

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

---

Memorias de tres  
conversatorios



SERIE COOPERACIÓN AL DESARROLLO No.1

# 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.



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

---

Memorias de tres  
conversatorios

<b>Presentación</b>	5
<b>I. Memoria del primer conversatorio:</b> ¿Qué plantearnos frente a la Cooperación Internacional al Desarrollo en Ecuador? <i>(19 de abril de 2007)</i>	7
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> Diálogo entre Fundaciones y ONGs <i>(3 de mayo de 2007)</i>	23
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

El presente documento recoge la memoria de tres conversatorios realizados en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo en el Ecuador durante el año 2007, concretamente entre abril y junio. Con dichos conversatorios, entre otras cuestiones, se plantea la necesidad de reestructurar y redefinir la cooperación internacional para volverle más eficiente y, sobre todo, para poder articularla al nuevo rumbo político del Ecuador. En este espacio de debate se encuentran miembros de ONGs y otras instituciones, funcionarios del Estado e intelectuales, y exponen, proponen, se retroalimentan y discuten sobre la situación actual de la cooperación y el desarrollo.

Esta serie de encuentros se inician con una invitación del SENPLADES al Observatorio para presentarles su propuesta de desarrollo; invitación que aprovechó el Observatorio para congregar a otras instituciones y ONGs para que también conocieran esa propuesta. En realidad, SENPLADES, por medio de Jorge Obre, trata de involucrar a las ONGs presentes para que se fortalezcan institucional y conceptualmente, y para que, así, pueden convertirse en un referente, en un interlocutor válido ante el gobierno.

Una de las falencias observadas durante este primer encuentro, frente al esfuerzo planificador del nuevo gobierno, fue la actual fragmentación y desestructuración de las ONGs. De ahí que, ante esta situación, el segundo encuentro reuniera a un grupo de ONGs y otras instituciones comprometidas con el desarrollo del país para buscar soluciones. Conscientes de su debilidad y del papel incierto de las ONGs en relación a las nuevas prioridades del país, decidieron armar un pequeño grupo de trabajo, representativo y legítimo, que trabaje tanto en su nueva reconfiguración institucional como en propuestas concretas para la Constituyente.

Y, finalmente, en el último encuentro participan, además de las ONGs, Carlos Larrea, intelectual e historiador, y un representante del INECI, Ralf Oetzel. Ambos terminan por descubrir todo lo que se esconde tras la cooperación. El primero describe la poca o nula incidencia de la cooperación en el anterior modelo neoliberal. Y el segundo manifiesta las dificultades del nuevo gobierno para ajustar y conducir a la cooperación según su visión de desarrollo.

En conclusión, este documento, además de reflejar el esfuerzo de algunas ONGs para sumarse al proyecto nacional de cambio, ilustra a la perfección el panorama de la cooperación: agentes que intervienen, relaciones que se establecen y problemas que surgen. Las preguntas, las inquietudes, las reflexiones y los temores que se expresan acá son parte de un debate que se inició en estos conversatorios, esperamos, no obstante, que este debate no se detenga aquí. Esperamos que el lector también se involucre en este tema y en este cambio.



---

***MEMORIA DEL PRIMER  
CONVERSATORIO:***

*“¿QUÉ PLANTEARNOS FRENTE A  
LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
AL DESARROLLO?”*

*QUITO 19 DE ABRIL DEL 2007*



## 1. ANTECEDENTES

La iniciativa de organizar un conversatorio entre las organizaciones de la sociedad civil interesadas en el tema de la cooperación internacional surge a raíz de la invitación que la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES hizo al Observatorio de la Cooperación al Desarrollo. La invitación la realizó para presentar su posicionamiento sobre cómo debería ser manejado el tema de la cooperación internacional desde las instancias del Estado, cómo deberían estructurarse estas instancias y cuál sería el rol de la sociedad civil en un escenario deseado.

Adicionalmente, SENPLADES abrió la oportunidad para que el Observatorio hiciera una propuesta de “observación a nivel macro” de la cooperación internacional; proceso en el que se pueda articular la sociedad civil. La propuesta debería indicar las posibles líneas de acción, la metodología para transparentar la información, la modalidad de articulación, etc.

El Observatorio valoró muy positivamente la posición del gobierno y, en especial, la apertura de SENPLADES para acoger las propuestas de la sociedad civil en el tema de la Cooperación Internacional. De ahí que decidiera convocar a un conversatorio a los miembros del Grupo de Cooperación y Desarrollo (Observatorio), y a otras organizaciones interesadas en debatir los puntos mencionados.

## 2. PARTICIPANTES

- Teresa Mosquera – Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA)
- Gustavo Peñafiel – Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos (CGLA)
- Ricardo Carrillo – Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos (CGLA)
- Virginia Gómez de la Torre – Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer (CEPAM)
- María Belén Cevallos – Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE)
- Xavier Villaverde – Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP)
- Israel Batista – Consejo Latinoamericano de Iglesias (CLAI)
- Franklin Canelos – Consejo Latinoamericano de Iglesias (CLAI)
- Mario Vásconez – Centro de Investigaciones CIUDAD
- Anita García – Centro de Investigaciones CIUDAD
- Lucía Ruiz – Centro de Investigaciones CIUDAD
- Mario Unda – Centro de Investigaciones CIUDAD / Observatorio de la Cooperación al Desarrollo
- Sanda Moca – Centro Investigaciones CIUDAD / Observatorio de la Cooperación al Desarrollo

**INVITADO:** Jorge Orbe León – Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo- SENPLADES, Gerente del Plan Nacional de Desarrollo.

### 3. DESARROLLO DEL CONVERSATORIO

Después de la bienvenida, Mario Vásconez, director del Centro de Investigaciones CIUDAD, hizo un breve recorrido por la historia del Observatorio, mencionando la reciente incorporación de este proyecto al programa de desarrollo de CIUDAD. Y es que, actualmente, el Centro de Investigaciones CIUDAD asume el papel de coordinador del Observatorio.

A continuación, Mario Unda explicó el sentido y los objetivos del conversatorio invitando a las organizaciones presentes a involucrarse en un diálogo de larga duración alrededor de los temas específicos de la cooperación internacional.

#### 3.1. INTERVENCIÓN DE JORGE ORBE - SENPLADES

Según Jorge Orbe, la función de SENPLADES comprende, en este momento, dos tareas principales que cobran especial relevancia de cara a la futura Asamblea Constituyente: (A) la reconstitución del sistema nacional de planificación y (B) la reforma democrática del Estado. Estas tareas abarcan otros puntos de inflexión y análisis paralelos como redefinir el rol del Estado en el desarrollo y establecer los límites de su papel regulador.

##### 3.1.1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

###### ***(A) La reconstrucción del sistema nacional de planificación***

El modelo neoliberal que se ha implementado en el Ecuador en las últimas décadas ha provocado una fragmentación del proceso planificador y de gestión dentro del Estado.

A pesar de ello, existen experiencias de planificación muy valiosas a nivel territorial o nacional (p. ej. planificaciones municipales, sector niñez y adolescencia, PLANEX) que deben ser recogidas y sistematizadas. Al mismo tiempo, existe, en muchas ocasiones, una disputa de competencias entre los distintos niveles de gobierno. Para superar esta disputa es preciso, primero, una articulación sistémica y, segundo, una reconstrucción de un sistema de planificación que trabaje de acuerdo al nuevo enfoque y al nuevo horizonte de sentido del país. Dentro de esta articulación hay que conseguir el consenso entre el sector público y el sector privado.

Es necesario redefinir el modelo de desarrollo del país y pensar las características del desarrollo que quiera impulsar. El nuevo modelo debe revertir las disparidades territoriales y las inequidades sociales, debe establecer un perfil económico para la época pos-petrolera, definir la política de integración económica con el resto del mundo, etc. Este análisis se inscribe dentro de un viraje político en América Latina que trata de transitar hacia un esquema de desarrollo diferente.

La formulación del **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO** tendrá tres fases:

**FASE 1)** Respuesta a contingencias y demandas inmediatas; dentro de ello se enmarcan: el Programa Económico del Gobierno Nacional, la Agenda Social y el Plan Ecuador.

**FASE 2)** La formulación del Plan Nacional Social y Productivo 2007-2010 tendrá tres características:

- Será un plan orientado a la gestión de las políticas públicas, no pondrá, sin embargo, el énfasis en el diagnóstico de la situación sino en *propuestas*.
- Tendrá un *enfoque de derechos humanos* (en función de los derechos establecidos constitucionalmente y de los compromisos internacionales adquiridos por el Ecuador). Defenderá los principios que permitan garantizar el ejercicio de la ciudadanía, rompiendo, así, el clientelismo en la política. La pregunta es: ¿qué reformas constitucionales y qué marco jurídico se necesita para materializar este objetivo?
- El plan formulará *metas a nivel territorial* para, luego, descomponerlas o acomodarlas hasta niveles cantonales. Ello permitirá visibilizar los niveles de prioridad de la cooperación internacional en función de necesidades territoriales.

Para la formulación del Plan 2007-2010 se realizarán dos procesos de consulta:

- Un mapeo de actores que puedan participar en la discusión e implementación de políticas públicas: instituciones públicas, sector productivo, sociedad civil (organizaciones representativas de la sociedad civil que hayan contribuido a la reflexión y análisis sobre las políticas públicas y que puedan aportar experiencias y aprendizajes).

- El segundo proceso de consulta se realizará sobre la implementación, gestión y sistema de evaluación de las políticas públicas.

El enfoque principal será en base a una *planificación por objetivos*.

Dentro del proceso, SENPLADES tiene tres funciones:

- a) facilitar el proceso de planificación y participación de actores en las mesas;
- b) armonizar la gestión de la política pública, lograr una coordinación interinstitucional;
- c) y realizar el seguimiento y la evaluación de los programas y las políticas públicas.

Todo ello implica el diseño de un Sistema Nacional de Planificación – SNP.

**FASE 3)** La tercera fase será en función de la construcción de un gran acuerdo nacional alrededor del modelo de desarrollo que requiere el país y las estrategias a largo plazo que ello implica. En esta tercera fase, el gobierno ha identificado algunos sectores de especial relevancia como:

- La seguridad energética.
- Los recursos hídricos (que junto con la biodiversidad, el control ambiental en las actividades extractivas y la situación de Galápagos se tratan dentro del Plan ARCOIRIS).
- El desarrollo rural (los datos recogidos por el INEC en la encuesta sobre las condiciones de vida realizada en el 2006 muestran que, a pesar de que ha habido, en general, una reducción de la pobreza en el país, en el campo la pobreza ha aumentado).
- La reforma de la seguridad social (se hará mediante un amplio debate con la participación de los ciudadanos para llegar a un gran acuerdo nacional).

Todas las estrategias se empezarán a construir a partir de julio y serán un insumo para la Asamblea Nacional Constituyente.

## **(B) La reforma democrática del Estado**

En lo que concierne a la reforma del Estado, la principal propuesta del gobierno gira en torno al reordenamiento territorial, concretamente, propone la creación de autonomías regionales. Su planteamiento parte de la pregunta “cómo mejorar la calidad de la gestión pública”, y pretende “virar el tablero” en el tema de la descentralización donde, hasta ahora, ha habido una superposición de competencias. Este proceso se encuentra apenas al principio, en una fase de diagnóstico y análisis.

### 3.1.2. COOPERACIÓN

En el tema de la cooperación, SENPLADES indica la necesidad de incorporar una **cultura de evaluación**. Hace falta evaluar la sostenibilidad de las intervenciones y el impacto de las acciones. Ha habido, por ejemplo, un conjunto de proyectos fragmentados, aislados, sin articulación entre los distintos actores sociales e institucionales. De ahí que sea importante fortalecer la capacidad de evaluación y que ésta, además, esté orientada al aprendizaje.

En este sentido, es necesario construir un sistema de evaluación que sirva para evaluar la gestión de las políticas públicas y que también mida el impacto de la cooperación en los últimos 20 años.

Otro aspecto que plantea SENPLADES es la **reducción de la carga de la deuda**. Sólo se recurrirá al crédito (cooperación reembolsable) para la inversión productiva (p. ej. proyectos eléctricos y petroleros) o en aquellos sectores donde sea posible producir lo suficiente para generar recursos que permitan pagar los créditos.

También se plantea la necesidad de **mejorar la institucionalidad pública** vinculada a la gestión de la cooperación internacional. Se reconoce que el INECI tiene severas limitaciones técnicas. Y su gestión es bastante reducida, la participación de la cooperación internacional apenas llega al 2-3% del presupuesto nacional. Pero, de todos modos, podría ser importante en la dinámica social para contribuir a la construcción de ciudadanías activas.

Y, por último, el gobierno se propone implicar a la cooperación internacional para que **apoye los grandes objetivos de desarrollo que el Ecuador formula y se propone como país**. Ya se ha dado un primer paso con el Sistema de las Naciones Unidas presentándose un plan plurianual

de cumplimiento de los Objetivos del Milenio construido en base a los planes de desarrollo propios del país. Y se ha conseguido el compromiso de Naciones Unidas para apoyarlo. Este logro contrasta con la costumbre de los organismos de cooperación de formular sus propios “documentos país” sin contar con el aporte de los Estados.

Entre los otros organismos de la cooperación internacional existe una expectativa para ver cuáles serán las prioridades del país en la política de cooperación.

