

Cooperación Internacional al Ecuador: Situación Actual y Perspectivas



MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES



REPUBLICA DEL ECUADOR

PLANEX 2020

Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020

Presentación

Emb. Francisco Carrión Mena
Ministro de Relaciones Exteriores

Con la suscripción de los Acuerdos de Paz con el Perú en 1998 se superó uno de los principales obstáculos en la formulación y ejecución de la política exterior ecuatoriana desde su nacimiento como República independiente. El diferendo territorial había condicionado y distorsionado la conducta internacional del Ecuador.

Anulado ese factor, el país debía reflexionar en profundidad sobre el diseño e implementación de una política exterior que fuera acorde con una nueva realidad y se ajustara a sus necesidades, a su identidad y a sus potencialidades.

Conciente de esa ineludible responsabilidad, el Gobierno Nacional estaba y está convencido de que las políticas públicas deben ser democráticas y reflejar los intereses y aspiraciones de los más amplios sectores de la población ecuatoriana. Por ello, se las debe elaborar con transparencia, mediante procedimientos que permitan el intercambio franco de opiniones.

En consecuencia, el Ministerio de Relaciones Exteriores -que me honro en dirigir desde octubre de 2005- estimó que, en el campo de la política exterior, era y es necesario que nuestra política exterior tenga una estabilidad que vaya más allá de la duración de los gobiernos, de tal modo que una acción externa sostenida permita proyectar a nuestro país en la comunidad internacional logrando que las relaciones que mantenemos con los distintos países, regiones, organismos multilaterales y otros nuevos actores se traduzcan en beneficios concretos para el pueblo ecuatoriano.

Es por ello que en noviembre de 2005 lancé públicamente al debate la formulación de un Plan Nacional de Política Exterior para los próximos quince años. El procedimiento para su elaboración se

basó en el deseo de establecer consensos estables -entre los principales actores políticos, sociales y económicos del Ecuador- sobre los aspectos cruciales de nuestras relaciones internacionales. Durante siete meses se realizaron seminarios, talleres y mesas redondas sobre los grandes temas de la política exterior. Y en ese debate participaron, entre otros, representantes de los partidos políticos, autoridades seccionales, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y centros académicos.

El resultado de ese proceso democrático y transparente es este documento, el PLANEX 2020, que resume y sintetiza los consensos a los que se fue llegando luego de los diversos encuentros.

Ahora, invito una vez más a todos los todos los sectores de la sociedad ecuatoriana a participar de modo activo en la ejecución de la política exterior que ellos mismos contribuyeron a elaborar. Su contribución es fundamental para que nuestra acción externa se convierta en una herramienta al servicio de los objetivos centrales de nuestra agenda interna, cuales son, la consolidación de la democracia, el respeto y promoción de los derechos humanos, el desarrollo sustentable y la construcción de una sociedad más justa y equitativa.

La palabra clave de este proceso ha sido “escuchar”. Escuchar a esos nuevos y diferentes actores sociales, a todos los que componen esta fragmentada pero necesaria sociedad que forma parte del Estado ecuatoriano, escuchar a especialistas y académicos, escuchar a quienes no han tenido tradicionalmente opción de expresar sus ideas y pensamientos; escuchar, en suma, a quienes el Estado, a través de su política exterior, representa en este mundo interdependiente, complejo e injusto. Porque el referente de toda política es únicamente ese pueblo al que se debe el Estado en su conjunto.

¿Qué es el PLANEX 2020?

Javier Ponce Leiva
Coordinador del PLANEX 2020

Del canciller Francisco Carrión Mena recibí la gratificante tarea de coordinar la elaboración de un plan de largo plazo de política exterior que recogiera consensos básicos de la sociedad ecuatoriana, de modo que la acción externa del Estado se sustrajera, en la medida de lo posible, de los vaivenes de la política partidaria y pudiera constituirse en una política de Estado coherente y duradera, uno de cuyos efectos sería consolidar la credibilidad del Ecuador a nivel internacional.

Apuntan los expertos que planificar no es más que determinar objetivos y ordenarlos según su prioridad a fin de establecer un marco de acción que oriente, en un plazo determinado de tiempo, un área concreta de la acción humana. Aplicado a nuestro caso, la cambiante realidad internacional producida por el fin de la guerra fría y la vertiginosa expansión de la sociedad del conocimiento, por un lado, y la solución de nuestro diferendo territorial con el Perú —que había marcado nuestra agenda externa desde el inicio de la vida republicana—, por otro, nos condujo a la necesidad de replantear de forma ordenada nuestra política exterior, con propósitos claros y atendiendo las aspiraciones de todos los actores de la vida nacional. Esta necesidad se hizo evidente cuando un Gobierno anterior tomó acciones en relación con Colombia que pusieron en duda la vigencia del consenso no escrito de no intervenir en los asuntos internos de otros estados, consenso que había orientado tradicionalmente nuestra política exterior.

El Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020 —al que llamamos PLANEX 2020— pretende responder a los desafíos mencionados: se trata, por una parte, de dar certidumbre y continuidad a nuestra acción externa; y, por otra, de fundamentar su planificación en consensos básicos de la sociedad ecuatoriana sobre las orientaciones que debe tener la política exterior.

Al iniciar el trabajo nos planteamos que la única garantía de que el PLANEX 2020 cumpliera su propósito de orientar las relaciones internacionales del Ecuador es que reflejara de modo fiel las aspiraciones del pueblo soberano y así, si en el futuro algún Gobierno ignorara su contenido, éste le pudiera reclamar el cumplimiento de los consensos aquí establecidos. Por ello, el procedimiento de elaboración de este documento fue profundamente democrático y participativo. Entre noviembre del 2005 y julio del 2006 se celebraron doce talleres y seminarios en los que participaron alrededor de trescientos representantes de partidos políticos, sectores productivos, centros académicos, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación de todo el país. Este ambicioso programa, así como las publicaciones que hoy presentamos, hubieran sido irrealizables sin el decidido apoyo de la Corporación Andina de Fomento (CAF) a cuyo representante en Ecuador, Luis Palau expresamos nuestro agradecimiento.

En una primera etapa, mediante talleres celebrados en Quito, Guayaquil, Cuenca y Manta, se consultó a los participantes sobre cuáles creían ellos que debían ser los objetivos de la política exterior y sus temas prioritarios. Al final de cada encuentro se reelaboraba el documento de trabajo incorporando las sugerencias recibidas, y éste se presentaba en el siguiente taller. En esa etapa no fueron invitados ponentes extranjeros pues se consideró que correspondía a los ecuatorianos la definición de objetivos y temas prioritarios.

Es pertinente compartir algunas de las lecciones que nos dejó esta experiencia. En primer lugar, al celebrar encuentros en distintas regiones del país, nos dimos cuenta de que las sensibilidades sobre los temas de política exterior varían, pues la realidad local o regional marca un interés especial por determinados temas. Así, en Guayaquil se presentaron propuestas para fortalecer la proyección económica del país, mientras que en Manta fue notorio el interés por robustecer nuestros vínculos con la Cuenca del Pacífico. En el Austro apreciamos una señalada preocupación por la preservación del ambiente y el fortalecimiento de la promoción turística. Y nuevamente en Azuay y Manabí se confiere prioridad al tema de la emigración.

En segundo lugar, contradiciendo una generalizada apreciación, los talleres evidenciaron que los ecuatorianos queremos lograr consensos y, en un marco adecuado de respeto mutuo, somos capaces de lograrlos. A pesar de la clara falta de contacto y conocimiento per-

sonal entre los representantes de los distintos sectores, fue alentador presenciar cómo casi todos comparten la convicción de que el país no puede seguir con la inestabilidad que ha padecido los últimos años, y de que es necesario lograr una inserción positiva del país en la comunidad internacional, lo que sólo puede lograrse aunando esfuerzos.

Una vez que estuvieron definidas las aspiraciones de la sociedad sobre los objetivos y los temas principales de la política exterior, en el mes de febrero se iniciaron los seminarios sobre temas específicos: relaciones con Estados Unidos, con los países vecinos, cultura, emigración, relaciones económicas, seguridad, entre otros. En estos encuentros participaron más de doscientos expositores y comentaristas, cuyos planteamientos se vieron enriquecidos por las intervenciones e inquietudes de las más de dos mil personas que conformaron el público. De esos debates surgieron los consensos básicos primordiales —el rechazo a la presencia de tropas extranjeras en territorio ecuatoriano, la oposición a los intentos por regionalizar una solución militar al conflicto colombiano, la alta prioridad que se debe otorgar a la protección de los emigrantes—, así como las ideas y propuestas que han sido recogidas como lineamientos estratégicos del PLANEX para cada tema específico.

