovEC_SP.pdf

BCE (Banco Central del Ecuador). (2001, Marzo). *La dolarización en el Ecuador un año después*. Recuperado de <http://www.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Notas/Dolarizacion/pdf/Cabezas%20et%20al.pdf>

Campo et al. (2004). *Crecimiento y desigualdad*. Recuperado de <http://web.usal.es/~anisi/Modelizacion%20II/Laura/trabajos/crecimiento%20y%20desigualdad.pdf>

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2005, Noviembre). *Redes e institucionalización en Ecuador. Bono de Desarrollo Humano*. Recuperado de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/23294/lcl2405e.pdf>

EEAS. (2011). *La Cooperación Unión Europea - México; herramientas para un mejor futuro*. Recuperado de http://eeas.europa.eu/delegations/mexico/documents/projects/folleto_cooperacion_2011_en.pdf

Espinoza, R. (2000). *La crisis económica financiera ecuatoriana de finales de siglo y la dolarización*. Universidad Andina Simón Bolívar. Recuperado de http://memoriacrisisbancaria.com/www/articulos/Roque_Espinoza_Crisis_bancaria.pdf

IEPS (Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria). (2011). *Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria*. Recuperado de <http://www.ieps.gob.ec/web/images/PUBLICACIONES/Agenda.pdf>

IEPS (Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria). (2012). *Boletín Estadístico N°1 - Dimensionamiento de la EPS y su aporte a la economía nacional*. Recuperado de <http://www.ieps.gob.ec/web/images/internas/Crifras%20de%20EPSb.pdf>

Ministerio de Finanzas. (2012). *Rendición de cuentas 2011*. Recuperado de <http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Rendici%C3%B3n-de-Cuentas-2011.pdf>

OCDE. (2008). *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra*. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>

Perez, J., y Radrigán, M. (2006). *La economía social en Iberoamérica - Un acercamiento a su realidad. Volumen 2*. Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa. Recuperado de http://www.ciriec.es/ES_Iberoamerica-vol2.pdf

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2012, Noviembre). *Ecuador: economía y finanzas populares y solidarias, para el Buen Vivir*. Recuperado de <http://www.pnud.org.ec/art/frontEnd/images/objetos/2012%20Ecuador%20Econom%C3%ADa%20y%20finanzas%20populares%20y%20solidarias%20para%20el%20buen%20vivir.pdf>

UASB (Universidad Andina Simón Bolívar). (2009). *Mercado laboral ecuatoriano*. Recuperado de http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/381/File/MERCADO%20LABORAL%20ECUATORIANO%201990-2009____.pdf

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). (2010). *Nacionalidades y Pueblos Indígenas, y políticas interculturales en Ecuador: Una mirada desde la educación*. Recuperado de http://www.unicef.org/ecuador/nacionalidades_y_pueblos_indigenas_web_Parte1.pdf

SENPLADES. (2013, Marzo 20). *Logros de la Revolución Ciudadana y Cumplimiento de los indicadores Macroeconómicos - PASES*. Quito: Senplades.

SENPLADES. (2009). *Programa de Apoyo al Sistema Económico Social, Solidario y Sostenible - Apoyando al Buen Vivir*. Quito: Senplades.

SETECI. (2013, Enero). *Mapeo de la CI en el ámbito de la Economía Popular y Solidaria*. Quito: Secretaría Técnica de Cooperación Internacional.

Libros

Gastambide, A. (2010). *El camino hacia la dolarización en Ecuador*. Ecuador, Quito: FLACSO - Ecuador.

- Herrera, G. (2008). *Ecuador: La migración internacional en cifras*. Ecuador, Quito: Flacso - Ecuador.
- Sen, A. (1998). *Bienestar, justicia y mercado*. Barcelona, España: Ediciones Paidós Ibérica S.A.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Bogotá, Colombia: Editorial Planeta Colombiana S.A.
- Sen, A. (1999). *La libertad individual como compromiso social*. Quito, Ecuador: Editorial Abya-Yala.
- Sen, A., & Nussbaum, M. (1996). *La calidad de vida*. México D.F., México: Fondo de Cultura Económica.

