



**Instituto de Altos
Estudios Nacionales**
La universidad de postgrado del Estado

ESPECIALIZACION EN COOPERACION INTERNACIONAL
PARA EL DESARROLLO

TESINA

**APOYO PRESUPUESTARIO DE LA UNION
EUROPEA AL ECUADOR**

Tutor: Roberto Cogno

Alumna: Alexandra Muñoz

Agosto 2011

AUTORÍA

Quien suscribe, ALEXANDRA ANGÉLICA MUÑOZ SANTAMARÍA, portador/a de la cédula de ciudadanía N° 171057303-9, autor/a de la Tesina APOYO PRESUPUESTARIO DE LA UNION EUROPEA AL ECUADOR; expreso que el presente trabajo de investigación es de mi exclusiva responsabilidad; y que los contenidos que se han desarrollado representan mi criterio y análisis, aplicando los conocimientos y técnicas aprendidas en el transcurso de las cátedras recibidas en la ESPECIALIZACIÓN EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO, cursada en el Instituto de Altos Estudios Nacionales-IAEN, en la ciudad de Quito.

Atentamente,

Alexandra Muñoz Santamaría

AUTORIZACIÓN PARA LA PUBLICACIÓN DE LA TESINA

Yo, ALEXANDRA ANGELICA MUÑOZ SANTAMARIA, con cédula de ciudadanía N° 171057303-9 , autor/a de la Tesina APOYO PRESUPUESTARIO DE LA UNION EUROPEA AL ECUADOR presentada a continuación; autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales –IAEN, a publicar en forma total o parcial, copias de mi trabajo, para ser utilizados por el IAEN.

Atentamente,

Alexandra Muñoz Santamaría

DEDICATORIA

Dedico el presente trabajo académico a mi hijo JJ, razón de mi vida, quien ilumina cada uno de mis días; a mis padres, quienes me enseñaron desde siempre la importancia de fijarnos metas, y de alcanzarlas en base al esfuerzo, la honestidad, la constancia y a la seguridad de saber que siempre habrán nuevos retos.

AGRADECIMIENTO

Preparar y concluir esta tesina ha sido posible gracias a la especial deferencia del Dr. Roberto Cogno, quien me ha dirigido con paciencia y dedicación; así mismo mi gratitud a Paola Lozada, compañera y amiga que con la generosidad que la caracteriza compartió conmigo estudios, libros, y más documentos que fueron útiles para alimentar el contenido de ésta investigación.

RESUMEN

En el ámbito de eficacia de la Ayuda, la Declaración de París, instrumento suscrito por el Ecuador en octubre del 2009, recupera al Estado como actor principal de la política de desarrollo y refuerza la necesidad de establecer relaciones más horizontales entre donantes y países socios, apoyar las estrategias apropiadas localmente, reducir la excesiva proliferación de proyectos.

El apoyo presupuestario general y sectorial, debe contar como base una planificación plurianual, en el caso del Ecuador contamos con el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) y realizar el seguimiento a través de indicadores minuciosamente definidos, elimina sustancialmente la ejecución de los recursos a través de proyectos a fin de evitar una mayor dispersión de los flujos de cooperación en el país, por tanto, es un paso fundamental hacia una cooperación eficiente y eficaz.

La UE solamente ofrece apoyo presupuestario a los países que cumplen con tres criterios de admisibilidad, derivados de los marcos jurídicos que rigen la ayuda de la UE a cada región: i.) unas políticas públicas y una estrategia nacional bien definida (en el caso del apoyo presupuestario sectorial); ii) un marco macroeconómico orientado a la estabilidad; y, iii) un programa confiable y adecuado para mejorar la gestión de las finanzas públicas del país receptor; así todos los desembolsos del país socio y/o donante están condicionados al cumplimiento de estos tres criterios estándar.

En el Ecuador, la Comisión Europea inició a cooperar en modalidad de apoyo presupuestario a partir del 2007, en el marco del Documento de Estrategia para Ecuador 2007-2013. El monto de apoyo presupuestario que entrega a Ecuador como cooperación bilateral es de 137 millones de euros, en los sectores de educación en el marco del PAPDE, “Programa de Apoyo al Plan Decenal de Educación”, y economía popular y solidaria a través de PASES “Programa de Apoyo al Sistema Económico Solidario y Sostenible”.

Tabla de contenido

AUTORÍA	2
AUTORIZACIÓN PARA LA PUBLICACIÓN DE LA TESINA	3
DEDICATORIA	4
AGRADECIMIENTO	5
RESUMEN	6
"APOYO PRESUPUESTARIO DE LA UNION EUROPEA AL ECUADOR"	9
INTRODUCCIÓN:	9
CAPITULO I.....	15
1. La Unión Europea y el Apoyo Presupuestario	15
1.1 Miembros:	15
1.2 Políticas de Desarrollo y ayuda exterior de la Unión Europea.....	16
1.3 Apoyo Presupuestario	20
1.3.1 Apoyo Presupuestario General.....	23
1.3.2 Apoyo Presupuestario Sectorial	24
1.4 Beneficios del Apoyo Presupuestario:	25
1.5 Criterios de Elegibilidad del Apoyo Presupuestario:.....	26
1.6 Principales estrategias del Apoyo Presupuestario.....	27
CAPITULO II.....	29
2. Cooperación de la Unión Europea hacia el Ecuador.....	29
2.1. Información histórica del apoyo de la Unión Europea en el Ecuador.....	29
2.2 Relación Unión Europea con el Ecuador. – Diferentes Modalidades de Cooperación	31
2.3 Análisis de la Situación Actual del apoyo presupuestario de la UE en el Ecuador.....	33
2.4 El Programa Nacional Indicativo (PIN).....	35
2.4.1 Eje Social :.....	36
Que es el PAPDE.....	37
Desembolsos PAPDE I.....	39
Políticas del PAPDE I:	39
Logros Política (4)	40

Logros Política (6)	42
Logros Política (7)	44
PAPDE II (Por firmarse Convenio de Negociación)	45
2.4.2 Eje Económico PASES.-	45
Objetivo del PASES	46
Políticas 47	
Componentes del PASES:	48
Desembolsos:.....	49
CAPITULO III.....	50
3. Conclusiones y Recomendaciones	50
3.1 Conclusiones.....	50
3.2 Recomendaciones	52
GLOSARIO	56
BIBLIOGRAFIA.....	57

"APOYO PRESUPUESTARIO DE LA UNION EUROPEA AL ECUADOR"

INTRODUCCIÓN:

La Comunidad Internacional de Desarrollo (CID) firmó e hizo extensivo los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los mismos que son elementos importantes del debate en torno a la lucha contra la pobreza; de esta forma la Comunidad Internacional de Desarrollo asumió el compromiso de hacer realidad el derecho de todos y todas a la seguridad social, erradicación de la pobreza, la educación primaria universal, la igualdad entre los géneros, la mortalidad infantil y materna, el avance del VIH/sida y el sustento del medio ambiente.

Desde la década de los 90" aproximadamente aumenta la apreciación de que el problema radica principalmente en que las modalidades de apoyo son poco adecuadas y eficaces; en este sentido, se discute sobre la eficacia de la ayuda la misma que debe ser suministrada de manera que fomente la armonía, la alineación y la apropiación de los gobiernos receptores.

Los organismos de apoyo ofrecieron entregar asistencia para financiar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): los países donantes prometieron cumplir la meta de 0,7% del ingreso nacional bruto destinado a la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) y el G8 prometió duplicar la ayuda a África para el 2010; sin embargo esto no se ha venido cumpliendo lo que ubica a los ODM en peligro de realización.

Adicionalmente, los organismos que otorgan asistencia ofrecieron entregar ayuda más eficaz en la Declaración del Milenio (2000), la Conferencia de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo (2002), la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005), la Cumbre Mundial realizado en la sede ONU Nueva York (2005), ACCRA (2008) y en este instante se preparan para

dar inicio al Cuarto Foro de Alto Nivel a desarrollarse del 29 de noviembre al 01 de diciembre 2011 en Busan República de Corea.

En este sentido, es importante recordar los acuerdos establecidos en la Declaración de París (2005), Accra 2008 y las propuestas para el Foro de Busan 2011; revisemos sus objetivos, compromisos y propuestas.

La **Declaración de París** fue acordada el 2 de marzo del 2005, y según el criterio emitido por la **Dra. Julia Flores y el Dr. Achim Engelhardt**, *“Eficacia es la palabra clave que define la prometedora “Declaración de París”, la declaración presenta metas claras para mejorar la eficacia de la ayuda al desarrollo a través de la apropiación, armonización, alineación - resultados y mutua responsabilidad. No obstante quedan muchas dudas por aclarar con respecto al proceso de implementación de la misma”*¹

Estos compromisos se materializan en acciones concretas dirigidas a superar las debilidades institucionales de los países receptores, la insuficiente delegación de autoridad a los actores, la insuficiente integración de programas e iniciativas globales en áreas críticas (VIH/SIDA), la corrupción y falta de transparencia.

Como compromisos de la cooperación y para poder mejorar la eficacia de la ayuda al desarrollo en dicha Declaratoria, se ha considerado como temas relevantes los siguientes:

Apropiación: Los países en desarrollo ejercerán un liderazgo efectivo sobre sus políticas y estrategias de desarrollo, y coordinarán acciones para el desarrollo;

Alineación: Los países donantes basarán su apoyo en las estrategias de desarrollo, las instituciones y los procedimientos de los países receptores;

¹www. Foroaod.org ,pag 1, Julia Flores y Dr. Achim Engelhardt, Foro ayuda oficial al desarrollo.

Armonización: Los países donantes trabajarán de forma que sus acciones sean más armónicas, transparentes y colectivamente efectivas;

Gestión por Resultados: Todos los países gestionarán sus recursos y mejorarán el proceso de toma de decisiones para el logro de resultados; y,

Rendición de cuentas mutua: Los países donantes y los países en desarrollo se comprometen a que rendirán cuentas mutuas en torno a los resultados de desarrollo.

La Declaratoria se convirtió en prometedora pero definitivamente su éxito está basado en muchas asunciones, el papel de las ONGs y de la sociedad civil no fue formalizado así como tampoco fueron establecidos pautas sobre su participación.

Ante lo cual, es necesario enfatizar dos aspectos. El primero de tipo político o institucional, es decir, la Declaración de París de 2005 significa un giro en la práctica de la ayuda al desarrollo que trata de superar la imposición al país receptor y la duplicidad de acciones en favor de una responsabilidad compartida, con un mayor papel para los países receptores, y la búsqueda de la eficacia de la ayuda. El segundo es de tipo práctico y que traduce el nuevo compromiso en un conjunto de indicadores a lograr.

Cabe también recalcar que la “Declaración de París” muestra algunas limitaciones ya que solo se concentra en medir la eficacia de la ayuda al desarrollo y no toma en cuenta medidas para la efectividad o el impacto de la ayuda. En este sentido, la Declaración de París de 2005 sobre la Eficacia de la Ayuda hace avanzar hacia la mejora de la ayuda internacional pero no va lo suficientemente lejos de lo que se hubiese esperado; la Declaración está limitada por la falta de colocar los derechos humanos y la justicia en el corazón del desarrollo. No logra corregir el desequilibrio de poder entre donantes y receptores y que tiene unos objetivos débiles.

Las preocupaciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) incluyen, entre otras, los temas de gobernanza y rendición de cuentas, apropiación, entrega efectiva de ayuda, ayuda atada y condicionalidad, y al mismo tiempo asegurar que los temas centrales sobre equidad de género, derechos humanos y solidaridad en la arquitectura de la ayuda se traten de forma seria y responsable.

Con todo lo expuesto, y con el fin de analizar que se ha conseguido de los compromisos planteados en la Declaración de París, se concentra la necesidad de establecer el Tercer Foro de Alto Nivel, el mismo que se efectuó en ACCRA.

La **Declaración ACCRA 2008** fue suscrita en Ghana el 4 de septiembre del 2008 con *“los ministros de los países en desarrollo y los países donantes responsables de la promoción del desarrollo, junto con los directores de instituciones multilaterales y bilaterales de desarrollo, con el objetivo de acelerar y profundizar la aplicación de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2 de marzo de 2005).”*²

En el Foro de Alto Nivel de Accra se pretende reconocer la centralidad de la reducción de la pobreza, de la igualdad y del respeto a los derechos humanos; poner fin a todas las condicionantes políticas impuestas por los donantes, así como también la necesidad de que los donantes deben apoyar reformas para que los sistemas de compras públicas sean más responsables (accountable) y no más liberalizados.