Para tener un mejor conocimiento del contexto en el que se desarrolla nuestra acción internacional fueron esclarecedoras las opiniones y visiones que nos transmitieron connotadas personalidades extranjeras, tales como el Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz, el secretario general de la OEA, Juan Miguel Insulza, y el vicepresidente del Diálogo Interamericano, Michael Sifter. Fueron igualmente ilustrativas las experiencias de Brasil y Chile relatadas por el embajador Rubens Ricúpero, ex-Secretario General de la UNCTAD, y el ex-canciller Ignacio Walker, quienes analizaron las condiciones que se requieren para lograr consensos que permitan dar continuidad a la política exterior.

Una vez concluidas las consultas realizadas en los seminarios, el grupo de coordinación del PLANEX preparó un primer borrador del documento, que fue reformulado a fines de julio en un taller en el que participaron las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores y representantes de varios centros académicos. Ese texto fue distribuido en agosto a los participantes en los talleres y seminarios, así como a todos los miembros del Servicio Exterior, a quienes se les solicitó sus comentarios. Alrededor de cincuenta organizacio-

nes y personalidades remitieron sugerencias y propuestas de redacción alternativas, las que fueron sistematizadas e incorporadas —en la medida que respondían a los consensos establecidos—, en el texto definitivo que hoy se somete a consideración de la ciudadanía.

El PLANEX 2020 se inicia con una descripción del escenario internacional en el que, previsiblemente, deba desarrollarse la acción externa del Ecuador. Luego, se enuncian los principios que sustentan esa política, de conformidad con las disposiciones constitucionales, legales, y los tratados internacionales vigentes. A continuación, se determinan diez objetivos centrales de la política exterior, y se establecen ocho ejes transversales de la acción internacional del Estado, a saber: soberanía, protección de emigrantes, derechos humanos, relaciones económicas, seguridad, cultura, cooperación para el desarrollo y organismos multilaterales.

Después, se fijan los países y áreas prioritarias para Ecuador: Colombia y Perú como países vecinos; América Latina; Estados Unidos; Unión Europea, España; Cuenca del Pacífico; Rusia y la Comunidad de Estados Independientes. Como es lógico, para cada uno de los ejes transversales y los países prioritarios se establecen los lineamientos estratégicos que orientarán la política exterior en cada caso.

El conjunto de propuestas expuestas en el PLANEX 2020 para el desarrollo institucional del Servicio Exterior tiende a que se perfeccione su profesionalización; se consoliden las consultas sistemáticas con los distintos actores económicos y sociales para la elaboración democrática de la política exterior; se fortalezcan los mecanismos de coordinación con el Congreso Nacional y otras entidades estatales; y se establezcan mecanismos de rendición de cuentas.

El texto finaliza con iniciativas encaminadas a la elaboración de una política de comunicación que proyecte de modo adecuado al país en el concierto internacional.

Como dijimos antes, las propuestas contenidas en el PLANEX —por ser producto de un elaborado consenso entre los actores sociales del país, y ser amplias y flexibles—, mantendrán su vigencia hasta el 2020. Esto no desconoce el derecho que cada Gobierno tiene de llevar adelante su propia política exterior en el marco de ese amplio acuerdo nacional. Por ello se ha decidido que la Cancillería implemente un sistema de planificación que elabore planes para cada período de cuatro años, en los que los lineamientos estratégicos sean

convertidos en metas de conformidad con la orientación ideológica y las prioridades que determine el respectivo Presidente de la República, responsable, según la Constitución, de la dirección de la política externa. Así, para la preparación del plan 2007-2010 ya se han realizado diez talleres internos en la Cancillería, con objeto de presentar su borrador a consideración del candidato triunfador en las próximas elecciones.

Estos planes de mediano plazo darán origen a planes operativos anuales que detallarán las acciones a desarrollarse para la consecución de cada meta establecida, y asignarán los recursos necesarios para su ejecución.

A fin de que para la elaboración de los planes de mediano plazo se cuente con elementos de referencia multidisciplinarios necesarios, y que la opinión pública conozca los criterios de los más variados sectores de opinión sobre los temas internacionales, el ministro de Relaciones Exteriores decidió que —a más de la publicación del PLANEX 2020—, se publiquen cinco volúmenes adicionales con las ponencias presentadas en los distintos seminarios sobre temas relevantes de nuestra agenda internacional, volúmenes que ponemos a disposición del público junto con este texto.

Confío en que la elaboración y ejecución del PLANEX 2020, además de sustentar la continuidad de la política exterior e imprimirle un carácter participativo y democrático, contribuyan a generar la cultura de tolerancia que necesitamos los ecuatorianos para lograr consensos duraderos que nos permitan superar la inestabilidad que impide consolidar el Estado social de derecho, el desarrollo sustentable y construir una sociedad más justa y equitativa.

Introducción

Javier Ponce Leiva
Coordinador del PLANEX 2020

Ecuador en el escenario global

El primer libro de esta serie del PLANEX 2020 es para ubicar al Ecuador en el escenario global. Inicia por el texto de Joseph Stiglitz, Premio Nóbel de Economía 2001, quien advierte de los peligros que encierran los tratados de libre comercio impulsados por los Estados Unidos, dando recomendaciones específicas sobre los temas a los que hay que prestar especial atención durante las negociaciones. Stiglitz señala que se debe evitar que las inversiones extranjeras logren un trato más favorable que las nacionales, y que no se deben aceptar aquellos requerimientos sobre propiedad intelectual que puedan perjudicar los conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas o que encarezcan de modo exagerado los fármacos. En igual sentido, recomienda la inclusión de cláusulas que no limiten en el futuro la protección del ambiente, y sugiere algunas medidas de política económica y social para que Ecuador logre aprovechar las posibilidades de la globalización, cuyos beneficios se han distribuido de modo desigual tanto a nivel internacional como al interior de cada Estado.

A su turno, el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, José Luis Machinea, pasa revista de la situación actual y de las perspectivas de América Latina, y plantea las medidas necesarias para incrementar valor agregado a los productos primarios que exporta la región, así como para lograr cadenas productivas y fortalecer los sistemas educativos de tal modo que se disminuya la vulnerabilidad de la región y pueda traducirse en desarrollo la etapa de crecimiento económico que ha experimentado en los últimos años.

Por su parte, Jorge Taunay, secretario de la Comunidad Sudamericana (CASA), analiza las posibilidades de este novedoso

proceso de integración que tiende a fortalecer los vínculos políticos, culturales, sociales, económicos y físicos entre los países sudamericanos, a la par que busca incrementar su presencia y poder de negociación a nivel internacional. Dentro del esquema de los seminarios ejecutados para la elaboración del PLANEX 2020, correspondió a Washington Herrera y Simón Cueva comentar esas propuestas, en tanto que Humberto Jiménez estudiaba, de manera pormenorizada, la relación comercial entre la Comunidad Andina y la Unión Europea, y adelantaba propuestas para su consolidación y enriquecimiento.

El deseo de fortalecer la vinculación entre la política exterior del país y las actividades económicas que tienen estrecha relación con ella –tales como la energética, la preservación del ambiente y el desarrollo del turismo— llevaron a la coordinación del PLANEX a incorporar estos temas en sus seminarios, y ahora en estos libros. Así, Fernando Sánchez Albavera, de la CEPAL, expone con claridad el panorama energético de la región y las múltiples posibilidades de cooperación existentes. Augusto Tandazo, ex-secretario de OLADE, por su parte, señala las deficiencias de la política petrolera ecuatoriana y sugiere un cambio de rumbo, tema sobre el que también se pronuncia Fernando Santos.

Gran defensora de la naturaleza, Yolanda Kakabadse plantea los desafíos que tienen las organizaciones ambientalistas para incidir en las políticas y acciones internacionales que promueven el desarrollo sustentable, aspectos que son enriquecidos con el aporte de Vicente Pólit, mientras que a Carlos Espinoza le toca analizar la política nacional en la materia y la cooperación que se recibe de gobiernos y organizaciones extranjeras.

