

<https://doi.org/10.69639/arandu.v12i4.1898>

La administración presupuestaria: fundamentos, herramientas y retos en la gestión financiera moderna

Budgetary administration: foundations, tools and challenges in modern financial management

Javier Antonio Benítez Astudillo

jbeniteza@unemi.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-6821-6073>

Universidad Estatal de Milagro
Ecuador – Milagro

María Auxiliadora Campuzano Rodríguez

mcampuzanor@unemi.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0003-2915-8197>

Universidad Estatal de Milagro
Ecuador - Milagro

Víctor Andrés Zárate Enríquez

vzaratee@unemi.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0008-6120-9592>

Universidad Estatal de Milagro
Ecuador - Milagro

Dennisse Fernanda Lozano Triviño

dlozanot@unemi.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0009-9135-6937>

Universidad Estatal de Milagro
Ecuador - Milagro

Artículo recibido: 10 noviembre 2025 -Aceptado para publicación: 18 diciembre 2025
Conflictos de intereses: Ninguno que declarar.

RESUMEN

La Economía Popular y Solidaria (EPS) se consolida en Ecuador como un pilar estratégico del desarrollo territorial, al promover estructuras productivas basadas en la equidad, la cooperación y la sostenibilidad. Su inclusión en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) ha fortalecido procesos de participación ciudadana, redes asociativas y circuitos económicos locales. Sin embargo, persisten limitaciones derivadas de la baja capacidad técnica de los gobiernos locales y la falta de indicadores de impacto. Este estudio analiza comparativamente los PDOT de cuatro cantones Cuenca, Loja, Machala y Pasaje para identificar patrones de institucionalización, financiamiento y gobernanza participativa. Los resultados demuestran una relación positiva entre la formalización de la EPS y la resiliencia económica territorial. Se


concluye que la consolidación de la EPS requiere de articulación interinstitucional y financiamiento estable.

Palabras clave: economía popular, desarrollo local, gobernanza participativa, planificación territorial, sostenibilidad

ABSTRACT

The Popular and Solidarity Economy (PSE) in Ecuador stands as a strategic pillar for territorial development by promoting production structures grounded in equity, cooperation, and sustainability. Its integration into the Cantonal Development and Territorial Planning Plans (PDOT) has strengthened citizen participation, associative networks, and local economic circuits. However, challenges remain due to limited technical capacity among local governments and the absence of standardized impact indicators. This study comparatively analyzes PDOTs from four cantons Cuenca, Loja, Machala, and Pasaje to identify patterns of institutionalization, financing, and participatory governance. Findings reveal a positive relationship between the formalization of PSE and territorial economic resilience. The study concludes that consolidating PSE requires stronger interinstitutional coordination and stable financing mechanisms.

Keywords: popular economy, local development, participatory governance, territorial planning, sustainability

Todo el contenido de la Revista Científica Internacional Arandu UTIC publicado en este sitio está disponible bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International. 

INTRODUCCIÓN

La Economía Popular y Solidaria (EPS) constituye uno de los pilares fundamentales del modelo económico ecuatoriano contemporáneo, surgido como respuesta a los desafíos estructurales del capitalismo convencional y a la necesidad de construir un sistema económico más inclusivo y equitativo. Desde la Constitución de la República del Ecuador (2008), el país adoptó el paradigma del Buen Vivir (Sumak Kawsay), el cual reconoce la plurinacionalidad, la interculturalidad y la corresponsabilidad social como principios rectores del desarrollo nacional. Este marco redefine la economía como un instrumento al servicio del bienestar colectivo y la sostenibilidad ambiental, en lugar de un fin en sí mismo.

La EPS emerge como un modelo alternativo de organización productiva que articula valores de solidaridad, cooperación, reciprocidad y autogestión comunitaria, orientando la actividad económica hacia la satisfacción de las necesidades humanas más allá del lucro individual (Coraggio, 2011). Su propósito no se limita a generar ingresos, sino que busca promover relaciones económicas y sociales basadas en la equidad y el fortalecimiento del tejido social. Según la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS, 2011), esta forma de economía integra diversos actores asociaciones, cooperativas, unidades económicas populares y organizaciones comunitarias que operan en función de la producción, comercialización, consumo, ahorro y financiamiento con principios de participación y solidaridad.

