

5

Mayo  
2007

*la Tendencia*  
— revista de análisis político —

**Director**

Francisco Muñoz Jaramillo

**Editor general**

Ángel Enrique Arias

**Consejo editorial**

Jaime Arciniegas, Augusto Barrera  
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro  
Galo Chiriboga, Eduardo Delgado  
Julio Echeverría, Miryam Garcés  
Luis Gómez, Ramiro González  
Virgilio Hernández, Guillermo Landázuri  
Luis Maldonado Lince, René Maugé  
Paco Moncayo, René Morales  
Melania Mora, Marco Navas  
Gonzalo Ortiz, Nina Pacari  
Andrés Páez, Alexis Ponce  
Rafael Quintero Quintero, Eduardo Valencia  
Andrés Vallejo, Raúl Vallejo  
Gaitán Villavicencio

**Coordinador editorial**

Álvaro Campuzano

**Diseño y diagramación**

Fraktal – Francis Hernández

**Fotografías**

Archivo Ildis

[www.rafaelcorrea.com/galeria/index.php](http://www.rafaelcorrea.com/galeria/index.php)

**Auspicio**

ILDIS-FES

Av. Republica 500, Edif. Pucará  
Teléfono: (593) 2 250 9608  
Quito – Ecuador

**Edición y Distribución**

Editorial TRAMASOCIAL  
Reina Victoria N 21-141 y Robles  
Edificio Proinco II, piso 6, Oficina 6B  
Teléfono: (593-2) 2 255 2936  
Quito – Ecuador  
[tramasocial@andinanet.net](mailto:tramasocial@andinanet.net)

**Impresión**

Gráficas Araujo  
2471047 / 09 6012237

Los editores no comparten, necesariamente, las opiniones vertidas por los autores, ni éstas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a la revista.

*la***T***tendencia*  
— revista de análisis político —

c de esta edición: cada autor

ISSN: 13902571

Mayo 2007

Editorial	5
-----------	---

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

Orden, seguridad e institucionalidad en el gobierno de Correa Jorge León T.	7
Cien días intensos y eficaces de Gobierno Galo Chiriboga Zambrano	15
Perspectivas políticas tras los primeros días de gobierno Carlos Castro Riera	19
Cuatro lecciones de la consulta popular del quince de abril Pablo Ospina Peralta	25
UNASUR: la coordinada bolivariana Napoleón Saltos Galarza	30
'Acuerdo País': una opción ciudadana radical Fernando Cordero Cueva	36
La responsabilidad de ir juntos a la Asamblea Nacional Constituyente Norman Wray	40

## ACTUALIDAD DE LAS IZQUIERDAS

9 Reflexiones sobre la izquierda latinoamericana actual Julio Echeverría	42
'Posneoliberalismo' y 'neodesarrollismo': ¿Las nuevas coordenadas de acción política de la izquierda latinoamericana? franklin ramírez gallegos	51
El desafío de la unidad Juan Cuvi	57
Democracia y sociedad mundial: reflexiones desde la socialdemocracia Christoph Zoepel	62

<b>Hacia un nuevo socialismo democrático</b>	<b>68</b>
Xavier Buendía Venegas	

## **DEBATE SOBRE LA NUEVA CONSTITUCIÓN**

<b>Las izquierdas y la constituyente</b>	<b>71</b>
Francisco Muñoz J.	
<b>Hacia una nueva inserción en el contexto global y regional</b>	<b>75</b>
Pablo Andrade	
<b>Hacia un nuevo esquema de regulación económica: re-definición del papel regulador del Estado</b>	<b>80</b>
Pedro Páez	
<b>Pobreza, inequidad social, empleo y desarrollo: propuestas para la constituyente</b>	<b>86</b>
Carlos Larrea	
<b>Encuentro Internacional “Experiencias Constitucionales en América Latina”</b>	<b>92</b>
Néstor Raúl Correa	
<b>La constituyente y la nueva constitución</b>	<b>98</b>
Julio Cesar Trujillo	
<b>Los retos de la próxima Asamblea Nacional Constituyente en torno a las definiciones del nuevo ordenamiento jurídico nacional</b>	<b>103</b>
Diego Pazmiño V.	
<b>Las mujeres ecuatorianas, la constituyente y la constitución</b>	<b>109</b>
Rocío Rosero Garcés	
<b>Una propuesta a la asamblea desde las mujeres autoridades locales</b>	<b>114</b>
Margarita Carranco	
<b>Propuesta de la Confederación de Trabajadores del Ecuador</b>	<b>119</b>
CTE	

# Pobreza, inequidad social, empleo y desarrollo: propuestas para la constituyente\*

Carlos Larrea\*\*

A lo largo de un cuarto de siglo de su aplicación, las políticas neoliberales han generado una profunda crisis económica, social, ambiental y política, tanto en 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 Asamblea Nacional Constituyente.