La fase de evaluación presentada en el Foro de Alto Nivel de Accra en 2008, se enfocó en cómo mejorar la implementación de la Declaración de París, ya

²Edgardo Lovera R. published this 02 / 15 / 2008

que todavía era demasiado pronto para ofrecer conclusiones definitivas sobre la eficacia de la ayuda.

Propuestas Busan 2011.-En el período de octubre a diciembre del 2010, fue ejecutado un cuestionario en línea con cerca 163 individuos representantes de gobiernos, donantes y participantes no estatales de países en desarrollo con más de 60 países en desarrollo, todos ellos revelan sus expectativas para el Foro de Busan. La encuesta fue diseñada y gestionada por la OCDE en asociación con el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo³.

Varios de los encuestados opinaron que el Foro de Busan debería mantenerse enfocado en los compromisos de la Declaración de París y del Programa de Acción de Accra, enfatizando la exigencia de ayuda de calidad. Los funcionarios gubernamentales de los países socios, en particular, manifestaron la necesidad de delimitar responsabilidades y exigir acciones para implementar los compromisos ya existentes. Se destacó también, por parte de algunos, la importancia de mantener un monitoreo continuo.

Temas prioritarios para el IV Foro de Busan:

- Alineamiento a las políticas y estrategias
- Desarrollo de capacidades
- Gestión orientada a los resultados
- Transparencia de la ayuda
- Utilización de los sistemas nacionales
- Responsabilidad mutua
- Responsabilidad doméstica

³Página Oficial 4to Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda Busan / Corea, www.aideffectiveness.org

- Reducción de los costos de transacción
- Fragmentación de la ayuda
- Condicionalidad
- Previsibilidad a mediano plazo
- División del trabajo a nivel nacional
- Desvinculación de la ayuda
- División del trabajo a nivel internacional
- Inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de desarrollo
- Papel de los órganos legislativos (calidad de la ayuda / resultados)
- Entorno favorable para actividades de las organizaciones de la sociedad civil

En conclusión, el Foro de Busán pretende revisar si se han cumplido los compromisos adquiridos en París y en Accra, centrándose en establecer las ventajas concretas de aumentar la eficacia de la ayuda. La meta importante es saber cuál ha sido el impacto de la eficacia de la ayuda respecto a la reducción de la pobreza y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Todo esto constituye una fuente de referencia de gran valor de cara al Foro de Alto Nivel de Busán.⁴

En este trabajo enfocaremos al apoyo presupuestario como una modalidad que ayuda a la eficacia de la cooperación.

⁴Página Oficial 4to Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda Busan / Corea, www.aideffectiveness.org

CAPITULO I

1. La Unión Europea y el Apoyo Presupuestario

1.1 Miembros:

La Unión Europea (UE) es una comunidad política de Derecho constituida en régimen de organización internacional, nacida para propiciar y acoger la integración y gobernanza en común de los pueblos y de los Estados en Europa; conformada por 27 países europeos: Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia y Reino Unido, que suman alrededor de 490 millones de habitantes.

La UE se fundó después de la Segunda Guerra Mundial. Sus objetivos principales es apoyar e impulsar la cooperación económica, debido a que los países que comercian entre sí se hacen económicamente interdependientes, con lo que se evitan posibles conflictos.

La Unión Europea (UE) ha contribuido a elevar el nivel de vida de los europeos, ha creado una moneda única y ahora está construyendo progresivamente un mercado único en el que personas, bienes, servicios y capital circulan entre Estados miembros con la misma libertad que si lo hicieran dentro de un mismo país.

La UE es la mayor potencia comercial mundial y el mayor donante de ayuda al mundo en desarrollo.

La Unión Europea promueve sus valores en el mundo contribuyendo a:

- la paz y la seguridad,
- el desarrollo sostenible de la Tierra,
- la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos,

- el comercio libre y justo,
- la erradicación de la pobreza,
- la defensa de los derechos humanos,
- el respeto del Derecho Internacional y la mejora del mismo tal como se define, en especial, en la Carta de las Naciones Unidas.

1.2 Políticas de Desarrollo y ayuda exterior de la Unión Europea

La Unión Europea tiene el compromiso de mantener las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en ese sentido, anunció la iniciativa a favor de la realización de los ODM con una dotación de 1.000 millones de euros⁵, con el fin de intensificar la asistencia a sus socios en los países de África-Caribe.Pacífico (ACP) para ayudarle a alcanzar los ODM, y en especial a los más atrasados de entre ellos.

El Tratado de Lisboa exige a la Unión Europea que tenga en cuenta en todas sus políticas los objetivos de la cooperación para el desarrollo. La Comisión publicó en abril un programa de trabajo para el periodo 2010-2013⁶ que abordaba la coherencia de las políticas en favor del desarrollo. El objetivo es intensificar la coherencia entre la ayuda al desarrollo y otras políticas de la UE con repercusiones en las relaciones exteriores, como el comercio, la fiscalidad y las finanzas, la seguridad alimentaria, el cambio climático, y las migraciones y la seguridad.

La Comisión Europea ha adoptado varias iniciativas con el fin de mejorar sus políticas de desarrollo, que han consistido principalmente en organizar consultas públicas sobre la función que puede desempeñar la ayuda de la UE

⁵Informe Anual 2011 sobre las políticas de desarrollo ayuda exterior de la Unión Europea y su aplicación en 2011.

⁶Informe Anual 2011 sobre las políticas de desarrollo ayuda exterior de la Unión Europea y su aplicación en 2011.

en favor del crecimiento integrador y el desarrollo sostenible, así como sobre la función de los instrumentos financieros exteriores de la UE. El objetivo ha sido recabar ideas y puntos de vista sobre una amplia gama de preguntas como el valor añadido de la intervención financiera de la Unión Europea (UE) en algunos ámbitos, la elección de nuevas formas de cooperación con los países asociados y de mecanismos de distribución, así como la eficacia, el impacto y la visibilidad de la ayuda exterior de la UE.

La Comisión también lanzó una consulta sobre el recurso a la ayuda presupuestaria como instrumento de ayuda de la Unión Europea (UE). Esta consulta tiene por objetivo sacar las enseñanzas oportunas de más de diez años de ayuda presupuestaria y recabar opiniones y pruebas tanto sobre las posibilidades que ofrece este instrumento como sobre los medios para mejorar la calidad, la relación coste / eficacia y el impacto del mismo.

El apoyo presupuestario es un mecanismo que garantiza la transferencia de fondos al Presupuesto General del Estado del país beneficiario siempre que se respeten las condiciones exigidas para los pagos. En 2010, el apoyo presupuestario representó el 24 % (1 800 millones EUR) del total de los compromisos del presupuesto de la UE⁷. Se distingue el apoyo presupuestario general por medio del cual la Unión Europea ayuda a la aplicación de una estrategia de desarrollo nacional del apoyo presupuestario sectorial, que sirve de instrumento para el apoyo financiero de la UE al país asociado en un sector determinado.

La Comisión Europea propone diez acciones de gran impacto para mejorar la eficacia de la ayuda, a través de tres prioridades: reparto de las tareas, utilización de los sistemas del país y cooperación técnica mejorada.

⁷Informe Anual 2011 sobre las políticas de desarrollo ayuda exterior de la Unión Europea y su aplicación en 2011.

En 2010, la Comisión concedió 495 millones de euros a África en el marco de programas de apoyo presupuestario para la reducción de la pobreza manteniendo presente la ejecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁸

La Unión Europea (UE) realiza un papel importante en sectores como la gobernanza democrática, la justicia, la reforma del sector de la seguridad, las infraestructuras, la gestión de las finanzas públicas y el desarrollo rural.

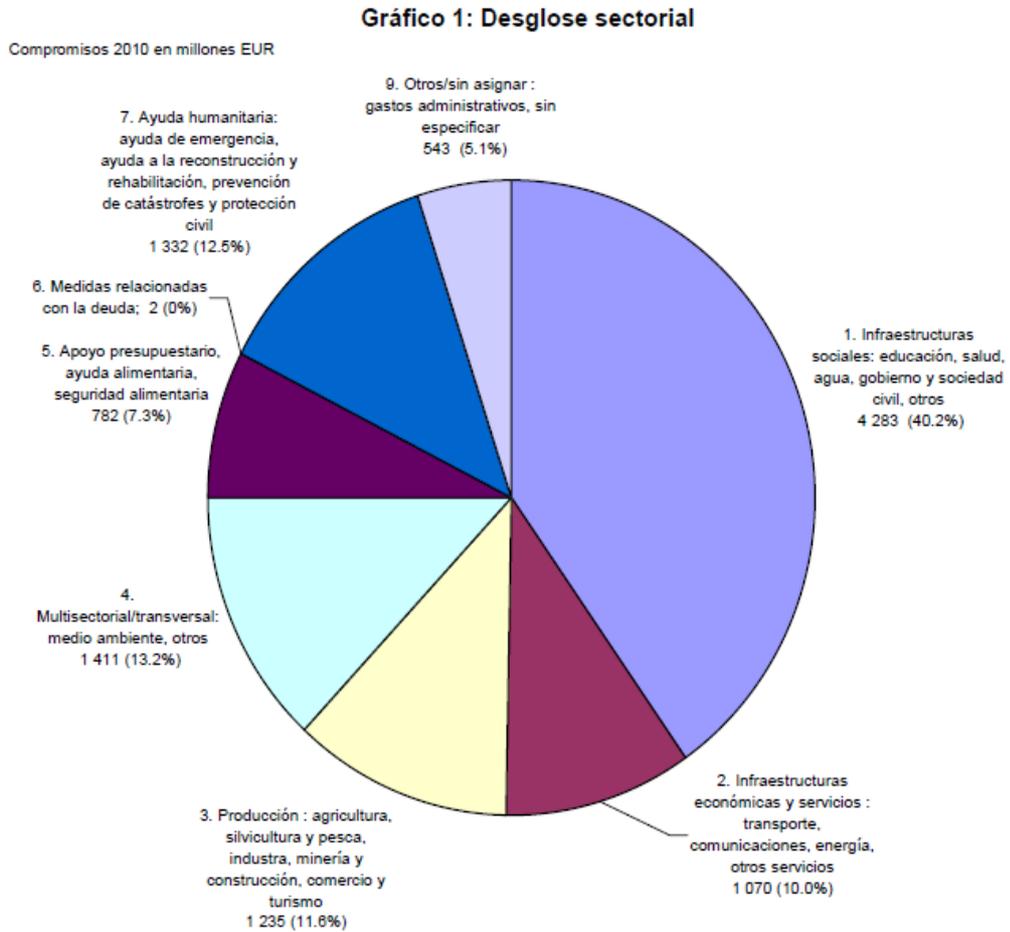
En Madrid se celebró la Cumbre Anual de la Unión Europea con América Latina y el Caribe; después de casi seis años de interrupción se retoman las negociaciones de un acuerdo de asociación entre la Unión Europea (UE) y MERCOSUR, en la misma se fijaron un calendario y varias rondas de negociación que se llevan a cabo en este año.

El 40% de la población en América Latina vive en condiciones de pobreza. En 2010, la Comisión adoptó 24 acciones en América Latina por un valor de 356 millones de euros. Los ámbitos en la cual intervendrán en forma significativa son: la lucha contra la pobreza, la cohesión nacional, el conocimiento y comprensión mutuos, el desarrollo sostenible, la lucha contra la droga, el comercio y el sector privado.

Los recursos de Ayuda a los Objetivos de Desarrollo que han sido gestionados por la Unión Europea, desglosado sectorialmente, es el siguiente:

⁸Informe Anual 2011 sobre las políticas de desarrollo ayuda exterior de la Unión Europea y su aplicación en 2011.