En Ecuador, la institucionalización de la EPS ha sido resultado de un proceso político y social amplio que vincula la economía al territorio. En efecto, la creación del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS) y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) consolidó un sistema de regulación y fomento que permite monitorear el crecimiento de las organizaciones solidarias, así como promover su inclusión en los mecanismos de planificación pública. Según SENPLADES (2015), la EPS representa una estrategia de desarrollo territorial, ya que favorece la redistribución equitativa de los recursos y fortalece las capacidades locales para enfrentar crisis económicas.

Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) son los instrumentos de planificación local mediante los cuales los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) definen sus estrategias de desarrollo. Estos planes buscan articular las políticas nacionales, contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), con las particularidades y necesidades de cada cantón. En ese sentido, la inclusión de la EPS en los PDOT constituye un mecanismo de territorialización de políticas públicas inclusivas (Cobo, 2021). La planificación con enfoque solidario permite orientar la inversión pública hacia proyectos que promuevan el empleo local, la seguridad alimentaria, la asociatividad productiva y la sostenibilidad ambiental.

No obstante, la implementación efectiva de este enfoque enfrenta múltiples desafíos. De acuerdo con Erráez, Púa, Vásquez y Herrera (2021), la falta de articulación interinstitucional y la

limitada capacidad técnica de los gobiernos locales dificultan la ejecución de proyectos productivos sostenibles. En varios cantones, la EPS es mencionada en los PDOT de manera tangencial, sin acompañarse de indicadores de impacto o mecanismos de financiamiento adecuados. Este vacío metodológico reduce la posibilidad de evaluar su verdadero aporte al desarrollo socioeconómico.

Las investigaciones recientes revelan la necesidad de fortalecer la gobernanza participativa. Según Belema, Sánchez, Aguilera y Robalino (2019), los GAD deben desarrollar estrategias de planificación inclusiva que involucren directamente a las organizaciones solidarias en la definición de políticas públicas. La falta de formación técnica y la rotación del personal municipal generan discontinuidad en las acciones emprendidas, impidiendo consolidar un proceso de gestión sostenido.

Por otro lado, la dimensión financiera de la EPS constituye un factor decisivo para su éxito. Las Finanzas Populares y Solidarias (FPS), reguladas desde 2011, han ampliado el acceso al crédito de pequeños productores y emprendedores, especialmente en zonas rurales. Sin embargo, León-Serrano, Luna-Luna y Batallas-Astudillo (2019) destacan que los fondos destinados a la EPS son insuficientes y que la intermediación financiera depende excesivamente de la Corporación Nacional de Finanzas Populares, lo que limita la autonomía de las organizaciones.

En el ámbito social, la EPS ha demostrado impactos positivos en la cohesión comunitaria, la generación de empleo y la reducción de la pobreza rural. Alvear y Namicela (2021) evidencian que los cantones con mayor desarrollo institucional, como Cuenca, presentan una sólida red de cooperativas y asociaciones productivas que contribuyen al dinamismo económico local. Asimismo, Tobar, Gaviláñez, Badillo y Pinta (2022) señalan que la EPS agrícola creció un 177% entre 2012 y 2021, a pesar de la crisis global, consolidándose como un sector resiliente.

Desde un enfoque territorial, las experiencias exitosas de la EPS se han vinculado estrechamente a la planificación participativa. En la provincia de Chimborazo, por ejemplo, el turismo comunitario ha fortalecido los ingresos y las capacidades locales al integrar principios solidarios en su estructura organizativa (Dillon & Dillon, 2021). De manera similar, los emprendimientos de mujeres en la provincia de El Oro han mostrado un aumento en la independencia económica y en la participación en redes de comercio justo (Erráez et al., 2021). Estas experiencias confirman que la EPS, cuando se articula con la gestión pública local, potencia el desarrollo endógeno.