La cooperación internacional puede apoyar en el mejoramiento de la gestión pública, es decir, la gestión de las empresas públicas, eléctricas, Petroecuador, telefónicas, etc. Es importante mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios públicos, y establecer un sistema que garantice el control ciudadano, a través, por ejemplo, del establecimiento de mesas de gestión pública.

### 3.2. TEMAS SURGIDOS EN EL DEBATE

#### *Interculturalidad*

- Las desigualdades en el Ecuador no son únicamente territoriales. También hay desigualdades culturales, es el caso de los indígenas y los afroecuatorianos. ¿Cómo, entonces, priorizar la cooperación internacional? De entrada, es preciso realizar una planificación participativa con los actores en el campo de la cooperación. En los procesos locales ha resultado difícil incorporar las categorías de **interculturalidad**; los alcaldes pueden ser indígenas pero los funcionarios son mestizos y bloquean la planificación y la interculturalidad (CGLA).

Respondiendo a los delegados de CGLA, el representante del gobierno manifestó que hay limitaciones en cuanto a la incorporación de un enfoque de interculturalidad en la formulación de los planes de desarrollo (Jorge Orbe).

Desde el Observatorio se añadió que el tema de la multiculturalidad se ha vuelto muy complejo, y más en los últimos años, y que el discurso sobre ello también debería tomar en cuenta la presencia de casi un millón de colombianos y peruanos. Quizás la propuesta de la interculturalidad debería de superar el discurso de la transversalidad y dar lugar a una política de Estado que consista en la creación de un ministerio o secretaría encargada (Observatorio).

## Desarrollo rural

- La superación de las grandes injusticias en el mundo rural –relacionadas, de hecho, con un componente etnocultural ya que es aquí donde se concentra la población indígena– exige la implementación de una política de desarrollo rural (y no agrícola) que implique la promoción de capital humano y social. Al respecto, el gobierno tiene la hipótesis de que el desarrollo agrícola no es la solución pertinente en una serie de regiones del país donde se registran los mayores índices de pobreza. Estas regiones serían las estribaciones de la Cordillera, los páramos, los bosques húmedos tropicales de la Amazonía, el norte de Esmeraldas y las zonas secas. La hipótesis es que estas zonas carecen de vocación agrícola, pero, en cambio, son adecuadas para la explotación agroforestal; modelo que podría incluir la gestión integrada de recursos naturales, los servicios ambientales, etc.

El desarrollo rural, según la visión del gobierno, tiene que estar enfocado hacia la competitividad. En ese sentido, se deberían de implementar algunas medidas: la asociatividad de productores locales, el fortalecimiento agrícola para la exportación, identificando nichos de mercado, la implementación de sistemas de certificación de calidad, normas ambientales, etc. Todas estas cuestiones se deberán analizar en una mesa de diálogo con las organizaciones de la sociedad civil (Jorge Orbe).

## Organismos multilaterales y bilaterales

- Se preguntó qué propuesta tiene el gobierno sobre la gestión del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional, USAID (a través del Plan Colombia) etc., cuyas políticas desarticulan el tejido social (FEPP).

Se ha cancelado el último compromiso con el FMI. Y con respecto al Banco Mundial y al BID no se descarta la colaboración para procesos productivos cuyos beneficios garanticen el pago de los compromisos fiscales. Sin embargo, no todo es negativo en la cooperación multilateral, a veces, los proyectos que se ponen en marcha establecen mecanismos y normas de control que reducen al mínimo los niveles de corrupción (Jorge Orbe).



### *Mesas de trabajo mixtas: gobierno-sociedad civil*

- Para impulsar un proceso participativo en todos los procesos de planificación, el gobierno ha abierto **más de 40 mesas de trabajo** con organizaciones sociales de distintos sectores. Su viabilidad se basa en los aportes de las organizaciones ya que el gobierno no dispone de fondos para ello. **En el caso de la cooperación internacional se podría también establecer una mesa de trabajo** – indicó Jorge Orbe.

El gobierno manifiesta tener dificultades en la construcción de una agenda económica/productiva (no así en la agenda social donde hay propuestas) ya que en los diferentes sectores públicos no existe información sistematizada, investigaciones, etc. Por ello, se ha optado por construir alianzas con los sectores más exitosos que reúnen las mejores experiencias de la sociedad civil. Por ejemplo, para la formulación de la Agenda Ambiental que se presentará en dos semanas se han realizado alianzas con organizaciones ambientalistas. Y para el sector de la vivienda se podría trabajar con CIUDAD, o con el Contrato Social por la Vivienda.

Por otro lado, en el tema del género hay una activa participación por parte de UNIFEM y CONAMU. Ésta última ha optado por incorporar representantes en cada una de las 40 mesas de trabajo constituidas entre el gobierno y la sociedad civil, lo que garantiza un enfoque transversal (Jorge Orbe).

### *Control del Estado sobre las ONGs*

- Hasta el momento, desde la experiencia de las ONGs, la relación con el Estado se percibe tenue, o negativa en la medida que el Estado ha tratado de ejercer un control (CLAI). Al respecto, el gobierno actual no sería partidario de controlar la cooperación privada (Jorge Orbe).

### *Institucionalidad del Estado relacionada con la cooperación*

- Sería deseable, según la visión de SENPLADES, **articular en una sola institucionalidad** la gestión de la cooperación reembolsable (en la actualidad gestionada a través del Ministerio de Economía y Finanzas) y la no reembolsable (coordinada desde el INECI – Ministerio de Relaciones Exteriores). Ello debería responder a una política de Estado y debería orientarse a la luz de los grandes objetivos de desarrollo del país (Jorge Orbe).

### *Capacidad de articulación y propuesta de las ONGs*

- En este momento, la claridad que demuestra el gobierno choca con la desarticulación que atraviesan las ONGs, cada una tiene su agenda, sus referentes, etc. Además, tampoco cuentan con una visión nueva de acuerdo a la nueva situación. Sería importante trazar algunas propuestas para que se pueda empezar a trabajar y articularse (CLAI).

Se podría trabajar desde articulaciones locales y/o temáticas (FEPP).

Las ONGs han llegado a suplantar a la sociedad civil (los movimientos, las organizaciones barriales, etc.). Y se ha establecido una industria competitiva del desarrollo. De ahí que la institucionalidad de las ONGs sea muy frágil. ¿Qué tenemos las ONGs frente a la propuesta coherente del Estado? Respondemos de nuevo con fragmentación, olvidamos el sentido de país (CLAI).

### *Comentarios sobre la cooperación internacional*

- La cooperación europea, si bien cada vez es más reducida, está dando giros importantes. Las ONGs europeas se van instalando paulatinamente en el país, y están asumiendo cada vez más las directrices indicadas por la Comisión Europea, con lo que están perdiendo la independencia en sus agendas de trabajo. Se valora negativamente la intervención de la cooperación belga y española que impulsan, en ocasiones, la creación de institucionalidad y referentes organizativos al margen de las especificidades organizativas existentes en el país.

Es urgente desmontar las falacias de la cooperación internacional, mostrar que con una sola medida económica se podría haber hecho más que con 50 años de intervención de las ONGs internacionales (FEPP).

- Por otro lado, es importante indagar sobre las agendas de las ONGs, hay casos donde se han impuesto imposiciones por parte de la cooperación internacional y éstas no necesariamente representan prioridades para el Estado. Por esa razón, en algunas zonas, las mismas organizaciones sociales han controlado y han impedido la entrada de algunas ONGs. Hace falta recoger estos criterios para articular mejor el trabajo (IEE).

## Sobre el papel de las ONGS en la actual coyuntura y en el futuro

### Relación Estado - ONGs

- El planteamiento básico de las ONGs tiene que ver con un servicio, es decir, la cooperación tiene sentido sólo en cuanto ofrece un servicio al más pobre. Hasta ahora las ONGs han actuado como “tapón social”, es momento de reflexionar sobre cuál será su sentido en esta nueva coyuntura.

También hay que empezar a plantearse una forma de trabajar menos dependiente de la cooperación internacional: realizar alianzas con gobiernos locales, con el gobierno nacional, etc. (FEPP).

- Hay ONGs que, tradicionalmente, se han involucrado en las políticas públicas. Entonces, también compete al Estado visibilizar la importancia del rol de estas ONGs y apoyar su sostenibilidad. Por ello, la pregunta: ¿cómo el trabajo de las ONGs pasa a ser de responsabilidad social del Estado? ¿Cómo puede el Estado hacer un papel coordinador/articulador entre la cooperación internacional y las ONGs? (CEPAM)
- El escenario de hoy es favorable para el encuentro entre el gobierno y las ONGs, y para la participación de éstas últimas en la definición de políticas públicas, pero esta situación puede cambiar mañana. Se debe fortalecer a la sociedad civil para que pueda tener una relación con el Estado, buscar sinergias. El mismo gobierno debe fortalecer y ayudar, al mismo tiempo, a que los movimientos de la sociedad civil organizada mantengan la autonomía. Es preciso continuar el debate entre las organizaciones y realizar alianzas con los demás grupos sociales para no suplantarlos (CIUDAD/Observatorio).

Junto al fortalecimiento del Estado (mediante la reconstrucción de su institucionalidad) también es importante fortalecer a la sociedad civil. Las ONGs se han desarrollado en un contexto muy difícil en la época de ajuste estructural (CESA).

- Las ONGs han ido ocupando espacios abandonados por el Estado. Ahora, en cambio, se está viviendo un desconcierto ya que hay un regreso del Estado a la sociedad. Es necesario, por tanto, abrir un debate para definir los roles de las ONGs y del Estado en el nuevo escenario (IEE).

### *Tres sugerencias que propuso SENPLADES para el debate de las ONGs (Jorge Orbe)*

- Primero: Existe la necesidad de desarrollar la acción pública bajo un enfoque territorial. Los indicadores nacionales esconden las inequidades locales, hay situaciones tan graves en el país como en África y en otros lugares del mundo. Se puede desmitificar o justificar las pertinencias de las intervenciones de la cooperación tomando en cuenta los sectores más afectados.
- Segundo: Estamos en una coyuntura favorable para la definición de las políticas de cooperación. Las ONGs deben aprovechar este momento para alimentar la construcción de estrategias políticas nacionales desde sus experiencias concretas y sus lecciones aprendidas. Hace falta construir una agenda de Estado sumando a las ONGs y apuntando hacia el horizonte y las prioridades del país, para lograr, de esta manera, un gran acuerdo nacional y enviar este mensaje a la cooperación internacional.
- Tercero: En un país que, a mediano plazo, irá superando los niveles de pobreza: ¿cómo se deberá articular la relación Estado – ONGs? ¿Cuál será el rol de las ONGs en el desarrollo nacional teniendo en cuenta que la lógica de la cooperación es a menor pobreza, menor cooperación?

### *Diálogo con INECI y SENPLADES*

- Las ONGs tienen que plantear su punto de vista al INECI y al SENPLADES. El 8 de mayo habrá un encuentro entre INECI y SENPLADES donde se tratarán estos temas. El INECI debe preparar la propuesta del gobierno frente a la cooperación, debe definir, por ejemplo, los lineamientos estratégicos, de ahí que sea importante que las ONGs participen en este proceso de definición.

También sería oportuno promover, por un lado, un encuentro de ONGs receptoras de la cooperación para formular una propuesta hacia el gobierno y, por otro, un foro con el INECI donde se discutan estos temas (Jorge Orbe).

- Es igualmente importante que en estas dinámicas, además de ONGs, se vayan incorporando también organizaciones e iniciativas sociales que reciben cooperación (CIUDAD).

## 4. ACUERDOS

- Redactar la memoria del Conversatorio y socializar con las organizaciones presentes.
- Cada organización presente difundirá la memoria a organizaciones aliadas y colaboradoras y recibirá reacciones.
- Se convocará a una reunión ampliada de ONGs y organizaciones sociales para dar continuidad al diálogo iniciado en el conversatorio. Fecha tentativa: 3 de mayo. Se propone formar un grupo técnico de trabajo que redacte las propuestas que surgirán en el diálogo y que se reúna con el gobierno (INECI y SENPLADES) antes del 8 de mayo.

## 5. DIRECCIONES DE CONTACTO

No.	Nombre y apellidos	Institución	Correo electrónico
1.	Teresa Mosquera	CESA	cesa.uio@andinanet.net
2.	Gustavo Peñafiel	CGLA	guspevi@yahoo.es
3.	Ricardo Carrillo	CGLA	r.carrillo@uio.ups.edu.ec
4.	Virginia Gómez de la Torre	CEPAM	virginia@uio.satnet.net
5.	María Belén Cevallos	IEE	belen@iee.org.ec
6.	Xavier Villaverde	FEPP	xvillaverde@fepp.org.ec
7.	Israel Batista	CLAI	israel@clai.org.ec
8.	Franklin Canelos	CLAI	franklin@clai.org.ec
9.	Mario Vásquez	CIUDAD	mvasco@ciudad.org.ec
10.	Anita García	CIUDAD	anita@ciudad.org.ec
11.	Lucía Ruiz	CIUDAD	luciar@ciudad.org.ec
12.	Mario Unda	CIUDAD/Observatorio	marios@ciudad.org.ec
13.	Sanda Moca	CIUDAD/Observatorio	smoca@ciudad.org.ec
14.	Gabriela Weber	CIUDAD/Observatorio	gweber@ciudad.org.ec
15.	Jorge Orbe León	SENPLADES	jworbe@senplades.gov.ec



---

***MEMORIA DEL SEGUNDO  
CONVERSATORIO:***

*“DIÁLOGO ENTRE  
FUNDACIONES Y ONGS”*

*QUITO 3 DE MAYO DEL 2007*

## 1. ANTECEDENTES

El segundo conversatorio sobre la cooperación internacional en Ecuador se propone dar continuidad al diálogo iniciado el 19 de abril en torno a temas como:

- Estructura de las instancias del Estado que gestionan la cooperación internacional y la actual coyuntura política; propuestas de cambio desde las organizaciones sociales;
- Relación Estado – ONGs en el nuevo contexto político;
- Conformación de una mesa de diálogo entre las organizaciones sociales y el gobierno.

