REGULACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ECUADOR

Análisis desde la Academia

Autores:

Patricio Sánchez Cuesta | Eduardo Zurita Moreano | Mauricio Zurita Vaca
Mauricio Rivera Poma | Wilman Carrillo Pulgar | María Gabriela González

GCPI/Unach

REGULACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ECUADOR

Análisis desde la Academia

GCPI/Unach

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO

Rector

Ph.D. Gonzalo Nicolay Samaniego Erazo

Vicerrectora Académica

Ph.D. Ángela Calderón Tobar

Vicerrector de Investigación, Vinculación y Posgrado

Ph.D. Lexinton Cepeda Astudillo

Vicerrectora Administrativa

Ph.D. Anita Ríos Rivera

Comité Editorial:

Presidente: Ph.D. Lexinton Cepeda Astudillo;

Secretaria: Ing. Sandra Zúñiga Donoso.

Miembros: Ph.D. Margarita Pomboza Floril; Ph.D. Gerardo Nieves Loja; Ph.D. Carmen Varguillas Carmona; Ph.D. Cristhy Jiménez Granizo; Ph.D. Víctor Julio García; Msc. Clara Mayorga Mazón; Ph.D. Diego Pinilla Rodríguez.

Título de la obra: Regulación Económica y Políticas Públicas en el Ecuador, Análisis desde la Academia.

Nombres de los autores: Eco. Eduardo Zurita M.; Eco. Patricio Sánchez C.; Eco. Mauricio Zurita V.; Eco. María Gabriela González B.; Eco. Wilman Carrillo P.; Eco. Mauricio Rivera P.

© UNACH, 2020

Ediciones: Universidad Nacional de Chimborazo (UNACH)

Diseño Gráfico: UNACH

Primera edición – julio 2020

Riobamba - Ecuador

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el medio, sin la anuencia por escrito del titular de los derechos.

ISBN: 978-9942-935-95-3

ISBN: 978-9942-935-96-0 (DIGITAL)

DOI: <https://doi.org/10.37135/u.editorial.05.08>

Registro Biblioteca Nacional

Depósito legal: 058424

REGULACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ECUADOR

Análisis desde la Academia

Autores:

Eco. Eduardo Zurita M.

Eco. Patricio Sánchez C.

Eco. Mauricio Zurita V.

Eco. María Gabriela González B.

Eco. Wilman Carrillo P.

Eco. Mauricio Rivera P.

Índice

PRÓLOGO	9
POLÍTICA REGULATORIA EN EL ECUADOR 1940 - 2017.....	13
POLÍTICA PÚBLICA, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EQUIDAD EN EL ECUADOR.....	79
REGULACIÓN ECONÓMICA EN EL SECTOR DE LAS MICROFINANZAS EN EL ECUADOR	131
LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA DEL ECUADOR DESDE EL ENFOQUE NEOINSTITUCIONALISTA	206
REGULACIÓN AMBIENTAL EN EL ECUADOR: EL CASO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS	273
REFLEXIONES FINALES	308

PRÓLOGO

REGULACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ECUADOR. UN ANÁLISIS DESDE LA ACADEMIA

El tema de la regulación económica y las políticas públicas ha sido y es de enorme interés para gobiernos, empresas y el ciudadano en general. Los gobiernos adoptaron la responsabilidad de imponer restricciones a las fallas del mercado que ocurren en las economías, a fin de garantizar un mejor y mayor acceso a los bienes y servicios ofrecidos por las empresas que, en algunos casos, son afectadas por las regulaciones y en otros resultan ser beneficiadas de las mismas.

La regulación por parte de los gobiernos es una de las características principales de las economías modernas. Los mercados están sometidos a distintas reglas que afectan su funcionamiento y, el de las empresas que en ellos actúan. A medida que las economías se desarrollan, las fallas del mercado imponen restricciones al funcionamiento de la economía que requieren ser atendidas, a fin de aprovechar todo su potencial. Por tanto, conocer los instrumentos regulatorios disponibles y entender cuáles son sus efectos sobre los mercados son la clave para el adecuado diseño de las políticas públicas. Asimismo, no solo hay que regular cuando es requerido, sino que hay que hacerlo de forma adecuada y por esto se implementan cierto tipo de políticas públicas en diversos sectores de la economía, con

la finalidad de lograr que el mayor número de personas se beneficien.

El presente libro es resultado de varios trabajos elaborados por docentes de la carrera de Economía de la Universidad Nacional de Chimborazo, que tienen por objeto examinar de forma profunda aspectos de la regulación económica y las políticas públicas en el Ecuador. Esta recopilación estudia estos temas desde la visión académica de sus autores, con la finalidad de ser una fuente de consulta e información sencilla y útil para quienes estén interesados en los temas aquí desarrollados.

El primer trabajo que tiene como autor a Wilman Carrillo, «Política regulatoria en el Ecuador, 1940 - 2017», se elabora una revisión de los procesos de regulación económica que han emprendido diferentes gobiernos. El estudio se desarrolla en cuatro períodos históricos, 1945- 1979, que se caracterizan por una gran inestabilidad política. En la siguiente fase, se estudia el período 1980 al 1987, período en el que se instala una nueva democracia y una aparente estabilidad política. El siguiente período de estudio, 1988 al 2006, se caracteriza por la sucesión de gobiernos democráticos con alguna estabilidad económica.

Finalmente, el trabajo concluye con el análisis de la regulación económica entre el año 2007 al 2017, período de gobierno de Rafael Correa D.

El segundo trabajo, «Política pública, crecimiento económico y equidad en el Ecuador», es escrito por María

María Gabriela González y Eduardo Zurita. Los autores hacen un análisis de las políticas públicas que constituyen una alternativa de mejora a las condiciones de vida de las personas, y como pueden ser un instrumento de aumento en la distribución de la riqueza. Se describe la normativa de las principales políticas públicas establecidas por cada ámbito del sistema nacional de inclusión y equidad social. Posteriormente se aplica el método hipotético deductivo para estudiar la relación cuantitativa existente entre el PIB per cápita, indicador que mide el crecimiento económico de un país, y el coeficiente de Gini, índice que determina el grado de desigualdad que existe en una economía.

La tercera investigación está desarrollada por Mauricio Rivera y se titula «Regulación económica en el sector de las microfinanzas en el Ecuador». Este trabajo inicia con una revisión teórica sobre los aspectos económicos de la regulación, en particular, la regulación concerniente al sistema financiero y microfinanciero, que aborda sus fallos de mercado. En una segunda parte, se realiza un análisis de los distintos cuerpos legales que regulan las microfinanzas en el país, con especial énfasis en la Ley de Economía Popular y Solidaria.

Patricio Sánchez Cuesta, en su trabajo: «La economía social y solidaria del Ecuador desde el enfoque neoinstitucionalista», desarrolla un estudio de las distintas teorías económicas neoinstitucionalistas, a partir de las cuales se presenta una descripción de la estructura formal y regulatoria de las instituciones en el Ecuador, dentro de un modelo de desarrollo de economía social,

poniendo especial énfasis en la regulación hacía el sector cooperativista, controlado por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria del Ecuador.

El último capítulo, «Regulación ambiental en el Ecuador: el caso de los recursos hídricos», elaborado por Mauricio Zurita Vaca, presenta una revisión de la literatura y de las leyes que norman el proceso regulatorio ambiental, realizando un análisis comparativo entre los cuerpos normativos existentes, desde una perspectiva macro, para llegar a un análisis micro del sector hídrico. Creemos que el presente libro permitirá conocer y profundizar en el tema de la regulación económica y de las políticas públicas. Esperamos que los distintos lectores sepan apreciar el esfuerzo realizado en todas las investigaciones.

Mauricio Rivera P.

Editor

POLÍTICA REGULATORIA EN EL ECUADOR, 1940 - 2017

1. INTRODUCCIÓN

Después de las dos últimas dictaduras militares en el Ecuador, la primera encabezada por el jefe de las Fuerzas Armadas, General Guillermo Rodríguez Lara, quien gobernó desde febrero 1972, hasta enero 1976; y la segunda formada por una Junta Militar que ejerció de facto la Jefatura de Estado y de Gobierno desde 1976 hasta 1979, y que es considerada la última dictadura en la historia política del Ecuador (Branly, 2006); el país comenzó a experimentar ingentes cambios estructurales en los ámbitos de la política, la economía, la sociedad, la demografía, la cultura, o en su sistema económico. Estos últimos, produjeron en la sociedad ecuatoriana una profunda evolución en sus niveles de ingreso, nivel de vida, nivel cultural, etc. Estos cambios fueron impulsados por una sociedad que se cansó de soportar las injusticias sociales o gobiernos de facto.

El período que se propone de análisis, comprende la segunda mitad del siglo XX y las dos primeras décadas del siglo XXI. En este período, se han sucedido una serie de gobiernos de diferentes cortes y estilos, que adoptaron para apuntalar la economía, diferentes posturas teórico-políticas, como la clásica, neoclásica, liberal, capitalista, social demócrata, neoliberal, socialista del siglo XXI, o radical socialista que trata de converger de cualquier manera hacia el comunismo. Es necesario preguntarse si estas transformaciones son el producto de la misma dinámica social, de las acciones de los gobiernos que se sucedieron a lo largo de la vida republicana del país, producto de las transformaciones sociales, de las luchas de la clase obrera, de la lucha campesina, de la influencia externa, del descontento social, de la profundización de la desigual, de fallas en la economía, de aspectos extraordinarios como el boom petrolero, el desarrollo tecnológico, o de factores que aún no se han podido determinar (Ayala, 2016).

El descontento social, el reparto desigual de la riqueza, la palabra no cumplida de los gobernantes, la miseria, los altos índices de desnutrición, los altos niveles de analfabetismo, la marginalidad, la falta de empleo; es el escenario ideal para el surgimiento de líderes «salvadores» que prometen solucionar los ingentes problemas que tiene la población vulnerable. Oportunistas que con base en lenguajes bien estructurados, convencen y comprometen el apoyo de las clases populares para poder llegar al poder y gobernar según su conveniencia.

El presente trabajo tiene como objetivo investigar las diferentes políticas económicas regulatorias implementadas por los distintos gobiernos, desde el advenimiento de la democracia en el Ecuador en 1979, hasta el gobierno de Rafael Correa Delgado. Para cumplir este objetivo se utilizará como base fundamental la bibliografía existente, así como el análisis de series estadísticas, tomadas del Banco Mundial y del Banco Central del Ecuador, con la intención indagar que paso en estos períodos y su incidencia en el desarrollo económico del Ecuador.

2. MATERIALES Y MÉTODOS

La investigación es de tipo cualitativa y cuantitativa, descriptiva, trasversal, y de análisis documental, en la cual se identifica y contrasta la información proveniente de diferentes fuentes secundarias de los diferentes gobiernos que se han sucedido en el Ecuador; desde las dos últimas dictaduras militares (1972-1979) hasta terminar con el análisis de la década gobernada por Rafael Correa Delgado (2007-2017).

Se utilizarán datos de fuente secundaria tomadas del Banco Mundial, Banco Central del Ecuador, Constitución Política del Ecuador, leyes orgánicas, reglamentos, decretos, libros revistas, páginas web, informes, etc. Se comparan también diferentes variables macroeconómicas tales como el Producto Interno Bruto, el PIB per cápita, el consumo, la escolaridad, etc. Se presentan tablas resumen y gráficos estadísticos con su explicación en cada uno de ellos.

3. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

Se presentan algunos planteamientos teóricos que ayudarán a entender de mejor manera la explicación que se intenta dar sobre la política regulatoria, la forma de gobierno, el sistema económico, el desarrollo económico y los resultados de la política pública implementada.

3.1. SISTEMA ECONÓMICO

El Ecuador ha experimentado a lo largo de su historia republicana, sistemas económicos diversos, experimentando muchas de las veces sistemas adaptados de países hegemónicos y/o sistemas de desarrollo endógenos. El país ha experimentados regímenes de corte populistas, dictaduras militares, gobiernos neoliberales, capitalistas, social demócratas, de izquierda, de derecha, de ultra derecha y socialistas. Cada uno de estos gobiernos trató de aplicar de buena forma sus planes y programas de gobierno, basados o no en sus convicciones ideológicas y dogmáticas, a favor de las grandes mayorías populares; aplicando reformas estructurales y de forma al Estado ecuatoriano, con la idea de reestructurar, corregir y regular los desequilibrios macroeconómicos, a través de la implementación de una política pública adecuada.

Se entiende por sistema económico, aquel mecanismo sistémico implementado para regular las actividades económicas, el intercambio resultante de la compra y venta de los productos generados por el ser humano u obtenidos

de la naturaleza. El sistema económico, sin embargo, no se limita exclusivamente a cuestiones económicas o comerciales, si no que en muchos sentidos traspasa esas fronteras para también incluir conceptos sociales, políticos y culturales. También se puede conceptualizar como el conjunto de normas básicas, técnicas e institucionales, que dan el marco (brindan los límites) para la realización de la actividad económica, en respuesta a las preguntas: ¿qué producir?, ¿cómo producir?, y ¿para quién producir?

Los sistemas económicos están integrados por: las unidades de producción, los factores de producción y sus resultados (bienes y servicios producidos). Combinados estos elementos dan lugar a diferentes tipos de relaciones de producción, de distribución y de consumo, en donde cada Estado determina el conjunto de principios, normas, procedimientos e instituciones, agentes y condiciones que intervienen en el sistema; lo cual da origen a los diferentes sistemas económicos que se han aplicado a lo largo de la historia. Los sistemas más importantes son: a) el de mercado, en donde prevalece la propiedad privada de los medios de producción, la libertad de elección de los productores y consumidores, y regulados por la oferta y la demanda; b) el sistema económico de planificación central, en donde el Estado es el propietario de los factores y unidades de producción, no existe libertad y la asignación de los recursos está en función de la autoridad central, el Estado.

Ecuador, en ciertos períodos de gobierno, ha contado con sistemas híbridos que resultaron de la combinación

de los dos sistemas; planificación centralizada y libre mercado. En ocasiones también ha tenido populismos muy marcados, como por ejemplo en los gobiernos de José María Velasco Ibarra, Abdalá Bucaram y Rafael Correa.

3.2. DESARROLLO ECONÓMICO

Son variadas las ideas que hace referencia y ayudan a conceptualizar el desarrollo económico. Vázquez (1988) afirma:

Desarrollo económico es un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede convenir en denominarla desarrollo local endógeno (Pág. 219)

Para el Instituto del Territorio y Urbanismo (1987), el desarrollo económico es la transición de un nivel económico concreto a otro más avanzado, el cual se logra a través de un proceso de transformación estructural del sistema económico a largo plazo, con el consiguiente aumento de los factores productivos disponibles y orientados a su mejor utilización; teniendo como resultado un crecimiento equitativo entre los sectores de la producción. El desarrollo implica mejores niveles de vida para la población y no solo un crecimiento del producto, por lo que representa

cambios cuantitativos y cualitativos. Las expresiones fundamentales del desarrollo económico son: aumento de la producción y productividad per cápita en las diferentes ramas económicas, y aumento del ingreso real per cápita.

Entonces, se puede concluir que el desarrollo económico no es más que pasar de un nivel inferior a un superior, en los diferentes componentes, tal como: calidad de vida, nivel de ingreso, salud, educación, seguridad, producción, institucionalidad, etc.; al cual se llega mediante cambios estructurales profundos, en el campo económico, político y social.

3.3. POLÍTICA REGULATORIA.

Según el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE):

La regulación se enmarca en un sistema racional de instrumentos jurídicos que emplea un Estado para establecer obligaciones y derechos con el propósito de normar la conducta de los particulares y del gobierno para la protección de intereses sociales legítimamente aprobados. La regulación se concreta a través de actos legislativos o administrativos de carácter general, tales como leyes, reglamentos, decretos, etc. Todos en conjunto forman un sistema que norma la conducta de los particulares.

A través de la regulación, los gobiernos buscan proteger los intereses sociales legítimamente aprobados, tales como la protección a la salud, la sustentabilidad del medio ambiente, la libre competencia y la libre información para los consumidores, la atención a personas con discapacidad y la protección a niños y ancianos, entre muchos otros.

La regulación es el sistema racional de instrumentos jurídicos que emplea un Estado para establecer obligaciones y derechos, con el propósito de normar la conducta de los particulares y del gobierno para la protección de intereses sociales legítimamente aprobados. Los beneficios sociales conseguidos por las regulaciones son muy variados, algunos son claramente visibles de inmediato, otros sólo lo son en el largo plazo.

Las regulaciones, implican grandes beneficios sociales que coadyuvan a la convivencia social. Sin embargo, estas también imponen necesariamente costos a la sociedad (CIDE, 2001, pág. 4)

La política regulatoria hace referencia a las políticas y reformas estatales que se implantan en una región y que llevan por objeto regular mejor, sopesar los efectos económicos, sociales y ambientales de las normas proyectadas, generar consenso y eficacia en su aplicación.

3.3.1. POLÍTICAS PÚBLICAS

La concepción de políticas públicas se han discutido largamente en las últimas décadas, ya sea por los cambios en los sistemas económicos de los gobiernos de turno o, por la misma sinergia se sufren las sociedades en el mundo, por lo que hoy en día existe una vasta literatura que conceptualiza las políticas públicas. Porrúa (2006), indica que las políticas públicas son un fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que traducen, en un lugar y periodo determinado, la respuesta preponderantemente del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad civil.

En tanto que Canto (2002), al respecto señala que:

Las políticas públicas no son más que cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad (Canto, 2002, p. 14).

De la misma forma, Cano (2013) conceptualiza a la política pública en tres acepciones:

La política, concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas (*polity*). Segundo, la política como la actividad de organización y lucha por el control del poder (*politics*). Y, finalmente, la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas (*policy*). Claramente, el concepto de política pública, tiene que ver en especial con la última acepción (Cano, 2013, p. 295).

Para Medellín (2003), la estructuración de las políticas debe ser comprendida como el producto de un intenso proceso político a través del cual emergen y toman forma los proyectos e intereses de agentes (individuos), agencias (instituciones) y discursos (síntesis de la interacción entre agentes y agencias) en pugna por imponer un determinado proyecto de dirección política y de dirección ideológica sobre la sociedad (Medellín, 2003).

Las políticas públicas se refieren a las decisiones de gobierno que incorporan la opinión, participación y corresponsabilidad de los ciudadanos, así como la utilización racional de los recursos públicos. El concepto de políticas públicas implica el reconocimiento de lo público en un sentido más allá de lo netamente gubernamental. Las políticas públicas incorporan la corresponsabilidad entre sociedad y gobierno en la toma de decisiones (CIDE, 2001).

Lahera (2004) señala que:

Una política pública son las acciones y flujos de

información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados. Lo principal es la idea, el punto de vista, o el objetivo desde el cual plantear o analizar normas o disposiciones. Así, es posible considerar a una norma o decisión o a varias «espacio de las políticas» para denotar un conjunto de políticas tan interrelacionadas que no se pueden hacer descripciones o enunciados analíticos útiles de ellas sin tener en cuenta los demás elementos del conjunto (p. 8).

La política pública no es más que la puesta en marcha de lo que los gobiernos de turno hacen, o dejan de hacer, para enfrentar los problemas de la sociedad. Este decide sobre el cómo, que problemas abordar, cuales problemas dejar a un lado y las soluciones que se adoptarán. En gran parte de los casos, estas decisiones son eminentemente políticas y no racionales. Algunos problemas se categorizan esenciales y se transforman en políticas públicas útiles para la sociedad. A otros no se les presta atención.

En definitiva, ellas son un marco, una estructura procesal que permite la especificación de las intenciones u objetivos que se desprenden de la agenda pública, que incluye, tanto temas de gobierno, como de Estado, siendo esta última una cuestión que engloba varios gobiernos.

Todos estos conceptos señalados por los diferentes autores convergen en ideas y aspiraciones comunes que anhela la sociedad: planteamiento de los problemas públicos, análisis, selección, jerarquización, resolución y monitoreo de los mismos; toma de decisiones; participación social en la respuesta; procesos racionales; y el compromiso de gobiernos y Estados.

Esto implica varios desafíos para aquellos que plantean las políticas:

- a. Voluntad para realizar los cambios y para lograr las metas, objetivos y alternativas.
- b. Participación activa de todos los niveles de gobierno y la sociedad.
- c. Diseño de una política real y que pueda ser aplicable, evaluada y consensuada.

Policy Maker es la persona natural o jurídica encargada de realizar, procesar y decidir sobre nuevas políticas, especialmente las que realiza un gobierno o partido político. También puede referir a la actividad de elaboración, diseño y/o formulación de políticas.

3.3.2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE EXCELENCIA

Las políticas públicas de excelencia son aquellas que incluyen el aspecto político, como su origen, objetivo, justificación o explicación pública. Si las políticas públicas no son enmarcadas en un amplio proceso de participación,

se puede sesgar a los actores públicos: los especialistas hacia la tecnocracia y los comunicadores o encuestadores hacia el populismo inmediateista.

Las políticas públicas de excelencia tienen características que favorecen una mejor discusión política; la principal es que son comparables formalmente.

Tabla 1. Características de una Política Pública de Excelencia

• Fundamentación amplia y no solo específica (¿cuál es la idea?, ¿A dónde vamos?)
• Estimación de costos y de alternativas de financiamiento
• Factores para una evaluación de costo-beneficio social
• Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?)
• Consistencia interna y agregada (¿a qué se agrega?, o ¿qué inicia?)
• De apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas)
• Oportunidad política
• Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero?, ¿qué condiciona qué?)
• Claridad de objetivos
• Funcionalidad de los instrumentos
• Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia)

Fuente: (CIPE, 1996): *Directory of Public Policy Institutes In Emerging Markets*, Washington

4. RESULTADOS

4.1. PERÍODO 1945 – 1980

Entre los años 1945 y 1980, surgieron cambios profundos en lo ideológico y en los lineamientos de política económica, tanto en el Ecuador, Latinoamérica y en el mundo. El sucesivo surgimiento de regímenes como

los de Velasco Alvarado en Perú y Torrijos en Panamá (1968), Torres en Bolivia (1970), Allende en Chile (1971), Rodríguez Lara en Ecuador (1972), Cámpora y Perón en la Argentina (1973), y Manley en Jamaica, advierten sobre inflexiones nacionalistas que reaccionarían ante las políticas liberales, acompañando sus procesos de una expansión productiva. Se configuraron también, aunque con estilos diferentes, experiencias reguladoras (no exclusivas de Latinoamérica), que fueron predominantes y caracterizaron - principalmente en los años 70 - sus relaciones con el capital extranjero (Lichyenstejn & Trajtenberg, 1991).

Se vislumbraban cambios en el sistema económico mundial, dentro de un capitalismo que exponía fallas conceptuales y estructurales, y la aparición de un socialismo renaciente o perfeccionado. Dos posiciones que estaban inspiradas en estrategias de crecimiento basadas, la primera, en una alta concentración estatal del excedente económico y la segunda, en un importante intento de redistribución del ingreso. El Ecuador no pudo quedarse al margen de estos cambios estructurales, especialmente por las crisis económicas y políticas en que siempre ha estado inmersa. Los gobiernos de turno tuvieron que acogerse a las propuestas de desarrollo preconizadas por organismos multilaterales, lo cual indujo a establecer cambios en la estructura económica, política y social en el Ecuador.

Las propuestas de cambio se materializaron en las constituciones de 1944 y 1945. La de 1944, fue elaborada y apoyada por un sector de las fuerzas armadas y una amplia

coalición de partidos y organizaciones sociales, en la que se enfatizó la orientación reformista y fortalecedora de la intervención estatal de los gobiernos militares de los años veinte y treinta. Esta constitución, además de asegurar la permanencia del sector de izquierda (socialistas y comunistas), traspasó importantes áreas de decisión a la legislatura (Borja, 2000).

En la constitución de 1945 se promulgó una lista de derechos sociales y económicos en educación, cultura, bienestar social y garantías para la clase trabajadora, al tiempo que reconoció como responsabilidad del Estado asegurar al trabajador ecuatoriano las condiciones mínimas para su existencia digna. Esta constitución tampoco puso en duda la preeminencia del ejecutivo como eje central del proceso de desarrollo económico y modernización social (OEA, 1975).

En 1946 se aprueba una nueva constitución, elaborada por una mayoría conservadora, en la cual se fortalecen las atribuciones del ejecutivo, se establece el congreso bicameral y se prohíbe la participación en política a los miembros de las fuerzas armadas. La carta de 1946 reinstaló el dominio de las élites tradicionales en el congreso, grandes agricultores, industriales y comerciantes, lo cual revirtió el carácter inclusivo de la constitución anterior. Del mismo modo, se recortó los poderes del congreso para fiscalizar las acciones del ejecutivo; se crea las comisiones legislativas con reducidas facultades, se habilitó al presidente para promulgar decretos, leyes económicas

urgentes que posteriormente debía conocer el congreso para su aprobación (Borja, 2000).

A partir de 1948 se introdujeron cambios institucionales drásticos. Los procesos de modernización fueron promovidos a partir de un modelo de crecimiento basado en la exportación de productos primarios y la modernización del sector agrícola; todo esto, impulsado por la creación de agencias de fomento y crédito y la construcción de infraestructura pública. Vía decreto-ley de emergencia económica, el gobierno reformó varias leyes, fundó bancos estatales regionales como el Banco de Fomento, y creó las Juntas Provinciales de Progreso local. En definitiva, se cambió el papel del Estado en las tareas de promoción del desarrollo económico, ayudado por la coyuntura de cierto consenso internacional sobre la necesidad de intervención estatal en la economía, con el fin de poner en marcha el modelo de sustitución de importaciones promovido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Esta situación que fue acogida por la mayoría de estados de América Latina, los mismos que iniciaron sus procesos de industrialización bajo el modelo de sustitución de importaciones, apoyados por la asistencia financiera y técnica internacional (IBEC, 1952).

Durante este período, 1936 – 1960, el estado ecuatoriano estableció el marco legal necesario para un proyecto de modernización, que ligaba la intervención estatal al proceso de modernización de las élites económicas tradicionales. Este marco de acción estatal ,pasó de un marco de regulación muy limitado a un patrón

instrumental encaminado a producir políticas con resultados precisos. Además, en este período las élites económicas mantuvieron un estricto control de los procesos de modernización del país utilizando al Estado y manipulando el sistema legal para recibir concesiones e incentivos. El Estado ecuatoriano pasó a ser el motor de desarrollo económico, mientras que el sistema legal fue moldeado para cumplir con los requerimientos de las políticas desarrollistas (Montufar, 2000).

Los mismos patrones de intervención estatal e instrumentación del sistema legal ocurrieron en los gobiernos dictatoriales de 1963-1966 y 1972-1976. Debido a la ruptura del orden constitucional, ambos gobiernos realizaron abundante trabajo legislativo por vía de decretos supremos y no por vía de decretos-ley de emergencia económica. La instrumentalización del sistema legal se consolida para conseguir resultados específicos, buscando esencialmente una agenda de reforma social y un mayor énfasis en la industrialización. (Montufar, 2000).

En este período se expidió la primera ley de reforma agraria, la ley del artesanado y la pequeña industria y renovó la ley existente de desarrollo industrial, se eliminaron impuestos para sectores económicos dentro de las áreas de «alta prioridad». En la Junta Militar se consolidó y se elaboró el primer Plan Nacional de Desarrollo, la Ley de Compañías y se crea la Superintendencia de Compañías (Registro Oficial, 1971).

En 1972, se efectúa un golpe militar, encabezado por el general Guillermo Rodríguez Lara, y se puso en efecto la

Constitución de 1945. Los militares en el poder evaluaron que una intervención técnica y autónoma del Estado constituiría un requisito indispensable para «liberar el progreso económico y social del país de cualquier clase de contingencia social» (Fuerzas Armadas Ecuador, 1972), lo cual, debería ocurrir en un marco de despolitización de las políticas públicas; lo cual, significa excluir la inferencia de los partidos políticos y posibilitar una relación directa con la sociedad. Así, mediante su proyecto de reforma agraria, expansión de la educación, servicios de salud y bienestar social, el gobierno militar intentó institucionalizar vínculos permanentes entre el Estado y la sociedad. Esto, le permitió a los militares en el poder, consolidar la posición del Estado en el centro del proceso de modernización.

La orientación hacia un modelo de desarrollo industrial planificado por el Estado, constituyó la premisa básica del gobierno militar. La Junta Nacional de Planificación asumió la responsabilidad de sentar los patrones de crecimiento económico, por medio de incentivos y subsidios a industrias consideradas estratégicas, crédito abundante al sector privado, protección de la competencia externa y un tipo de cambio controlado.

Las políticas económicas del gobierno militar, generaron transformaciones significativas en la economía ecuatoriana, especialmente en cuanto a la expansión del sector industrial, pero estuvieron divorciadas del desarrollo de otros sectores productivos; por el alto grado de dependencia, por el proteccionismo y por el apoyo estatal excesivo, el sector industrial nunca estuvo en condiciones de reproducirse por sí mismo (Barreira, 1987). En el

triunvirato formado en 1976, no se produjeron cambios significativos en el manejo del Estado. Se siguieron los mismos patrones de manejo basados en la constitución de 1945. En su lugar, se trató de aplicar un proyecto propio de retorno a la democracia, con la ayuda de los partidos políticos, organizaciones sociales y gremios.

4.2. PERÍODO 1980 - 1988

A fines de los años setenta e inicios de los ochenta, América Latina enfrenta tres serios problemas: el agotamiento de un modelo de desarrollo hacia adentro basado en la industrialización por sustitución de importaciones -ISI-, la crisis de la deuda externa y el debilitamiento de un referente teórico conceptual basado en el modelo keynesiano – fordista y en el Estado social. La conjunción de estos y otros problemas preparan el terreno para lo que la escuela económica de la regulación denomina como un cambio en el régimen de acumulación y en el modo de regulación (Lipierz, 1985).

Las economías dependían de los créditos de los países desarrollados. El crecimiento hacia adentro no había producido economías capaces de financiar su propio desarrollo, ni absorber choques externos como el encarecimiento del crédito. El proteccionismo y las subvenciones del Estado habían distorsionado los precios y no habían permitido una diversificación de las exportaciones, por ello, salvo casos como el de Brasil, el resto de países no pudo responder a la crisis de la deuda con su propia capacidad exportadora (Paramío, 1999). En

tales circunstancias y al estallar la crisis de la deuda en 1982, los gobiernos de la región enfrentaron serios problemas para mantener sus economías; situación que aumentó la condicionalidad sobre las restringidas líneas de crédito internacional y disminuyó el margen de maniobra de los gobiernos nacionales.

En este contexto, el Fondo Monetario Internacional como representante de los acreedores internacionales, recalca la necesidad de implementar un paquete de estabilización que procure superar los desequilibrios macro de las economías, que garanticen el pago de las acreencias. Se consolida así, un sistema económico neoliberal, que vigoriza un modelo de acumulación basado en el mercado. Se desarticula el modelo regulatorio, para dar paso a los programas de estabilización macroeconómicos, paquetes de ajuste regentados por el organismo internacional ya señalado.

Amparados por la constitución de 1978, se reinaugura el orden constituido en el Ecuador con el triunfo de Jaime Roldós Aguilera, que enmarcó su gobierno dentro del esquema de un Estado intervencionista, al tiempo que intentó consolidar espacios corporativos de participación con sectores organizados de la sociedad. El programa económico propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo reflejó un modelo de crecimiento económico hacia adentro, dirigido desde el Estado. El desarrollo rural, la reforma agraria, la industrialización y expansión del mercado interno fueron considerados aspectos importantes del modelo de crecimiento económico (Barreiros, 1987).

La disminución de la tasa de crecimiento económico, obligó al gobierno a redireccionar su programa reformista hacia un plan económico de estabilización dirigido a recortar subsidios estatales, desregular el control de algunos precios y ajustar la tasa de cambios vía sucesivas devaluaciones. En este gobierno los procesos de integración política, desarrollo económico y modernización social fueron articulados y dirigidos desde el ejecutivo (Montufar, 2000).

Los programas económicos del cuatrienio 1984-1988, pueden ser divididos en tres momentos:

- a. Desde agosto de 1984 hasta agosto 1986, se modificó el sistema de mini-devaluaciones, para aplicar un sistema de devaluación del sucre mucho más acelerado, aunque gradual. Se crea un mercado de cambio sin intervención, se ajustaron las tasas de interés en el mercado financiero, se abrieron las importaciones, se eliminó el control de precios sobre algunos artículos, se emprendió una campaña para atraer la inversión extranjera, y se dispuso un programa para reducir el gasto público.
- b. Entre agosto de 1986 a marzo de 1987, el gobierno profundiza el proceso de reforma vía la desregularización (parcial) de la tasa de cambio y las tasas de interés. Se crea un fondo de productos agrícolas con el propósito de remplazar el sistema de control de precios por el mecanismo de oferta y demanda, se avanza hacia una liberalización casi completa del sistema de cambios en dos sentidos. Por un lado, se elimina el requisito de que los

exportadores depositen sus dólares en el Banco Central, y por otro, se declaró la libre flotación de la divisa. Por ambos medios se reasignó gran parte de la capacidad estatal de regular el mercado cambiario, lo cual tergiversa el mercado libre de divisas, porque los empresarios con dichos dólares inundan el mercado cambiario (Jácome, 1988).

- c. Durante el período 1986-1988, se revierte gran parte del programa económico. El gasto público creció consistentemente, financiado por el Banco Central y préstamos externos; tarifas y aranceles fueron reestablecidos para algunos productos importados; los precios de ciertos productos anteriormente desregulados fueron restablecidos y, se intentó reintroducir controles al mercado de cambios (Jácome, 1988).

El cambio más importante producido por el gobierno de Febres Cordero no fue de un Estado intervencionista a otro liberal, sino de las orientaciones de las políticas adoptadas por el Estado y de sus centros de decisiones. Las políticas de estabilización monetaria adquirieron mayor relevancia que aquellas basadas en la planificación y la promoción industrial. En consecuencia, si bien el programa económico febreorderista no significó una reducción sustantiva de la intervención estatal sobre la economía, si canceló por medio de sus medidas de liberalización cambiaria, el periodo de sesenta años en el que el control gubernamental del precio de la divisa daba al Estado, inmenso poder sobre el mercado cambiario y el sistema financiero en general.

De igual manera, la liberalización parcial de las tasas de interés, entregó al sistema financiero una mayor influencia sobre la asignación de créditos al sector privado (Ayala, 1999).

Para la agenda neoliberal, que estaba representada en Febres Cordero, se crea la necesidad de desregular y regular: desregular para reducir la intervención del Estado en la economía; regular para viabilizar la privatización. En cualquiera de las circunstancias, el problema hace referencia a los límites de la intervención del Estado en el mercado. La reforma del Estado que operó en los años 90, heredó toda esa discusión, en un momento en que estaban quedando claros los límites de la propuesta neoconservadora, de reducir el Estado a su mínima expresión. Los ejes de las reformas en este sentido fueron: liberación de regímenes comerciales (reducción arancelaria), liberación y apertura cambiaria, liberación financiera (reducir programas de crédito dirigido, liberar tasas de interés, reducir los coeficientes de encaje, y establecer sistemas modernos de regulación bancaria) y flexibilización laboral (Muñoz, 2006).

En este período presidencial se intentó poner fin al intervencionismo estatal y fundar un sistema basado en el libre mercado. Se planteó la aplicación sistemática de un conjunto de reformas orientadas a reorganizar el modelo prevaleciente de intervención estatal, y del carácter mismo de la relación entre Estado y actores económicos (Montúfar, 2000).

En la parte macroeconómica, la década de los ochenta y más concretamente en 1982, Ecuador atravesaba una profunda crisis económica que impactaría en el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, que daba señales claras de su caducidad.

Las principales causas de la crisis a inicios de los años 80 y particularmente en el gobierno de Febres Cordero, fueron: la caída de los precios del petróleo a \$12,70 dólares en el mercado internacional, la subida indiscriminada de las tasas de interés del servicio de la deuda, crecimiento en cantidades exorbitantes de la deuda externa (hacia finales de la década (1989), el país firmaba con el FMI una «carta de intención» donde se comprometía a reducir el 50% de la deuda externa, a cambio de recibir un crédito “*stand-by*” de 137 millones de dólares), la conmoción social por el descontento popular, fenómenos naturales como el terremoto del volcán Reventador el 5 de marzo de 1987, que afectaron en mayor grado a las provincias de Pichincha, Imbabura, Carchi y Napo, en donde cerca de 1.000 personas fallecieron por la catástrofe. Adicionalmente ocurrió la destrucción o rotura de aproximadamente 70 kilómetros del oleoducto transecuatoriano (SOTE), que impidió la exportación de crudo por seis meses (Moncada, 1991).

En la década de los 80, la economía ecuatoriana deja de crecer y se retrae, produciéndose desequilibrios característicos de los ciclos depresivos, como inflación, desempleo y subocupación, por lo que la respuesta a semejante desajuste estructural por parte de los gobiernos

de la década fue la implementación de «programas de estabilización» que buscaban recuperar los equilibrios macroeconómicos. Así, en el gobierno de León Febres Cordero (1984-1988) se libera el tipo de cambio y las tasas de interés, y se entra en un nuevo modelo de liberalización de la economía y de apertura al sector externo. Modelo denominado neoliberal, acogido sin reservas por la mayoría de los países de América Latina, en el contexto de la crisis de la deuda, que coincidió con el auge de gobiernos conservadores en toda la región (Correa, 1996).

En tales circunstancias, se impusieron en nuestro país las políticas macroeconómicas de ajuste y estabilización financiera y monetaria, siguiendo las directrices del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los organismos internacionales de crédito que con sus «cartas de intención», ponían condiciones a los gobiernos latinoamericanos para otorgar créditos y renegociar el monto de sus deudas externas. En lo político, los años ochenta se iniciaron con un nuevo panorama, por la esperanza democrática que implicó la redacción y aprobación en referéndum de una nueva constitución y el inicio de un gobierno de orientación progresista.

4.3. PERÍODO 1988-2007

Históricamente, desde 1979 hasta el 2000, la política cambiaria constituía la principal herramienta de los equipos económicos para equilibrar las finanzas públicas, acompañadas por procesos de liberalización financiera y

privatización de sectores como la electricidad, el agua, las telecomunicaciones y el sector financiero.

4.3.1. RODRIGO BORJA (1988-1992)

Este gobierno de orientación socialdemócrata, fue un paréntesis en el tránsito desde el modelo estatal hacia uno de tipo empresarial. Este gobierno procuró reorientar la economía sobre la base del reformismo y la gestión estatal. Borja también abonó a las nuevas vías del desarrollo económico con un conjunto de medidas que estuvieron más emparentadas con el neoliberalismo, que con la perspectiva socialdemócrata, como fue la flexibilización laboral introducida con la legitimación del sistema de maquilas y la reforma del Código del Trabajo, para imponer condiciones más restrictivas a la organización sindical. Fue importante, en todo caso, la preocupación gubernamental por el reordenamiento fiscal y cierta atención a los sectores rurales e indígenas, junto al respeto de los principios democráticos (Paz y Miño, 2006).

4.3.2. SIXTO DURÁN BALLÉN (1992-1996)

Gobernante de corte socialcristiano cuya inspiración económica y orientación política buscaba favorecer y consolidar el modelo empresarial. En lo económico fue una continuación de las políticas que inspiraron a Febres Cordero. Se inclinó por la economía de mercado, las privatizaciones, el retiro del Estado, el apoyo a la banca y al crecimiento de las inversiones empresariales nacionales

y extranjeras. Benefactor de los consorcios externos, carente de políticas sociales. Se aplicaron las reformas que habían quedado pendientes en las cartas de intención y en la agenda de liberalización y desregulación de los ochenta. El grueso de medidas neoliberales fue asumido por este gobierno. La apertura comercial, la disminución del tamaño del Estado, los intentos de privatización, la desregulación y la flexibilización financiera fueron los principales ejes de las reformas. Por ejemplo, en este gobierno se hizo la reforma a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero (1994), que posteriormente se relacionó con el feriado bancario.

En los años 90, el país implementa las llamadas políticas de flexibilización financiera, que no eran más que un conjunto de reformas económicas, legales e institucionales, que buscaban eliminar los controles y regulaciones estatales en el área financiera, con la finalidad de que sea el propio mercado el encargado del manejo y asignación de los recursos financieros. Se implementaron medidas que permitieron la flotación de las tasas de interés, la eliminación de tasas de interés preferenciales para ciertas actividades productivas, o la reducción de la capacidad de control de las entidades estatales.

Se abrieron las fronteras y se permitió la libre circulación de capitales con el propósito de alcanzar mejores rendimientos económicos, pues los capitales internacionales podían ser invertidos en nuestro sistema financiero, al mismo tiempo que capitales nacionales podían ser invertidos fuera del país (off shore) (Muñoz, 2006).

A esta reforma realizada en 1994, en el Gobierno de Sixto Durán Ballén, se le atribuye los problemas del sistema financiero en el año 1999, probablemente por la desregularización de la tasa de interés, que produjo una severa desinversión en las actividades productivas, al mismo tiempo que se privilegiaron las inversiones financieras de corto plazo.

Es así que entre 1995 y 1999, se concentraron los créditos en plazos menores a tres meses (53% del total), y menores a un año (casi 95% de todos los crédito), y con pocos préstamos (5%) entre uno a cinco años. Complementariamente existió una alta concentración del crédito y de los recursos del sistema financiero nacional, en las provincias de Pichincha y Guayas. Este modelo dio lugar a altas tasas de especulación financiera especialmente de corto plazo. Además, se realizaron ingentes transferencias de recursos desde el sector productivo hacia los sectores financieros y especulativos.

Esta forma de funcionamiento de la economía termina por explotar a fines de la década. En el año de 1999, la burbuja especulativa estalla y se desata la peor crisis de la economía nacional. Los bancos nacionales debieron enfrentar un retiro masivo de los capitales «golondrinas», que habían recibido como depósitos. Sus movimientos de colocación se habían concentrado en las actividades de consumo y una buena parte de los bancos empieza a experimentar problemas de solvencia. Se decreta un congelamiento de los depósitos en los bancos y se inicia el proceso conocido como «salvataje bancario», el mismo que provocó un

descalabro generalizado en la economía de la mayoría de los ecuatorianos. El Banco Central del Ecuador se presenta como prestamista de última instancia y viabiliza una ingente cantidad de recursos para no provocar la quiebra de algunos bancos (Muñoz, 2006).

4.3.3. ABDALA BUCARAM (1996-1997)

Permanece en el poder seis meses. En este período intenta dar continuidad al crecimiento bajo el esquema de mercado libre, planteando también un sistema de convertibilidad similar al argentino. En lo que respecta a la política económica, no cabe duda que Bucaram terminará por aceptar el sentido común universal: el neoliberalismo. Y en lo social, mantuvo estrecha comunión con las propuestas de políticas focalizadas de inspiración banco mundialista.