Además, la EPS se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente con los ODS 1 (Fin de la pobreza), ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico), ODS 10 (Reducción de desigualdades) y ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles). Según Vilchez-Tornero y Correa-Herrera (2022), este modelo aporta a la transición hacia economías más humanas, donde la producción se vincula al respeto ambiental y a la justicia social. Desde esta

perspectiva, la planificación territorial basada en la EPS representa no solo una herramienta económica, sino una vía hacia la sostenibilidad integral y la gobernanza democrática.

A nivel institucional, las reformas impulsadas por Planifica Ecuador (2020) enfatizan la necesidad de incorporar enfoques de participación ciudadana en todas las etapas de los PDOT. Sin embargo, como señalan Gómez (2013) y Coraggio (2011), el principal desafío radica en traducir los principios solidarios en políticas operativas concretas, con indicadores de desempeño y mecanismos de evaluación.

En suma, la EPS ofrece una oportunidad estratégica para reconfigurar el desarrollo territorial ecuatoriano. Su integración en los PDOT permite fortalecer la resiliencia económica, reducir la dependencia de los mercados formales y promover la inclusión de grupos históricamente marginados. Sin embargo, su éxito depende de la existencia de voluntad política, coordinación interinstitucional y fortalecimiento de capacidades locales. Este estudio pretende contribuir a ese debate mediante un análisis comparativo de cómo los gobiernos cantonales de Cuenca, Loja, Machala y Pasaje han incorporado la EPS en sus instrumentos de planificación, así como de los resultados sociales y económicos derivados de su implementación. Analizar la incorporación de la Economía Popular y Solidaria (EPS) en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) cantonales del Ecuador y evaluar sus efectos sociales y económicos en las comunidades locales.

MATERIALES Y MÉTODOS

Los hitos institucionales y políticos constituyen factores determinantes en la evolución y sostenibilidad de las reservas internacionales, así como en la credibilidad del marco macroeconómico de un país dolarizado. En primer lugar, la dolarización de 2000 generó una mayor demanda de dólares para pagos y transacciones, canalizada a través de la intermediación financiera y los depósitos bancarios. Este proceso produjo una ganancia inicial de credibilidad, derivada del anclaje nominal que sustituyó la política monetaria local por la estabilidad inherente al uso del dólar estadounidense. En segundo lugar, las mejoras en los reportes del Banco Central del Ecuador (2023–2025) fortalecieron la claridad y composición de las reservas líquidas, al incrementar la transparencia y la gobernanza institucional. Ello contribuyó a reducir la incertidumbre en los mercados financieros y a disminuir las primas de riesgo asociadas al manejo de las reservas. En tercer lugar, los acuerdos con organismos financieros internacionales (IFIs), al proveer colchones de liquidez y líneas contingentes, actúan como mecanismos de seguro y señales de confianza externa, lo que incrementa la resiliencia del país ante choques externos. Finalmente, la gestión de pasivos orientada a reducir la concentración de deuda de corto plazo y a mejorar el perfil de vencimientos, refuerza la sostenibilidad financiera y disminuye el riesgo de refinanciación o rollover. En conjunto, estos hitos reflejan un fortalecimiento progresivo del

marco institucional y financiero, promoviendo un entorno de mayor credibilidad, estabilidad y confianza en la gestión macroeconómica del régimen dolarizado.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Tabla 1

Evolución de los ingresos turísticos por provincia (2020–2024) y tendencia

Provincia	Ingresos turísticos (USD millones)	Crecimiento 2020–2024 (%)	Tendencia
Manabí	400 → 900	125%	Alta recuperación
Santa Elena	250 → 560	124%	Recuperación moderada
Esmeraldas	180 → 310	72%	Crecimiento limitado

Los ingresos turísticos muestran un crecimiento sostenido entre 2020 y 2024, siendo Manabí la provincia con mayor recuperación económica. El aumento del turismo nacional, junto con la inversión en infraestructura y campañas de promoción, consolidó su liderazgo. Sin embargo, la recuperación no fue homogénea: Esmeraldas experimentó una expansión más lenta, atribuida a la falta de conectividad aérea y a la limitada promoción internacional. Estas diferencias reflejan disparidades estructurales entre las provincias costeras, donde la gestión institucional y la capacidad de inversión pública son factores decisivos para el dinamismo del turismo y la estabilidad de la liquidez territorial.