Recursos AOD gestionados por la Unión Europea/Desglose Sectorial

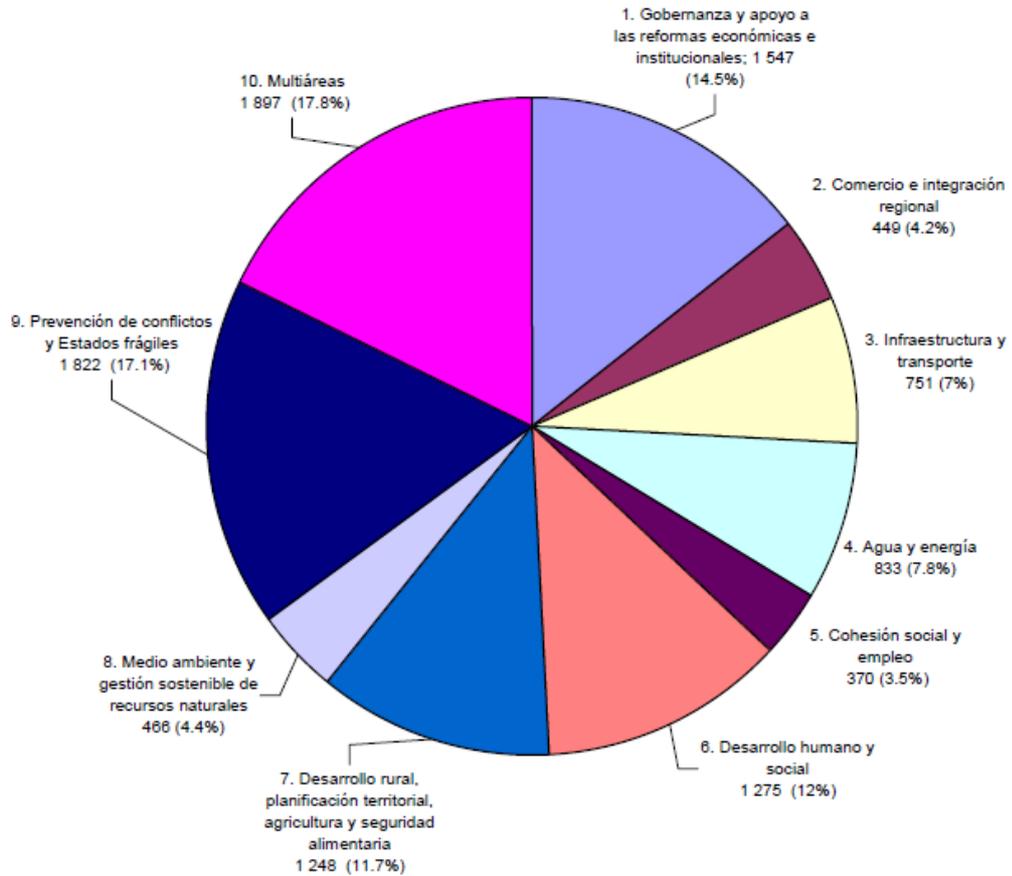


Fuente: Informe anual 2011 sobre las políticas de desarrollo y ayuda exterior de la Unión Europea y su aplicación en 2011

Adicionalmente, los recursos AOD gestionados por la Unión Europea, dividida en las diferentes áreas de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea:

Gráfico 2: Consenso Europeo: Áreas de la cooperación al desarrollo de la UE

Compromisos 2010 en millones EUR



Fuente: Informe anual 2011 sobre las políticas de desarrollo y ayuda exterior de la Unión Europea y su aplicación en 2011

1.3 Apoyo Presupuestario

La Unión Europea (UE) orienta sus esfuerzos a conseguir eficacia en la ayuda, la misma se refleja en el Consenso Europeo sobre Desarrollo realizada el 20 de diciembre del 2005, este consenso define, por primera vez en cincuenta años de cooperación, el contexto de principios comunes en el que la UE y sus

Estados miembros aplicarán sus respectivas políticas de desarrollo con un espíritu de complementariedad.

La calidad de la ayuda es de vital importancia para la Comisión Europea y la misma se controla con los objetivos concretos acordados a nivel internacional como la Declaración de París (2005) y el Programa de Acción de Accra (2008).

La Declaración de París (2005) y el Programa de Acción de Accra (2008) se basan en los principios de: apropiación, alineación, armonización, resultados y mutua responsabilidad.

La Declaración de París (2005) presenta un enfoque práctico, orientado a la aplicación de una acción u hoja de ruta para mejorar la eficacia de la ayuda y su consecuente impacto en el desarrollo; el Programa de Acción de Accra (2008) en cambio se encuentra diseñado para fortalecer y profundizar la aplicación de la Declaración de París, ésta realiza un balance de los resultados y establece la agenda para el avance hacia los objetivos planteados en París.

La discusión sobre la eficacia de la ayuda generó el consenso de que la misma se debe entregar de forma tal que fomente la armonización, la alineación y la apropiación de los países receptores.

En este contexto, un instrumento de ayuda que ocupa un lugar destacado es el “apoyo presupuestario”.

Se lo define como la entrega directa de recursos por parte del país socio hacia el Presupuesto General de la Nación del país receptor.

No está vinculado a actividades de proyectos concretos, aunque puede ir acompañado de asistencia técnica y el fortalecimiento de la capacidad. Este apoyo presupuestario está directamente armonizado con las iniciativas gubernamentales, como las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP), e

incide especialmente en el desarrollo de procesos subyacentes eficaces, tales como la gestión macroeconómica y presupuestaria y el buen gobierno.⁹.

El apoyo presupuestario forma parte de un conjunto de medidas y estrategias de cooperación a favor de un país.

El apoyo presupuestario se ha convertido en un elemento cada vez más fuerte e importante del programa para la eficacia de la ayuda de la Unión Europea.

“...Entre 2003 y 2009, los compromisos de apoyo presupuestario ascendieron a más de 13.000 millones de euros (alrededor del 25% de todos los compromisos en el mismo periodo)...”¹⁰.

En general, el apoyo presupuestario es especialmente adecuado para aquellos países que dependen en gran medida de la ayuda, excepto para los países de renta media; que cuenten con una gestión macroeconómica y una política sectorial relativamente buena y, a la vez que dispongan de una correcta gestión presupuestaria y de finanzas públicas.

La ejecución del apoyo presupuestario es monitoreado por matrices de indicadores que toman en cuenta la diversidad de los impactos posibles, orientados básicamente a la consecución de las metas esenciales y estrategias de un Plan Nacional de Desarrollo, en el caso Ecuador del Plan Nacional para el Buen Vivir.

El apoyo presupuestario abarca tanto el apoyo presupuestario general, el mismo proporciona fondos para el presupuesto general de un país, y; el sectorial destinado a cumplir objetivos de un sector o sectores individuales y todas las condicionalidades están concentradas en esos sectores.

⁹Véase DFID (2004^a); e IDD y asociados, Evaluation of General Budget Support: Inception REport, Birmingham, Reino Unido: University Brimingham, International Development (IDD), 2005 Disponible en: <http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/performance/files/evd2-inception-report.pdf>

¹⁰Consulta pública de la Comisión Europea en la República del Ecuador, Pág. 2

El elemento más característico del apoyo presupuestario es la fuerte atención que presta a la gestión financiera pública; esto surge directamente de la preocupación acerca de los recursos confiados a los sistemas nacionales de gestión financiera pública y, más fundamentalmente del papel que le compete al presupuesto como nexo esencial entre las políticas públicas del Estado y su aplicación.

1.3.1 Apoyo Presupuestario General

El apoyo presupuestario consiste en la ayuda a los presupuestos públicos de un país, la misma no se halla vinculada a proyectos específicos.

Los recursos son utilizados a través del sistema de gestión financiera del propio Estado (Presupuesto General de la Nación), y está específicamente dirigido a apoyar políticas públicas del país receptor.

Los Gobiernos para obtener estos recursos provenientes bajo la modalidad de apoyo presupuestario, deben ser capaces de mantener una disciplina económica y el control del gasto público, y debe existir un alto grado de confianza entre el gobierno y sus socios.

Los recursos del apoyo presupuestario aunque no está asignado a gastos específicos, si forma parte de un entendimiento más amplio acerca de cómo se utilizarán los recursos del Estado.

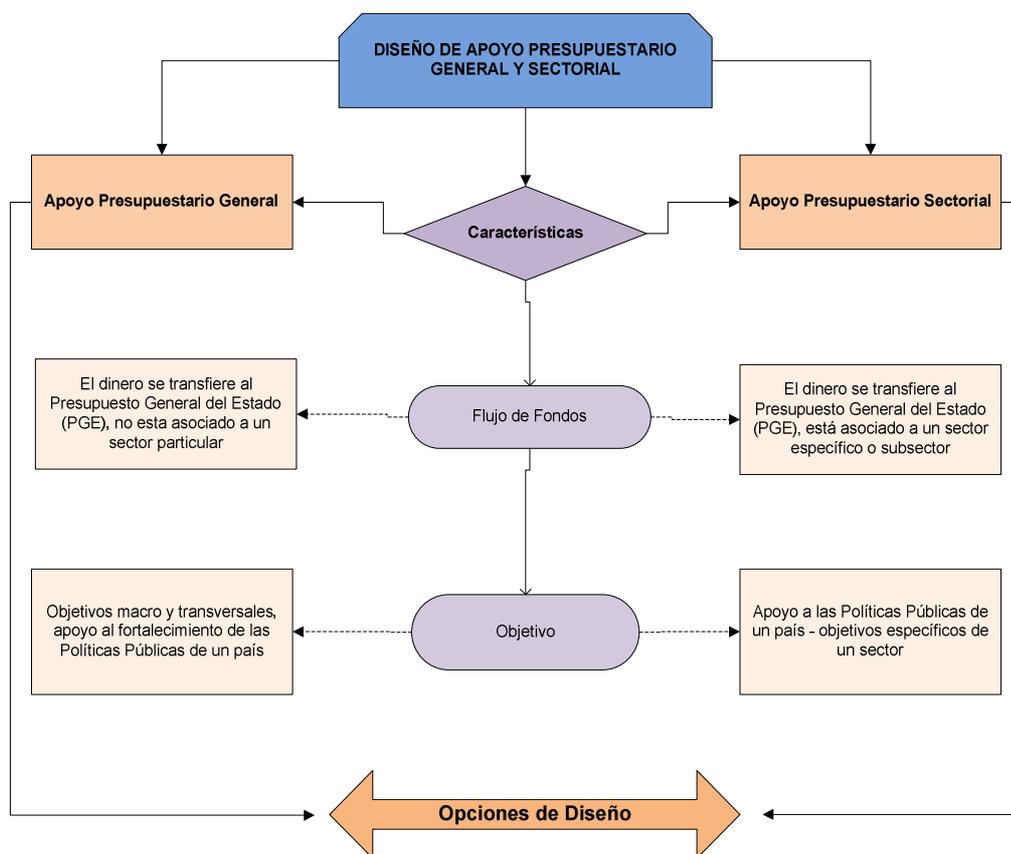
El apoyo presupuestario general se encuentra acompañado de: condiciones para otorgar la financiación, los procedimientos para el diálogo entre el Gobierno y los donantes, los esfuerzos de los donantes para armonizar la ayuda y alinearla al fortalecimiento de las políticas públicas del país receptor.

1.3.2 Apoyo Presupuestario Sectorial

El apoyo presupuestario sectorial se distingue del apoyo presupuestario general porque el primero se concentra en un sector o sectores individuales y todas las condicionalidades están relacionadas con estos sectores. Los fondos o recursos son asignados específicamente al sector.

También se podría decir que el apoyo presupuestario se refiere a programas dentro de un sector, estos programas son debidamente coordinados por el gobierno y, los fondos se complementan dentro del Presupuesto General del Estado, el objetivo evitar duplicaciones de esfuerzos y reducción de la burocracia.

El apoyo presupuestario sectorial, implica un alineamiento con el sistema y las políticas públicas de un país, pues se trata de un aporte directo al Presupuesto General del Estado y es una expresión fehaciente de una confianza mutua y evolución de la cooperación.