4.3.4. FABIÁN ALARCÓN (1997-1998)

Fue nombrado como presidente interino el 11 de febrero de 1997 y se caracterizó por la inoperancia económica. En su gobierno se convocó a una consulta popular en mayo de 1997, para pronunciarse sobre 14 puntos y convocar una Asamblea Nacional que reformase la Carta Política. Se crea el bono de la pobreza, el impuesto a la renta se suprime y es remplazado por el impuesto a la circulación de capitales (ICC), planificó ejecutar programas para reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida. Dispuso la modernización y control del Seguro Social, otorgó autonomía absoluta al

Banco Central en sus funciones monetaria, crediticia y cambiaria, sentó la supremacía de la Constitución sobre las leyes y otras normas jurídicas, aumentó la recaudación de tributos y aduanas, implementó el sistema de bandas cambiarias; esto es, el control de la devaluación entre topes planeados, lo cual trajo estabilidad al sucre.

En la presidencia de Fabián Alarcón Rivera, para enfrentar la constante evasión tributaria y la corrupción de los funcionarios recaudadores de impuestos, se diseñan reformas estructurales para modernizar los sistemas de captación de recursos fiscales creándose, el 2 de diciembre de 1997, el Servicio de Rentas Internas «con el objetivo de transformar y modernizar la administración tributaria en el Ecuador, y con el gran desafío de recaudar y administrar los ingresos por tributos de manera efectiva y eficiente, para financiar en un gran porcentaje el presupuesto general del Estado» (Espinoza, 2009).

Quizá este fue el hecho más relevante del gobierno de Fabián Alarcón, al crear el SRI, organismo que modernizó la administración tributaria y se convirtió en un eficaz agente de recaudación de ingresos fiscales, lo cual ha quedado demostrado con el paso del tiempo, al pasar la recaudación del 7,3% del PIB en 1998 al \$ 13.680.696 millones de dólares para el año 2017, lo que representaría el 13,27% del PIB de 2017.

4.3.5. JAMIL MAHUAD (1998-2000)

Las persistentes crisis económicas latentes de las últimas décadas y los intereses bancarios, condujeron a que, ante la inminente bancarrota, por parte del sistema financiero, el gobierno decretara un feriado bancario, congelara las cuentas de la ciudadanía con un tope de retiros y creara una serie de salvatajes para las instituciones financieras. Varios bancos habían sido manejados a beneficio de sus propias empresas vinculadas, algunos quebraron y otros fueron asumidos por el Estado.

Mahuad decretó, en enero de 2000, la dolarización oficial de la economía ecuatoriana.

4.3.6. GUSTAVO NOBOA (2000-2003)

Ejecutó la dolarización y se condujo en el mismo esquema de reformas que impulsaron el modelo empresarial de desarrollo y afirmó la flexibilización laboral a fin de crear mayores ventajas competitivas al sector productivo.

4.3.7. LUCIO GUTIÉRREZ (2003-2005)

Se condujo como un seguidor económico del modelo empresarial tradicional. Existe una recuperación de los índices económicos y se evidencia el crecimiento económico producto de la estabilidad que brinda la dolarización. El gobierno de Lucio Gutiérrez ostenta los

mejores índices en la recuperación y el crecimiento. Siguió las políticas neoliberales lo que le costó la reacción de la ciudadanía, hasta finalmente terminar destituido.

4.3.8. ALFREDO PALACIO (2005-2007)

Se limitó a obrar bajo los esquemas de la administración heredada. Mantiene las políticas de corte neoliberal, consolidando de igual manera el modelo empresarial de desarrollo que se implementa desde hace diez años atrás. A pesar que en este gobierno no se realizó una profunda reforma política, las transformaciones estuvieron dirigidas a tratar de solucionar los problemas sociales y económicos heredados de los gobiernos anteriores. Entre las acciones más relevantes destacamos:

La reforma para los fondos petroleros: se sustituyó el FEIREP (fondo alimentado por los excedentes petroleros) por la CEREPS (cuenta especial de reactivación productiva). El 70% del FEIREP se destinaba a la recompra de deuda. Bajo la CEREPS, el 35% de esos recursos va a la reactivación productiva; el 30% a proyectos de inversión social; el 5% al mejoramiento vial; el 5% a la reparación ambiental; el 20% a las emergencias declaradas legalmente; y el 5% a la investigación. Con esta reforma el Estado participa en al menos el 50% de los ingresos extra que reciben las petroleras por los altos precios de crudo.

La recuperación del bloque 15, operada por Occidental, cuyos fondos serán depositados en el FEISEH (Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energéticos e Hidrocarburos), para la inversión en sectores energéticos.

Intentos de fortalecer a las Fuerzas Armadas. Se dispuso la salida del personal militar en cargos públicos. Los sueldos de las Fuerzas Armadas se equipararon con el sector público, se revisó la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, de personal de las Fuerzas Armadas y del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

En bienestar social se fortaleció, el sistema de control para erradicar el trabajo infantil; se reactivó el Consejo Nacional de Trabajo, base de la concertación que dejó como resultado la Ley de Tercerización Laboral. Se reformó la Ley de Discapacidades con el fin de impulsar una mayor contratación de discapacitados en las empresas privadas.

En salud, se creó el Programa de Aseguramiento Universal de la Salud (AUS). Se realizó la consulta popular sobre educación básica de calidad; se dictaron reformas para intentar fortalecer a la institucionalidad de las Fuerzas Armadas.

En la parte social, se enfatizó en el control del trabajo infantil; se reactivó el Consejo Nacional de Trabajo; se aprobó la Ley de Tercerización Laboral y se aumentó la inversión social (Diario el Universo, 2007).

4.3.9. GOBIERNO DE RAFAEL CORREA DELGADO (2007-2017)

Inaugura una doctrina de izquierda populista, influenciada fuertemente por los gobiernos socialistas bolivarianos de Hugo Chávez en Venezuela, Néstor Kirchner en Argentina, Evo Morales en Bolivia, y Daniel Ortega en Nicaragua. Rafael Correa se ve a sí mismo como un «socialista con fuentes cristianas, no marxista», y como un «humanista cristiano de izquierda» que creía en una ideología «de amor y no de odio», y que soñaba «con un Ecuador sin miseria, con un Ecuador sin niños en la calle, donde todos y todas, sin opulencia, pero con dignidad y con elementales niveles de bienestar, puedan vivir felices». Es uno de los más fuertes detractores del modelo neoliberal, según lo manifestado en sus obras¹. Realizó severas críticas a los gobiernos democráticos elegidos después de la salida de Abdala Bucarán Ortiz: Jamil Mahuad Witt, Gustavo Noboa Bejarano y Lucio Gutiérrez.

Tal y como sucede con el inicio de otros gobiernos populistas, surge en el momento en el que el Ecuador atraviesa una crisis institucional de inestabilidad política, social, de valores, y sentimientos enervados por las promesas incumplidas por los gobiernos que se sucedieron desde febrero de 1997. Especialmente relevante fue la adopción de un medio de pago extranjero, que dejó para el país daños irreparables en su población.

1 Los títulos de las mismas son: «Más allá de la economía autista», «El sofisma del libre comercio» y «Canje de deuda: todo en función de los acreedores».

El plan de gobierno de Alianza País 2007-2011, enumera cinco ejes programáticos con los que acometer la transformación radical del Ecuador:

1. Revolución constitucional y democrática, que pasaba por la inmediata convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente vía referéndum, para reformar el Estado en un sentido descentralizador y mejorar las instituciones del sistema democrático.
2. Revolución ética contra la corrupción y la evasión fiscal; así como, el establecimiento de mecanismos de transparencia en la administración pública.
3. Revolución económica y productiva, para acabar con un esquema económico perverso que privilegia la especulación financiera y beneficia en extremo a los acreedores del país, para lo cual el gobierno lanzaría una serie de programas de políticas públicas de fomento a la inversión, la producción, el empleo, así como, programas de subsidios para vivienda, reforma agraria, política energética, la reducción de la carga de la deuda externa, la triplicación de los ingresos impositivos y la multiplicación por 4,3 de la inversión en educación y por 4,5 en salud.
4. Revolución educativa y de salud.
5. Revolución por la dignidad, la soberanía y la integración latinoamericana (Movimiento Alianza País, 2007).

4.3.9.1. REFORMAS

Desde la toma de posesión del presidente Correa en enero de 2007, el gobierno se embarcó en una serie de reformas para transformar y regular diversas áreas de la economía. Se pueden destacar las reformas regulatorias en el sector energético, comunicaciones, producción, transporte, financiera, telefonía móvil, el sector externo, comercial, la oferta y demanda monetaria, entre otras. Algunas de estas reformas y objetivos ya habían sido incluidos en la Constitución de 2008, y otras reformas que se incorporaron en leyes y normativas creadas (Weisbrot, Jonston, y Leferbvre, 2013).

A partir de 2007, en Ecuador surgió un proceso para afianzar un nuevo modelo económico, anclado en el paradigma del Buen Vivir, entendido como una alternativa a la clásica visión de desarrollo. Esta nueva postura provocó una alteración de la clásica división mundial del trabajo (base de la desigualdad estructural de los países) que promueve la constitución de centros económicos dominantes y periferias pobres y dominadas (El Telégrafo, 2014). La transformación democrática del Estado ecuatoriano tuvo como primer eje la recuperación de las facultades de planificación, rectoría y control, profundamente debilitadas en el periodo neoliberal, para lo cual se estableció en la Constitución las bases para la recuperación de lo público y la reconstitución del Estado y su rol regulador; lo cual trajo consigo, la necesidad de contar con -agencias de regulación y control- en sectores estratégicos.

Asimismo, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 marcó una política de Estado para poner en marcha un programa de fortalecimiento y calidad regulatoria, que reviste crucial importancia para garantizar que se atiendan las necesidades de desarrollo. A partir de esto, la regulación empezó a ser un instrumento fundamental para el direccionamiento de la política gubernamental (El Telégrafo, 2014).

En el periodo 2007-2017, se han evidenciado políticas encaminadas a realizar procesos regulatorios en todos los ámbitos del convivir diario, empezando por la reforma fundamental de la Constitución Política que tuvo su vigencia desde 1998, en la cual se reformaron varios de los principios fundamentales. De igual forma, se realizaron reformas y cambios con las diferentes leyes y reglamentos, los cuales facilitarían la puesta en marcha de la Constitución y las reformas aspiradas por el gobierno de turno.

Se realizaron reformas en el área petrolera, en el sector energético, área tributaria, de comunicaciones, de producción, transporte, telefonía móvil, en lo fiscal, comercial, educativa, de salud, entre otras, lógicamente acompañado de su normativa legal.

En los últimos 36 años de vida democrática del Ecuador, las autoridades económicas de turno han implementado un total de 54 reformas tributarias, 13 de ellas en los últimos 10 años, durante la administración de Rafael Correa. Históricamente, desde 1979 hasta el 2000, la política cambiaria constituía la principal herramienta

de los equipos económicos para equilibrar las finanzas públicas. Pero desde que se adoptó la dolarización en el 2000, la política pública giró hacia el uso de ajustes en materia tributaria y se profundizó desde el 2007, año en el que, el actual régimen inició su gestión. Por esa razón, la recaudación tributaria se incrementó considerablemente sobrepasando el 150% desde el inicio del gobierno hasta su salida. Las reformas tributarias provocaron un impacto que no solo se ha visto reflejado en las cifras de recaudación, sino que además, han polarizado la percepción de los actores económicos (Lideres, 2012).

Este impacto se refleja en el sector productivo, el mismo que ha tenido que reducir su producción y en muchos de los casos cerrar sus negocios como consecuencia de una carga tributaria que asfixia cada día más a las actividades productivas privadas. Esto, se demuestra por los diversos estudios realizados por los principales organismos a nivel nacional e internacional, como es el caso de, las cifras emitidas por de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Por tal motivo, en la siguiente parte de este estudio se analizarán las medidas diseñadas por el gobierno de Rafael Correa en lo referente a política regulatoria en el área tributaria, ya que, en la misma puso énfasis desde que inició su gobierno en 2007 hasta su finalización en 2017.

4.3.9.2. POLÍTICA TRIBUTARIA

En los países de América Latina, en promedio, la presión tributaria se incrementó en 0,2 puntos, en tanto que el

Ecuador refleja un valor más alto, 1 punto porcentual, debido a las reformas y, a que las medidas implementadas generaron mayores ingresos. Cabe mencionar que, ese avance en América Latina se debe principalmente a una mejora en la recaudación del impuesto sobre la renta.

Ilustración 1. Carga tributaria entre los períodos anterior y posterior a las reformas (% PIB) en América Latina (11 países)

Fuente: Comisión Económica para América Latina 2016

Los ingresos públicos por el impuesto sobre la renta (incluidas las personas jurídicas y las personas físicas) crecieron de forma importante en la Argentina (12,8%), Chile (15,6%), Costa Rica (13,6%), el Ecuador (11,7%) y México (24,0%) (CEPAL, 2016).

En cambio, el desempeño del impuesto sobre el valor agregado ha sido menos dinámico entre los países de la región en 2015. En particular, se registran descensos en el Brasil (-6,7%), el Ecuador (-2,8%), como consecuencia de una desaceleración económica, incluso del consumo privado en algunos casos.

Ilustración 2. América Latina (10 países): variación real interanual (%) de la recaudación del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre el valor agregado, 2013-2015.

País	Impuesto sobre la renta			Impuesto sobre el valor agregado		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Argentina	5.4	1.9	12.8	3.9	-6.8	3.3
Brasil	5	-1.6	-6.1	4.1	-0.6	-6-7
Chile	-6.4	-2.3	15.6	4.9	3.7	4.9
Colombia	5.7	3.2	2	-7.5	9.1	2.7
Costa Rica	7.6	3.4	13.6	-0.6	3.2	2.6
Ecuador	13.1	4.4	11.7	8.9	1.6	-2.8
El Salvador	17.5	1.7	2.5	2.4	-1.7	3.8
Guatemala	15.6	7.5	-6.4	0.2	2.3	-1.3
México	13.4	-2.5	24	-7.5	15.2	3.1
Perú	-4.7	6.5	-16.5	5.6	2	-0.9

Fuente: Comisión Económica para América Latina 2016

Principales medidas y reformas tributarias aprobadas durante 2015

El Ecuador en el año 2015, amplía la base imponible del impuesto sobre la renta, al comenzar a tributar sobre los servicios financieros. Se aumenta la importancia de los impuestos que recaen sobre el comercio exterior y otras

transacciones internacionales, siendo Ecuador, el país donde se registró un incremento significativo en ese tipo de tributos como consecuencia de la creación del impuesto a la salida de divisas (ISD) mediante la Ley de Equidad Tributaria de 2007, sumado a un incremento de su alícuota hasta el 5%, en virtud de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado de 2011.

De esa forma, el ISD se convirtió en el tercer impuesto de mayor recaudación en el Ecuador (después del IVA y el ISR) y genera ingresos al fisco por un 1,2% del PIB aproximadamente (CEPAL, 2016).

Según el balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2015), los ingresos tributarios en 2015 en el Ecuador se elevaron debido a los mayores ingresos procedentes del impuesto sobre la renta y de los aranceles. En el primer caso, se destaca el efecto transitorio de la amnistía tributaria (aprobada en abril de 2015), que permitió a los contribuyentes pagar los impuestos adeudados con una remisión de hasta el 100% de los intereses, multas y recargos. Por otro lado, la recaudación aduanera del Ecuador registró un aumento de más del 50%, debido a la aplicación de una sobretasa arancelaria a partir de marzo de 2015 (CEPAL, 2016).

Las tasas medias efectivas del impuesto sobre la renta pagado por el decil más rico se mantienen muy bajas, en tanto que, la concentración del ingreso en el centil superior del país es muy alta, el 20%. Cabe mencionar que los cambios en la incidencia del impuesto sobre la

renta no reflejan solamente el impacto de las reformas implementadas, sino la situación del mercado laboral y de la economía en general, tal como estima la CEPAL. En los últimos años la tasa media efectiva que paga el decil más rico subió en el Ecuador en 2,9 puntos.

Se hicieron innumerables reformas en las políticas tributarias; sin embargo, persiste la baja recaudación de la tributación sobre la renta personal, hay mucha evasión tributaria por parte de empresas y personas naturales sin relación de dependencia, lo que no sucede con los trabajadores bajo relación de dependencia, a los cuales al 60% se les retiene en la misma fuente, de acuerdo con los estudios recopilados (Gómez, Jiménez, y Podésta, 2010).

De acuerdo con la última información disponible (diciembre del 2016), la tasa de evasión media del IVA en los países de América Latina se sitúa en el 27,8%, en el caso del país, la tasa de evasión de este impuesto supera el 30%. Las estimaciones de evasión del impuesto sobre la renta son significativamente más elevadas, dado que el promedio de la región alcanza el 47,5%, el Ecuador registra tasas de evasión cercanas al 65%, hecho que muchas de las veces se refleja en el bajo poder redistributivo del impuesto, lo cual no ha cambiado significativamente en la última década en el país. (Gómez y Mórán, 2016).

El Ecuador, después del terremoto de 2016, se creó una contribución especial del 3% por única vez sobre las utilidades del año anterior obtenido por las empresas y las personas naturales (a partir de 12.000 dólares al año en este último caso), excluidas las zonas afectadas y las

rentas obtenidas en relación de dependencia. Además, se prorrogaron, ampliaron o crearon beneficios tributarios, otorgaron exenciones del impuesto sobre la renta o aumentaron las deducciones permitidas, disminuyendo así la base imponible, se incluyeron beneficios fiscales orientados a ciertas zonas o sectores económicos (CEPAL, 2017).

En cuanto al IVA en el Ecuador, las medidas aprobadas se focalizan en modificaciones de las bases imponibles, aunque se alteraron también las tasas aplicadas. Para recaudar recursos adicionales para las zonas afectadas por el terremoto, la tasa del IVA se incrementó 2 puntos porcentuales sobre la tarifa general del 12% al 14% por el plazo de un año. Se aplicaron medidas que si bien tienden a reducir la base imponible del tributo, se enfocan en otros objetivos relacionados con la política social o la formalidad de la economía, como es el caso de la devolución de parte del IVA en operaciones efectuadas con dinero electrónico. También se crearon diversos impuestos y contribuciones con el objetivo de financiar la recuperación, tras el terremoto, o se extendieron ciertos beneficios fiscales.

Por ejemplo, en el marco de la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el Terremoto, de 16 de abril del 2016, se contemplaron una serie de exoneraciones de diversos impuestos para las provincias de Manabí y Esmeraldas.

Se adoptaron una serie de acciones en materia de cumplimiento tributario y fiscalidad internacional, haciendo varias modificaciones o perfeccionando la aplicación de las normas de precios de transferencia. Se establecieron nuevos lineamientos para determinar si una jurisdicción es considerada de baja tributación o paraíso fiscal, se reformó la Ley de Régimen Tributario Interno con el objetivo de transparentar y difundir información de empresas vinculadas con otras en paraísos fiscales y las prácticas de planificación fiscal agresiva.

También se requiere que los promotores, asesores, consultores y estudios jurídicos remitan al Servicio de Rentas Internas (SRI) información de la creación, uso y beneficiarios finales de las empresas en paraísos fiscales, la facturación electrónica obligatoria para las instituciones financieras, contribuyentes especiales, exportadores, ventas por internet e instituciones del sector público y el resto de contribuyentes (CEPAL, 2017). Sin embargo, por normativa legal no ha faltado, más bien se detectaron falencias por parte de los ejecutores de la política pública, lo que produjo efectos negativos en la economía e incertidumbre en la sociedad ecuatoriana.

4.4. RESULTADOS EN EL LARGO PLAZO DE LA POLÍTICA REGULATORIA ECUATORIANA.

Las transformaciones políticas y económicas que ha experimentado el Ecuador en los últimos 50 años, como consecuencia de la política regulatoria implantada por los diferentes gobiernos, han traído al país desarrollo y

crecimiento, o en otros casos, estancamiento y recesiones económicas. Las reformas planteadas empiezan por modificaciones a la Constitución y a las leyes y reglamentos, con diferentes objetivos (según el gobierno de turno), y configuraciones político-administrativas, según claras orientaciones políticas, sociales, económicas.

La potestad regulatoria no es exclusiva de la función ejecutiva. Sin embargo, es la que agrupa la mayor actividad en este ámbito, por medio de diversas instituciones como: Ministerios, Secretarías Nacionales, Secretarías Técnicas, Agencias de Control y Regulación y un sin número de entidades públicas especializadas. Sin embargo, el objetivo fundamental es dotar al Estado de herramientas fundamentales para fortalecer e institucionalizar en ciertos casos sistemas integrales de regulación y control que consoliden o debiliten determinados objetivos nacionales planteados.

En tal sentido, a lo largo de este período histórico se plantearon y realizaron un sin número de reformas en todos los aspectos, tales como: cambios estructurales el Estado, transformaciones en la parte económica, social, política, entre otras. Sin embargo, en muchos casos estas reformas no tuvieron el efecto práctico deseado, por lo que se vieron en la necesidad de reformarles, o en otros casos eliminarlos del contexto. La cual depende de la corriente de los que llegan al poder y el toque ideológico que se quiera implantar para ejecutar la regulación o su eliminación. Muchas de las políticas establecidas por los diferentes gobiernos y los resultados obtenidos, se pueden

evidenciar en el largo plazo, lo cual se puede resumir en lo siguiente:

A mediados del siglo XX, se implantaron procesos de modernización en el modelo de crecimiento basado en la exportación de productos primarios y la modernización del sector agrícola, impulsado por la creación de agencias de fomento y crédito y la construcción de infraestructura pública. El rol del Estado cambia, por la coyuntura del consenso internacional que apura la intervención del Estado en la economía. Se establecen las normativas legales necesarias para emprender la modernización del sistema productivo de las élites económicas dominantes, con la ayuda incondicional del Estado en la parte legal y en los beneficios otorgados a través de diferentes incentivos y concesiones. Situación que continuó en los gobiernos dictatoriales de 1963-1966 y 1972-1976. En mucho de los casos las reformas se hacían vía decretos supremos, tratando de conseguir resultados específicos con énfasis en procesos de industrialización.

Con la expedición de la ley de reforma agraria, la ley del artesanado, la pequeña industria y renovada, la ley existente de desarrollo industrial, o con la eliminación de impuestos para sectores económicos dentro de las áreas de «alta prioridad», se atinó un golpe de timón muy importante en la política regulatoria, con la cual estos sectores tomaron fuerza y se insertaron activamente a la actividad productiva. Situación que hasta los actuales momentos es el motor de desarrollo económico.

Otro de los graves problemas para el Ecuador, ha sido la alta dependencia de los créditos de los países desarrollados. El pretendido crecimiento de la economía hacia adentro, produjo economías incapaces de financiar su propio desarrollo, por lo que trae consigo el encarecimiento del crédito, la distorsión de los precios por el proteccionismo y las subvenciones que debe entregar el Estado, lo cual hace que no se puedan diversificar las exportaciones. Por ello, el país en muchos de los casos y en varios gobiernos no pudo responder a las crisis de la deuda con su propia capacidad exportadora. En tales circunstancias y, al estallar la crisis de la deuda en los ochenta, los gobiernos de turno enfrentaron serios problemas para mantener sus economías.

Esta situación se ha repetido a lo largo de los periodos históricos analizados y con mayor énfasis en el gobierno de Rafael Correa.

La disminución de las tasas de crecimiento económico obligó a los gobiernos a re-direccionar sus programas a través de la implantación de planes de estabilización con recortes de subsidios, desregulación de ciertos precios, ajustes en las tasas de cambio vía devaluaciones, mini devaluaciones, préstamos externos, financiamiento del Banco Central, imponiendo tarifas, aranceles para diferentes productos importados, liberalización parcial de tasas de interés, e influyendo para que el sistema financiero tenga mayor protagonismo dentro de la economía. Y lo más importante, se crea la necesidad de des-regular y regular, para reducir o aumentar la intervención del Estado en la economía.

En los años 90, se implementan políticas de flexibilización financiera, que no es más que un conjunto de reformas económicas, legales e institucionales que buscan eliminar los controles y regulaciones estatales en el área financiera, para que el mercado maneje la asignación de recursos financieros, lo que permitió la libre circulación de capitales en la economía. Situación que probablemente produjo los problemas del sistema financiero del año 1999, por la desregularización y el privilegio a las inversiones a corto plazo.

El hecho más relevante en este periodo de análisis, es la creación del Servicio de Rentas Internas, organismo que modernizó la administración tributaria y se convirtió en un eficaz agente de recaudación de ingresos para el Estado. La administración tributaria ha cerrado la brecha a la evasión y se ha convertido en un ente administrativo técnico y eficaz en el cumplimiento del rol fundamental, el control y la recaudación tributaria.

Desde 1970 hasta el 2000, en el Ecuador, la política cambiaria establecía la principal herramienta para equilibrar las finanzas públicas. Pero a raíz de que se acogió la dolarización en el año 2000, la política pública giró hacia el uso de ajustes en materia tributaria que se profundizó desde el 2007.

Como prueba de ello, es el considerable incremento de la recaudación tributaria, convirtiéndose así en una de las fuentes de ingreso más importantes para el Estado ecuatoriano.

5. CONCLUSIONES

La regulación es un instrumento eficaz de mediación estatal, que eficientemente utilizada equilibra racionalmente los intereses de la sociedad y permite su convivencia en armonía, que es el elemento fundamental para su desarrollo. A lo largo de la historia en el Ecuador, todos los gobiernos generaron políticas regulatorias en varias direcciones. Sin embargo, habría que preguntarse qué tan efectivas fueron y a quienes beneficiaron, o para quien se realizaron dichas regulaciones.

A partir de 1950 se introdujeron procesos de cambios institucionales drásticos, con procesos de modernización promovidos por el modelo de crecimiento basado en la exportación de productos primarios y la modernización del sector agrícola, impulsado por la creación de agencias de fomento y crédito y la construcción de infraestructura pública. El Estado ecuatoriano estableció el marco legal para aplicar un proyecto de modernización con la intervención directa del Estado. Pasando de un marco de regulación muy limitado a un patrón instrumental encaminado a producir políticas con resultados precisos. Las políticas económicas del gobierno militar, generaron transformaciones significativas en la economía ecuatoriana, especialmente en cuanto a la expansión del sector industrial, pero estuvo divorciado del desarrollo de otros sectores productivos y con un alto grado de proteccionismo estatal, excesivo tal vez para el sector industrial.

Las políticas de estabilización monetaria adquirieron mayor relevancia sobre las de planificación y promoción industrial, en gobiernos especialmente de corte liberal y neoliberal, sobre todo en aquellos que se identifican con posturas políticas de derecha. En tanto que las políticas de corte social imperaron en gobiernos de corte populista, demócratas y socialistas.

Las reformas tributarias realizadas en el Ecuador, priorizan los impuestos indirectos y progresivos, encaminados a implantar en el país una redistribución más equitativa, tratar de reducir la evasión fiscal, financiar las necesidades fiscales, y en algunas ocasiones para cubrir necesidades puntuales como el alza de sueldos del magisterio y por el cumplimiento de condiciones de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, que exigían del país garantías de pago para otorgar un crédito.

Luego del retorno a la democracia en 1979, en el país se han implementado unas 53 reformas tributarias, 13 en el gobierno de Rafael Correa, en un período presidencial de 10 años. Cabe destacar que el objetivo final de estas reformas fue el de recaudar ingresos, como lo reflejan las cifras: pasar de \$ 2.307 (mil millones) en el año 2001 a \$ 14.600 (mil millones) en el año 2015. En el periodo de Rafael Corea (2007-2017) se pasa de \$ 5.362 (mil millones) a 16.000 (mil millones), con un crecimiento del 198 por ciento. Por lo tanto, la política regulatoria no es más que la política pública puesta en ejecución por los gobiernos de turno para hacer frente a los problemas de la sociedad, los

desequilibrios macroeconómicos, las fallas del mercado, con lo cual se tratará de solucionar o de favorecer a ciertos sectores de la sociedad.

REFERENCIAS

- Acosta , A. (1994). La deuda externa. Una historia de la deuda externa ecuatoriana. Quito: Libresa.
- Aguilar, L. (2012). Estudio introductorio a las Políticas Públicas. Mexico: Miguel Angel Porrúa. Distrito Federal de México.
- Albornoz, V., & Durán, C. (2012). Pobreza, Desigualdad de oportunidades y Políticas Públicas en America Latina . Quito: SOPLA.
- Alcántara, M. (2006). Políticos y políticas de América Latina. Madrid: Fundación Carolina.
- ALIDE, Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo. (01 de 01 de 2017). ALIDE. Recuperado el 02 de 07 de 2017, de <http://www.alide.org.pe/acerca.asp>
- ANDES. (2017). Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Suramérica. Obtenido de <http://www.andes.info.ec/es/noticias/red-publica-integral-garantiza-derecho-salud-gratuita-ecuador.html>
- Anuario del Ministerio del Deporte. (2016). Obtenido de <http://www.deporte.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/12/Anuario-Ministerio-baja.pdf>.pdf

- Asamblea Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Quito: Asamblea Constituyente.
- Avella, Muñoz y Piñeros. (01 de 01 de 2017). Banco de la Republica-Colombia. Recuperado el 02 de 07 de 2017, de http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/tema_estabilidad_jul_2004_acuerdos.pdf
- Ayala , E. (2016). Historia Ecuatoriana. Quito: Aviayala.
- Banco Bilbao Vizcaya Argentaria. (25 de 04 de 2015). BBVA. Recuperado el 03 de 07 de 2017, de <https://www.bbva.com/es/economia-todos-basilea-iii/>
- Banco Central de Chile (2017), Informe de Estabilidad Financiera, Santiago de Chile.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (1999). América Latina Frente a la Desigualdad. F
- Barredo, D., Oller , M., & Hernández, S. (2014). La Comunicación y el Periodismo de Ecuador frente a los desafíos contemporáneos. La Laguna (Tenerife): Latina.
- Barreira , L. (1987). Ecuador teoría y diseño de políticas para la satisfacción de necesidades básicas . Quito.
- Barreiros, N. (1987). Teoría y diseño de políticas para las necesidades básicas. Países Bajos: Prealc.

- Begg, Fischer, Dornbusch y Fernández Díaz. (2006). *Economía*. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España, S. A. U.
- Borja, R. (2000). *Derecho Constitucional Ecuatoriano*. Madrid: Cultura Ediciones.
- Branly, H. (2006). *Dictaduras militares en el Ecuador desde 1972 a 1979*. Quito.
- Caixabank. (01 de 01 de 2017). Caixabank.com. Recuperado el 01 de 07 de 2017, de https://www.caixabank.com/deployedfiles/caixabank/Estaticos/PDFs/Aprenda_con_caixabank/aula801_w.pdf
- CAJAMAR. (2008). *Las microfinanzas: Caracterización e instrumentos*. Madrid: Grupo Cooperativo Cajamar.
- Cano, L. (2013). *Pobreza y Desigualdad Social*. México: Diez de Santos.
- Canto, M. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. México: MCD.
- Carvajal, A. y Riascos Villegas, A. (01 de 01 de 2010). *Introducción a la Teoría Microeconómica*. Obtenido de <https://economiadigitals.blogspot.com/2015/04/introduccion-la-teoria-microeconomica.html>
- Case, Fair y Oster. (2012). *Principios de Microeconomía*. Naucalpan de Juárez: Pearson Educación de México, S.A. de C.V.

- Case, Faure y Oster. (2012). Principios de Microeconomía. Naucalpan de Juárez: Pearson Educación de México, S.A. de C.V.
- Castro, C. (2015). Riesgo sistémico en el sistema financiero peruano. (B. C. Perú, Ed.) Estudios económicos(25), 77-90.
- CEPAL. (2016). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016. Santiago: Impreso en Santiago.
- CEPAL. (2016). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016. Santiago: CEPAL.
- CEPAL. (2017). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CGAP. (01 de 01 de 2017). CGAP, Portal de Microfinanzas. Recuperado el 03 de 07 de 2017, de <https://www.microfinancegateway.org/es/pa%C3%ADs/bolivia>
- CIDE. (2001). Análisis de Políticas Regulatorias. México: CIDE.
- CIPE. (1996). Directory of Public Policy Institutes in Emerging Markets, Washington. Washington.
- Clark, C. (2003). Promover la Equidad Económica en la Economía del siglo XXI: La solución de la renta básica. Obtenido de <http://www.nodo50.org/redrentabasicadescargas/Clark%20Promover%20la%20equidad%20economica.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2014).

Constitución de la República del Ecuador. (2008).

Correa, R. (1996). El reto del desarrollo. ¿Estamos preparados para el futuro? Quito: USFQ.

Cortés García, F. (2008). Las microfinanzas: caracterización e instrumentos. Madrid: CAJAMAR, Caja Rural.

Cuadrado. (2013).

Daly, J. (2005). Normatividad de las Microfinanzas en el Ecuador. Quito: Microfinancegateway.org.

Damatta, R., & Carnival, R. (1991). An Interpretation of the Brazilian dilemma. Notre Dame: Notre Dame University.

Dammert Lira, D, Molinelli Aristondo, F. y Carbajal Navarro, A. (2013). Teoría de la regulación económica. Lima: Universidad de San Martín de Porres, Fondo ELimaditorial.

De la Cruz Ferrer, J. (2017). Centro Europeo de Regulación Económica y Competencia (CERECOM). Recuperado el 02 de 07 de 2017, de <http://www.cerecom.org/publicaciones/LIBRO%20PRINCIPIOS%20REGULACION%20CAP%205.pdf>

De la Torre, C. (2001). Democracia sin demócratas. Caracas: Nueva Sociedad.

Delfiner, Gómez y Perón. (01 de 01 de 2017). Microfinance Gateway. Obtenido de <https://www.microfinance-gateway.org/sites/default/files/mfg-es-documento-las-politicas-publicas-orientadas-a-las-microfinanzas-en-sudamerica-6-2009.pdf>

Delvasto, C. (2006). Asimetrías de información, fallas del mercado crediticio y correctivos institucionales. El papel del estado en la cobertura del mercado crediticio. Criterio Jurídico, 215-242.

Diario El Telégrafo. (12 de 02 de 2017). Diario El Telégrafo. Obtenido de <http://www.eltelegrafo.com.ec/images/eltelegrafo/Economia/2014/27-08-14-economia-info-liquidacion-cooperativas.jpg>

Diario el Universo. (17 de Enero de 2007). Palacios: Dejo un mejor gobierno que el que recibí, pág. 1.

Echeverría, J. (2006). La democracia difícil: neopopulismo y antepolítica en el Ecuador. Ecos.

El Telegrafo. (Lunes de Noviembre de 2014). La política regulatoria en Ecuador es un mecanismo para el desarrollo.

- Espinoza, L. (2009). Políticas tributarias y distributivas en la historia estatal del Ecuador. En SRI, Fiscalidad (pág. 96). Quito.
- Esquivel-Martínez y Hernández-Ramos. (2007). Crecimiento económico, información asimétrica en mercados financieros y microcréditos. Economía, Sociedad y Territorio, VI(23), 773-805.
- Fernández. (2010). Efecto de la Seguridad Social en la Redistribución de la Renta. . Madrid: FIPROS.
- FMI. (2016). Informe Económico Anual. Costa Rica : FMI.
- Foro Económico Mundial. (2015). Foro Económico Mundial. Weforum: Riviera Maya.
- Freidemberg, F. (2007). La tentación populista. Madrid: Síntesis.
- Fuerzas Armadas Ecuador. (1972). Gobierno Nacional y Revolucionario de las FFAA. Quito: FFAA.
- Garavito Góez, D. (2016). Microcréditos: evolución y situación actual del sistema de microfinanzas en Colombia. Revista Univ. Estud. Bogotá (Colombia)(13), 49-72.
- Gómez, J., & Mórán, D. (2016). Evasión tributaria en América Latina. Macroeconomía del Desarrollo, 65.

- Gómez, S., Jimenez, J., & Podésta, A. (2010). *Tributación Evación y equidad en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- Gratius, S. (2007). «La tercera ola populista» de América Latina. Madrid: Comunidad de Madrid.
- Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (CGAP). (2006). *Guía sobre buenas prácticas para los financiadores de las microfinanzas. Directrices de consenso sobre microfinanzas*. Washington, D.C.: CGAP.
- Gutierrez Goiria y Berezo Díez. (2010). *Introducción a las microfinanzas como instrumento de desarrollo*. Bilbao: Hegoa (Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional de la Universidad del País Vasco).
- Gutiérrez López y Fernández Fernández. (2011). Basilea III: respuestas y reformas tras la crisis financiera. *Finanzas* (237), 81-91.
- Guzmán, E. (1993). Teoría de la regulación, grupos de interés y burocracia. Un marco para la discusión. (P. U. Chile, Ed.) *Revista de Ciencia Política*, 15(1 y 2), 211-234.
- IBEC. (1952). *Gobierno del señor Galo Plaza*. Quito: Talleres gráficos.
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. (2014). *Informe Lúdico de Rendición de Cuentas 2014*.

Obtenido de <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/4137478/Informe+ludico+Rendicion+de+cuentas+2014.pdf>

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. (2015). Obtenido de <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/3780216/2015+04+01+Rendicion+de+cuentas+v3.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2014). Encuesta de Condiciones de Vida.

Jácome, L. (1988). reflexiones en torno a la flotación de las tasas de interés y el tipo de cambio en el Ecuador. Quito: Mimeo.

Koschatzky, K. (2002). Fundamentos de la economía. Especial enfoque a la innovación. Economía Industrial, 4(346), 15-26.

Lacalle, Rico, Márquez et all. (2010). Glosario básico sobre microfinanzas. Madrid: Foro Nantik Lum de Micro-Finanzas.

Lahera, E. (2004). Política y Políticas Públicas. Serie de políticas sociales N° 95, 1-33.

Lichyenstejn, S., & Trajtenberg, R. (1991). La liberalización de la política económica hacia las empresas transnacionales en América Latina. Documento de trabajo N° 13/91.

LIDERES. (2012). Las reformas tributarias tienen su impacto. LIDERES.

- Lipierz, A. (1985). *Mirages et Miracles. Problems de Industrialisation*. Paris: La Decouverte.
- Martínez, I. (2007). *La distribución del Ingreso y el desarrollo económico en México*. México.: La distribución del Ingreso y el desarrollo Instituto de Investigaciones Económicas. Escuela Nacional de Economía. México. .
- Medellin , P. (2003). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Políticas sociales, N° 93, Chile, CEPAL.
- Milia, M. (2014). *Marco de Políticas Públicas de Ciencia, Tecnología y Educación Superior en el Ecuador. Nuevos horizontes: dinámicas y condicionamientos para una Investigación Universitaria de cara a la Sociedad*. Cuenca.
- Ministerio de Coordinación de Seguridad. (2016). <http://www.seguridad.gob.ec>. Obtenido de http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/01_Plan_Seguridad_Integral_baja.pdf
- Ministerio de Cultura y Patrimonio. (2017). Obtenido de <http://www.culturaypatrimonio.gob.ec/programa-de-interculturalidad/>
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivivenda. (2009).
- Ministerio de Educación. (2017). Obtenido de <https://educacion.gob.ec/gratuidad-de-la-educacion-publica/>

- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2016). Obtenido de <http://www.cancilleria.gob.ec/politica-publica-sobre-movilidad-humana-se-transversaliza-en-las-instituciones-del-estado/>
- Mix Market. (01 de 01 de 2016). MIX. Promting financial inclusion through data and insight. Obtenido de <http://www.themix.org/esp%C3%B1ol/acerca-de-las-microfinanzas>
- Mocada, J. (1991). Problemas y pespectivas de transformación económica y social. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Mochón Marcillo, F. (2009). Economía. Teoría y Política. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A.U.
- Mochon Morcillo, F y Beber, A. (2008). Economía. Principios y aplicaciones. México D.F.: M cG raw -H ill.
- Mochón, F. (2005). Economía, teoría y política ((Vol. 5 ed.).). Madrid: McGrawHill.
- Montufar, C. (2000). La Reconstrucción Neoliberal. Quito: Abya-Ayala.
- Moreno, A., & Torres, G. (2012). Un marco conceptual para el análisis de las políticas públicas. México: Apolo S.A.
- Movimiento Alianza País. (2007). Plan de Gobierno Movimiento País 2007-2011. Quito.

- Muñoz, P. (2006). Ecuador: Reforma del Estado y Crisis política , 1992-2005. HAOL, 101-110.
- Nicholson, W. (2008). Teoría microeconómica. Principios básicos y ampliaciones. México D.F.: Cengage Learning Editores, S.A.
- OCDE. (2016). Política Regulatoria En El Perú. Estudios de la OCDE en Reforma Regulatoria.
- OEA. (1975). A statement of the law of Ecuador in matters affecting bussines. Washington D.C.: Secretaria General de la OEA.
- Ostry, J. B. (2014). Redistribution, Inequality, and Growth. IMF Staff Discussion.
- Paramío, L. (1999). Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina. Zona Abierta.
- Parkin, M y Loria, E. (2010). Microeconomía. Versión para Latinoamérica. México D.F.: Pearson Education.
- Paz y Miño , J. (2006). Ecuador: una democracia inestable. HAOL.
- Pindyck, R y Rubinfeld, D. (2013). Microconomía. Madrid: Pearson Educación S.A.
- Pistonesi Castelli, H. (2003). Elementos de teoría económica de la regulación. Aplicación a las industrias energéticas. (U. N. Colombia, Ed.) Ensayos de Economía, 13(23), 7-28.

- Porrúa. (2006). La evaluación de políticas y programas públicos. México.
- Pozo, M. (2010). Coloquio Económico. Espacio de Formación, Opinión y Debate Económico. Obtenido de <http://debate-economia.blogspot.com/2010/05/los-subsidios-en-el-ecuador.html>
- Registro Oficial. (1971). Registro Oficial del 6 de abril de 1971. Quito: Registro Oficial.
- Rodríguez -Ovejero Sánchez- Arévalo, C. (2014). Las microfinanzas y su regulación en Europa. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.
- Rodríguez Cairo, V. (2013). Fallas de mercado y regulación económica: ¿la regulación ejercida por el gobierno permite lograr un mejor funcionamiento de los mercados? QUIPUKAMAYOC. Revista de la Facultad de Ciencias Contables, 21(39), 99-111 .
- Roth, A. (2006). Políticas públicas: Formulación, Implementación y Evaluación. Bogotá: Aurora.
- Sáenz, T. (1997). eumet.net. Obtenido de enciclopedia virtual: <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2013/rer/politicas-publicas.html>
- Salanié, B. (2000). The Microeconomics of Market Failures. Cambridge: The MIT Press.
- Salvatore, D. (2009). Microeconomía. México, D. F.: McGraw-Hill/Interamericana Editores, S.A. de C.V.

- Sánchez-Daza. (2001). Información asimétrica y mercados financieros emergentes: el análisis de Mishkin. *Análisis Económico* [en línea], XVII, 35-66.
- Sánchez-Daza, A. (2001). Información asimétrica y mercados financieros emergentes: el análisis de Mishkin. *Análisis Económico*, XVII(34), 35-66.
- Secretaría de Gestión de Riesgos . (2016). Se definieron políticas públicas en gestión de riesgos en diálogo realizado en Ciudad Alfaro. Obtenido de <http://www.gestionderiesgos.gob.ec/se-definieron-politicas-publicas-en-gestion-de-riesgos-en-dialogo-realizado-en-ciudad-alfaro/>
- Stiglitz, J. (2000). *La Economía del Sector Público*. España: Nowprint.
- Stiglitz, R. (2010). Regulación y Fallas. *Revista de Economía Institucional*, 13(23), 13-28.
- Superintendencia de Bancos y Seguros. (2012). *Evolución de la Microfinanzas en el Ecuador. Periodo Septiembre 2010- Septiembre 2011* . Quito: SBS.
- Superintendencia de Bancos y Seguros del Perú. (2006). *Basilea II: el nuevo acuerdo de capital*. Lima: SBS Perú.
- Urdaneta, L. (2007). *Distribución del ingreso: Análisis del caso venezolano*. Caracas: Gráficas Continente.
- Varian, H. (2010). *Microeconomía intermedia. Un enfoque actual*. Barcelona: Antoni Bosch.