Esta intervención explora 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, inspirada en el 'consenso de Washington'.

## Inequidad y desarrollo en América Latina y 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.

Al cabo de un cuarto de siglo, los resultados de estas estrategias han sido desalentadores. Las políticas mencionadas no han logrado siquiera alcanzar su principal objetivo, la recuperación económica, y la región ha sufrido el estancamiento más prolongado registrado durante un siglo<sup>1</sup>. Tal estancamiento fue agravado por una pronunciada inestabilidad y por 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 han 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 un carácter meramente formal.<sup>2</sup>

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 %)<sup>3</sup>. Al virtual estancamiento de la economía se ha añadido la profundización de la exclusión. De acuerdo a la CEPAL, mientras en 1980 la pobreza afectaba a 136 millones de personas (lo que equivalente al 40.5% de la población), en el 2005 el porcentaje de pobreza se mantiene en cifras similares (39.8%), pero afecta a 209 millones de personas<sup>4</sup>. A partir de los coeficientes de Gini en la distribución del ingreso, señala la misma fuente, la desigualdad social en América Latina (considerada la más alta del mundo) ha aumentado en la mayor parte de los países de la región. Para América Latina en su conjunto, este coeficiente ascendió de 0.484 durante los años setenta, a 0.508 en los ochenta y a 0.522 en los noventa.<sup>5</sup>

Otra dimensión de la exclusión social se registra en el acceso al empleo apropiado. Tanto las tasas de desempleo abierto como las de subempleo se han mantenido en valores elevados y crecientes. El desempleo abierto fue de un 9% en el 2006, frente a un 7.1% en 1990. Entre los trabajadores ocupados, el sector informal alcanza casi la mitad del empleo en la región (48.5% en el 2005)<sup>6</sup>.

## El caso ecuatoriano

Durante el último cuarto de siglo, los indicadores del desempeño económico y social en Ecuador son similares, o incluso inferiores, a los de la región. A pesar de la recuperación de los últimos dos años,

el ingreso por habitante en el 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 profundas crisis de 1983, 1987 y, sobre todo, las de 1998 y 1999, cuyas consecuencias todavía se mantienen.

La mayoría de la población ecuatoriana aún se encuentra afectada por la pobreza, que llegaba al 51% en el 2005 (cifra apenas inferior al 53% correspondiente a 1994). Existe una amplia evidencia sobre el aumento de la desigualdad social. De acuerdo a un reciente estudio comparativo realizado por el Banco Mundial<sup>7</sup>, 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. Únicamente en Brasil se registra una cifra significativamente superior (0.59 en el 2001).

Los datos recientes sobre empleo muestran que, aproximadamente, el 10% de la fuerza laboral se encuentra desempleada en Quito, Guayaquil y Cuenca. Otro 40% se halla subempleado. Y solamente el 13% de los trabajadores urbanos labora en condiciones apropiadas de ingreso, estabilidad y protección social<sup>8</sup>.

Como conclusión, vemos que los 25 años de aplicación de políticas neoliberales en América Latina y Ecuador muestran, consistentemente, resultados insatisfactorios tanto con respecto al mínimo crecimiento económico como a la persistencia o profundización de la pobreza, el aumento de la inequidad social y el deterioro estructural de las condiciones

\* Ponencia presentada el día 28 de marzo en FLACSO, Quito, dentro de la mesa de discusión "La transformación democrática del Estado y la economía" del proyecto "Las izquierdas y la constituyente".

\*\* Dr. en economía, profesor-investigador Universidad Andina Simón Bolívar

1 Rosemary Thorp, *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the 20th Century* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998).

2 Carlos Larrea, *Dolarización, crisis y pobreza en el Ecuador* (Buenos Aires: CLACSO, 2006). (En prensa).

3 Carlos Larrea, "Industrialization, Employment and Crisis in Contemporary Latin America" *Occasional Papers in Latin America and Caribbean Studies* 1 (Toronto: CERLAC-York University, 1991).

4 CEPAL, *Panorama social de América Latina*, (Santiago: CEPAL, 2006).

5 David de Ferranti, *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* (Washington DC: World Bank, 2003).

6 OIT, *Panorama laboral* (Lima: OIT, 2006).

7 David de Ferranti, 2003.

8 Carlos Larrea, "Sistema de información sobre empleo" (Quito: UNFPA, 2007). (Documento no publicado).

de empleo. Adicionalmente, el deterioro ambiental ha sido pronunciado y la sustentabilidad del desarrollo futuro se halla seriamente amenazada por la pérdida de 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.