Fuente: Apoyo Presupuestario, Carter Rebecca, Lister, Stephen, pags. 2 y 3 elaborado por Alexandra Muñoz

1.4 Beneficios del Apoyo Presupuestario:

El apoyo presupuestario es considerado por muchos como un mecanismo eficaz de ayuda, goza de muchos beneficios entre ellos el fortalecimiento de las políticas públicas de un país, este apoyo está concebido para superar las deficiencias de los planteamientos tradicionales de los proyectos (costes elevados de las transacciones y sistemas paralelos fragmentados). Entre los beneficios más importantes del apoyo presupuestario citaremos los siguientes:

- “Alineamiento con las políticas nacionales, instrumentos y normas de gestión pública
- Mayor apropiación de la cooperación por parte del Estado

- Armonización con otros entes cooperantes
- Mayor eficacia en el uso de recursos, bajo una visión de reducción de la pobreza
- Reforzamiento de las capacidades e institucionalidad del Estado
- Monitoreo mediante un diálogo amplio y compartido por todos los actores (mejoramiento de los mecanismos de rendición de cuentas)
- Mayor potencial de impacto y sostenibilidad por apoyar a programas nacionales con orientación a resultados
- Costos de transacción reducidos

1.5 Criterios de Elegibilidad del Apoyo Presupuestario:

La Comisión Europea ha venido favoreciendo la modalidad de apoyo presupuestario tras considerarla como innovadora, ya que la misma impulsa el liderazgo de los países receptores; pero no todos los países pueden acceder al apoyo presupuestario, debido a que los mismos deben cumplir con ciertos criterios de elegibilidad que son definidos por los Donantes; entre otros los siguientes:

- Existencia de una política nacional o sectorial definida y adoptada
- Apreciación de la situación macroeconómica (procesos de reforma sostenidos, estabilidad, etc.)
- Programa de Gestión de las Finanzas Públicas (transparencia, control, reformas en curso, etc.)
- Existencia de un Marco de gasto público a mediano plazo (volumen, perspectiva multianual, presupuesto único, transparencia en el origen de los fondos públicos, etc.)

- Sistema de Monitoreo orientado a resultados (presupuesto por resultados, reformas en curso, etc.)
- Coordinación con actores sectoriales (mecanismo de consulta con actores sectoriales, no estatales y donantes)”.¹¹

1.6 Principales estrategias del Apoyo Presupuestario

La Cooperación Internacional ha tenido grandes dificultades en alcanzar satisfactoriamente los Objetivos del Milenio (ODM), esto es, su debate en torno a la reducción de la pobreza; adicionalmente no se han conseguido con éxito el tener una ayuda más eficaz; todo esto muchas veces provocado por la falta de coordinación entre las Agencias Donantes y los Gobiernos; esto sin duda, se ha convertido, en muchos casos, en una duplicación de tareas, así como una excesiva burocracia, con el consecuente desperdicio de recursos que no han logrado el impacto deseado.

La falta de liderazgo de los gobiernos limita a que la sociedad civil y a las mismas instituciones de gobierno puedan trabajar en conjunto para crear una visión nacional de desarrollo generando objetivos y/o proyectos de envergadura nacional que tengan un impacto de crecimiento y de reducción de la pobreza, optimizando así la cooperación internacional para que la misma sea efectiva, eficiente y flexible.

La Cooperación Internacional se ha comprometido a hacer cambios en las modalidades de apoyar a los países en desarrollo. Esta decisión es producto de un análisis crítico de las tendencias observadas en los últimos años de la ayuda al desarrollo.

¹¹Presentación de Roberto Cogno, Agregado de Cooperación UE.

En tal sentido, el apoyo presupuestario toma un sitio muy importante en este esfuerzo de canalizar los recursos de cooperación adecuadamente para el cumplimiento de los (ODM).

La herramienta de apoyo presupuestario de la cooperación internacional ha venido acompañada de varios fundamentos.

- 1) Esta herramienta apunta a fortalecer la apropiación de la cooperación internacional por parte del gobierno socio.
- 2) El apoyo presupuestario a diferencia de la cooperación canalizada fuera del presupuesto del Estado, alinea la cooperación al desarrollo con las políticas públicas del país receptor, y;
- 3) Finalmente, esta modalidad de ayuda al desarrollo promueve una cultura de gestión por resultados y de orientación al cumplimiento de metas y la rendición de cuentas sobre los resultados alcanzados.

Sin embargo, la herramienta de apoyo presupuestario también presenta varios desafíos. En países con instituciones débiles puede propiciar una concentración del uso de los recursos en el Estado sin involucrar a otros actores de la sociedad. Adicionalmente, existe el riesgo de discrecionalidad y desviación de esos recursos a fines distintos a los apoyados por la cooperación internacional. Se procura contrarrestar estos riesgos con la definición conjunta de indicadores y metas a cumplir siendo ellos parte de la propia política sectorial o nacional del Estado como condiciones previas para el desembolso del apoyo presupuestario no reembolsable.

En conclusión, los recursos o fondos entregados por el país donante al país receptor bajo la modalidad de apoyo presupuestario, ingresa al Presupuesto General del Estado donde se funde con los recursos públicos del país y llevar a cabo la consecución de las políticas públicas de un país, consolidados en un Plan Nacional de Desarrollo (Ecuador, Plan Nacional del Buen Vivir).

CAPITULO II

2. Cooperación de la Unión Europea hacia el Ecuador

2.1. Información histórica del apoyo de la Unión Europea en el Ecuador

Las relaciones políticas y económicas del Ecuador con la Unión Europea, ha estado estrechamente ligado al continente europeo por vínculos históricos y culturales. Estos lazos han fundamentado la política mantenida por la Unión Europea y por las naciones latinoamericanas para la profundización de sus relaciones. Para el caso ecuatoriano, las relaciones políticas con la UE se sitúan en tres niveles:

1. **Regional:** en el marco del diálogo y de la concertación con los países latinoamericanos del Grupo de Río.
2. **Subregional:** en el marco del Acuerdo de diálogo político y de cooperación UE-CAN
3. **Bilateral:** Unión Europea – Ecuador

El apoyo que recibe el país a través de la cooperación de la Unión Europea tiene como objetivo favorecer el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo, la inserción paulatina y progresiva de dichos países en la economía mundial y la lucha contra la pobreza, así como contribuir al objetivo general de desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho y promover el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales¹²

El artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y reafirmado por la Declaración Conjunta del Consejo de Ministros y de la

¹²Página oficial de la UE, Delegación Ecuador

Comisión Europea (CE) sobre Política Comunitaria de Desarrollo (Noviembre 2000), establece que la cooperación de la UE debe centrarse en la reducción y eliminación progresiva de la pobreza y para ello se apoya en el principio de un desarrollo humano y social sostenible, equitativo y participativo.

El “Consenso Europeo para el Desarrollo” 2005 que inscribe la lucha contra la pobreza en un contexto de desarrollo sostenible y en el logro de las Metas del Milenio, señala como objetivos para el desarrollo, los derechos y capacidades humanas, entre los que destaca, la educación como uno de los temas y ejes de acción de la UE.

Una de las prioridades expresada en la Cumbre de Guadalajara (2004) para América Latina y ratificada por la IV Cumbre UE y ALC, en mayo de 2006, es la cohesión social vinculada a la prevención y erradicación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.

A inicios del año 2005, la Unión Europea firmó la “Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo en el marco de esta declaración consta como modalidad de financiamiento no reembolsable dirigido a los países en desarrollo el denominado “Apoyo Presupuestario”, a través del ingreso directo de los recursos al Presupuesto General del Estado. El Ecuador a través de la Décima Sexta reunión extraordinaria del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, realizado el 10 de diciembre de 2009 junto a Bolivia, Colombia y Perú, Países Miembros de la Comunidad Andina, se adhirieron a la Declaración de París.

Con estos antecedentes, el apoyo presupuestario toma un sitio destacado al ser considerado por muchos como un mecanismo eficaz de ayuda. El término “Apoyo Presupuestario” se lo define en realidad como un instrumento de ayuda que implica la transferencia de recursos financieros de un donante directamente al Presupuesto General del Estado de un país socio, dando cumplimiento a ciertos lineamientos o directrices del país donante; es decir, el apoyo presupuestario es entregado cuando un gobierno aplica una estrategia de

reducción de la pobreza que cuenta con el firme apoyo de sus socios en la ayuda; estos gobiernos deben mantener disciplina económica y el control del gasto público, siendo capaces de mantener un ambiente de confianza entre el gobierno y los donantes; así también se puede describir como un mecanismo de ayuda que fomenta el diálogo sobre políticas públicas entre el país socio y el donante; adicionalmente, es considerado también como un instrumento eficaz para conseguir el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, y la consecución de los objetivos de desarrollo.

“...En Ecuador el apoyo presupuestario representa 99.7% de la cooperación bilateral de la Unión Europea en el Ecuador para el periodo 2007-2013...”¹³

2.2 Relación Unión Europea con el Ecuador. – Diferentes Modalidades de Cooperación

Las relaciones entre la Unión Europea y Ecuador se han desarrollado tanto de forma bilateral como en el marco de las relaciones regionales con la Comunidad Andina, reforzadas e institucionalizadas en diciembre de 2003, para el cual se firmó un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación. Las dos regiones desean reforzar y consolidar su relación mediante un Acuerdo de Asociación Integral.

Además se caracteriza por dirigir su apoyo a dos tipos de beneficiarios; el apoyo gubernamental a través de la cooperación bilateral y, el apoyo a la sociedad civil a través de las denominadas líneas temáticas.

La cooperación de la Unión Europea en Ecuador ha permitido mejorar las condiciones de vida del país en áreas como la salud, la educación, la vivienda o la prevención de desastres.

¹³Consulta pública de la Comisión Europea en la República del Ecuador, Pág. 2

- 2002-2006, la UE entregó como cooperación bilateral al sector público ecuatoriano **92 millones de euros** de ayuda no reembolsable para diferentes acciones en medio ambiente, salud, cooperación económica o integración regional.
- 2007-2013 La estrategia de cooperación bilateral de la Unión Europea para Ecuador tiene un presupuesto de **137 millones de euros** y su implementación supone un cambio significativo en la manera de gestionar la ayuda, esta nueva modalidad de cooperación se conoce como **apoyo presupuestario**.

La Unión Europea además ha co-financiando proyectos propuestos por las ONGs nacionales y europeas, universidades, sindicatos, organizaciones empresariales, gobiernos locales y otras entidades sin ánimo de lucro que promueven la participación de actores y organizaciones locales.

También apoya a la sociedad civil ecuatoriana a través de líneas específicas, denominadas líneas temáticas, en las áreas de:

1. Democracia y derechos humanos,
2. Medio Ambiente,
3. Actores no estatales y autoridades locales en el desarrollo,
4. Seguridad alimentaria,
5. Inversión en las personas y
6. Migración y asilo

Cabe resaltar que para la Unión Europea, Ecuador es un país que posee un notable potencial de desarrollo tanto en sus recursos humanos como en los naturales y culturales y en sus perspectivas de integración, iniciativas que a futuro Europa seguirá apoyando

2.3 Análisis de la Situación Actual del apoyo presupuestario de la UE en el Ecuador

La estrategia de cooperación bilateral de la Unión Europea para Ecuador por el periodo 2007-2013 tiene un presupuesto de 137 millones de euros y su implementación supone un cambio significativo en la manera de gestionar la ayuda. En este nuevo marco de cooperación la ayuda se canaliza a través del Presupuesto General del Estado para financiar políticas públicas en las áreas definidas por el gobierno y la Unión Europea como prioritarias. Esta nueva modalidad de cooperación se conoce como Apoyo Presupuestario. Este instrumento obedece a la confianza mutua existente entre las autoridades nacionales y la UE e implica un mayor protagonismo del gobierno en la consecución de los resultados que se buscan con la ayuda¹⁴.

Los objetivos de la cooperación de la UE con Ecuador para el periodo 2007-2013 están definidos en el documento estrategia país (CSP) y se enmarcan dentro de dos áreas prioritarias de intervención:

1. contribuir al aumento del gasto social del Estado para mejorar el acceso de las comunidades marginadas a los servicios sociales; y,
2. crear perspectivas económicas sostenibles, promoviendo la integración regional y el desarrollo a través del apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas.

En este marco, el objetivo es apoyar las políticas públicas nacionales que contiene el Plan Nacional de Desarrollo en los sectores de educación y desarrollo económico para la puesta en marcha de estrategias a mediano y

¹⁴ Presentación de Roberto Cogno, Agregado de Cooperación UE .

largo plazo que permitan el fortalecimiento institucional y el desarrollo del país¹⁵.

El Memorando de Entendimiento entre la Comisión Europea y Ecuador, como ya se dijo anteriormente, le permite al país acceder a **137 millones de Euros** relativos al Programa Indicativo para el periodo 2007-2013. De los cuales se ha destinado: **75 millones de Euros** (55% del total del presupuesto) para el **periodo 2007-2010** cuyo destino se detalla así:

Eje Social, contribuir al aumento de las inversiones sociales del Gobierno: Educación (Plan Decenal de Educación), con un financiamiento de 41 millones de Euros (55%).
En el Eje Económico, crear las oportunidades económicas sostenibles y promover la integración regional, con un financiamiento de 34 millones de Euros (45%).

