

# Conversaciones en torno a la Cooperación Internacional al Desarrollo en Ecuador

---

Memorias de tres  
conversatorios

# Conversaciones en torno a la Cooperación Internacional al Desarrollo en Ecuador

Memorias de tres conversatorios

---

**Serie:**

Cooperación al Desarrollo No.1

**Autores:**

Sanda Moca y equipo del Observatorio  
de la cooperación al desarrollo.

**Edición:**

Xavier Calvo

**Primera edición:**

Centro de Investigaciones CIUDAD-EED/EZE

**Copyright:**

Centro de Investigaciones CIUDAD

Juan de Dios Martínez N34-368 y Portugal

Teléfonos: 3332154 / 2458987

Correo electrónico: ciudadinfo@ciudad.org.ec

Web: www.ciudad.org.ec

Quito, Diciembre 2007

**Portada y diagramación:**

ZIETTE diseño / 2452 072

**Impresión:**

Quito - Ecuador

Este Documento se publica en el marco del Programa de Formación para el Desarrollo Local en el Ecuador – FORLOCAL – Segunda Fase / Observatorio de la cooperación al desarrollo, auspiciado por el EED/EZE.

Se autoriza citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente.



<b>Presentación</b>	5
<b>I. Memoria del primer conversatorio:</b>	7
¿Qué planteamos frente a la Cooperación Internacional al Desarrollo en Ecuador? <i>(19 de abril de 2007)</i>	
1. Antecedentes	9
2. Participantes	10
3. Desarrollo del conversatorio	11
3.1. Intervención Jorge Orbe- SENPLADES	11
3.1.1. Plan Nacional de Desarrollo	11
3.1.2. Cooperación	14
3.2. Temas surgidos en el debate	15
4. Acuerdos	21
5. Direcciones de contacto	22
<b>II. Memoria del segundo conversatorio:</b>	23
Diálogo entre Fundaciones y ONGs <i>(3 de mayo de 2007)</i>	
1. Antecedentes	25
2. Participantes	26
3. Desarrollo conversatorio	27
4. Direcciones de contacto	38

<b>III. Memoria del tercer conversatorio:</b>	41
Desarrollo con equidad y cooperación internacional	
<i>(11 de junio de 2007)</i>	
1. Antecedentes	43
2. Participantes	43
3. Desarrollo conversatorio	45
3.1. Intervención Carlos Larrea	45
3.2. Intervención Ralf Oetzel- INECI	55
4. Conclusiones y acuerdos	69
5. Direcciones de contacto	70
<b>IV. ANEXO</b>	73
Artículo Carlos Larrea	75

# IV

---

***ANEXO***

*ARTÍCULO CARLOS LARREA*

## ARTÍCULO CARLOS LARREA<sup>2</sup>

### *“Pobreza, Inequidad Social, Empleo y Desarrollo: Propuestas para la Constituyente”*

#### Introducción

Al cabo de un cuarto de siglo de su aplicación, las políticas neoliberales han generado una profunda crisis económica, social, ambiental y política tanto en el Ecuador como en otros países latinoamericanos. Esta crisis, a su vez, ha abierto perspectivas para la formulación de estrategias alternativas de desarrollo, que pueden expresarse en espacios como el de la constituyente.

Este artículo explora los cambios en el rol del estado y en las políticas sociales que pueden formularse para revertir el carácter minimalista asignado al Estado, y superar la visión asistencialista y residual de las políticas sociales, inspiradas en el Consenso de Washington.

---

<sup>2</sup> Este artículo apareció publicado en ILDIS- Revista Tendencia en marzo del 2007.

## Inequidad y Desarrollo en América Latina y el Ecuador

A partir de 1982 América Latina, afectada por la crisis de la deuda, asumió una nueva estrategia de desarrollo, bajo los lineamientos del Consenso de Washington. De esta forma se redujo la intervención del Estado en la Economía y el desarrollo social, se transfirieron a los mercados y al sector privado las responsabilidades y mecanismos para el desarrollo, y se promovieron la apertura comercial y la inversión extranjera.