La iniciativa se enmarca en una coyuntura en la que desde el gobierno estatal, especialmente desde SENPLADES, existe una importante apertura para escuchar las propuestas de la sociedad civil en el tema de la Cooperación Internacional.

A raíz de estos hechos, el Observatorio invitó a instituciones interesadas en involucrarse en este segundo encuentro.



## 2. PARTICIPANTES

- Teresa Mosquera – Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA)
- Virginia Gómez de la Torre – Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer (CEPAM)
- Franklin Canelos – Consejo Latinoamericano de Iglesias (CLAI)
- Fernanda Villavicencio Ortiz – Consultora Don Bosco
- Juan Cuvi – Red Cántaro
- Nidia Arrobo Rodas – Fundación Pueblo Indio del Ecuador
- Patricia Costales – UTOPÍA
- Teresa Carbonell – Visión Mundial
- Luis Gallegos – FUNHABIT
- Oscar Maeso – Fundación Chasquinet
- Luis Camacho - PROGRESSIO
- Jorge García – Centro de Investigaciones CIUDAD
- Anita García – Centro de Investigaciones CIUDAD
- Lucía Ruiz – Centro de Investigaciones CIUDAD
- Gabriela Weber - Centro de Investigaciones CIUDAD / Observatorio de la Cooperación al Desarrollo
- Mario Unda – Centro de Investigaciones CIUDAD / Observatorio de la Cooperación al Desarrollo
- Sanda Moca – Centro Investigaciones CIUDAD / Observatorio de la Cooperación al Desarrollo

### 3. DESARROLLO DEL CONVERSATORIO

Después de la bienvenida, Gabriela Weber realizó una presentación sobre el estado actual de la cooperación en el Ecuador: actores, flujos AOD y estructura institucional. A continuación se abrió el debate sobre los temas propuestos en la agenda. Los siguientes son los temas que se debatieron.

#### TEMAS

##### *Disponibilidad y transparencia de la información en el manejo de la cooperación internacional*

- En los informes oficiales del gobierno sólo se contabilizan los fondos que pasan por la gestión del INECI, mientras que hay, en cambio, grandes montos de cooperación que no se contabilizan. Por otra parte, no existe una congruencia entre las bases de datos del INECI, del Ministerio de Economía y Finanzas y del Banco Central. Y también hay situaciones de duplicación: los organismos donantes y las ONGs ejecutoras de los proyectos reportan, a veces, el monto por duplicado. Es necesario resolver estas inconsistencias para disponer de una información fiable sobre la cooperación.

##### *Criterios e indicadores de la cooperación*

- Tenemos que afinar las lecturas de la cooperación internacional en el mundo y en Ecuador. Y, por otro lado, al cruzar mapas de inversión de los fondos de la cooperación con mapas de pobreza, es preciso hacer una relación per cápita ya que se trata de regiones de diferentes densidades poblacionales.
- A nivel nacional o mundial, la cooperación internacional no invierte en función de indicadores de pobreza, sino que toma sus decisiones en función del papel que tiene el país destinatario de la ayuda en el contexto mundial.
- La cooperación internacional no tiene en cuenta un criterio de sostenibilidad, es decir, no valora las situaciones donde existen capacidades sociales, culturales, etc. De ahí que la cooperación internacional haya invertido, en ocasiones, fondos millonarios en proyectos de África que han resultado inviables.

### *Cooperación Internacional y plan de desarrollo nacional*

- En Ecuador, hasta ahora, no ha habido un cuestionamiento serio de la cooperación internacional en función de un plan de desarrollo. En 30 años de intervención de la cooperación el impacto es casi invisible. Existe una falencia por parte de los gobiernos del Ecuador frente a la cooperación internacional, ellos son culpables de la falta de transparencia.
- Se debería obligar a la cooperación internacional a ceñirse al plan nacional de desarrollo, y se debería establecer de qué manera participaría en éste. En todo caso, es importante realizar un mapeo de intervención para que el gobierno pueda decidir dónde ubicar a la cooperación internacional.
- Con todas sus falencias, el INECI es, en realidad, el único nexo que tienen las ONGs con el Estado. Por ello, sería beneficioso establecer una mesa de diálogo y poner, por ejemplo, una agenda de 6 encuentros anuales.

### *Condicionalidades y sentido de reciprocidad en las relaciones de Cooperación Internacional*

- La cooperación internacional no debe ser un proceso unidireccional en el cual unos donantes apoyan a unos beneficiarios. Tiene que haber, también, un sentido de reciprocidad. Las ONGs españolas, por ejemplo, usan imágenes estigmatizantes sobre América Latina o África lo que constituye una desvalorización de los pueblos.
- En el asunto de la cooperación internacional, por falta de políticas de Estado, se imponen condicionalidades desde el exterior. Y en ocasiones, las ONGs tratan de captar estos fondos, es decir, moldean su intervención en función de estas condicionalidades. Por otra parte, en la actualidad, conviene realizar auditorias de impacto, pero enseguida surge la pregunta siguiente: ¿qué tan abiertas están las organizaciones a este tipo de investigaciones?

### *Recuperación de experiencias valiosas*

- Aunque a la cooperación se le puede criticar por no haber logrado cambios estructurales, hay logros importantes como, por ejemplo, haber incorporado un enfoque de derechos humanos o propuestas

locales exitosas con un enfoque integral. Se deben recuperar estas experiencias.

### *Ausencia de políticas nacionales de cooperación*

- Las evaluaciones que se están realizando en los últimos años tienden a ser cada vez más precisas e involucran a la población que es beneficiaria de los proyectos. Ello deja ver que, en algunos casos, no está clara la propuesta de las ONGs y que, además, no existen políticas nacionales de cooperación.

### *Problemática del medio ambiente a nivel mundial*

- Documentales recientes revelan investigaciones con resultados preocupantes sobre los cambios que afectan el medio ambiente. Sería preciso averiguar si en Ecuador hay una relación más fuerte entre estos cambios y la cooperación internacional, para preguntarse también si existe una perspectiva para atender desde esta mirada.

### *La existencia de la cooperación internacional – síntoma de problemas estructurales*

- ¿Por qué existe la cooperación internacional? Porque hay un problema estructural mundial que la perpetua y posibilita, porque existe un desequilibrio evidente entre el Norte y el Sur, y porque rige un sistema neoliberal que necesita paliar las conciencias del Norte enviando unas “migajas” para tratar de solucionar los problemas. Parece obvio que, si hubiera otro modelo, no necesitaríamos de la cooperación internacional.
- Por otro lado, también conviene ver la direccionalidad en el Ecuador: la cooperación tiene un papel de subsidiariedad, de ejecutar lo que no hace el Estado, por ello financia carreteras, la educación, la salud, etc. Esto demuestra que, o bien no existen o son insuficientes las políticas de Estado para atender a la población más necesitada.

### *Vincular la cooperación internacional en el análisis global. Cooperación Sur-Sur*

- Es urgente formular políticas regionales que planteen el tema de la cooperación en sentido Sur-Sur. ¿Cómo podemos poner indicadores dónde diferentes países discutan un mundo global? ¿Cómo lograr

políticas soberanas en el país y en América Latina? ¿Cómo integrar a la discusión sobre la cooperación temas como la deuda ilegítima, la deuda ecológica, etc.?

- Tenemos que pensar en la posibilidad de correlacionar muchas cosas, ubicar la cooperación en relación a una dinámica compleja que involucre todo ello. Pensemos, por ejemplo, en el dinero y la función del recurso monetario. Hay formas de romper con el modelo económico vigente rompiendo, solamente, con la lógica del dinero. Existen experiencias que plantean el uso de dineros alternativos, experiencias que deberíamos rescatar de cara al proyecto constituyente.

### *Mesa de diálogo*

- Se habla de una agenda, de formar una mesa de diálogo con el gobierno. Se cree oportuno, pues, compartir y juntar las ideas para formular una agenda en el transcurso del mismo conversatorio. Para pensar, por ejemplo, en cuál sería una estructura adecuada para articular ONGs y Estado. Todo ello de cara a la próxima reunión del 8 mayo entre el INECI y SENPLADES.

### *Nuestra agenda: cooperación no reembolsable y reembolsable, cooperación oficial y privada*

- Es preciso definir nuestra agenda, la agenda de las ONGs. ¿Se trata sólo de la cooperación no reembolsable o también de la reembolsable? ¿Podemos decir que los préstamos son cooperación?
- Para no duplicar el trabajo, podríamos pensar en un reparto de campos: las ONGs que se sumen a esta iniciativa abordarían la cuestión de la cooperación no reembolsable, mientras que el Grupo Nacional de la Deuda podría abarcar la ayuda reembolsable.
- No obstante, hay que mantener una visión global de lo que se entiende por cooperación o ayuda oficial al desarrollo, porque los préstamos que el Estado suscribe con organismos multilaterales o con los Estados (ayuda bilateral) vienen en concepto de cooperación. Y muchas veces, son las ONGs las que ejecutan proyectos financiados con estos préstamos. Por lo tanto, es obligada una mirada global y más profunda de todos estos fondos que se suman al presupuesto nacional en concepto de cooperación internacional. Las ONGs y las demás organizaciones sociales tenemos el derecho a involucrarnos

en este debate sobre las políticas de Estado en relación a la cooperación internacional y al endeudamiento. Adicionalmente, también tenemos que incorporar al debate el análisis sobre la cooperación privada, la que no entra en las estadísticas del INECI y cuyos montos, actores, agendas, etc., se conocen muy poco.

### *Regulación y autorregulación de las ONGs – relación con el Estado*

- No existe una ley de ONGs vigente.
- Sería más oportuno que nosotros mismos definiéramos cuál es el papel de las ONGs sin esperar a que el Estado decida regularlas.
- Nuestra visión principal es fortalecer las capacidades locales, no obstante, ello difiere de la visión de los actores internacionales de la cooperación. Más bien se maneja un enfoque empresarial, se sacan licitaciones en el periódico, con un sistema de puntaje, etc. Y además, hay poca voluntad de la cooperación internacional para dialogar sobre este asunto.
- En este momento hay una coyuntura política favorable para las ONGs, pero no sabemos lo que va a pasar en el futuro, por esa razón sería mejor que nos adelantáramos y estableciéramos una autorregulación. Es preferible que salga una iniciativa de nosotros. Además, la autorregulación también nos ayudaría a evitar la “piratería” de algunas ONGs/fundaciones que hoy actúan con total impunidad porque no hay una ley que norme constitucionalmente su actividad.
- Es necesario negociar una función del tercer sector en relación con el Estado. Y ello debe ser enmarcado dentro de una lógica de planificación.
- También es importante “racionalizar” la cooperación internacional: hay programas que se solapan, se observa una alta concentración en algunos sectores mientras que en otros faltan totalmente. Por otra parte, en la mayoría de los casos existen relaciones bilaterales sin que haya una regulación desde el Estado. Por ejemplo, el caso de algunos municipios que concentran una gran cantidad de recursos.
- No existe un sistema de negociación del Estado con la cooperación internacional.

- También existe un flujo de recursos desde el Estado ecuatoriano hacia ONGs e iglesia que no se enfocan necesariamente hacia el desarrollo. Y hay que tener muy presente que estas entidades nunca entregan informes.

### *Crterios para una política estatal de cooperación*

- La cooperación del Estado debería estar ligada a una política redistributiva, estructural. El presupuesto del Estado debería ser repartido en función de dónde haya mayores necesidades e índices de exclusión (se menciona Guamote). Hay ejemplos de gestión que podrían servir de modelos, como el sistema de autonomías de España que establece la redistribución del presupuesto nacional con un sentido equitativo que favorece a las regiones más deprimidas.
- Cuando el Congreso Nacional promulgó la ley 2002-92 de donaciones a municipios del 25% del impuesto a la renta, las ONGs no la cuestionaron a pesar de ser una ley “antidistributiva”, que profundiza, por tanto, las diferencias. Es un asunto sobre el que las ONGs deberíamos pronunciarnos.

### *Relación INECI – cooperación internacional*

- A la cooperación internacional le ha costado dos años conseguir un convenio con el INECI. Pero el INECI mantuvo una actitud desleal, no cumplió con sus compromisos y a la vez apretó a las ONGs.
- Las mesas de diálogo son importantes porque todos somos parte del Estado, todos somos responsables y tenemos que actuar en función de una lógica de país.

### *Voz de las ONGs, autorregulación y reflexión en torno al rol actual*

- Hace falta que revisemos los enfoques que maneja la cooperación, que cuestionemos su prioridad principal que es el combate a la pobreza. Porque lo que se debería combatir, en realidad, es la desigualdad.
- Las ONGs pequeñas también tienen que tener voz y protagonismo a pesar de ser pequeñas y muy locales; en la actualidad no existen espacios donde éstas puedan incidir políticamente.