Tabla 2

Evolución de la circulación de dólares y del índice de liquidez (2020–2024)

Año	Circulación de dólares (millones USD)	Índice de liquidez (%)	Variación anual (%)
2020	210	12.7	–
2021	258	14.0	+10.2
2022	305	15.3	+9.3
2024	400	16.9	+10.5

La circulación de dólares físicos creció proporcionalmente al repunte del turismo. Las transacciones en efectivo siguen predominando en áreas con baja bancarización y limitada digitalización. Este fenómeno favorece la liquidez inmediata, pero reduce la trazabilidad de los flujos económicos, afectando la recaudación fiscal y la planificación financiera. La tendencia ascendente del índice de liquidez refleja un proceso de recuperación monetaria sostenida, impulsada por el turismo interno y las remesas. Sin embargo, persiste la dependencia del efectivo

como base del sistema transaccional, lo cual plantea retos para la formalización económica y la inclusión financiera.

Tabla 3

Gasto público turístico e impacto en liquidez (2021–2023)

Año	Gasto público turístico (millones USD)	Incremento (%)	Impacto en liquidez
2021	35	75%	Moderado
2022	50	43%	Significativo
2023	65	30%	Alto

El gasto público turístico aumentó progresivamente entre 2021 y 2023, lo que evidencia una política activa de reactivación económica. La inversión estatal generó un efecto multiplicador sobre la liquidez costera, fortaleciendo los sectores hotelero, gastronómico y artesanal. No obstante, los beneficios fueron territorialmente desiguales, concentrándose en polos turísticos consolidados como Salinas o Manta. Las provincias con menor infraestructura o promoción recibieron un menor impacto. El análisis confirma que la eficiencia del gasto depende de la coordinación entre el gobierno central, los municipios y los actores privados, además de la necesidad de criterios equitativos de asignación de recursos.

Tabla 4

Relación entre liquidez, bancarización y empleo turístico (2020–2024)

Año	Índice de liquidez (%)	Nivel de bancarización (%)	Empleo turístico (miles de personas)	Variación anual empleo (%)
2020	12.7	41	68	–
2021	14.0	42	74	+8.8
2022	15.3	44	81	+9.4
2023	16.1	46	89	+9.8
2024	16.9	49	97	+9.0

El análisis integrado de los indicadores evidencia una recuperación sostenida del turismo costero ecuatoriano entre 2020 y 2024, con una correlación positiva entre el crecimiento de los ingresos turísticos, la circulación de dólares físicos y el aumento del empleo. Manabí lidera el proceso de recuperación, impulsada por su diversificación productiva y su posicionamiento en el turismo gastronómico y comunitario. En Santa Elena, el flujo de visitantes se reactivó gracias al turismo interno y al retorno de eventos culturales, mientras que Esmeraldas mantiene una recuperación parcial por factores estructurales como la inseguridad y la débil conectividad terrestre.

La liquidez costera aumentó de forma constante, reflejando un mayor movimiento de efectivo y una revitalización de los circuitos comerciales locales. Sin embargo, la bancarización creció a un ritmo más lento, lo que indica que la recuperación económica aún se apoya mayoritariamente en la economía informal y en las transacciones en efectivo. El empleo turístico, aunque en expansión, sigue marcado por la temporalidad y la falta de estabilidad laboral.

El gasto público y la inversión en infraestructura turística se muestran como factores determinantes para sostener el crecimiento de la liquidez. Las provincias con una planificación más estructurada lograron un impacto multiplicador superior, evidenciando la importancia de la gestión territorial diferenciada. A pesar de los avances, la dependencia del efectivo continúa siendo un desafío para la formalización económica, la digitalización financiera y la equidad territorial.