- Vázquez, A. (1988). Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo. Madrid: Pirámide.
- Vives, X. (2010). La crisis financiera y la regulación. Madrid: IESE, Bussines Scholl, Universidad de Navarra.
- Weisbrot, M., Jonston , J., & Leferbvre, S. (2013). El “New Deal” de Ecuador: Reforma y regulación del sector financiero. Indaga Cooperativa.
- Weyland, K. (2003). Neopopulism and Neoliberalism in Latin America : how much affinity. Third Word Quarterly, 1095-1115.
- Zorrilla Salgador, J. (Octubre de 2006). La Economía de la Información: Una revisión a la teoría económica sobre la información asimétrica. Obtenido de <http://www.eumed.net/ce/2006/jpzs.htm>.

POLÍTICA PÚBLICA, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EQUIDAD EN EL ECUADOR

1. INTRODUCCIÓN

En el contexto de la economía del sector público, Stiglitz (2000) señala que hay seis circunstancias en las que los mercados no son eficientes en el sentido de Pareto². Se denominan fallos del mercado y constituyen un argumento a favor de la intervención del Estado. Estos fallos se presentan cuando hay: competencia imperfecta, provisión de bienes públicos, externalidades, mercados incompletos, información imperfecta, desempleo o paro.

Sin embargo, en presencia de un mercado eficiente, existen aún dos condiciones en las que se justifica la intervención del Estado: la falta de equidad y los bienes preferentes. En lo referente a la falta de equidad, a pesar de que la

2 En análisis económico, se denomina óptimo de Pareto a aquel punto de equilibrio en el que ninguno de los agentes afectados puede mejorar su situación sin reducir el bienestar de cualquier otro agente.

economía sea eficiente en el sentido de Pareto, los mercados competitivos pueden generar una distribución de la renta muy desigual. En el segundo caso, los individuos no actúan en su propio beneficio, y el Estado interviene con el fin de regular el consumo de los llamados bienes preferentes, como el uso del cinturón de seguridad, o el consumo de alcohol o tabaco.

Existe una disyuntiva entre eficiencia y equidad, lo que constituye en el núcleo de muchos de los debates sobre política pública. En ese sentido, existen dos posturas. La primera se refiere a que la desigualdad de la distribución de los recursos debe ser mejorada, así se afecte la eficiencia económica, lo que afectaría el crecimiento de la economía en el mediano y en el largo plazo.

La segunda toma como problema fundamental el crecimiento económico y por esto se privilegia la eficiencia económica sobre la equidad. Al respecto, Stiglitz (2000) señala que:

El Estado puede intervenir desde dos ámbitos: el enfoque normativo en donde el estado se pregunta cómo resolver los fallos del mercado y otras deficiencias observadas en la asignación de recursos. El enfoque positivo, el mismo que se pregunta qué hace el estado, cuáles son sus efectos y cómo contribuye la naturaleza del proceso político incluido los incentivos que se da a los burócratas (p. 108).

En ese sentido, «la evaluación de un programa público suele exigir sopesar sus consecuencias para la eficiencia económica y la distribución de la renta» (Stiglitz, 2000, p. 111).

2. ASPECTOS TEÓRICOS

2.1. POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas, son «procesos de toma de decisión por parte de los individuos y unidades productivas. En la fase de análisis y diseño se utilizan con profusión conceptos y modelos microeconómicos y las correcciones que se proponen a las desviaciones de los paradigmas de dicha disciplina» (Moreno y Torres, 2012).

Por otra parte, se definen las políticas publicas como «un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que se transcriben, en un lugar y período determinado» (Saenz 1997, citado por Esquer 2012, p.13). Al hablar de decisiones de los gobernantes, se puede entender que estas acciones están encaminadas a solucionar temas específicos o, al mismo tiempo, en incrementar políticas para contrarrestar ciertas problemáticas que se presentan a lo largo del tiempo, siempre en beneficio de una población.

Por su parte, Aguilar (2012) establece que las políticas públicas tienen un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual.

Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Es un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores. La política también es una actividad de comunicación pública. En lo referente a las políticas públicas efectivas para mejorar la distribución del ingreso, se puede decir que existen programas que los gobiernos aplican con el fin de mejorar las condiciones de vida de la sociedad en general, tal como se evidencia en la Ilustración 1.

Ilustración 1. Políticas sociales para mejorar la distribución del ingreso

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (1999), la participación de las mujeres en la fuerza laboral, las tasas de fecundidad y la educación, son variables determinantes de la desigualdad en el ingreso. La promoción de mejores resultados educacionales requiere de la adopción de políticas que actúen en una diversidad de frentes.

En América Latina se encuentran las mayores desigualdades en la distribución de la renta y, sobretudo es donde los individuos más ricos reciben una mayor proporción del ingresos. En ese sentido, el Banco Interamericano de Desarrollo (1999) señala que:

Las desigualdades de ingresos de los países de América Latina se destacan como las mayores del mundo y ello se debe a las enormes brechas que hay entre las familias que pertenecen al decil de los más altos ingresos y las demás. Cuatro rasgos distinguen a las familias más ricas: Los mayores niveles de educación de sus jefes de hogar, el tipo de trabajo que realizan, su ubicación urbana, y el reducido número de hijos (p. 35).

2.2. IMPUESTOS

Stiglitz (2000) señala que los impuestos constituyen la capacidad para obligar a los ciudadanos a contribuir en la financiación de los bienes públicos, por parte del Estado. El Estado tiene poder para obligar a un grupo a renunciar a sus recursos en favor de otro. Los impuestos existen casi desde que se crearon los Estados. Es así que, en la edad

media, los siervos prestaban servicios directamente a sus señores. En la actualidad los impuestos están monetizados.

Así mismo, Stiglitz (2000) manifiesta que en los últimos cincuenta años no sólo han aumentado los tipos impositivos, sino también la complejidad de la legislación fiscal. Hay cinco características deseables de un sistema tributario: eficiencia económica, sencillez administrativa, flexibilidad, sensibilidad política y justicia. Los impuestos promueven la equidad, es decir son creados con el fin de redistribuir la riqueza. Al respecto es importante destacar que existen dos conceptos distintos de equidad: la equidad horizontal, entre iguales, en donde los impuestos deben ser iguales; y la equidad vertical, donde se supone que los desiguales han de ser gravados desigualmente. Un sistema impositivo en el que el cociente entre el pago de impuestos y la renta aumenta, se denomina progresivo. Cuando el cociente entre pagos y la renta disminuye se denomina regresivo.

El hecho de que un sistema impositivo sea progresivo o regresivo depende de la incidencia de los diferentes impuestos. La progresividad de los impuestos está relacionada con la reducción de la desigualdad de la renta y esta puede ser medida de diferentes maneras entre las más conocidas están la curva de Lorenz y el coeficiente de Gini.

2.3. EQUIDAD

En lo referente a equidad Clark (2003) señala que:

La definición más común de equidad es justicia. En términos económicos, ello significa que seguir las leyes y reglas que guían la economía a menudo provoca resultados que pueden cumplir con los preceptos legales, en los cuales todo el mundo ha seguido la letra de la ley, aunque ello sea social o moralmente inaceptable. Para poner un ejemplo: los salarios de mercado podrían no estar a un nivel que permitan mantener a una familia decentemente, y en muchos casos pueden encontrarse bajo el nivel de subsistencia. Así, para algunas sociedades ha sido común intervenir en tales resultados del mercado para asegurar que se resuelven ciertos mínimos sociales (p. 2).

El autor explica también que la equidad dentro de la teoría económica se refiere a las fuerzas que en un sistema de libre cambio rigen, la división del producto de la industria entre los que desempeñan distintas funciones o facilitan diversos factores. Las consideraciones sobre la equidad son importantes en cada nivel de la actividad económica (cuestiones de justicia, no solo de procedimientos, sino también en términos de los resultados alcanzados por medio de estándares socialmente deseables).

Se puede observar este problema económico descomponiéndolo en sus tres elementos básicos, las tres

preguntas económicas que deben responder todas las sociedades: ¿qué se produce?, ¿cómo se lleva a cabo la producción? y ¿a quién beneficia la producción económica? Las tres cuestiones tienen aspectos, tanto necesarios, como discrecionales. Necesarios porque las fuerzas de la naturaleza ponen restricciones a cómo formulamos cada pregunta y discrecionales porque estas fuerzas naturales no determinan por completo nuestras respuestas. De hecho, a medida que una sociedad se desarrolla y se vuelve más rica, el aspecto discrecional crece y las restricciones naturales disminuyen. En consecuencia, el rol de lo discrecional se muestra mucho mayor y debemos plantearnos preguntas éticas cuando decidimos qué producir. Cuando los resultados de la economía violan nuestro sentido de la decencia y de la imparcialidad, debemos intervenir y ajustar estos resultados. El grado de desigualdad es una característica estructural de los países que nacieron menos desiguales y se mantienen en ese nivel (Fernández, 2010).

Es así que, Mochón (2005) señala que la riqueza de un país es el valor neto de sus activos tangibles o físicos y financieros, y en un individuo son los activos que posee. La riqueza en una familia típica cambia al igual que del ingreso. Empieza bajo y crece hasta alcanzar un punto máximo, para luego descender en cierto punto que puede ser la jubilación.

Así mismo el autor señala que la riqueza e ingreso van a cambiar durante el ciclo de vida de un individuo. Quizá cuando empiece su vida profesional tendrá un ingreso

medio, en la edad madura alcance niveles más altos y en la vejez sus ingresos disminuyan. De tal forma que las distribuciones del ingreso anual y de la riqueza son desiguales en un año determinado, pero las distribuciones del ingreso y de la riqueza durante el ciclo de vida son iguales.

Para tener un criterio claro de lo que es la distribución de la riqueza, es necesario conocer discutir su concepto. La distribución se entiende como la acción y efecto de compartir, es decir, dividir algo entre varias personas o grupo de personas, dando a algo el destino conveniente. O desde una perspectiva económica, la distribución hace alusión al modo en que los ingresos de un determinado grupo social son repartidos entre cada uno de sus integrantes. La distribución de la riqueza permite medir la desigualdad económica que existe en un país desde otro punto de vista. Primero, la riqueza de una familia es el valor de los bienes que posee en un momento dado. En contraste, el ingreso o renta es la cantidad de dinero que recibe una familia durante un período determinado. La misma puede ser reflejada en la curva de Lorenz, que muestra gráficamente el nivel de renta con el que cuenta un país en función del ingreso de las familias.

3. LA POLÍTICA PÚBLICA Y LA EQUIDAD EN EL ECUADOR

Según datos del Banco Central del Ecuador (2016), la economía ecuatoriana durante el período 2000-2016 creció a una tasa promedio del 3,8% y el producto interno bruto

no petrolero creció en promedio 4,3%. Sin embargo, estos resultados no significarían nada si la población ecuatoriana no mejora su calidad de vida. De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Censos (2014), entre 2006 y 2014 1,3 millones de ecuatorianos salieron de la pobreza. No obstante, lo que merece destacarse es si la caída de la pobreza, se explica por un mayor crecimiento económico.

La desigualdad en la mayoría de los países es alta o está aumentando, al tiempo que la riqueza mundial se está concentrando cada vez más en una pequeña élite. Por ejemplo, según un informe publicado en el Foro Económico Mundial (2015), el 1% de las personas más ricas del mundo tiene más riqueza que el 99% restante. Cada vez se hace más evidente que la alta desigualdad puede dar lugar a diversos efectos perjudiciales en los ámbitos social, económico y político. Por su parte, Ostry (2014) hace referencia a investigaciones del Fondo Monetario Internacional, e indica que los países que tienen un menor nivel de desigualdad y aplican medidas redistributivas, como impuestos más altos para los ricos (cuya recaudación se utiliza para financiar gasto en educación, salud, infraestructura y la pensión básica) tienen mayores tasas de crecimiento económico, y este es más sostenible e incluyente.

Así mismo, Ostry (2014) manifiesta que «hay poca evidencia de que los aumentos en las tasas de impuestos impidan el crecimiento económico en el mediano y largo plazo» (p. 10). El aumento de la proporción del ingreso en las manos de los ricos reduce el crecimiento económico; mientras que

el incremento de la proporción del ingreso de los pobres lo aumenta. Según el FMI (2016), las clases media y baja son los principales motores del crecimiento. Un aumento de un punto porcentual en la proporción del ingreso en las manos del 20% más rico de la población, reduce el crecimiento económico en 0,08 puntos porcentuales en los siguientes cinco años. Mientras que un aumento de un punto porcentual en la proporción del ingreso en las manos del 20% más pobre de la población aumenta el crecimiento económico en 0,38 puntos porcentuales en los siguientes cinco años. También hay evidencia de una relación positiva cuando la proporción del ingreso de la clase media se eleva.

En el Ecuador, las grandes diferencias en la distribución de la riqueza han sido definidas por un desarrollo regional y sectorial desigual (Castro, 2007). Se refiere a que históricamente, Quito, Guayaquil y en menor medida Cuenca, han sido las ciudades ejes del desarrollo, debido a la instauración de un sistema altamente centralizado que configura centros de acumulación y agrupación de la riqueza.

Por esta y otras razones, y con el fin de garantizar a los ciudadanos las mismas oportunidades, es necesario promover la eliminación de leyes y políticas discriminatorias y desarrollar políticas adecuadas para que la distribución de los ingresos sean progresivamente más equitativos; y de esta manera cumplir con el objetivo del Plan del Buen Vivir. Las políticas públicas constituyen una alternativa para mejorar las condiciones de vida

de las personas, si se configuran como instrumentos de distribución de la riqueza.

Con respecto a la posición de los economistas clásicos sobre las políticas públicas y la distribución de la riqueza, Martínez (2007) reseña:

Asignaron poca importancia económica, porque lo vieron como un problema de ética social. Su meta económica más importante era maximizar la producción, pero no como un fin en sí mismo, sino para capacitar a los individuos para alcanzar su mejoramiento moral y educativo (p.35).

Algunos enfoques en la actualidad no consideran que la economía deba preocuparse de la distribución del ingreso, aunque estiman que es un factor dado, es decir, que se debe aceptar como un resultado, pero que las políticas públicas no deben tratar de manipular al mercado para obtener otro resultado.

A pesar del notable crecimiento que han experimentado algunos países de la región, la distribución del ingreso no ha mejorado sustancialmente en las últimas décadas, aun cuando las tasas de pobreza extrema y otros indicadores de desarrollo humano básico han mejorado de manera notable, fundamentalmente como producto de la aplicación de políticas de transferencias condicionada y de fuertes inversiones en el sector salud y educación (Albornoz y Durán, 2012, p.5).

En el Ecuador se estableció un sinnúmero de políticas públicas orientadas a fomentar la equidad. En ese sentido, con base en la Constitución de la República del Ecuador, (2008), el Plan del Buen Vivir, en su capítulo primero, referente a inclusión y equidad señala que:

Art. 338.- El sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios para asegurar el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo.

Art. 339.- Son parte del sistema los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, la ciencia y la tecnología, la población, la seguridad humana y el transporte.

A continuación, se señalan los aspectos normativos en el contexto de la Constitución de la República del Ecuador (2008) y las principales políticas públicas establecidas por cada ámbito del sistema nacional de inclusión y equidad social:

Educación

Art. 347.- La educación pública será gratuita y el Estado la financiará de manera oportuna, regular y suficiente. La distribución de los recursos destinados a la

educación deberá regirse por criterios de equidad social, poblacional y territorial, entre otros. (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Así también, la Constitución de la República del Ecuador (2008) en su Art. 28 señala:

La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. Se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente. Es derecho de toda persona y comunidad interactuar entre culturas y participar en una sociedad que aprende. El Estado promoverá el diálogo intercultural en sus múltiples dimensiones. El aprendizaje se desarrollará de forma escolarizada y no escolarizada. La educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive.

En ese sentido, y según el Ministerio de Educación (2017), en los años anteriores a 2007, los estudiantes que no disponían de recursos para cubrir el costo de la matrícula, los uniformes escolares o los libros de texto durante la jornada escolar, quedaban de facto excluidos del sistema educativo. Con base en la Constitución aprobada en el 2008, el gobierno nacional recupera la gratuidad de la educación pública, mediante la eliminación de la matrícula y la entrega de recursos para eliminar las barreras de acceso a la educación.

3.1. SALUD

La Constitución de la República del Ecuador (2008) en el Art. 357 señala que:

El sistema nacional de salud tendrá por finalidad el desarrollo, protección y recuperación de las capacidades y potencialidades para una vida saludable e integral, tanto individual como colectiva, y reconocerá la diversidad social y cultural. El sistema se guiará por los principios generales del sistema nacional de inclusión y equidad social, y por los de bioética, suficiencia e interculturalidad, con enfoque de género y generacional.

Los servicios públicos estatales de salud serán universales y gratuitos en todos los niveles de atención y comprenderán los procedimientos de diagnóstico, tratamiento, medicamentos y rehabilitación necesarios.

Al respecto, y como lo reseña ANDES (2017), se crea la Red Pública Integral de Salud (RPIS), que integra al Ministerio de Salud Pública (MSP), el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y el Instituto Superior de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL).

Esta red le ha permitido al Ecuador eliminar las barreras de acceso, al integrar los servicios de salud de todos estos prestadores para que los ciudadanos puedan acudir a cualquiera de ellos sin importar si no están afiliados o no

cuentan con los recursos económicos, de esta manera se garantiza el acceso universal de los ecuatorianos a la salud gratuita tal como lo dispone la Constitución ecuatoriana.

3.2. SEGURIDAD SOCIAL

En el contexto de la Seguridad Social la Constitución de la República del Ecuador (2008) señala:

Art. 366.- El sistema de seguridad social es público y universal, no podrá privatizarse y atenderá las necesidades contingentes de la población en procura del buen vivir. La protección de las contingencias se hará efectiva a través del seguro universal obligatorio y de sus regímenes especiales.

Art. 368.- El seguro universal obligatorio cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte y aquellas que defina la ley. Las prestaciones de salud de las contingencias de enfermedad y maternidad se brindarán a través de la red pública integral de salud.

El seguro universal obligatorio se extenderá a toda la población urbana y rural, con independencia de su situación laboral. Las prestaciones para las personas que realizan trabajo doméstico no remunerado y tareas de cuidado se financiarán con aportes y contribuciones del Estado. La ley definirá el mecanismo correspondiente.

En lo referente a las políticas públicas de seguridad social aplicadas, existieron algunos logros. Es así que, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (2015) destaca algunas cifras importantes:

- Incremento del 105% de afiliados activos en el Seguro General Obligatorio en el período 2007- 2014.
- La cobertura del Seguro Social Campesino creció al 68% durante el mismo período de análisis.
- Aumento del 74% de pensionistas pertenecientes al Seguro Social Campesino y Seguro General Obligatorio (período 2007-2014).
- Durante el año 2007, la relación activos cotizantes – pensionistas fue de 7,1. Mientras que para el año 2014, esta razón se ubicó en 8,6.
- Por otro lado, la relación afiliados – pensionistas del Seguro Social Campesino fue de 7 a 1 (año 2007), modificándose a 6,4 (año 2014).
- A diciembre 2014, las provincias que concentran mayor número de afiliados activos fueron: Pichincha (35% del total), Guayas (27%) y Azuay (6%).
- En el mismo período, el porcentaje de afiliados en el sector privado es de 77%, en el público 20% y el 3% restante lo ocupan los afiliados sin relación de dependencia, independientes y domiciliados en el exterior.

En el período 2014, se ejecutaron las siguientes acciones para la implementación de políticas públicas para la igualdad. Los adultos mayores son los que más demandan atención sanitaria, por lo que, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social los atiende con prioridad y agilidad. Para esto se implementaron las siguientes acciones:

- Con el objetivo de fortalecer las competencias técnicas del personal de los servicios de salud del IESS para la atención integral al adulto mayor, fueron capacitados 200 profesionales de salud del nivel uno y dos, en las zonas 1, 2, 3 y 4.
- Dotación de insumos médicos específicos para adultos mayores con discapacidad: pañales desechables, toallas desechables, guantes antisépticos, pastas dentales para placas dentales y glucómetros.
- Campañas preventivas para adultos mayores: control y seguimiento de diabetes, control de glucosa, terapias recreacionales, motivacionales y ocupacionales. Visitas domiciliarias: atención médica de enfermería, odontología (a domicilio).

Con respecto a las políticas de igualdad generacionales para adolescentes se realizaron:

- Capacitaciones en salud sexual y reproductiva, derechos de los jóvenes, prevención de embarazos en adolescentes, y enfermedades de transmisión sexual, en los cuales, 50% del personal operativo

y administrativo de salud a nivel nacional, fue capacitado sobre el tema.

- En las provincias de Santa Elena, Imbabura, Carchi y Tungurahua se trabaja con jóvenes de la comunidad en acciones de prevención de salud sexual enfocada a los derechos sexuales y reproductivos de los adolescentes.

Según la agenda nacional para la igualdad en discapacidades 2013-2017, el 8% de los hogares rurales y el 5% de los urbanos tiene un familiar con discapacidad.

Con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de este grupo vulnerable, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) impulsó e institucionalizó varias políticas públicas de discapacidades:

Generó ingresos de apoyo para discapacitados incrementando el aporte personal de todos los afiliados en 0,10 % de su sueldo.

- Por otro lado, en el 2014, se identificaron los establecimientos de salud de nivel 1 y 2 como también se realizaron capacitaciones a los equipos técnicos para que cumplan con las condiciones de la calificación de las personas con discapacidad y con esto puedan ser acreditados por el Ministerio de Salud Pública.
- Otra de las acciones para impulsar e institucionalizar las políticas públicas de igualdad a favor de este grupo vulnerable fue la elaboración del procedimiento

para la jubilación por discapacidad, el proceso fue habilitado desde el año 2014 y como resultado se concedieron 170 jubilaciones por discapacidad en el sistema de pensiones.

- El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) para el año 2014 registró 21.738 afiliados con discapacidad.

Se realizaron acciones para impulsar e institucionalizar políticas públicas de género, como la afiliación y registro de dependientes que tiene como finalidad eliminar barreras de género de afiliados. La atención para las mujeres fue su principal eje, para lo cual, se implementaron las siguientes estrategias:

- Se atendieron y gestionaron: embarazos, planificación familiar, control y detección oportuna del cáncer del cuello uterino y de mama, donde participó la Subcomisión de Nutrición de la Red Pública Integral de Salud (RPIS).
- Elaboración de estrategias para reducir la desnutrición en niños menores de dos años.
- Capacitación nacional al 100% de los médicos de todas las provincias, sobre nutrición de la mujer gestante y niños menores de dos años.
- Fomento de la lactancia en niños menores de seis meses, que fueron realizadas en las 24 provincias, en 659 dispensarios médicos.

3.3. CULTURA FÍSICA Y TIEMPO LIBRE

Con respecto al ámbito de cultura física y tiempo libre la Constitución de la República del Ecuador (2008) señala:

Art. 374.- El Estado protegerá, promoverá y coordinará la cultura física que comprende el deporte, la educación física y la recreación, como actividades que contribuyen a la salud, formación y desarrollo integral de las personas; impulsará el acceso masivo al deporte y a las actividades deportivas a nivel formativo, barrial y parroquial; auspiciará la preparación y participación de los deportistas en competencias nacionales e internacionales, que incluyen los Juegos Olímpicos y Paraolímpicos; y fomentará la participación de las personas con discapacidad.

Art. 376.- Se garantiza el derecho de las personas y las colectividades al tiempo libre, la ampliación de las condiciones físicas, sociales y ambientales para su disfrute, y la promoción de actividades para el esparcimiento, descanso y desarrollo de la personalidad.

En el ámbito deportivo, durante el periodo de estudio se crearon algunos programas para favorecer la igualdad:

- Según el anuario del Ministerio del Deporte (2016) se creó el Plan de Alto Rendimiento, que culminó con la mayor participación de deportistas en la historia del Ecuador en los Juegos Olímpicos.

- Otro de los programas emblemáticos ejecutados por el Ministerio del Deporte fue «Ecuador Ejercítate» el mismo que cambió su modelo de gestión puesto que el concepto que se tenía de este plan emblemático, el que solo se lo relacionaba con el baile. Actualmente, se tiene Escuelas Deportivas Comunitarias, Juegos Ancestrales e intervenciones en sectores vulnerables.
- Además, la bailoterapia es una de las muchas actividades que se realizaron a través de este proyecto y que anteriormente no era tomado en cuenta.

3.4. HÁBITAT Y VIVIENDA

En lo referente al ámbito del hábitat y vivienda la Constitución de la República del Ecuador (2008) señala:

Art. 377.- El Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna.

Art. 378.- Para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley. Se prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado.

En lo referente a las políticas públicas aplicadas durante el período de análisis, de acuerdo al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI, 2009) aún cuando el acceso a una vivienda digna y saludable es un derecho reconocido por la Constitución Nacional, un número importante de ecuatorianos enfrenta problemas habitacionales y del hábitat.

Aproximadamente el 70% de las viviendas son producidas por el sector informal a través de la autoconstrucción, sin respetarse normas constructivas y/o de urbanismo (MIDUVI, 2009). Como consecuencia, el Ecuador tiene un stock de viviendas precarias, con carencias de servicios básicos, con posesión irregular de la propiedad (ausencia de títulos), y en algunos casos, ubicadas en zonas de riesgo.

El MIDUVI registra una demanda represada de alrededor de 19.628 hogares de los tres quintiles de menores ingresos. De estos, 14.000 hogares de los dos primeros quintiles cumplen con las condiciones de elegibilidad del Plan Nacional de Vivienda Social. A estos hogares se suman otros 2.333 que han quedado sin atenderse por el Plan Nacional para la Infraestructura Social de Vivienda, llegando a un total de 16.333 hogares precalificados para la presente operación.

Las principales políticas establecidas se encuentran:

- Entre 2007 y 2012, el MIDUVI ha entregado más de 200.000 en apoyo económico a hogares ecuatorianos de

bajos recursos, residentes en zonas rurales, y urbano periféricos, urbanas, con una inversión aproximada de 850 millones de dólares.

- Además, en el 2009 el MIDUVI ha invertido en el fortalecimiento de su capacidad administrativa.

3.5. CULTURA

En lo que se refiere a cultura, la Constitución de la República del Ecuador (2008) señala:

Art. 379.- El sistema nacional de cultura tiene como finalidad fortalecer la identidad nacional; proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales; incentivar la libre creación artística y la producción, difusión, distribución y disfrute de bienes y servicios culturales; y salvaguardar la memoria social y el patrimonio cultural.

Se garantiza el ejercicio pleno de los derechos culturales.

Según el Ministerio de Cultura y Patrimonio (2017), el Programa de Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza e Inclusión Social (PDC), es uno de los 18 proyectos que a nivel mundial captó el financiamiento del Gobierno de España para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio (ODMs) y se ejecutó con el apoyo del Sistema Interagencial de Naciones Unidas, de octubre 2008 a abril 2012. El PDC ha sido considerado uno de los pocos proyectos exitosos, trascendente e innovador a nivel

mundial y ejemplo de coordinación interinstitucional que articuló, permanentemente, la cultura y el desarrollo, en tres ámbitos: políticas públicas; emprendimientos culturales; y estadísticas.

3.6. COMUNICACIÓN SOCIAL

La Constitución de la República del Ecuador (2008) manifiesta que:

Art. 383.- El sistema de comunicación social asegurará el ejercicio de los derechos de la comunicación, la información y la libertad de expresión, y fortalecerá la participación ciudadana.

El sistema se conformará por las instituciones y actores públicos, las políticas y la normativa; y los actores privados, ciudadanos y comunitarios que se integren voluntariamente a él. El Estado formulará la política pública de comunicación, con respeto irrestricto de la libertad de expresión y de los derechos de la comunicación consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales.

En el contexto de la comunicación social, Barredo, et al. (2014) señalan que las políticas públicas ejecutadas se enmarcan en la creación de la Superintendencia de la Información y Comunicación, el cual, es un órgano de fiscalización, supervisión y control. Frente a los ciudadanos, atiende y resuelve reclamaciones y denuncias,

lo que, la asemeja a mecanismos de autorregulación como el «*ombudsman*» (defensor del pueblo) y, sobre todo, a los consejos audiovisuales europeos. En los dos casos, se trata de organismos de derecho público de carácter autónomo, creados por ley, y que actúan con facultades delegadas de la administración, que tienen atribuidas las competencias para regular el mercado de la información dentro de su circunscripción territorial.

Según Barredo et al. (2014) señalan que:

La intervención de la administración resulta necesaria, primero, porque la actividad informativa es un servicio público, desde el momento que, por aplicación del principio de territorialidad, el uso del espacio radioeléctrico está sometido a concesión administrativa; y, segundo, porque los profesionales de la comunicación y, fundamentalmente, los medios, no han sabido ejercer su actividad de acuerdo a los valores jurídicos y éticos que protegen el ejercicio de este derecho fundamental. Pero la información, como fenómeno natural y como institución jurídica, es algo que tan solo tiene sentido si se produce (*propter omnes*), para todos, a disposición de todos, en favor de todos y a la vista de todos (p. 104).

3.7. CIENCIA, TECNOLOGÍA, INNOVACIÓN Y SABERES ANCESTRALES

La Constitución de la República del Ecuador (2008) señala:

Art. 386.- Será responsabilidad del Estado: 1. Facilitar e impulsar la incorporación a la sociedad del conocimiento para alcanzar los objetivos del régimen de desarrollo. 2. Promover la generación y producción de conocimiento, fomentar la investigación científica y tecnológica, y potenciar los saberes ancestrales, para así contribuir a la realización del buen vivir, al *sumak kausay*.

3. Asegurar la difusión y el acceso a los conocimientos científicos y tecnológicos, el usufructo de sus descubrimientos y hallazgos en el marco de lo establecido en la constitución y la ley. 4. Garantizar la libertad de creación e investigación en el marco del respeto a la ética, la naturaleza, el ambiente, y el rescate de los conocimientos ancestrales. 5. Reconocer la condición de investigador de acuerdo a la ley.

Art. 387.- El Estado destinará los recursos necesarios para la investigación científica, el desarrollo tecnológico, la innovación, la formación científica, la recuperación y desarrollo de saberes ancestrales y la difusión del conocimiento. Un porcentaje de estos recursos se destinará a financiar proyectos mediante fondos concursables. Las organizaciones que reciban fondos públicos estarán sujetas a la rendición de cuentas y al control estatal respectivo.

En lo que se refiere a las políticas públicas aplicadas, Milia (2014) muestra tres tipos destacables: la formación de recursos humanos a través de becas de posgrado, la recepción de investigadores internacionales a través de

becas y el financiamiento de la investigación organizada en proyectos o programas (entendidos como grupos de proyectos).

- En el caso de las becas de posgrado, existe una gran variedad de instrumentos que plantean como objetivo la formación de recursos humanos de excelencia en función de las prioridades del país. En 2009, se entregaron 105 becas en total; en 2010, 189, en 2011, 1071 becarios y 1668 en el 2012.
- El Programa Prometeo SENESCYT (2013) también es concebido como una iniciativa para fortalecer el talento humano, sobre todo en las instituciones de educación superior (IES) aunque con ramificaciones a otras instituciones públicas de investigación. El programa, vigente desde 2010, promueve la «apropiación y generación de conocimiento de calidad en el Ecuador», articulado nuevamente sobre las «áreas estratégicas» o los «sectores productivos priorizados», que pueden ser rastreados en los sendos PNBV ya analizados. El programa recibe expertos en tres áreas: ciencias básicas, exactas y naturales (BEN); ciencias sociales (Cs. Soc.); y artes y humanidades.
- El gobierno financió proyectos de desarrollo tecnológico en los siguientes sectores e industrias estratégicas: alimentos frescos y procesados, biotecnología, confecciones y calzado, energía renovable, industria farmacéutica, metalmecánica, petroquímica, productos forestales de madera, servicios ambientales, tecnología informática,

vehículos automotores, tecnologías aeronáuticas, construcción, transporte y logística, turismo, nanotecnología.

En lo referido a los actores, se debe destacar la apuesta por la creación de cuatro universidades emblemáticas por sendas leyes en noviembre de 2013. Estas universidades, que tienen lógicas diferentes, se planean como medios para llevar adelante los objetivos de desarrollo.

Esto se realiza en dos dimensiones:

- a. La primera que tiende al desarrollo de la educación y las artes, con la UNARTES y la UNAE. En este espacio, se cuenta con un desarrollo más modesto, al menos en comparación a las otras dos universidades emblemáticas, Yachay e Ikiam.

- b. La segunda, en la que Yachay e Ikiam se centran en el modelo de desarrollo «basado en el conocimiento». Ambas buscan constituirse como universidades de excelencia (SENPLADES, 2013). Yachay, pensada dentro de una ciudad del conocimiento al norte de Quito, busca responder a desafíos de desarrollo de investigación y tecnología experimental en ciencias de la vida, nanociencias, tecnologías de la información y comunicación (TIC), energía renovable y cambio climático y petroquímica. Ikiam, emplazada en la selva amazónica, busca formar profesionales e investigadores en ciencias de la vida, de la tierra y de los asentamientos humanos.

3.8. GESTIÓN DEL RIESGOS

En lo que se refiere a la Gestión de Riesgos la Constitución de la República del Ecuador, (2008) señala:

Art. 388.- El Estado garantizará el derecho de las personas, las colectividades y la naturaleza a la protección frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad.

Art. 389.- Los riesgos se gestionarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implicará la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico.

Cuando sus capacidades para la gestión del riesgo sean insuficientes, las instancias de mayor ámbito territorial y mayor capacidad técnica y financiera brindarán el apoyo necesario con respeto a su autoridad en el territorio y sin relevarlos de su responsabilidad.

Según la Secretaría de Gestión de Riesgos (2016), la principal política pública ejecutada en este contexto consiste principalmente en la preparación de la ciudadanía en gestión de riesgos, a través de simulacros y capacitaciones.

3.9. POBLACIÓN Y MOVILIDAD HUMANA

Así mismo, en lo referente a población y movilidad humana la Constitución de la República del Ecuador (2008) señala:

Art. 391.- El Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno.

Las acciones para impulsar e institucionalizar políticas públicas de movilidad humana se encuentran:

- Los ecuatorianos residentes en otros países, ahora tienen la accesibilidad a la afiliación voluntaria, en mejores condiciones, eliminando restricciones y beneficiándose de un amplio paquete prestacional que ofrece protección al asegurado y a su familia. Para la buena funcionalidad de este, se crearon convenios de aseguramiento entre países para la movilidad humana. En total, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social registró 6 563 afiliados en el exterior.
- Otra acción que ha aportado para impulsar e institucionalizar las políticas públicas de igualdad en favor de la movilidad humana, fue la incorporación de 27 nuevas organizaciones al Seguro Social Campesino para que, de esta manera, se puedan beneficiar de prestaciones económicas y de salud. (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, 2014)

Es el Ministerio de Relaciones Exteriores (2016) es quien debe orientar, coordinar y monitorear de forma integral el tema de la movilidad humana en el accionar del Estado en su conjunto, a través de la creación y extensión de productos y servicios a la población ecuatoriana en el exterior y sus familias, en el marco del Plan Bienvenidos a Casa. Actualmente están en marcha programas como: «Socio Empleo» del Ministerio de Relaciones Laborales (MRL), «Ecuador Saludable, vuelvo por ti» del Ministerio de Salud Pública (MSP), «Retorno de Profesores» del Ministerio de Educación, así también, los servicios y espacios de capacitación que se trabaja en coordinación con el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) y con la Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional (SETEC), para la formación de ecuatorianos y el «»Plan Retorno para personas con discapacidad» de la Vicepresidencia, entre otros. Estas opciones que se han creado para el apoyo y desarrollo de las potencialidades de los compatriotas que viven en el exterior, y para los que de manera voluntaria toman la decisión de regresar el país.

3.10. SEGURIDAD HUMANA

En lo que se refiere a seguridad humana la Constitución de la República del Ecuador (2008) señala:

Art. 392.- El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y

discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.

El Ministerio de Coordinación de Seguridad (2016), como política pública creó el Plan Nacional de Seguridad Integral.

3.11. TRANSPORTE

Finalmente, en lo que se refiere a transporte Constitución de la República del Ecuador (2008) señala:

Art. 393.- El Estado garantizará la libertad de transporte terrestre, aéreo, marítimo y fluvial dentro del territorio nacional, sin privilegios de ninguna naturaleza. La promoción del transporte público masivo y la adopción de una política de tarifas diferenciadas de transporte serán prioritarias.

El Estado regulará el transporte terrestre, aéreo y acuático y las actividades aeroportuarias y portuarias.

3.12. POLÍTICA TRIBUTARIA

Una de las políticas que con mayor énfasis se impulsó desde el gobierno, para mejorar los niveles de desigualdad económica, fue la política tributaria. Actualmente rigen 30 impuestos en el país, nueve cobrados por los gobiernos

locales; 12 por el Servicio de Rentas Internas (SRI), cinco contribuciones «solidarias»; los aranceles y el FODINFA (Fondo de Desarrollo para la Infancia) que deben pagar los importadores; y finalmente hay dos aportes que no están catalogados como impuestos: Seguridad Social y utilidades. Según el Servicio de Rentas Internas durante la última década se crearon ocho impuestos y otros seis fueron eliminados. En un estudio realizado por la Cámara de la Industria y Producción (CIP), la carga tributaria en Ecuador representó el 22,7% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2015.

3.13. SUBSIDIOS

Se han aplicado otras políticas públicas en torno a favorecer la equidad en el Ecuador. Estas medidas se refieren a los subsidios. Según Pozo (2010), el subsidio es un apoyo económico o en especie que otorga un gobierno para compensar recursos que una persona y/o grupos de personas dejan de recibir por diversas razones. En el contexto de Ecuador existen subsidios al gas, gasolinas, y el subsidio eléctrico.

4. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Esta investigación comprende dos fases. En primera instancia se aplica el método analítico, en el análisis de aspectos referentes a las políticas públicas, la equidad en el contexto de Ecuador, y la inequidad como una falla del mercado. En segunda instancia se aplica el método

hipotético deductivo, al contrastar la relación entre distintas variables. Principalmente se analiza el PIB per cápita, indicador más óptimo del crecimiento económico a largo plazo, toda vez que, el fin de las políticas públicas es fomentar el crecimiento y bienestar en un país. También se analiza el subempleo, como una variable *proxy* de la reducción de los ingresos de los trabajadores, por debajo del nivel que serían capaces de alcanzar en condiciones normales. La inflación se toma en consideración a las consecuencias que trae sobre el poder adquisitivo de los trabajadores. Por último, el coeficiente de Gini, que permite observar el grado de desigualdad (falta de equidad) que existe en una economía.

4.1. VARIABLES DEL MODELO

4.1.1. PIB PER CÁPITA

Según Cuadrado (2013), la variable más óptima del crecimiento económico a largo plazo es el PIB per cápita, un indicador que estima el bienestar social y el crecimiento económico. El crecimiento sostenido es importante, porque permite mejorar la calidad de vida de la población y facilita el proceso de la distribución de la renta.

Desde el año 1990 hasta el año 2016, la economía del Ecuador, observada a través de la tasa de crecimiento del PIB per cápita a precios constantes, ha tenido 6 ciclos de crecimiento económico. El primer período corresponde desde el año 1993 hasta el año 1996; el segundo corresponde

desde 1996 hasta 1999, que corresponde al período de la crisis de la dolarización; el tercero corresponde al período entre 2000-2003, años después de la dolarización; el cuarto período corresponde a los años comprendido entre 2003-2007; el quinto corresponde al período comprendido entre los años 2007-2009; y el sexto corresponde desde el año 2009 hasta el año 2016. Se evidencia que desde el año 2012 existe una desaceleración económica.

Ilustración 1. Evolución del PIB Per Cápita real (%) 2000-2016.

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: Los autores

La crisis económica de los años 90 ocurrió por factores endógenos y exógenos. Dentro de los factores exógenos se destacan el fenómeno del niño, que destruyó la producción primaria, la caída del precio del barril de

petróleo, la crisis financiera internacional, la devaluación constante del sucre. Dentro de los factores endógenos de la crisis económica se destaca la reforma de ley orgánica del sistema financiero, que se conoce como la liberalización del sistema financiero, la inestabilidad de sistema político, y la acumulación de la deuda externa. Todo esto ocasionó altas tasas de desempleo, inflación, caída de la producción y por último, el colapso del sistema bancario. Como una respuesta a estos hechos económicos y políticos se procedió a la dolarización de la economía en el año 2000.

La adopción del dólar norteamericano como moneda de curso legal y de libre circulación implicó la pérdida de la política monetaria y el poder de emisión. Después de la dolarización en el Ecuador, la economía se fue estabilizando, desde el año 2001 hasta el año 2016, en donde se ha registrado una tasa de crecimiento con fluctuaciones negativas en los años: 2007, 2009 y 2016. En conclusión, podemos determinar que el PIB per cápita en el Ecuador durante estos 16 años ha tenido muchas variaciones lo cual lleva a que la sociedad no tenga una estabilidad económica debido a que sus ingresos no son estables.

4.1.2. INFLACIÓN

La inflación para el período de estudio tuvo un comportamiento decreciente, a partir del año 2000, cuando el país entra en el proceso de dolarización. Esta ha venido disminuyendo hasta situarse a niveles internacionales. Es así que tenemos una tasa anual promedio de 5,52%. Esto sin

tomar en cuenta el año 2000, ya que el país salía de la crisis económica. La inflación es un impuesto regresivo, es decir, afecta a las familias en su consumo y no en función de sus ingresos, por lo que, viene a ser un tributo injusto ya que impacta con más fuerza a las clases vulnerables, por lo que un aumento de esta conlleva una mayor desigualdad de la riqueza. Como podemos ver en el Gráfico 2, la inflación más baja para el período de estudio, ocurrió en el año 2004 con una tasa anual de 1,95% y la más alta en el año 2008 con 8,83% (Tomalá, 2018). Este incremento se debió a un aumento de los precios de alimentos, petróleo y otras materias primas a nivel internacional que repercutieron negativamente. Otros factores internos que presionaron al alza los precios fueron los devastadores efectos del invierno del 2008, en particular sobre la producción agrícola de la costa.

Ilustración 2. Evolución de la inflación (%) 2000-2016.

Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: Los autores

4.1.3. SUBOCUPACIÓN

La subocupación es una variable muy representativa de la dinámica en el mercado laboral en el Ecuador, ya que, indica que personas dejan de tener un empleo adecuado y pasan a ser parte del sector informal, a través de micro-emprendimientos. Para el INEC, los subempleados representan las personas con empleo que, durante la semana de referencia, percibieron ingresos inferiores al salario mínimo y/o trabajaron menos de la jornada legal y tienen el deseo y disponibilidad de trabajar horas adicionales. En este sentido, cuando hay un incremento de los subempleados, la economía no está generando los suficientes puestos de trabajo. La mejor manera de que una persona pueda salir de la pobreza es a través de una fuente de empleo adecuado. Por lo tanto, este indicador nos permite ver la eficiencia de las políticas públicas del gobierno, en el sentido de mejorar la distribución del ingreso a través de la generación de empleo.