- La autorregulación que las ONGs debiéramos realizar también debería abarcar a las ONGs pequeñas. A veces, las ONGs locales tenemos más dinero que los municipios y esto es terrible.
- También es preciso plantear la vigencia, el valor y la utopía de las ONGs. En ocasiones, producimos conocimientos o cuadros preparados que después aprovecha el Estado.
- En el análisis sobre el rol actual de las ONGs tenemos que incorporar un dato: para nosotros, las ONGs, ha sido más fácil colaborar con las organizaciones sociales como la CONAIE, el ECUARUNARI, etc., y la valoración de nuestro trabajo ha sido significativamente mayor. La cooperación tiende a empujar a las organizaciones sociales para que se institucionalicen. En el nuevo contexto, tenemos que pensar cuál es ahora el rol de las ONGs, reflexionar sobre qué somos y qué queremos.
- Por otro lado, conviene que ubiquemos un punto de partida en torno a la propia situación de las ONGs, y que nos planteemos las preguntas fundamentales: ¿Qué somos? ¿Qué tipo de relación queremos con el Estado? ¿Qué tipo de expectativas tenemos respecto a la cooperación al desarrollo? ¿Buscamos o no un espacio de encuentro, de diálogo donde podamos amenizar en este tipo de discusiones?

### *Diálogo con el gobierno, representatividad y capacidad de articulación de las ONGs*

- Como ya dijimos anteriormente, la coyuntura actual es favorable, tenemos que crear redes de diálogo y contribuir con nuestras aportaciones, dejar oír nuestra voz. Ahora bien, han respondido pocas ONGs a la convocatoria, parece que hay muchas que no quieren relacionarse. Entonces cabe preguntarse si vale la pena seguir trabajando con este grupo reducido: ¿tiene este grupo la representatividad suficiente para plantarse como representante de la sociedad civil?
- El grupo de ONGs presentes tiene toda la legitimidad para articularse, hacer un análisis y exponer su punto de vista al gobierno. Y también podría ingeniar un mecanismo para ampliar el círculo, para implicar más actores en el diálogo.
- Existe una resistencia evidente de los actores locales de dialogar y de llegar a consensos; cada uno tiene su propia visión y agenda, y difícilmente se llegan a concretar acciones conjuntas.



- Como ONGs individuales somos débiles para entablar un diálogo con el gobierno, necesitamos unir nuestros esfuerzos en plataformas (como la que impulsó el CESA en su momento). Es clave responder a la pregunta ¿cómo articular a las ONGs para lograr una mayor incidencia política?
- En este proceso de articulación es importante identificar a aquellas ONGs que son verdaderamente de desarrollo y captar a las organizaciones que puedan enriquecer el debate que se está realizando.
- Hay que intentar articular también a los actores de la provincia.
- Una fórmula en la que podríamos pensar es en la de una plataforma. El Grupo Nacional de la Deuda actúa de esta manera. En Europa, por ejemplo, hay grandes plataformas de ONGs que consiguen incidencia política ante la Comisión Europea, el Banco Mundial, etc. Podríamos ampliar nuestra forma de articulación a nivel internacional si nos articulásemos con ellas. De esta manera seríamos capaces, por ejemplo, de intervenir en la formulación de los “Country Strategy Paper” (estrategia país) de la Comisión Europea. La colaboración con plataformas europeas, como CONCORD, debería de ser un proceso continuo, permanente.

### *Normatividad reguladora*

- Actualmente, las ONGs tienen que registrarse en el Ministerio de Bienestar Social, en el Ministerio de Salud o en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Tenemos que preguntarnos cuál es la lógica de todo ello. Además, en esta relación con el Estado, sólo se pone énfasis en el seguimiento financiero. Pero, cabe preguntarse si se quiere de verdad avanzar en una normatividad reguladora.

### *Autorregulación*

- Las ONGs debemos concretar un código de conducta que podamos suscribir.
- De cara a una relación con el Estado, estaremos fortalecidos si primero podemos autorregularnos.
- Si proponemos articularnos las ONGs “de desarrollo”, este proceso debe incluir también la reflexión sobre qué tipo de desarrollo estamos hablando, es decir, conceptualizar el desarrollo que deseamos.

- La conformación de una coordinadora podría ser el primer paso, una forma asociativa que nos permitiría avanzar en la autorregulación, establecer un autocontrol y un sistema de auditoría interna.

### *¿Quiénes deberían integrar las dinámicas de debate en torno a la cooperación?*

- El Observatorio tiene que tener en cuenta a todos los actores de la cooperación internacional, no sólo a las ONGs, tiene que integrar también a los beneficiarios, al movimiento social, al movimiento indígena, etc.
- Los municipios son otro actor importante dentro del ámbito de la cooperación. CONCOPE y AME tienen colaboración directa con el INECI. ¿Es pertinente incluir también a los gobiernos seccionales?
- También la empresa privada está involucrada en el asunto de la cooperación.
- Es preciso estructurar un marco amplio que permita intervenir a todos los actores en una estrategia nacional de desarrollo. Un espacio donde se puedan concentrar todos estos actores para que juntos puedan definir y construir los lineamientos de una política nacional de la cooperación internacional.
- Por ello, urge la constitución de una mesa de diálogo o de varias mesas en función de las temáticas diferentes que se aborden. Igualmente, tienen que ser en función de planes de desarrollo locales.
- Los grandes fondos de la cooperación oficial deben ser negociados desde el Estado, de tal manera que se logre una distribución equilibrada de recursos. De ahí que sea necesario establecer mecanismos de consenso con todos los actores.

### *Relación Estado – organizaciones a largo plazo, sostenibilidad de mecanismos de articulación*

- Hay que diseñar un mecanismo que garantice, a largo plazo, la interlocución de la sociedad civil con el gobierno ecuatoriano y su participación en la definición y puesta en marcha de políticas de cooperación internacional. Podría ser una instancia mixta, como un órgano consultivo, conformado por representantes, por un lado, de los ministerios e instancias vinculadas a la cooperación y, por

otro, de un amplio espectro de actores sociales involucrados. Este órgano tendría como ámbito de interés toda la cooperación pública y privada que gestiona el país, tanto en forma de cooperación no reembolsable como reembolsable. De esta manera podría mantener una mirada integral de las distintas modalidades de cooperación en función de un plan de desarrollo nacional.

- Otra propuesta sería la reestructuración del INECI, la redefinición de sus funciones, competencias, etc. Esto debería de ir a la par con la exigencia de niveles de participación de la sociedad civil en las instancias de interés.

Con respecto al INECI, existen en este momento dos diagnósticos. El primero relaciona su ineficiencia con el hecho de que se trata de un cuerpo altamente político, no es sólo, por tanto, una cuestión de deficiencia técnica. Depende de la voluntad del actual gobierno que funcione o lo haga funcionar. El segundo muestra que sin SENPLADES, es decir, sin una planificación estratégica nacional de desarrollo, el INECI no cuenta con las pautas necesarias sobre una política clara en cuanto a la cooperación internacional.

En este momento, hay un proyecto de reestructuración del INECI ejecutado con el apoyo financiero de la Comisión Europea. Estamos invitados a participar desde la sociedad civil, y aunque no tengamos todavía un pronunciamiento claro como ONGs, sería conveniente aprovechar estos espacios.

Otra de las preocupaciones del Observatorio es la base de datos que maneja el INECI. Se trata de afinar la cuestión de los indicadores para poder tener un control sobre la calidad de la gestión de los proyectos.

Igualmente es importante reestructurar las mesas de coordinación entre el INECI y los donantes; desde el Estado debería de haber más seguimiento.

### *Papel del Observatorio en el presente proceso*

- El objetivo de los conversatorios y la articulación promovida por el Observatorio busca definir la normativa, la institucionalidad y los niveles de participación de la sociedad civil, es decir, definir un marco que regule y permita el desarrollo de la cooperación.

- En este momento, la prioridad consiste en entablar una mesa de diálogo con el gobierno, y para ello es necesario disponer de un insumo continuo que podría surgir de la conformación de una plataforma mínima donde se discutan abiertamente estos temas. Sin duda, sería importante abrir un foro de discusión continua durante el próximo período de tiempo.
- El Observatorio pretende viabilizar espacios de veeduría de la cooperación internacional, por ello está impulsando varios estudios e investigaciones sobre programas o proyectos de la cooperación multilateral o bilateral.

## 4. DIRECCIONES DE CONTACTO

(participantes primer y segundo conversatorio)

No.	Nombre y apellidos	Institución	Correo electrónico
1.	Teresa Mosquera	CESA	cesa.uio@andinanet.net
2.	Gustavo Peñafiel	CGLA	guspevi@yahoo.es
3.	Ricardo Carrillo	CGLA	r.carrillo@uio.ups.edu.ec
4.	Virginia Gómez de la Torre	CEPAM	virginia@uio.satnet.net
5.	María Belén Cevallos	IEE	belen@iee.org.ec
6.	Xavier Villaverde	FEPP	xvillaverde@fepp.org.ec
7.	Israel Batista	CLAI	israel@clai.org.ec
8.	Franklin Canelos	CLAI	franklin@clai.org.ec
9.	Mario Vásquez	CIUDAD	mvasco@ciudad.org.ec
10.	Anita García	CIUDAD	anita@ciudad.org.ec
11.	Lucía Ruiz	CIUDAD	luciar@ciudad.org.ec

<b>12.</b>	Mario Unda	CIUDAD/Observatorio	marios@ciudad.org.ec
<b>13.</b>	Sanda Moca	CIUDAD/Observatorio	smoca@ciudad.org.ec
<b>14.</b>	Gabriela Weber	CIUDAD/Observatorio	gweber@ciudad.org.ec
<b>15.</b>	Jorge Orbe León	SENPLADES	jworbe@senplades.gov.ec
<b>16.</b>	Fernando Villavicencio	Consultora Don Bosco	proyecto@ecnet.ec, ferelizabeth2181@yahoo.es
<b>17.</b>	Juan Cuvi	Red Cántaro	donum@etapanet.net
<b>18.</b>	Nidia Arrobo	Fundación Pueblo Indio del Ecuador	fpie@fundacionpuebloindio.org
<b>19.</b>	Luis Gallegos	FUNHABIT	funhabit@andinanet.net
<b>20.</b>	Oscar Maeso	Fundación Chasquinet	oscar@chasquinet.org
<b>21.</b>	Patricia Costales	UTOPÍA	fcorputopia@andinanet.net
<b>22.</b>	Teresa Carbonell	Visión Mundial	cabaleonte@hotmail.com
<b>23.</b>	Jorge García	CIUDAD	jorge@ciudad.org.ec
<b>24.</b>	Luis Camacho	PROGRESSIO	luis@progressio.org.ec



---

***MEMORIA DEL TERCER  
CONVERSATORIO:  
“DESARROLLO CON EQUIDAD  
Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL”***

*QUITO 11 DE JUNIO DEL 2007*

## 1. ANTECEDENTES

Durante el tercer conversatorio sobre la cooperación internacional en Ecuador se propuso abordar dos temas:

1. La relación entre el modelo de desarrollo que ha seguido el Ecuador en las últimas décadas y el papel de subsidiariedad, de sustitutos del Estado, que han jugado las organizaciones no gubernamentales.
2. La situación actual del Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional – INECI y las propuestas de reforma desde el gobierno.

## 2. PARTICIPANTES

- Paulina Vanegas – CARE
- Gabriela Enríquez – CARE
- Malvisa Rendón – CARE
- Anita García – Centro de Investigaciones CIUDAD
- Oscar Maeso – Fundación Chasquinet
- Teresa Carbonell – Visión Mundial
- Laetitia de Aulestia – Fe y Alegría



- Verónica Legarda – Fe y Alegría
- Jorge García - Centro de Investigaciones CIUDAD
- Mario Unda – Centro de Investigaciones CIUDAD / Observatorio de la Cooperación al Desarrollo
- Teresa Mosquera – Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA)
- Patricia Sarzosa – ACJ
- Miguel Montes – Save The Children
- Helga Serrano – ACJ
- Israel Batista – Consejo Latinoamericano de Iglesias (CLAI)
- Carlos Hernández – Medicus Mundi Andalucía
- Noemí Molina Cruz – FURARE
- José David Torres – FURARE
- Luis Camacho - PROGRESSIO
- Iván Hidalgo – CEP
- Fernanda Villavicencio Ortiz – Consultora Don Bosco
- Gabriela Weber - Observatorio de la Cooperación al Desarrollo
- Sanda Moca – Observatorio de la Cooperación al Desarrollo

#### **INVITADOS:**

- Carlos Larrea – UASB
- Ralf Oetzel - INECI

### 3. DESARROLLO DEL CONVERSATORIO

#### 3.1. INTERVENCIÓN DE CARLOS LARREA

Después de la bienvenida, Carlos Larrea realizó una lectura del momento político que viven Latinoamérica y el Ecuador. Analizó los siguientes aspectos:

- La exposición partió de la pregunta: **¿hasta qué punto las condiciones macroeconómicas o macrosociales han contribuido o impedido a los actores sociales que trabajen para una mejora sostenida de la situación de la población?**
- En el continente se vive un **momento de crisis, de ruptura, de quiebre del pensamiento neoliberal**, de toda una tendencia que prevaleció en los últimos 25 años y que podría llamarse el predominio de políticas neoliberales. Hay gobiernos que, con matices muy diferentes, están cuestionando los modelos impuestos por la ideología neoliberal. Estamos viviendo un nuevo momento a nivel regional que podría ser la antesala de un cambio de larga duración. En este momento, cabe preguntarse qué relación hay entre este modelo de país y las posibilidades de éxito de las acciones de las organizaciones de desarrollo. Qué efectos ha tenido este paradigma neoliberal desde hace 25 años sobre las condiciones de vida de la población. Cómo ello ha contribuido a las políticas de Estado. Y qué alternativas hay y cómo se podrían plantear para la Constituyente.
- **Antes de 1982** América Latina tuvo un **modelo distinto de desarrollo. Un modelo más proteccionista que, por encima de la integración en el mercado internacional trataba de apoyar el mercado interno y la industrialización.** Con este objetivo se suscribieron el Pacto Andino, el Acuerdo de Cartagena, etc. Este modelo se rompió en América Latina hacia 1982 con la crisis de la deuda externa (México declaró que no podía seguir pagando). En seguida tuvo lugar una reestructuración muy profunda de toda la inserción de América Latina en el contexto internacional. Técnicamente, la banca internacional estaba quebrada en el momento en el que se comprobó que la deuda era impagable; estaba amenazada no sólo la estabilidad de la región sino la estabilidad del sistema financiero mundial. Instituciones como el BM y el FMI intervinieron en la región para tratar de cambiar el modelo de desarrollo. El mensaje era que los

países habían llegado a una especie de despilfarro de las posibilidades de desarrollo. Por ello, **impusieron un nuevo modelo basado en la austeridad, la integración en el mercado mundial** (el mercado interno ya no era importante), **el incremento de las exportaciones y la generación de divisas**. Todas estas medidas iban a permitir, en poco tiempo, no sólo pagar la deuda sino también restablecer el crecimiento económico y mejorar las condiciones de vida.