Los resultados de estas estrategias, al cabo de un cuarto de siglo, han sido desalentadores. Las políticas mencionadas no han logrado siquiera alcanzar su principal objetivo, la recuperación económica, y la región ha sufrido su estancamiento más prolongado en un siglo (Thorp, 1998), agravado por una pronunciada inestabilidad y la presencia de crisis financieras. Adicionalmente, la inequidad social se ha acentuado, la pobreza ha crecido y el desempleo estructural se ha profundizado. El pronunciado crecimiento en el *quantum* de las exportaciones ha conllevado un marcado deterioro ambiental, sin haber logrado la esperada recuperación económica y social. En este contexto de estancamiento, deterioro y exclusión, las políticas sociales ha perdido su carácter universal, y se han reducido principalmente a un rol compensatorio, asistencialista y concentrado en la provisión de servicios de mala calidad a algunos sectores excluidos por la política económica. Las estructuras democráticas se han tornado frágiles y su contenido se ha reducido con frecuencia a su carácter meramente formal (Larrea, 2006).

En efecto, el ingreso por habitante en América Latina ha aumentado apenas un 0.4 % anual entre 1980 y 2005, cifra ocho veces inferior a la alcanzada entre 1950 y 1980 (2.6 %) (Larrea, 1991). Al virtual estancamiento de la economía se ha añadido la profundización de la exclusión. Mientras en 1980, de acuerdo a la CEPAL, la pobreza afectaba a 136 millones de personas, equivalentes al 40.5 % de la población, en 2005 el porcentaje de pobres se mantiene en cifras similares (39.8 %), pero afectando a 209 millones de personas (CEPAL, 2006).

La desigualdad social en América Latina, considerada la más alta del mundo, ha aumentado en la mayor parte de los países de la región, de acuerdo a los coeficientes de Gini en la distribución del ingreso (CEPAL, 2006). Para América Latina en su conjunto, el mencionado coeficiente ascendió de 0.484 durante los años setenta, a 0.508 en los ochenta y a 0.522 en los noventa (De Ferranti et al, 2003).

Una tercera dimensión de la exclusión social se encuentra en el acceso al empleo apropiado. Tanto las tasas de desempleo abierto como de subempleo se han mantenido en valores elevados y crecientes. El desempleo abierto se ha mantenido en el 9 % en 2006, frente al 7.1 % prevaleciente en 1990. Entre los trabajadores ocupados, el sector informal alcanza casi la mitad del empleo en la región (48.5 % en 2005) (OIT, 2006).

**El caso ecuatoriano.** El desempeño económico y social del Ecuador durante el último cuarto de siglo muestra rasgos similares, o incluso inferiores a los de la región. A pesar de la recuperación de los últimos dos años, el ingreso por habitante en 2005 fue apenas un 13 % superior al de 1981, con un crecimiento medio anual del 0.5 %. El deslustrado desempeño económico se ha visto agravado por las crisis profundas de 1983, 1987 y sobre todo la de 1998 y 1999, cuyas consecuencias se mantienen aún.

La mayoría de la población ecuatoriana se encuentra todavía afectada por la pobreza, que llegaba al 51 % en 2005, cifra apenas inferior a la de 1994 (53 %). Existe una amplia evidencia sobre el aumento de la desigualdad social. De acuerdo a un estudio comparativo reciente del Banco Mundial (De Ferranti et al, 2003), el coeficiente de Gini del ingreso de los hogares ascendió de 0.548 en 1994 a 0.562 en 1998. Estos valores se encuentran entre los más altos de la región, y solamente Brasil alcanza una cifra significativamente superior (0.59 en 2001).

Los datos recientes sobre empleo muestran que aproximadamente el 10 % de la fuerza laboral se encuentra desempleada en Quito, Guayaquil y Cuenca, que otro 40 % se halla subempleado, y que solamente el 13 % de los trabajadores urbanos labora en condiciones apropiadas de ingreso, estabilidad y protección social (Larrea, 2007).