Se debe destacar que la Cooperación bajo la modalidad de Apoyo Presupuestario brindada por la Unión Europea no requiere de contribución financiera del Gobierno del Ecuador. En el Memorando de Entendimiento entre la Comisión Europea y Ecuador suscrito el 23 de Mayo de 2007, se indica en el punto 4 que: *“la financiación de esta cooperación de parte de Comisión Europea será complementada financieramente por el gobierno ecuatoriano, en los casos que corresponda”*⁶.

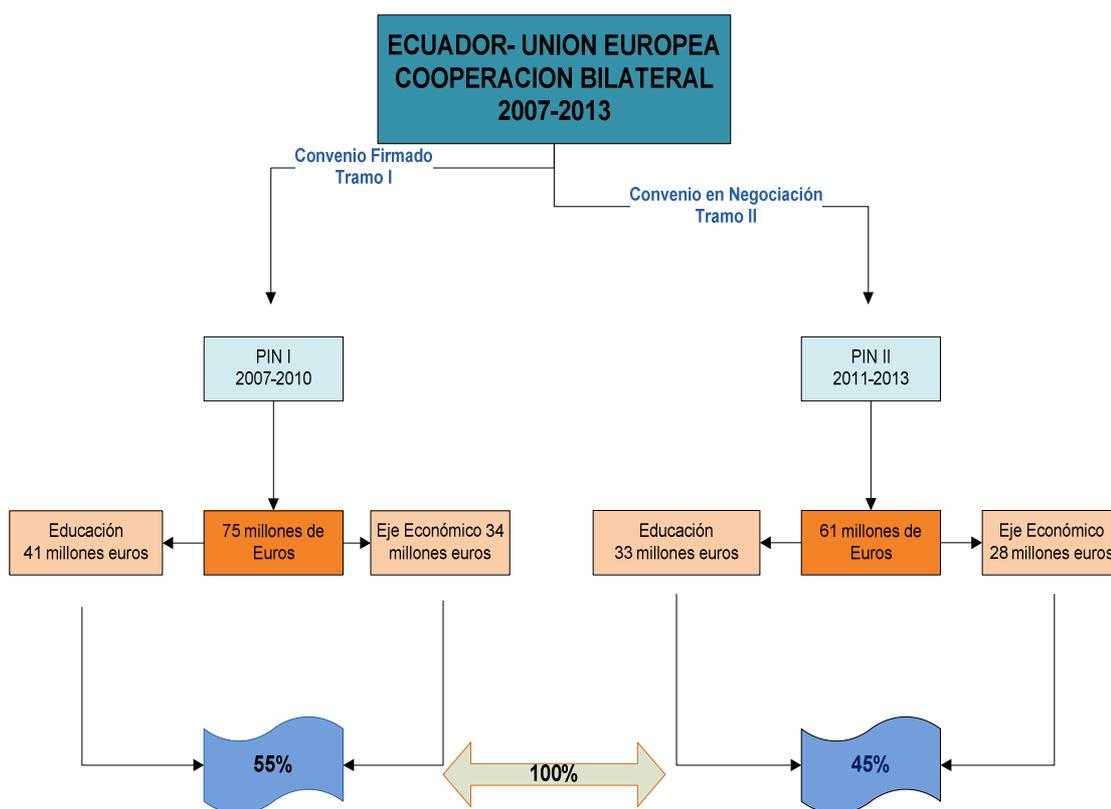
En el contexto de este apoyo presupuestario se prevé como temas transversales: democracia, derechos humanos, buen gobierno, igualdad de género, protección del medio ambiente, la lucha contra el VIH/SIDA, entre otros.¹⁶

¹⁵ documento estrategia país (CSP) 

¹⁶ Memorando de Entendimiento entre la Comisión Europea y Ecuador relativo al Programa Indicativo para el periodo 2007-2013

2.4 El Programa Nacional Indicativo (PIN)

El Programa Nacional Indicativo (PIN) 2007 – 2013 se encuentra dividido en PIN I (2007-2010) y PIN II (2011-2013).



Fuente: Información SETECI, UE Delegación Ecuador, elaborado por Alexandra Muñoz

La ejecución del **PIN I (2007-2010)** se financiará con un presupuesto de 75 millones de Euros, el Programa Nacional Indicativo se caracteriza por lo siguiente:

2.4.1 Eje Social :

Plan Decenal de Educación (PDE).-El Ecuador ha venido realizando grandes esfuerzos por mejorar la calidad en la educación, y definir realmente una Agenda Educativa de mediano plazo; por mandato ciudadano expresado en la Consulta Popular del 26 de noviembre del 2006, las ocho políticas del Plan Nacional de Educación (2006-2015) se convirtieron en Políticas de Estado.

El Plan Decenal de Educación (PDE) 2006 – 2015 contiene las siguientes ocho políticas:

Política 1: Universalización de la educación inicial de 0 a 5 años

Política 2: Universalización de la educación general básica de primero a décimo años

Política 3: Incremento de la matrícula del bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de los jóvenes en la edad correspondiente

Política 4: Erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación continua para adultos.

Política 5: Mejoramiento de la infraestructura física y equipamiento de las instituciones educativas

Política 6: Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación del sistema nacional de evaluación.

Política 7: Revalorización de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida.

Política 8: Aumento del 0.5% anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta alcanzar al menos el 6%

El “*Plan Decenal de Educación 2006-2015*”, se encuentra enmarcado en el “*Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010*, en las Políticas Nacional de Educación 2006-2015 (PDE 2006-2015) y la Ley General de Educación.

“El Plan Decenal de Educación (PDE) es un instrumento estratégico de gestión, que se lo diseñó con el propósito de mantener durante un periodo sostenido de diez años, un conjunto de estrategias pedagógicas, administrativas y financieras para guiar institucionalmente los procesos de modernización del sistema educativo, transformarlo y reformarlo, con el fin de alcanzar las metas de mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación”.¹⁷

En este sentido, mediante Convenio de Financiación suscrito por el Gobierno del Ecuador en febrero del 2008, la Unión Europea (UE) comprometió su apoyo al sector educativo ecuatoriano a través, de un “Apoyo Presupuestario Sectorial”, que por primera vez se entrega al Ecuador.

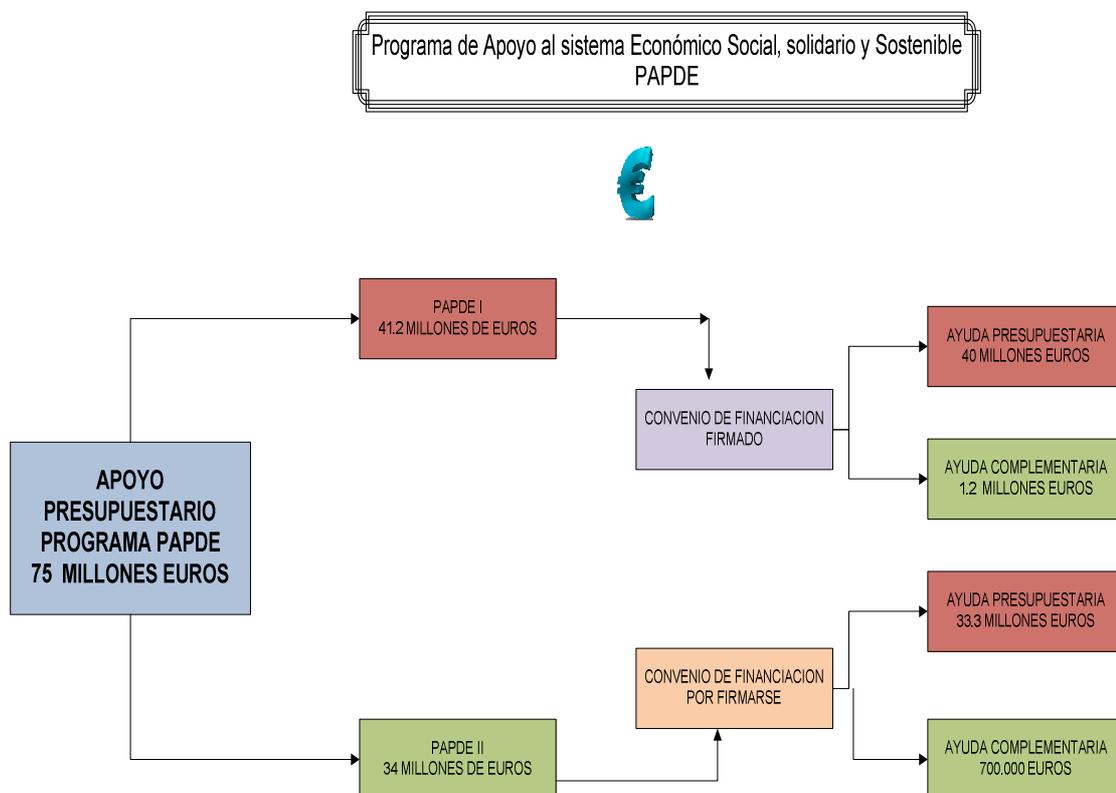
Bajo este diálogo y coordinación la Unión Europea (UE) y el Ministerio de Educación llevó a cabo la selección de las tres políticas (4), (6) y (7) de las ocho establecidas en el Plan Decenal de Educación (PDE).

Al amparo de dicho “apoyo presupuestario sectorial” aparece el Programa de Apoyo al Plan Decenal de Educación (PAPDE).

Que es el PAPDE.- Es un programa de Apoyo Presupuestario Sectorial (APS) financiado por la Comisión Europea (CE) para contribuir a la ejecución de la Política (4), (6) y (7) del Plan Decenal de Educación, que lleva a cabo el Ministerio de Educación del Ecuador.

¹⁷ Disposiciones Técnicas y Administrativas, Anexo II, Convenio de Financiación entre la Comunidad Europea y la República del Ecuador.

PAPDE



Fuente: Información SETECI, UE Delegación Ecuador, elaborado por Alexandra Muñoz

El Programa de Apoyo al Plan Decenal de Educación (PAPDE) se dividirá en dos etapas; así:

PAPDE I.-Programa cuyo objetivo consiste en colaborar financieramente en la ejecución del Plan Decenal de Educación (PDE), e inscribirse dentro del mismo para lograr mejorar y acelerar el progreso educativo de los niños y niñas del Ecuador, mediante la universalización de la educación básica, la ampliación de la cobertura de la educación inicial y media, el mejoramiento de la calidad en todos los niveles y la eliminación de las inequidades sociales de la educación.¹⁸

¹⁸Addendum No. 3 al Convenio de Financiación entre la Comunidad Europea y la República del Ecuador (PAPDE)

Actividades.- Las actividades del PAPDE, en apoyo al Plan Decenal de Educación (PDE), se centrarán principalmente en 4 ejes:

- 1) Financiamiento al sector a través de un apoyo presupuestario,
- 2) Apoyo a la coordinación entre los principales actores del sector,
- 3) Activa participación al diálogo y a la coordinación entre los donantes y,
- 4) Apoyo institucional al sector.

Desembolsos PAPDE I(41 millones de Euros):

Los desembolsos por parte de la Unión Europea se lo realiza en euros (€), los que ingresan directamente a la cuenta del Banco Central del Ecuador, cuenta que el Gobierno especificará al solicitarlos. El Ecuador tiene al dólar americano como su moneda oficial, los recursos se convertirán en dólares americanos de manera inmediata y su importe equivalente será transferido a la Cuenta Única del Tesoro de la Nación.

El Programa de Apoyo al Plan Decenal de Educación (PAPDE) ha recibido la totalidad de los desembolsos para el PAPDE I, es decir los 41.2 millones de euros.

Dentro de este Programa se priorizaron las políticas (4), (6) y (7), las mismas que detallamos a continuación:

Políticas del PAPDE I:

Política 4: Erradicación del Analfabetismo y Fortalecimiento de la Educación continua para adultos.

La denominación actual es Educación Básica de Adultos.