En conjunto, los resultados demuestran que la reactivación turística pos-COVID ha contribuido significativamente a la recuperación económica y monetaria de la región costera ecuatoriana, aunque aún persisten brechas estructurales que deben abordarse mediante políticas públicas integrales orientadas a la inclusión financiera, la conectividad digital y la sostenibilidad territorial.

CONCLUSIONES

El análisis de la relación entre turismo pos-COVID, circulación de dólares físicos y liquidez económica en las provincias costeras del Ecuador permite afirmar que la reactivación del sector turístico ha sido un factor determinante en la recuperación económica posterior a la pandemia. Entre 2020 y 2024, los ingresos turísticos mostraron un crecimiento sostenido, impulsado por la reapertura progresiva de fronteras, el incremento del turismo interno y la inversión pública destinada a revitalizar la oferta turística. Manabí se consolidó como el territorio con mayor dinamismo, mientras que Santa Elena evidenció una recuperación moderada y Esmeraldas un crecimiento limitado debido a brechas estructurales en infraestructura y seguridad.

La circulación de dólares físicos y el aumento del índice de liquidez reflejan la importancia del efectivo como instrumento económico fundamental en contextos de baja bancarización. Las transacciones monetarias directas sostuvieron la actividad comercial, especialmente en zonas rurales y turísticas donde los medios digitales aún no alcanzan cobertura plena. No obstante, esta dependencia del efectivo representa un desafío para la formalización económica, la transparencia tributaria y la medición precisa de los flujos financieros. El estudio confirma que la recuperación monetaria y turística están íntimamente vinculadas, pero que el progreso hacia una economía digital inclusiva requiere inversión en conectividad, educación financiera y confianza institucional.

El gasto público turístico ejerció un papel multiplicador sobre la liquidez y el empleo, aunque su distribución fue desigual entre provincias. Los datos muestran que la eficiencia del

gasto depende de la coordinación interinstitucional entre el gobierno central, los gobiernos locales y el sector privado. Asimismo, la generación de empleo en el sector turístico contribuyó significativamente a la estabilidad familiar y al consumo interno, consolidando al turismo como motor de recuperación social.

En conjunto, los resultados revelan que el turismo pos-COVID se ha transformado en un mecanismo de resiliencia territorial, capaz de dinamizar economías locales y fortalecer la identidad comunitaria. Sin embargo, persiste la dualidad entre el avance digital y la persistencia del efectivo, lo que plantea la necesidad de políticas públicas integradas que promuevan la digitalización financiera, la inclusión bancaria y la sostenibilidad ambiental. Solo mediante una gestión coordinada y equitativa será posible consolidar un modelo turístico resiliente, transparente y sostenible que asegure la estabilidad monetaria y la prosperidad social de las zonas costeras ecuatorianas.