Páginas web

- AECID. (2011). *Distintos instrumentos en la modalidad de ayuda programática*. Recuperado de <http://www.aecid.es/es/que-hacemos/ayuda-programatica/Instrumentos/>
- Asamblea Nacional. (2008, Julio 24). *Constitución del Ecuador*. Recuperado de <http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/Constitucion-2008.pdf>
- AT PASES. (2013). *Asistencia Técnica PASES*. Recuperado de <http://atpasesecuador.blogspot.com/search/label/Talleres%20-%20Foros%20-%20Seminarios%20en%20Marcha>
- Banco Mundial. (2011). *Crecimiento del PIB (% anual)*. Recuperado de <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?page=1>
- Banco Mundial. (2011). *PIB per cápita (US\$ a precios constantes de 2000)*. Recuperado de <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD?page=1>
- Banco Mundial. (2012). *Indicadores del desarrollo mundial - Ecuador*. Recuperado de <http://datos.bancomundial.org/pais/ecuador>
- Banco Mundial. (2012). *Índice de Gini*. Recuperado de <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>
- BCE (Banco Central del Ecuador). (2000). *Dolarización*. Recuperado de <http://www.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Notas/Dolarizacion/dolarizar.html>
- BCE (Banco Central del Ecuador). (2007). *IE Mensual*. Recuperado de <https://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCkQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.bce.fin.ec%2Fdocumentos%2FPublicacionesNotas%2FCatalogo%2FIE%2FMensual%2Fm1870%2FIEM-423.xls&ei=43qjUcn9NljE4AO1pIDICQ&usq=AFQjCNFvbKMxP1EZD9HtwSv6-cuc4Xina>

- BCE (Banco Central del Ecuador). (2012, Diciembre). Estadísticas Macroeconómicas - Presentación estructural 2012. Recuperado de <http://www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000019>
- CAEI (Centro Argentino de Estudios Internacionales). (2007). *Crisis de Ecuador 2000: La Dolarización y los Indígenas*. Recuperado de <http://www.caei.com.ar/sites/default/files/al-19.pdf>
- CAN. (2013). *Relaciones externas - Unión Europea*. Recuperado de <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=113&tipo=TE&title=union-europea>
- CAN. (2013). *Somos Comunidad Andina*. Recuperado de <http://www.comunidadandina.org/Quienes.aspx>
- CDES (Observatorio de Derechos Colectivos). (2012, Febrero 13). *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario*. Recuperado de https://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDEQFjAB&url=http%3A%2F%2Fobservatorio.cdes.org.ec%2Fdocumentos%2Fdoc_download%2F984-ley-organica-de-la-economia-popular-y-solidaria-y-del-sector-financiero-popular-y-solidario&ei=laj
- CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs). (2011, Septiembre 16). *Gustavo Noboa Bejarano*. Recuperado de http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/ecuador/gustavo_noboa_bejarano
- CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs). (2013, Marzo 5). *Lucio Gutiérrez Borbúa*. Recuperado de http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/ecuador/lucio_gutierrez_borbua
- CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs). (2013, Abril 8). *Rafael Correa Delgado*. Recuperado de http://www.cidob.org/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/ecuador/rafael_correa_delgado
- Comisión Europea. (2007, Octubre 4). *Ecuador - Documento de estrategia país 2007-2013*. Recuperado de http://eeas.europa.eu/ecuador/csp/07_13_es.pdf
- Delegación de la Unión Europea en Honduras. (2011, Octubre 10). *Unión Europea promueve el conocimiento del Apoyo Presupuestario en el marco de su cooperación al desarrollo con Honduras (10/10/2011)*. Recuperado de http://eeas.europa.eu/delegations/honduras/press_corner/all_news/news/2011/20111007_es.htm
- Delegación de la Unión Europea para Ecuador. (2013). *Cooperación al desarrollo*. Recuperado de http://eeas.europa.eu/delegations/ecuador/eu_ecuador/development_cooperation/index_es.htm