Es de prioridad para el gobierno nacional universalizar la educación básica, en este sentido los esfuerzos por disminuir el número de ciudadanas y ciudadanos

adultos con rezago escolar y de los considerados analfabetas puros determinan la pertinencia de las acciones que garanticen el acceso, permanencia, continuación y conclusión efectiva de la educación básica y del bachillerato de la población con rezago educativo, a la que pertenecen especialmente las mujeres e indígenas.

La aplicación de esta política permitirá el acceso al conocimiento como un factor contribuyente a la efectiva participación social, la equidad y el control social.

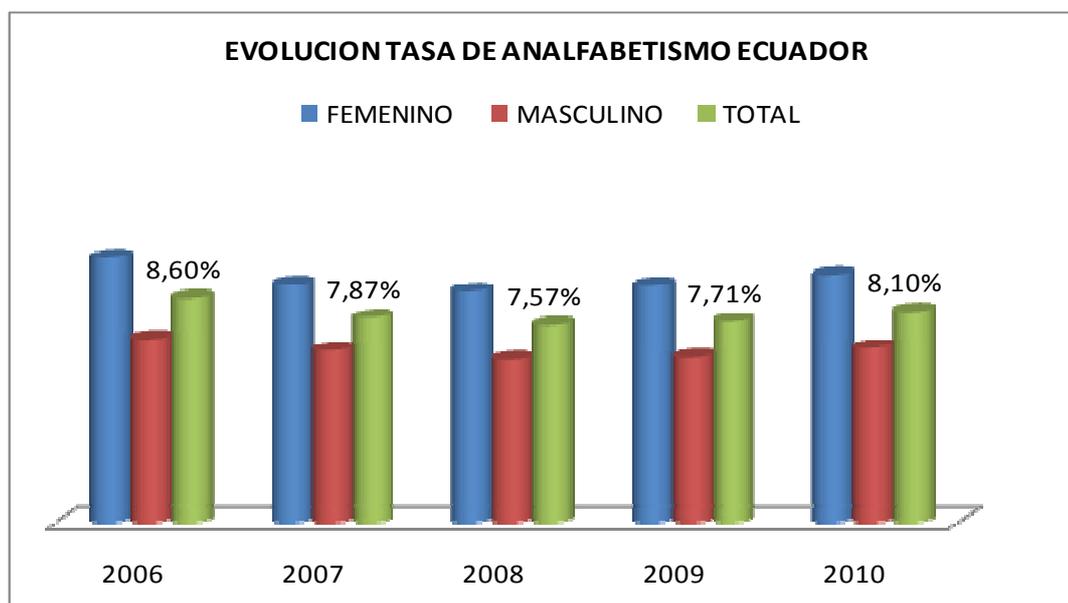
Logros Política (4)

“Desde el 2007, la Dirección Nacional de Educación Popular Permanente se encarga de implementar el Programa Nacional de Educación Básica para jóvenes y adultos, que se subdivide en cinco proyectos para cubrir a distintos grupos de la población. La Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) revela que alrededor de un 2% de la población total ha participado en un programa de alfabetización en los últimos tres años; y según la Comisión Europea, se han alfabetizado a cerca de 146.000,00 personas y hubo 225.627 inscritos para el 2009. El ritmo al que descende la tasa de analfabetismo a nivel nacional (del 8.6% en el 2006 al 8.10% en el 2010) no equipara, sin embargo, con el ritmo al que se ha incrementado el presupuesto destinado a esta área (de 21.5 millones de dólares en el 2006 a 28.5 millones en el 2009). Un reto importante, es combatir la alta tasa de deserción (30%) que se registran en estos programas educativos...”¹⁹

¹⁹ Página oficial del Ministerio de Educación del Ecuador, Programa PAPDE

EVOLUCION TASA DE ANALFABETISMO ECUADOR

	2006	2007	2008	2009	2010
FEMENINO	10,16%	9,13%	8,88%	9,08%	9,50%
MASCULINO	7,04%	6,61%	6,25%	6,34%	6,70%
TOTAL	8,60%	7,87%	7,57%	7,71%	8,10%



Fuente: Informe Educidadania 2011/Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC-Encuesta Nacional de Empleo

Política 6: Mejoramiento de Calidad y Equidad de la Educación e Implementación del Sistema Nacional de Evaluación

No obstante que la reforma educativa de la educación básica vigente se inició en 1996 hay que señalar que persisten de manera significativa prácticas pedagógicas tradicionales en el aula. La formación inicial de los docentes tanto de los institutos pedagógicos como de las universidades no son coherentes con los alcances de la reforma; la capacitación y actualización de los docentes no contemplan el cumplimiento de estándares y además esos estándares

establecidos no abarcan las necesidades educativas entre el saber y el saber hacer en cada edad y nivel educativo y determinar el nivel de logro respectivo.

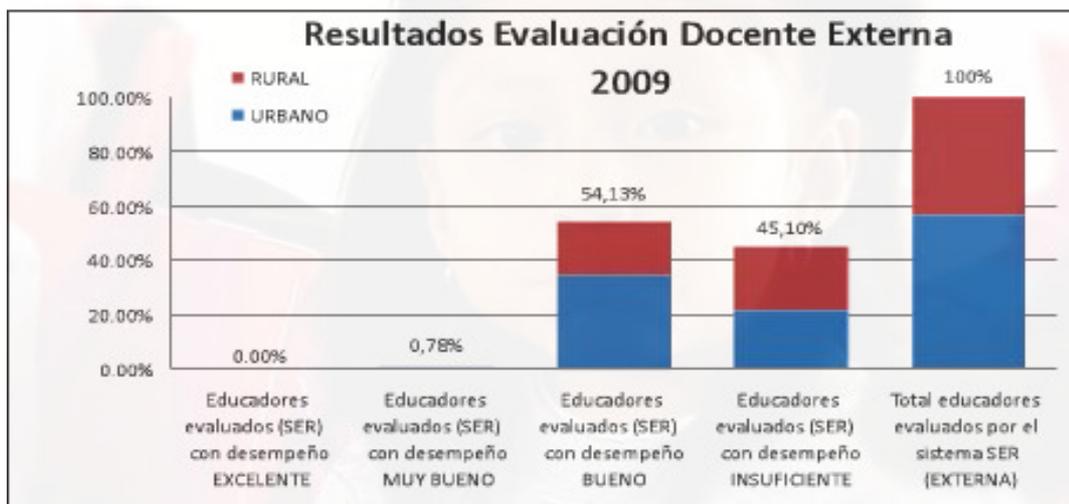
Los problemas de calidad también se identifican en la ausencia de estrategias de monitoreo y seguimiento en la aplicación de las reforma curricular, la falta de evaluaciones periódicas sobre los aprendizajes impiden contar con un sistema de estándares que provea de información sobre los avances en el proceso educativo para construir capital humano acorde con las demandas sociales del país y del mundo.

La política 6 pondrá énfasis en la evaluación de planes y programas, en rediseños acordes a nuevos escenarios mundiales con inclusión de variantes metodológicas y tecnologías innovadoras. Articulación de un sistema nacional de evaluación y medición de logros académicos, y desarrollo de programas de gestión de calidad para el fortalecimiento institucional.

Logros Política (6)

“El Sistema Nacional de Evaluación y Rendición Social de Cuentas (SER), se implementa desde el 2008 y el primer paso fue el monitoreo del desempeño de los estudiantes; en este año, se aplicaron las primeras pruebas de conocimientos en Matemáticas, Lenguaje, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales. Entre el 2008 y el 2009, se evaluó en cambio el desempeño docente; según la Comisión Europea, se han calificado a más de 65 mil profesores y destaca el Programa de Formación Profesional que se presentó en el 2008. Uno de los retos es revisar y evaluar también la gestión del Ministerio de Educación, representado por sus autoridades máximas, subsecretarías, direcciones nacionales y direcciones provinciales...”²⁰

²⁰ Página oficial del Ministerio de Educación del Ecuador, Programa PAPDE



Informe EDUCIUDADANIA 2011/Fuente: Ministerio de Educación

Política 7: Revalorización de la Profesión Docente, Desarrollo Profesional, Condiciones de Trabajo y Calidad de Vida.

Un factor que contribuye significativamente en los procesos de mejoramiento de la calidad de la educación es el docente, por ello, la importancia de contribuir a su desarrollo profesional, mejorar las condiciones de trabajo y su calidad de vida.

En la actualidad la formación inicial del docente es débil y desactualizada; no existe un sistema integral y sostenido de desarrollo profesional, lo que ha provocado desvalorización del rol docente y poco reconocimiento social y económico a la profesión. Esto es más grave en las zonas rurales donde los niños y niñas más pobres no tienen profesores que garanticen una educación de calidad. Los docentes en las zonas rurales tienen mayores limitaciones de acceder al perfeccionamiento y actualización.

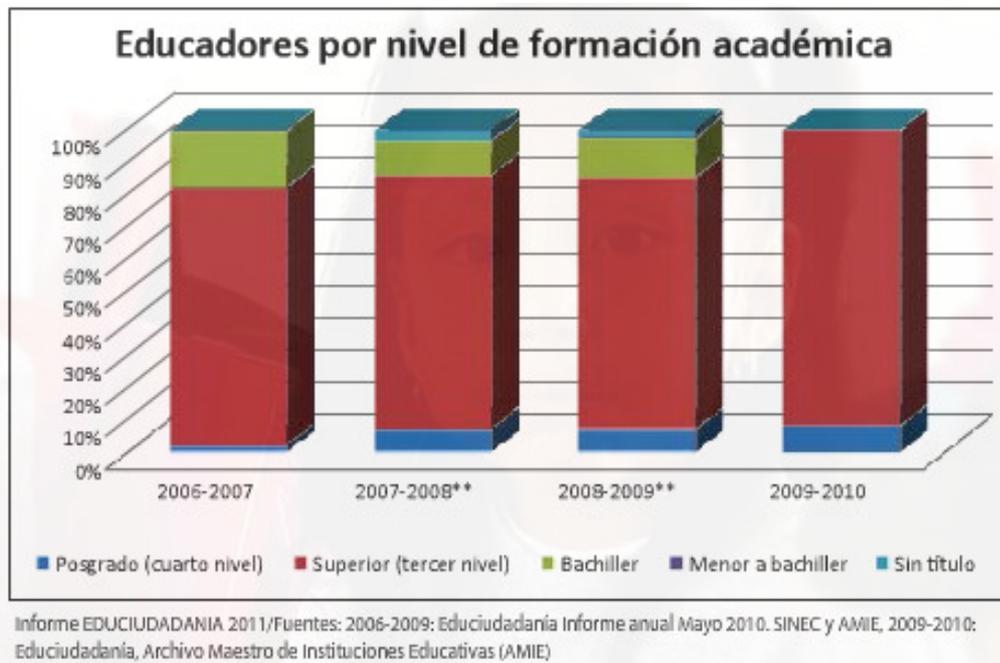
El sector carece de propuestas que incluyan alternativas de aprendizaje y que evalúen las acreditaciones y titulaciones para el ejercicio de la docencia.

Por lo tanto se desarrollarán procesos sostenidos de formación y capacitación a los docentes, evaluación del desempeño, junto a la creación de estímulos laborales y sociales.