**Conclusión.** La experiencia de 25 años de aplicación de políticas neoliberales en América Latina y el Ecuador muestra consistentemente resultados insatisfactorios tanto respecto al mínimo crecimiento económico, como por la persistencia o profundización de la pobreza, el aumento de la inequidad social y el deterioro estructural de las condiciones de empleo. Adicionalmente, el deterioro ambiental ha sido pronunciado y la sustentabilidad del desarrollo futuro se halla seriamente amenazada, por la pérdida de la biodiversidad, la deforestación, el deterioro de los suelos, el calentamiento global y la contaminación.

## El Estado Neoliberal

Las políticas de ajuste estructural transformaron profundamente la institucionalidad del Estado. Al transferir al mercado la asignación de recursos para el desarrollo económico y social, el Estado se limita a un rol básico de garantizar los derechos de propiedad, y mantener y defender la institucionalidad necesaria para el adecuado funcionamiento de la economía. Las políticas sociales se reducen a compensar las fallas del mercado, focalizándose en algunos grupos desfavorecidos, sin generar distorsiones en los precios, así como en la provisión de ciertos servicios básicos de educación y salud para sectores no cubiertos por la oferta privada.

De esta forma no solamente se eliminaron o redujeron las políticas que regulaban las tasas de interés, el tipo de cambio, los salarios y los precios de productos básicos, sino que también se tendieron a eliminar las instituciones de planificación pública en el mediano y largo plazo. Bajo los lineamientos del “Consenso de Washington”, se ha buscado una interferencia mínima con las fuerzas del mercado, y la estrategia de “desarrollo” social ha adquirido un carácter residual, limitándose en la práctica a la provisión de servicios básicos (educación, salud, vivienda) de mala calidad, o compensaciones monetarias a los sectores más excluidos por las políticas de ajuste estructural, alejándose del reconocimiento de los derechos sociales universales (Barba, 2004, Ziccardi, 2004).

Las políticas tributarias han procurado reducir las cargas sobre el capital y las grandes corporaciones para incentivar la inversión nacional y extranjera, y han incrementado los impuestos sobre el consumo (IVA) sin considerar su efecto regresivo en la distribución del ingreso.

Las privatizaciones y la apertura comercial y financiera han ampliado la participación del capital nacional y transnacional en la economía, mientras que la desregulación laboral ha conducido al represamiento de los salarios reales y a la precarización del mercado laboral, con la reducción de la calidad y cobertura de la seguridad social.

La reducción del tamaño del estado se ha acompañado de una transferencia de ciertos servicios sociales básicos hacia los gobiernos autónomos u organizaciones no gubernamentales. En este proceso no siempre se han preservado la calidad y oportunidad de estos servicios.

Aunque el Estado ecuatoriano ha sufrido una reducción significativa y se ha afectado por las reformas neoliberales en gran medida, la Constitución vigente de 1998 no necesariamente se ha enmarcado en esta concepción, y por el contrario ésta se ha inspirado en una visión que conceptualmente ha rescatado elementos de una visión alternativa del Estado. La nueva constitución debe retomar y consolidar muchos principios de equidad, desarrollo y sustentabilidad ya claramente definidos en la actual carta fundamental.

### Hacia un Estado alternativo

La crisis del neoliberalismo impone la tarea histórica de definir un camino nuevo en la conformación de una sociedad alternativa que conduzca a la satisfacción sustentable de las necesidades humanas de toda la población en un marco democrático y participativo. Esta misión no tiene precedentes históricos, y demanda la construcción de nuevos caminos, aunque puede tomar algunos elementos de varias estrategias alternativas de desarrollo adoptadas en el pasado.

En esta sección se pueden delimitar algunas condiciones mínimas requeridas en la función del Estado y su relación con la sociedad civil, que permitan superar las reformas neoliberales. Comenzamos por la concepción de las funciones y responsabilidades fundamentales del Estado.