El peso económico de la industria turística y sus principales tendencias a nivel mundial son analizados por Doris Solís, quien señala las fortalezas y debilidades que tiene Ecuador en este campo, argumentos que son complementados por los comentarios de Juan Carlos García, Sebastián Cornejo e Isabel Salvador.

Hay temas como la seguridad alimentaria que han merecido escasa atención por parte de nuestra diplomacia. La ponencia de Marcelo Moreano nos recuerda que ya hace diez años la Cumbre Mundial de Alimentación vinculó la seguridad alimentaria al desarrollo económico y social, a la globalización y la preservación del ambiente. Señala que el sector alimentario contribuye con el 14% del

PIB, y plantea la necesidad de diversificar la producción y desarrollar tecnología propia, a fin de asegurar el derecho a la alimentación de los ciudadanos. Al tratar asuntos de mucha actualidad, como son los organismos genéticamente modificados, señala las distintas políticas que, a nivel internacional, se están aplicando: promoción, permisividad, precaución y prohibición. Jaime Durango resalta la paradoja de que sea la población rural que produce los alimentos la que mayor inseguridad alimentaria padezca. Y cuestiona algunas disposiciones de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición pues considera que la prohibición *total* de organismos modificados genéticamente podría afectar la disponibilidad de alimentos, pero defiende la prohibición de su producción en el país por el riesgo que ésta conllevaría para la biodiversidad. Por su parte, Alexandra Peralta destaca la importancia social de la producción de leche en el país, señalando que el 75% de los tres millones y medios de litros producidos corresponden a pequeñas y medianas propiedades.

Las tecnologías de información y comunicación (TICS) han incidido de modo dramático en la evolución de todas las sociedades y su aprovechamiento presenta un reto especial para los países en desarrollo. Al abordar este tema, Martín Hilbert, de la CEPAL, presenta el panorama internacional y ubica al Ecuador en el contexto mundial y latinoamericano. A su vez, Sally Burch, ALAI, destaca el papel jugado por la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información en identificar los retos existentes para que la difusión de dichas tecnologías, que no son neutras, se ajusten a un marco de políticas nacionales e internacionales que eviten la restricción de las libertades y derechos básicos, encauzándolas hacia la resolución de los más graves problemas sociales y económicos que afrontan los países en desarrollo.

Enfocando la política exterior, Juan Carlos Solines realiza un encomiable esfuerzo por analizar la vinculación entre la diplomacia y las nuevas tecnologías, y sugiere caminos para que la nueva agenda internacional incluya de modo adecuado los aspectos relativos a la tecnología en las negociaciones económicas, tanto multilaterales como bilaterales.

Las relaciones del Ecuador con sus países vecinos (Colombia y Perú)

Colombia

El PLANEX 2020 señala varios lineamientos estratégicos para la relación entre Ecuador y Colombia, determinando que el principio de no intervención en los asuntos internos de otros estados es la piedra angular de esa relación, y propiciando una vinculación amistosa y de cooperación en todos los ámbitos. Asimismo, considera los efectos del conflicto colombiano como una de las principales amenazas a la seguridad del Ecuador. Dada la importancia de la relación con Colombia, se organizó un seminario de alto nivel para examinar sus múltiples facetas y se recogen aquí las ponencias, en que prestigiosos periodistas de ambos países analizan las percepciones mutuas, estudian el tratamiento que los medios de comunicación dan a las noticias generadas en el país vecino.

Omar Ospina, colombiano residente hace muchos años en Ecuador, apunta la escasa relevancia dada por los medios colombianos al Ecuador. Señala que la lectura que de su historia hacen los colombianos les lleva a pensar que “perdieron Ecuador”, lo que estaría al origen de una mirada un tanto paternalista, aunque en los últimos años la estabilidad económica y los logros de la selección nacional de fútbol habrían llevado a que se vea al país con mayor respeto. La fragilidad del sistema democrático ecuatoriano y los frecuentes cambios de Gobierno contribuyen a que se generalice una visión negativa, de país inmaduro, dada la mayor consolidación institucional de Colombia.

Por su parte, el articulista ecuatoriano Juan Carlos Calderón pasa revista crítica del tratamiento que dan los medios ecuatorianos a las noticias relacionadas con Colombia. Censura una extrema ligereza, que llevaría a la estigmatización de lo colombiano y a la xenofobia. Hace un llamado para que se informe con mayor profundidad acerca de las complejas situaciones que vive el vecino y reclama un mayor enfoque ético en el trabajo periodístico.

La posición de los medios colombianos de criticar la falta de adhesión de los países vecinos a la política del Gobierno actual de Colombia, con respecto al conflicto que se vive en ese país, constitu-

ye una muestra más de la adhesión poco crítica de la prensa a la agenda oficial. En este sentido, el escritor León Valencia anota que el cambio de política —tendiente a buscar una solución militar al conflicto— ha sido impulsado tanto por el presidente Uribe como por el Gobierno de los Estados Unidos, todo lo que habría ampliado su perímetro de seguridad al área andina. No considera legítimo que el Gobierno de su país trate de imponer un determinado comportamiento a sus vecinos.

La política de defensa del Ecuador frente al conflicto colombiano es detallada por Oswaldo Jarrín (en ese momento Ministro de Defensa Nacional), quien señala que se ha adoptado el concepto de seguridad humana de la ONU buscando un desarrollo integral de la zona fronteriza. Recuerda que el Libro Blanco de la Defensa establece que la seguridad se fundamenta en la diplomacia preventiva y destaca la estrecha relación entre la política exterior y la de defensa. Subraya que Ecuador no realizará operaciones militares coordinadas, conjuntas ni combinadas con Colombia.

La política de seguridad democrática implementada por el gobierno del presidente Alvaro Uribe tiene por objeto, según Alfredo Rangel Suárez (Fundación “Democracia y Seguridad”), la recuperación de la soberanía del conjunto del territorio que está en disputa en muchas zonas del país con 20.000 guerrilleros y 15.000 paramilitares. Un segundo propósito sería el garantizar el ejercicio de los derechos y libertades democráticas. El presupuesto de seguridad de Colombia se ha incrementado de modo notable, habiéndose fortalecido e incrementado a las fuerzas armadas a 180.000 efectivos. Señala Rangel que el Plan Patriota se encuentra empantanado, pues se centra en el área de Putumayo bajo la irreal presunción de que las FARC estarían controladas en el resto del país. Considera desfavorables los resultados de la lucha contra la droga, ya que han aumentado las zonas de cultivo, se ha incrementado el consumo y el precio al consumidor no ha subido.

A partir del alto costo que el conflicto colombiano está teniendo para Ecuador, el historiador y político Enrique Ayala Mora sostiene que es absurdo que en Colombia se pretenda que el Ecuador cumpla obligaciones vinculadas al Plan Colombia cuando “no somos ni queremos ser parte de dicho plan”. Adicionalmente critica la errá-

tica política exterior hacia Colombia seguida por los gobiernos de los ex-presidentes Mahuad y Guitiérrez.

Como las distintas manifestaciones de la delincuencia transnacional inciden en las relaciones bilaterales, incluimos en este libro tres trabajos presentados en el seminario sobre seguridad y política exterior organizado por la coordinación del PLANEX 2020. Aquí, Washington Pesantez describe las características del crimen organizado y desmenuza las normas legales nacionales, regionales y universales relativas al lavado de activos, tráfico de emigrantes y delincuencia informática. Concluye el autor en la necesidad de adecuar las investigaciones judiciales a los retos actuales mediante la profesionalización y especialización del sistema acusatorio, la modernización de la policía judicial, el apoyo a las víctimas y el trabajo de investigación conjunta de organismos públicos, universidades y organizaciones privadas.

Que el tránsito de estupefacientes y precursores se ha incrementado en los últimos años, es el punto de partida de Carlos Espinosa, quien informa que las capturas de cocaína, que promediaron las ocho toneladas entre 1998 y 2003, llegaron a 44 toneladas en el 2005. Ello indicaría un incremento tanto de la eficiencia policial cuanto del volumen del tráfico. Los cultivos en el país son escasos —menos de 100 hectáreas aproximadamente— con una producción insignificante, mientras el tráfico de gasolina blanca asciende a 343.000 galones. El tráfico de heroína es muy reducido. Espinosa plantea la necesidad de que Ecuador defina una estrategia propia, que responda a nuestros intereses y valores ya que la actual sigue las recetas de la DEA. Cuestiona que las cárceles estén llenas de minoristas y “mulas” mientras los capos rara vez son capturados; cuestiona también la inversión de pruebas en los procesos de narcotráfico —acto que viola el debido proceso—, y señala las limitaciones que supone, para una política autónoma, la alta dependencia de recursos extranjeros para este campo —Ecuador invierte 15 millones anuales de sus propios fondos y recibe 115 millones de fuentes externas—, así como la dificultad de reemplazar la tarea que hace la Fuerza Aérea de Estados Unidos en caso de no renovarse el convenio de la Base de Manta. En esa eventualidad Ecuador podría utilizar el servicio de observación satelital de la Amazonía, desarrollado por Brasil, que ya utiliza con éxito Perú.