- Delegación de la Unión Europea para el Ecuador. (2013). *Relaciones políticas y económicas*. Recuperado de http://eeas.europa.eu/delegations/ecuador/eu_ecuador/political_relations/index_es.htm
- Diario Oficial de la Unión Europea. (1992, Febrero 25). *Reglamento (CEE) nº 443/92 del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992R0443:ES:HTML>
- Diario Oficial de la Unión Europea. (2006, Febrero 24). *Le Consensus Européen pour le Développement*. Recuperado de http://ec.europa.eu/development/center/repository/european_consensus_2005_fr.pdf
- Diario Oficial de la Unión Europea. (2007, Noviembre 28). *El consenso europeo sobre desarrollo*. Recuperado de http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12544_es.htm
- Diario oficial de la Unión Europea. (2010, Marzo 30). *Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:020:es:PDF>
- Dubois, A. (2013). *Diccionario de Ayuda Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Recuperado de <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/25>
- EEAS (Servicio Europeo de Acción Exterior). (2007, Mayo 23). *Memorandum de entendimiento entre la Comisión Europea y Ecuador relativo al programa indicativo para el período 2007-2013*. Recuperado de http://eeas.europa.eu/delegations/ecuador/documents/eu_ecuador/pol_eu-ecuador_003_es.pdf
- EEAS. (2013, Julio 31). *Relaciones de la UE con América Latina*. Recuperado de http://www.eeas.europa.eu/la/index_es.htm
- Europa. (2009). *Traité de Lisbonne*. Recuperado de http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_fr.htm
- Europeaid. (2012, Febrero 17). *Aide extérieure et Amérique Latine*. Recuperado de http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/index_fr.htm
- Europeaid. (2012, Febrero 17). *Coopération par pays avec l'Amérique Latine*. Recuperado de http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/country-cooperation/index_fr.htm
- Europeaid. (2012, Febrero 17). *Instruments géographiques*. Recuperado de http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/geographic_fr.htm
- Europeaid. (2012, Febrero 17). *Fonds européen de développement (FED)*. Recuperado de http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/edf_fr.htm

- Europeaid. (2012, Agosto 9). *Évaluer la qualité de l'aide extérieure*. Recuperado de http://ec.europa.eu/europeaid/how/ensure-aid-effectiveness/quality-support-groups_fr.htm
- Europeaid. (2012, Febrero 17). *Instrument de financement de la coopération au développement (ICD)*. Recuperado de http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci_fr.htm
- Europeaid. (2012, Octubre 17). *Instrument européen de voisinage et de partenariat*. Recuperado de http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/enpi_fr.htm
- Europeaid. (2012, Febrero 17). *Le consensus européen pour le développement*. Recuperado de http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/european-consensus/index_fr.htm
- Europeaid. (2012, Febrero 17). *Programmes et instruments thématiques*. Recuperado de http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/thematic_fr.htm
- Europeaid. (2013, Enero 25). *Comment nous assurons l'efficacité de l'aide*. Recuperado de http://ec.europa.eu/europeaid/how/ensure-aid-effectiveness/index_fr.htm
- IEPS (Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria). (2013, Enero 24). *Destacan impacto creciente de economía popular en Ecuador*. Recuperado de http://ieps.gob.ec/web/index.php?option=com_content&view=article&id=681:destacan-impacto-creciente-de-economia-popular-en-ecuador&catid=23
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). (Marzo de 2012). *Últimos datos de pobreza en el Ecuador*. Recuperado de http://www.inec.gob.ec/inec/index.php?option=com_remository&Itemid=420&func=startdown&id=1250&lang=es
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). (Abril de 2013). *Ecuador en cifras - Canasta familiar*. Recuperado de <http://www.ecuadorencifras.com/cifras-inec/canastaFamiliar.html#tpi=348>
- Koeb, E. (2008). *Les implications du Traité de Lisbonne sur les relations entre l'UE et les pays en développement*. Recuperado de http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Fr_Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Fr_Content/Content.nsf/0/bfb85f32791aa5a4c1257439003d947a?OpenDocument
- Larrea, C. (2008). *Dolarización, crisis y pobreza en el Ecuador*. Universidad Andina Simón Bolívar. Recuperado de <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/File/pdfs/DOCENTES/CARLOS%20LARREA/LarreaDolarizacionfinal06.pdf>
- Llistar, D. (2002, Noviembre). *Observatorio de la Deuda en la Globalización - El qué, el quién, el cómo y el por qué del Consenso de Washington*.