La construcción de una sociedad equitativa, participativa y sustentable, que alcance la satisfacción de las necesidades humanas de la población, superando la situación actual de pobreza, discriminación y exclusión masivas y estructurales es una tarea fundamental del Estado, y no puede lograrse, como los ha pretendido el neoliberalismo, mediante la acción de las fuerzas del mercado.

La experiencia ha demostrado que la libre acción no regulada de las fuerzas de mercado, en un contexto caracterizado por el dominio de estructuras monopólicas y la presencia de externalidades ambientales negativas (calentamiento global, pérdida de la biodiversidad, etc.) consolida el carácter excluyente y no sustentable de las actuales estructuras sociales, y profundiza la dependencia, la pobreza y la inequidad, como ha ocurrido en América Latina a partir de 1982.

En consecuencia, un modelo alternativo demanda de una intervención activa y sistemática del Estado en la economía, que conduzca y lidere el cambio social hacia una nueva sociedad sustentable, participativa y

equitativa, en la cual las fuerzas del mercado deben regularse y someterse a los objetivos básicos de la sociedad.

La construcción de una sociedad equitativa y participativa, caracterizada por la eliminación sustentable de la pobreza y las actuales estructuras sociales excluyentes, es un “deber primordial del Estado” como lo establece el Art. 3 de la actual constitución. La nueva carta política debe establecer en forma clara y prioritaria esta misión primordial e irrenunciable del Estado.

Debe enfatizarse en particular, como principio conductor la las políticas públicas, la superación de la inequidad en sus múltiples dimensiones. Debe recordarse que América Latina es la región más inequitativa del planeta, y que las desigualdades han tendido a crecer y perpetuarse.

La desigualdad se manifiesta tanto en su dimensión *social* (distribución del ingreso, la tierra y los activos productivos) como también en aspectos *étnicos* (discriminación hacia los pueblos indígenas y afro-descendientes), *de género* (discriminación a la mujer, feminización de la pobreza y la informalidad), y mediante la profundización de las desigualdades *regionales* (metrópoli- periferia) y del *campo* frente a la *ciudad*.

El nuevo rol proactivo e interventor del Estado requiere la identificación de metas de equidad, sustentabilidad y superación de la pobreza en el corto, mediano y largo plazo, mediante la re-conformación de organismos nacionales de *planificación* de desarrollo, que en el caso ecuatoriano prácticamente se han desmantelado, a pesar de su mención explícita en la actual constitución (Arts. 254 y 255).

Las actividades actuales de planificación se han segmentado tanto sectorial como territorialmente, y se han limitado al corto plazo, mediante la asignación anual de recursos, perdiendo su consistencia y poder político. El nuevo papel de la planificación debe mantener su carácter participativo y descentralizado, pero integrándolos dentro de estrategias coordinadas de largo plazo, en función de objetivos nacionales.

Definimos como pobreza la incapacidad estructural de los hogares para satisfacer las necesidades básicas (educación, nutrición, salud, vivienda y empleo). El actual ingreso por habitante supera en al menos dos veces la línea de pobreza, y el hecho de que más de la mitad de la

población no alcance siquiera los prerequisites para una vida digna y participativa es una consecuencia de la inequidad social.

Las políticas neoliberales asumen el carácter efectivo y redistributivo de las fuerzas de mercado para superar la pobreza, y en consecuencia la definen como una situación temporal, excepcional y concentrada en grupos vulnerables, que deben ser atendidos en forma focalizada mediante políticas asistenciales (bono de desarrollo humano) sin distorsionar los mercados.

La experiencia ha demostrado, por el contrario, el carácter masivo y perdurable de la pobreza, que afecta a más de la mitad de la población nacional, a pesar de la capacidad productiva de la economía excede ampliamente los recursos necesarios para superarla por completo. De hecho, bastaría redistribuir el 23 % del ingreso nacional para eliminar por completo la pobreza en el país, y apenas el 7 % para eliminar la extrema pobreza.