Uno de los mayores males que afecta a la sociedad ecuatoriana es la corrupción, para cuyo combate Michel Rowland sugiere: armonizar la legislación nacional con los convenios internacionales (OEA y ONU); mejorar la coordinación entre las instituciones públicas competentes, en especial entre la Fiscalía y la Comisión anticorrupción; e incrementar la cooperación bilateral y multilateral, incluyendo la suscripción de convenios en temas como lavado de dinero, extradición, intercambio de información y recuperación de capitales públicos.

El conflicto colombiano —que de guerra de liberación nacional estaría pasando a ser una guerra de drogas—, se originó en el contexto de la Guerra Fría, en un Estado que, a decir de Alejo Vargas, nunca tuvo el monopolio de la fuerza pero que tiene una larga tradición de: violencia, cultura política autoritaria, estructuras económica y política excluyentes y, por fortuna, solidez institucional. El autor sostiene que la política del presidente Uribe habría tenido algunos resultados positivos, pero ha llevado a la intensificación del conflicto (más de 6.000 combates). La lucha contra el narcotráfico, a pesar de los cuantiosos recursos invertidos —sólo para el Plan Colombia EEUU dio 4.000 millones de dólares— ofrece precarios resultados, pues tanto la extensión de cultivos cuanto los volúmenes de droga y su precio se mantienen estables. Analiza Vargas las negativas consecuencias que tiene el conflicto en la región andina: militarización de las fronteras; impulso a la carrera armamentista regional; freno a la integración económica y aporte a la inestabilidad política regional. Por último, trata las tensiones que el conflicto genera entre Colombia y sus vecinos, y examina tanto las percepciones de algunos de éstos —Ecuador, Brasil y Venezuela—, como la política de los Estados Unidos en su iniciativa regional andina.

Una detallada crónica de los sucesivos intentos por lograr una solución negociada al conflicto armado desde 1982 nos ofrece Hernán Moreano, quien se pregunta qué ha hecho la comunidad internacional y qué puede hacer en el futuro. Su lectura nos permite conocer las políticas seguidas por los sucesivos gobiernos colombianos con respecto al conflicto, su dimensión externa, y los actores internacionales que más se han interesado en el mismo. Llama la atención que Ecuador haya estado alejado de los distintos grupos de países amigos que en algún momento intentaron propiciar una

solución pacífica, en contraste con el activismo venezolano presente en todos ellos.

El comercio entre ambos países ha crecido de modo significativo desde la creación del Grupo Andino en 1969. Marco Romero da las cifras y composición del intercambio, y destaca que la mayoría de mercancías intercambiadas son bienes manufacturados. El saldo negativo de la balanza comercial sigue creciendo para Ecuador, pues la dolarización —a pesar de la revaluación del peso en 2004— es un serio obstáculo para las exportaciones. Romero advierte sobre los posibles impactos para nuestras exportaciones de un TLC de Colombia con Estados Unidos, y revisa el estado de las inversiones colombianas en el país, sugiriendo posibles mecanismos para fortalecer los vínculos económicos.

Claudio Cevallos y Maximiliano Donoso se refieren a las relaciones fronterizas entre ambos países, señalando los logros e identificando las áreas con potencialidad para el desarrollo conjunto. Coinciden en la necesidad de reforzar la política de integración y desarrollo fronterizo, lo que para el Ecuador tiene una alta prioridad pues contribuye a disminuir los efectos negativos del conflicto colombiano.

En el Ecuador residen alrededor de 350.000 colombianos, dice Raúl Baca, quien cuestiona la actual legislación sobre extranjería por anacrónica y limitada. Se opone a la pretensión de introducir visa para los colombianos y aboga por su integración en la sociedad ecuatoriana. Por su parte, Jorge León completa la información sobre el marco jurídico de los inmigrantes en el Ecuador y su inserción en el mercado laboral.

A pesar de la falta de datos específicos sobre los extranjeros residentes en Ecuador Gina Benavides afirma que habría en el Ecuador 500.000 colombianos. Afirma que más de 200.000 de ellos requieren de la protección que merecen los refugiados, aunque un muy reducido porcentaje realizan el trámite para obtener esa calidad. Señala que el Ecuador ha tenido una política de acogida a los refugiados colombianos y que es necesario superar la discriminación que muchos de ellos padecen en sus puestos de trabajo. Recomendando una campaña informativa sobre los derechos de los refugiados así como medidas para proteger a las personas particularmente vulnerables como niños, niñas, adolescentes, ancianos y personas con dis-

capacidad, entre otros. Aboga por mejorar la integración y la apertura de espacios participativos y propone una nueva ley orgánica en la materia.

A su vez, Luis Túpac Yupanqui sugiere promover la “visibilización” de los refugiados y sensibilizar a la población sobre la necesidad de apoyarlos. Señala que tan solo se ha reconocido el estatuto de refugiado a 11.000 colombianos, mientras ACNUR considera a más de 200.000 como población de su interés.

En efecto, el representante de ACNUR en Ecuador plantea la necesidad de divulgar mejor las normas del derecho humanitario a fin de que las personas que requieren protección conozcan sus derechos. Para su agencia, Colombia representa la peor crisis humanitaria de Occidente y la tercera en el mundo.

Perú

La solución del centenario conflicto territorial con el Perú ha permitido un especial dinamismo en las relaciones económicas entre ambos países en los últimos años. El carácter complementario de sus economías se refleja en el alto volumen de intercambio comercial que ya supera los 1000 millones de dólares. Ignacio Basombrío, desde la perspectiva peruana, hace inventario de dicho intercambio y reflexiona sobre las negativas consecuencias que ha tenido en ambos países el modelo económico aplicado, que no ha podido romper el círculo perverso de la concentración de la riqueza y la exclusión social. Plantea que nos integremos no solo para comerciar sino para desarrollarnos y lograr la equidad en nuestros países.

José Morillo realiza un recuento pormenorizado de los proyectos ejecutados por el plan binacional Ecuador-Perú, señala el origen de los recursos obtenidos y destaca los beneficios que para la población de la región fronteriza tienen las obras realizadas en infraestructura, programas de educación y salud, y promoción de las capacidades productivas de la región fronteriza.

El análisis del estado de cumplimiento de los acuerdos de paz suscritos en 1998 por Ecuador y Perú está a cargo de Galo García Feraud, quien participó en las negociaciones. Destaca los avances sustantivos realizados y anota la necesidad de avanzar en el ejercicio del derecho de navegación amazónica, reconocido para el Ecuador

que, en su criterio, es el elemento de mayor trascendencia de dichos acuerdos, y no ha merecido la atención debida por los gobiernos de los dos países.

Las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos

Las relaciones con Estados Unidos son tratadas en el tercer volumen de la serie.

Sobre el tema de la democracia y los derechos humanos, Michael Shifter, del Diálogo Interamericano, analiza de modo crítico la política que la Casa Blanca ha venido ejecutando en los últimos años en su relación con América Latina, destacando la escasa prioridad otorgada a los asuntos latinoamericanos y las consecuencias negativas que dicha política ha tenido para la consolidación democrática. Shifter propone la reactivación de la OEA y el desarrollo de herramientas para mejorar la gobernabilidad en América Latina; habla también del respeto a los derechos humanos y de que se debe buscar el incremento de la cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo, en especial para la erradicación de la pobreza. Por su parte, José Valencia plantea robustecer y actualizar la democracia mediante la incorporación de aproximaciones políticas y sociales modernas que permitan una participación ciudadana que se proyecte y exija sus derechos.