Recuperado de <http://www.odg.cat/documents/publicacions/CW-David-NOV02.pdf>

- MCDS (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social). (2012, Octubre 31). *Regulación para la adecuación de estatutos de cooperativas y asociaciones EPS*. Recuperado de http://www.desarrollosocial.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/02/1_RESOLUCION_MCDS-EPS-001-2012.pdf
- MCDS (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social). (2012, Noviembre 13). *Regulación por la que se fija el capital social y el fondo social iniciales para la constitución de asociaciones EPS y organizaciones comunitarias*. Recuperado de http://www.desarrollosocial.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/02/2_RESOLUCION_MCDS-EPS-002-2012.pdf
- MCDS (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social). (2012, Octubre 15). *Regulación para la adecuación de estatutos de cooperativas de ahorro y crédito*. Recuperado de http://www.desarrollosocial.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/02/1_RESOLUCION_JR-STE-2012-001.pdf
- MCDS (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social). (2012, Octubre 29). *Regulación para la segmentación de las cooperativas de ahorro y crédito*. Recuperado de http://www.desarrollosocial.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/02/3_RESOLUCION_JR-STE-2012-003.pdf
- MCDS (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social). (2012, Diciembre 26). *Regulación general*. Recuperado de http://www.desarrollosocial.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/02/4_REGULACION_JR-STE-2012-004.pdf
- MCDS (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social). (2013, Abril 5). *Regulación para fijar niveles de las cooperativas de la economía popular y solidaria*. Recuperado de <http://www.desarrollosocial.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/06/3-RESOLUCIO%CC%81N-No.-MCDS-EPS-003-2013.pdf>
- MCDS (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social). (2013). *¿Qué es la Economía Popular y Solidaria?*. Recuperado de <http://www.desarrollosocial.gob.ec/economia-popular-y-solidaria/>
- MCDS (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social). (2013, Marzo 19). *Regulación de cronograma de cumplimiento de adecuación de estatutos de cooperativas de ahorro y crédito y corporaciones*. Recuperado de <http://www.desarrollosocial.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/04/5-REGULACIO%CC%81N-No.-JR-STE-2013-005.pdf>
- MCDS (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social). (2013, Marzo 19). *Regulación para apertura y cierre de oficinas y horario de atención al público de las cooperativas de ahorro y crédito*. Recuperado de

<http://www.desarrollosocial.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/04/7-RESOLUCIO%CC%81N-No.-JR-STE-2013-006.pdf>