Logros Política (7)

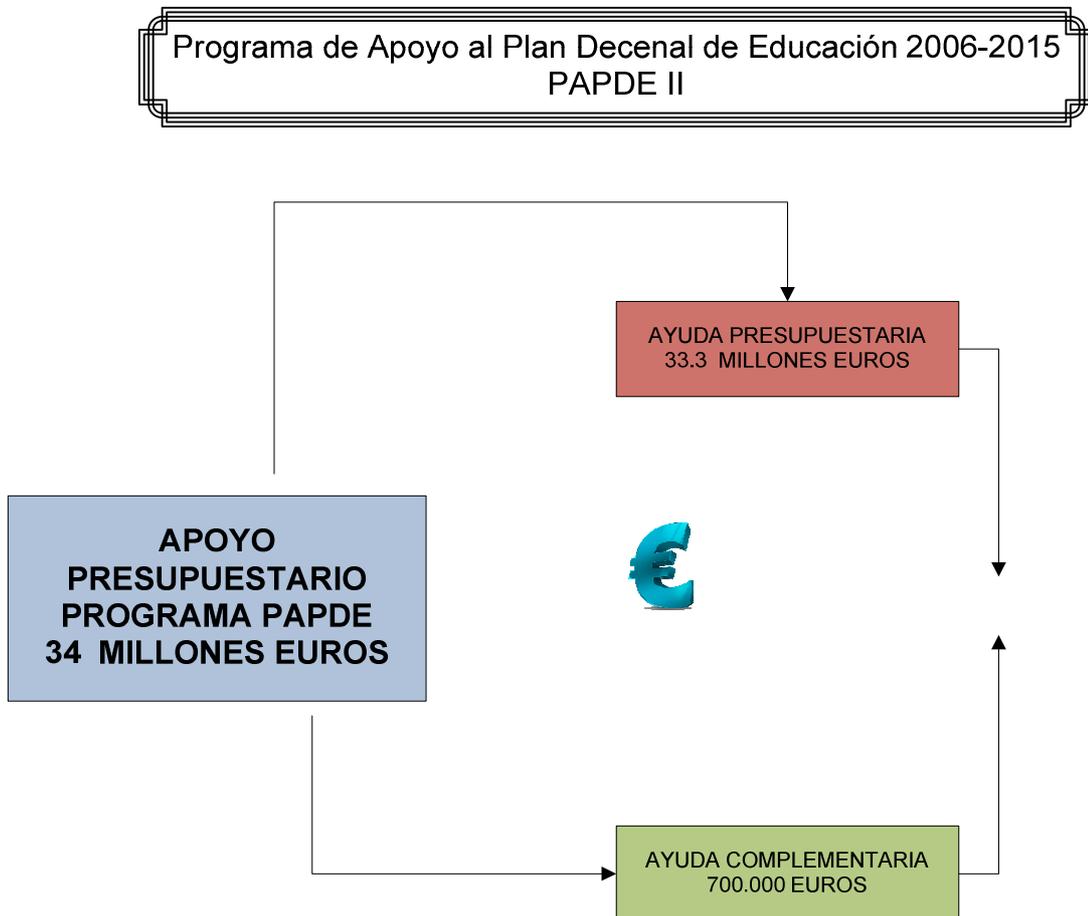
“...Con la entrada en vigor de la nueva Ley de Educación Intercultural a principios del 2011, se establece un nuevo escalafón de cuatro categorías que puede ser completado en 12 años, con ascensos ligados a los resultados de las evaluaciones y a formación profesional de calidad bajo la rectoría del Ministerio de Educación. Dentro de cada categoría del escalafón, se establecerán a su vez varios niveles de remuneración, según el resultado de las evaluaciones.

Desde el año 2009, existe el Sistema Integral de Desarrollo Profesional para Educadores (SIPROFE), cuya finalidad sería mejorar la calidad de la formación inicial docente, diseñar e implementar procesos de inducción para docentes y directivos, y rediseñar los procesos de formación continua; según el Ministerio de Educación, 99.000 educadores se habrían inscrito en cursos sobre las temáticas en las que tienen mayores deficiencias...”²¹



²¹ Página oficial del Ministerio de Educación del Ecuador, Programa PAPDE

PAPDE II (Por firmarse Convenio de Negociación)(34 millones de Euros).



Fuente: Información SETECI, UE Delegación Ecuador, elaborado por Alexandra Muñoz

El PAPDE II se elaborará como apoyo al Plan Decenal de Educación (PDE) y posiblemente se centrará en tres aspectos de la política educativa, es decir las políticas (2), (6) y (7). El mismo se encuentra en fase de elaboración.

2.4.2 Eje Económico PASES.-

El PASES es un programa de Apoyo Presupuestario, no reembolsable, financiado con recursos de la Unión Europea, que impulsa la ejecución de las políticas y lineamientos del Objetivo 11 del Plan Nacional para el Buen Vivir

(PNBV), el cual busca establecer un Sistema Económico Social, Solidario y Sostenible.²²

El Convenio de Financiamiento fue suscrito en febrero 2009, forma parte del Programa de Cooperación que mantiene la Unión Europea con el Ecuador desde el 2007.

El objetivo del Programa de Apoyo al Sistema Económico Social, Solidario y Sostenible (PASES) financiado por la Unión Europea (UE), se inscribe y apoya el proceso del gobierno de Ecuador en la implementación del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.

El **PASES** es coordinado por la SENPLADES, se ha denominado “Programa de Apoyo al Sistema Económico, Solidario y Sostenible del Plan Nacional de Desarrollo – (PND 2009- 2013) de la República del Ecuador”, cuyo convenio se encuentra en plena ejecución en el país.

Objetivo del PASES

“El objetivo del PASES consiste en colaborar financieramente en la ejecución del Plan Nacional para el Buen Vivir, además de inscribirse dentro del mismo para lograr y acelerar el progreso económico y social del Ecuador, mediante el fortalecimiento inclusivo del mercado interno a través de la diversificación productiva, el apoyo a la economía social y solidaria y a la inserción inteligente en el mercado mundial, respetando la sustentabilidad del patrimonio natural...”²³

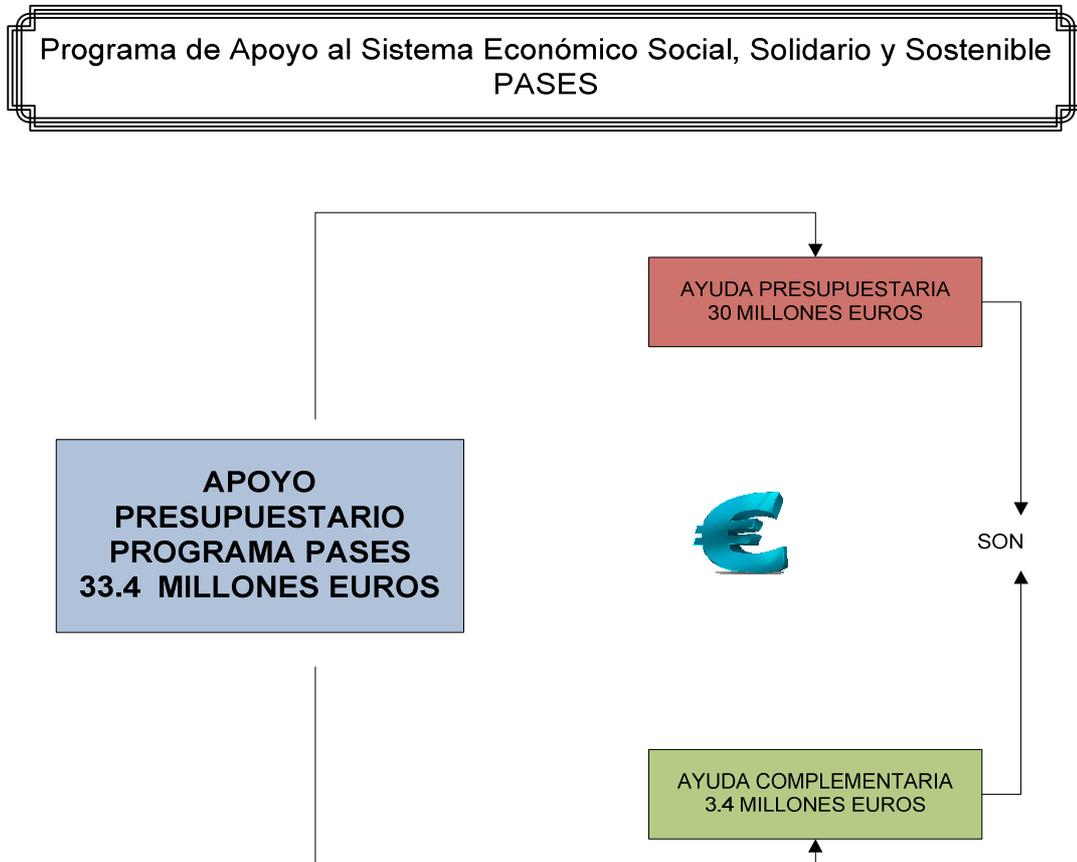
Los objetivos específicos que tiene el PASES son los siguientes:

- Mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más marginadas
- La economía nacional y el empleo

²² Documentación de la Unión Europea Delegación Ecuador

²³ Convenio de Negociación entre la Comunidad Europea y el Ecuador, Programa PASES

➤ La competitividad agrícola e industrial



Fuente: Información SETECI, UE Delegación Ecuador, elaborado por Alexandra Muñoz

La Comunidad Europea comprometió un importe (PASES I) para 2009- 2012 de 33.4 millones Euros (Ayuda presupuestaria: 30 millones de Euros, Apoyo Complementario: 3.4 millones de Euros)

Así pues, el programa PASES se orienta al apoyo del Objetivo 11 del Plan Nacional de Desarrollo: “Establecer un Sistema Económico social, solidario y sostenible”.

Políticas

Política 11: “Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible”

Las políticas que se desprenden del Objetivo 11 del PNBV son 13, primordialmente, buscan fortalecer una economía endógena, sostenible y territorialmente equilibrada que garantice la satisfacción de las necesidades básicas y genere las condiciones productivas necesarias para el logro de la soberanía alimentaria.

El impulso de una economía popular, social y solidaria constituye la principal herramienta para incorporar la redistribución en el proceso de generación de la riqueza, en el marco de un modelo basado en la solidaridad, la reciprocidad, la cooperación y la conservación de la naturaleza. Es para ello que, a mediano plazo, la estrategia establecida en el PNBV busca transformar al país de primario exportador (extractivista) a terciario exportador (productor) de bio-conocimientos y servicios.

Componentes del PASES:

- I) Apoyo presupuestario;
- II) Asistencia Técnica;
- III) Programa de Veeduría Ciudadana;
- IV) Programa de Visibilidad;

El apoyo presupuestario para el país está ligado al cumplimiento de una matriz de indicadores que nos permita demostrar el cumplimiento de determinados objetivos del Gobierno, matriz que ha sido planteado por SENPLADES, y que contiene los siguientes indicadores en los cuales tendría participación el Ministerio de Finanzas, Indicadores de Gestión de las Finanzas Públicas: Peso de la inversión / gasto total del presupuesto del gobierno central (que mide el nivel de los recursos asignados a la inversión pública a nivel del gobierno central); relación deuda pública / presupuesto del gobierno central (mide el servicio de la deuda con respecto al presupuesto; el objetivo es disminuir el servicio de la deuda).

Desembolsos:

La Unión Europea ha desembolsado hasta el mes de agosto 2011, 17.4 M de € (diecisiete millones de euros) al programa PASES ²⁴. La entrega de recursos van siendo otorgados a medida que se cumplan con los indicadores establecidos en el Convenio de Financiación entre la Comunidad Europea y la República del Ecuador.

El PASES incluye dentro de su composición técnica y financiera, un componente de apoyo complementario que incluye:

- Programa de Asistencia Técnica: Este programa brindará apoyo a la Senplades y otras instituciones del Estado Ecuatoriano para la ejecución de actividades relacionadas con el desarrollo del PNBV y los objetivos del PASES, mediante la asistencia técnica especializada de consultores internacionales. El programa inició en enero de 2011 con ACE Consultores, empresa internacional de consultoría especializada.
- Plan de Visibilidad del PASES: Este plan difundirá las acciones desarrolladas en el marco del Programa, como un mecanismo de información pública y transparencia en la gestión y administración del proyecto. TAKTIKEE, consultores de comunicación apoyará las acciones comunicacionales de la SENPLADES, relacionadas con el objetivo 11 del PNBV.
- Proyecto de Veeduría Programa PASES: El proyecto tiene como objetivo la participación, veeduría, transparencia y rendición de cuentas en las instituciones públicas.²⁵

²⁴ Información obtenida de la Unión Europea Delegación Ecuador

²⁵ Convenio de Negociación entre la Comunidad Europea y el Ecuador, Programa PASES

CAPITULO III

3. Conclusiones y Recomendaciones

3.1 Conclusiones

La Unión Europea canaliza recursos financieros para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); esto es, (destinar el 0,7% del PNB en 2015) y se enfoca en cómo “mejorar la eficacia de la ayuda,” aplicando los principios de la *Declaración de París (2005)*, con una apuesta clara por “el recurso al apoyo presupuestario general o sectorial” como “modalidad preferible” para implementar las estrategias de reducción de pobreza.

La Unión Europea ha venido favoreciendo la modalidad de apoyo presupuestario por considerarla eficaz e innovadora y, sobre todo porque la misma se encuentra alineada con los Objetivos del Milenio y, su consecuente reducción de la pobreza; impulsando el liderazgo de los países receptores, reduciendo costes de transacción, así el apoyo presupuestario toma una relevancia importante ya que se encuentra enfocada a los países que tienen una política sectorial definida, una situación macroeconómica estable y un buen manejo de sus finanzas públicas.