La marcada preocupación por la seguridad en la agenda de los Estados Unidos hacia la región es materia de los textos de Bruce Bagley y César Montúfar. Bagley destaca el rechazo que en la América Latina ha tenido la tesis de la guerra preventiva adelantada por la administración Bush, al tiempo que señala las consecuencias que tiene la extensión del perímetro de seguridad hacia la región andina, cuyo eje es el conflicto colombiano, que arrastra a toda la región, en especial al Ecuador. El nuevo concepto de que el populismo radical es una amenaza para los intereses estadounidenses podría tener consecuencias, según Bagley, en nuestro país. Por último, cuestiona los beneficios que el Ecuador recibe por el convenio relativo a la Base de Manta.

En el texto de César Montúfar se encuentra su propuesta para desarrollar una política ecuatoriana hacia los Estados Unidos a partir de una agenda democrática de seguridad basada en la sobera-

nía y la garantía de los derechos humanos, agenda que no puede estar subordinada a una visión regional, pero de la cual debe formar parte la política ecuatoriana de defensa. Aquí, Montúfar destaca la conveniencia de lograr amplios consensos en materia de política exterior y defensa a fin de reducir distancias entre el diálogo político y las definiciones militares.

La importancia que para el país tienen las relaciones con la principal economía del mundo es analizada por Augusto de la Torre, quien apunta que las mayores deficiencias del aparato productivo nacional tienen que ver con: la falta de reformas internas para promover la productividad que se estancó en la última década; la debilidad de sus instituciones; la escasa inversión en investigación y desarrollo —el penúltimo lugar de América Latina con 0.1 del PIB—, y el alto déficit educativo que debilita el capital humano. De paso, este articulista destaca la opinión favorable de los ecuatorianos sobre Estados Unidos (68%) por encima de la media de la región.

Sobre el mismo tema general, Fander Falconí señala que entre 1990 y 2004 la inversión extranjera directa (IED) promedió el 3.4% del PIB, alcanzando en 2005 los mil millones de dólares. De ésta, el 44% provino de los Estados Unidos. Sus capitales se han concentrado, en un 76.6%, en el sector petrolero. Falconí señala que existe una “desmaterialización” con graves consecuencias ambientales en los países del Sur, fenómeno que se refleja en que estos países exportan *volúmenes* muy superiores a los que importan, mientras que en el Norte ocurre exactamente lo contrario; en concreto, las exportaciones de América Latina tienen un volumen seis veces superior a sus importaciones, mientras que la Unión Europea exporta la cuarta parte del volumen de mercancías que importa. Concluye el autor destacando la importancia de la IED y abogando por una redefinición de sus reglas sobre la base de seguridad jurídica, ganancias justas y corresponsabilidad social y ambiental.

Historiador y economista, Julio Oleas describe de modo pormenorizado el intercambio comercial entre ambos países. Señala que la composición de las exportaciones ecuatorianas no petroleras ha disminuido, de 76% cinco años antes de la dolarización, a 57% cinco años después, sin que, hasta la fecha, se haya llegado al monto alcanzado en 1997 (US\$ 4.500 millones). Esta preponderancia del petróleo se ratifica en el comercio con Estados Unidos, ya que éste y sus

derivados, que en el 2000 significaban el 45% de las exportaciones, ascienden al 62.8% en el 2005, lo que muestra que el crecimiento promedio anual de casi 20% de nuestras exportaciones a ese país ha venido entonces, dado básicamente por el petróleo y sus derivados. Las exportaciones no tradicionales representan apenas uno de cada cinco dólares exportados a ese país. El mayor incremento se aprecia en productos del mar, que pasan de 197 millones de dólares en 2000 a 772 millones en 2004. Por su parte, las flores pasan de 139 millones en 2000 a 200 millones en 2005, siendo rosas el 70%. Algunas nuevas frutas de exportación, como el mango y la piña, acceden recientemente al mercado de los Estados Unidos, al igual que un número creciente de partidas arancelarias correspondientes a textiles.

En resumen, Ecuador obtiene un superávit comercial —que en 2005 fue de 2.602 millones de dólares— sobre la base de la “reprimarización” de sus exportaciones, fenómeno ya mencionado por otros autores como una característica negativa de los últimos años.

Santiago Bustamante analiza la legislación nacional e internacional sobre propiedad intelectual, y señala las principales discrepancias que sobre este tema se han dado en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. El autor confiere especial atención a los fármacos y la necesidad de excluir de las patentes los métodos terapéuticos y de diagnóstico. Aboga también por un incremento de la inversión en innovación tecnológica y llama la atención sobre las cláusulas incluidas en el TLC que firmaron Perú y Estados Unidos.

Por su parte, el jurista Alberto Wray advierte la alta conflictividad del Estado ecuatoriano con compañías extranjeras, con las que tiene actualmente siete casos en tribunales internacionales. Wray analiza las causas jurídicas más comunes de esos conflictos, que se deben tanto a la diversidad existente en los textos de los veintidós tratados que sobre garantías de inversiones ha suscrito el Estado, cuanto a prácticas administrativas que no valoran oportunamente las consecuencias internacionales que acarrearán sus actos. En la intervención se destaca la importancia que en esos litigios tiene la imagen de un país, -y la imagen del nuestro no es buena-, dando ejemplos de la pobre percepción que se tiene en el exterior sobre la administración de justicia y la corrupción que impera en el país. Y se plantean tareas para fortalecer la institucionalidad de la Procuraduría, el

Ministerio de Relaciones Exteriores y la coordinación entre todas las instituciones relevantes para los contenciosos, sugiriendo un papel más activo de la diplomacia en la generación de información sobre la legislación de inversiones y su difusión.

Cultura, emigración y política exterior

El libro *Cultura, emigración y política exterior* recoge las ponencias presentadas en sendos seminarios convocados para estudiar a fondo estos dos temas, que tienen especial prioridad en la política exterior diseñada en el PLANEX 2020.

Desde que Benjamín Carrión enunciara, hace más de cincuenta años, la tesis de que Ecuador debía sustentar su presencia internacional en la riqueza de su cultura, nuestra acción externa ha otorgado papel de relieve a la difusión de las manifestaciones artísticas. Durante décadas fue habitual que distinguidos representantes de las letras representaran al país en el exterior: Jorge Carrera Andrade, Gonzalo Escudero, Jorge Icaza, Demetrio Aguilera Malta, Alfredo Pareja Diezcanseco, Leopoldo Benítez Vinuesa, Jorge Fernández, Adalberto Ortiz, entre otros destacados intelectuales, enriquecieron nuestra presencia externa. Pero no basta, en las circunstancias actuales, esta simbiosis entre letras y diplomacia pues la tesonera acción política de los movimientos indígenas y afroecuatoriano han permitido que sus culturas adquieran visibilidad y respeto. Los artículos de este libro contienen aportes significativos que permitirán que nuestra diversidad cultural se vea reflejada en nuestra acción internacional

Para empezar, el antropólogo Fernando García analiza la diversidad cultural del Ecuador, con los afroecuatorianos y catorce grupos indígenas que aportan con las doce lenguas que se hablan en el país además del castellano. Ofrece García datos incontrovertibles de cómo esas minorías son las que menor acceso tienen a los servicios públicos, detentan los indicadores sociales más bajos y se encuentran particularmente marginadas del sistema educativo a pesar de los programas específicos desarrollados en los últimos años para rescatar sus lenguas y culturas. El autor presenta propuestas para fortalecer la proyección multicultural del país y respetar las lenguas aborígenes y los conocimientos ancestrales. A ellos se añade la obligación de cumplir y desarrollar el derecho internacional relativo a los

pueblos indígenas, y la necesidad de modificar la agenda de la política exterior de tal modo que fortalezca el diálogo intercultural en un Estado multicultural.

Fernando Sarango señala, desde la perspectiva indígena, la falta de censos confiables sobre la composición étnica y cultural del país, al tiempo que destaca los valores consagrados en este campo por la Constitución y propone adaptar a ellos las actitudes de la población y, en especial, de los gobernantes. Plantea Sarango la necesidad de un mayor reconocimiento a las ventajas de la administración de justicia indígena y completa su comentario destacando la importancia de proyectar en la acción diplomática la diversidad cultural que proporcionan nuestras múltiples raíces.

Pero no todo es color de rosas pues Alexandra Martínez alerta al lector sobre la concepción estática de lo multicultural en referencia a las culturas ancestrales, proponiendo una visión de la cultura como una realidad viva, cambiante y cotidiana. Destaca la articulista que lo intercultural tiene que ver con el reconocimiento de la diferencia y las interacciones entre las diversas culturas; en consecuencia, plantea varios instrumentos para la gestión de la política exterior en materia de cultura tales como el impulso de circuitos de comunicación, la promoción del intercambio con otras culturas, el incremento de becas en el área cultural y la proyección de la convivencia intercultural que se da en Ecuador.