En el período de estudio, el subempleo tuvo un valor anual promedio de 43,91%, teniendo su valor más bajo en el año 2002, con 30,70%. Esto básicamente se debe al creciente flujo de migrantes de ecuatorianos que salieron a países como España, Italia y Estados Unidos, después de la crisis económica. El punto más alto se da en el año 2009, con 50,5%. La crisis internacional del 2008 impidió un incremento de la producción que hubiese generado nuevos puestos de trabajo. Aquí, es importante anotar que dos de las principales fuentes de divisas del país, las exportaciones de petróleo y las remesas del exterior, sufrieron un colapso durante la recesión global,

generando la expansión del subempleo y un aumento de la informalidad.

A partir del año 2010, el subempleo tiene una tendencia decreciente llegando el 2014 a un valor de 38,78%, esto gracias al buen desempeño de la economía impulsada básicamente por los altos ingresos petroleros y una política asistencial importante, que consistió en un estímulo fiscal mediante la extensión de programas de asistencia para la vivienda a los hogares de bajos ingresos, y un amplio programa de transferencias de efectivo (Bono de Desarrollo Humano) (Ray y Kozameh, 2012).

La política monetaria mantuvo bajas las tasas de interés y amplió la liquidez, exigiendo que los bancos mantuvieran al menos el 45 por ciento de sus reservas en el Ecuador. También aceleró un plan existente para aumentar el gasto público en la educación.

Ilustración 3. Evolución de la subocupación (%) 2000-2016.

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: Los autores

4.1.4. Coeficiente de Gini

El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad de los ingresos, su valor está entre cero y uno, mientras más cercano está de cero indica una mayor igualdad. Este, no detecta en qué estratos de la población se produce el incremento o la disminución de la concentración del ingreso. Un incremento puede deberse a una transferencia de recursos de sectores de ingresos bajos a sectores de ingresos medios o de estos últimos a sectores de ingresos altos. En general, el coeficiente mide la concentración del ingreso y sus cambios, pero no permite identificar a quienes benefician o perjudican esos cambios. Por ello, es importante analizar la distribución del ingreso según deciles, en la que se toman grupos más pequeños, para cada uno de los análisis.

Los resultados reflejan que ha existido una reducción en la desigualdad en el Ecuador desde el 2000 hasta el 2016. El índice de Gini se disminuye de un valor de 0,56 a 0,46. Esto puede responder a varios factores. En primer lugar, el Ecuador, después de la crisis financiera de 1999, adopta la dolarización como medida de ajuste, lo que ha permitido a la población una mayor estabilidad en sus ingresos. Por otra parte, la política económica, especialmente a partir del año 2007, ha sido asistencialista.

La evolución del coeficiente de Gini en el Ecuador es de reducción, lo que quiere decir que existe una menor desigualdad. Aunque los niveles aún son altos, lo importante es adoptar mejores políticas económicas que contribuyan a mejores cambios.

Ilustración 4. Evolución de la subocupación (%) 2000-2016.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos

Elaboración: Los autores

En el período 2000-2006, el nivel de crecimiento de los ingresos es aproximadamente el mismo que el de la población, esto nos da como resultado un valor aproximado de 0,52 del coeficiente de Gini. Para los años 2007-2008, podemos apreciar un incremento del indicador, siendo esto el resultado de un menor crecimiento de la tasa de ingresos con respecto a la población, subiendo el valor del coeficiente de Gini a un 0,54.

Para los dos últimos años de análisis, 2009-2010, se puede apreciar un sustancial decrecimiento del valor

del coeficiente de Gini 0,47, la explicación matemática nos indica un crecimiento del valor de los ingresos con respecto al valor de la tasa de crecimiento constante en la población, haciendo que la división de áreas nos entregue un resultado menor.

El índice de Gini para el año 2007 se incrementó respecto al año 2006. Esto se debió a que la actividad económica registró la tasa de crecimiento más baja de los últimos años, en gran medida debido a la fuerte disminución en la producción y exportación de crudo como consecuencia de la falta de inversiones realizadas en los años anteriores, y las continuas paralizaciones en las provincias amazónicas.

En el transcurso de los años, estos resultados fueron disminuyendo, incluso la inflación con el ingreso del dólar, se ha mantenido en promedios del 3% al 4% anual. En el año 2000 se puede notar la peor distribución de los ingresos dentro de la población (0,56 coeficiente de Gini).

A partir de este año, la dolarización ha traído estabilidad y un cierto grado de crecimiento económico, que ha permitido mejorar la distribución del ingreso entre los habitantes. Esta situación ha generado beneficios de índole social, puesto que la mayoría de ecuatorianos accedieron a mejores condiciones de vida.

4.1.5. METODOLOGÍA DEL MODELO ECONOMÉTRICO-PLANTEAMIENTO DEL MODELO

Se utiliza un modelo de regresión lineal múltiple con el fin de establecer la relación que existe entre el PIB per cápita, la inflación y el subempleo, con el coeficiente de Gini.

Los datos correspondieron a datos semestrales entre el período 2000–2016, cuya información procede de las estadísticas proporcionadas por el Banco Central del Ecuador, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y la CEPAL. Para el cálculo del modelo se utilizó el programa econométrico EVIEWS.

4.1.5.1. ESPECIFICACIÓN ECONOMÉTRICA

4.1.5.1.1. ESPECIFICACIÓN DEL MODELO ECONOMÉTRICO

$$G = 0 + \beta_1 (\text{PIBPK}) + \beta_2 (\text{Jb}) + \beta_3 (\text{E}) + u_i$$

La ecuación representa el modelo de regresión lineal múltiple, de acuerdo a Porter y Gujarati (2010) cumple con el supuesto de la linealidad en los parámetros ($\beta_0, \beta_1, \beta_2, \beta_3$).

Dónde:

G = Coeficiente de Gini, una medida de desigualdad.

PIBPK = Producto Interno Bruto por habitante

Jb = Inflación

E = Subocupación

$\beta_0, \beta_1, \beta_2, \beta_3$ = Parámetros de la regresión a estimar.

u = Término de error.

Se realiza una transformación logarítmica para estabilizar la varianza y suavizar el comportamiento de los parámetros, por lo que se obtiene la siguiente expresión:

$$\ln G = \beta_0 + \beta_1 \ln(\text{PIBPK}) + \beta_2 \ln(J_b) + \beta_3 \ln(E) + u_i$$

Para su estimación se consideró el modelo de mínimos cuadrados ordinarios que permitió determinar la relación entre las variables.

4.1.5.1.2. Resultados

Tabla 1. Resultado de la Estimación.

Variables explicativas	Coefficiente	Razón t
Constante	1.208915	9.425138
$\ln \text{PIBPK}$	-0.218009	-21.36932
$\ln(J_b)$	-0.031815	-6.915218
$\ln(E)$	-0.010332	-0.471902
R^2	0.950625	
DW	1.449334	

Fuente: Elaboración propia

Estimado el modelo mediante mínimos cuadrados ordinarios, se obtiene que la variable de subocupación es no significativa, por tanto, se procede a eliminarla y obtener una nueva regresión, cuyos resultados se muestra en la Tabla 2.

Tabla 2. Resultado de la Estimación

Variables explicativas	Coefficiente	Razón t
Constante	1.165547	13.19267
LnPIBPK	-0.217522	-21.70544
Ln (J _U)	-0.031750	-6.992419
R ²	0.950258	
DW	1.455635	
F-statistic	296.1089	

Fuente: Elaboración propia

La estimación presenta estimadores significativos t, F y un R² ajustado de 0,950258, podemos determinar que el parámetro del PIB per cápita es de -0.217522, esto hace que, el coeficiente de Gini disminuya en ese valor por un aumento en una unidad de la variable independiente.

Entonces podemos decir que por cada uno por ciento adicional en el incremento del PIB Per cápita el coeficiente de Gini tiene una disminución en -0.217% esto nos da a entender que es positivo, lo cual significa que tenemos una mejor redistribución de los ingresos. El parámetro de la inflación es -0,03175 lo que hace que por cada uno por ciento que aumenta la inflación el coeficiente de Gini disminuya en -0,0317%.

El coeficiente de determinación ajustado (adjusted R-squared), establece la relación de las variables independientes sobre la variable dependiente ajustado por los grados de libertad, por lo que en este caso al ser de 0.950258, determina que el rendimiento del modelo es de 95,0258%.

5. CONCLUSIONES

- Las políticas públicas son procesos de toma de decisión por parte de los individuos y unidades productivas, con el fin de, favorecer el crecimiento económico y bienestar de un país.
- En el contexto de la economía del sector público, la falta de equidad constituye un fallo de mercado puesto que, aunque la economía sea eficiente en el sentido de Pareto, los mercados competitivos pueden generar una distribución de la renta muy desigual.
- Las políticas públicas para mejorar la equidad, deben fomentar la participación de las mujeres en la fuerza laboral, disminuir las tasas de fecundidad y aumentar la educación.
- En el Ecuador las principales políticas públicas orientadas a reducir las brechas sociales (falta de equidad) se han visto enmarcadas en: educación, salud gratuita, sistema de seguridad social, Plan Nacional de Vivienda Social, programa de Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza e Inclusión Social. También se han aplicado subsidios al gas, gasolina, y electricidad, y finalmente impuestos.
- La aplicación del modelo econométrico determinó una relación inversa entre el coeficiente de Gini y PIB per cápita durante el período 2000-2016, lo cual implica, que el crecimiento económico creó efectos positivos en la desigual distribución de los ingresos.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. (2012). Estudio introductorio a las Políticas Públicas. México: Miguel Angel Porrua. Distrito Federal de México.
- Albornoz, V., & Durán, C. (2012). Pobreza, Desigualdad de Oportunidades y Políticas Públicas en America Latina. Quito: SOPLA.
- ANDES. (2017). Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Suramérica. Obtenido de <http://www.andes.info.ec/es/noticias/red-publica-integral-garantiza-derecho-salud-gratuita-ecuador.html>
- Banco Central del Ecuador. (2016). Estadísticas macroeconómicas presentación coyuntural. Obtenido de <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/EstMacro122016.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (1999). América Latina Frente a la Desigualdad.
- Barredo, D., Oller, M., & Hernández, S. (2014). La Comunicación y el Periodismo de Ecuador frente a los desafíos contemporáneos. La Laguna (Tenerife): Latina.
- Castro, M., (2007). La distribución de la riqueza en el Ecuador. Publicado en Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 75, 2007. en <http://www.>

- eumed.net/cursecon/ecolat/ec/2007/mac.htm
Constitución de la República del Ecuador. (2008).
- Clark, C. (2003). Promover la Equidad Económica en la Economía del siglo XXI: La solución de la renta básica. Obtenido de <http://www.nodo50.org/redrentabasicadescargas/Clark%20Promover%20la%20equidad%20economica.pdf>
- Cuadrado R. (2013). Política económica. Elaboración, objetivos e instrumentos. Quito Ecuador: McGrawHill.
- Fernández, A., (2010). Efecto de la seguridad social en la redistribución de la renta. Madrid: FIPROS.
- FMI. (2016). Informe Económico Anual. Costa Rica: FMI.
- Foro Económico Mundial. (2015). Foro Económico Mundial. Weforum: Riviera Maya.
- Gujarati, D., & Porter, D. (2010). Econometría. México: McGrawHill.
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. (2014). Informe Lúdico de Rendición de Cuentas 2014. Obtenido de <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/4137478/Informe+ludico+Rendicion+de+cuentas+2014.pdf>
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. (2015). Obtenido de <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/10162/3780216/2015+04+01+Rendicion+de+cuentas+v3.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2014). Encuesta de Condiciones de Vida.

Martínez, I. (2007). La distribución del ingreso y el desarrollo económico en México. Escuela Nacional de Economía. México.

MIDUVI. (2009). Programa Nacional de Vivienda Social. Obtenido de <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/PROYECTO-PROGRAMA-NACIONAL-DE-VIVIENDA-SOCIAL-9nov-1.pdf>

Milia, M. (2014). Marco de Políticas Públicas de Ciencia, Tecnología y Educación Superior en el Ecuador. Nuevos horizontes: dinámicas y condicionamientos para una Investigación Universitaria de cara a la Sociedad. Cuenca.

Ministerio de Coordinación de Seguridad. (2016). Plan de Seguridad Integral http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/01_Plan_Seguridad_Integral_baja.pdf

Ministerio de Cultura y Patrimonio. (2017). Proyecto Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza e Inclusión Social, Pdc. Segunda Fase (2013-2016). Obtenido de <http://www.culturaypatrimonio.gob.ec/programa-de-interculturalidad/>

Ministerio de Educación. (2017). Gratuidad de la Educación Pública. Obtenido de <https://educación.gob.ec/gratuidad-de-la-educacion-pública/>

- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2016). Política pública sobre movilidad humana se transversaliza en las instituciones del Estado. Obtenido de <http://www.cancilleria.gob.ec/politica-publica-sobre-movilidad-humana-se-transversaliza-en-las-instituciones-del-estado/>
- Ministerio del Deporte. (2016). Anuario del Ministerio del Deporte. Obtenido de <http://www.deporte.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/12/Anuario-Ministerio-baja.pdf.pdf>
- Mochón, F. (2005). Economía, teoría y política. 5 ed. Madrid: McGrawHill.
- Moreno, A., & Torres, G. (2012). Un marco conceptual para el análisis de las políticas públicas. México: Apolo S.A.
- Ostry, J. B. (2014). *Redistribution, Inequality, and Growth*. IMF Staff Discussion.
- Pozo, M. (2010). Coloquio Económico Espacio de Formación, Opinión y Debate Económico. Obtenido de <http://debate-economia.blogspot.com/2010/05/los-subsidios-en-el-ecuador.html>
- Ray, R., & Kozameh, S. (2012). La economía de Ecuador desde 2007.
- Secretaría de Gestión de Riesgos. (2016). Se definieron políticas públicas en gestión de riesgos en dialogo rea-

lizado en Ciudad Alfaro. Obtenido de <http://www.gestionderiesgos.gob.ec/se-definieron-politicas-publicas-en-gestion-de-riesgos-en-dialogo-realizado-en-ciudad-alfaro/>

Stiglitz, J. (2000). La Economía del Sector Público. España: Nowprint.

Tomalá, M. (2018). La inflación en el Ecuador. Obtenido de <https://www.zonaeconomica.com/ecuador/evolucion-inflacion/inflacion>

Urdaneta, L. (2007). Distribución del ingreso: Análisis del caso venezolano. Caracas: Gráficas Continente.

REGULACIÓN ECONÓMICA EN EL SECTOR DE LAS MICROFINANZAS EN EL ECUADOR

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los principales objetivos que se han trazado las autoridades monetarias en muchos países (especialmente en América Latina y África), es propiciar políticas para fortalecer la inclusión de la mayor cantidad de personas en los sistemas financieros, especialmente a aquellas que tradicionalmente han estado excluidas. Se estima que esto ayudaría a mejorar la cultura del ahorro y la canalización de recursos hacia actividades productivas y de consumo. El problema para la implementación efectiva de estas políticas es que la mayoría de las zonas de exclusión financiera se encuentran ubicadas en sectores rurales y de gran dispersión geográfica, y quienes las habitan poseen poca capacidad de ahorro y pocos o ningún activo real para garantizar los recursos que esperan ser prestados.

Esta realidad ha limitado que las grandes empresas bancarias atiendan las necesidades financieras de estos

sectores, puesto que los costos de los préstamos son muy altos y, por tanto, la entrega de créditos es poco rentable. Por estas razones, se han creado instituciones especializadas en atender a estos sectores: las instituciones microfinancieras, que en los últimos años han llegado a tener una importancia fundamental en el desarrollo económico de los sectores donde tienen su foco de atención.

El sistema microfinanciero, al igual que otros sectores económicos, presenta diversos fallos de mercado, que en este caso particular, por sus características propias, se ahondan mucho más. Existen instituciones de microfinanzas (en adelante MIF's, bancos y/o cooperativas), que por su tamaño y crecimiento presentan grandes economías de escala y al mismo tiempo pequeñas MIF's locales que aún buscan sostenibilidad. La administración de muchas pequeñas instituciones es poco técnica y presenta problemas de eficiencia, lo que ha ocasionado que quiebren muchas de ellas afectando a las localidades donde atienden. La administración de muchas MIF's no se alinea con la verdaderas necesidades de los clientes y socios, y las decisiones financieras son sesgadas a los intereses de quienes están en ese momento administrando las instituciones. La información, por el tipo de clientes atendidos es poco difundida, y finalmente, los sistemas de incentivos han empezado a ser verdaderamente importantes, lo que conlleva a, la necesidad de los administradores por obtener beneficios, a costa de la seguridad financiera de estas instituciones.

Por sus características e importancia económica, las instituciones microfinancieras han empezado a ser objeto de una regulación más estricta y técnica. Su influencia en las zonas donde atienden es sumamente importante y, si alguna quiebra o cierra, la afectación es tan grande como si pasará con un gran banco. Por eso, se han empezado a plantear varios interrogantes sobre los procesos de regulación al sistema microfinanciero: ¿Se debe utilizar las mismas herramientas que se utilizan con cualquier otra institución financiera bancaria?, ¿debe existir una regulación especializada?, ¿se debe regular por tipos de institución?, ¿cuáles son las normas de prudencia financiera apropiadas?, etc.

Todas estos interrogantes deben ser de preocupación de las autoridades regulatorias, para lograr que las normas que se establezcan logren dos cosas fundamentales: garantizar los recursos que son entregados a las MIF's (sean propios o prestados) y lograr que las empresas microfinancieras sean sostenibles en el largo plazo, para que sigan fortaleciéndose los objetivos de inclusión financiera.

2. LOS ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA REGULACIÓN

Cuando se discurre sobre regulación, es necesario conocer el origen de la intervención estatal. Guzmán (1993), establece que el argumento central para la introducción de regulaciones descansa en la idea de que los mercados no reúnen las condiciones necesarias para generar resultados eficientes dentro del modelo de competencia, es decir, que

existen fallas de mercado. Para Pistonesi Castelli (2003), las acciones regulatorias se vinculan con la prevención de comportamientos monopólicos, o con situaciones donde se presentan las llamadas «fallas de mercado».

Los autores Dammert, Molinelli y Carbajal (2013) afirman que a través de la regulación económica, el gobierno tiene como principal objetivo promover la competencia e incrementar la eficiencia económica, a través de la reducción de barreras a la competencia y a la innovación. Stiglitz (2010), explica que el gobierno cumple un papel necesario para que los mercados funcionen de manera eficiente y justa. Las fallas de mercado son algunas de las justificaciones más antiguas y universalmente aceptadas de la regulación, que pueden ser corregidas con intervenciones regulatorias bien diseñadas.

De acuerdo a todas estas referencias, la regulación podría ser concebida como la intervención estatal que permite corregir las fallas de mercado, a través de la implementación de controles o, mediante políticas públicas, que buscan mantener la eficiencia de la distribución de los recursos en la sociedad.

2.1. LA REGULACIÓN Y LAS FALLAS DE MERCADO

Las fallas de mercado se han estudiado a través de la microeconomía tradicional, por varios autores. Carvajal y Riascos (2010), explican que las fallas de mercado se entienden como algunas desviaciones de las hipótesis

de la teoría del equilibrio general, especialmente aquella relacionada con el teoría de la mano invisible, es decir, la idea que los mercados llevan al óptimo social y, por tanto, son situaciones en donde el resultado económico de la interacción de los agentes resulta en asignaciones o niveles de producción ineficientes.

Dammert, Molinelli y Carbajal (2013), afirman que las denominadas fallas de mercado se presentan cuando se dejan de cumplir alguno de los supuestos de los mercados perfectamente competitivos. En tales situaciones, el mercado por sí mismo no puede asignar correctamente los recursos, justificándose la intervención estatal. Para estos autores los fundamentos técnicos para la regulación, basada principalmente en las fallas de mercado, son:

- Las externalidades.
- Los bienes públicos.
- La asimetría de información.
- Las barreras a la entrada.
- El poder de mercado.
- El monopolio y el monopolio natural.
- Los beneficios inesperados.
- Las industrias de redes.
- Los mercados incompletos.

2.1.1. EXTERNALIDADES

Existe una externalidad, si la producción o el consumo de una persona afecta físicamente la producción o el consumo de otras. Las externalidades en la producción existen cuando las decisiones de un productor afectan directamente a los costes de producción de otro. Y las externalidades en el consumo se dan cuando las decisiones de una persona afectan directamente a la utilidad de otro consumidor. Cuando las externalidades provocan un fallo en el mercado, los gobiernos pueden regular el mercado estableciendo un precio a la externalidad por medio de impuestos o subvenciones (Begg, Fischer, Dornbusch y Fernández Díaz, 2006). Las externalidades provocan asignaciones ineficientes de los recursos porque los precios de mercado no reflejan con precisión los costos adicionales impuestos a terceros, ni los beneficios que les proporcionan a ellos (Nicholson, 2008). Las externalidades, tanto positivas como negativas, crean distorsiones en el mercado, puesto que no hay eficiencia en el uso de los recursos y la única manera de tratar de lograrla, es mediante impuesto o tasas.

2.1.2. BIENES PÚBLICOS

Existen bienes públicos cuando el mercado no ofrece bienes que son valorados por muchos consumidores. Un bien público puede ofrecerse de una manera barata a muchos consumidores, pero una vez que se proporciona a algunos, es muy difícil impedir que otros lo consuman. El coste marginal de provisión a un consumidor más es cero

(Pindyck, R y Rubinfeld, D, 2013). Los bienes públicos benefician, sin distingo, a todos los miembros de una comunidad, independientemente de que los individuos deseen o no comprarlos. El uso de estos bienes por parte de una persona no reduce su uso por parte de otra y, por tanto, los mercados ofrecen una cantidad excesivamente baja de bienes públicos, que normalmente son provistos por el Estado (Mochon y Beber, 2008). Necesariamente existen ciertos bienes y servicios que deben ser suministrados por el Estado, pues los mismos no podrían ser ofertados por el sector privado, por lo costoso que sería para los consumidores.

2.1.3. ASIMETRÍA DE LA INFORMACIÓN

Cuando una de las partes en una transacción posee más información que la otra sobre la calidad del producto, el producto de baja calidad sacará del mercado al producto de alta calidad (Salvatore, 2009). Complementariamente, Case, Fair y Oster (2012), explican que la información asimétrica ocurre cuando un participante en una transacción económica tiene más información relevante para dicha transacción que otro participante, y esto ocasiona que los bienes de baja calidad se intercambien en mayores cantidades que los bienes de alta calidad. El inconveniente de la información asimétrica es que los oferentes de un determinado bien o servicio pueden influir en el intercambio mutuamente beneficioso, dando más valor a los productos de menor calidad y, por tanto, realizando una asignación menos eficiente de los recursos.

2.1.4. LAS BARRERAS A LA ENTRADA

Las barreras a la entrada de nuevos competidores son factores que limitan el acceso de nuevas empresas en un sector industrial, de forma que, cuando son importantes, la industria tendrá pocas empresas y escasas presiones para competir. Las economías de escala suelen considerarse uno de los tipos más frecuentes de barrera a la entrada, ya que no todas las empresas tienen los recursos suficientes para alcanzar un gran tamaño. Otros factores que dificultan la entrada de competidores son: 1) las restricciones legales; 2) la diferenciación del producto, y 3) los elevados costes de entrada (Mochón Marcillo, 2009).

Salanié (2000), clasifica las barreras de entrada:

- a. Barreras legales. Son impuestas por el Estado en forma de patentes, concesiones, licencias, permisos, etc. También pueden ser del tipo privado a través de franquicias, etc.
- b. Economías de escala. Las empresas que producen en mayor volumen presentan un costo medio menor, en relación a empresas pequeñas (las entrantes), por lo que será menos costoso que operen una o muy pocas empresas en el mercado.
- c. Barreras estratégicas. Surgen como consecuencia del comportamiento estratégico de las empresas que ya operan en el mercado, como por ejemplo los precios límite, elevación de los costos de los rivales, los precios predatorios, diferenciación del producto, etc.

d. Barreras tecnológicas. Incluyen todas aquellas ventajas que presentan en la operación en el mercado los interesados, como por ejemplo el conocimiento único del proceso productivo (*know-how*), la posesión de una facilidad esencial, economías de alcance, economías de experiencia, etc.

Las barreras de entrada pueden llegar a disminuir la competencia en los distintos mercados donde existen, puesto que las mismas logran afectar las políticas de inversión de muchas empresas. En algunas ocasiones, las inversiones necesarias iniciales pueden llegar a ser muy altas, lo que descarta de entrada a una gran cantidad de candidatos.

2.1.5. EL PODER DE MERCADO

Se refiere a la situación en la que las empresas tienen la capacidad de influir sobre el mercado y, en particular sobre el precio, al controlar la cantidad total que se ofrece para la venta. Es una situación completamente opuesta a la competencia perfecta. Las estructuras que corresponden al poder de mercado son; el monopolio, oligopolio y la competencia monopolística, siendo el monopolio la estructura que es el foco de las regulaciones, por sus características especiales.

Competencia monopolística. Mercado en el que las empresas pueden entrar libremente, produciendo cada una su propia marca o versión de un producto diferenciado

(Pindyck y Rubinfeld, 2013). Las características más importantes son: gran número de empresas, cada empresa produce un producto diferenciado, las empresas compiten con base en la calidad del producto, el precio y las actividades de marketing.

Oligopolio. El oligopolio es la organización del mercado en la cual hay pocos vendedores de un satisfactor. Por consiguiente, las acciones de cada uno afectan a los demás (Salvatore, 2009). La característica fundamental del oligopolio es la interdependencia de las decisiones entre las empresas y la casi imposibilidad de colusión entre ellas.

2.1.6. EL MONOPOLIO Y EL MONOPOLIO NATURAL

Monopolio. Es una industria con una sola empresa que produce un bien o servicio para el cual no existen sustitutos cercanos, y que está protegida por una barrera que evita que otras empresas vendan dicho bien o servicio (Parkin y Loria, 2010). Varian (2010), afirma que cuando en un mercado hay solo una empresa, es muy improbable que esta asuma y opere con un precio de mercado. Se dará cuenta de que puede influir en el precio y elegirá su nivel y el volumen de producción que maximice sus beneficios globales. Por supuesto, no puede elegirlo de forma totalmente independiente, pues cualquiera que sea el precio, solo podrá vender lo que absorba el mercado.

Son precisamente estas características las que, en muchos países, se establezcan regulaciones antimonopolios, para garantizar la mejor distribución de los recursos.

Monopolio natural. Es una empresa que puede producir toda la producción del mercado con menos costes que si hubiera varias empresas. Si una empresa es un monopolio natural, es más eficiente dejar que abastezca a todo el mercado que tener varias empresas compitiendo. Generalmente, los monopolios naturales surgen cuando hay grandes economías de escala (Pindyck y Rubinfeld, 2013). Los monopolios naturales surgen o son necesarios, en industrias donde los costos fijos son enormes, pero los costos marginales pasan a ser constantes y pequeños.

2.1.7. LOS BENEFICIOS INESPERADOS

Las ganancias inesperadas (windfall profits), son aquellos beneficios sobrenormales o rentas económicas que surgen de forma extraordinaria y exógena a las empresas por un periodo razonable de tiempo. Generalmente se encuentran relacionados con la extracción de recursos naturales, debido por ejemplo, a un súbito incremento de sus precios y no como producto de investigación y desarrollo, mejoras en la productividad, entre otras (Dammert, Molinelli y Carbajal, 2013). Estas ganancias no previstas directamente buscan ser reguladas por el gobierno, a través de la creación de impuestos específicos para capturar una parte de esta creación de valor.

2.1.8. LAS INDUSTRIAS DE REDES

Siguiendo a Koschatzky (2002), se puede decir que la innovación, producción y comercialización de un producto,

en la actualidad, no pueden ser llevadas a cabo por una única empresa, sino en colaboración con otros agentes y como resultado de la interacción con los mismos. Para este tipo de cooperación se ha impuesto el término «red», que representan una forma específica de interacción con socios externos y que reúnen a agentes, recursos y actividades y por tanto, deben ser considerados como sistemas. Las redes conllevan a un mayor beneficio para las empresas, que se derivan de la mayor concurrencia o participación de usuarios o compradores en un mercado.

2.1.9. LOS MERCADOS INCOMPLETOS

Los mercados incompletos existen cuando los mercados privados no suministran un bien o un servicio, aun cuando el costo de suministrarlo sea inferior a lo que los consumidores están dispuestos a pagar. Este tipo de mercados se refieren especialmente en lo relacionado a la provisión de seguros y préstamos a las pequeñas empresas, lo que ha motivado en la mayoría de países la intervención del Estado a través de la regulación (Rodríguez, 2013).

2.2. REGULACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO

En el sector financiero se pueden encontrar muchos de los fallos de mercado clásicos: existen importantes externalidades, evidentes cuando quiebra una institución bancaria. En particular si tiene carácter sistémico se termina afectando al resto del sector financiero como a la economía real. Se presentan asimetrías de información

en los mercados financieros, que dejan desprotegido al pequeño inversor y pueden hacer que el mercado se colapse.

Al mismo tiempo, el conflicto de intereses entre accionistas y depositantes inducen una asunción excesiva de riesgo, que se ve acrecentada por los mecanismos de garantía y de ayuda a las entidades sistémicas para evitar su quiebra. También se puede encontrar poder de mercado en cabeza de muchas entidades, dado que muchos sectores bancarios tienden a estar concentrados y existen barreras a la entrada. Finalmente, la racionalidad limitada de los agentes económicos agudiza los ciclos financieros y alimenta las burbujas (Vives, 2010).

Stiglitz (2010), establece que el aspecto más obvio de las fallas de mercado en finanzas está ligado a las externalidades sistémicas, que son resultado del hecho que personas ajenas al sector financiero sean afectadas como resultado de los errores que cometieron quienes trabajan en el sector. Adicionalmente, existe otra falla de mercado: la separación entre la propiedad y el control, puesto que los administradores de las entidades financieras buscan tener un sistema de bonificaciones que únicamente depende de la rentabilidad de la institución, pero que es excesivamente riesgoso.

Para el Banco Central de Chile (2017), en la mayoría de las economías avanzadas, una fracción mayoritaria de las actividades y entidades que componen sus sistemas financieros son objeto de esquemas de regulación

y supervisión especializados, los que persiguen los siguientes objetivos:

- i. Proteger la fe pública y el ahorro de las personas.
- ii. Reducir asimetrías de información entre oferentes y demandantes de productos y servicios financieros
- iii. Contener externalidades, que hacen que el costo social de una crisis o evento de insolvencia exceda su costo privado y el costo adicional de la regulación

Dependiendo del nivel de riesgo para la estabilidad financiera o la relevancia de sus externalidades, una actividad o producto tendrá distintos niveles de regulación y de fiscalización.

El excesivo crecimiento que ha tenido el sistema financiero y, dentro de él, algunas instituciones, detenta como resultado que las autoridades monetarias tengan que «apoyar» a las mismas en caso de problemas financieros, puesto que la quiebra de una gran institución ocasionaría pánico y desconfianza entre los depositantes, desembocando en una gran crisis financiera. Adicionalmente, los propietarios de las empresas financieras disponen de información privilegiada en relación a los clientes de las mismas. Esto ocasiona que las instituciones financieras, a pesar de los múltiples controles establecidos, sigan aun tomando decisiones de negocios demasiado riesgosas. Asimismo, una grave crisis en el sistema financiero puede

tener impacto sobre el crédito de los sectores productivos, afectando la estabilidad y el desempeño de la economía. Las últimas crisis financieras respaldan esta afirmación.

Con toda la experiencia que las crisis financieras han dejado, las autoridades de control financiero de los distintos países han buscado los mecanismos más idóneos para controlar todos estos fallos de mercado y que, de esta forma, se garantice tanto los recursos de los depositantes, como la estabilidad del sistema financiero y, con ella, garantizar el crédito tanto hacía los sectores productivos como los de consumo, promoviendo la estabilidad y el desempeño de la economía.

La regulación al sistema financiero es necesaria para garantizar su funcionamiento eficiente y ordenado, lo que tendrá como resultado una asignación adecuada de los recursos. Estas políticas regulatorias buscan el cumplimiento de normas de prudencia financiera y buenas prácticas de gestión de riesgo, eficiencia en el gobierno corporativo, adecuada y eficiente divulgación de información relevante y la existencia de controles para evitar el uso indebido de información privilegiada. La mayoría de países ha buscado incorporar en sus leyes sobre regulación y supervisión bancaria (que se ha extendido a todos los integrantes del sistema financiero) estos temas, que han sido consensuadas especialmente en los acuerdos de Basilea y que han servido de base a los sistemas regulatorios mundiales.

2.2.1. ASIMETRÍA DE INFORMACIÓN EN EL SISTEMA FINANCIERO

Para varios autores las asimetrías de información tienen una influencia extrema en el mercado financiero, puesto que la misma existe tanto a nivel de prestamista como de prestatario. Igualmente, existe información asimétrica entre los administradores de las IFI's y las autoridades regulatorias. Stiglitz (2010), establece que el diseño de estructuras y sistemas de regulación debe tomar en cuenta, entre otras cosas, las asimetrías de información. Para Esquivel-Martínez y Hernández-Ramos (2007), la información asimétrica es un factor clave en el proceso de intermediación financiera. De igual manera Bebczuk (2000), citado por Esquivel-Martínez y Hernández-Ramos (2007), afirma que la información asimétrica es un factor clave en el proceso de intermediación financiera. Por otro lado, Sánchez-Daza (2001), explica que la información asimétrica supone que una de las partes en una relación o transacción económica tiene menos información que otra u otras, y que este problema se extiende particularmente sobre los mercados financieros, dada su mayor intensidad en información.

La asimetría de información se presenta cuando los participantes del negocio bancario no cuentan con información o la misma es insuficiente, sea sobre otros participantes o sobre sus intenciones (otros agentes o público en general) y no se pueden adoptar decisiones adecuadas o acertadas. Esto en un mercado, genera costos de transacción que, de una u otra forma, conllevan a que no se presente una correcta asignación de recursos (Delvasto, 2006).

Mochón Marcillo (2009) asume que existe información asimétrica cuando la información sobre la calidad y características de los bienes y servicios intercambiados o sobre las acciones o características de los agentes que influyen en aquellas no está distribuida de forma simétrica entre los consumidores y productores. Uno de los aspectos más complejos de la intermediación financiera consiste precisamente en el uso de la información, puesto que cuando la misma no ha sido transparente, ha provocado perjuicios a miles de personas. La crisis financiera mundial del 2008 es una muestra clara de que la asimetría de información puede ocasionar graves perjuicios en la economía. La misma fue el resultado del manejo poco ético de la información que hicieron los administradores de las instituciones financieras, que quebraron hacia los entes reguladores y hacia sus propios accionistas.

Otro aspecto fundamental del manejo poco transparente de la información se da al interior de las IFI's, puesto que, a pesar de los distintos filtros para otorgar préstamos, quienes los otorgan no siempre cuentan con información relevante sobre las características del prestatario. El acreedor no puede saber con certeza, si se utilizarán los recursos del crédito para lo solicitado y si se administrará de forma eficiente. La información asimétrica se puede analizar bajo dos puntos: el riesgo moral y la selección adversa.

2.2.1.1. El riesgo moral en el sistema financiero

El mayor problema que se presenta en el sistema financiero es que la quiebra de una institución financiera puede

ocasionar un grave daño al sistema. En las finanzas, el mayor activo es la confianza.

Una causa destacable de quiebra de una institución financiera, es lo que se conoce como riesgo moral, que no es otra cosa que el excesivo afán de los administradores de las empresas por lograr ganancias y, de esta manera, hacer crecer a las empresas y obtener beneficios para sí.

Castro (2015), afirma sobre este hecho que:

A raíz de la crisis financiera de 2007 a 2009, las autoridades de política encargadas de la estabilización financiera han resaltado la importancia sistémica de las instituciones financieras en el sector financiero y en la economía en general. Instituciones cuya situación de estrés o quiebra podría tener impactos negativos significativos en el sistema financiero y en el sector real, empujando a la economía hacia una recesión profunda y prolongada. En tal sentido, las políticas macroprudenciales son diseñadas para velar por la estabilidad de la economía como un todo, en contraste con el enfoque microprudencial centrado en la estabilidad individual de cada institución financiera (p.77).

A la tendencia de las personas que tienen información privada, a usar esa información en su propio beneficio y a costa de la parte menos informada, después de haber realizado un acuerdo, se le llama riesgo moral (Parkin y Loria, 2010). Según Nicholson (2008), el riesgo moral se

refiere a las situaciones en las que, un lado del mercado no puede observar lo que hace el otro lado. Por este motivo, a veces, se denomina problema de la acción oculta.

Mochon y Beber (2008), considera que son situaciones de riesgo moral cuando una persona, llamada agente, realiza una tarea en representación de otra, llamada principal sin que esta pueda controlar perfectamente la conducta del agente. Los administradores de las empresas financieras en la búsqueda de maximizar la rentabilidad de sus instituciones, en ocasiones, toman decisiones o medidas que pueden ser arriesgadas, lo que podía llevar aumentar la probabilidad de sufrir pérdidas o el tamaño de estas.

Se puede creer, como lo señalan algunos autores, que solamente la quiebra de una gran institución de intermediación financiera (IFI) ocasiona graves consecuencias en la economía de un país. Pero en el sector de atención microfinanciero, la quiebra o cierre de cualquier institución también afectará a un gran número de personas, y más aún, a personas de escasos recursos. Este problema se agrava más todavía cuando en muchas localidades pequeñas o rurales, es una sola IMF la que atiende a todos sus habitantes.

El diseño de estructuras y sistemas de regulación debe tomar en cuenta: las asimetrías de información, porque el regulador suele tener desventajas de información con respecto a los que regula; el riesgo moral, porque suele haber problemas para asegurar que el comportamiento del regulador sea congruente con el bienestar social (p.

ej., que no esté al servicio de aquellos que supuestamente debe regular); y la falibilidad humana, porque los errores son inevitables, y debemos minimizar los costos de esos errores. Las regulaciones bien diseñadas tienen en cuenta las limitaciones en la implementación y la vigilancia del cumplimiento.

Para corregir estas decisiones, las autoridades de control buscan establecer «seguros», que permitan minimizar los costos de las malas decisiones. Las normas de prudencia financiera podrían ser traducidas como estos «seguros», pues las mismas otorgan seguridad y confianza para un manejo apropiado de las instituciones financieras.

2.2.1.2. SELECCIÓN ADVERSA

En el sector financiero, especialmente en los proceso de intermediación, existe un sesgo de información, por cuanto solo una de las partes conoce toda la información y, por tanto, la otra parte debe establecer una medida para disipar el riesgo. Esto ocasiona que esta medida afecte a las empresas eficientes y ayude a las menos eficientes. El problema de selección adversa para Case, Faire y Oster (2012), es una situación en la cual se produce información asimétrica en torno de bienes o consumidores de alta calidad, que tienen que salir de ciertas transacciones porque no pueden demostrar su calidad.

En estas condiciones, los productos y los consumidores de alta calidad con frecuencia son expulsados de los mercados.

Rothschild y Stiglitz, referenciados por Zorrilla (2006), creen que los agentes informados mejoran sus ingresos en un mercado con información asimétrica. Las compañías desinformadas ofrecen a sus clientes informados diferentes combinaciones de primas y deducibles. Bajo ciertas condiciones, los clientes escogen la política preferida que sea ofrecida por las distintas compañías.

Sánchez-Daza (2001), explica que en los mercados financieros, los prestamistas generalmente no tienen la capacidad suficiente para evaluar completamente la calidad crediticia de cada prestatario. Por tanto, la tasa de interés para los préstamos, establecido por el gobierno, es un precio promedio para todos los prestamistas. Este precio probablemente será menor que el valor de mercado justo para las empresas de alta calidad, pero mayor que el valor de mercado para las empresas de baja calidad. Por tanto, las empresas de alta calidad evitarán entregar préstamos al mercado. Sólo las empresas de baja calidad desearán vender valores.

En el mercado financiero, el problema de la selección adversa parte del hecho que, debido a que se deben establecer precios promedios para muchas operaciones financieras (préstamos, emisión de títulos o acciones) las empresas de alta calidad evitarán intervenir en el mercado y esto ocasionará que existan pocos recursos para muchos buenos proyectos. Esto es un resultado ineficiente.

2.2.2. LAS NORMAS DE BASILEA

Debido a la interdependencia que existe entre los sistemas bancarios por efectos de la globalización, distintas instituciones tratan de buscar un marco regulador y de supervisión que pueda ser aplicado en todo el mundo. Las instituciones más importantes a nivel mundial, que han trabajado en normas de prudencia financiera son el Banco de Pagos Internacionales (BIS), la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y en concreto el Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria (BCBS).

El Comité de Basilea (creado en 1975 y formado por los bancos centrales más importantes del mundo, el entonces G10), es la organización que ha dotado al sistema bancario (especialmente), de recomendaciones que los bancos centrales y los supervisores de los países deberían cumplir para que existan condiciones mínimas de solvencia en las instituciones financieras. Desde 1988 con los acuerdos de Basilea I (1988), II (2004) y III (en vigor, a partir de 2013), se establecieron normas o recomendaciones para establecer las condiciones mínimas que una entidad bancaria debía tener para asegurar su estabilidad.

Se fija el capital básico que deben tener los bancos para hacer frente a los riesgos que asumen por las características de su negocio, así como distintas normas de prudencia financiera y control de riesgos (Caixabank, 2017).

2.2.2.1. BASILEA I

Basilea I se publicó en un documento titulado “*International convergence of capital measurement and capital standards*”, el 15 de julio de 1988. Constituyó un conjunto de criterios aplicables a la banca, no en términos individuales, sino consolidados, e hizo explícitos los criterios del Comité en relación con la definición del capital (*core o equity capital y supplementary capital*), así como las ponderaciones de los activos según su riesgo.

El acuerdo requirió que los bancos con operaciones internacionales en el G-10 mantuvieran un capital igual o al menos del 8% de los activos ponderados por riesgo. Los bancos deberían tener al menos la mitad de su capital en la forma de capital accionario (*equity capital*). El marco de discusión de Basilea I fue principalmente el de la evaluación del capital bancario en relación con el riesgo crediticio, sin desconocer que otros riesgos (como los de mercado) deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar el capital adecuado en su totalidad (Avella, Muñoz y Piñeros, 2017).

2.2.2.2. BASILEA II

El acuerdo de Basilea II, publicado en junio de 2004, propone establecer una relación directa entre el requerimiento de capital de un banco y el grado de riesgo en que este incurra. Se busca que el capital de los bancos

sea suficiente para protegerse contra los riesgos siguientes (ALIDE, 2017):

- Riesgo de crédito: Pérdida potencial por falta de pago de un acreditado;
- Riesgo operacional: Pérdida potencial derivada de fallas en los procesos, sistemas, actuación del personal o eventos externos; y
- Riesgo de mercado: Pérdida potencial por movimientos adversos en las tasas de interés, tipo.