El apoyo presupuestario no debe considerarse como un fin en sí, sino como un medio para mejorar la eficacia de la ayuda y conseguir resultados positivo y óptimos; el apoyo presupuestario debe ser más que una transferencia financiera, este debe convertirse en un conjunto de medidas de cooperación que incluye el diálogo político, la evaluación de los resultados, el desarrollo de las capacidades y otras intervenciones de apoyo.

El apoyo presupuestario responde a varios de los principios de la Declaración de París, así pues:

Se beneficia del principio de apropiación, favorece la alineación de las contribuciones de los donantes con las prioridades de desarrollo establecidas por el país beneficiario, lo cual conduce también a la armonización de la actuación del donante en dicho país.

Esta nueva modalidad de cooperación hace una apuesta por los sistemas nacionales, por la capacidad de gestionar adecuadamente orientado a generar resultados medibles y verificables, avanzando hacia una mayor corresponsabilidad en la gestión y la administración de los recursos, lo cual se traduce en la mejora de los niveles de gobernabilidad en el país.

El apoyo presupuestario es un reconocimiento a la madurez que han alcanzado las instituciones de los países en desarrollo. En el Ecuador, se ha desarrollado el Plan Nacional Para el Buen Vivir, que permite tener un horizonte claro en relación a objetivos, metas e indicadores, los cuales permiten medir el impacto de las acciones de cooperación en el proyecto nacional.

La cooperación internacional mediante la modalidad de apoyo presupuestario, representa desde la visión ecuatoriana, la más clara y determinante intención de avanzar hacia la generación de impactos más profundos y sostenibles de los recursos de cooperación internacional, ya que eleva el nivel del diálogo político entre cooperante y país receptor, fomentando por consiguiente, el liderazgo de los países de renta media, esto sobre el marco que el diálogo se basa en sus propias necesidades y preferencias²⁶. Muestra de ello, es la iniciativa liderada por la Delegación de la Unión Europea y SETECI en enero del presente año, para llevar a cabo la Consulta relativa al libro verde sobre "El futuro del apoyo presupuestario de la UE a terceros países", evento al cual acudieron representantes del gobierno central y local, representantes de la cooperación internacional en el Ecuador y miembros de la sociedad civil.

²⁶ MORAZÁN Pedro, Informe Breve Sobre el Futuro del Apoyo Presupuestario de la UE en Países en Desarrollo, http://www.suedwind-institut.de/fileadmin/fuerSuedwind/Publikationen/Publikationen_Spanisch/2010-31_PPP_Informe_breve_sobre_el_futuro_del_Apoyo_presupuestario.pdf

El Ecuador, reconoce la decisión de la Comisión Europea de cooperar en la modalidad de apoyo presupuestario, traducido directamente en el respeto a la soberanía nacional, tal como manda nuestra constitución. Esta modalidad de cooperación obedece a la confianza mutua existente entre las autoridades nacionales y la Comisión Europea, a la necesidad de una mayor eficacia de la administración pública a medida que el apoyo presupuestario utiliza y se alinea con los sistemas estatales de distribución y gestión financiera e implica un mayor protagonismo del país beneficiario en la consecución de los resultados que se buscan con la ayuda.

Los programas ejecutados en el Ecuador bajo la nueva modalidad de cooperación “Apoyo Presupuestario”, se encuentran basadas en la Declaración de París (febrero 2005) sobre la eficacia de la cooperación y bajo cinco principios básicos: Apropiación, Alineación, Armonización, Gestión Orientada a Resultados y Responsabilidad Mutua.

3.2 Recomendaciones

El Ecuador, es considerado un país de renta media. En función de esto, se reconoce que el grado de desarrollo que han alcanzado sus instituciones le permite asumir plenamente el liderazgo en el proceso de desarrollo, liderazgo que debe ser potenciado y apoyado desde la cooperación internacional.

Aspectos clave como el apoyo en la definición y formulación de políticas públicas, la creación y el fortalecimiento de las instituciones son determinantes para la fase alcanzada por los países de renta media (PRM) en su proceso de desarrollo. En este contexto, el apoyo presupuestario da apertura al desarrollo y fortalecimiento de las instituciones en la gestión de finanzas públicas, pues las enfrenta al reto de control, transparencia y rendición de cuentas de fondos de cooperación, mismos que se depositan directamente al Presupuesto General del Estado.

El apoyo presupuestario debe considerarse en el contexto más amplio de la programación de la ayuda, es decir desde su conjunto, en la que las asignaciones a los países vienen determinadas por una combinación de necesidades y de rendimiento, la misma que se encuentra atada a un análisis político y económico, las necesidades de financiación de cada país, su capacidad de absorción, así como el análisis de los riesgos. Una vez analizado correctamente el contexto del país, incluidos los esfuerzos del Gobierno para solucionar las deficiencias detectadas y los recursos nacionales disponibles, pueden decidirse en consecuencia los objetivos de la cooperación y la modalidad de ayuda más adecuada, que también deberá tener en cuenta los costes unitarios y el rendimiento

Pero definitivamente junto con el apoyo presupuestario coexisten otras modalidades de ayuda, como los fondos verticales, los fondos fiduciarios multidonantes, los fondos mancomunados y la ayuda a través de proyectos más definidos. La existencia de una amplia gama de modalidades de ejecución sin duda alguna es una ventaja para responder a las necesidades y objetivos diferentes en distintos contextos.

Estamos conscientes de que el objetivo es apoyar las políticas públicas nacionales que contiene el Plan Nacional para el Buen Vivir en los sectores de educación y desarrollo económico para la puesta en marcha de estrategias a mediano y largo plazo que permitan el fortalecimiento institucional y el desarrollo del país. Iniciativas que a futuro esperamos se sigan consolidando con el resto de cooperantes en aras de dirigir la gestión soberana de la cooperación hacia la construcción de un Estado de Derecho y de Justicia, la superación de la inequidad, la redistribución de la riqueza y el impulso de las potencialidades del país.

El apoyo presupuestario debe estar acompañado de los esfuerzos y compromisos del Gobierno del país socio tomando en cuenta como ya se dijo su soberanía, contexto político, social y económico.

Es preciso avanzar con un control previo, durante y después de un programa en el que involucre fondos fiscales, incluidos los recursos provenientes de cooperación; es importante mirar la activa participación de la sociedad civil en este proceso, siendo veedores del mismo en los que se identifiquen mecanismos de evaluación y, que los mismos se involucren en la negociación, preparación, ejecución y seguimiento de los programas de apoyo presupuestario.

El Ecuador, ha cumplido con todos los requisitos de elegibilidad exigidos por la Comisión Europea para contar con recursos de cooperación bajo la modalidad de apoyo presupuestario, por tal motivo, se encuentran en plena ejecución dos programas importantes como son: el Programa de Apoyo al Sistema Social, Solidario y Sostenible (PASES) y el Programa de Apoyo Presupuestario al Plan Decenal de Educación 2006-2015 (PAPDE), mismos que están orientados a la ejecución de los objetivos y políticas planteadas en el Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013), y que los resultados que entreguen serán de beneficio para el desarrollo social y económico del país. En este sentido, el Gobierno del Ecuador debería encaminar sus esfuerzos para conseguir mayores recursos para la ejecución de sus políticas públicas y, orientar el diálogo con las Agencias Donantes, en especial atención con la Comisión Europea, para concretar mayor apoyo presupuestario a las políticas nacionales en otros sectores como son: el sector de la salud, de la agricultura, medio ambiente y sobretodo dar énfasis a lo social, sector vulnerable que necesitan de recursos económicos para salir adelante, este apoyo presupuestario sin duda será una gran contribución para mejorar la calidad de vida de los ecuatorianos. Dentro de todo este trabajo investigativo no se ha enfatizado sobre la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos fiscales como los provenientes de cooperación; pero es importante recordar sobre el uso correcto, eficaz y eficiente del financiamiento para el desarrollo, el mismo que implica también que los donantes y los países receptores hagan todo lo que esté a su alcance para combatir la corrupción. Los donantes y los países en desarrollo respetarán los principios que acordaron previamente, abordarán la corrupción mejorando

los sistemas de investigación, el resarcimiento legal, la rendición de cuentas y la transparencia en uso de fondos públicos.

GLOSARIO

AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APG	Apoyo Presupuestario General
APS	Apoyo Presupuestario General
DP	Declaración de París
CID	Comunidad Internacional de Desarrollo
UE	Unión Europea
ODM	Objetivos del Milenio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
AOD	Asistencia Oficial al Desarrollo
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PIN	Programa Nacional Indicativo
ME	Memorando de Entendimiento
PASES	Programa de Apoyo al Sistema Económico Social, Solidario y Sostenible
PAPDE	Programa de Apoyo al Plan Decenal de Educación
AP	Apoyo Presupuestario
CE	Comunidad Europea
CSP	Documento Estrategia País
PDE	Plan Decenal de Educación
PNBV	Plan Nacional para el Buen Vivir
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
MF	Ministerio de Finanzas

BIBLIOGRAFIA

- Proyecto de Presupuesto General 2012 UE, pp. 12 y 14.
- European Union. (2007). Aid Delivery Methods. *Guidelines on the programming, design and management of general budget support*, Brussels: European Union.
- El Tratado de Lisboa y las nuevas perspectivas para la política de desarrollo de la UE, Plataforma 2015, pp. 1, 5 y 6.
- Proyecto de Presupuestos Generales 2011, Anexo de los Flujos Financieros UE, pp. 41, 43 y 48.
- Publicación de la Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (FIDEG), Nicaragua, Edición 137.
- Whitman, G. (2004). Red Pen, Blue Pen. *The impact of internationally-financed education reform on classroom practice in Ecuador*. Quito: FLACSO, Sede Académica de Ecuador.
- Apoyo Presupuestario, Nota de Orientación 14, Herramientas para la integración de la Reducción del Riesgo de Desastres, v1(www.proventionconsortium.org), p.1.
- Consulta Pública de la Comisión Europea en la República del Ecuador, Consulta relativa al libro verde sobre el “El futuro del apoyo presupuestario de la UE a terceros países”, pp. 2, 4, 11 y 14
- Página oficial del Ministerio de Educación del Ecuador, Programa PAPDE.
- www.foroaod.org, p. 1, Julia Flores y Dr Achim Engelhardt, Foro ayuda oficial al desarrollo.
- Su Guía sobre el Tratado de Lisboa, pp. 1, 3 y 5.
- Apoyo Presupuestario, Carter Rebecca, Lister, Stephen, pp. 2 y 3.
- Apoyo Presupuestario, Plataforma 2015, pp. 1 y 2

- Los Objetivos del Milenio, Luque, Eduardo, pp. 1 al 6
- Apoyo Presupuestario: El reto de avanzar hacia su eficacia, www.gruposur.eu.org, pp. 1 al 8.
- Anexo al Addendum No 003 al Convenio de Financiamiento No DCI-ALA/2007/019-030, Programa de Apoyo al “Plan Decenal de Educación 2006-2015” de la República del Ecuador.
- Memorandum de Entendimiento entre la Comisión Europea y Ecuador relativo al Programa Indicativo para el período 2007-2013.
- Efectividad de la Cooperación y la Declaración de París – Su implementación en los sectores de Educación y Gobernabilidad y el impacto en el financiamiento y participación de las organizaciones de la sociedad civil en Nicaragua; pp. 11, 17 , 21 y 22.
- Plan Decenal de Educación (2006-2015)
- Página Oficial del Ministerio de Educación.
- Página oficial del PAPDE www.sociosenlaeducacion.com
- Página oficial de SENPLADES
- Página Oficial de la Unión Europea, Delegación Ecuador.
- ACCIÓN SOCIAL (2008): “Colombia representó a la Región en Foro Mundial sobre eficacia de laayuda”, *Boletín de Cooperación Internacional*, 30, pp. 1-4
- ALONSO, J.A. (2005): “Objetivos de Desarrollo del Milenio: ¿Nueva agenda de desarrollo?”, *Cuadernos de Información Económica*, 187, pp. 49-57.
- Informe anual 2011 sobre las políticas de desarrollo y ayuda exterior de la Unión Europea y su aplicación en 2011, pp 2, 3, 7, 10 y 11