Fortalecer la proyección multicultural del país es la propuesta central de Juan Carlos Ocles, quien, a nivel interno, propone la aplicación eficaz del Plan Nacional de Derechos Humanos, así como la incorporación en el código de procedimiento penal, de normas que permitan procesar el delito de discriminación racial, creando al mismo tiempo un comité nacional que busque erradicar dicho delito. A nivel externo plantea monitorear los compromisos adquiridos por Ecuador en las distintas convenciones internacionales, e impulsar, en la OEA, la convención regional sobre discriminación racial, y la inclusión de afroecuatorianos en las delegaciones a eventos internacionales y en el Servicio Exterior.

A Luis Zúñiga le corresponde pasar revista a las disposiciones constitucionales y legales que fundamentan las políticas culturales, señalando alcances y límites de la unidad en la diversidad, y reflexionando sobre la búsqueda de la identidad de los ecuatorianos

en la dicotomía cultura-interculturalidad. Propone Zúñiga una estrategia para la promoción y difusión cultural con enfoque intercultural, acompañada de una estrategia de fortalecimiento institucional para el Servicio Exterior; por último, identifica posibles áreas temáticas para una propuesta de difusión cultural con identidad nacional y enfoque intercultural.

La conveniencia de elaborar políticas culturales específicas para el corto, mediano y largo plazo, es señalada por el escritor Abdón Ubidia, quien amplía su enfoque a la creación de espacios de difusión y seguimiento de la actividad cultural realizada por la Cancillería. Ubidia propone mejorar la promoción cultural en el exterior con medidas como la realización de un censo de artistas ecuatorianos en las distintas latitudes, la creación de un comité de gestión cultural, la promoción cultural en las ferias de turismo y la publicación de antologías de textos ecuatorianos para su promoción externa.

El cuencano René Cardoso anota la necesidad de una nueva institucionalidad cultural que supere la gestión centralista y anacrónica que excluye a los actores culturales de la elaboración y ejecución de las políticas públicas. Cardoso defiende la autonomía de las distintas culturas en un nuevo marco administrativo y aboga por un replanteamiento de las interacciones entre cultura, derechos humanos y democracia, mientras el guayaquileño Carlos Calderón Chico se interroga sobre nuestra identidad nacional, narra experiencias sobre la positiva labor de varios diplomáticos nacionales en la promoción de las culturas ecuatorianas y reafirma la necesidad de robustecer la labor de promoción cultural llevada adelante por la Cancillería.

La preservación de nuestro patrimonio, tanto material como inmaterial, preocupa a varios autores. Uno de ellos, Francisco Valdez, recuerda que nuestra herencia cultural tiene doce mil años y que hay varios pasos que dar en la protección del patrimonio: identificación, registro, estudio, conservación y restauración de bienes. Pasa revista el autor a los principales convenios sobre la materia, tanto en el ámbito de la UNESCO como de la CAN, señala las posibilidades y limitaciones de sus normas para la recuperación de bienes en el exterior. Luego plantea reformas al Instituto de Patrimonio Cultural para una mayor protección legal y penalización efectiva de los delitos contra el patrimonio. Docta en la materia, Carmen Rosa Ponce amplía la explicación sobre la legislación nacional, y destaca

que la preservación del patrimonio es una responsabilidad compartida a nivel universal pues universal es la cultura, como lo demuestran las múltiples coincidencias en manifestaciones artísticas de las más variadas latitudes, sin menoscabo de las especificidades de cada cultura. Dicho lo cual, nos llama a reflexionar sobre la conveniencia real de repatriar todos los bienes patrimoniales que se encuentren en el exterior, invitándonos a ser imaginativos y pensar en mecanismos que permitan que éstos permanezcan de manera regulada en el exterior, bajo propiedad del Ecuador, pero cumpliendo el papel de difundir nuestra cultura.

Un novedoso mundo se nos abre con las reflexiones sobre los bienes intangibles que nos ofrece Antonio Abad. Los lenguajes, tradiciones —ritos, creencias, costumbres, mitos, leyendas, medicina tradicional, artes escénicas y música— son parte fundamental de la cultura y constituyen bienes que deben ser protegidos. Recién en 2003 la UNESCO adoptó una convención internacional para su preservación. La relación entre cultura y naturaleza se hace evidente en este tipo de bienes, cuya difusión y protección, en su propuesta, debe disponer de un espacio en la política exterior.

Los estudios sobre la emigración reciente presentan discrepancias en cuanto al número de compatriotas que viven en el exterior. Los estimados oscilan entre dos y tres millones de ciudadanos. El artículo del Servicio Jesuitas a Migrantes (SJM) nos da la escalofriante cifra de que el 46.5% de los niños en el Ecuador tiene a sus padres en el extranjero. Tanto ese trabajo, como el presentado por Pablo de la Vega, coinciden en señalar que el Estado ecuatoriano ha carecido de una política coherente de apoyo a los emigrantes. Si bien reconocen acciones puntuales del Ministerio de Relaciones Exteriores —tales como la elaboración del Plan de Apoyo a los Emigrantes y las gestiones ante España para la regularización de los ciudadanos ecuatorianos—, o por el Congreso, —mediante la formulación del Proyecto de Ley de Apoyo a los Emigrantes y sus Familias—, reclaman por el desinterés del Legislativo, donde reposa desde el 2004 dicho proyecto, así como por la indiferencia gubernamental que ha impedido acabar con la dispersión institucional relativa a la emigración.

Mirando casa adentro, el anacrónico marco normativo relativo a los inmigrantes al Ecuador—que superan ya el medio millón—

, y la actitud de ciertas autoridades, tanto nacionales como locales, es cuestionada por fomentar una actitud xenofóbica contradictoria con lo que se solicita a los países de acogida de los emigrantes. La tesonera y dinámica acción de las organizaciones de la sociedad civil a favor de los migrantes y sus familias es descrita en el artículo del SJM, que reconoce el puntual apoyo a algunas acciones de parte de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Trabajo.

Por último, el tráfico ilegal de emigrantes es tratado con rigor por Gabriela Troya, que analiza la normativa interna e internacional y presenta recomendaciones específicas para la adopción de una política integral en la materia.

La cooperación internacional para el desarrollo del Ecuador

Los especialistas de mayor prestigio en el país colaboraron con este libro, que reúne una serie de estudios sobre la cooperación que ha venido recibiendo el Ecuador para apoyar su desarrollo económico y social. Ecuador es considerado un país de renta media a nivel internacional, lo que conlleva que varias fuentes de cooperación no lo califiquen como receptor.

Por otro lado, existe una creciente tendencia en los países desarrollados de concentrar su ayuda en crisis humanitarias graves que se producen en los países menos avanzados, y una mayor resistencia a ejecutar proyectos de desarrollo productivo. Adicionalmente, los condicionamientos políticos son frecuentes en la concesión de cooperación. Es preocupante que la precaria situación de los pueblos en desarrollo reciba un castigo adicional, al ser privados de apoyo porque sus gobernantes violen los derechos humanos o no se ajusten a las prácticas democráticas impulsadas por el Norte. Últimamente la cooperación se condiciona a requisitos adicionales que se imponen unilateralmente, sin reglas claras, como la percepción que el Gobierno de un determinado país industrializado pueda tener sobre la política que sigue el Gobierno de otro en temas tales como el control del narcotráfico, la emigración u otros.

A pesar de las dificultades que presenta el contexto internacional, Ecuador ha sido relativamente exitoso en la obtención de recursos de cooperación. La creación del Instituto Nacional de Cooperación Internacional, adscrito al Ministerio de Relaciones

Exteriores, pero con una administración autónoma, ha permitido la profesionalización en la canalización de la cooperación —tradicionalmente afectada por las prácticas clientelares tan usuales en nuestro sistema político—, inscrita en el proceso de conformación de una agenda propia para que la cooperación llegue a los sectores que el país requiere, y no obedezca exclusivamente a los intereses de las organizaciones o gobiernos donantes. Las propuestas buscan mejorar la calidad de la cooperación, su destino, y la rendición de cuentas a que deberían estar sujetos los receptores.