- Pasado un cuarto de siglo, **América Latina está atravesando la crisis más fuerte de su historia**. Estudios recientes, incluso impulsados por las instituciones financieras internacionales como el BID, muestran que aún en el peor momento de la crisis mundial (1929), América Latina estaba mucho mejor de lo que está en la actualidad<sup>1</sup>. Tomando en cuenta el período 1982 hasta 2005, la CEPAL muestra que el crecimiento de la región ha oscilado en torno al 0,5% anual, y esa cifra a pesar de que ha habido algunas circunstancias favorables, como el crecimiento de China, que por poder satisfacer su demanda de materias primas ha beneficiado a los países americanos. En todo caso, esta cifra es seis veces más baja que la que el continente presentaba antes del 1982, es decir, cuando no aplicaba las políticas de austeridad impuestas por los organismos financieros internacionales. Esto demuestra que las políticas neoliberales han fracasado en América Latina, sólo hay un país en la región, Chile, que ha logrado cierto crecimiento. El resto de países ha sufrido una **situación de estancamiento económico prolongado**, lo que significa que las condiciones de vida no han mejorado en relación a la situación de 1982.
- Según datos de la CEPAL, **la pobreza alcanza actualmente el 40% de la población** (la misma que teníamos en 1980), lo que, desde un punto de vista ético, es un escándalo, porque el problema no reside en una situación de deterioro de la economía como en el caso de algunos países de África, sino en la inequidad en la distribución de la riqueza. La línea de la pobreza está en 700\$ y el ingreso promedio está por encima de los 3.000\$, es decir, América Latina produce cuatro veces más de lo que marca la línea de pobreza. En el caso de Ecuador, la producción es tres veces más grande que la línea de pobreza. Antes de 1980 había una disminución progresiva de la po-

<sup>1</sup> Rosemary THORP: *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX* - Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Unión Europea. 1998

breza, después de 1982 la pobreza se estancó en porcentaje, pero aumentó en números absolutos; hoy hay 100 millones de pobres más de los que había en 1982. Esto demuestra que el fracaso no ha sido sólo económico, sino que tenemos una sociedad altamente excluyente: **la brecha entre ricos y pobres ha aumentado.**

- El otro problema preocupante de América Latina es el **desempleo o subempleo**. América Latina debería crecer al 6% anual sólo para que no aumentara el desempleo, pero estamos creciendo a 0,5%.
- Todo esta situación ha venido acompañada de un **deterioro ambiental** cada vez más elevado. Los indicadores (contaminación urbana, producción de CO<sub>2</sub>, deforestación) son cada vez más alarmantes.
- Ecuador tiene una línea de crecimiento más baja que América Latina, por un lado, porque somos más pobres, y por otro, porque hemos pasado por unas crisis profundas en los últimos años. En definitiva, el modelo que hemos desarrollado en los últimos 25 años puede caracterizarse como un **MODELO DE NO CRECIMIENTO ECONÓMICO CON DETERIORO SOCIAL Y AMBIENTAL**. Según mediciones con el coeficiente de *Gini*, que es una medida de la desigualdad, América Latina es la región más desigual del mundo, mientras que Ecuador está entre los países más desiguales de América Latina. América Latina no sólo es la región más desigual del mundo, sino que desde que empezaron a aplicarse las medidas de ajuste estructural se ha vuelto todavía más desigual.
- En 10 años, con el auge petrolero, el Ecuador casi duplica el ingreso por habitante. Pero después de la crisis del 1982, le han seguido 20 años de estancamiento. En los últimos años, como Ecuador exporta pobres, con las remesas y la subida de los precios del petróleo se ha registrado cierto crecimiento. Cabe señalar que esto es muy parecido a lo que pasa en el resto del continente.
- Los datos oficiales sobre la pobreza están distorsionados, sobre todo los datos del SIISE que miden la pobreza por consumo. Según esos datos, la pobreza urbana llega al 21% y el Ecuador ha sido el país más exitoso a la hora de reducir la pobreza. Las encuestas mensuales del Banco Central proporcionan, sin embargo, datos más verídicos, se trata de mediciones desde 1998 que señalan que el **porcentaje de pobreza actual es en realidad del 51%**, sólo tres puntos menos que en 1982, y después de la salida de un millón de

emigrantes cuyas remesas son comparables a los ingresos petroleros. En conclusión, todo esto nos indica que a lo largo de los últimos 25 años los efectos sociales del modelo de desarrollo aplicado han sido decepcionantes. Por otro lado, las medidas asistenciales adoptadas en el último año tampoco son una solución si, al mismo tiempo, no se genera empleo, si no hay inversión productiva, etc.

- La situación del empleo muestra que, de un total de seis millones de personas económicamente activas, han emigrado un millón (el total de PEA) y, sin embargo, en las ciudades más importantes se registra una tasa del 15% de desempleo entre las mujeres y del 7% entre los hombres. Esto, realmente, confirma el fracaso del modelo. Es un **modelo discriminatorio**: de cada tres desempleados, dos son mujeres, y la situación es similar en el caso de los indígenas, afroecuatorianos o de los jóvenes.
- Se pueden sintetizar de la siguiente manera las **características** de este modelo fracasado:
  - Si el medio para alcanzar el crecimiento era aumentar las exportaciones, América Latina ha conseguido su objetivo. El volumen físico de las exportaciones ecuatorianas ha aumentado enormemente. Pese a ello, la economía no funciona, estamos en una situación de estancamiento económico prolongado. Existe un deterioro social y una crisis en la estructura del empleo. Y existe también un deterioro ambiental, lo que es, realmente, preocupante porque el modelo latinoamericano es un modelo extractivista, basado en la explotación de recursos naturales no renovables.
  - El modelo trabajó para eliminar el papel y el protagonismo del Estado, aduciendo que, sin la intervención estatal, las fuerzas del mercado iban a resolver los problemas de desarrollo.
  - Las funciones del Estado se relucieron a definir las reglas del juego y a garantizar la propiedad privada. Y no hay que olvidar que la cuestión de la propiedad privada es una visión norteamericana, ligada a los intereses de las grandes empresas transnacionales.
  - El modelo caracteriza a la pobreza como una anomalía. Las políticas sociales, como, por ejemplo, los bonos solidarios, son residuales, asistencialistas y focalizadas. Parten de la premisa que, en principio, el mercado garantiza el bienestar para todo

el mundo. Ahora bien, hay algunos grupos, por ciertas fallas del mercado, que no se benefician de ese efecto de esparcimiento de los frutos del crecimiento del mercado; las políticas sociales, por tanto, deben centrarse sólo en esos grupos excluidos. Con ello, los derechos universales ya no son universales, como la educación o la salud que deben ser provistas por el mercado. Este modelo puede funcionar en un país donde la pobreza es una excepción, pero en América Latina la pobreza es masiva, el modelo, entonces, no puede funcionar.

- De ahí **que sea urgente redefinir la función del Estado en el desarrollo** con ciertas metas centrales. Algunas cuestiones que deberían estar en la Constitución:
  - Es responsabilidad del Estado reducir la inequidad. Y debe ser inconstitucional implementar políticas que aumentan la desigualdad como, por ejemplo, el IVA.
  - El Estado tiene que actuar para superar la pobreza. Es posible superar la extrema pobreza distribuyendo, solamente, el 7% de la riqueza, y es posible eliminar totalmente la pobreza redistribuyendo el 23%. Es una meta alcanzable.
  - Participación inclusiva – implica una concepción diferente de la participación.
  - Sustentabilidad, principalmente medioambiental. Hay que cambiar el modelo actual en el que estamos pidiendo prestado a la naturaleza, crecemos en base a la explotación de los recursos naturales no renovables. Es un crecimiento que no va a durar, basta en pensar en qué va a pasar con el Ecuador cuando se acabe el petróleo. Son manifestaciones superficiales de prosperidad. Los sectores económicos más dinámicos, como la industria maderera, el sector petrolero, etc., son, justamente, los que van a poner en peligro nuestro desarrollo.
- Debemos entender la inequidad como una **inequidad multifacética**:
  - Inequidad social,
  - Inequidad étnica (hay discriminación para acceder a servicios de salud, de trabajo),

- Inequidad de género,
  - Inequidad regional (la evidencia estadística muestra que la descentralización ha seguido creando inequidad: sólo han mejorado las parroquias o regiones que eran más ricas),
  - Inequidad entre lo rural y lo urbano,
  - Inequidad generacional (hay discriminación de los jóvenes en el mercado laboral y hay discriminación para con las generaciones futuras).
- En conclusión, un **modelo de desarrollo alternativo, que se proponga como objetivo la reducción de la desigualdad, tiene que partir de un concepto de derechos universales para todas las personas.** No es razonable pensar que los pobres pueden recibir servicios de segunda categoría. Adicionalmente, se debe pensar en la discriminación positiva en términos de género, generación, empleo. En cuanto al empleo, por ejemplo, es evidente que el modelo actual basado en el mercado no genera el empleo necesario, por lo tanto, es precisa una participación activa de las políticas sociales en la generación de empresas comunitarias, PYMES, microempresas, etc.
  - Hay que adoptar una **nueva inserción internacional** para dejar de exportar pobreza, materias primas, recursos naturales, etc. El Ecuador tiene muchas oportunidades, como el ecoturismo.
  - La **nueva Constitución es una oportunidad para plantear todos estos cambios.**

## PREGUNTAS Y COMENTARIOS

*(preguntas y comentarios en cursiva, respuestas de los invitados en regular)*

*La búsqueda de un modelo distinto, alternativo, está mediada por las relaciones con la OMC, con las transnacionales estadounidenses, etc. ¿Cómo se vería esta intervención en lo internacional?*

Para salir de este círculo vicioso necesitamos una nueva inserción internacional. Cómo hacerlo es un tema extremadamente difícil porque existen obstáculos muy serios en la dinámica de la economía mundial. Estamos en un proceso de globalización que cierra puertas a los países más pobres del mundo, y la evidencia, a nivel mundial, es el aumento de las diferencias entre países ricos y pobres. Pero no podemos pensar que la globalización es una camisa de fuerza que nos impide tomar acciones alternativas. Algunos ejemplos positivos: el caso de Costa Rica donde las condiciones de vida de la población han mejorado y hoy está en segundo o tercer lugar en América Latina; el turismo es una de las fuentes más altas de ingreso del país a pesar de tener menos riquezas históricas, naturales, etc., que el Ecuador. La diferencia se gestó gracias a una inversión sostenida en los sectores de salud y educación, y, además, a una promoción deliberada por parte del Estado de una política de conservación de los parques nacionales y al aprovechamiento de la biodiversidad. Incluso es destacada la incursión en alta tecnología. Otro ejemplo interesante es el caso de Cuba que se ha recuperado económicamente en las condiciones más adversas posibles; nos muestra un país exportador de salud, especializado en el combate de las enfermedades tropicales y con un turismo de playa muy desarrollado. Estos ejemplos muestran que sí hay posibilidades.

\*\*\*

*Desde la perspectiva presentada, ¿qué significaría en términos de políticas en relación a la cooperación al desarrollo? ¿Estas políticas deberían apuntar a lo que se ha señalado como los elementos clave que debería empujar el Estado ecuatoriano y la cooperación al desarrollo debería sumarse a esto? ¿O en qué línea debería trabajar la cooperación al desarrollo?*

*Sería pertinente iniciar el debate con la pregunta sobre cómo se ha comportado la cooperación al desarrollo dentro de este modelo neoliberal, dónde se ha ubicado dentro de estas políticas sociales, en qué medida ha planteado medidas estructurales, para de ahí formular una crítica y una propuesta hacia dónde debería apuntar en el futuro.*



La cooperación al desarrollo puede interpretarse en dos sentidos: la ayuda oficial al desarrollo y la cooperación privada.