- MCDS (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social). (2013, Junio 27). *Resolución sobre moratoria para establecer otorgamiento de personalidad jurídica a entidades asociativas o solidarias cajas y bancos comunales y cajas de ahorro*. Recuperado de http://www.desarrollosocial.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/07/resolucion_jr-2013-008.pdf
- MCDS (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social). (2013, Junio 27). *Resolución para entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales*. Recuperado de http://www.desarrollosocial.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/07/resolucion_jr-2013-009.pdf
- Nelms, T. (2012, Agosto 20). *De la Economía Social y Solidaria hacia la Economía Popular y Solidaria*. Recuperado de http://www.economiasolidaria.org/noticias/el_proyecto_de_imaginar_una_economia_popular_y_solidaria_en_el_ecuador
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). (2005). *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*. Recuperado de <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/declarationdeparissurlefficacitedelaidede.htm>
- OCDE. (2011). *Alianza de Busan para la Cooperación al Desarrollo*. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf>
- OCDE. (2013). *Le Comité d'aide au développement*. Recuperado de <http://www.oecd.org/fr/cad/lecomitedaideaudeveloppement.htm>
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). (2013). *Objetivos de Desarrollo del Milenio - Antecedentes*. Recuperado de <http://www.un.org/es/millenniumgoals/bkgd.shtml>
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2011). *Objetivos de desarrollo del milenio*. Recuperado de <http://www.pnud.org.ec/odm/index.htm>
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Recuperado de <http://plan2007.senplades.gob.ec/>
- SENPLADES. (2009). *Objetivo 11: Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible*. Recuperado de <http://plan.senplades.gob.ec/politicas-y-estrategias11>
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). (2009). *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*. Recuperado de <http://plan.senplades.gob.ec/presentacion>
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). (2009). *Plan Nacional para el buen Vivir 2009-2013*. Recuperado de <http://www.planificacion.gob.ec/wp->

content/uploads/downloads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir_(version_resumida_en_espanol).pdf

- SENPLADES. (2012, Septiembre 21). *100 Logros de la Revolución Ciudadana*. Recuperado de <http://www.planificacion.gob.ec/conozca-los-100-logros-mas-importantes-de-la-revolucion-ciudadana/>
- SEPS (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria). (2011, Mayo 10). *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario*. Recuperado de http://www.seps.gob.ec/c/document_library/get_file?uuid=4d879bbc-2bbc-47db-a27d-09642ef8a0c7&groupId=10157
- SEPS (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria). (2012, Octubre). *Boletín de Coyuntura N°1 - El Sector Económico Popular y Solidario en Ecuador*. Recuperado de http://www.seps.gob.ec/c/document_library/get_file?uuid=22db6c32-7709-4c72-b12e-0de1b168cb5b&groupId=10157
- SEPS (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria). (2012, Febrero 27). *Reglamento a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria*. Recuperado de http://www.seps.gob.ec/c/document_library/get_file?uuid=dda0d545-4998-4b61-9bd9-7185090766ef&groupId=10157
- SEPS (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria). (2013, Mayo). *Boletines mensuales - cooperativas segmento 4*. Recuperado de http://www.seps.gob.ec/web/guest/boletines_mensuales
- SETECI (Secretaría Técnica de Cooperación Internacional). (2013, Febrero 18). *9.4 millones de euros se destinan a la economía popular y solidaria*. Recuperado de http://www.seteci.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=351:9-4-millones-de-euros-se-destinan-a-la-economia-popular-y-solidaria&catid=21&Itemid=152
- SIISE (Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador). (2000). *Tasa de desempleo*. Recuperado de <http://www.siise.gob.ec/siiseweb/siiseweb.html?sistema=2#>
- SIISE (Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador). (2009). *Tasa de desempleo*. Recuperado de <http://www.siise.gob.ec/siiseweb/siiseweb.html?sistema=2#>
- SIISE (Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador). (2011). *Crecimiento anual del PIB*. Recuperado de http://www.siise.gob.ec/Indicadores_Prioritarios/fichas/ficindex_Y002.htm
- SIISE (Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador). (2012). *Extrema pobreza por ingreso*. Recuperado de http://www.siise.gob.ec/Indicadores_Prioritarios/fichas/ficindex_P004.htm

SIISE (Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador). (2013). *Extrema pobreza por NBI*. Recuperado de http://www.siise.gob.ec/Indicadores_Prioritarios/fichas/ficindex_P002.htm

SIISE (Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador). (2013). Tasa de desempleo. Recuperado de <http://www.siise.gob.ec/siiseweb/siiseweb.html?sistema=2#>