Para cumplir estos objetivos, Basilea II se basa en tres pilares (Superintendencia de Bancos y Seguros del Perú, 2006):

Pilar I. Requerimiento mínimo de capital. Persigue una adecuada gerencia de riesgos por parte de las entidades bancarias, fomentando el desarrollo de modelos de gestión de riesgos propietarios.

Pilar II: Proceso de examen supervisor. Busca el doble objetivo de aumentar la fiscalización por parte de los bancos centrales a la vez de hacer más profesional la administración bancaria mediante la utilización de herramientas y procedimientos adecuados para la gestión del riesgo.

Pilar III: Disciplina de mercado. Se pretende uniformar la gestión de informaciones a brindar al mercado asegurando su corrección y transparencia.

2.2.2.3. BASILEA III

La crisis financiera del 2009 puso de manifiesto que la regulación financiera estaba siendo inadecuada, especialmente por problemas como el crecimiento de un sistema financiero periférico, paquetes remunerativos cortoplacistas a ejecutivos, sistema financiero pro-cíclico, los conflictos de interés asociados a las agencias de *rating*, y la disyuntiva entre el alcance de la intermediación a través de la titulización y la transparencia en la valoración de activos (Gutiérrez y Fernández, 2011). Como respuesta a esta crisis, nace Basilea III en 2010, presentando un conjunto integral de reformas a los estándares de capital y liquidez, para fortalecer sobre todo la gestión de riesgos del sistema bancario. El objetivo principal de Basilea III es mejorar la capacidad del sistema bancario de absorber perturbaciones en situaciones de estrés reduciendo el contagio al sector real. En primer lugar, Basilea III trata de fortalecer el capital para asegurar que las entidades cuenten con suficientes fondos para cubrir las pérdidas potenciales de su actividad; para ello exige:

- Más capital y de mayor calidad. Aunque se mantiene el requerimiento mínimo del 8% establecido en Basilea I y II, se modifica la composición de ese capital, exigiendo mayor peso del capital de alta calidad.
- Un colchón de conservación del capital, con el objetivo de aumentar el capital en momentos de crecimiento económico para poder hacer uso de él en caso de

incurrir en pérdidas. Si no se cumple, se imponen límites a la distribución de beneficios.

- Un colchón contra cíclico de capital, requiriendo más capital en los casos de crecimiento excesivo del crédito para evitar la formación de «burbujas».
- Además, se establecen medidas para evitar el riesgo sistémico. A las grandes instituciones financieras se les exigirá capital adicional.
- Por otra parte, Basilea III es pionera en aplicar requerimientos mínimos de liquidez. Para ello, define dos nuevos ratios, la ratio de cobertura de la liquidez (LCR) y la ratio de financiación neta estable (NSFR), con el objetivo de evaluar la supervivencia de las entidades ante problemas de liquidez a corto y largo plazo, respectivamente (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, 2015).

Basilea III, tiene como objetivo que las instituciones financieras pueden hacer frente a las perturbaciones económicas inesperadas y, con esto, mantener una mayor estabilidad financiera mundial.

2.3. REGULACIÓN PARA LAS MICROFINANZAS

2.3.1. LAS MICROFINANZAS

Varios autores e instituciones definen a las microfinanzas.

Gutierrez y Berezo (2010), explican que generalmente se identifica al sector microfinanciero con la concesión de pequeños préstamos a personas pobres, que pueden así desarrollar actividades económicas rentables de forma autónoma. Según el CGAP (2006)³;

Las microfinanzas comprenden la prestación de servicios financieros a personas de bajos ingresos. Se refieren a un movimiento que concibe un mundo en el que los hogares de ingreso bajo tienen acceso permanente a servicios financieros de calidad y accesibles dirigidos a financiar actividades que produzcan ingresos, generar activos, estabilizar el consumo y entregar protección contra riesgos. Inicialmente, el término estaba estrechamente vinculado con los microcréditos —préstamos muy pequeños a prestatarios sin salario y sin o con escasas garantías—, pero se ha ampliado para incluir una variedad de servicios, como ahorros, seguros, pagos y remesas.

Para la Superintendencia de Bancos y Seguros (2012):

Las microfinanzas, se refieren a la provisión de servicios financieros tales como: préstamos, ahorro, seguros o transferencias de recursos hacia hogares con bajos ingresos o hacia actividades u organizaciones económicas cuya administración se encuentra bajo una persona o grupo de personas emprendedoras, que

3 CGAP) es una organización que forma parte del grupo Banco Mundial y se especializa en estudios, investigaciones y análisis del sector micro financiero a nivel mundial.

se han organizado para por medio de la autogestión, lograr objetivos económicos que les permita mejorar su calidad de vida. Las entidades dedicadas a proveer este servicio lo hacen principalmente a través del denominado microcrédito, es decir, préstamos pequeños que permiten a las personas u organizaciones que no cumplen con el requisito de una garantía real, iniciar o ampliar su propio emprendimiento y por tanto, aumentar sus ingresos.

2.3.1.1. INSTITUCIONES MICROFINANCIERAS (IMF)

Por Institución Microfinanciera (IMF) podemos definir toda aquella institución que presta servicios microfinancieros a las capas más desfavorecidas de la sociedad, con el objetivo de reducir la exclusión financiera e incrementar el bienestar de millones de personas pobres en todo el mundo. Mix Market (2016)⁴, clasifica las instituciones microfinancieras en varios grupos:

1. Organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras organizaciones sin fines de lucro especializadas en programas de microcréditos.
2. Instituciones financieras. Dentro de ellas se puede distinguir: Instituciones Financieras Reguladas

⁴ El Mix Market es una plataforma Web global de acceso libre que proporciona información a los agentes del sector y al público en general sobre: las IMF de todo el mundo, los fondos públicos y privados que invierten en microfinanzas, las redes microfinancieras, los calificadores y evaluadores externos, las empresas de asesoramiento y los organismos públicos. El objetivo del Mix Market Bulleting es desarrollar un mercado transparente de información y promover mayor inversión y flujos de información. Página: www.mixmarket.org

(también son conocidas como Instituciones Financieras no Bancarias).

3. Cooperativas de ahorro y crédito, incluidas las mutualidades, redes postales, las cajas de ahorros, etc. Son instituciones financieras cuyo «objetivo social es servir a las necesidades financieras de sus socios, mediante el ejercicio de las actividades propias de las entidades de crédito, siendo el número de socios ilimitado, y alcanzando la responsabilidad de los mismos por las deudas sociales solo el valor de sus aportaciones». Son sociedades cooperativas. Realizan las mismas operaciones que el resto de entidades de crédito, pero atienden preferentemente las necesidades de sus socios y tienen un doble carácter.
4. Instituciones financieras filiales de un banco comercial especializadas en microfinanzas. Poseen una estructura administrativa independiente a la del banco matriz, políticas de préstamo y de personal propias, sistemas de información autónomos, etc., aunque siguen formando parte de él.

2.3.1.2. INSTRUMENTOS MICROFINANCIEROS

Los instrumentos microfinancieros son el conjunto de productos y servicios financieros, parafinancieros / parabancarios y sociales, puestos al servicio de las comunidades locales por las IMF a partir de la actividad propiamente microfinanciera (CAJAMAR, 2008). Es

posible clasificar los productos y servicios que ofertan las IMF en los siguientes grupos o categorías (CAJAMAR, 2008):

- Intermediación financiera.
- Desintermediación financiera (productos desintermediados).
- Productos parafinancieros o parabancarios.
- Servicios de asistencia técnica y consultoría financiera o empresarial.
- Servicios de movilización financiera.
- Servicios sociales.

1. **Intermediación financiera.** Los productos más recurrentes son los microcréditos y los depósitos de ahorro. Estos instrumentos microfinancieros, en multitud de casos, son creados al margen del proceso general de intermediación de una economía nacional o regional, y del que se benefician las grandes instituciones financieras convencionales, confundiéndose la actividad financiera mayorista con la minorista.

2. **Desintermediación financiera.** Proceso mediante el cual los agentes económicos dejan de utilizar los servicios de intermediarios financieros para realizar los movimientos de sus cuentas financieras. Es decir, es la posibilidad que tienen los agentes con necesidades financieras de captar fondos sin la intervención de una entidad bancaria. Las

principales formas de desintermediación financiera sería: inversión colectiva, renta fija y renta variable.

3. **Productos parafinancieros o parabancarios.** Las parafinancieras son intermediarios financieros híbridos al realizar operaciones de crédito con productores agropecuarios. Por su capacidad de gestión, tienen poder de negociación y posicionamiento en el mercado, facilitan el acceso, la distribución y la recuperación de crédito, recursos y/o servicios a productores y empresarios del sector agropecuario, actuando como financiadores de segunda instancia de las cadenas de valor agroalimentarias. Ejemplos de estos productos son: microseguros, *microfactoring*, microdescuento comercial y de efectos, microaval, *microwarrant*, *microleasing*.
4. **Servicios de asistencia técnica y consultoría financiera o empresarial.** Se refieren en específico a asistencia y consultoría técnica, asistencia y consultoría financiera, educación financiera.
5. **Servicios de movilización financiera.** Busca contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los clientes del segmento de bajos ingresos a través del fortalecimiento de la oferta de productos y servicios enfocados al ahorro en las entidades financieras. Uno de los ejemplos más importante es el programa de movilización de ahorros, que tiene como propósito crear el marco de acción y la infraestructura institucional para que las IMF capten

depósitos en pequeños montos de forma eficiente, confiable y prudente.

6. **Servicios sociales.** Como son: funerarios, salud, comisariatos, otros.

2.3.1.3. CARACTERÍSTICAS DE LAS INSTITUCIONES MICROFINANCIERAS

Se estima que las instituciones microfinancieras, deberían tener las siguientes características, para poder manejar de forma eficiente los recursos financieros (Cortés García, 2008):

- Un fuerte compromiso por parte de la administración para dedicarse a las actividades de microfinanzas.
- Servicios financieros sencillos adaptados al contexto local y para los cuales existe una gran demanda por parte de los clientes.
- Descentralización de la selección de clientes y la prestación de servicios financieros.
- Incentivos apropiados basados en el desempeño, ofrecidos al personal y la gerencia.
- Procesamiento de préstamos y otras actividades basadas en prácticas estandarizadas y manuales de operaciones; que los miembros del personal

comprendan plenamente.

- Sistemas de contabilidad que generen información exacta, oportuna y transparente como ingresos en el sistema de información de la gerencia.
- Auditorías internas y externas llevadas a cabo en intervalos regulares.
- Sistemas que proporcionen información oportuna y exacta sobre los indicadores clave que son de mayor relevancia para las operaciones y, que son utilizados con regularidad por el personal y la administración para monitorear y guiar las operaciones.
- Personalidad jurídica y cumplimiento con los requisitos de supervisión.
- Responsabilidades y derechos claramente definidos de los propietarios, la junta directiva y la gerencia.
- Lograr actuar a una escala significativa, incluyendo a una gran cantidad de clientes que tienen escaso acceso a los servicios.
- Lograr que la cobertura de los costos de operaciones y financieros progresen claramente para alcanzar la plena sostenibilidad (como se demostrará en los estados financieros y proyecciones financieras revisados en auditorías).

Las instituciones microfinancieras han empezado a tener una fuerte influencia en el sistema financiero de los países, especialmente de aquellos en desarrollo, llegando en algunos sectores, a ser más importantes que los bancos tradicionales.

Este crecimiento vertiginoso de las IMF`s también conlleva una gran responsabilidad de las autoridades monetarias, que deben empezar a regularlas y supervisarlas de forma más estricta, puesto que el quiebre de una de estas instituciones afectará a un gran número de personas de bajos recursos, menoscabando más aún su posibilidad de crecimiento.

2.3.2. LA NECESIDAD DE LA REGULACIÓN DE LAS MICROFINANZAS

En la actualidad existe un fuerte debate sobre si las instituciones microfinancieras deben regularse o no. Debate que surge por las características especiales que tienen este tipo de instituciones. Como ya se definió antes, las IMF`s son de diferentes tipos: unas que son estrictos intermediarios financieros (y dentro de estos también existen diferencias), otras que se financian con fondos no reembolsables e incluso algunas, las más pequeñas, que se autofinancian. El debate se ahonda más, cuando se analiza quién debe regular y bajo qué normas debe hacerlo.

En el caso de bancos especializados en microfinanzas, estos deberían ser supervisados con las mismas normas que se

aplican a otros bancos. Para las cooperativas de ahorro y crédito ¿se debería regular con las mismas normas? Y ¿cómo se debería regular a las ONG especializadas en microcrédito?, ¿bajo qué figura se debe controlar a cajas comunales u otro tipo de instituciones no bancarias?

En Colombia, Garavito Góez (2016), explica que pese a los esfuerzos de enmarcar el fenómeno de las microfinanzas dentro de la supervisión que realizan las entidades gubernamentales, se evidencia un vacío, en cuanto a la supervisión y control por parte del Estado y sus entidades asignadas, sobre establecimientos que ejercen actividad financiera en el sector de las microfinanzas, especialmente establecimientos prestadores de crédito a baja escala (microcréditos), dando lugar a la informalidad.

El CGAP⁵, citado por Lacalle et al., (2010), elaboró un documento con una serie de recomendaciones sobre cuándo se debe aplicar la regulación prudencial al sector microfinanciero.

En este documento, se establecen algunas recomendaciones importantes como:

- Regulación prudencial únicamente cuando existen depositantes que requieren protección, siendo no apropiada para las IMF que solo ofrecen crédito y se financian con donaciones o con el crédito comercial.

5 Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (GCAP) es una institución aliada al Banco Mundial que tiene como objeto de su actividad las microfinanzas.

Estas IMF requieren solamente una regulación no prudencial ligera.

- Algunas organizaciones comunitarias que captan depósitos son tan pequeñas o remotas que la supervisión prudencial eficaz sería muy cara. Pero, los otros mecanismos que los clientes utilizan para el ahorro (efectivo, ganado, etc.) pueden ser aún más riesgosos, de modo que el cerrar las entidades no supervisadas no necesariamente mejora la seguridad de los depositantes. La mayoría de las entidades regulatorias que enfrentan este dilema han permitido las operaciones de estos intermediarios pequeños sin la regulación y supervisión prudencial, siempre que sus activos y número de clientes se mantengan por debajo de ciertos límites definidos.
- Para captar depósitos de una manera segura, las IMF deben ser lo suficientemente rentables como para cubrir sus costos, incluyendo los costos financieros y administrativos de los depósitos captados. Puede ser aconsejable esperar hasta que haya una masa crítica de instituciones microfinancieras que satisfagan esta condición antes de establecer un sistema de licencias para las microfinanzas.

Según CGAP (2006), algunos gobiernos siguen debilitando los mercados de microfinanzas y el hecho de que le

presten mayor atención entraña riesgos de politización, especialmente con respecto al microcrédito.

Uno de los peligros de la intervención excesiva del gobierno en el microcrédito, es que los criterios políticos, y no una sólida administración del crédito pueden determinar las decisiones sobre temas como quién recibe el crédito o, dónde se sitúan las operaciones de una sucursal. El centro de atención de las políticas sigue siendo en gran medida los préstamos, y no el amplio espectro de servicios financieros que necesita la gente de escasos recursos.

En Europa, los mayores suministradores de microcréditos es el sistema bancario a través de los bancos, ya sean cajas de ahorro, cooperativas o bancos comerciales. No obstante, también es este el que tiene una regulación más extensa y compleja. Así, las IMF que sigan el modelo bancario deberán adaptarse y responder no solo ante la regulación comunitaria a través de la legislación bancaria europea, sino también frente a las distintas normativas nacionales.

Todo ello hace que la regulación de las microfinanzas a través del sistema bancario, se endurezca y dificulte la promoción de esta herramienta de financiación a nivel interno. Como se puede apreciar, la regulación al sector microfinanciero es compleja y deberá irse acoplando y adaptando a la realidad de cada país.

2.3.3. ALGUNAS EXPERIENCIAS DE REGULACIÓN DE LAS MICROFINANZAS

2.3.3.1. BOLIVIA

En Bolivia las instituciones microfinancieras están clasificadas en 2 segmentos (CGAP, 2017):

- El sistema financiero regulado boliviano, dividido por 2 tipos de instituciones: por un lado, los bancos comerciales, la banca pública y, por otra parte, el sector microfinanciero, compuesto por los bancos de microfinanzas, los bancos múltiples y los bancos PyME (con posibilidad de colocación de créditos a la pequeña y mediana empresa, y a la microempresa), las cooperativas reguladas y las mutuales. Estas instituciones son reguladas por la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI).
- Las ONG que operan en el sector (denominadas Instituciones Financieras de Desarrollo – IFD). Estas organizaciones están en proceso de inclusión a la regulación de la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI), de acuerdo a la nueva Ley de Servicios Financieros aprobada en 2013.

La nueva ley establece una mayor participación del Estado en el sector de las microfinanzas, bajo la premisa que las actividades de intermediación financiera y la prestación

de servicios financieros, son de interés público, y que deben cumplir con la función social de contribuir al logro de los objetivos de desarrollo integral para el vivir bien, eliminar la pobreza y la exclusión social y económica de la población.

En este marco, la ley incluye disposiciones para topes máximos de las tasas de interés para el financiamiento destinado al sector productivo y de vivienda de interés social y niveles de cartera (con cuotas de préstamos destinados a financiar sectores productivos y de vivienda de interés social), niveles mínimos para las tasas pasivas (interés aplicado a los depósitos/ahorros), requisitos especiales para servicios en zonas rurales, tratamiento impositivo, entre lo más destacado.

2.3.3.2. COLOMBIA

El CGAP (2017), establece que se dio un fuerte impulso a las microfinanzas en Colombia tras la implementación del programa de gobierno: Banca de las Oportunidades, que tiene como objetivo promover el acceso a servicios financieros formales a familias empobrecidas, hogares no bancarizados, microempresarios y pequeñas empresas.

Adicionalmente, quedan muy pocas instituciones no reguladas en el sector. La mayoría de las grandes instituciones de microfinanzas se han convertido en bancos o están en proceso de colocarse bajo la órbita de supervisión de la Superintendencia Financiera de Colombia. Las cooperativas están vigiladas por la Superintendencia

de Economía Solidaria (SES). Actualmente, la inclusión financiera es prioridad de política pública en Colombia.

2.3.3.3. ARGENTINA

Para Delfiner, Gómez y Perón (2017), en Argentina las entidades que practican intermediación financiera son reguladas por el Banco Central de la República Argentina (BCRA). El marco regulatorio no prevé una figura específica para entidades dedicadas exclusivamente a las microfinanzas, pero existen normas diseñadas especialmente para la provisión de servicios financieros a personas de bajos ingresos. Distintas modalidades permiten a las entidades realizar estas operaciones de acuerdo a la estructura que les resulte más conveniente: pueden otorgar microcréditos, financiar a IMF y/o constituir empresas que se dediquen exclusivamente a las actividades microfinancieras. También las cajas de crédito cooperativas (CCC) cuentan con regulación específica para actuar en este campo. Bajo la categoría de microcréditos, los bancos pueden canalizar las financiaciones a microemprendores, haciendo uso de las metodologías de originación y seguimiento típicamente utilizadas en esa industria.

Estos préstamos tienen como destino a personas físicas de bajos recursos que deseen financiar su actividad productiva, comercial y de servicios. Asimismo, se pueden otorgar para capacitación y para el mejoramiento de la vivienda. Otras medidas adoptadas por el BCRA orientadas a desarrollar

un sistema financiero inclusivo, abarcan la habilitación de sucursales especiales, levantamiento del encaje a ingresos del exterior y cuentas de ahorro.

2.3.3.4. NICARAGUA

El sector de las microfinanzas en Nicaragua está regulado a través de la Ley de Fomento y Regulación de las Microfinanzas, aprobada en 2011. La supervisión, control y regulación se hace a través de la Comisión Nacional de Microfinanzas (CONAMI), que entró en operaciones en el 2012. La oferta de microcrédito en Nicaragua es muy variada, tanto en sociedades anónimas, como la banca privada, la banca estatal y las ONG compiten en el sector. La mayoría de los proveedores de microcrédito no están regulados por la entidad de regulación financiera tradicional. Sin embargo, la CONAMI supervisa a la mayoría de las instituciones microfinancieras no reguladas, aplicando normas de operación que incluyen: requisitos administrativos, auditoría externa e interna, transparencia de operaciones, gestión de riesgos, entre otras. La nueva ley busca mejorar la transparencia de las tasa de interés.

Las instituciones microfinancieras pueden fijar sus tasas, pero. la regulación prohíbe agregar otros cargos a los prestatarios e impone máximos imputables para los cobros por pagos atrasados (CGAP, 2017).

2.3.3.5. FRANCIA

Siguiendo a Rodríguez-Ovejero y Sánchez-Arévalo (2014), se establece que en Europa, Francia es modelo en cuanto a la regulación de las microfinanzas. Tradicionalmente, los encargados de la concesión de préstamos habían sido los bancos y otras instituciones, todos ellos sujetos a las mismas reglas. A partir de 2001, con la introducción de la Ley de Nuevo Régimen Económico, se incluyen las asociaciones sin fines lucrativos dentro de esta posibilidad de prestar dinero, quienes podrán actuar previa autorización y bajo la supervisión de un comité multidisciplinario y multi-ministerial.

Para obtener la autorización, tendrán que cumplir una serie de condiciones, entre las que se incluye la de contar con cierta experiencia en el apoyo a proyectos emprendedores, y regulaciones prudenciales específicas.

Se establece un tipo de interés determinado, y se restringe su concesión a proyectos destinados a la creación y desarrollo de empresas de los sectores menos favorecidos de la sociedad. En este sentido, surge cierta preocupación sobre los conflictos de competencia con el sector bancario. No obstante, ese problema queda resuelto al limitar las concesiones sólo a personas que se encuentren en circunstancias particularmente desfavorables.

Dicho de otro modo, acabará por entenderse que las finanzas y las microfinanzas son o tienen que ser complementarias, sin que quepa conflicto entre ambas.

3. REGULACIÓN DE LAS MICROFINANZAS EN ECUADOR

3.1.1. ANTECEDENTES

El sector de las microfinanzas empezó a ser considerado en el Ecuador, dentro del marco legal financiero, a partir del año 2002. Previamente existía casi un monopolio en el sector microfinanciero, puesto que la única institución que entregaba microcréditos era el Banco Solidario, que se creó en 1996, y es una ramificación del Banco Sol de Bolivia. Existían cooperativas de ahorro y crédito que entregaban préstamos, pero no con las tecnologías especializadas de microcrédito. También existían pequeños programas de microcrédito de algunas instituciones financieras como los del Banco del Pacífico.

El sector microfinanciero estaba regulado por dos instituciones: La Superintendencia de Bancos y Seguros, que controlaba a bancos y cooperativas que cumplían un mínimo de activos, y la Dirección Nacional de Cooperativas (que era parte del entonces Ministerio de Bienestar Social, actual MIES), que regulaba a las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Adicionalmente el MIES supervisaba las actividades de las ONG que entregaban créditos.

Para regular a los bancos y cooperativas dedicadas a las microfinanzas, Daly (2005), recuerda como en enero de 2002, la Superintendencia de Bancos dispuso la creación de una división, con el expreso propósito de supervisar

las operaciones micro crediticias. Pero las normas prudenciales necesarias para regularlas eran de carácter muy general, vale decir, más aplicables a las grandes entidades bancarias que a entidades de menor tamaño. Las características más relevantes del marco regulador sobre las microfinanzas eran que no existía una clara definición de lo que es el micro crédito y que los requisitos de capitalización mínimos no eran únicos.

Se pretendió regular los requisitos de documentación para los créditos, se inició (para las cooperativas) con la exigencia de provisiones mínimas, especialmente para el microcrédito, la apertura de sucursales bancarias debían ser aprobadas por el órgano regulador (en algunos casos demoraba hasta 6 meses); las sucursales debían estar conectadas electrónicamente a la casa matriz. A fines del 2001, el gobierno emite el Decreto 2132, que normaba la constitución, organización, funcionamiento y liquidación de las cooperativas de ahorro y crédito, y que establecía normas mínimas y generales de prudencia financiera y que era una respuesta a la importancia que adquirió el sistema cooperativista después de la crisis económica del país en el año 1999.

En cuanto al sector cooperativista no bancario, su regulación se la realizaba mediante la Ley General de Cooperativas, que dotaba de un marco legal general para todo tipo de cooperativas, y en donde se establecían normas

de funcionamiento, pero no de prudencia financiera. Posteriormente, la ley de cooperativas tuvo varias reformas que buscaban mejorar el manejo administrativo de las instituciones, intentando evitar quiebras o fraudes. Se hicieron importantes reformas en los años 2004, 2006 y se afianzaron en el 2007.

3.1.2. MARCO REGULATORIO

En el Ecuador el sector microfinanciero está distribuido en tres tipos de instituciones: instituciones bancarias (que son reguladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros), instituciones financieras de economía popular y solidaria (que en la actualidad están controladas por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria) e instituciones no gubernamentales sin fines de lucro (que están bajo la tutela del Ministerio de Inclusión Económica y Social).

Este apartado se centra en las instituciones reguladas por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, pues la misma aglutina a las instituciones que se dedican enteramente a las microfinanzas y aglutina al mayor número de ellas.

Las actividades del sector financiero están reguladas por varios cuerpos legales: Constitución de la República del Ecuador, Código Orgánico Monetario y Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sistema Financiero.

3.1.2.1. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Se debe partir de la Constitución de la República del Ecuador, como norma suprema del ordenamiento jurídico ecuatoriano. A partir de ella, se establecen las normas fundamentales que amparan y garantizan los deberes y derechos de las personas, organizaciones e instituciones. Por tanto, instituye el marco legal para las políticas y directrices que rigen al sector microfinanciero. Este cuerpo legal, establece el marco adecuado para el desarrollo de las microfinanzas en el Art. 3:

Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado (...)

4. Preservar el crecimiento sustentable de la economía, y el desarrollo equilibrado y equitativo en beneficio colectivo.
5. Erradicar la pobreza y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes.

Las microfinanzas apoyan a la microempresa, para una mayor generación de ingresos y de empleo. El fortalecimiento de las microempresas está garantizado en el Art. 30:

Art. 30.- La propiedad, en cualquiera de sus formas y mientras cumpla su función social, constituye un derecho que el Estado reconocerá y garantizará para la organización de la economía. Deberá procurar el incremento y la redistribución del ingreso, y permitir el

acceso de la población a los beneficios de la riqueza y el desarrollo.

Las instituciones que se dedican al negocio microfinanciero están reguladas, en la actualidad, por la Superintendencia de Bancos y Seguros y por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Esta figura de intendencias, se encuentra establecida en el Art. 213:

De los Organismos de Control...Art. 213.- Las superintendencias son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general. Las superintendencias actuarán de oficio o por requerimiento ciudadano. Las facultades específicas de las superintendencias y las áreas que requieran del control, auditoría y vigilancia de cada una de ellas se determinarán de acuerdo con la ley.

De igual manera, en la sección primera: sistema económico y política económica, se garantiza la conformación de instituciones microfinancieras y, por supuesto, su regulación y control.

Art. 283.- El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene

por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. 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.

En la sección sexta: política monetaria, cambiaria, crediticia y financiera, se establece ya claramente las normas generales de regulación que tendrá el sistema monetario y financiero:

Art. 302.- Las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera tendrán como objetivos:

- 1.- Suministrar los medios de pago necesarios para que el sistema económico opere con eficiencia.
- 2.- Establecer niveles de liquidez global que garanticen adecuados márgenes de seguridad financiera.
- 3.- Orientar los excedentes de liquidez hacia la inversión requerida para el desarrollo del país.
- 4.- Promover niveles y relaciones entre las tasas de interés pasivas y activas que estimulen el ahorro nacional y el financiamiento de las actividades productivas, con el propósito de mantener la estabilidad de precios y los equilibrios monetarios en la balanza de pagos, de

acuerdo al objetivo de estabilidad económica definido en la Constitución.

Art. 303.- La formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera es facultad exclusiva de la Función Ejecutiva y se instrumentará a través del Banco Central. La ejecución de la política crediticia y financiera también se ejercerá a través de la banca pública.

Finalmente, en la sección octava: sistema financiero, se clarifica aún más la actividad de regulación y control del estado a las entidades financieras.

Art. 308.- Las actividades financieras son un servicio de orden público, y podrán ejercerse, previa autorización del Estado, de acuerdo con la ley; tendrán la finalidad fundamental de preservar los depósitos y atender los requerimientos de financiamiento para la consecución de los objetivos de desarrollo del país. Las actividades financieras intermediarán de forma eficiente los recursos captados para fortalecer la inversión productiva nacional, y el consumo social y ambientalmente responsable.

El Estado fomentará el acceso a los servicios financieros y a la democratización del crédito. Se prohíben las prácticas colusorias, el anatocismo y la usura.

La regulación y el control del sector financiero privado no trasladarán la responsabilidad de la solvencia bancaria ni supondrán garantía alguna del Estado. Las

administradoras y administradores de las instituciones financieras y quienes controlen su capital serán responsables de su solvencia.

Se prohíbe el congelamiento o la retención arbitraria o generalizada de los fondos o depósitos en las instituciones financieras públicas o privadas.

Art. 309.- El sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado, y del popular y solidario, que intermedian recursos del público. Cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez.

Estas entidades serán autónomas. Los directivos de las entidades de control serán responsables administrativa, civil y penalmente por sus decisiones.

Art. 310.- El sector financiero público tendrá como finalidad la prestación sustentable, eficiente, accesible y equitativa de servicios financieros. El crédito que otorgue se orientará de manera preferente a incrementar la productividad y competitividad de los sectores productivos que permitan alcanzar los objetivos del Plan de Desarrollo y de los grupos menos favorecidos, a fin de impulsar su inclusión activa en la economía.

Art. 311.- El sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito,

entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro. Las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria.

Todos estos lineamientos generales, fundamentan cuerpos legales más específicos de regulación al sector financiero y microfinanciero.

3.1.2.2. CÓDIGO ORGÁNICO MONETARIO

Este código fue publicado en el Registro Oficial el 12 de septiembre de 2014 y tiene por objeto regular los sistemas monetario y financiero, así como los regímenes de valores y seguros del Ecuador, a través del establecimiento de políticas, regulaciones, supervisión, control y rendición de cuentas, para los sistemas monetario, financiero, regímenes de valores y seguros.

Se crea la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, que es responsable de la formulación de las políticas públicas y la regulación y supervisión monetaria, crediticia, cambiaria, financiera, de seguros y valores.

La regulación se la codifica claramente en el Artículo 14, donde se establecen sus funciones:

2. Regular mediante normas la implementación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera, incluyendo la política de seguros y de valores, y vigilar su aplicación;

3. Regular mediante normas las actividades financieras que ejercen las entidades del sistema financiero nacional y las actividades de las entidades de seguros y valores;

(...)

16. Establecer los niveles de reservas de liquidez, de liquidez doméstica, de patrimonio, patrimonio técnico y las ponderaciones por riesgo de los activos, su composición, forma de cálculo y modificaciones, a los que deben someterse las entidades financieras, de valores y seguros;

(...)

18. Establecer para las personas jurídicas no financieras que realicen operaciones de crédito por sobre los límites que determine la Junta, requisitos de reservas mínimas, requerimientos patrimoniales y de liquidez y otros que garanticen su adecuada gestión y solvencia, así como su forma de cálculo, en el marco de la política económica;

(...)

23. Establecer niveles de crédito, tasas de interés, reservas de liquidez, encaje y provisiones aplicables a las operaciones crediticias, financieras, mercantiles y otras, que podrán definirse por segmentos, actividades económicas y otros criterios;

24. Regular el crecimiento de las entidades financieras, de valores y seguros, para reducir la vulnerabilidad de la economía;

(...)

35. Establecer la segmentación de las entidades del sector financiero popular y solidario;

(...)

51. Dictar normas de transparencia y divulgación de información para todas las entidades del sistema financiero nacional y de los regímenes de valores y seguros;

(...)

54. Regular la instrumentación de la alternabilidad de los administradores de las entidades del sector financiero popular y solidario.

En la sección 3: De la regulación, se confirma los actos regulatorios de la Junta:

Artículo 150.- Sujeción a la regulación. Las entidades del sistema financiero nacional estarán sujetas a la regulación que expida la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.

Artículo 151.- Regulación diferenciada. La regulación deberá reconocer la naturaleza y características particulares de cada uno de los sectores del sistema financiero nacional. La regulación podrá ser diferenciada por sector, por segmento, por actividad, entre otros.

Como se puede observar en estos literales, la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera establece las orientaciones generales para la intermediación financiera y de la economía social y solidaria, es decir, las microfinanzas.

3.1.2.3. LEY ORGÁNICA DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA DEL SISTEMA FINANCIERO

La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sistema Financiero fue aprobada en el año 2011, y en la misma se reconoce dos tipos de segmentos: el no financiero, en donde se agrupan a cooperativas de producción, transporte, vivienda, servicios, etc. así como también, a asociaciones de producción principalmente en el área agrícola y ganadera. Otro tipo de segmento es el financiero, en el que se incluyen a las cooperativas de ahorro y crédito, cajas de ahorro y bancos comunales.

Adicionalmente esta ley crea toda una institucionalidad para el apoyo y la supervisión de estos dos tipos de organizaciones, y crea organismos de control como son; el Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS), la Corporación Nacional de Finanzas Populares y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria que realiza el control. En el Título III: Del Sector Financiero Popular y Solidario y en el Capítulo I: De las Organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario, se empieza a clarificar ya las instituciones que están inmersas en el sistema microfinanciero:

Art. 78.- Sector Financiero Popular y Solidario.- Para efectos de la presente ley, integran el sector financiero popular y solidario las cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, y cajas de ahorro.

En el artículo 85 de la ley, se establecen disposiciones que ayudan a un manejo técnico y eficiente de las IMF's, en búsqueda de salvaguardar los intereses de los socios y clientes de estas organizaciones. Tal como se analizó antes, todas las normas de prudencia financiera buscan evitar quiebras o cierres de las instituciones, lo que ocasionaría perjuicio a terceros, es decir, se trata de evitar que se den externalidades:

Art. 85.- Solvencia y prudencia financiera.- Las cooperativas de ahorro y crédito deberán mantener índices de solvencia y prudencia financiera que permitan cumplir sus obligaciones y mantener sus actividades de acuerdo con las regulaciones que se dicten para el efecto, en consideración a las particularidades de los segmentos de las cooperativas de ahorro y crédito.

Las regulaciones deberán establecer normas al menos en los siguientes aspectos:

- a) Solvencia patrimonial;
- b) Prudencia financiera;
- c) Índices de gestión financiera y administrativa;

- d) Mínimos de liquidez;
- e) Desempeño social; y,
- f) Transparencia.

Al revisar el artículo 86, se particulariza más aún la regulación, pues es en el área de crédito, donde se cometen los mayores errores de manejo y, por tanto, es también donde se debe regular mucho más:

Art. 86.- Cupo de créditos.- Las cooperativas de ahorro y crédito manejarán un cupo de crédito y garantías de grupo, al cual podrán acceder los miembros de los consejos, gerencia, los empleados que tienen decisión o participación en operaciones de crédito e inversiones, sus cónyuges o convivientes en unión de hecho legalmente reconocidas y sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad y afinidad.

El cupo de crédito para el grupo no podrá ser superior al diez por ciento (10%), ni el límite individual superior al dos por ciento (2%) del patrimonio técnico, calculado al cierre del ejercicio anual inmediato anterior al de la aprobación de los créditos.

Las solicitudes de crédito de las personas señaladas en este artículo serán resueltas por el Consejo de Administración. No aplicarán los criterios de vinculación por administración para las Cajas Centrales.

Otro aspecto importante, para evitar cierres o quiebres de las IMF's es el crecimiento desmesurado en cuanto a agencias o sucursales. Muchas veces esta acción se realiza sin considerar la competencia y el mercado y, por tanto, puede ser causa de problemas.

Este problema es abordado en el artículo 89:

Art. 89.- Agencias y sucursales.- Las cooperativas de ahorro y crédito para el ejercicio de sus actividades, podrán abrir sucursales, agencias u oficinas en el territorio nacional previa la autorización de la Superintendencia.

Para la apertura de nuevas sucursales, agencias u oficinas se requerirá de un estudio de factibilidad que incluya un análisis de impacto económico geográfico con relación a otras existentes previamente, con la finalidad de salvaguardar las instituciones locales. Los créditos en las sucursales, agencias u oficinas, serán otorgados preferentemente a los socios de estas sucursales, agencias u oficinas.

Para lograr un mayor control de las actividades de las instituciones microfinancieras, es necesario el control externo. Esto se realiza a través de auditorías externas, que garantizan en gran medida un manejo eficiente de las instituciones. Este aspecto de control se regula en los artículos 92 y 96:

Art. 92.- Administración y calificación de riesgo.- Las cooperativas de ahorro y crédito deberán contratar calificadoras de riesgo y realizar la administración integral de riesgos de acuerdo al segmento al que pertenezcan, de conformidad a lo dispuesto por el órgano regulador.

(...)

Art. 96.- Auditorias.- Las cooperativas de ahorro y crédito deberán contar con auditoría externa anual y auditoría interna, de conformidad con lo establecido en el reglamento de esta ley.

Los auditores internos y externos deberán ser previamente calificados por la Superintendencia; desarrollarán su actividad profesional cumpliendo la ley y su reglamento.

Los auditores internos y externos serán responsables administrativa, civil y penalmente de los dictámenes y observaciones que emitan.

Otro fallo del mercado, que más se observan en el sector financiero, es la información asimétrica. En el artículo 94, se establecen ciertas normas para evitar esta falla de mercado y mantener un control sobre el manejo administrativo de la institución:

Art. 94.- Información.- Las cooperativas de ahorro y crédito pondrán a disposición de los socios y público en general, la información financiera y social de la entidad, conforme a las normas emitidas por la Superintendencia.

Las organizaciones del sector financiero popular y solidario, están obligadas a suministrar a la Superintendencia, en la forma y frecuencia que ella determine, la información para mantener al día el registro de la Central de Riesgos.

La Superintendencia coordinará junto con la Superintendencia de Bancos y Seguros la integración de la información de la Central de Riesgos.

Art. 95.- Sigilo y Reserva.- Los depósitos y demás captaciones de cualquier índole que se realicen en las organizaciones del sector financiero popular y solidario, determinadas por la Superintendencia, excluyendo las operaciones activas, estarán sujetos a sigilo, por lo cual las instituciones receptoras de los depósitos y captaciones, sus administradores, funcionarios y empleados, no podrán proporcionar información relativa a dichas operaciones, sino a su titular o a quien lo represente legalmente.

Las organizaciones del sector financiero popular y solidario con el objeto de facilitar procesos de conciliación, darán acceso al conocimiento detallado de las operaciones anteriores y sus antecedentes a la firma de auditoría externa contratada por la institución, que también quedará sometida al sigilo bancario.

Las organizaciones del sector financiero popular y solidario podrán dar a conocer las operaciones anteriores, en términos globales, no personalizados ni parcializados,

solo para fines estadísticos o de información. Las organizaciones del sector financiero popular y solidario tendrán la obligación de proporcionar a la Superintendencia la información sobre las operaciones que determinadas por esta, por su naturaleza y monto, requieran de un informe especial.

La Superintendencia proporcionará esta información a otras autoridades que por disposición legal expresa, previa determinación sobre su causa y fines, puedan requerirla, quienes también estarán sujetas al sigilo hasta que se utilice la información en los fines para los cuales se la requiriere.

Como ya se estableció en apartados anteriores, uno de los mayores inconvenientes que existe en los procesos de regulación de las microfinanzas, es que las normas sean apropiadas para cada tipo de instituciones. Para lograr una efectiva regulación, supervisión y control, el artículo 101, establece parámetros generales para clasificar los tipos de IMF's, para que las normas sean apropiadas y efectivas:

Art. 101.- Segmentación.- Las cooperativas de ahorro y crédito serán ubicadas en segmentos, con el propósito de generar políticas y regulaciones de forma específica y diferenciada atendiendo a sus características particulares, de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) Participación en el sector;
- b) Volumen de operaciones que desarrollen;

- c) Número de socios;
- d) Número y ubicación geográfica de oficinas operativas a nivel local, cantonal, provincial, regional o nacional;
- e) Monto de activos;
- f) Patrimonio; y,
- g) Productos y servicios financieros.

De manera específica, en el Capítulo II, artículo 144 de esta ley se habla directamente de la forma que se dará la regulación al sector:

Art. 144.- Regulación.- La regulación de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario es potestad de la Función Ejecutiva, que la ejercerá de la siguiente manera:

La regulación de la Economía Popular y Solidaria a través del Ministerio de Estado que determine el Presidente de la República en el reglamento de la presente ley.

La regulación del Sector Financiero Popular y Solidario estará a cargo de la Junta de Regulación, instancia de la función ejecutiva conformada por tres miembros con voz y voto, que serán los titulares de coordinación de desarrollo social, de la política económica y un delegado del Presidente de la República.

La Junta de Regulación, estará presidida por el titular de coordinación de desarrollo social, y contará con una

Secretaría Técnica a cargo de la presidencia de la Junta. El Superintendente de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario o su delegado participará en las sesiones de la Junta de Regulación en calidad de invitado con voz informativa, pero sin voto.

Las regulaciones se expedirán sobre la base de las políticas dictadas por el Comité Interinstitucional. Las instituciones reguladoras tendrán la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de esta competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales.

En el artículo 145 se empieza ya a especificar que distintos tipos de instituciones requieren distintos tipos de regulación:

Art. 145.- Regulación diferenciada.- Las regulaciones serán expedidas en forma diferenciada tanto para las personas y organizaciones que conforman la Economía Popular y Solidaria, como el Sector Financiero Popular y Solidario y se referirán a la protección, promoción e incentivos, funcionamiento y control de las actividades económicas de las personas y organizaciones a las que se refiere esta ley, en coherencia con las regulaciones que emitan otras instituciones del Estado en orden a proteger los derechos de los usuarios y consumidores.

La regulación respecto de las cooperativas de ahorro y crédito que forman parte del Sector Financiero Popular y Solidario, se establecerá además acorde a los segmentos en que se ubiquen dichas organizaciones.

Por otro lado, en el capítulo III «Del Control», se explicita las instituciones que ejercerán el control, aspecto de extrema importancia cuando se trata de regulación. Estas nuevas instituciones se crean con la finalidad de una regulación más objetiva y directa para las IMF's:

Art. 146.- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.- El control de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario estará a cargo de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, que se crea como organismo técnico, con jurisdicción nacional, personalidad jurídica de derecho público, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera y con jurisdicción coactiva.

La Superintendencia tendrá la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales.

Art. 147.- Atribuciones.- La Superintendencia tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Ejercer el control de las actividades económicas de las personas y organizaciones sujetas a esta ley;

- b) Velar por la estabilidad, solidez y correcto funcionamiento de las instituciones sujetas a su control;
- c) Otorgar personalidad jurídica a las organizaciones sujetas a esta ley y disponer su registro;
- d) Fijar tarifarios de servicios que otorgan las entidades del sector financiero popular y solidario;
- e) Autorizar las actividades financieras de las organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario;
- f) Levantar estadísticas de las actividades que realizan las organizaciones sujetas a esta ley;
- g) Imponer sanciones; y,
- h) Las demás previstas en la ley y su reglamento.