En los últimos años los Objetivos del Milenio aparecen como el paraguas que debe cubrir a la cooperación internacional. Lucía Durán cuestiona esta percepción: tras reafirmar que la cooperación tiene un fundamento ético de corresponsabilidad de todos los países, sostiene la necesidad de centrarla en la preservación de los bienes públicos universales. Por otro lado, cuestiona la eficacia de la cooperación recibida, a pesar de que en sectores como educación y salud su monto es superior a lo invertido por el Gobierno, y plantea la necesidad de fortalecer las instituciones nacionales para que puedan canalizar de manera eficaz dicha cooperación. Respalda la autoría iniciativas concretas a nivel internacional para dar un impulso sustantivo al financiamiento de la cooperación y señala directrices para el replanteamiento de objetivos y mecanismos.

La protección del ambiente y el logro del desarrollo sostenible tienen alta prioridad para uno de los países con mayor biodiversidad del mundo, característica apreciada por numerosas fuentes de cooperación internacional. María Fernanda Espinosa pasa una revista crítica a la cooperación en el campo del desarrollo sustentable, señala sus deficiencias y hace recomendaciones de acciones y políticas a nivel nacional y universal.

Tras anotar las dificultades para realizar un balance de la cooperación —y señalar aciertos y defectos del papel jugado por los Observatorios—, Pablo Suárez sostiene que, en los aspectos principales, ésta ha fracasado en contribuir al desarrollo del Ecuador. Determina Suárez la alta responsabilidad del Ecuador al no haber invertido recurso internos en los procesos prioritarios, y concluye que es previsible que continúe la reducción de fondos bilaterales no reembolsables, lo que plantea interrogantes sobre si los Objetivos del Milenio conforman una agenda adecuada para el país. El autor alerta

sobre los riesgos de un creciente endeudamiento, dada la alta disponibilidad de recursos financieros a nivel internacional, y propone que la dispersa acción de las múltiples organizaciones no gubernamentales se encuadre en políticas nacionales y que el INECI y el Consejo Asesor de Cooperación Internacional sean más inclusivos en su composición y en su relación con la sociedad civil.

Por su parte, Jorge Orbe analiza la situación en que se encuentra el país frente a los Objetivos del Milenio, las acciones que ejecuta, y los obstáculos existentes para cumplir las metas en cada uno de ellos. Destaca como los principales retos: la modificación de la inercia en el crecimiento económico; la mejora cualitativa de los programas definidos por los actores sociales; el incremento significativo del capital humano; la conservación del suelo y el agua, y la creación de una conciencia social sobre el valor de la seguridad jurídica.

Los representantes en Ecuador de los organismos multilaterales —PNUD, BM, UE, BID Y CAF— diseccionan el carácter de la cooperación y las necesidades del país en diferentes espacios territoriales y en el marco de referencia de los ODM.

Avanzando en el tema, es claro que los desafíos del desarrollo local y sus requerimientos deben ser enfrentados sobre la base de ciertos modelos de solidaridad que abran espacios más igualitarios y democráticos. En los últimos años las autoridades locales han fortalecido su participación en la cooperación internacional. Así, Diego Carrión pone especial énfasis en la planificación estratégica, la participación democrática y el desarrollo del capital social y económico local; además de dar respuestas al tema del transporte como factor de desarrollo. Señala Carrión las limitaciones actuales de la cooperación internacional y aboga porque sea oportuna, generosa y de largo aliento.

Desde de las organizaciones de la sociedad civil, Gardenia Chávez mantiene que la incidencia de los proyectos ejecutados con cooperación internacional es reducida frente a las dimensiones de las transformaciones buscadas, de modo que es imperativo reorientar los recursos de la cooperación sobre la base de un justo balance de las acciones en materia de democracia, desarrollo y derechos humanos. Indica Chávez que es urgente articular las políticas internas con la política exterior y buscar mecanismos para que todos los actores

involucrados en proyectos de cooperación rindan cuentas de sus acciones y resultados.

La evolución del impacto de la cooperación internacional en los sectores de ambiente y de gobernabilidad es explorado por Elizabeth Bravo, de Acción Ecológica, y Grace Jaramillo, de la Universidad Andina Simón Bolívar. Se formula una crítica consistente al tratamiento de la biodiversidad como una mercancía, sujeta a procedimientos mercantiles de apropiación como la venta de servicios ambientales, en momentos en que se propiciaría una nueva legislación sobre biodiversidad que es limitativa de los derechos de los pueblos ancestrales. En cuanto a gobernabilidad se habla de grandes cantidades de inversión (unos 1.700 millones) pero con pobres resultados que no van más allá del 14%. Una serie de interrogantes sobre estos temas de relieve son sugeridas por las autoras.

Concluye con fuerza Boris Cornejo, de Esquel, en que la falencia actual es la ausencia de un plan nacional de desarrollo y pregunta: ¿cómo podría la cooperación constituirse en un instrumento de algo que no existe? Propone el fortalecimiento institucional del INECI, que debería apoyarse en un Consejo Técnico, así como un papel más activo del Servicio Exterior en este campo. Añade en su artículo medidas para incrementar la eficiencia, transparencia y competencia en la cooperación, y plantea revisar el expediente de proyectos públicos y privados, así como decantar la demanda y abrir la información de oportunidades a nivel internacional.

El libro se cierra con la participación en un seminario de las organizaciones no gubernamentales internacionales que trabajan en Ecuador. Estas describen la composición y características del trabajo que realizan y las dificultades que encuentran, para proponer acciones para un mejor aprovechamiento e impacto de los proyectos que desarrollan.

En síntesis, el lector que pueda acceder a los cinco libros que sustentan al PLANEX 2020, dispondrá de toda la información que se requiere para comprender y, apoyar en el mejor de los casos los grandes lineamientos de la política exterior que han sido planteados para los próximos quince años, y que deberían ser asumidos como una política de Estado que comprometa a gobernantes y gobernados, más allá de cualquier diferencia política o ideológica.

Introducción

En el contexto de la mundialización, de la interdependencia, queda en evidencia que las transformaciones profundas en las relaciones de los actores, las nuevas nociones de soberanía y la poco alentadora relación entre crecimiento económico y equidad, plantean la necesidad de repensar profundamente las políticas, estrategias, instrumentos y acciones, tanto en los países ricos como en aquellos en situación de pobreza, destinadas a generar desarrollo a través de la estructura del actual sistema de cooperación internacional. De igual manera, se requieren replantear algunos objetivos nacionales a partir de la revisión de objetivos globales y orientarlos hacia la búsqueda de soluciones a los problemas del desarrollo, pero también a la satisfacción de aquellos bienes públicos que son comunes al bienestar de la humanidad como la paz, la seguridad, el ambiente, etc. Su satisfacción depende en gran medida de las decisiones y políticas que se establezcan en el ámbito de la cooperación entre países y regiones e ir así anclando y profundizando en una nueva ética de reciprocidad y de responsabilidad compartida.

Al igual que en su momento la ética predominante fuera la de los derechos humanos, la de desarrollo humano, la de la democracia y la paz, se plantea que la ética que predominará en este nuevo milenio sentará sus bases en las nociones de libertad y responsabilidad en las relaciones de individuos y estados. Del establecimiento de dichas bases dependerá que la humanidad logre satisfacer aquellos bienes públicos mundiales, sin rivalidad ni exclusión, como la equidad y justicia, la eficiencia de los mercados, el medio ambiente y patrimonio cultural, la salud, los conocimientos e información y la

paz y seguridad, bienes que no pueden ser provistos ni por el mercado ni por el estado por sí solos como los tradicionales bienes públicos, bienes que son insuficientes y de los que depende el desarrollo y la seguridad humana.¹

Ya a inicios de los 90, el Informe sobre Desarrollo Humano planteaba que muchas de las actuales crisis internacionales tenían sus raíces en una grave escasez de bienes públicos mundiales. Los grandes problemas de seguridad mundial que hoy movilizan miles de millones de dólares hacia los países en conflicto y destinan otros tantos al presupuesto militar de los países desarrollados, tienen una relación causal con problemas transfronterizos como el “crecimiento galopante de la población, disparidades en las oportunidades económicas, degradación del medio ambiente, excesiva migración internacional, producción y tráfico de estupefacientes y terrorismo internacional”². Enfrentar estos retos no es posible sin replantear el esquema de cooperación internacional vigente.