La AOD ha estado muy enmarcada en el modelo y los resultados sociales, y sus políticas sociales, según las evaluaciones que los mismos organismos multilaterales han realizado, no han funcionado. Si en algunos casos ha funcionado la democratización y descentralización de la salud ha sido, no obstante, mínima. Si, por otro lado, analizamos cómo se ha encauzado la deuda vinculada con programas sociales, observamos que ha habido un endeudamiento centralizado en Guayaquil (ocho veces más que en Quito); no es un tipo de endeudamiento que haya beneficiado a la descentralización, la deuda se ha concentrado en las metrópolis, desde este punto de vista, es un modelo que sigue aumentando la desigualdad.

Por otra parte, está la cooperación privada o la de gobierno a gobierno (bilateral) que es diferente. Sus respuestas han sido mucho más positivas y hay una cantidad de evaluaciones sobre casos exitosos que se han realizado en el Ecuador, entre otros, en el sector rural, como el ejemplo de Salinas en Bolívar. Por desgracia, el contexto macroeconómico no ayuda que estas experiencias sean reproducibles.

Una conclusión en este sentido sería que, a diferencia de la cooperación oficial que ha estado enmarcada en parámetros de un modelo que ha sido muy poco exitoso en su conjunto y además bastante concentradora, la cooperación no gubernamental ha sido bastante más exitosa pero se ha visto afectada por una serie de obstáculos que han limitado sus perspectivas de éxito. Por ejemplo, la dolarización ha significado un obstáculo para los campesinos de frontera que exportan productos y compiten con los productos importados de Perú. O el caso de Pelileo donde, actualmente, se utiliza materia prima colombiana y trabajadores peruanos que trabajan en Perú, mientras que el producto final se vende en Ecuador. Estos ejemplos nos muestran cómo las políticas macroeconómicas obstaculizan las posibilidades de éxito de pequeños emprendimientos o de empresas comunitarias.

\*\*\*

*¿Qué opciones de relaciones comerciales y de cooperación nos dan las posibles articulaciones regionales en América Latina? ¿Podemos pensar, por ejemplo, en un fondo común para América Latina para el desarrollo?*

*El tema ambiental tampoco es un tema de un solo país, ¿podemos pensar, por ejemplo, a nivel regional en una manera de sustentar la Amazonía?*

La experiencia internacional evidencia claramente dos cosas. Primero, no hay convergencia como decía la teoría económica, no es verdad que si nos globalizamos las diferencias entre los ricos y pobres disminuyen y todos se hacen ricos. Y segundo, sí ha habido una disminución de las desigualdades internacionales, pero centrada en tres grupos de países: China, India, y algunos países del Sudeste asiático. América Latina, por el contrario, tiene un proceso declinante muy pronunciado. La participación de América Latina en el comercio mundial era en 1950 del 10% y ahora es del 2%. Y la de África es del 1%. Sin duda el caso de África es el más dramático del mundo, ha habido un empobrecimiento en términos absolutos. La esperanza de vida de muchos de los países del África subsahariana se encuentra en los 40 años, cuando hace 20 años alcanzaba los 60 años. Hay un deterioro de las condiciones climáticas tremendo, con consecuencias como guerras y hambrunas.

América Latina, en general, ha logrado muy poco éxito en este escenario internacional. Como región es fundamental que comencemos a estudiar estrategias alternativas. En este sentido, una iniciativa como la del Banco del Sur es muy importante en la medida que buscamos nuestras propias alternativas de cooperación. Por otro lado, el MERCOSUR ha aumentado el comercio interregional. América Latina debe plantearse alternativas que estén basadas en el uso de potencialidades internas. Las evaluaciones realizadas por los mexicanos sobre el NAFTA manifiestan las consecuencias negativas derivadas de la implementación del acuerdo en la agricultura y el empleo; manifiestan que la integración con EEUU no es una respuesta.

\*\*\*

*Llama la atención la diferencia entre los datos estadísticos proporcionados por las distintas instituciones. También los porcentajes de riqueza que se necesitaría redistribuir para eliminar la pobreza.*

La brecha de la pobreza es un concepto técnico que indica qué transferencia de ingresos es necesaria para eliminar la pobreza en un momento determinado. En el caso ecuatoriano la brecha de la pobreza es del 23%, o sea, implica la cantidad de recursos que es necesario transferir, incluso como donaciones, para eliminar la pobreza. En realidad,

esto va a tener un efecto indirecto: al aumentar el nivel de vida de los pobres, éstos aumentan su consumo y crece la demanda de servicios. Entonces, en realidad, la transferencia que se necesitaría sería mucho menor. Si el Estado ecuatoriano en vez de gastar lo que está gastando actualmente en pagar la deuda, lo invirtiera en servicios sociales para los pobres, la pobreza del Ecuador podría desaparecer en menos de 5 años. Pero en Ecuador hay un problema de desinversión social.

Sobre los datos oficiales de la pobreza, no tienen ninguna relación con la realidad, excepto las últimas estimaciones del INEC. El último estudio del INEC señala un 39% de pobreza en Ecuador, idéntico al que teníamos en 1995.

\*\*\*

*¿Qué condiciones necesitamos realmente para hacer la cooperación internacional más efectiva y más eficaz? ¿Qué podemos hacer nosotros como ONGs para contribuir a un suelo más fructífero, más funcional y tener más ejemplos exitosos de esta cooperación? A pesar de haber una distinción entre la cooperación multilateral, bilateral y no gubernamental, también las ONGs tienen la experiencia de proyectos asistencialistas, y se les ha criticado que no tocan los problemas estructurales del país. Además, como parte del sistema retomaron funciones del Estado que no les corresponde. ¿Cómo se puede cambiar este escenario?*

En general, la cooperación al desarrollo, vista en su conjunto, ha declinado en el último período. Hace 10 años los países desarrollados se plantearon alcanzar el 0,7% del PIB, pero en realidad la AOD ha bajado del 0,3% al 0,2%. Esta situación es sumamente crítica.

Más allá de las posibles críticas hacia las ONGs, en este momento en particular, donde estamos pensando en un cambio más sostenido, uno de los roles de las organizaciones es discutir los objetivos mismos de la cooperación en el Norte, es decir, crear más conciencia sobre los problemas y las limitaciones que han sufrido. Un objetivo estratégico que hay que meditar es una nueva perspectiva desde el Norte sobre qué formas de cooperación pueden plantearse, cómo ciertos temas (como la deuda o la sustentabilidad) que pueden enfocarse de una manera más crítica y alternativa en el futuro. Si las ONGs tienen la posibilidad de influir desde el Norte para que la cooperación al desarrollo sea crítica, entonces, pueden jugar un rol muy importante.

\*\*\*

*El gobierno no cuenta con una política de Estado que pueda normar este tipo de cooperaciones y que pueda aplicarlas a una planificación del desarrollo a largo plazo. El gobierno no ha dispuesto de esta planificación integral y menos aún ha podido captar estos recursos.*

### 3.2. INTERVENCIÓN DE RALF OETZEL - INECI

La intervención de Ralf Oetzel se centró en los siguientes puntos:

- En Ecuador **no existe un consenso sobre qué se quiere de la cooperación internacional. No existe ninguna política nacional de la cooperación**, tampoco por parte de otros sectores, salvo el interés de un apoyo puntual para ciertos proyectos puntuales. La parte oficial ve al INECI como una **“caja chica”**. Muchos piensan que en el INECI se maneja plata, que en el INECI se decide qué proyectos se financian y cuáles no, pero esto no es cierto. El INECI es la bisagra entre la cooperación internacional y las instituciones nacionales. ¿Por qué una “caja chica”? Porque cuando hay demandas puntuales (por ejemplo, computadoras para un ministerio), se dirigen al INECI para que les consiga la plata. Esta es la función de una “caja chica” de un Estado, pero no es la expresión de una política de desarrollo, ni de una política de cooperación en concordancia con una política de desarrollo.
- Es importante hablar del tema político y del tema institucional y de cómo se relacionan entre sí.
- Sobre las **tendencias y el flujo de la cooperación oficial en el mundo**:
  - 2005 fue el año con la mayor cantidad de desembolsos desde 1990, más de 100 mil millones de \$, y eso nos lleva a la pregunta si es cierto que hubo un incremento de la AOD.
  - En 2005, el alivio de la deuda externa (condonación, canje, etc.) se incrementó en 400% (con Irak, Nigeria) y estos montos fueron contabilizados como AOD. Hay un debate entorno hasta qué punto es correcto que la condonación de la deuda deba formar parte de la cooperación al desarrollo.
  - En la reciente reunión del G8 se reiteró el compromiso de aumentar la ayuda en 0,7% hasta 2015.

- **Composición de los presupuestos** para la cooperación internacional: incluyen gastos administrativos (incluso mantenimiento de los ministerios de cooperación), mantenimiento de becarios, gastos de refugiados en los países del Norte, todos los procesos de canje y condonación de deuda externa. Como se observa, no son gastos relacionados con los países receptores de la cooperación, sino con los países del Norte. Además, se incluye la cooperación de los países donantes a las instituciones multinacionales (NNUU, UE). Y también se incluye la ayuda para Afganistán e Irak. Con todo, cabe señalar que el monto para la cooperación técnica y la cooperación financiera para proyectos no ha aumentado significativamente en los últimos 5 años.
- En realidad, en cuanto a **disponibilidad real de fondos de la cooperación internacional**, es menos de lo que se está afirmando.
- El análisis de las implicaciones de todo el **programa de reconstrucción de Irak**, sobre todo de EEUU, muestra que hay gastos particulares de hasta 8.000 millones \$ que no encuentran ningún justificativo. Aunque sí es conocida la relación de algunas empresas norteamericanas con el vicepresidente en el tema de la reconstrucción de Irak.
- Entre los países que reciben más ayuda se encuentra **China**.
- Analizando la lista de los 10 países que más ayuda reciben podemos deducir cuáles son los criterios que justifican el flujo de la cooperación al desarrollo, y un criterio cada vez más relevante es la **ayuda a países que se encuentran en situación de conflicto o posconflicto bélico**, principalmente en el Oriente Medio.
- Muchos países privilegian su relación con países que han sido **excolonias**, como el caso de España, Francia, Inglaterra o Bélgica.
- Otros países privilegian los intereses económicos, como en el caso de ayuda a China.
- Hay una **disminución creciente de la AOD hacia América Latina**, hoy se sitúa en el 6,69%. Esto significa que el continente no es prioritario para la cooperación al desarrollo y la situación seguirá así en un futuro próximo.

- **La situación de la AOD con Ecuador:**
  - El INECI dispone de un **banco de datos sobre el flujo de la cooperación no reembolsable** con Ecuador que se alimenta con información de los donantes oficiales y de ONGs. En total, tiene convenios con 98 ONGs internacionales, y éstas le proveen la información sobre su inversión en el país. Lamentablemente, para el informe del 2005 sólo 34 ONGs entregaron esta información. En la actualidad, se prepara el informe del año 2006.
  - En el 2005, la cooperación reembolsable con Ecuador ascendió a 364 millones \$ (4,60% del presupuesto público) y la no reembolsable a 230 millones \$ (2,91% del presupuesto público o 0,4% del PIB). Dentro de esta última, las 34 ONGs que han reportado su información han manejado alrededor de 64 millones \$. En total, la cooperación reembolsable y no reembolsable sumaron el **7,51% de presupuesto del Estado en 2005**, el equivalente del **33,82% del gasto social** (entendido como el gasto en los sectores de medio ambiente, educación, salud, bienestar social, trabajo y vivienda). Esto indica que, de alguna manera, la gran mayoría de los proyectos de la cooperación están vinculados con los sectores mencionados en el gasto social.
- Hay **una discrepancia entre el discurso de la cooperación y la realidad**. En el discurso –por ejemplo, la Declaración de París- se defiende la alineación de la cooperación con las prioridades del país, la armonización entre los mismos donantes y la apropiación del país de los proyectos y programas. En la práctica, no obstante, hay grandes discrepancias:
  - Hay una falta de coherencia en las políticas de los países donantes. La más obvia: la política de comercio internacional, los subsidios a los productos agrícolas en Europa y EEUU frente al discurso de la cooperación internacional.
  - En realidad, el tema de la cooperación, en gran medida, ya no se subordina a la pobreza, sino al tema de la seguridad. Hasta tal punto que en EEUU la política de cooperación forma parte de la estrategia de seguridad nacional. *DDD – desarrollo, defensa y diplomacia* son los pilares de la estrategia de seguridad del país. Esto acarrea unas consecuencias: las mismas fuerzas armadas de EEUU manejan un porcentaje creciente del presupuesto de la coopera-

ción. Anteriormente, USAID manejaba en torno al 70% del presupuesto para el desarrollo, y actualmente menos del 40%, mientras las fuerzas armadas, en cambio, manejan mucho más.