Finalmente, para lograr que la regulación sea cumplida a cabalidad, es necesario establecer de forma clara, las infracciones en las que se puede incurrir. Una vez más se puede enfatizar que al establecer claramente el tipo de infracciones que se pueden cometer, se cuida los intereses de los depositantes y se logrará un manejo adecuado de la IMF's:

Art. 169.- Infracciones en la Economía Popular y Solidaria.

- a) No entregar la información sobre la situación económica y de gestión de la organización;
- b) La trasgresión generalizada de los derechos de los integrantes de la organización; y,
- c) Las demás previstas en la ley.

Art. 170.- Infracciones en el Sector Financiero Popular y Solidario.

- a) Ejercer actividades no autorizadas por la Superintendencia;
- b) No entregar la información sobre la situación económica y de gestión de la organización;
- c) Incumplir las normas de solvencia y prudencia financiera señaladas en el artículo 85 de la presente ley;
- d) Reestructurar créditos otorgados a los gerentes, vocales de los consejos, representantes, empleados o trabajadores de la cooperativa y su cónyuge o conviviente en unión de hecho legalmente reconocida;
- e) Incumplir con los aportes al Fondo de Liquidez y Seguro de Depósitos del Sector Financiero Popular y Solidario;
- f) Ocultar, alterar fraudulentamente o suprimir en cualquier informe de operación, datos o hechos respecto de los cuales la Superintendencia y el público tengan derecho a estar informados y;
- g) Obstaculizar la supervisión, la intervención y el control de la Superintendencia o a sus representantes debidamente autorizados u ocultar la verdadera situación de la organización.

4. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

La regulación de cualquier sector económico busca que la distribución de los recursos sea eficiente. Pero el problema es que, a medida que los mercados van creciendo, los mismos adoptan varios fallos que ocasionan restricciones

al funcionamiento eficiente de la economía. Por esta razón, es necesario que el Estado busque eliminar o paliar estos fallos, a través de normas regulatorias. Revisando la literatura sobre los fallos de mercado, específicamente del sector financiero, se logró determinar que este sector muestra las fallas que la teoría establece, pero que, de forma particular, las más importantes son las externalidades sistémicas y la asimetría de información.

La asimetría de información, podría considerarse sumamente importante en el sector microfinanciero, puesto que en el mismo se dan varios problemas: la administración de las pequeñas IMF's es aún poco técnica y esto puede provocar, en el mediano plazo, falta de sostenibilidad y la posibilidad de cierre, debido a que los administradores no difunden de forma adecuada el real estado de las instituciones. Esto ocasionaría una externalidad sistémica negativa.

Existe también un problema de riesgo moral, por cuanto, solamente los prestatarios conocen con exactitud su comportamiento con respecto a los préstamos solicitados. En muchas ocasiones estos prestatarios utilizan estos recursos para actividades distintas a las solicitadas, y eso provoca retardos en los pagos o el no pago final. De igual manera este riesgo moral puede ocurrir entre los administradores de las IMF's y los organismos reguladores y sus accionistas, puesto que la información es tergiversada o no se entrega la real.

Finalmente, en el sector financiero se produce selección adversa, por cuanto al ser la tasa de interés un precio promedio, para créditos o títulos valores, muchos de los colocadores de recursos prefieren no hacerlo y buscar otras alternativas para su colocación, pues no les conviene ese precio. En cuanto a la regulación de las microfinanzas en distintos países, la misma ha buscado establecer lineamientos básicos para el adecuado funcionamiento del sector, poniendo normas y reglas que puedan lograr salvaguardar los recursos financieros de las instituciones. En algunos países las normas aún son generales y no particularizan el tipo de actividades que realizan las IMF's.

En el Ecuador, la regulación al sector microfinanciero es realizada por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, organismo que fue creado en el año 2011, con la Ley de Economía Popular y Solidaria, que es el cuerpo legal que controla; específicamente, a las cooperativas de ahorro y crédito. Al analizar este cuerpo legal, se puede establecer que las normas buscan regular de forma eficiente la administración y las actividades del sector microfinanciero, tratando de disminuir o eliminar la principal falla de los mercados financieros, la asimetría de la información y, con el control de esta, evitar que se den externalidades sistémicas negativas. Este direccionamiento de la ley tiene una clara razón de ser, pues el país vivió una gran crisis en el año 1999, con el cierre de varios bancos por el mal manejo de los mismos. Esto también se reflejó en el sector microfinanciero, que en un inicio no estaba bien supervisado.

A través de varios artículos, la ley establece los parámetros técnicos de prudencia a cumplir, con el objetivo de impedir el quiebre de las IMF's. Este objetivo se ha cumplido en parte, pues la ley, a pesar de ser implantada en el 2011, aún no logra controlar el mal manejo administrativo y la asimetría de información. Los administradores de varias instituciones ocultaron o falsearon información. Adicionalmente, muchas de las personas que integran los consejos de administración no poseen la preparación necesaria para un eficiente manejo gerencial.

Prueba de esta afirmaciones es el hecho que, según información de el diario «El Telégrafo» (2017), desde septiembre de 2012, 2 bancos y 8 cooperativas de ahorro y crédito del país entraron en proceso de disolución y liquidación por problemas de liquidez y en algunos casos por mal manejo de sus administradores, perjudicando a miles de socios de distintos sectores del país.

La Ley de Economía Popular y Solidaria, entre las principales normas regulatorias, establece claramente para el sector financiero popular y solidario:

- El tipo de actividades financieras que pueden realizar las IMF's
- Cumplimiento de normas de solvencia y prudencia financiera, que permitan cumplir sus obligaciones en consideración a las particularidades de los segmentos de las cooperativas de ahorro y crédito.

- Las regulaciones establecen la obligatoriedad de normas al menos en los siguientes aspectos: a) Solvencia patrimonial; b) Prudencia Financiera; c) Índices de gestión financiera y administrativa; d) Mínimos de liquidez; e) Desempeño social; y, f) Transparencia.
- También regula la actividad crediticia estableciendo cupo de créditos.
- Se exige para una buena administración la contratación de calificadoras de riesgo, auditoras internas y externas.
- En cuanto a la información financiera, las cooperativas de ahorro y crédito deben publicarla de forma tal, que puedan acceder a la misma socios, público en general y autoridades de control.

5. CONCLUSIONES

- La regulación en cualquier sector económico es muy necesaria, sobre todo en aquellos donde están más presentes los fallos de mercado. Los mismos no permiten al mercado por sí mismo asignar correctamente los recursos, justificándose la intervención estatal. Por tanto, la regulación se convierte en una necesidad.
- El sector financiero, por el tipo de recursos que maneja, necesita tener un cuerpo legal apropiado, que le permita evitar sobre todo el riesgo moral y la selección adversa, puesto que queda a discreción de los administradores de las instituciones financieras la administración de los fondos del público. Esto, con el fin de evitar quiebres, desfalcos o grandes pérdidas. De manera más particular, el sector microfinanciero, por el tipo de actividades que realiza y al sector que atiende, debe brindar mayor seguridad, tanto a depositantes, como a los beneficiarios de los créditos; puesto que cualquier inconveniente que ocurra con cualquier institución afectará a un sector vulnerable de la población. Estas circunstancias justifican la existencia de las normas, que tienen por objeto controlar de mejor manera la administración y las actividades de las instituciones microfinancieras del Ecuador

REFERENCIAS

- Asamblea Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Quito: Asamblea Constituyente.
- Begg, D., Fischer, S., Dornbusch, R. y Fernández Díaz, A. (2006). Economía. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España, S. A. U.
- CAJAMAR. (2008). Las microfinanzas: Caracterización e instrumentos. Madrid: Grupo Cooperativo Cajamar.
- Case, KE., Fair, R., y Oster, S. (2012). Principios de Microeconomía. Naucalpan de Juárez: Pearson Educación de México, S.A. de C.V.
- Castro, C. (2015). Riesgo sistémico en el sistema financiero peruano. (B. C. Perú, Ed.) Estudios económicos, (25), 77-90.
- Cortés García, F. (2008). Las microfinanzas: caracterización e instrumentos. Madrid: CAJAMAR, Caja Rural.
- Daly, J. (2005). Normatividad de las Microfinanzas en el Ecuador. Quito: Microfinancegateway.org.
- Dammert Lira, D, Molinelli Aristondo, F. y Carbajal Navarro, A. (2013). Teoría de la regulación económica. Lima: Universidad de San Martín de Porres, Fondo ELimaditorial.

- Delvasto, C. (2006). Asimetrías de información, fallas del mercado crediticio y correctivos institucionales. El papel del estado en la cobertura del mercado crediticio. *Criterio Jurídico*, 215-242.
- Diario El Telégrafo. (12 de 02 de 2017). Diario El Telégrafo. Obtenido de <http://www.eltelegrafo.com.ec/images/eltelgrafo/Economía/2014/27-08-14-economía-info-liquidación-cooperativas.jpg>
- Esquivel-Martínez y Hernández-Ramos. (2007). Crecimiento económico, información asimétrica en mercados financieros y microcréditos. *Economía, Sociedad y Territorio*, VI(23), 773-805.
- Garavito Góez, D. (2016). Microcréditos: evolución y situación actual del sistema de microfinanzas en Colombia. *Revista Univ. Estud. Bogotá (Colombia)*(13), 49-72.
- Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (CGAP). (2006). Guía sobre buenas prácticas para los financiadores de las microfinanzas. Directrices de consenso sobre microfinanzas. Washington, D.C.: CGAP.
- Gutierrez Goiria y Berezo Díez. (2010). Introducción a las microfinanzas como instrumento de desarrollo. Bilbao: Hegoa (Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional de la Universidad del País Vasco).

- Gutiérrez López y Fernández Fernández. (2011). Basilea III: respuestas y reformas tras la crisis financiera. Finanzas(237), 81-91.
- Guzmán, E. (1993). Teoría de la regulación, grupos de interés y burocracia. Un marco para la discusión. (P. U. Chile, Ed.) Revista de Ciencia Política, 15(1 y 2), 211-234.
- Koschatzky, K. (2002). Fundamentos de la economía. Especial enfoque a la innovación. Economía Industrial, 4(346), 15-26.
- Lacalle, Rico, Márquez et all. (2010). Glosario básico sobre microfinanzas.
- Mochón Marcillo, F. (2009). Economía. Teoría y Política. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A.U.
- Mochon Morcillo, F y Beber, A. (2008). Economía. Principios y aplicaciones. México D.F.: McGraw-Hill.
- Nicholson, W. (2008). Teoría microeconómica. Principios básicos y ampliaciones. México D.F.: Cengage Learning Editores, S.A.
- Parkin, M y Loria, E. (2010). Microeconomía. Versión para Latinoamérica. México D.F.: Pearson Education.
- Pindyck, R y Rubinfeld, D. (2013). Microeconomía. Madrid: Pearson Educación S.A.

- Pistonesi Castelli, H. (2003). Elementos de teoría económica de la regulación. Aplicación a las industrias energéticas. (U. N. Colombia, Ed.) Ensayos de Economía, 13(23), 7-28.
- Rodríguez -Ovejero Sánchez- Arévalo, C. (2014). Las microfinanzas y su regulación en Europa. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.
- Rodríguez Cairo, V. (2013). Fallas de mercado y regulación económica: ¿la regulación ejercida por el gobierno permite lograr un mejor funcionamiento de los mercados? QUIPUKAMAYOC. Revista de la Facultad de Ciencias Contables, 21(39), 99-111 .
- Salanié, B. (2000). The Microeconomics of Market Failures. Cambridge: The MIT Press.
- Salvatore, D. (2009). Microeconomía. México, D. F.: McGraw-Hill/Interamericana Editores, S.A. de C.V.
- Sánchez-Daza, A. (2001). Información asimétrica y mercados financieros emergentes: el análisis de Mishkin. Análisis Económico, XVII(34), 35-66.
- Stiglitz, R. (2010). Regulación y Fallas. Revista de Economía Institucional, 13(23), 13-28.
- Superintendencia de Bancos y Seguros. (2012). Evolución de las microfinanzas en el Ecuador. Periodo septiembre 2010- septiembre 2011 . Quito: SBS.

Superintendencia de Bancos y Seguros del Perú. (2006). Basilea II: el nuevo acuerdo de capital. Lima: SBS Perú.

Varian, H. (2010). Microeconomía intermedia. Un enfoque actual. Barcelona: Antoni Bosch.

Vives, X. (2010). La crisis financiera y la regulación. Madrid: IESE, Bussines Scholl, Universidad de Navarra.

LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA DEL ECUADOR DESDE EL ENFOQUE NEOINSTITUCIONALISTA

1. INTRODUCCIÓN

Se aborda el tema de las instituciones, en específico, el marco interno regulatorio formal que estructura la economía social y solidaria del Ecuador, a partir de las teorías neoinstitucionalistas (NI en adelante), desde su instauración en el año 2011⁶.

El estudio de las instituciones es relevante para el análisis del desempeño económico. Aporta respuestas efectivas a las diversas problemáticas que presentan los mercados, el Estado, la sociedad, entre otros. Con este estudio, se pretende inicialmente describir la institucionalidad formal de la economía social y solidaria, a partir de su reconocimiento legal, y analizarla a partir de las teorías y enfoques del neoinstitucionalismo (NI).

6 Aprobación de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, con Registro Oficial 444 de 10-may-2011.

Los agentes económicos: familias, empresas, Estado; ejecutan sus acciones dentro de un marco institucional. Para North (1990), este marco institucional crea una estructura con «reglas de juego» formales e informales, que limitan las acciones y reducen la incertidumbre. El análisis del desarrollo a partir de las instituciones, es una nueva perspectiva a ser investigada. Autores como los cuatro galardonados con el Premio Nobel de Economía: Ronald Coase (1991), Douglas North (1993), Oliver Williamson (2009) y Elinor Ostrom (2009) establecen las principales teorías del enfoque neoinstitucionalista (NI) o de la nueva economía institucional (NEI en adelante).

Hoy los planteamientos de la nueva economía institucional emergen en el estudio del desarrollo, entendido como un proceso dinámico de cambio en el que las instituciones tienen un protagonismo esencial, superando la visión más restrictiva del crecimiento basado en la acumulación de tecnología y capital (Carrasco y Castaño, 2012, p. 50)

Esta nueva perspectiva teórica, se desarrolla en el marco de variadas causas. Una de ellas, es la crisis económica sostenida de los países desarrollados, quienes mantuvieron un modo de producción capitalista, y aplicaron políticas económicas cuyo soporte teórico era la escuela neoclásica. El supuesto implícito era que las instituciones y su estudio no tenían ninguna relevancia.

Es a partir de las propuestas de Douglass North⁷, en su obra denominada *Institutions, institutional change and economic performance*, en el año de 1990, que se llama la atención sobre la necesidad de abordar un enfoque teórico distinto. Las instituciones son, para el enfoque neoinstitucionalista, la base del desarrollo económico (North, 1990).

Este enfoque puede ser pertinente para analizar la relevancia que ha tomado la economía social y solidaria en el Ecuador, América Latina y el mundo. El objetivo es profundizar en el estudio de las teorías del enfoque neoinstitucionalista, y bajo estos principios, examinar las estructuras institucionales y organizativas que se han desarrollado, a partir que la Constitución del Ecuador, en su artículo 283, reconociera un sistema económico social y solidario. La metodología investigativa aplicada es transversal de tipo exploratoria y descriptiva; a través de la revisión bibliográfica y documental de fuentes primarias y secundarias pertinentes al tema estudiado.

Para cumplir los objetivos descritos a partir de la metodología aplicada, se han estructurado cuatro partes que abordan aspectos específicos: en una primera parte, se plantea la importancia del marco institucional, en la siguiente, se describe la teoría del neoinstitucionalismo. En la parte tercera, se aborda la teoría de la economía popular y solidaria. En la siguiente, se expone la institucionalidad

7 Douglass Cecil North (Cambridge, Estados Unidos, 5 de noviembre de 1920 – Benzonia, 23 de noviembre de 2015) fue un economista e historiador estadounidense, galardonado con el Premio Nobel de Economía en 1993 junto a Robert Fogel por su renovación de la investigación en historia económica, a partir de la aplicación de técnicas cuantitativas para explicar los cambios económicos e institucionales.

de la economía social y solidaria del Ecuador, a partir de su expedición, y finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo.

2. IMPORTANCIA DEL MARCO INSTITUCIONAL

Muchos autores han estudiado la influencia que un marco institucional adecuado, ejerce sobre el crecimiento de la economía. Max Weber, citado por Burgos (2006), a finales del siglo XIX, trató de identificar el papel del derecho racional moderno en la formación y el desarrollo de la economía capitalista en el Renacimiento. Hall y Jones (1999), establecen que instituciones y políticas gubernamentales favorables, proporcionan un entorno que apoya las actividades productivas y fomenta la acumulación de capital, la adquisición de habilidades, la invención y la transferencia de tecnología, es decir, desarrollan altos niveles de producción por trabajador.

Barro (1999), encuentra que, algunas variables institucionales como el índice de democracia, el indicador del estado de derecho, el índice de regulaciones al mercado laboral, explican las diferencias en las tasas de crecimiento del producto por habitante entre países. Acemoglu y Johnson (2003), citados por Rosende (2008), analizan la relación entre los derechos de propiedad, el marco que regula el diseño de contratos entre los privados, y la tasa de crecimiento de largo plazo de un conjunto de economías. Para Sebastián (2006), la actividad empresarial, y muy especialmente la innovadora, apuesta por rendimientos futuros.

Por ello, la seguridad jurídica, entendida en términos muy amplios, es crucial para que haya personas dispuestas a emprender ese tipo de actividades.

En resumen, tal como afirman Carballo y Fracchia (2016), en términos generales, un adecuado marco institucional impactará en la productividad y la competitividad de las economías, influyendo de manera directa en el crecimiento económico, es decir, un marco institucional que otorgue igualdad de oportunidades generará un impulso al desarrollo económico.

Dentro de este marco institucional, Vargas y González (2018), concluyen con base a un estudio realizado en América Latina, que las instituciones significativas para lograr un adecuado crecimiento económico son las de tipo regulatorias y aquellas de control de la corrupción.

3. ENFOQUE TEÓRICO DEL NEOINSTITUCIONALISMO (NI).

Coase (2012) en su análisis sobre la Teoría de la Empresa hace un cuestionamiento interesante y reconoce el antagonismo entre el mundo real y la teoría neoclásica. Se critica a esta última porque da a entender que el intercambio tiene lugar en un «vacío» sin instituciones. De ahí que, nace el interrogante ¿por qué surgen las instituciones? A partir de este primer cuestionamiento, surgen un sinnúmero de preguntas. El campo de estudio del neoinstitucionalismo aborda las complejas relaciones

de la economía con las instituciones, desde un enfoque que la ciencia económica convencional había descartado sin reconocer su importancia en el mundo científico.

Las principales cuestiones que aborda el institucionalismo son:

- Los individuos se relacionan social, económica y políticamente a través de instituciones construidas, mantenidas y cambiadas colectivamente de acuerdo a ciertas reglas y procedimientos.
- El principal mecanismo de asignación de recursos son las instituciones, a través de las estructuras de poder que estructuran los mercados y esas estructuras son mantenidas por los propios mercados.
- Interesa la distribución del poder en la sociedad, los mercados como estructuras complejas, las causas y consecuencias de las motivaciones psicológicas de los individuos y grupos.
- Análisis de las estructuras de poder y el papel del Estado.
- Aplicar sus conocimientos en la elaboración de políticas públicas.

Las teorías institucionalistas han evolucionado y son el resultado de relaciones e influencias de escuelas del

pensamiento económico; entre ellas se encuentran la escuela clásica, el historicismo alemán, la escuela austriaca, el marxismo.

Ilustración 1. Evolución del Institucionalismo económico.

Fuente: Espino (2001, p.29)

La complejidad del análisis de las instituciones quedó fuera de las teorías neoclásicas y el papel del hombre se simplificó en el *homo economicus*. En la Ilustración 1, se muestra como la teoría NI en su evolución, aborda las temáticas de los derechos de propiedad, costos de transacción, fallas del mercado, economía de la información, elección pública y acción colectiva. Este último, será la base del análisis de la institucionalidad de la economía social y solidaria, que se explica más adelante en el apartado 4.

El institucionalismo a pesar de sus notables contribuciones también recibió muchas críticas. Sin embargo, cabe mencionar el aporte en aspectos importantes como:

- Expandir el análisis económico a las intervenciones del Estado en la economía a través de las políticas públicas.
- Debe ser estudiada con un enfoque holístico.
- Análisis macro prudencial
- Estudio de fenómenos vinculados a las instituciones en forma empírica.

Ilustración 2. Principales elementos del Neoinstitucionalismo de Douglas North (1990).

Fuente: García, R. A. C., & Salgado, P. M. (2011). Recuperado de: https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/revista_cs/article/view/1130/1505

El marco institucional es indispensable en el rendimiento económico. Tanto las reglas formales e informales modelan el desempeño económico. El dinamismo de la institucionalidad puntualiza como las reglas pueden cambiarse con dependencia de su naturaleza. Las economías que adoptan las reglas formales de otra economía tendrán características de desempeño muy diferentes a las de la primera, debido a las diferencias en sus normas informales y en la implantación. Como el caso de América Latina, la institucionalidad formal

ha sido copiada de otras realidades, sin tomar en cuenta como las instituciones van desarrollándose en función de la construcción de conocimientos de las sociedades, resultando en desaciertos y crisis económicas, problemas de agencia, costos transaccionales, que no son tomados en cuenta en la generación de políticas públicas.

4. ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

La Economía Social (ES), así como la Economía Solidaria, poseen aspectos que difieren y otros en los que convergen dentro de su estructura legal, organizativa, social, económica. A partir de ello, en este apartado se presentan algunas características a fin de facilitar su abordaje teórico. La Economía Social tiene un referente histórico, investigativo y científico en Europa.

Una referencia importante son los estudios de Monzón Campos y Chavés Ávila (2012), a través de CIRIEC-Internacional⁸; quienes han logrado consensos en torno a las definiciones de los términos y su campo científico.

8 El CIRIEC (Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa) es una organización científica internacional no gubernamental, cuyos objetivos son promover la búsqueda de información, la investigación científica y la difusión de trabajos sobre los sectores y actividades que tienen por principal finalidad la de servir al interés general: la acción de los poderes públicos en materia económica; los servicios públicos, las empresas públicas y las entidades de Economía Social como las cooperativas, sociedades laborales, mutualidades, centros especiales de empleo y otras empresas sociales, fundaciones y asociaciones. Su acción persigue, a este respecto, una información y un enriquecimiento mutuo de los profesionales y de los científicos.

4.1. ECONOMÍA SOCIAL

La economía social surgió como una alternativa a la economía neoclásica, que fundamenta su estudio únicamente en cuestiones cuantitativas, dejando de lado aspectos tales como, solidaridad y cuidado del medio ambiente.

Aunque el término economía social es utilizado en la literatura económica, desde el primer tercio del siglo XXI y las diferentes clases de entidades y organizaciones que se cobijan bajo dicha denominación tienen un largo recorrido en la historia. Es bien cierto que, el reconocimiento de este sector de la economía no ha conocido avances significativos hasta las últimas tres décadas del siglo XX, extendiéndose dicho reconocimiento a amplias regiones de Europa, América, África y Japón. Aun así, subsisten ambigüedades y zonas de penumbra a la hora de establecer el núcleo identitario común, de lo que se denomina economía social, y sus perfiles específicos más relevantes, que permitan diferenciarla como sector institucional del sistema económico (Monzón et al. 2009, P.5).

El estudio de la economía social, alcanza mayor importancia dentro del ámbito académico y científico; pese a la ambigüedad que supone el manejo de distintos enfoques teóricos y doctrinarios, como cita el autor:

Es posible identificar más de una veintena de locuciones para referirse a este tercer sector en su sentido más amplio... en que las distintas locuciones y definiciones existentes, constituyen construcciones políticas e intelectuales de proyectos políticos, en absoluto neutrales, no siempre comprendidos ni conscientemente utilizados en sus sesgos por el mundo académico y por la sociedad (Chaves et al. 2013, p. 128).

4.1.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

La consolidación de la Economía Social (ES), deriva de varios procesos históricos y de los problemas centrales de la sociedad de nuestro tiempo, como el desempleo y la exclusión social. Frente a estos, la incapacidad de los sistemas tradicionales de economía mixta para resolver los problemas relevantes de la sociedad, junto con el renovado interés por las fórmulas empresariales alternativas a las capitalistas y públicas (Monzón y Chaves, 2012).

La ES se vincula históricamente a las asociaciones populares y las cooperativas a finales del S. XVIII y comienzos del XIX en Europa. Asociaciones populares, cooperativas, mutualidades, constituyen manifestaciones entrelazadas de un mismo impulso asociativo, como respuesta de los grupos sociales desatendidos mediante organizaciones de autoayuda, ante las nuevas condiciones de vida generadas por la evolución del capitalismo industrial (Monzón y Chaves, 2012). Un hecho histórico relevante al respecto, fue el fuerte impulso de las organizaciones de caridad en la edad media (fundaciones de beneficencia, cofradías y hospitales).

Las ideas y los hechos en los inicios del cooperativismo, se manifiestan a través de un origen espontáneo de las primeras manifestaciones cooperativas. Con la influencia de diversos pensamientos, como los de los socialistas: Owen, Thompson, Mudie, King, Buchez, Fourier. O del cristianismo social: Ludlow, Huber, Raiffeisen. O de la tradición liberal: Stuart Mill, Nazzani, Wollemborg, Walras; y la corriente socialista de Charles Gide (Monzón, 1989).

El término «economía social» aparece por primera vez en 1830, con la obra «Tratado de economía social» del economista liberal Charles Dunoyer, al cual se suman posteriores aportaciones en el mundo científico (Monzón, 1989).

Desde la primera aparición oficialmente reconocida de una forma cooperativa de consumo en 1844 (Rochdale, Inglaterra), ha ido teniendo reconocimiento económico y social durante el siglo pasado, desde la Asamblea de las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo, así como la legalización y el diseño de políticas de fomento en la mayor parte de los ordenamientos jurídicos (Monzón y Chávez, 2012).

América Latina es un escenario propicio para el desarrollo de la economía social. Una sociedad históricamente fragmentada, con bajos índices económicos o sociales, que reflejan los fallos de las políticas neoliberales y en general del sistema capitalista mundial. Se evidencia la dicotomía entre la urgencia de la satisfacción de necesidades de los

grupos vulnerables y las acciones canalizadas a través de la construcción efectiva de estructuras económicas, propias de la economía social (Coraggio, 2011).

Desde hace unos años, en varios países de América Latina y el Caribe se han llevado a cabo iniciativas orientadas a dimensionar y caracterizar la economía solidaria, realidad que, pese a su creciente importancia económica y social, no ha sido suficientemente mensurada, debido a la preeminencia que aún tienen, en el mundo académico y político, enfoques que postulan a la gran inversión como la única alternativa de crecimiento económico (Coraggio, Arancibia y Deux, 2010, P.5).

La notoriedad de la economía social, demanda un estudio de su institucionalidad formal, y las características de su evolución dentro de un análisis más profundo. La economía social es todavía un proceso en construcción, que obedece a distintos factores. Países como Brasil, Argentina, Venezuela, Bolivia y Ecuador, han concretado sus acciones a través de distintos sectores con un enfoque solidario. En Brasil, se ha realizado con una importante participación empresarial apoyada por el Estado, a través de recursos y la generación de micro emprendimientos.

En Venezuela, con una economía primario exportadora, cuyos beneficios petroleros se canalizan al fomento de una economía popular de arriba hacia abajo. Argentina, con una economía social distributiva, a través del Estado y sus programas de protección. Bolivia y Ecuador con una economía interdependiente, y un proyecto político

materializado en la constitución, leyes, modelo económico, rescatando los valores ancestrales de la población indígena (Coraggio, 2011).

Es evidente entonces la demanda de inclusión económica-social, la transformación del modo de producción, el fortalecimiento de las finanzas públicas, la regulación del sistema económico, y la justicia e igualdad en las condiciones laborales.

Ante la situación planteada por los distintos sectores de la economía social, ponen en evidencia los cambios de paradigma económico y la participación del Estado en la economía de forma directa, y en el cambio de las dinámicas sectoriales privadas, públicas, mixtas, sociales y solidarias (Coraggio, 2011).

4.1.2. CONCEPTO DE ECONOMÍA SOCIAL

Con la firma de la Carta de la Economía Social, en París el 22 de Mayo de 1982, se reconocen diferentes organismos que forman la ES: cooperativas, mutuas, y asociaciones, con un marcado desarrollo en las décadas siguientes, derivan el establecimiento del concepto de ES:

Conjunto de empresas privadas organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión, creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando y en las que la

eventual distribución entre los socios de beneficios o excedentes, así como la toma de decisiones, no están ligados directamente con el capital o cotizaciones aportados por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos.

La Economía Social también agrupa a aquellas entidades privadas organizadas formalmente con autonomía de decisión y libertad de adhesión, que producen servicios de no mercado a favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes económicos que las crean, controlan o financian (Monzón y Chávez, 2012, p. 20).

Esta definición ha sido institucionalizada en algunos países de la Unión Europea, hasta llegar a un nivel legislativo. En el caso de España, la Ley 5/2011 de economía social, recoge las ideas principales de esta definición, pero incorpora algunos matices en su articulado. En complemento a la ley estatal, casi todas las comunidades autónomas, han establecido una ley de aplicación principal de acuerdo a su contexto.

En consonancia con la propuestas del CIRIEC, se apuesta por una formulación más asimilable y dinámica de la economía social que prescinde de criterios jurídicos y administrativos y, se centra en el análisis de comportamiento de los actores de la Economía Social (Cháves y Monzón, 2008).

4.1.3. PRINCIPIOS DE LA ECONOMÍA SOCIAL

Con la delimitación conceptual de la ES, se establece la Carta de Principios de la Economía Social⁹ promovida por la Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CEP-CMAF). Estos principios son los siguientes:

- Primacía de la persona y del objeto social sobre el capital;
- Adhesión voluntaria y abierta;
- Control democrático por sus miembros (excepto para las fundaciones, que no tienen socios);
- Conjunción de los intereses de los miembros usuarios y del interés general;
- Defensa y aplicación de los principios de solidaridad y responsabilidad;
- Autonomía de gestión e independencia respecto de los poderes públicos;
- Destino de la mayoría de los excedentes a la consecución de objetivos a favor del desarrollo sostenible, del interés de los servicios a los miembros y del interés general.

9 Déclaration finale commune des organisations européennes de l'Économie Sociale, CEP-CMAF, 20 juin 2002.

4.1.4. SUBSECTORES DE LA ECONOMÍA SOCIAL

De acuerdo a los parámetros de la contabilidad nacional vigente en la legislación española, existen dos subsectores de la ES: a) el de mercado o empresarial y b) el de productores no de mercado.

Ilustración 3. Las entidades de la Economía Social en España clasificadas por sectores institucionales.

SECTOR INSTI- TUCIONALES		ORGANIZACIONES MICROECONÓMICAS DE LAS ECONOMÍA SOCIAL ESPAÑOLA
M E R C A D O	Sociedades no financieras (S.11)	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperativas • (Cooperativas de trabajo asociado, de consumidores, agrarias, enseñanzas, mar transportes, viviendas, sociales sanitarias, etc.) • Sociedades laborales • Empresa de Inserción y Centros Especiales de Empleo • Sociedades Agrarias de Transformación • Cofradías de pescadores • Empresas mercantiles no financieras controladas por la Economía Social y otros productores de mercado privados. • Otros productores de mercado privados (algunas asociaciones, fundaciones y sociedades mercantiles)
	Sociedades financieras (S.12)	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperativas de Crédito (Cajas Rurales y Cajas Laborales) • Secciones de Crédito de las Cooperativas • Mutuas de Seguros • Mutualidades de Previsión Social • Cooperativas de Seguros

N O M E R C A D O	INSTITU- CIONES SIN FINES DE LUCRO AL SERVICIO DE LOS HOGARES (ISFLSH) (producción de servicios no destinados a la venta) (S.15)	<ul style="list-style-type: none"> • Asociaciones de acción social • Fundaciones de acción social • Otras Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares
---	--	--

Fuente: Monzón y Barea (2007, p. 60)

Las características comunes a los dos subsectores de la ES son las siguientes (Monzón y Chávez, 2012, p. 21):

- 1) Son privadas, es decir, no forman parte del sector público ni están controladas por el mismo;
- 2) Organizadas formalmente, esto es, habitualmente están dotadas de personalidad jurídica propia;
- 3) Con autonomía de decisión, lo que quiere decir que tienen plena capacidad para elegir y cesar a sus órganos de gobierno, para controlar y organizar todas sus actividades;
- 4) Con libertad de adhesión, o sea, que no son de afiliación obligatoria;

- 5) La eventual distribución de beneficios o excedentes entre los socios usuarios, si se produce, no es en proporción al capital o a las cotizaciones aportadas por los mismos, sino de acuerdo con la actividad que estos realizan con la entidad;
- 6) Ejercen una actividad económica en sí misma considerada, para satisfacer necesidades de personas, hogares o familias; por eso, se dice que las organizaciones de ES son entidades de personas, no de capitales. Trabajan con capital y otros recursos no monetarios, no para el capital.
- 7) Son organizaciones democráticas. A excepción de algunas entidades voluntarias productoras de servicios de no mercado en favor de las familias, en el proceso de toma de decisiones de las organizaciones de primer grado de la ES se aplica el principio de «una persona, un voto», independientemente del capital o cotizaciones aportadas por los socios. Las entidades de otros grados están también organizadas de forma democrática. Los socios controlan mayoritaria o exclusivamente el poder de decisión de la organización.

4.1.4.1. TERCER SECTOR Y ENTIDADES NO LUCRATIVAS

El enfoque *Non Profit Organization* (NPO) del tercer sector, lo conforman las organizaciones no lucrativas, que en virtud de sus reglas constitutivas, no pueden distribuir beneficios a las personas que las controlan. Una institución forma parte del tercer sector si cumple los siguientes cinco requisitos (Salamon y Anheier, 1992):

- a) Organización formal;
- b) Organización privada;
- c) Organización no lucrativa;
- d) Organización con autogobierno;
- e) Organización con participación voluntaria.

El enfoque NPO no considera la organización democrática como criterio delimitador, junto con el principio de no distribución de beneficios (PNDB). El enfoque de economía social sitúa al tercer sector entre el sector capitalista y el sector público, y lo configura como un polo de utilidad social constituido por un amplio conjunto de organizaciones privadas, que actúan empresarialmente en el mercado, fuera del mismo o simultáneamente en ambos sitios, para resolver necesidades sociales, y no para retribuir a inversores capitalistas (Monzón y Chaves, 2012).

El enfoque NPO solo contempla una función caritativa y filantrópica del tercer sector. El enfoque de economía social además, promueve iniciativas empresariales de solidaridad recíproca entre sus promotores, basadas en un sistema de valores contrario a la lógica capitalista, en el que prevalece la democracia en la toma de decisiones y la primacía de las personas sobre los capitales en la distribución de los excedentes (Salamon y Anheier, 1992).

4.2. ECONOMÍA SOLIDARIA

4.2.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

El término economía solidaria hace referencia a un conjunto heterogéneo de enfoques teóricos, realidades socio-económicas, y prácticas empresariales que, desde el último cuarto del siglo XX, vienen desarrollando un creciente sentido de pertenencia a una forma diferente de entender el papel de la economía y los procesos económicos en las sociedades contemporáneas, caracterizadas como parte del tronco común de la economía social (Monzón y Cháves, 2008). La sociedad busca garantizar los denominados bienes sociales o preferentes, los mismos que deben ser accesibles para toda la población, a través del Estado y los poderes públicos mediante la gratuidad, subvención, o a precios inferiores que los de mercado. En las últimas décadas se han generado nuevas necesidades sociales que el sector público y el sector capitalista tradicional no resuelven y afectan a numerosos colectivos en riesgo de exclusión social (Laville, 1994).

Las organizaciones de economía solidaria, han tenido una notable expansión, basados en tres aspectos fundamentales: a) las demandas sociales a las que trata de responder; b) los actores que animan estas experiencias y c) la voluntad explícita de cambio social. Con base en estas consideraciones, se ha desarrollado en Francia, a partir de los años 80 del pasado siglo, el concepto de economía solidaria, que se articula a partir una triangulación entre el mercado, el Estado y la reciprocidad, con un intercambio

no monetario en el ámbito de la sociabilidad primaria, identificada, sobre todo, en el asociacionismo (Laville, 1994).

4.2.2. CONCEPTO DE ECONOMÍA SOLIDARIA

El autor francés, Jean Louis Laville (1994) ha desarrollado el concepto de economía solidaria, para designar las organizaciones de la nueva economía social, que surgen en respuesta a la crisis del modelo de desarrollo basado en la sinergia mercado-Estado. Estas organizaciones intentan aportar respuestas ante el desempleo estructural y, a las necesidades que no son satisfechas por el mercado, ni por el sector público. Reciben nuevos nombres; servicios de proximidad, cooperativas sociales, empresas sociales y de inserción, corporaciones de desarrollo económico comunitario.

Generalmente asocian una diversidad de actores (promotores, asalariados, usuarios, voluntarios), mientras las asociaciones tradicionales de la economía social (cooperativas y mutuales), agrupan miembros de categorías homogéneas (agricultores, consumidores, trabajadores).

También financian sus actividades mediante una combinación (hibridación) de recursos, provenientes de aportes voluntarios (donaciones, trabajo voluntario), del financiamiento público y de la venta de bienes y servicios en el mercado (Laville, 1994).

4.2.2.1. Concepto de Economía Solidaria en América

A diferencia de la economía social de enfoque europeo, la economía solidaria en América Latina no logró un consenso, y menos aún, la instauración de un concepto generalmente aceptado. En función del marco teórico esbozado, se toma como un referente la obra de Da Ros (2007), que no establece un concepto como tal; pero sin embargo puntualiza en criterios que evoca su definición, entre los que menciona:

«La pertenencia a un grupo social determinado; la existencia de vínculos muy fuertes a nivel cultural (identidad compartida); la presencia de valores éticos; un espacio común de acción; una experiencia territorializada (barrios marginados y de comunidades periféricas); una estrategia colectiva de sobrevivencia; la búsqueda de un bien común; el uso preponderante del factor trabajo para ejercer una actividad conjunta; una empresa comunitaria y participativa; una gestión asociada y autónoma; la presencia de un liderazgo empoderador; un sentido de unión, confianza, respeto y pertenencia al grupo; la creatividad individual y colectiva; la capacitación en diferentes aspectos de la vida social; la transmisión de los conocimientos ancestrales; la equidad y cooperación; la promoción individual y social de los miembros; el desarrollo integral de las personas; la responsabilidad personal y el compromiso con la colectividad» (Da Ros, 2007, p. 24).

Junto con estos razonamientos, se citan tres autores importantes, y sus enfoques sobre la economía solidaria:

- Razeto (1984) manifiesta que la economía solidaria debe aislarse de la influencia estatal, ya que los continuos cambios de tendencias de los gobiernos de turno, pueden afectar al desarrollo de los proyectos y actividades llevados a cabo en estas economías. Defiende la autogestión para el mantenimiento de las empresas cooperativas. El autor advierte las siguientes dificultades en la implementación del modelo económico solidario: dificultades de acceso a capital de las empresas cooperativas, problemas de gestión, escaso dinamismo de innovación tecnológica, problemas en el tratamiento del trabajo, tendencias hacia la burocratización, pérdida de identidad y asimilación de prácticas capitalistas, dependencia hacia proyectos estatales y a los apoyos públicos de turno y dificultades en la inserción de sus productos en el mercado. Afirmar, que es necesario trabajar para modificar estos comportamientos.
- Singer (2002) afirma que la economía solidaria no se impone a nadie. Es una propuesta para personas que quieren realizar emprendimientos económicos de forma comunitaria. Se trata de un modelo económico que es lógico para las personas que están necesitando una salida como son los campesinos sin tierra, los desempleados, los profesionales desactualizados. Sin embargo, la economía solidaria no solo incumbe a los menos favorecidos, sino también, a todo aquel que desee vivir de manera solidaria. Singer, no está

de acuerdo con la injerencia total del Estado en la economía solidaria, ya que esto derivaría en un capitalismo de Estado, modelo que ya fracasó en el mundo. Sin embargo, acepta que el Estado intervenga en la economía solidaria al momento de apoyar su surgimiento, promoviendo y consolidando este modelo.

- Coraggio (2001) manifiesta la necesidad de crear un Estado fuerte que posibilite la consecución de un nuevo modelo económico, diferente al modelo neoliberal. Para esto, es necesario que los promotores colectivos, conjuntamente con el Estado compartan estrategias que conduzcan a una justa y eficiente redistribución de los recursos materiales y de conocimiento, la redefinición de los marcos normativos, la producción y distribución de bienes públicos de calidad y las políticas macroeconómicas que protejan a este sector. Sin la presencia de un Estado activo, no será posible el sostenimiento del modelo económico solidario. De esta manera se plantea la necesidad de institucionalizar la economía solidaria mediante normas expresas que conformen el funcionamiento de toda la economía. Coraggio, si bien reconoce la coexistencia de los tres modelos económicos, plantea que la economía solidaria y la búsqueda de un programa socialista para el siglo XXI, son los ejes que transformarían las actuales relaciones entre capital y trabajo.

Los tres autores toman enfoques con aspectos comunes, pero difieren en el rol que asume el Estado frente a su participación en la consolidación de su institucionalidad.

4.2.3. PRINCIPIOS DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

El enfoque de Laville está basado en la perspectiva de la economía sustantiva de Karl Polanyi (1983), que distingue cuatro grandes principios económicos:

1. Principio de administración doméstica. Que consiste en producir para satisfacer sus propias necesidades y las de su grupo. Se trata de un grupo cerrado, que puede tener varios tipos de organización interna, y cuyo tamaño puede variar considerablemente;
2. Principio de reciprocidad. Que corresponde a las donaciones entre individuos y grupos. El aspecto esencial de la reciprocidad es que las transferencias son indisolubles de las relaciones humanas. Mientras en el mercado los sujetos adoptan la forma indiferenciada de ofertante y demandante, anónimos e indiferentes en sus situaciones y cualidades individuales, la reciprocidad corresponde a la relación que se establece entre grupos o personas gracias a prestaciones que adquieren su sentido en la voluntad de manifestar un vínculo social entre las partes involucradas.
3. Principio del mercado. Que permite el encuentro entre una oferta y una demanda de bienes y servicios intercambiados mediante la fijación de precios;
4. Redistribución. Es el principio según el cual parte de la producción se entrega a una autoridad central que

tiene la responsabilidad de distribuirla, lo que supone la existencia de reglas y procedimientos que rigen esta redistribución (Laville, 1994).

4.2.4. ECONOMÍA CAPITALISTA Y ECONOMÍA SOLIDARIA

La teoría económica de la economía solidaria se fundamenta según Razeto (1998) en:

- Una nueva visión de la ciencia económica.
- La integración de los conceptos de economía y solidaridad.
- Una reinterpretación de los procesos económicos.
- Una reformulación del concepto de empresa y de los factores de producción.