ANEXO 1

Indicadores del Programa de Apoyo al Sistema Económico Social, Solidario y Sostenible en relación al Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013

Indicadores de gestión de las finanzas públicas Ë Tramos Fijos

METAS	INDICADOR	2009	2010	2011	2012	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
		(Línea de Base)				
Aumento del peso de la inversión en el gasto total	1. Inversión pública / Gasto Total del Presupuesto del Gobierno Central	38,36%	38,36%	39,00%	39,50%	Ministerio de Finanzas, Banco Central del Ecuador
Bajo nivel de endeudamiento externo (servicio de la deuda pública)	2. Servicio de la deuda pública / Presupuesto del Gobierno Central	8,56%	10,80%	12,50%	10,50%	Banco Central, Ministerio de Finanzas, SENPLADES

Indicador de gestión de las finanzas públicas Ë Tramo Fijo en apoyo al Ministerio de Finanzas

METAS	INDICADOR	2009	2010	2011	2012	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
		(Línea de Base)				
Engarzar los procesos de planificación con la presupuestación. Unificación de los diversos cuerpos legales sobre las finanzas públicas	3. Código de Planificación y Finanzas Públicas del Ecuador	El marco legal de las finanzas públicas se presenta fraccionado y disperso. Se continúan las reformas legales asociadas al ámbito fiscal. Se elabora el PEFA.	Se construye, analiza, evalúa y discute el "Código de Planificación y Finanzas Públicas" del Ecuador. Se envía el Código al ejecutivo con fuerza de ley para el análisis y respectivo trámite.	-	-	En la construcción del Código participan el Ministerio de Finanzas, la SENPLADES, el Ministerio de Coordinación Política Económica, etc. MdeF, MCPE, SENPLADES, Asamblea Nacional.

Indicadores relativos a las políticas del Í Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013Î / Objetivo 11 Ë Tramos Variables

METAS	INDICADOR	2009	2010	2011	2012	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
		(Línea de Base)				
Reducción de la Pobreza por ingresos Nacional -Urbano	4. Porcentaje de pobreza por Ingresos Nacional - Urbano	24,99%	22,50%	22,00%	21,50%	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC
Aumento de la Tasa de Ocupación Plena	5. Tasa de ocupación plena	38,83%	40,50%	41,50%	42,50%	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, Encuestas de empleo
11.1. Impulsar una economía endógena para el Buen Vivir, sostenible y territorialmente equilibrada, que propenda a la garantía de derechos y a la transformación, diversificación y especialización productiva a partir del fomento a las diversas formas de producción.	6. Monto Total de exportaciones industriales no petroleras (en millones de dólares FOB)	\$ 2.647,92	\$ 2.664,00	\$ 2.801,00	\$ 2.938,00	Estadísticas del Banco Central del Ecuador. Ministerios Coordinadores
11.2. Impulsar la actividad de las pequeñas y medianas unidades económicas asociativas y fomentar la demanda de los bienes y servicios que generan.	7. Participación de las MIPYMES en el monto de compras públicas	41,60%	45,00%	48,00%	51,00%	SENPLADES - INCOP
Desarrollo de un sistema integrado de indicadores económicos-productivos, dentro del Sistema Nacional de Información (SNI)	8. Sistema Integrado de Indicadores económicos, productivos elaborado y aplicado	Diseño y elaboración piloto del sistema integrado de indicadores económico-productivos.	Portales estratégicos del Ministerio Coordinador de la Política Económica y de la Producción, Empleo y Competitividad	Indicadores económicos-productivos del PNBV en los Portales Estratégicos de los Ministerios Coordinadores de: la Política Económica y de la Producción	Actualización automática de los indicadores económicos-productivos del PNBV en los Portales Estratégicos de los Ministerios Coordinadores de: la Política Económica y de la Producción	SENPLADES, Ministerio Coordinador de la Política Económica y Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad.

Fuente: Delegación de la Unión Europea
Elaborado por: Romina Palacios Hidalgo