- Ahora bien, a pesar de las inconsistencias, estos principios de alineación, armonización y apropiación sí implican un potencial para que países como Ecuador lleguen, realmente, a liderar la cooperación. Esto se comprobó, por ejemplo, en la negociación de la ayuda con Alemania, cuando se logró convencer al donante para que mantuviera las dos líneas de trabajo en las que estaba cooperando desde antes: medio ambiente y modernización del Estado. Todo depende de si se logra construir un verdadero sistema nacional de cooperación.
- Sobre el **sistema actual de cooperación del Ecuador**:
  - Existe, formalmente, un **CACI-Consejo Asesor de la Cooperación Internacional**, formado por el canciller de la República, SENPLADES, Ministerio de Turismo, MEF y CORPEI. No hay, sin embargo, una lógica clara en esta composición. Además, en los últimos 3 años, el CACI sólo se ha reunido para nombrar los directores del INECI, no ha cumplido, en cambio, su función principal de definir planes y políticas de cooperación del país. Esta situación se escapa de las posibilidades del INECI, porque el INECI no tiene ni voz, ni influencia. El INECI es un ente ejecutor de las políticas que defina el CACI, sólo le compete la coordinación. Pero, como las directrices de arriba no se materializan, el INECI tiene que inventarse el trabajo.
  - Además, hay un mandato que pertenece a la **Cancillería**, la negociación internacional, pero, finalmente, ha sido el INECI el que ha realizado esa labor. Todo ello porque hay una deficiencia de políticas de cooperación en el país.
  - El **INECI** está “adscrito” a la Cancillería, pero nadie tiene claro que significa esto. El INECI no tiene autonomía, ni administrativa, ni financiera. Hay que solicitar la aprobación del Vicecanciller de la República para cualquier gestión, incluso para las más insignificantes como el uso del vehículo institucional. Al mismo, al presidente de la República le compete, por ejemplo, autorizar los viajes de trabajo del director del INECI.

- El papel del **MEF**, en el caso de la cooperación no reembolsable, se limita a no objetar la firma de un convenio siempre y cuando existan compromisos de contrapartida del presupuesto del Estado. Aunque ha habido casos de convenios bilaterales donde el Estado ecuatoriano no ha cumplido con sus compromisos de aportación nacional, en ocasiones, el MEF ni siquiera ha sabido de ello.
- El otro problema es que no existe una planificación presupuestaria en el país. En la mayoría de los casos, los presupuestos se planifican de un año al otro, mientras que en muchos proyectos hay compromisos de hasta 5 años. Este es un problema técnico y no sólo político. **SENPLADES** tiene la función de declarar si una propuesta se ajusta a las prioridades de desarrollo del país, sobre todo cuando se trata de proyectos que tienen una implicación y una contrapartida nacional. De alguna forma, tendría el mandato de coordinación interinstitucional con los ministerios que participan en la planificación.
- **En el pasado todo esto no ha funcionado**, el CACI no ha funcionado. No hay políticas de cooperación. No se ha obtenido por parte de SENPLADES la planificación del desarrollo. Sólo contamos con los planes de gobierno, pero estos planes no tienen mucha validez para los ministerios. Ni siquiera son planes que den una orientación para el desarrollo. Las políticas sectoriales son aisladas, no tienen relación entre sí, no se articulan, no tienen puntos de encuentro. Esto depende también de la misma construcción del Estado y del gobierno. Existen los gabinetes de gobierno, pero sólo sirven para trasladar órdenes del presidente a los ministerios. No existe, como en otros países, un Consejo del Estado cuya función principal consista en dar coherencia a las diferentes políticas sectoriales. SENPLADES siempre ha analizado proyectos, pero nunca hemos sabido cuáles son los criterios para decidir si un proyecto es o no prioritario para el país. Ha habido casos en los que un ministerio declaró que un proyecto era prioritario para el país, mientras que SENPLADES dijo lo contrario. Además, en el pasado, el MEF sobredimensionó su relevancia, de hecho, prácticamente, a través de su presupuesto se ha realizado una planificación, lo que no es competencia del MEF.
- Los **actores** involucrados en la cooperación en Ecuador se pueden distribuir entre: donantes (bilaterales y multilaterales, ONGs internacionales, etc.), organismos “reguladores” (CACI) y contrapartes.



Las **contrapartes** son los diferentes ministerios y gobiernos seccionales: CONAJUPARE, AME Y CONCOPE (muchos de los cuales tienen responsables para la cooperación). Entre las contrapartes también se incluyen las ONGs nacionales. Y, por último, están los **beneficiarios**, y la pregunta más polémica es cómo pueden participar en los arreglos de la cooperación. En realidad, no hay mecanismos para que la población beneficiaria pueda participar en el proceso.

- ¿Cómo se interrelacionan estos actores entre sí? Existen varias **mesas sectoriales**: gobernabilidad, ambiente, Galápagos, seguridad alimentaria, pobreza, tejido económico; y dos **mesas regionales**: frontera sur y frontera norte. Estas dos mesas regionales, hasta el momento, prácticamente no han funcionado. Las otras sí han funcionado. El problema es que el Ecuador no sabe lo que quiere de la cooperación, estamos en la mesa con los donantes y la parte nacional, a parte de solicitudes puntuales, tiene respuestas muy pobres.
- El INECI enfrenta **grandes deficiencias**: en comparación con la agencia de cooperación de Perú que tiene 80 personas o la de Colombia que tiene 50, la nuestra cuenta con apenas seis personas, incluyendo la secretaria. Por otra parte, hay una alta rotación de personal técnico y a veces sin conocimiento del director. También ha habido alta rotación de los directores, y tanto diplomáticos como políticos han resultado bastante poco apropiados; en realidad, existen muy pocos diplomáticos que realmente sepan de este tema.
- El **debate actual** gira en torno a la pregunta: ¿dónde debería ubicarse el INECI como institución? ¿debería adscribir a la presidencia o a la Cancillería? Pero este debate es irrelevante (en América Latina hay todos los arreglos institucionales posibles), este aspecto no define la calidad del trabajo. Sí es relevante, en cambio, la propuesta de crear una agencia de cooperación con autonomía administrativa financiera. La calidad del trabajo depende de dos cosas: la claridad en cuanto a la política de cooperación del país y la coordinación interinstitucional. La coordinación interinstitucional debería de tener anclajes en: la Cancillería (negociación internacional), la SENPLADES (planificación), el MEF, los gobiernos seccionales y la sociedad civil.
- En cuanto a las **ONGs**, el INECI trató de organizar un diálogo con las ONGs nacionales pero no hay un interlocutor legítimo. Además, según la experiencia, la mayoría de las ONGs sólo acuden al INECI

para conseguir financiación, pero esto no depende del INECI sino de los donantes.

- Debido a de esta situación, el INECI ha trabajado en una **Propuesta de Reforma** que tiene tres componentes:
  1. Fortalecimiento institucional del INECI, lo que implica: profesionalizar el trabajo, de modo que la institución tenga la capacidad para cumplir a los compromisos; menos rotación de personal; fortalecimiento del sistema de información; propuestas hacia los donantes; involucrar a las embajadas en los países extranjeros, etc.
  2. Fortalecer el sistema nacional de coordinación entre las instituciones nacionales para construir un sistema de relaciones que exprese una visión de país, y formular demandas nacionales.
  3. Analizar cómo el país puede ajustarse mejor a la agenda de la cooperación internacional, pensando, principalmente, en los Objetivos del Milenio como una agenda mínima de desarrollo, y en los principios de la Declaración de París. Y, desde ahí, construir un liderazgo nacional en este tema.
- Quedan por responder **dos preguntas**:
  - ¿Cuál puede ser la función de la cooperación internacional al desarrollo en un país de renta media como es el Ecuador? Ecuador es un país que tiene suficientes recursos para resolver sus problemas de desarrollo. En Ecuador, la solución del desarrollo, de la desigualdad, es, en primer lugar, un asunto nacional.
  - ¿Cómo hacer de la cooperación un incentivo para aumentar y profundizar los esfuerzos nacionales para superar esta desigualdad? Esta sería la función principal en la que deberíamos reflexionar sobre las competencias de la cooperación. En esto no hay mucha diferencia entre la cooperación oficial y la cooperación no gubernamental.
- El gabinete de gobierno ha delegado al Ministro de Producción, Mauricio Dávalos, que elabore una propuesta sobre la institucionalidad de la cooperación. Está en construcción, pero nosotros, los que desde hace varios años estamos trabajando en una propuesta, no participamos en esta discusión.

## PREGUNTAS Y COMENTARIOS

*(preguntas y comentarios en cursiva, respuestas de los invitados en regular)*

*¿Cuál es el porcentaje, dentro de la cooperación no reembolsable, que aportan los gobiernos y cuál es el porcentaje que aportan las ONGs? ¿Cuál es el destino de la cooperación: cuánto va a los ministerios, a gobiernos seccionales, a ONGs, etc.?*

En el banco de datos del INECI se recoge el destino de la cooperación por sectores, tanto de la cooperación oficial como de la no gubernamental, pero sólo está procesado por destinos. En el 2005, un poco más de 60 millones de los 230 millones \$ vinieron de ONGs internacionales.

\*\*\*

*En realidad, hay ONGs internacionales que financian proyectos en Ecuador pero sus fondos provienen de los Estados respectivos. Entonces, ¿cómo queda registrado este aspecto en la base del INECI?*

Para todo el tema de información, hasta el momento, el INECI no ha contado con ninguna persona. Ha habido apoyo de la cooperación alemana y la belga para contratar los servicios de dos personas que manejan la base de datos y la página web, pero no es algo institucionalizado.

\*\*\*

*¿Cuál es el significado exacto que se le da al término “institución adscrita” cuando se refiere al INECI? ¿Qué implica esto?*

Supuestamente, la institución debería rendir cuentas a un consejo, ya no “asesor”, sino “director”. Es decir, este consejo no debería ofrecer asesoría, sino ser un consejo director, y a éste también le correspondería dar las orientaciones políticas, mientras que una agencia de cooperación debería estar adscrita a este “consejo director”. Si tuviera autonomía administrativa financiera, esto significaría que en el marco de un supuesto plan de trabajo aprobado por el consejo director tendría que actuar de acuerdo a un presupuesto asignado por el MEF. No tiene sentido que esté adscrito a la Cancillería o la presidencia porque tendría que rendir cuentas a este organismo que daría las pautas políticas.

\*\*\*

*La cuestión de la reestructuración del INECI y del sistema de cooperación internacional se viene discutiendo desde hace unos 5 años. La inestabilidad política del país ha podido ser una de las razones por lo que ello no se ha llevado nunca a cabo. La pregunta es si hay algún lobby iniciado frente al actual gobierno, hay alguna señal de apertura como para asumir la propuesta de cambio.*

La propuesta la tenemos, incluso tenemos la propuesta formulada como un proyecto de reforma, FORTISEC – Fortalecimiento del Sistema Ecuatoriano de Cooperación, y hemos acordado con tres donantes su financiación: Unión Europea, Bélgica y España. En realidad, no obstante, parece que el gobierno no está muy interesado, porque el ministro Mauricio Dávalos contrató un consultor del BID para que elaborará una propuesta nueva, con lo cual va a haber dos propuestas paralelas. El gobierno parece que quiere hacer algo totalmente nuevo, lo que no es muy bueno. No se trata de defender instituciones, pero no se puede construir algo completamente distinto de lo que ya hay, de la poca capacidad instalada. Posiblemente, en un mes se tomará una decisión con respecto a la creación de una nueva agencia. Si la idea es crear una agencia de cooperación, no es una mala idea, todo depende de los detalles.

La cooperación debe ser vista como un complemento a los esfuerzos, planes y estrategias de desarrollo del país.

Hay buenas iniciativas de planificación en el país: Plan de Desarrollo de SENPLADES, el Plan Ecuador, planteamiento frente al ITT. Pero, frente a la cooperación, hay demasiadas y distintas iniciativas. Es necesario identificar las prioridades en las condiciones del Ecuador. La imagen del Ecuador sigue siendo la misma en el exterior, de un país corrupto y todo lo que ello implica. Es importante dar señales como país que realmente quiere cambiar.

El INECI participó en la construcción del Plan Ecuador. Fue un error fatal no tocar el tema de UDENOR, porque UDENOR ha sido la manzana de discordias para muchos, no sólo para los donantes sino también para actores locales de la región norte. No hubo la voluntad para tocar este tema como muestra de la voluntad de cambio y esto es pésimo hacia fuera.

\*\*\*

*¿En la propuesta de reforma FORTISEC como está pensada la participación de usuarios y de ONGs?*

La relación del gobierno con las ONGs no es tanto un problema de institucionalidad. Existen dos procesos que tienen muy pocos encuentros en el Ecuador. Hay un discurso crítico, que es interesante, y un discurso oficial, y entre los dos no hay puntos de encuentro. Algo similar ocurre con las ONGs y la cooperación. Es necesario construir conjuntamente esta participación de las ONGs. Por ejemplo, en las mesas de coordinación con los donantes, deberían participar las ONGs nacionales e internacionales. También hay que plantearse cómo construir un mínimo de representatividad entre las ONGs internacionales y nacionales para que se conviertan en un interlocutor válido. Gobierno y ONGs deberían trabajar conjuntamente tanto el tema de la coordinación, como en el tema de las nuevas modalidades de la cooperación, porque las modalidades son, de alguna forma, muy adversas a la sociedad civil, incluso al tema de los gobiernos seccionales. La Unión Europea empieza este próximo ciclo de cooperación con la ayuda presupuestaria al país y ésta es una modalidad bastante exclusiva entre un cooperante y el gobierno. Estos son temas donde las ONGs, como sector, deberían tener más incidencia, un planteamiento donde la sociedad civil también pueda participar.