La ciencia económica se relaciona con otras ciencias, buscando el desarrollo integral de las personas en comunidad de acuerdo a sus valores y cultura, que no se fundamentan en una economía de mercado (Laville, 1994). Quizá antes los términos economía y solidaridad no se tomaban como ámbitos interrelacionados. En este sentido, la teoría se debe a construcciones que emergen de los participantes activos en la búsqueda de soluciones. En función de la teoría económica de la solidaridad, se reformulan razonamientos que difieren de la teoría económica capitalista, de acuerdo a los estudios de Da Ros (2007).

Tabla 1. Síntesis de las principales diferencias entre la visión económica capitalista y la de la economía de la solidaridad.

Aspectos	Economía capitalista	Economía de la solidaridad
Cimientos básicos.	Producción de mercancías.	Articulación de relaciones interpersonales e intergrupales en el marco y respecto de las diversidades culturales.
Objetivo central.	Búsqueda de ganancias.	Satisfacción de necesidades fundamentales individuales y grupales; desarrollo integral de las personas.
Equilibrio del sistema.	Funcionamiento natural del mercado a través de la competencia.	Cooperación conciliadora.
Determinación de los precios.	Ley de la oferta y la demanda.	Conformación de circuitos económicos solidarios basados en intercambios equitativos y justos.
Determinación de los salarios.	Ley de la oferta y la demanda.	Puesto que los asociados son a la vez trabajadores y propietarios, sus ingresos dependen del desempeño de la empresa.
Distribución de los excedentes.	En función del capital aportado.	En proporción del trabajo realizado.
Organización del trabajo y del proceso económico.	División de funciones por especialización; actividades separadas y parcelarizadas.	Socialización de los conocimientos y saberes; creatividad y multi-actividad.

Crecimiento de la empresa/ organización.	Aumento de la productividad por cambios en los procesos tecnológicos.	Identificación con la organización y sus objetivos; presencia de un fuerte liderazgo colectivo; sentido de unión e integración; confianza y respeto recíprocos; participación democrática; buena comunicación e información; realización personal y laboral; capacitación y voluntad de superación; autovaloración y autoestima.
Desarrollo social.	Se expresa en términos de bienestar material.	Está centrado en la persona y sus capacidades; existe un fuerte factor comunidad.

Fuente: Da Ros, 2005, p. 40

4.2.5. DIMENSIONES DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA EN AMÉRICA LATINA

El uso del término «economía solidaria», aparece en América Latina a inicios de la década de los ochenta del siglo XX con los estudios de Luis Razeto, sociólogo de origen chileno. En 1987, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junto con otras organizaciones también se encargaron de divulgar esa idea e impulsar experiencias de diversos tipos.

También la iglesia católica, a través de los proyectos alternativos comunitarios; o en Ecuador y Perú, con ONG de inspiración católica. Da Ros (2007), aborda las ideas de los principales teóricos y los aspectos sobresalientes sobre la economía solidaria en América Latina.

Tabla 2. Economía solidaria: algunos aspectos conceptuales.

Teóricos	País	Visión de la economía solidaria
Luis Razeto	Chile	<p>Contenido asociativo que involucra a pequeños grupos o comunidades con estrechos nexos de familiaridad, amistad o vecindad. Conlleva relaciones y valores, pues las personas establecen lazos de ayuda mutua, cooperación y solidaridad recíproca como algo inherente al modo a través del cual se busca la satisfacción de necesidades comunes. Las experiencias se desarrollan entre los pobres del campo y la ciudad. Surge en la informalidad para enfrentar problemas concretos (falta de trabajo o de vivienda, escasa alimentación); en algunos casos, con ayuda de ONG o de instituciones religiosas. Las organizaciones constituidas tienden a permanecer en el tiempo y a configurarse como un potencial elemento de cambio social, pues la solidaridad debería actuar en las diversas fases del ciclo económico: producción, distribución, consumo y acumulación.</p> <p>Debería, también, estar presente en la teoría económica, superando una carencia notoria en dicha disciplina</p>
Manfred Max-Neef	Chile	<p>Esta estructurada por pequeñas empresas populares y solidarias, las que conforman lo que el autor denomina «el mundo invisible». A partir de estas experiencias se propone un nuevo enfoque de desarrollo económico y social a escala humana.</p>
Luis Ignacio Gaiger	Brasil	<p>Es una iniciativa popular de generación de trabajo y renta basada en la libre asociación de trabajadores y en los principios de autogestión y cooperación.</p>

Paul Singer	Brasil	Es un modo de producción y distribución alternativo al capitalista que es creado y recreado periódicamente por los marginados del mercado del trabajo. Se caracteriza por la posesión y uso colectivo de los medios de producción y distribución.
Marcos Arruda	Brasil	Es un movimiento que trasciende las iniciativas asumidas en el ámbito económico. Además de las transformaciones institucionales en la esfera socio-económica, implica cambios profundos en las relaciones sociales y culturales: en la visión del mundo y sus paradigmas, así como en los valores, actitudes, comportamientos y aspiraciones.
Ademar Bertucci	Brasil	Implica tres grandes desafíos: a) construir nuevas identidades de sujetos solidarios y articular redes de innumerables iniciativas; b) resistir y enfrentarse al capitalismo, dado el carácter alternativo de las experiencias; c) reforzar el conjunto variado de actividades que abarcan todos los sectores, pues su dispersión encubre su fuerza e identidad.
José Luis Coraggio	Argentina	Se diferencia de la economía empresarial capitalista por su lógica, que busca la «reproducción ampliada de la vida» y no la acumulación de riquezas. Constituye una alternativa a la economía capitalista.

Fuente: Modificado de Da Ros, G. S. (2007); que cita a (Bertucci y Da Silva, 2004: 67-69)

De las locuciones, de los autores que cita Da Ros (2007), existen algunos criterios a resaltar. Los autores integran en el proceso económico un fuerte contenido de valores, entre los que destaca, la cooperación, solidaridad y de forma estructural, la autogestión, en la búsqueda de la satisfacción de necesidades comunes. El ciclo económico en todas sus etapas, se amalgama a través de la puesta

en práctica de los valores mencionados, con estructuras informales inclusive.

4.3. LA CONJUNCIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y LA ECONOMÍA SOLIDARIA

Como una aclaración conceptual, se cita los razonamientos de Utting (2015), en su obra *"Social and solidarity economy: beyond the fringe"*, que se aproxima a un análisis institucional de la ESS, y menciona los conceptos tanto de economía social y economía solidaria. La economía social opera dentro del mercado pero aspira a ampliar los espacios económicos hacia organizaciones cuyo objeto son as personas. Se refiere a múltiples prácticas económicas alternativas (cooperativas, asociaciones de trabajadores, sin fines de lucro, etc.) que ponen los objetivos sociales sobre las ganancias, sin dar la espalda al sistema capitalista. La economía solidaria si busca alterar las relaciones capitalistas y hacerlas más justas y sensibles a la sustentabilidad humana y ambiental. El objetivo de la economía social y solidaria es tomar lo mejor de ambos enfoques como una alternativa genuina (Utting, 2015)

Como señala Utting (2015), la ESS toma lo mejor de cada enfoque, y constituye una alternativa para la solución de fenómenos que han tomado fuerza en América Latina. En lo que respecta a la investigación que existe sobre el tema en concreto, al ser tanto la ESS y el institucionalismo disciplinas en evolución, no existen estudios específicos, razón por la que se tratará de abordar la temática uniendo varios estudios.

Coraggio (2014), explica que existen prácticas ya institucionalizadas derivadas de procesos históricos como la pobreza, la exclusión, que se identifican dentro de la ESS.

Junto con esta acotación, se toma como referencia el ámbito de investigación de España y la economía social, en este mismo sentido se menciona:

La forma canónica de cristalizar el reconocimiento institucional de una realidad socioeconómica es a través de su consideración en la normativa, recogiénola en las políticas públicas generales y específicas, estableciendo órganos públicos especializados dedicados a esta realidad económica y sobre todo aprobando leyes que la regulan (Cháves et al., 2013, p. 136).

En los estudios de Cháves et al. (2013), se identifica el reconocimiento jurídico, en adición al reconocimiento institucional formal de la clasificación de North (2013), estas dos investigaciones servirán como estructura principal para en el capítulo IV, describir su institucionalidad con dependencia de su formalidad dentro de la ESS.

Tabla 3. Reconocimiento jurídico de la economía social en Europa e Iberoamérica.

País	Ley	Nombre de la Ley/ Proyecto de ley
España	SI	Economía social (2011)
Grecia	SI	Economía social y empresas sociales (2011)
Bélgica (Valonia, Bruselas, Flandes)	SI	Economía social (2008.2012. Décret régional)

Portugal	SI	Economía social (2013)
Finlandia	SI	Empresas sociales (2003)
Lituania	SI	Empresas sociales (2004)
Italia	SI	Empresas sociales (2005)
Eslovenia	SI	Empresas sociales (2011)
Colombia	SI	Economía solidaria (1998)
Ecuador	SI	Economía popular y solidaria (2011)
México	SI	Economía social y solidaria (2012)
Francia	Proyecto	Economía social (2013)
Polonia	Proyecto	Economía social (2012)
Países Bajos	Proyecto	Empresas sociales (2012)
Rumania	Proyecto	Empresas sociales (2012)

Fuente: (Chaves et al. 2013, p. 137)

En América Latina, la institucionalidad de la ESS empieza por su incorporación en la legislación colombiana en el año 1998. Posteriormente, el Ecuador, se toma como hito de institucionalidad formal, a partir de la aprobación de la Ley de Economía Popular y Solidaria (2011), dentro de un sistema de economía social y solidaria. Sin embargo, su tratamiento ya es recogido en la Constitución de la República del Ecuador del año 2007.

En América Latina se propicia el escenario para el desarrollo de la economía social. Una sociedad históricamente fragmentada, con índices económicos y sociales, que reflejan los fallos de las políticas neoliberales y del sistema capitalista mundial.

Se evidencia la dicotomía entre la urgencia de la satisfacción de necesidades de los grupos vulnerables y las acciones canalizadas a través de la construcción efectiva de estructuras económicas propias de la economía social (Coraggio, 2011).

Desde hace unos años, en varios países de América Latina y el Caribe se han llevado a cabo iniciativas orientadas a dimensionar y caracterizar la economía solidaria, realidad que, pese a su creciente importancia económica y social, no ha sido suficientemente mensurada, debido a la preeminencia que aún tienen en el mundo académico y político, enfoques que postulan a la gran inversión como la única alternativa de crecimiento económico (Coraggio, Arancibia y Deux, 2010).

Sin embargo, la notoriedad de la economía social demanda del estudio de su institucionalidad, y las características de su evolución. Es evidente la demanda de inclusión económica-social, la transformación del modo de producción, el fortalecimiento de las finanzas públicas, la regulación del sistema económico, la justicia e igualdad en las condiciones laborales. Ante la situación planteada, los distintos sectores de la economía social ponen en evidencia los cambios de paradigma económico y la participación del Estado en la economía de forma directa, para el cambio de las dinámicas sectoriales privadas, públicas, mixtas, sociales y solidarias.

4.4. LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN ECUADOR

El Ecuador, como la mayoría de países de América Latina, sorteó en determinadas épocas, las inflexiones de los ciclos económicos mediante políticas económicas neoliberales¹⁰.

América Latina tiene un largo historial de fracasos económicos, pese a la diversidad de iniciativas o modelos emprendidos. Desde los tiempos coloniales, ninguno de los grandes modelos de desarrollo aplicados en la región (mercantilismo, liberalismo, desarrollismo o neoliberalismo) han producido simultáneamente crecimiento económico y equidad social (Cividanes y Rojas, 2008, p. 498).

Como expone Ayala:

Los gobiernos, las agencias y los organismos multilaterales han reconocido que para alcanzar un crecimiento económico más eficiente, estable y equitativo, no es suficiente aplicar reformas al mercado, diseñar políticas macroeconómicas adecuadas, tener buenos programas de inversión y financiamiento, contar

10 Williamson (2000), expone un conjunto de estrategias de reforma económica, al cual denominó «Consenso de Washington». El mismo contenía diez puntos: 1) observación estricta de la disciplina fiscal, 2) eliminación de subsidios indiscriminados e incremento del gasto público destinado a educación y salud, 3) introducción de una reforma impositiva que amplíe la base de contribución y disminuya la evasión, 4) adopción de tasas de interés determinadas por el mercado, 5) establecimiento de tasas de cambio competitivas, 6) implementación de políticas de libertad comercial, 7) apertura a la inversión extranjera directa, 8) privatización, 9) desregulación y 10) respeto a los derechos de propiedad.

con una infraestructura básica, incorporar el desarrollo tecnológico e invertir en capital humano y social. (Ayala, 1999, p.11).

Estas acciones derivaron de fórmulas preestablecidas, que se gestaron a medida que la evolución de la sociedad, los modos de producción y las diferentes corrientes del pensamiento económico. Como resultado de su interacción, se formularon leyes económicas generales, particulares y específicas, con efectos variados, unas más exitosas que otras (Ovejero, 1985). Sin embargo: «además de buenas políticas en estos ámbitos, sería necesario contar con nuevas y más eficientes instituciones, para enfrentar los desafíos de los cambios estructurales, diseñar las nuevas políticas económicas, y encarar el entorno internacional más competitivo» (Ayala, 1999, p. 11).

Con un antecedente histórico marcado por la inestabilidad política, económica, y social, Ecuador tuvo un giro a partir del cambio de administración denominada de la «Revolución Ciudadana» (Larrea, 2004). El gobierno del Econ. Rafael Correa asume su mandato el año 2007, y desde el inicio hace alusión al concepto de economía popular y solidaria, como un nuevo modelo de organización económica que difiere de la economía pública y privada; y, de una economía de modelo capitalista, donde el individuo es el eje principal que dinamiza el mercado. De ahí en adelante se implementan acciones que se materializan en lo institucional, estableciendo un modelo de economía social y solidaria.

Es así, que a partir de la Constitución de la República 2008, se impulsó al sistema económico social y solidario en el Artículo 283: «el sistema económico del país es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir».

El Plan Nacional del Buen Vivir 2007-2010, hace referencia a las políticas públicas y estrategias que orientan a las instituciones públicas en sus acciones, con el fin de cumplir las metas propuestas por el Gobierno.

Adicional a esto, en el año 2008, la Constitución de la República contempló disposiciones que promovían la economía social y solidaria.

4.4.1. INSTITUCIONALIDAD FORMAL DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN ECUADOR

Los parámetros para abordar el estudio de la institucionalidad formal de la economía social y solidaria en el Ecuador, provienen de los estudios de North (1993) y su enfoque neoinstitucional económico. Se seguirá el orden de análisis establecido por Ayala (2004). Primero, las instituciones formales; segundo, el intercambio económico; tercero, las elecciones y conducta; cuarto, la información; quinto, los costos de transacción; sexto,

los derechos de propiedad; séptimo, el contrato; octavo, la organización; noveno, el sistema legal y décimo, el desempeño económico.

Es importante advertir que se abordaran las estructuras formales de cada uno de los parámetros señalados, pudiendo ser el caso que alguno de ellos no tenga una aproximación clara dentro de la economía social y solidaria. Se utiliza este enfoque, con el objetivo de dar otra perspectiva de análisis, especialmente en el capítulo cuarto, cuando se describa de manera puntual el marco institucional formal de la economía social y solidaria del Ecuador en el periodo 2011-2015 con un enfoque económico neoinstitucionalista.

El sistema económico en su conjunto, con sus sectores de economía popular, empresarial capitalista y pública, tiene que ser socialmente orientado hacia la producción de las bases materiales que hacen posible su institucionalidad. En ese sentido, es claro que la economía solidaria no se limita a las formas asociativas populares, sino que incluye las formas públicas y formas de solidaridad asimétrica propia de la filantropía empresarial o de otras organizaciones de la sociedad civil.

Según la ley de Economía Popular y Solidaria, en su artículo 1; 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.

En el Ecuador, la institucionalidad de la economía social y solidaria fusiona tres sectores importantes: la economía pública, la economía empresarial – privada y la economía popular. La economía solidaria será el espacio formado por la interacción de estos tres sectores.

En cada sector se describe las organizaciones formales que se desprenden y en este contexto a partir de su legitimación han tenido una evolución importante.

Ilustración 4. La Economía Solidaria en la Economía Mixta.**La Economía Solidaria en la Economía Mixta**

Fuente: Coraggio (2009)

Las organizaciones del sector económico popular y solidario están conformadas por los sectores: cooperativo, asociativo y comunitario. De manera más específica, las organizaciones de la EPS se presentan en las siguientes formas:

- Cooperativas de producción;
- Cooperativas de consumo;
- Cooperativas de vivienda;

- Cooperativas de servicios;
- Asociaciones productivas; y,
- Organizaciones comunitarias.

Por otro lado, las organizaciones que conforman el SFPS son:

- Cooperativas de ahorro y crédito;
- Cajas solidarias y de ahorro;
- Cajas centrales; y
- Bancos comunales.

4.4.1.1. SISTEMA LEGAL DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN EL ECUADOR

La estructura legal de economía social y solidaria en Ecuador, se encuentra establecida en varios cuerpos legales. El primero y más importantes de ellos, la Constitución de la República del Ecuador, vigente desde el año 2008, describe una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir o *sumak kawsay*.

Ilustración 5. Evolución de la Institucionalidad de la Economía Social y Solidaria del Ecuador.

Fuente: Información del Instituto de Economía Social y Solidaria

4.4.1.1.1. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR 2008

Fajardo (2009), hace un análisis detallado de la normativa de la ESS de Ecuador, en estos términos:

La reciente Constitución del Ecuador, aprobada el 28 de septiembre de 2008, también recoge un expreso conocimiento a la economía social [...] en el desarrollo de este precepto constitucional, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, conjuntamente con el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, la Secretaria Nacional de Planificación y las organizaciones de la sociedad civil, impulsaron la elaboración de una propuesta de Ley de Economía Popular y Solidaria (p. 27).

Por otro lado justifica la institucionalidad y su recogimiento en el Sistema Legal:

Las entidades que no se identifican ni con la empresa pública ni con la empresa típica capitalista, ponen en valor sus rasgos distintivos y reclaman un reconocimiento por parte del legislador y de las instituciones, de forma que se valore su presencia en la economía y los beneficios que aportan a la sociedad, más allá de los puramente económicos [...] en los últimos 20 años este sector de la economía está alcanzando reconocimiento en las leyes y en las Constituciones económicas de los Estados tanto de Europa como de Latinoamérica (Fajardo, 2009, p. 33).

La nueva Constitución, aprobada en el 2008, contiene una serie de normas referentes a la economía popular y solidaria. Este cuerpo legal destaca la importancia de este sector económico, como actor de primer orden para emprender una nueva forma de hacer economía (Coraggio, 2011), según se puede apreciar en varios textos. A partir de la nueva Constitución, en el Ecuador, 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 comunitarios¹¹. Distintos artículos de la constitución así lo desarrollan:

Artículo 66, en donde se reconoce y garantiza a las personas el derecho a desarrollar actividades económicas,

11 Constitución Política del Ecuador, 2008

en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental.

Artículos 276 y 277, en donde se establecen los objetivos del régimen de desarrollo, basados en un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable, así como las bases para la consecución del buen vivir.

Artículo 281, donde se establecen los lineamientos de la soberanía alimentaria, basados en la responsabilidad del Estado para impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias y de la economía social y solidaria.

Artículo 283, donde se explica que el sistema económico es social y solidario.

Artículo 288, que señala en cuanto a las compras públicas, la prioridad de adquisición por parte del Estado de productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria.

Artículo 309 y 311, establecen que el sistema financiero nacional está compuesto del sector público, privado, y del popular y solidario, y que cada uno contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas. En el

artículo 311 se clarifica que 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, y que las iniciativas de este sector recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado.

Artículo 316, explica que el Estado podrá, de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos, a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria en los casos que establezca la ley.

Artículo 319, que reconoce diversas formas de organización de la producción en la economía, entre otras, las comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas.

Artículo 321, establece que el Estado reconocerá y garantizará el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental.

Artículo 375, establece que el Estado garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, a través del desarrolló de planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares.

4.4.1.1.2. LEY ORGÁNICA DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA DEL SECTOR FINANCIERO POPULAR Y SOLIDARIO (LOEPS)

La Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria del Sector Financiero Popular y Solidario (LOEPS), dota al Ecuador de la base jurídica para el desarrollo de la Economía Popular y Solidaria. Entró en vigor a principios de 2012. Según la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2018), la ley tiene por objeto 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.

De igual forma busca potenciar las prácticas de la economía popular y solidaria que se desarrollan en las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, y en sus unidades económicas productivas para alcanzar el Sumak Kawsay. Además, la LOEPS establece un marco jurídico común para las personas naturales y jurídicas que integran la economía popular y solidaria y del sector financiero popular y solidario.

A través de la mencionada ley, se busca instituir el régimen de derechos, obligaciones y beneficios de las personas y organizaciones sujetas a esta ley y, establecer la institucionalidad pública que ejercerá la rectoría, regulación, control, fomento y acompañamiento.

Arteaga (2017), resume que el principal objetivo de la LOEPS es reconocer, estimular y fortalecer el sector que genera empleo e ingresos, pero que nunca se tuvieron en cuenta hasta ahora. Además, la ley establece un marco legal para aquellos que la componen; las cooperativas, las asociaciones y la comunidad.

También define un sistema de derechos, obligaciones y beneficios para los individuos o las organizaciones e implementa las instituciones públicas que tienen la tarea de regulación, supervisión, promoción y apoyo al bienestar y el bien común.

Complementariamente, Ortega et al. (2017), determinan que dentro de la LOEPS existen tres tipos de organizaciones: sector comunitario, sector asociativo y sector cooperativo. Pertenecen al sector comunitario las organizaciones vinculadas por relaciones de territorio, familiares, identidades étnicas, culturales, de género, de cuidado de la naturaleza, urbanas o rurales; o, de comunas, comunidades, pueblos, y nacionalidades que, mediante el trabajo conjunto, tienen por objeto la producción, comercialización, distribución y el consumo de bienes o servicios lícitos y socialmente necesarios, en forma solidaria y auto gestionada.

El sector asociativo es el conjunto de asociaciones constituidas por personas naturales con actividades económicas productivas similares o complementarias con el objeto de producir, comercializar y consumir bienes y servicios lícitos y socialmente necesarios, auto abastecerse

de materia prima, insumos, herramientas, tecnología, equipos y otros bienes, o comercializar su producción en forma solidaria y auto gestionada bajo los principios de la Ley.

El sector cooperativo es el conjunto de cooperativas entendidas como sociedades de personas, que se han unido en forma voluntaria para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales en común, mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática, con personalidad jurídica de derecho privado e interés social.

Dentro de la ley hay dos artículos (73 y 75), que incluyen a las unidades productivas poco tradicionales, pero que son parte importante de la economía del país, especialmente de los sectores menos favorecidos: las unidades económicas populares y la de los emprendimientos personales:

Art.73.- Las Unidades Económicas Populares son aquellas que se dedican a la economía del cuidado, los emprendimientos unipersonales, familiares, domésticos, comerciantes minoristas y talleres artesanales; que realizan actividades económicas de producción, comercialización de bienes y prestación de servicios que serán promovidas fomentando la asociación y la solidaridad.

Art.75.- Son emprendimientos unipersonales, familiares y domésticos las personas o grupos de personas

que realizan actividades económicas de producción, comercialización de bienes o prestación de servicios en pequeña escala, efectuadas por trabajadores autónomos o pequeños núcleos familiares; organizadas como sociedades de hecho con el objeto de satisfacer necesidades, a partir de la generación de ingresos e intercambio de bienes y servicios. Para ello, generan trabajo y empleo entre sus integrantes.

Con todas estas particularidades, todo este cuerpo legal, dota al Ecuador del marco regulatorio necesario para un adecuado desenvolvimiento del sector popular y solidario.

4.4.1.1.3. OTROS CUERPOS LEGALES

Cabe destacar también que, el reconocimiento y apoyo a la Economía y Finanzas Populares y Solidarias se materializaron a través de otra serie de políticas y acciones estatales, que expresan tanto el cumplimiento de los mandatos constitucionales, como la voluntad política gubernamental de llevarlos a efecto.

Entre ellas figuran algunas leyes y códigos orgánicos, aparte de la ley y reglamentos específicos de la economía popular y solidaria, y del sector financiero popular y solidario, tales como: Código Orgánico de la Producción, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, entre otras.

1. Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones

Este cuerpo legal, publicado en el suplemento del Registro Oficial No 351, del 29 de diciembre de 2010, hace referencia, en su artículo 67, a otras formas de financiamiento con especial énfasis a las finanzas populares, cuando establece que:

El organismo con la competencia de fomento y control de las microfinanzas populares establecerá los mecanismos para potenciar el financiamiento de las micro y pequeñas empresas en todo el territorio nacional, sobre todo en las regiones de menor cobertura financiera y para mejorar la eficiencia y acceso a tecnologías especializadas de los operadores privados del sistema.

En el mismo artículo del Código en referencia, señala que: «El Gobierno Nacional implementará un programa de capital de riesgo, que permita el acceso de las MIPYMES a estas modalidades necesarias para la innovación y transformación productiva, así como, un programa integral de emprendimiento para todo el ciclo de pre-inversión e inversión».

Esta parte del Código, ya reconoce la necesidad de ejecutar un programa que contemple un capital de riesgo para apoyar emprendimientos; al citar a las microempresas junto con los emprendimientos que se desarrollen en

el sector de las finanzas populares y solidarias. Otras medidas y disposiciones contenidas en dicho código desde la óptica de la economía popular y solidaria son las ZEDES (Zonas Especiales de Desarrollo), exoneradas del pago del impuesto a la renta.

2. Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD

El artículo 147 de este código, hace referencia al ejercicio de la competencia sobre hábitat y vivienda, respecto a lo cual menciona que: «el Estado en todos los niveles de gobierno garantizará el derecho a un hábitat seguro y saludable y una vivienda adecuada y digna, con independencia de la situación social y económica de las familias y las personas», para lo cual los diferentes niveles de gobierno deberán diseñar «(...) estrategias y programas que integren las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento, gestión del suelo y de riegos, a partir de los principios de universalidad, equidad, solidaridad e interculturalidad».

Para esto, se habla de que: «los planes y programas desarrollarán además proyectos de financiamiento para vivienda de interés social y mejoramiento de la vivienda precaria, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar».

3. Otros textos legales relacionados

- **El Reglamento para la Administración del Fondo Para el Desarrollo de las Telecomunicaciones en Áreas Rurales y Urbano Marginales, FODETEL**, en su artículo 23 dispone que: «los planes, programas y proyectos serán seleccionados considerando entre sus parámetros, la atención a las áreas de educación, salud, seguridad ciudadana, seguridad nacional, medio ambiente, finanzas populares, sector artesanal, comunidades rurales, y otras que fortalezcan al sector productivo, como a usuarios en condiciones de vulnerabilidad social y/o personas con capacidades especiales».
- En el **Reglamento de Crédito para Proyectos Habitacionales del BEV**, el directorio del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, mediante Resolución Nro. 064-2010-DIR, fundamentada en los Artículos 30 y 375 de la Constitución del Estado, así como, en el artículo 5 de la Ley del BEV, establece que son sujetos de crédito para el BEV, las «Cooperativas de Crédito y Vivienda, y las otras instituciones que traten de resolver el problema de la vivienda de mediano y bajo costo; préstamos que tendrán por finalidad la construcción, adquisición o mejora de inmuebles».
- Por su parte, la Agenda Social, en el capítulo destinado a la economía popular y solidaria plantea que: «La Economía Popular y Solidaria es una importante

alternativa para contribuir a la construcción de una sociedad equitativa y solidaria. Las cooperativas, las asociaciones, las empresas comunitarias, las cajas y bancos comunales, los emprendimientos personales y familiares, los talleres artesanales, los comerciantes minoristas y otros, son actores socioeconómicos importantes para dinamizar la economía local, regional y nacional, generar empleo productivo, promover la inclusión económica y social. Son una manera digna y eficiente para combatir la marginalidad, y la injusta distribución de la riqueza». Expone que: «Estamos trabajando para lograr que los actores de la economía popular y solidaria y del sector financiero popular y solidario, alcancen una base socioeconómica sólida y poderosa, que les otorgue poder relativo para recuperar su historia e identidad cultural». En este marco, se busca promover y fomentar la economía popular y solidaria y el sector financiero popular y solidario, para contribuir a la consolidación del sistema económico social y solidario.

4.4.1.2. ORGANISMOS PÚBLICOS DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA EN EL ECUADOR

4.4.1.2.1. INSTITUTO NACIONAL DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA- IEPS-

Debido a que la Constitución garantiza el fortalecimiento de la EPS, mediante Decreto Ejecutivo No. 1668 se crea el 7 de abril de 2009, el Instituto Nacional de Economía

Popular y Solidaria- IEPS-, como una entidad de derecho público, adscrito al Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES. Cuenta con jurisdicción nacional, personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia técnica, administrativa y financiera. El 10 de mayo de 2011, se publicó en el Registro Oficial la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, en donde se estipula que el IEPS es una entidad que ejecuta la política pública, coordina, organiza y aplica de manera desconcentrada los planes, programas y proyectos relacionados con los objetivos de dicha ley. El 12 de abril de 2013 se publicó en el Registro Oficial, el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del IEPS, del cual se desprende la misión, atribuciones, políticas y estructura orgánica, que constituyen los elementos que enmarcan la gestión del Instituto.

Políticas Institucionales

- Fortalecimiento de las capacidades de las personas y organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, y de las entidades vinculadas a ella.
- Posicionamiento de los productos y servicios de la Economía Popular y Solidaria en los mercados.
- Incidencia en el acceso a los medios de producción y a la innovación tecnológica de la Economía Popular y Solidaria.
- Generación del conocimiento sobre la Economía Popular y Solidaria.

4.4.1.2.2. SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA- IEPS-

Para un mejor control y organización de la Economía Popular y Solidaria, amparada en la LOEPS, el 5 de junio de 2012, se crea la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria como una entidad técnica de supervisión y control que busca el desarrollo, estabilidad y correcto funcionamiento de las organizaciones de este importante Sector de la economía, así como el bienestar de sus integrantes y la comunidad en general.

Las atribuciones que la Ley le otorga a la Superintendencia, respecto de las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria (EPS) y del Sistema Financiero Popular y Solidario (SFPS), son (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2018):

- Ejercer el control de sus actividades económicas;
- Velar por su estabilidad, solidez y correcto funcionamiento;
- Otorgar personalidad jurídica a estas organizaciones;
- Fijar tarifarios de servicios;
- Autorizar las actividades financieras que dichas organizaciones desarrollen;
- Levantar estadísticas;
- Imponer sanciones; y,
- Expedir normas de carácter general.

5. ANÁLISIS DEL MARCO REGULATORIO FORMAL DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA DEL ECUADOR

El marco regulatorio e institucional que se estableció en el Ecuador para lograr el desarrollo de la economía popular y solidaria, se consiguió consolidar este importante sector de la economía ecuatoriana, puesto que con el mismo se logró la organización, fortalecimiento y supervisión de un sector tan importante en el Ecuador. El marco legal que se estableció sirvió de base para lograr el crecimiento de un sector que antes no tenía la atención de las autoridades. Los diferentes cuerpos legales, como la Constitución, la LOEPS, los diferentes códigos y leyes, dieron el impulso necesario al sector.

Esta consolidación se puede analizar tomando en consideración las actividades realizadas por la SEPS, como órgano regulador de la EPS. A diciembre de 2017, el sector financiero popular y solidario registró 660 organizaciones que acogen alrededor de 6,4 millones de socios y registran USD 8,4 mil millones en cartera de créditos. En el año 2017, las actividades de intermediación financiera presentaron una desaceleración en comparación al año 2016, pero fue menos pronunciado en el sector financiero popular y solidario que en el sector financiero privado. Para el segundo semestre del 2017, los activos de las entidades bajo control de la SEPS crecieron en 7,8% (crecimiento superior al 2014 y 2015); mientras que el crecimiento de los activos de la banca privada se situó en 4,7% a finales del 2017. A diciembre de 2017, el patrimonio de las entidades

del sector representan un saldo de USD 1.771 millones, 9,9% más que las obtenidas en el 2016. De su lado, en 2017 el patrimonio del sistema bancario privado tuvo un crecimiento del 12,0%. Por otro lado, la solvencia del sector, mostró un comportamiento estable entre junio de 2013 y junio de 2015, mientras que desde diciembre de 2015 hasta diciembre de 2017 este indicador mostró un crecimiento del 9,64%; es decir, existe un mayor fortalecimiento patrimonial a nivel del sector. La liquidez del sector, pasó del 27,2% en diciembre de 2016 a 24,0% en diciembre de 2017, manteniéndose sobre los niveles registrados en el período 2013-2015. En cuanto al nivel de morosidad, de todo el sector financiero popular y solidario, se observa que este se incrementó a junio de 2016 (9,3%), pero fue disminuyendo rápidamente hasta el 5,6% en diciembre de 2017. De esta manera se observa que el año 2017 el sector del financiero popular y solidario mejoró en conjunto la calidad de su cartera (SEPS, 2017).

En cuanto al sector no financiero, para el año 2017, se encuentran catastradas 12.930 organizaciones, con un total de 7'324.825 socios. Del total de organizaciones, 78,1% pertenecen a asociaciones, 21,5% a cooperativas y el resto a organizaciones comunitarias. La mayoría de las organizaciones (57%⁹) se concentran en el sector de la producción; mientras que 90% de los socios se encuentra en los sectores de la producción, servicios y transporte. A finales del 2017, las organizaciones se financian con fuentes externas; muestran una posición de capital adecuada y el ROA (rendimiento sobre los activos), evidencia que las organizaciones obtuvieron resultados positivos,

donde sobresale la rentabilidad de más del 400% de las organizaciones del sector de la producción. Este último hecho evidencia la participación activa dentro de los procesos productivos de las organizaciones y sus socios, dejando de lado a intermediarios (SEPS, 2017).

Estos datos pueden confirmar la relación muy estrecha que existe entre la creación y fortalecimiento de la institucionalidad de la economía popular y solidaria y el crecimiento del sector, confirmando los principios fundamentales del neoinstitucionalismo.

6. CONCLUSIONES

- Las teorías neoinstitucionalistas, empiezan a erigirse como un nuevo enfoque sobre las causas que impulsan el crecimiento económico de una nación. Muchos autores, a través de mucha evidencia empírica, establecen que las economías que cuentan con sistemas formales y legales apropiados pueden alcanzar un mejor desempeño económico. De igual manera, debe tener cuidado en adoptar las reglas formales de otra economía, pues puede que estas tengan un desempeño muy diferente al esperado, debido a las diferencias informales y en la implantación. En América Latina, la institucionalidad formal fue copiada de otras realidades, sin tomar en cuenta como las instituciones van desarrollándose en función de la construcción de conocimientos de las sociedades, resultando en desaciertos y crisis económicas, problemas de agencia, costos transaccionales, que ni de lejos son tomados en cuenta en la generación de Políticas Públicas.
- En el Ecuador, a través de varios cuerpos legales, se dotó a la economía popular y solidaria de un marco legal adecuado para su desenvolvimiento. La constitución de la República del Ecuador, garantiza la existencia de las instituciones de la economía popular y solidaria, que se reafirman con la expedición de la ley respectiva y dentro de esta, la creación de las instituciones formales de la economía social, la Superintendencia y el Instituto de Economía Popular y Solidaria, que con sus acciones lograron fortalecer este sector. Esto se consiguió fundamentalmente a través de la conformación de diferentes asociaciones, organizaciones y cooperativas.

REFERENCIAS

- Arteaga Macías, R. (2017). Economía popular y solidaria, República del Ecuador. *Dominio de las ciencias*, 3(4), 533-542.
- Barro, R. (1999). Determinants of Economic Growth: Implications of the Global Evidence for Chile. *Cuadernos de Economía, Latin American Journal of Economics*, 36(107), 443-478.
- Burgos, G. (2006). Instituciones jurídicas y crecimiento económico: La experiencia asiática. *Revista de Economía Institucional*, 8(14), 137-166.
- Carballo y Fracchia. (2016). Instituciones y Economía. Una hoja de ruta posible para su comprensión. *Filosofía de la Economía*, 2016, 5, 87-124.
- Carrasco Monteagudo, I., & Soledad Castaño Martínez, M. (2012). La nueva economía institucional. *Información Comercial Española-Revista de Economía*, (865), 43.
- Casalet, M. (2005). La construcción institucional: un desafío en la agenda del desarrollo. El camino latinoamericano hacia la competitividad. *Políticas públicas para el desarrollo productivo y tecnológico*.
- Chaves Ávila, R., Monzón Campos, J. L., Pérez, J. M., & Radrigán Rubio, M. (2013). La economía social en clave internacional. *Cuantificación, reconocimiento insti-*

tucional y visibilidad social en Europa, Iberoamérica y Norte de África. *Revista de Estudios Cooperativos* (revesco), 2013, num. 112, p. 122-150.

Cividades, J. L., & Rojas, M. (2008). ¿Después del radicalismo la sensatez? El giro a la izquierda y la política económica en América Latina. *Revista de Ciencias Sociales*, 14(3). Coase, R. H. (2012). *The firm, the market, and the law*. University of Chicago press. Constitucional, T. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito-Ecuador: Registro Oficial, 449, 20-10.

Coraggio, J. L. (2011). *La presencia de la economía social y solidaria (ESS) y su institucionalización en América Latina*. Estados Generales de La Economía Social y Solidaria, París.

Coraggio, J. L., Arancibia, M., & Deux, M. V. (2010). *Guía para el mapeo y relevamiento de la economía popular solidaria en Latinoamérica y Caribe*. Otra economía. *Revista Latinoamericana de economía social y solidaria RILESS*, 1-88.

Da Ros, G. (2007). *El movimiento cooperativo en el Ecuador*. Visión histórica, situación actual y perspectivas. *CIRIEC-ESPAÑA*, 57, 249-284.

Espino, J. A. (2001). *Instituciones y economía*. Una introducción al neoinstitucionalismo económico. *Región y Sociedad*, 13(22.2001), 194.

- Hall y Jones. (1999). *Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?* The Quarterly Journal of Economics, 114(1), 83-116.
- Larrea, C. (2004). Pobreza, dolarización y crisis en el Ecuador. Editorial Abya Yala.
- Molina, E. C., & Cordova, J. D. (2014). El crédito de desarrollo humano asociativo en la economía social y solidaria de la provincia de Tungurahua-Ecuador. *Analítika: revista de análisis estadístico*, (7), 33-47.
- Monzón, JL., Ortega, RC., Ávila, RC., García, IG.F., Y Dal-Re, FV. (2009). Informe para la elaboración de una Ley de fomento de la Economía Social. Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid.
- Ortega Pereira, Borja Borja, Aguilar Rodríguez y Moreno Cazar. (2017). Sistema Financiero Popular y Solidario y su evolución desde la implementación de la nueva Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria en el Ecuador. *Cooperativismo & Desarrollo*, 11(25).
- Ovejero Lucas, F. (1985). La función de las leyes económicas en la explicación histórica. Rosende, F. (2008). Las instituciones en el crecimiento económico. *Estudios Públicos* (111), 23-55.
- Sarria Icaza, A. M. (2008). Economía solidaria, acción colectiva y espacio público en el sur de Brasil. *Louvain-la-Neuve: Faculté des Sciences Économiques, Sociales*

et Politiques . Université Catholique de Louvain.

Sebastián, C. (2006). Instituciones y crecimiento económico. Un marco conceptual. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

SEPS. (2017). Rendición de Cuentas 2017. Quito: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

SEPS. (2017). VII Jornadas de Supervisión de la Economía Popular y Solidaria. Desarrollo del sector económico popular y solidario en Ecuador. Quito: SEPS.

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (01 de 01 de 2018). Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Obtenido de [http://www.seps.gob.ec/noticia?que-es-la-economia-popular-y-solidaria-eps-](http://www.seps.gob.ec/noticia?que-es-la-economia-popular-y-solidaria-eps)

Tello-Rozas, S. (2016). Inclusive Innovations Through Social and Solidarity Economy Initiatives: A Process Analysis of a Peruvian Case Study. VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 27(1), 61-85.

Valle, J. A. B., López, E. N., & Morales, F. C. (2015). La Universidad y la Economía Popular Solidaria para el desarrollo local en Ecuador. Avances, 17(3), 260-269.

Valle, L. M. (2013). La Economía social y solidaria: ¿ mito o realidad?. Íconos-Revista de Ciencias Sociales, (34), 107-113.

Vargas Chanes y González Núñez. (2018). El efecto de las instituciones en el crecimiento económico de América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 26(51), 329-349.

Williamson, John (2000). *“What Should the World Bank Think About the Washington Consensus?”*, *World Bank Research Observer* 2: 251-264.

LINKOGRAFÍA

ALIDE, Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo. (01 de 01 de 2017). ALIDE. Recuperado el 02 de 07 de 2017, de <http://www.alide.org.pe/acerca.asp>

- Avella, Muñoz y Piñeros. (01 de 01 de 2017). Banco de la Republica-Colombia. Recuperado el 02 de 07 de 2017, de http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/tema_estabilidad_jul_2004_acuerdos.pdf

Banco Bilbao Vizcaya Argentaria. (25 de 04 de 2015). BBVA. Recuperado el 03 de 07 de 2017, de <https://www.bbva.com/es/economia-todos-basilea-iii/>

Banco Central de Chile. (01 de 01 de 2017). Banco Central de Chile. Obtenido de file:///D:/TRABAJOS%20PHD/REGULACI%C3%93N%20ECONOMICA/ief2016_1_fundamentos_regulacion.pdf

REGULACIÓN AMBIENTAL EN EL ECUADOR: EL CASO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

Resumen

El presente artículo tiene por objetivo analizar la política regulatoria en el ámbito ambiental en el Ecuador, con especial énfasis en los recursos hídricos. La metodología que se aplica es en esencia un estudio comparativo entre los preceptos regulatorios existentes, partiendo desde una perspectiva regulatoria macro a un análisis micro del sector hídrico. Para realizar el estudio se ha revisado la literatura y las leyes que norman el proceso regulatorio ambiental. Los resultados que recoge el estudio sostienen que el sector ambiental y especialmente el hídrico, son de los sectores más regulados en el Estado ecuatoriano.

Palabras clave: regulación ambiental, recursos hídricos, externalidades, fallos de mercado, Ecuador.

1. INTRODUCCIÓN

Cuando nos referimos a la regulación económica, es importante recordar que esta nace de la búsqueda de soluciones para los fallos existentes en el mercado. Según Albi et al. (2000), la existencia de fallas de mercado surge porque este -el mercado-, no puede obtener logros eficientes al estar ausente alguno de estos condicionamientos: competencia, rivalidad, información perfecta y mercados completos. Los fallos de mercado nacen al existir asimetría entre los oferentes y demandantes -especialmente de información-, es decir, cuando nos alejamos del principio de competencia perfecta. Es así, que los monopolios y oligopolios naturales, han sido los argumentos más representativos para la introducción de regulaciones a nivel de precios y entrada de productos (Schmalensee, 1979), las empresas que posean tipos de producción caracterizados por la existencia de economías de escala, costos hundidos significativos, pueden evolucionar naturalmente hacia monopolios u oligopolios, con consecuencias negativas hacia la eficiencia y la distribución, lo que acarrearía problemas de ingresos excesivos, duplicación costosa de instalaciones, competencia destructiva entre otras (Joskow y Noll, 1999).