Así, 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 (de educación, salud o vivienda) de mala calidad, o a compensaciones monetarias a los sectores más excluidos por las políticas de ajuste estructural. Como resultado, se

constata una ausencia de reconocimiento de los derechos sociales universales.<sup>9</sup>

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 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 ha sido afectado en gran medida por las reformas neoliberales, la Constitución vigente de 1998 no necesariamente se enmarca en esta concepción. Por el contrario, la actual Constitución 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 para la confor-

mación 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).

Al respecto, se pueden delimitar algunas condiciones mínimas de la función del Estado y de su relación con la sociedad civil, que permitan superar las reformas neoliberales. Para empezar, 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. Estos objetivos no pueden ser alcanzados, como lo 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 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 que las fuerzas del mercado se regulen y sometan a los objetivos básicos de la sociedad.

Como lo establece el Art. 3 de la actual Constitución, la construcción de una sociedad equitativa y participativa, caracterizada por la eliminación sustentable de la pobreza y las actuales estruc-

turas sociales excluyentes, es un “deber primordial del Estado”. La nueva carta política debe establecer en forma clara y prioritaria esta misión primordial e irrenunciable del Estado.

En particular, se debe enfatizar como principio conductor de las políticas públicas la superación de la inequidad en sus múltiples dimensiones. Recordemos 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, de la tierra y de los activos productivos) como en sus 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 reconfiguración de organismos nacionales de *planificación* del desarrollo. En el caso ecuatoriano, estos organismos prácticamente se han desmantelado, a pesar de su mención explícita en la actual Constitución (Arts. 254 y 255). Las actuales actividades de planificación se han segmentado tanto sectorial como territorialmente. También 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 integrando esta dimensión dentro de estrategias coordinadas de largo plazo, en función de objetivos nacionales.

Desde una perspectiva de defensa de los derechos, definimos como pobreza la incapacidad estructural de los hogares para satisfacer las necesi-

<sup>9</sup> Carlos Barba, “Reforma social y ciudadanía social en América Latina durante los años noventa: una perspectiva comparada” (Buenos Aires: CLACSO, 2004). (Documento no publicado). Ver también Alicia Ziccardi, “Pobreza urbana y exclusión social: las políticas sociales de la ciudad de la esperanza” (Buenos Aires: CLACSO, 2004). (Documento no publicado).

dades básicas (educación, nutrición, salud, vivienda y empleo). El actual ingreso por habitante supera en, al menos, dos veces la línea de pobreza. Por tanto, 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, por su parte, asumen el carácter efectivo y redistributivo de las fuerzas de mercado para superar la pobreza. En consecuencia, la definen como una situación temporal, excepcional y concentrada en grupos vulnerables, que deben ser atendidos en forma focalizada mediante políticas asistenciales (como el Bono de Desarrollo Humano) sin distorsionar los mercados. Sin embargo, la experiencia ha demostrado, por el contrario, el carácter masivo y perdurable de la pobreza. En Ecuador, esta condición afecta a más de la mitad de la población, a pesar de que la capacidad productiva nacional excede ampliamente a los recursos necesarios para superar la pobreza por completo. De hecho, bastaría redistribuir el 23% del ingreso nacional para eliminar por completo la pobreza, 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. Cabe señalar que esto ya lo establecen varios artículos dispersos en la actual Constitución referidos a temas de educación, nutrición, salud y empleo.

La superación efectiva de la pobreza, sin embargo, no puede ser alcanzada sólo mediante políticas asistencialistas (como las transferencias monetarias actuales, independientemente de su monto). Por el contrario, se requieren estrategias más profundas y de larga duración, como la redistribución de acti-

vos productivos (tierra, crédito, capacitación); el establecimiento de paquetes integrados de servicios de asistencia técnica; capacitación; crédito a micro, pequeñas y medianas empresas y a 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 aplicada a campos como el desarrollo agropecuario, la nutrición, la salud y la 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 afroecuatorianos). En la misma línea, deben implementarse políticas específicas para superar las distintas formas de discriminación laboral hacia las mujeres y determinados grupos étnicos.

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. Como respuesta, es necesaria una política proactiva de empleo basada en 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 el 2001.<sup>10</sup> 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. Este principio debe ser formulado explícitamente en la nueva Constitución.

Bajo la concepción neoliberal, el Estado debe garantizar el irrestricto respeto a los derechos de propiedad, incluyendo la propiedad intelectual. La Constitución ecuatoriana, en función social, establece límites a estos derechos 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 principio rector tanto en 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 a los sectores más pobres.

La reproducción de la pobreza en Ecuador ha sido funcional a la inserción internacional del país. Tal inserción se ha basado en el aprovechamiento de mano de obra barata y no calificada y en el manejo no sustentable de los recursos naturales. La superación de la pobreza y la inequidad social se debe complementar con formas alternativas de inserción internacional, en base al manejo sustentable de recursos renovables y no a la explotación del trabajo como mecanismo de competitividad internacional.

<sup>10</sup> Carlos Larrea, 2006.