Y participar, eso sí, más allá del interés económico, porque hay muchas ONGs que sólo tienen interés por el dinero, trabajan únicamente como empresas, ejecutores de proyectos. Las ONGs más históricas, que han acompañado procesos sociales, procesos de cambio, no tienen, en realidad, mucho liderazgo en Ecuador. Hay ONGs que han surgido por necesidad y otras que son expresión del modelo neoliberal.

\*\*\*

*¿Qué posibilidad hay de abrir espacios de encuentro, articulación, diálogo entre las ONGs y el gobierno? ¿Cuáles son las instancias donde deberíamos de dirigirnos para impulsar la creación de estos espacios donde las ONGs pudieran participar en la construcción de políticas?*

En las actuales mesas de coordinación, la participación de las ONGs no sería aceptada por algunos donantes, este es otro nivel de desencuentro, entre la cooperación oficial de otros países y sus ONGs. No obstante, se podrían seleccionar temas de interés que no son cubiertos por las mesas y que son prioritarios en la coyuntura actual, por ejemplo, el tema de los refugiados. Hay más apertura del gobierno actual en este tema.

Respecto a la posibilidad de tener un espacio de diálogo que debata el tema mismo de la cooperación no reembolsable, este espacio no existe en la actualidad. Dentro de FORTISEC existe la propuesta de realizar mínimo una reunión de alto nivel al año.

Ejemplo de Honduras: hay mesas tripartitas establecidas por ley donde participan: Estado, donantes y sociedad civil. La sociedad civil tiene asambleas por temas y prácticamente eligen a sus representantes. Las ONGs de Ecuador deberían iniciar un proceso para dar un mínimo de legitimidad a los representantes. Es preciso no sólo facilitar la participación de algunas ONGs en algunas mesas, sino que también contribuya al fortalecimiento del sector.

\*\*\*

*Se hace la propuesta de discutir el tema de la articulación de las ONGs en otro espacio convocado por el Observatorio de la Cooperación.*

\*\*\*

*Se expresa la preocupación por la imposición de una agenda limitada por parte de los donantes, por ejemplo, la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio o de la reducción de pobreza. Esto no está mal, lo que está mal es que se ha dejado de lado el trabajo que las ONGs hacían históricamente: movilizar, organizar e investigar. Además, muchas de las ONGs han tenido que acudir a los fondos competitivos, inspirados por modelos neoliberales. Los roles históricos, como, por ejemplo, el fortalecimiento de la sociedad civil, las ONGs, hoy día, tienen que hacerlo por militancia, ya no hay recursos para ello y esto ocurre porque muchos donantes están condicionados por sus gobiernos. Cómo hacer un lobby para que también desde los países desarrollados se vean de manera diferente las cosas. Cómo podemos participar las ONGs del Sur en este lobby.*

En este momento, hay iniciativas interesantes alrededor del tema de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como el PRO ODM de la cooperación española con algunos gobiernos provinciales que buscan construir una plataforma a nivel local para trabajar en función de los ODM. Los ODM no solamente es lucha contra la pobreza y tampoco es excluyente. Lo que habría que analizar por parte de las ONGs es en que medida se pueden fortalecer procesos ya en marcha que tienden a dar respuestas a las necesidades de la población.

\*\*\*

*Tal como se observó en el primer Conversatorio organizado por el Observatorio, SENPLADES sabe muy bien hacia dónde va y lo que se quiere de la cooperación internacional. Evidentemente, la cooperación internacional tiene que entrar en una fase de crítica muy profunda, como todo este mundo fragmentado de ONGs. La preocupación es que si las ONGs no tienen la capacidad de organizarse para trabajar en alguna propuesta, las ONGs se van quedar fuera de todo este proceso. La pregunta sería si las ONGs tienen capacidad para organizarse, intervenir y dialogar. Hay que reunirse pronto para realizar ya un análisis serio y para elaborar propuestas concretas.*

El reto actual de SENPLADES es cómo construir un sistema nacional de planificación que integre, al mismo tiempo, la planificación nacional con la planificación a nivel local y con otros procesos de planificación como, por ejemplo, el Plan Ecuador. Luego, en el marco de este plan de desarrollo nacional, tiene que insertarse y definirse lo que se quiere de la cooperación internacional, porque tener un Plan de Desarrollo no significa que éste, automáticamente, se traduce en una demanda a la cooperación internacional. En esta cuestión, SENPLADES, más allá de cuestiones aisladas, todavía no tiene una respuesta.

\*\*\*

*En este momento es necesario formar una mesa de diálogo con el gobierno para discutir sobre la misma reestructuración de la cooperación al desarrollo en el Ecuador y sobre la institucionalidad del Estado, y donde se discutan, además, las distintas propuestas: la FORTISEC, la propuesta de Mauricio Dávalo y las aportaciones de la sociedad civil.*

*Las organizaciones, en este momento, no tenemos que buscar un tema para la mesa de trabajo. El tema ya está, se viene perfilando en los últimos encuentros que hemos tenido y ahora tenemos más elementos. Hoy hemos aportado elementos relacionados con el modelo de desarrollo en el que estamos, y hemos formulado preguntas sobre qué acciones podemos realizar desde las ONGs para cambiarlo. También hemos escuchado una lectura sobre la parte institucional. En este momento, tenemos que sentarnos a elaborar una propuesta de acuerdo a lo que pensamos nosotros. Igualmente, debemos insistir para dialogar con SENPLADES. Se propone crear un grupo de trabajo que defina los próximos pasos de un proceso y que defina las prioridades. Hay que*

*descubrir la situación de la agenda política actual y buscar la manera de insertarnos en este proceso. Se trataría, por tanto, de conformar un grupo más pequeño, un grupo técnico, que elabore la propuesta y en base a ello realizar un próximo encuentro.*

La construcción de un espacio de diálogo depende de los actores sociales, no del gobierno. Por parte del INECI existe todo el apoyo. Hay apertura para recibir una demanda con una propuesta concreta de cómo participar en el proceso de la negociación de la cooperación. Las ONGs podrían trabajar los indicadores y otras cuestiones que orienten la gestión de la cooperación.

\*\*\*

*Hay dos procesos impulsados desde el Observatorio: un proceso técnico (construcción de indicadores, etc.) y un proceso político: tenemos que presionar desde el Observatorio y desde las organizaciones. En realidad, deberíamos pensar en varias acciones: (1) posicionar al Observatorio o al grupo de organizaciones como un actor interesado en el tema; (2) conformar un equipo de trabajo más técnico que pueda construir una propuesta; (3) convocar otros encuentros; y (4) realizar una propuesta frente a la Asamblea Constituyente.*

*Hasta el momento, el Observatorio tuvo una entrevista con René Ramírez de SENPLADES, un primer encuentro donde surgió la idea de trabajar estas mesas de diálogo en vista a la Constituyente. Por otro lado, tuvimos un encuentro con Fander Falconi y René Ramírez con el Grupo Nacional de la Deuda e incluimos la cuestión de la cooperación internacional y cómo será la política del nuevo gobierno frente a la cooperación no reembolsable. Luego, el 8 de mayo, iba a haber un encuentro entre INECI y SENPLADES donde íbamos a manifestar nuestra intención de participar, pero este encuentro nunca tuvo lugar. Y después tratamos de tener contacto con Mauricio Dávalos pero hasta ahora no tenemos noticias.*

\*\*\*

*Una mesa de diálogo sería el espacio más adecuado para debatir sobre todos estos temas que han surgido. El INECI podría actuar de mediador y proponer ante el gobierno la constitución de dicha mesa a demanda de las organizaciones. Pero si el INECI dice que no es la institución idónea para crear este espacio, la pregunta es: ¿quién es?*



La constitución de una mesa de diálogo sobre la cooperación en general es una propuesta que se debería madurar más, tal vez con un grupo técnico, más pequeño, de ONGs. La clave sería: ¿cómo conseguir que las instituciones que toman decisiones políticas estuvieran realmente presentes? Y tendrían que estar al menos: INECI, SENPLADES y MEF.

*Se garantizaría la capacidad de convocatoria si la conformación de una mesa de diálogo partiera de una decisión política del gobierno.*

## 4. CONCLUSIONES Y ACUERDOS

- El encuentro es **parte de un proceso** que se viene dando alrededor del tema de la cooperación, y en este proceso se han ido juntando otros debates que van enriqueciendo la perspectiva en la que queremos trabajar. En este último encuentro se han puntualizado dos cosas:
  - Si la inequidad es el mayor problema que enfrentamos, cómo atacamos este problema desde las organizaciones y desde la cooperación internacional al desarrollo.
  - La idea de formar una coordinación que implique al Estado y a la sociedad civil: ¿cómo construimos esto?
  - Las organizaciones presentes deciden **trabajar una agenda colectiva** que implique tres ámbitos:
    1. El posicionamiento en el escenario político nacional,
    2. La creación de un grupo de trabajo pequeño que actúe como un motor de todas las iniciativas,
    3. Trabajar una propuesta para la Asamblea Constituyente.
- El **equipo técnico** hará una **primera propuesta** para presentarla en la próxima reunión con los siguientes componentes:
  - Definirá un criterio de participación de actores que se incorporarían a la propuesta de trabajo conjunto: ONGs, otros sectores de la sociedad civil, organizaciones de Quito y de otras provincias, etc. En función de ello, construiría una agenda de trabajo más inclusiva.
  - Propondrá una agenda mínima de cuestiones a ser tratadas.
  - Propondrá un plan de acción.
- **En una siguiente reunión se buscará contar con alguien de SENPLADES, del MEF y del MMRREE.**

## 5. DIRECCIONES DE CONTACTO

No.	Nombre y apellidos	Institución	Teléfono y dirección	Correo electrónico
1.	Paulina Vanegas	CARE	Carlos Montúfar y La Cumbre, 2253615 ext. 1514	pvanegas@care.org.ec
2.	Gabriela Enríquez	CARE	Carlos Montúfar y La Cumbre, 2253615 ext. 2207	magabriela.enriquez@care.org.ec
3.	Malvisa Rendón	CARE	Carlos Montúfar y La Cumbre, 097742113	malvisa.rendon@care.org.ec
4.	Anita García	CIUDAD	Juan de Dios Martínez Mera N34-368 y Portugal, 3332154	anita@ciudad.org.ec
5.	Oscar Maeso	Fundación Chasquinet	2242489	oscar@chasquinet.org
6.	Teresa Carbonell	Visión Mundial	098225642	cabaleonte@hotmail.com, Teresa_Carbonell@wui.org
7.	Laetitia de Aulestia	Fe y Alegría	3151446	l.aulestia@feyalegria.org.ec

<b>8.</b>	Verónica Legarda	Fe y Alegría	084074591	v.legarda@feyalegria.org.ec
<b>9.</b>	Jorge García	CIUDAD	Juan de Dios Martínez Mera N34-368 y Portugal, 3332154	jorge@ciudad.org.ec
<b>10.</b>	Mario Unda	CIUDAD/ Observatorio	Juan de Dios Martínez Mera N34-368 y Portugal, 3332154	marios@ciudad.org.ec
<b>11.</b>	Teresa Mosquera	CESA	Inglaterra N3130 y Vancouver, 2524830, 2529896	cesa.uio@andinanet.net
<b>12.</b>	Patricia Sarzosa	ACJ	Av. Patria 640 y Amazonas, 2545428, 2561539	paty@acjecuador.org
<b>13.</b>	Miguel Montes	Save The Children	Lizardo García 121, 2541782	miguel.montes@savethechildren.es
<b>14.</b>	Helga Serrano	ACJ	Av. Patria 640 y Amazonas, 2545428, 2561539	info@acjecuador.org
<b>15.</b>	Israel Batista	CLAI	2553996	israel@clai.org.ec, israel.batista@clailatino.org
<b>16.</b>	Carlos Hernández	Medicus Mundi Andalucía	Ruiz de Castilla 452 y Selva Alegre, 3201049	chlatoix@yahoo.com

<b>17.</b>	Noemí Molina Cruz	FURARE	Cristóbal de Acuña y Ulloa, 2501177	furare@furare.org
<b>18.</b>	José David Torres	FURARE	Cristóbal de Acuña y Ulloa, 2501177	furarecapacit@furare.org
<b>19.</b>	Luis Camacho	PROGRESSIO	2906124	luis@progressio.org.ec
<b>20.</b>	Iván Hidalgo	CEP	Amazonas 239 y Jorge Washington, 2232345, 2564655	cepecuador@cepecuador.org
<b>21.</b>	Fernanda Villavicencio Ortiz	Consultora Don Bosco	Madrid E12-68 y Andalucía, 2565852 ext. 122	proyecto@ecnet.ec, ferelizabeth2182@yahoo.es
<b>22.</b>	Carlos Larrea	UASB	096001853	clarrea@uasb.edu.ec
<b>23.</b>	Ralf Oetzel	INECI	098526768	R.Oetzel@gmx.net
<b>24.</b>	Gabriela Weber	Observatorio	Juan de Dios Martínez Mera N34-368 y Portugal, 3332154	gweber@ciudad.org.ec
<b>25.</b>	Sanda Moca	Observatorio	Juan de Dios Martínez Mera N34-368 y Portugal, 3332154	smoca@ciudad.org.ec

# 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