La existencia de fallos, cuestiona el poder del mercado -Laissez faire, laissez passer- lo cual faculta la posibilidad de la intervención del Estado, con el fin de que los mercados lleguen a donde tienen que llegar y alcancen la eficiencia económica. «Sin regulación e intervenciones

estatales adecuadas, los mercados no conducen a la eficiencia económica» (Stiglitz, 2006, p. 21).

La regulación, entonces, al igual que todas las demás formas de intervención pública, tiene como objetivo último corregir fallos. Y se puede decir que la regulación económica es una forma indirecta de intervención del Estado para ayudar a que el mercado funcione, pues no implica que este deba tomar parte como productor o consumidor de bienes (Flórez, 2009, p.3).

Según Albi et al. (2000) el Estado, dependiendo de la magnitud del fallo, puede intervenir de diferentes maneras: 1) estableciendo una estructura legal básica para la definición y protección de los derechos de propiedad; 2) mediante la implementación de reglas, premios y castigos, información que se brinda entre otras, propiciar la regulación de la actividad económica; 3) establecimiento de impuestos y subvenciones; 4) producción pública de bienes y servicios; y 5) transferencias de rentas.

La regulación como tal, es un instrumento muy importante para que el Estado imponga reservas al sector industrial y pueda alcanzar la denominada eficiencia económica y acercarse al postulado que plantea el modelo de competencia perfecta, aunque se debe recalcar que muchas veces, los fallos del mercado no justifican la intervención estatal, por cuanto el estado a veces falla y esto puede ocasionar costos más elevados (Spulber, 1989).

La regulación como tal es aplicada en los ámbitos sociales y económicos. La regulación social busca controlar la polución causada por los desechos derivados de la producción, para lo cual busca establecer estándares de sanidad y seguridad en todas sus formas, mientras que la regulación económica trata de controlar los beneficios, fijar precios y determinar quién puede entrar al mercado o hacer uso de un recurso determinado (Joskow y Noll, 1999).

La incorporación de regulaciones ha sido sistemática en los estados y en los diferentes sectores económicos y sociales, con el fin de construir mecanismos que vinculen las decisiones entre estos ámbitos. Así, en la actualidad existen regulaciones cada vez más exigentes en las áreas energéticas, de telecomunicaciones, de aviación, de agua, del medio ambiente, entre otras. En este contexto el objetivo de este trabajo de investigación es analizar la regulación sobre el medio ambiente del Ecuador, orientado específicamente al sector hídrico.

2. MATERIALES Y MÉTODOS

Los aspectos relevantes que considera el presente estudio son la consulta y revisión de la literatura, estudios, normativas y leyes de que dispone el Ecuador; ellos conducen al análisis de los procesos de regulación ambiental existentes. Dado que el tema de estudio representa una investigación sobre la regulación ambiental con énfasis en el sector hídrico, se abordan y recogen los elementos más representativos que contribuyen a este análisis. Así, a continuación, se presentan algunas cuestiones de interés.

2.1. EXTERNALIDADES: EL FALLO DE MERCADO DEL SECTOR AMBIENTAL

Las regulaciones según Spulber (1989), pueden ser clasificadas y evaluadas según el fallo del mercado para el cual se diseñan. La regulación de precios, entrada y calidad del servicio en los servicios de utilidad pública, a menudo intenta solucionar problemas asociados con barreras a la entrada. En el sector ambiental el fallo de mercado es conocido como externalidad, el cual es la repercusión de las actividades de una persona sobre el bienestar de otra, sin que esta pueda cobrar un precio sobre ella. Las regulaciones ambientales tienen que ver con las externalidades, que según Albi et al. (2000), en estos casos es: «...probablemente la intervención pública más frecuente a la hora de internalizar los efectos externos negativos» (p. 63). Se puede asumir que la externalidad es el fracaso de la competencia perfecta para llegar a una condición óptima, por cuanto se vislumbra una divergencia entre el beneficio privado y el beneficio social.

Laffont (2008) y citado por Vásquez (2014), refiere a las externalidades como «efectos indirectos de las actividades de consumo o producción, es decir, los efectos sobre agentes distintos al originador de tal actividad que no funcionan a través del sistema de precios» (p. 2). El concepto de externalidad ha sido ya analizado tiempo atrás. Alfred Marshall (1920) determinó la existencia de un fenómeno que fue llamado externalidad positiva. Identificó ciertos efectos positivos de una determinada rama industrial que desplazaban hacia abajo las curvas de costos de una

empresa. Más atrás en el tiempo, Adam Smith habría recurrido a la utilización de un concepto similar al de las denominadas externalidades, cuando realizó un análisis de los beneficios sociales surgidos de la convivencia común de agentes económicos, que persiguen el beneficio propio de manera individual (Oleas, 1994). Abordando la concepción clásica, la posibilidad de que el equilibrio de mercado competitivo revista optimalidad paretiana, se vería limitada por el surgimiento de externalidades. Estas provocarían fallas en el primer teorema de la economía del bienestar (Oleas, 1994).

Los neoclásicos por su lado, plantean el divorcio entre la economía y la ecología, al centrar su estudio en el valor de cambio, dejando de lado lo que no tuviese relación con esto, por ejemplo la naturaleza, que es vista como externalidad. Estos preceptos marcan la pauta para el origen del denominado optimismo técnico-científico, es decir, la idea de que el desarrollo tecnológico puede sustituir a los servicios de la naturaleza. En el ámbito económico, las externalidades son consideradas problemas de costos y rentabilidades. Si existe una diferencia entre los costos privados y los costos sociales, se estaría refiriendo a una externalidad. En el ámbito privado, se busca reducir o minimizar los costos, con el objetivo de alcanzar una mayor rentabilidad y conseguir el mayor beneficio posible. Por el lado del sector estatal, la ganancia financiera no es lo fundamental. El sector público trata de brindar bienes y servicios, aunque esto implique minimizar sus ganancias e incluso operar sin cubrir sus costos de producción

(subsidios), con el único fin de servir y satisfacer las necesidades a la sociedad.

La inexistencia de un marco institucional que regule las externalidades, y la inadecuada delimitación de los derechos de propiedad que norme la utilización de los recursos naturales, darían origen a las externalidades. Si nos imaginamos un mercado competitivo perfecto, algo muy complicado, las externalidades se expresan por la inadecuada distribución de recursos, por lo que, no puede obtenerse la igualdad entre el beneficio marginal y el costo marginal privado. La solución más eficiente, hipotéticamente hablando, sería igualar el beneficio marginal al costo social marginal, pero, no es posible porque aún en el marco de ese mercado ideal, la empresa privada produce demasiado del bien contaminante, y hay una brecha entre los costos marginales privados y los sociales. La sociedad pretenderá reducir la producción de esa empresa y utilizar los recursos liberados para la producción de algún otro bien.

Más allá del efecto sobre individuos o grupos, se considera desde el punto de vista de la economía, que el efecto de las externalidades es distorsionar el mercado y, consecuentemente, la asignación eficiente de los recursos en un sistema económico. Ampliando el contexto del origen de las externalidades, se tienen diferentes visiones. Se puede hacer mención a la perspectiva planteada desde la economía ambiental, la cual conceptualiza a las externalidades como fallos de mercado. Otra visión plantea, que las externalidades no son problemas de mercado, sino

más bien fracasos de los gobiernos que no establecen un marco institucional y normativo adecuado. Por último, podemos traer la propuesta de la economía ecológica, que pone atención al crecimiento del metabolismo social en términos del incremento permanente de los flujos de energía-materiales y la salida de residuos de la economía.

Las externalidades, según Galperín (1995 y citado por Donna 2016), debe tener tres características esenciales:

- Interdependencia entre dos o más agentes económicos.
- Interdependencia no liberada.
- Interdependencia externa al sistema de precios.

2.2. VALORACIÓN DE EXTERNALIDADES Y DE BIENES AMBIENTALES. INTERNALIZACIÓN DE EXTERNALIDADES.

Según Foladori (2001) «La economía neoclásica-keynesiana ha recurrido al concepto de externalidad y a medidas de política económica para “internalizar” dichas externalidades. De esta manera pretende incorporar aquello que está fuera del mercado al circuito mercantil» (p.195). Basado en esto podemos decir que la internalización de las externalidades tiene que ver con la inclusión de los costos externos marginales (externalidades) en el cálculo económico.

Pigou (1920), en su libro *Economía del Bienestar*, amplió y desarrolló el concepto de Marshall sobre las externalidades, costos, impuestos, y subsidios conferidos a otros que no son considerados por aquellos que los genera, y manifestó que la existencia de externalidades era suficiente para que concurra una intervención del Estado (Donna, 2016). Muchos autores consideran a Pigou, como el padre del movimiento ecologista, pues fue él, quien estableció la diferencia entre los costos sociales y los costos privados, y promovió la participación del Estado a través de impuestos y subsidios, con el fin de corregir las fallas del mercado e internalizar las externalidades (Donna, 2016). Con su propuesta, denominada «el impuesto Pigouviano», se pretende internalizar las externalidades a través del uso del mismo sistema de precios. Según lo expuesto por Gago et al. (2004), los impuestos piguvianos ambientales sirven de contrapeso al incrementar el costo marginal de las empresas contaminantes de tal forma que los agentes económicos se responsabilicen por el costo externo que trasladan a la sociedad. Ampliando la explicación, entenderíamos que los impuestos o subsidios son utilizados para influir en las decisiones de los agentes económicos, en el caso de los impuestos, incrementando los costos o disminuyendo los ingresos y en el caso de los subsidios reduciendo los costos o aumentando los ingresos. Con los impuestos, se busca que los costos marginales privados más los impuestos sean igual al costo marginal social, de esta manera se logra que el impuesto internalice los costos de las externalidades negativas (Donna, 2016).

El legado de Pigou, se difundió y aplicó en casi todo el mundo, pero esto también ha ocasionado que su

propuesta sea analizada, estudiada y criticada por muchos pensadores. Uno de ellos fue Ronald Coase, autor del teorema de Coase y ganador del Premio Nobel de Economía en 1991. En el año 1960, publica un artículo llamado el problema del costo social, en el cual realiza una fuerte crítica al trabajo desarrollado por Piguo, remarcando que no es necesaria la intervención permanente del Estado, a través de impuestos para que se dé la igualdad de costos, sino que debe evaluarse los costos que cada posible solución causaría.

Entre los escenarios posibles, considerados por Coase, al detectar una actividad contaminante, puede solicitarse al agente económico en cuestión el pago de un impuesto que sea equivalente al daño causado, reubicar su actividad, o bien tolerarla. De acuerdo al Teorema de Coase, debe evaluarse hasta qué punto la sociedad está dispuesta a tolerar la actividad que genera la contaminación en función de los beneficios que dicha actividad produce (Mendezcarlo et al., 2008, p.17).

El arreglo o negociación entre los agentes involucrados en la externalidad, es uno de los planteamientos más difundidos dentro del análisis de la teoría de Coase, pues se mantiene la idea de encontrar una solución que disminuya el costo de mitigación. Esta conciliación debería tener más cabida cuando el agente contaminador sea una empresa estatal. Coase, si bien critica la existencia del impuesto piguviano, también manifiesta que en ciertos casos es aplicable, por ejemplo, cuando la negociación se complica por la participación en el problema -externalidad- de muchos

involucrados. La crítica de Coase al impuesto radica principalmente en la dificultad de medir adecuadamente el daño ocasionado por el agente contaminador. Coase finaliza criticando el principio de que, el que contamina paga, el cual podría transformarse en el que paga, contamina (Abraham, 2004).

Si bien es cierto que ambos autores -Pigou y Coase- han brindado aportes significativos a los conceptos de internalización de externalidades, también debemos reconocer que estos principios tienen ciertas deficiencias en el momento de su aplicabilidad. Por una parte, los impuestos y subsidios no son del todo valederos al querer internalizar las externalidades, en el momento de fijar el monto del impuesto y su base imponible se debe considerar el costo externo y este, según muchos autores, es difícil de cuantificar. Uno de los preceptos determinados por Pigou, es que al imponer un impuesto, este obligará a las empresas a reducir la producción, y por ende a reducir las externalidades. Esto, en la mayoría de veces y casos no es real, porque el empresario puede buscar tecnología que limite la emisión de contaminantes, tomando en consideración, que el costo de esta nueva tecnología debe ser inferior al impuesto. Por su parte, la aplicabilidad de las propuestas de Coase son limitadas, en cuanto muchas veces no se tiene información suficiente y adecuada para llegar a una negociación plausible. Al igual que el caso del Impuesto Pigouviano, la cuantificación de la externalidad resulta extremadamente complicada. En muchas ocasiones, el arreglo resulta demasiado costoso para las partes involucradas. Considerando sus bondades

y limitaciones, las concepciones planteadas por Pigou y Coase, han servido de base para el desarrollo y aplicación de políticas públicas en el ámbito ambiental a nivel mundial.

2.3. POLÍTICAS AMBIENTALES

Las políticas ambientales son el conjunto de objetivos, principios, criterios y orientaciones generales para la protección del medio ambiente de una sociedad particular. Las políticas se hacen operativas a través de planes, instrumentos directrices. La sociedad en general y específicamente las personas que trabajan en el área ambiental, pueden percibir los problemas en este ámbito de diferente forma. Desgaste de la biodiversidad, regulaciones caducas o mal aplicadas, entre otras; y las soluciones para estos problemas pueden venir planteados desde diferentes ámbitos y enfoques de entes, como el legislativo, organismos internacionales ambientales u otros.

Las políticas públicas ambientales nacen por la necesidad del Estado de regular y controlar el uso de los recursos naturales, a fin de, garantizar la sostenibilidad ambiental y la calidad de vida de sus habitantes. Estas políticas pueden estar dirigidas a diferentes sectores o áreas, protección de ecosistemas, fortalecimiento de capacidades de los actores, fortalecimiento de los sectores de información, transformación de condiciones políticas institucionales, o de condiciones socioeconómicas y tecnológicas, etc. (Rodríguez,1994).

Las políticas públicas ambientales pueden ser de carácter explícito o implícito. Explícito cuando estas políticas son generadas por el Estado, están publicadas en documentos oficiales y tienen como objetivo proteger al ambiente. Las implícitas son decisiones que toman otros ámbitos públicos o en los sectores productivos, y que influyen en la transformación de medio ambiente (Gligo, 1997 y citado por Rodríguez, 2004). La formulación de políticas públicas ambientales está supeditada a los conceptos económicos relacionados a la internalización de las externalidades. Según muchos autores la valoración de las externalidades, especialmente negativas, es fundamental para la definición de estrategias de protección ambiental.

Para la internalización de las externalidades, en política pública se utilizan principalmente dos alternativas: aplicar el principio de quien contamina paga y la utilización de ayudas públicas. Para la aplicabilidad de estas alternativas, se pueden utilizar instrumentos amparados en el concepto de regulación, tanto directa como indirecta. En el ámbito de las regulaciones indirectas, podemos mencionar a los denominados instrumentos económicos, como lo son: fiscales, financieros y de mercado. Por otro lado, las regulaciones que limitan las emisiones a un nivel determinado, se consideran como regulaciones directas. La mayoría de políticas públicas ambientales existentes utilizan las regulaciones directas e indirectas dentro de su normativa (García, 2011).

El principio de quien contamina paga surge, como regulador ambiental, por primera vez en Japón en 1970. En

1972, la OCDE adopta este postulado con el fin de obtener una base analítica de instrumentos económicos para regular la contaminación. La propuesta de aplicabilidad de este principio se fue extendiendo a toda Europa y de ahí al mundo entero por intermedio del derecho internacional. Es así que, este principio se encuentra consagrado en las Declaraciones de Estocolmo, Río de Janeiro, y en el Protocolo de Kioto. En la declaración de Río, en su principio 13 se expresa: «Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción». En el Protocolo de Kioto se concreta más esta premisa, pues bajo las reglas de este, se crea el mecanismo de *Joint Implementation* (implementación conjunta), que permite, a través de la implementación de proyectos forestales o proyectos de energías renovables en países menos industrializados, reducir los niveles de contaminación de dióxido de carbono generados por los países más industrializados, como una suerte de retribución doble. La primera busca prever la contaminación en los países menos desarrollados, y la otra un pago por la contaminación que ya está generada en los territorios de los países desarrollados (Muñoz, 2006).

Una de las premisas fundamentales del principio de quien contamina paga, es que el agente contaminador se haga cargo de la internalización sin la intervención del Estado, esto con el fin de evitar que las ayudas financieras sean vistas como una medida de protección a la industria local. Sin embargo, la OCDE propone que en ciertos casos excepcionales y cuando se den problemas socioeconómicos, se pueda justificar la entrega de apoyo gubernamental. La utilización de las ayudas públicas, es otro de los principios utilizados para internalizar las externalidades y definir políticas públicas en el área ambiental. El concepto de ayuda pública es muy amplio, e implica la intervención del poder público en los capitales de la empresa, sea de la forma que fuere. En la década de los años 70 del siglo pasado, la comunidad europea adoptó ciertos principios en relación a las ayudas estatales para el medio ambiente. Estas ayudas podían enmarcarse en las áreas de apoyo para inversiones, en actividades de información, formación y asesoramiento, ayudas para funcionamiento de empresas, ayudas a los consumidores finales y ayudas para proyectos de interés común europeo (García, 2011).

Con el paso de los años, estas ayudas públicas se han mantenido y según algunos autores han mejorado y ampliado su espectro, con el fin de ayudar en la conservación del medio ambiente.

Esta mejora continua de las ayudas públicas, según manifiestan algunos autores, se debe a la aplicabilidad del principio de quien contamina paga. Según García (2011),

las ayudas públicas, deben tener ciertas características, entre las que se podrían destacar:

- Tener un efecto incentivador. Es decir «la ayuda estatal a favor del medio ambiente debe dar lugar a que el beneficiario cambie su comportamiento de modo que el nivel de protección ambiental sea superior que si no le hubiera concedido la ayuda».
- Ser proporcionales. Se considera que una ayuda es proporcional si no se podría haber logrado el mismo resultado con una ayuda menor.
- Conllevar efectos negativos limitados. Se considera que cuando la ayuda está bien enfocada y compensa solamente los costes adicionales relacionados con un nivel superior de protección, el riesgo de que la ayuda distorsione la competencia es limitado.

Para que una ayuda pública sea eficiente, se necesita de la existencia de recursos financieros. Esto implica el incremento del gasto público, y como es obvio, la recaudación de esos fondos, y la principal fuente para cumplir este objetivo es la imposición de impuestos. Es por esta razón que debe identificarse de manera correcta el destino de la ayuda pública, y en los casos que no sea necesario, cumplir con el principio de quien contamina paga.

Las ayudas públicas, especialmente las financieras, pueden presentar una serie de inconvenientes. Especialmente, se resalta que falsean el funcionamiento del libre mercado. De hecho, son contrarias al principio de quien contamina paga, las ayudas financieras que pueden reducir el precio de los productos, lo cual podría implicar, que no reflejen el costo que su producción conlleva. La imposición de impuestos por conceptos ambientales, así como las ayudas públicas, especialmente financieras, soportan la formulación de políticas públicas en el ámbito ambiental, pero entre estos dos instrumentos debemos tomar en cuenta los siguientes aspectos: en ambos casos, la fijación de un impuesto o de una ayuda puede ser demasiado complejo en la forma de calcularlo. Las ayudas financieras incurren en un incremento del gasto público. Las ayudas financieras generan una protección encubierta a la producción local. En el caso de los impuestos, muchas veces no son utilizados para remediar o reparar los daños ambientales o no se conoce cuál será el destino de esos fondos.

3. RESULTADOS

3.1. DECLARACIONES AMBIENTALES INTERNACIONALES Y REFERENCIAS CONSTITUCIONALES

La cumbre de Río de Janeiro en 1992, sobre ambiente y desarrollo, podría ser considerada como el punto de partida formal del concepto de desarrollo sustentable, que según algunos autores, es la posibilidad de satisfacer las

necesidades presentes sin comprometer los recursos para las futuras generaciones. Este principio se fue consolidando en la cumbre mundial de desarrollo sostenible del 2002 en Johannesburgo, donde se firmó el plan de acción y la declaración política sobre el desarrollo sustentable; y posteriormente en la conferencia de las Naciones Unidas sobre el desarrollo sustentable, denominada Rio+20 en el año 2012, en la cual se suscribió la resolución titulada «El futuro que queremos». A estos acuerdos debemos añadir los objetivos de desarrollo sostenible, impulsados por las Naciones Unidas, que tienen un horizonte de 15 años y fueron elaborados a finales del 2015. Estas declaraciones sobre el desarrollo sustentable y sostenible, son consideradas como las normas internacionales que en la actualidad dan soporte a la formulación de políticas regulatorias en casi la totalidad de los países del planeta.

En el Ecuador, en la constitución vigente, se expresa claramente el deseo de proteger, preservar y consagrar el derecho a un ambiente sano. Esto se ve expresado de manera inicial en el título II, secciones primera y segunda, en las cuales se regulan los derechos al agua y a la alimentación, y posteriormente el derecho de un ambiente sano. Estos preceptos constitucionales, se encuentran bajo el planteamiento de la cosmovisión andina denominada Sumak Kausay o buen vivir. La norma constitucional del Ecuador reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Así mismo, declara de interés público la preservación del ambiente a través de la conservación de los ecosistemas, la protección de la biodiversidad, recuperación de los espacios naturales

degradados, entre otros aspectos relacionados al cuidado ambiental.

En esta misma norma constitucional, el Estado ecuatoriano garantiza el uso en el sector público y privado, de tecnologías limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto en los diversos procesos productivos. La constitución ecuatoriana presenta innovaciones muy alentadoras en relación al manejo y preservación del medio ambiente, pues establece principios fundamentales relacionados con los derechos de la naturaleza. Es así que, se garantizan los derechos de la naturaleza o Pacha Mama fundamentados en el respeto integral de su existencia, mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos, así como, el respeto a su derecho a la restauración. El Estado también garantiza la aplicación de medidas de precaución y restricción a las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales. Basado en estos preceptos, se podría mencionar que el Ecuador posee una constitución garantista de los derechos de la naturaleza.

3.1.1. PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR

La constitución se desarrolla en diferentes normas legales y técnicas de menor jerarquía. Uno de estas normas son; los planes de desarrollo. En estos planes de desarrollo, en sus partes correspondientes, se han garantizado las políticas y acciones que permiten proteger los derechos

de la naturaleza. El Plan Nacional de Desarrollo, que rigió para el periodo 2013-2017, en uno de sus objetivos, planteaba el garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global. Para el cumplimiento de este objetivo, se buscaba implementar políticas y lineamientos estratégicos, que tenían que ver con el aseguramiento de la promoción, vigencia y plena exigibilidad de los derechos de la naturaleza; el conocimiento, valoración y manejo sustentable del patrimonio natural; consolidación de la gestión sostenible de los bosques aplicando el modelo de gobernanza forestal; la promoción de la eficiencia y una mayor participación de energías renovables sostenibles; la prevención, control y mitigación de la contaminación ambiental en los procesos de extracción, producción consumo y posconsumo; la gestión de manera sustentable y participativa del patrimonio hídrico, con enfoque de cuencas y caudales ecológicos para asegurar el derecho humano al agua; entre otras (SENPLADES, 2013).

En el Plan Nacional de Desarrollo (2017-2021), que entró en vigencia a mediados del año 2017, también se establecen políticas y lineamientos que contribuyen a la conservación del medio ambiente. En uno de los ejes de este plan, denominado «Derechos para todos durante toda la vida», se busca garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y futuras generaciones de la mano de conceptos de desarrollo sostenible. Entre las políticas planteadas podemos mencionar las siguientes: conservar, recuperar y regular el aprovechamiento del patrimonio natural y social, rural y urbano, continental

y marino-costero, que asegure y precautele los derechos de las presentes y futuras generaciones; promover buenas prácticas ambientales que aporten a la reducción de la contaminación, a la conservación, a la mitigación y a la adaptación a los efectos del cambio climático, e impulsar las mismas en el ámbito global; impulsar la economía urbana y rural, basada en el uso sostenible y agregador de valor de recursos renovables y la bio-economía, propiciando la corresponsabilidad social; y promover un proceso regional de protección y cuidado de la Amazonía, como la mayor cuenca hidrográfica del mundo. (SENPLADES, 2017). El Plan Nacional de Desarrollo, según la constitución, es de tipo indicativo, porque su aplicación es referencial para el sector privado y de ejecución y aplicación obligatoria para el sector público.

3.1.2. CÓDIGO ORGÁNICO DEL AMBIENTE

El Código Orgánico del Ambiente, fue publicado el 12 de abril de 2017. Entre los aspectos más importantes y novedosos que recoge esta nueva normativa ambiental, se podría mencionar entre otros la implementación de incentivos ambientales, los cuales según indica la norma, pueden ser económicos, tributarios o de carácter normativo. A través de la autoridad ambiental, se definirán los lineamientos para el otorgamiento y evaluación de los incentivos. Estos lineamientos se basarán en criterios objetivos, técnicos y verificables. Otro punto a destacar dentro de este código ambiental es el relacionado con la reparación integral de daños ambientales. En este punto se trata de definir la responsabilidad del agente económico

que ocasionó el daño ambiental. Todo operador económico, tendrá la obligación de informar a la autoridad ambiental la existencia u ocurrencia de daños ambientales en sus áreas de competencia.

Como la mayoría de normas ambientales existentes en el mundo, el código ambiental del Ecuador toma en cuenta dentro de su articulado el principio de quien contamina paga. Es decir, se estipula la obligación de reparación integral, o de ser el caso, indemnización a los afectados y el pago de las sanciones correspondientes. En caso de que la persona que ocasiona los daños ambientales muera, las sanciones económicas o pecuniarias serán trasladadas a sus herederos. La constitución del Ecuador inserta en su articulado el principio de responsabilidad objetiva. En concordancia con esta norma constitucional, el Código del Ambiente define el concepto de responsabilidad ambiental, que es la obligación legal que tiene toda persona de resarcir los daños ambientales que haya causado, aunque no exista dolo, culpa o negligencia.

Otro principio importante que recoge esta norma, es el de la inversión de la carga de la prueba. Esta se refiere a la obligación del gestor de una actividad o proyecto determinado, de probar que no se ha producido un daño ambiental o que fue causado por otros. También se menciona el postulado denominado, *principio in dubio pro natura*, que se utiliza ante la existencia de dudas en el alcance legal, de darse esto, se aplicará lo que más favorezca a la naturaleza.

En el ámbito de la descentralización de funciones, esta normativa legal otorga a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD's), la potestad de sancionar el daño ambiental ocurrido en sus circunscripciones territoriales, a través de la imposición de sanciones e infracciones administrativas. También podrán ejecutar procesos coactivos. Las facultades que tienen los GAD's, son las de controlar y regular el manejo ambiental en las áreas relacionadas con las obras civiles, manejo de sustancias químicas peligrosas, gestión integral de residuos y desechos.

En el ámbito de los recursos hídricos, hace especial énfasis en su conservación, preservación y recuperación, conjuntamente con el de las cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico. Estos procesos deben adoptar un enfoque integral y sistémico que considere los aspectos sociales, económicos, y ambientales. Esto se ejecutará en coordinación con la autoridad única del agua. Se plantea además la existencia monitoreos y seguimientos de la calidad del agua, lo cual deberá promover y fomentar, la generación de información e investigación sobre la contaminación a los cuerpos hídricos.

3.1.3. LOS RECURSOS HÍDRICOS EN EL ECUADOR Y SU LEY DE AGUAS

Para el Estado ecuatoriano, el agua constituye un patrimonio nacional estratégico, de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida. Según informes emitidos por la Secretaría

Nacional del Agua -Senagua- (2012), el Ecuador, posee una elevada disponibilidad hídrica que alcanza los 20.700 m³/hab/año, que supera por mucho a la media mundial que apenas alcanza a 1.700 m³/hab/año. Dos vertientes hidrográficas, posee el Ecuador, la cuenca del Pacífico y la cuenca del Amazonas.

Entre estas cuencas se presentan ciertas asimetrías en su proceso de distribución. Esto se debe principalmente a la distribución de la población. Es así que la vertiente Amazónica posee una dotación promedio de 82.900 m³/hab/año y es utilizada por apenas el 12% de la población ecuatoriana. Por el contrario, la vertiente del Pacífico cubre al 88% de la población y a la mayoría de los sistemas productivos, con una dotación estimada de apenas 5.200 m³/hab/año (PND 2013-2017).

La cuenca más importante en extensión es la del río Guayas, que representa el 40,4% de la superficie regable del país, seguida de la del río Esmeraldas con el 12,6%. Del total del área regable, apenas 560.000 han estado bajo riego, lo que representa el 30% de la superficie cultivada del país. Sin embargo, la agricultura bajo riego tiene una significación mucho mayor que la de secano, aportando aproximadamente con el 75% del valor de la producción agrícola nacional (Galarraga, 2010).

El territorio nacional se divide en 31 sistemas hidrográficos, conformados por 79 cuencas. Estos sistemas, corresponden, a las dos vertientes hídricas que naciendo en los Andes, drenan hacia el océano Pacífico, en un número de 24 cuencas,

las cuales representan 123.243 Km², con un porcentaje de superficie del territorio nacional de 48,07%; y en un número de 7 hacia la Región Oriental, la cual enmarca un área de 131.802 Km² y que representa el 51,41% del territorio nacional. La superficie insular aleadaña al continente es de 1.325 Km², que representa el 0.52% del territorio nacional (Galarraga, 2010).

Entre los problemas más relevantes detectados en el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo (2013-2017) sobre el recurso hídrico, se podría mencionar el referente a la dependencia de la población del sector andino, sobre los ecosistemas de páramo como reservorio de agua.

También en este mismo documento, se hace referencia a la falta de calidad que posee el recurso agua, debido a la contaminación de las fuentes hídricas y cursos fluviales, por medio de agroquímicos, aguas residuales entre otros. Según datos del INEC, que son tomados en el PNBV, se manifiesta que el 46% de las familias desecha las aguas servidas de manera inadecuada (PND 2013-2017).

El consumo anual de agua en el país, se estima en 9 700 Hm³., el riego usa el 82%; uso doméstico el 12,3% y uso industrial con el 5,6%. En el Ecuador la cobertura de agua potable es de aproximadamente el 67%, con una calidad de servicio aceptable del 51%. La cobertura de alcantarillado alcanza aproximadamente el 57%, con una eficiencia del 74%.; y, apenas un 8% de las aguas servidas, recibe algún tratamiento antes de ser

descargadas a los cuerpos receptores, la mayor parte mediante lagunas de oxidación (Morales, 2014, p.454).

El destino del uso de agua en el Ecuador es muy variado, pues va desde el riego, hasta grandes instalaciones hidroeléctricas. Es así que, en los últimos años se ha construido y potenciado centrales hidroeléctricas con el fin de generar energía renovable de manera eficiente y sustentable.

3.1.3.1. La Ley de Aguas

Ley de aguas es un nombre genérico para la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, usos y aprovechamiento del agua, la misma que se encuentra en vigencia desde el año 2014, aunque en la actualidad se está analizando su reforma. Este cuerpo legal tiene como objeto garantizar el derecho humano al agua, así como regular y controlar la gestión, preservación, restauración de los recursos hídricos.

El agua al tenor de este cuerpo legal, es considerado patrimonio nacional y sector estratégico del Estado. Al ser considerado patrimonio y sector estratégico, la ley determina la prohibición de privatizar este recurso, considerando la trascendencia que tiene para la vida, la economía y el ambiente. Al mismo tiempo, se garantiza que la gestión del agua debe ser pública o comunitaria. Sin embargo, es menester recalcar que se puede permitir la participación del sector privado en el desarrollo de subprocesos en la administración del servicio público,

cuando las autoridades a cargo no tengan las condiciones necesarias para hacerlo.

La regulación del sistema hídrico en el Ecuador se desarrolla desde un ámbito de gestión integrada, con enfoque ecosistémico y por cuencas hidrográficas. En búsqueda de la regulación institucional y la gestión de los recursos hídricos, se evidencia la creación y el funcionamiento del Sistema Nacional Estratégico del Agua, el cual, de la mano de un ente técnico administrativo denominado Agencia de Regulación y Control del Agua, como su nombre lo indica, regulan y controlan la gestión integral de los recursos hídricos.

En el entorno garantista que enmarca la norma regulatoria, la participación ciudadana es fundamental en los procesos de planificación y gestión del manejo de los recursos hídricos, ya sea a través del Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua en el ámbito de los recursos hídricos en general, o el Consejo de Cuencas Hídricas en su ámbito de competencia. En los procesos de planificación, la participación ciudadana y técnica deben centrar sus esfuerzos en la construcción de planes nacionales de recursos hídricos y de gestión integral de recursos hídricos.

Sobre la participación de la ciudadanía en los procesos de planeación, como de gestión, un aspecto novedoso de la regulación hídrica en el Ecuador es la inclusión de la gestión pública y comunitaria del agua, la cual es realizada por las comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades

y juntas de organizaciones de usuarios del servicio, juntas de agua potable y juntas de riego. En este mismo sentido se garantiza la consulta previa a los miembros de las diferentes organizaciones, sobre la gestión integrada de los recursos hídricos en asuntos en los que se puedan ver afectados sus intereses. Los colectivos de comunas, comunidades, pueblo y nacionalidades son poseedores de derechos colectivos sobre el agua, que ejercen a través de la participación en la conservación del agua; del uso, usufructo y gestión comunitaria del agua; y, a través de las prácticas tradicionales de manejo del agua.

La normativa regulatoria garantiza el uso, el cual está relacionado con el consumo humano y riego que garantice la soberanía alimentaria, conservación del caudal ecológico y los destinados a actividades productivas. También garantiza su aprovechamiento para el riego, producción agropecuaria, acuicultura y agro industria de exportación, actividades turísticas, generación de hidroelectricidad y energía hidrotérmica y otras actividades productivas. En el caso de su uso y aprovechamiento, se pretende asegurar el derecho de exigibilidad de este recurso en cantidades adecuadas y tarifas mínimas que deben ser fijadas de conformidad con las normas y directrices nacionales e internacionales.

Las tarifas tanto para el uso como para el aprovechamiento del agua, deben ser fijadas tomando en consideración los principios solidaridad, equidad, sostenibilidad y periodicidad.

En el contexto sancionador, existen multas y sanciones ante la comisión de infracciones. Las infracciones son consideradas de acuerdo a su magnitud e impacto. Entre otras infracciones contempladas en la normativa se pueden citar: la provocación de anegamiento de terrenos de terceros y caminos públicos, cuando la responsabilidad sea del usuario; la modificación sin autorización del entorno de las fuentes de agua con las que se provee el consumo humano o riego, la modificación de las riberas y lechos de los cursos y cuerpos de agua, sin contar con la autorización de la autoridad competente; entre otros. Las infracciones cometidas serán sancionadas bajo tres parámetros puntuales: multas, suspensión de la autorización de uso y aprovechamiento productivo del agua y cancelación de la autorización de uso y aprovechamiento productivo del agua. En casos en que sea necesario se dispondrá la remediación necesaria del daño ocasionado.

Por último, es importante señalar que se pretende descentralizar la gestión hídrica a través de la transferencia de competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, en lo concerniente a la planificación, construcción, operación y mantenimiento de los sistemas de riego y drenaje de acuerdo a las políticas nacionales y lineamientos de planificación, y parámetros técnicos definidos por la Autoridad Única del Agua.

Esta ley, aprobada en el 2014 y que está a las puertas de ser reformada, como se mencionó anteriormente, ha tenido muchas observaciones y críticas, planteadas desde diversos sectores de la sociedad ecuatoriana, pues

consideran que se toma atribuciones que van en contra de la constitución. Morales (2014) manifiesta, por ejemplo, que la Ley de Recursos Hídricos no debería regular, entre otros aspectos, la gestión de los servicios públicos del agua potable y de saneamiento, por cuanto la rectoría, control y administración de estos recursos les compete a otras instancias de carácter público. Caso similar se menciona en la competencia para fijar tasas por la prestación de los servicios públicos del agua potable, que según el autor citado anteriormente, les compete a los municipios a través de la creación de ordenanzas. El sector indígena a través la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), es el grupo social que más expresa su inconformidad con la aplicación de esta norma legal, argumentando que esta ley, no demuestra el mecanismo de desconcentración y de desprivatización del agua, así como, su redistribución (El Telégrafo, 2014).

Con base en lo expuesto, podrían plantearse algunas preguntas a propósito de la regulación ambiental en el sector hídrico del Ecuador: ¿Son estas políticas regulatorias útiles, versátiles y adecuadas para contribuir a la transformación social y económica de los sectores involucrados? ¿En qué medida los procesos de participación ciudadana podrían generar mejores resultados en la conservación, protección y remediación de las cuencas hídricas?

4. CONCLUSIONES

El Estado Ecuatoriano, a través de este cuerpo regulatorio, pretende diseñar políticas sociales que garanticen una adecuada convivencia entre la naturaleza y sus habitantes. Se busca la inclusión de los actores en los procesos de planificación y gestión de los recursos hídricos con el fin de conservar y remediar las cuencas hídricas. Por otro lado, se podría considerar que el alcance de la normativa es demasiado amplio, y no debería regular ciertas instancias que son competencia de otras instancias públicas como lo son los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

REFERENCIAS

Albi, Emilio, González-Páramo, José, Zubiri, Ignacio (2000),
Economía Pública I, Ariel, Barcelona.

Donna, Sebastián (2016), Pigou y la solución a la contaminación como externalidad negativa.

Flórez Jorge, (2009), La función reguladora del Estado: ¿qué regular y por qué? Conceptualización y el caso de Colombia. Borradores Departamento de Economía.

Foladori G., et al, (2005), ¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable. Universidad Autónoma de Zacatecas

Gago, A., Lavandeira, X., & Picos, F. (2004). La Imposición Ambiental Autonómica. Retrieved from <http://webs.uvigo.es/xavier/research.html>

Galárraga, Remigio, (2010), Estado y gestión de los recursos hídricos en el Ecuador.

Galperin, Carlos. Revista Libertades n°23. Año XII octubre de 1995.

Galperin, Carlos. (1998), Economía y Medio Ambiente en Países en Desarrollo: Instrumentos no tradicionales de Política Ambiental para la Contaminación de Aguas Superficiales. Publicado en Anales de la XXXI-II Reunión de la Asociación Argentina de Economía Política, Cdrom,

- García, Tania (2011), *La internalización de las externalidades ambientales: técnicas y opciones para el diseño de políticas públicas ambientales*, Cuadernos Críticos del Derecho.
- Joskow Paul, Noll Roger (1999), *Regulación Económica, Desregulación y Reforma Regulatoria durante la década de los ochenta*.
- Laffont, J.J. Externalities In: *The New Palgrave Dictionary of Economics. Second Edition*. Eds. Steven N. Durlauf and Lawrence E. Blume. Palgrave Macmillan, 2008.
- Mendezcarlo, Violeta, Medina, Armando (2010), *Las teorías de Pigou y Coase, base para la propuesta de gestión e innovación de un impuesto ambiental en México*. Tatlemoani, Revista Académica de Investigación
- Morales, Luis, (2014), *Algunos criterios sobre la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua*, Foro de los Recursos Hídricos.
- Muñoz, Macarena (2006), *El principio «quien contamina paga» a la luz de la Legislación Medioambiental Chilena*.
- Oleas Julio (1994), *Externalidades y Desarrollo Económico, Cuestiones Económicas*, Banco Central del Ecuador.
- Rodríguez, M. (2004), *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: Evolución, tendencias y principales prácticas*.

Vásquez, Victor (2014), Externalidades y Medioambiente, Revista Iberoamericana de Organización de Empresas y Marketing, n. 1 (diciembre 2014).

Schmalensee J (1979), *The control of natural monopolies*.

Spulber, Daniel F. (1989), *Regulation and Markets*, MIT Press, Cambridge, 708 p.

NORMAS TÉCNICAS Y LEGALES REFERENCIADAS

- Constitución de la República del Ecuador (2008).
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador, SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017 y 2017-2021).
- Código Orgánico del Ambiente (2017).
- Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (2014).

REFLEXIONES FINALES

Los diferentes trabajos presentados en este libro, permiten reiterar una serie de conclusiones generales.

- Se puede establecer que la política regulatoria no es más que la política pública puesta en ejecución, para hacer frente a los desequilibrios macroeconómicos, las fallas del mercado, los excesos de poder en unas pocas manos o la mala redistribución de los ingresos. Con la regulación se pretende solucionar desigualdades, inequidades o injusticias, para tratar de favorecer a ciertos sectores de la sociedad que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad.
- A lo largo de la historia en el Ecuador, todos los gobiernos generaron políticas regulatorias en varias direcciones. A partir de 1950 se introdujeron procesos de cambios institucionales drásticos. El Estado ecuatoriano estableció el marco legal para aplicar un proyecto de modernización con la intervención directa del Estado. Luego del retorno a la democracia en 1979, en el país se han implementado unas 53 reformas tributarias y 13 reformas en el gobierno de Rafael Correa, con el objetivo más importante que es recaudar ingresos.
- Por otro lado, las políticas públicas son procesos de toma de decisión por parte de los individuos y unidades productivas, con el fin de favorecer el crecimiento

económico y bienestar de un país. En el Ecuador, las principales políticas públicas orientadas a reducir las brechas sociales (falta de equidad) se han visto enmarcadas en: educación, salud gratuita, sistema de Seguridad Social, Plan Nacional de Vivienda Social, Programa de Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza e Inclusión Social. También se han aplicado subsidios al gas, gasolina, y electricidad, y finalmente impuestos. Todas estas decisiones han buscado mejorar los niveles de equidad entre la población del país.

- En el sector financiero se debe contar con un marco legal apropiado, que permita regular de manera eficiente la actividad de las instituciones financieras para evitar quiebres, desfalcos o grandes pérdidas. En el caso particular del sector microfinanciero, se debe brindar mayor seguridad, tanto a depositantes como a los beneficiarios de los créditos, buscando la forma en que la administración de las instituciones microfinancieras del Ecuador se desenvuelva de manera eficiente y segura.
- La nueva visión formada por la teoría neoinstitucionalista, establece que las economías que cuentan con sistemas formales y legales apropiados pueden alcanzar mejores desempeños económicos. Esta afirmación se puede aplicar a la economía popular y solidaria, puesto que el Estado ecuatoriano buscó dotar de un marco legal adecuado para su desenvolvimiento. Estas acciones han logrado fortalecer este sector, como lo evidencian los niveles de

crecimiento que tuvo el sector en los años posteriores a la expedición de la Ley de Economía Popular y Solidaria,; la cual, buscaba fortalecer las actividades de Asociaciones, Organizaciones y Cooperativas.

- La regulación que existe en el país para proteger a la biosfera, tiene como finalidad garantizar una adecuada convivencia entre la naturaleza y sus habitantes. Estas normas buscan la inclusión de los actores en los procesos de planificación y gestión de los recursos hídricos con el fin de conservar y remediar las cuencas hídricas. También se puede concluir que la normativa es demasiado amplia. En determinados casos invade competencias que son propias de los gobiernos autónomos descentralizados municipales en el ámbito del cuidado del medio ambiente.

Gestión del Conocimiento y Propiedad Intelectual

Regulación Económica y Políticas Públicas en el Ecuador, un Análisis desde la Academia, se publicó en el mes de julio de 2020 en la Universidad Nacional de Chimborazo.