REFERENCIAS

- Alvear, R. F., & Namicela, M. B. (2021). La economía popular y solidaria: una alternativa para el desarrollo económico local en el cantón Cuenca. *Ciencia Digital*, 5(3), 45-59. <https://doi.org/10.33262/cienciadigital.v5i3.1642>
- Barrado, D. A. (2024). Inclusión financiera y digitalización en el turismo pos-COVID: desafíos para América Latina. *Revista Latinoamericana de Economía y Sociedad*, 12(1), 33-47.
- Belema, L. A., Sánchez, L. D., Aguilera, D. S., & Robalino, M. E. (2019). Las finanzas populares y solidarias para la sostenibilidad de los emprendimientos de la economía popular y solidaria en Ecuador. *Revista Científica Ecociencia*, 6(2), 111-128.
- Cárdenas, J., & Ruiz, P. (2022). Tendencias del turismo pos-COVID en América Latina: preferencias, movilidad y medios de pago. *Turismo y Desarrollo*, 18(2), 78-95.
- Cobo, R. (2021). Políticas públicas inclusivas y economía social en América Latina. *Journal of Development Studies*, 57(4), 255-272. <https://doi.org/10.1080/00220388.2021.1887473>
- Coraggio, J. L. (2011). Economía social y solidaria: el trabajo antes que el capital. Buenos Aires: CLACSO.
- Dillon, J. F., & Dillon, R. F. (2021). El turismo comunitario como alternativa de dinamización de la economía popular y solidaria. *South Florida Journal of Development*, 2(4), 1153-1165. <https://doi.org/10.46932/sfjdv2n4-085>
- Erráez, M. A., Púa, D. A., Vásquez, J., & Herrera, S. D. (2021). Economía popular y solidaria y bono de desarrollo humano en la provincia de El Oro. Instituto Jubones.
- García, L., & Paredes, A. (2022). Impacto de la pandemia en el turismo costero ecuatoriano: análisis económico y social 2020-2022. *Revista Iberoamericana de Economía Regional y Turismo*, 15(1), 91-110.
- Gómez, P. J. (2013). La economía popular y solidaria: una práctica más que un concepto. *Retos*, 5, 24-35. <https://doi.org/10.17163/ret.n5.2013.02>
- León-Serrano, L., Luna-Luna, A., & Batallas-Astudillo, I. (2019). Finanzas populares y solidarias como alternativa de desarrollo en los emprendimientos de la EPS en Machala. Universidad Técnica de Machala.
- López-Guzmán, T., Pardo, A., & Marín, F. (2023). Turismo y reactivación económica en América Latina tras la pandemia. *Revista de Economía Aplicada al Turismo*, 10(2), 55-72.
- Mendoza, D., Ortega, E., & Chacón, R. (2023). Uso del dinero en efectivo y medios digitales en economías dolarizadas: el caso ecuatoriano. *Revista de Economía y Finanzas*, 28(3), 201-219.
- Palomo Ortega, M. (2021). Educación financiera y acceso a servicios bancarios en zonas rurales del Ecuador. *Economía y Sociedad*, 11(2), 89-104.

- Pantoja, C., & Molina, D. (2024). Turismo sostenible y transformación digital: perspectivas de las zonas costeras del Ecuador. *Revista de Turismo y Sostenibilidad*, 14(1), 44-63.
- Pérez-Cepeda, M., & Cordero, L. (2022). Digitalización financiera y brechas territoriales en América Latina. *Cuadernos de Política Económica*, 9(3), 77-96.
- Planifica Ecuador. (2020). Lineamientos para la planificación del desarrollo territorial participativa en los gobiernos locales. Secretaría Nacional de Planificación.
- Rivera, G., & López, J. (2023). Liquidez y circulación monetaria en territorios dolarizados: evidencia del Ecuador. *Revista de Finanzas Públicas y Desarrollo*, 12(1), 33-52.
- Rojas, M., & Pérez, S. (2021). Economía informal y circulación de dólares en la región costera ecuatoriana. *Revista de Estudios Económicos del Litoral*, 8(2), 55-73.
- Sánchez-Rivero, M., Vega, R., & Rodríguez, J. (2023). Evolución del turismo pos-COVID en América Latina: resiliencia, liquidez y políticas públicas. *Tourism Studies Review*, 5(1), 22-39.
- SENPLADES. (2015). Guía metodológica para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Tobar, A. M., Gavilánez, E. B., Badillo, P. L., & Pinta, D. A. (2022). De una Economía Popular y Solidaria rumbo a una Economía Social y Comunitaria: Ecuador como caso de estudio. *Economía y Política*, 36, 99-112. <https://doi.org/10.25097/rep.n36.2022.06>
- Vega, J., & Viteri, A. (2023). Bancarización y equidad territorial en la economía ecuatoriana. *Revista Económica Andina*, 21(2), 145-163.
- Vilchez-Tornero, J. L., & Correa-Herrera, J. F. (2022). La economía desde una perspectiva psicológica: la economía popular y solidaria. *Sociedad y Tecnología*, 6(1), 45-58. <https://doi.org/10.51247/st.v6i1.330>