Partiendo de la existencia de la capacidad económica suficiente para eliminar la pobreza mediante políticas redistributivas, la satisfacción de las necesidades básicas de educación, nutrición, salud, vivienda y empleo debe ser considerada como un derecho universal, como lo establecen varios artículos dispersos en la actual constitución en los temas de educación, nutrición salud y empleo.

La superación efectiva de la pobreza, sin embargo, no puede alcanzarse meramente mediante políticas asistencialistas, como las transferencias monetarias actuales, independientemente de su monto. Por el contrario, se requiere de estrategias más profundas de larga duración, como la redistribución de activos productivos (tierra, crédito, capacitación), el establecimiento de paquetes integrados de servicios de asistencia técnica, capacitación, crédito a micro, pequeñas y medianas empresas y comunidades, y el manejo sustentable de recursos como la tierra y el agua en función de las necesidades de la mayoría de la población.

Se requiere, además, la provisión universal de servicios de calidad en educación y salud, y una inversión elevada en el desarrollo de ciencia y tecnología al servicio del conjunto de la sociedad en temas como desarrollo agropecuario, nutrición, salud y vivienda.

El derecho universal a la satisfacción de las necesidades básicas no se opone a la formulación de políticas de discriminación positiva a favor

de los grupos sociales más fuertemente excluidos en la sociedad actual, como los pueblos indígenas y afro-ecuatorianos. De la misma forma, deben implementarse políticas específicas para superar las distintas formas de discriminación laboral hacia las mujeres y de carácter étnico.

En el corto plazo, uno de los mecanismos más efectivos para la reducción de la pobreza es la generación de empleo productivo. En la actualidad más de la mitad de la fuerza de trabajo está afectada por distintas formas de desempleo o subempleo, y apenas una sexta parte de los trabajadores disfruta de condiciones apropiadas de empleo. Las políticas de ajuste, el cambio tecnológico y la apertura comercial han agravado este problema, y es necesaria una política proactiva de empleo basada en la capacitación laboral, asistencia técnica, crédito hacia las pequeñas y medianas empresas, con enfoques étnico y de género, y especial atención hacia el desarrollo rural.

La reducción de las desigualdades regionales es otra función fundamental del Estado. Las políticas de descentralización han sido efectivas, pero no han logrado superar el carácter concentrado del modelo de desarrollo, que ha conducido a una ampliación de las desigualdades sociales en el Ecuador entre 1990 y 2001 (Larrea, 2006c). La descentralización ha favorecido principalmente a los municipios de las principales ciudades con mayores recursos, y no se ha logrado aplicar efectivamente el principio de asignación de recursos en función de las necesidades básicas insatisfechas, que debe ser formulado explícitamente en la nueva constitución.

En la concepción neoliberal, el Estado debe garantizar el irrestricto respeto a los derechos de propiedad, incluyendo la propiedad intelectual. La constitución ecuatoriana establece límites a estos derechos, en función social, y reconoce distintas formas de propiedad (privada, comunitaria y social). Es fundamental mantener la supeditación de los derechos de propiedad de los medios de producción al cumplimiento de su función social, y establecer el principio ético de la supeditación de la propiedad de los recursos materiales a los principios de equidad social y manejo sustentable de los mismos.

La reducción de la inequidad social debe ser establecida como un principio rector tanto para la recaudación fiscal como en la asignación del gasto público. En otras palabras, los impuestos deben ser proporcionalmente mayores para los sectores más ricos, mientras que la asignación

del gasto público debe regirse por el principio de reducción de las desigualdades sociales, favoreciendo preferencialmente a los sectores más pobres.

La reproducción de la pobreza en el Ecuador ha sido funcional a la inserción internacional del país, ya que ésta se ha basado en el aprovechamiento de mano de obra barata y no calificada, y además en el manejo no sustentable de los recursos naturales. La superación de la pobreza y la inequidad social deben alcanzarse de tal manera que se complementen con formas alternativas de inserción internacional, en base al manejo sustentable de recursos renovables y superando la explotación del trabajo como mecanismo de competitividad internacional.

**Carlos Larrea**

Universidad Andina Simón Bolívar