Sin duda el sólo planteamiento de los Objetivos del Milenio (ODM) constituye un avance sustancial en este sentido. Resulta sin embargo tan insuficiente e incompleto como los son las políticas internacionales vigentes de ayuda oficial al desarrollo, según lo veremos más adelante. La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) necesita incrementarse para asumir los retos planteados³, y a la par de este crecimiento debe venir una articulación cada vez mayor de políticas de cooperación internacional que incluyan mecanismos de financiamiento de los bienes públicos mundiales a través de pagos e incentivos, un comercio más justo, el alivio de la deuda de los más pobres, el acceso a la tecnología, entre otros, pero sobre todo, el establecimiento de políticas nacionales de cooperación internacional.⁴

Alternativas para acrecentar los montos de la AOD destinada tanto al desarrollo como a los bienes públicos ya han sido planteadas, sobre todo pensando en la necesidad de alcanzar los flujos necesarios para hacia el 2015 haber cumplido con aquellos importantes objetivos de reducción de la pobreza, enfermedades, mayor equidad y seguridad, etc.

¹ Kaul, Inge; Grunberg, Isabelle; Stern, Marc, Ed., *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Oxford University Press, 1999

² *Ibid.*, p. 14

³ Según un estudio de Oxfam, hoy por hoy la AOD destina uno de cada cuatro dólares a la satisfacción de los bienes públicos mundiales

⁴ En oposición a las tradicionales políticas centradas puramente en las relaciones exteriores

Tendencias de la ayuda oficial al desarrollo

Como hemos señalado, el sistema internacional de cooperación al desarrollo se caracteriza hoy principalmente por sus profundas interrelaciones con la agenda pública global, pero también por las oscilantes prioridades estratégicas fijadas por los países proveedores de la ayuda y el debate entre el desarrollo y la emergencia y que se reflejan en los flujos de la Ayuda Oficial al Desarrollo.

Sin duda la Ayuda Oficial al Desarrollo, AOD, vital aun cuando insuficiente, ha permitido y permitirá avances en torno a mejorar las condiciones de vida de millones de personas del mundo en desarrollo, gracias a estos flujos se ha logrado implantar sistemas educativos, dotar de servicios básicos, generar empleo, erradicar enfermedades, reconstruir países enteros en la posguerra, empezando por la propia Europa con la ayuda de los EEUU, así como levantar regiones enteras luego de numerosos desastres y por ende contribuir así a la estabilidad y a la paz mundial.

Nos referiremos en esta ponencia específicamente a la ayuda oficial al desarrollo (AOD), entendida esta como una expresión, en términos absolutos o como proporción del PNB, de aquellos flujos públicos, reembolsables o no reembolsables, que van desde los países ricos hacia los países en desarrollo, destinados principalmente hacia gobiernos e instituciones multilaterales y cuyo único objetivo es la promoción del desarrollo económico y social⁵ de aquellos países listados por el CAD⁶ de la OCDE⁷. Flujo cuya composición debe incluir al menos un 25% de donación (elemento de concesionalidad de la ayuda). La AOD se presenta de diversas formas y bajo distintos mecanismos de corte bilateral⁸ y multilateral.⁹

⁵ Por tanto quedan excluidas todas otras formas de ayuda como la militar y la exclusivamente comercial.

⁶ Comité de Ayuda al Desarrollo. Se excluyen los países en transición en Europa, en los que los flujos de ayuda no se contabilizan como AOD

⁷ Según un estudio de Oxfam, hoy por hoy la AOD destina uno de cada cuatro dólares a la satisfacción de los bienes públicos mundiales

⁸ La "ayuda bilateral" es aquella que se canaliza directamente desde un país donante a un país receptor, a través de sus respectivas Administraciones públicas o a través de organizaciones de desarrollo sin carácter oficial

⁹ Con la expresión "ayuda multilateral" nos referimos a los fondos canalizados por organizaciones internacionales, generalmente a través de sus propios programas y proyectos de cooperación. Estos fondos proceden, a su vez, de las cuotas obligatorias o de las contribuciones voluntarias que los países donantes aportan a las organizaciones internacionales, sea a través de su presupuesto ordinario o de fondos especiales.

¿Qué ocurre con la AOD en el ámbito global?

Los flujos de AOD hacia los países en desarrollo han sido principalmente inestables, influenciados claramente por elementos de la geopolítica, desastres naturales, prioridades globales económicas, entre otros. El volumen de la AOD decayó de 0,33% del PNB de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo, CAD, de la OECD en 1992 a 0,22% entre 1997 y el 2001. Con leves altibajos, llegó en el año 2005 a romper su record al incrementarse en un 31,4%, llegando a un volumen de 106,5 miles de millones y alcanzando el 0,33% del PNB combinado de los miembros del CAD, comparado con un 0,26% en el 2004. Por otra parte la AOD destinada al alivio de la deuda creció más de 400% entre el 2004 y el 2005, mientras que otros tipos de ayuda se incrementaron en 8,7%¹⁰. ¿Porqué este incremento?. En primer lugar, en lo relativo al alivio de la deuda, existe una clara correlación con la agenda global de seguridad, aliviándose la deuda de Irak (24 mil millones de dólares) y de Nigeria (algo más de 5 mil millones), en ambos países la AOD continuará creciendo en los últimos años para estos fines, aún cuando no se prevé que lo haga en los volúmenes actuales. Un segundo elemento fue el destino hacia ayuda humanitaria relacionada con la tragedia del Tsunami, que sumó más de 2,2 mil millones de dólares de AOD hacia la región. La OECD prevé que la AOD disminuya ligeramente en el 2006 y 2007 a medida en que se reducen los aportes hacia el alivio de la deuda, pero que incremente en forma sostenida a partir del 2008, llegando a situarse en 0,36% hacia el 2010, bordeando los 140,000 mil millones de ayuda, de los cuales cerca del 40% irán a África¹¹.

Dicho incremento record respondió claramente, por un lado a los intereses propios de la agenda de seguridad internacional impulsada por Estados Unidos, constituyéndose en el principal donante del 2005 y destinando la mayor parte de dicho incremento (de 0,17% a 0,22% de su PNB) hacia Irak, Afganistán y el África Subsahariana. Le siguieron en monto Japón (Tsunami), el Reino Unido, Francia y Alemania. La Unión Europea registró un incremento de 8,7% de su ayuda, principalmente orientada a la reconstrucción de los países post-Tsunami.

¹⁰ OCDE, Aid flows top USD 100 billion in 2005, Boletines de la OCDE, Abril 4 de 2006. www.oecd.org

¹¹ A este propósito, ver estadísticas y proyecciones de la Secretaría del CAD de la OECD en www.oecd.org

Sin embargo, todos los países que incrementaron sus aportes en el 2005 están aún lejos de alcanzar el objetivo y compromiso asumido en el marco de la ONU en 1971, de destinar el 0,7% del PNB como AOD (Ver Anexo 1.) El compromiso sigue pendiente para algunos de los países más ricos del planeta (Ver Cuadro 1)¹², por ejemplo, existe una brecha entre las ofertas de AOD y la efectivización de desembolsos, llegando, por ejemplo en el periodo de 1993-2002, al 78% de los compromisos.¹³

La realidad de la AOD frente a la situación de inequidad en el mundo es de proporciones indignantes, según estudios realizados por la organización internacional de desarrollo Oxfam, la AOD representa apenas 80 dólares al año por persona y en los años 60, los países ricos daban el doble del porcentaje de su renta que hoy en día; en el 2003 la media era de apenas el 0,24%, siendo precisamente los países más ricos quienes menos aportan.¹⁴

Cuadro 1: Los compromisos internacionales

PAISES DONANTES	22
META 0,7% ALCANZADA	Luxemburgo, Noruega, Dinamarca, Holanda, Suecia (Ninguno del G7)
PAÍSES CON AGENDA DE INCREMENTO	2013: Reino Unido 2010: Bélgica, Finlandia 2012: Francia, España
PAÍSES QUE HAN AVANZADO HACIA DESLIGAR LA AYUDA (ROMA)	6
PAÍSES QUE NO ALCANZARÁN LA META EN LOS PRÓXIMOS 20 AÑOS	EEUU, Alemania, Canadá, Italia, Japón

Fuentes: OXFAM (2004), La Realidad de la Ayuda, ALOP (2004)

¿Qué se requeriría para alcanzar el compromiso del 0,7%, generando 120.000 millones de dólares necesarios para alcanzar los ODM y combatir significativamente las condiciones de pobreza en el mundo?. Según el informe de OXFAM, en precio es relativamente bajo, para lograrlo, los países ricos deberían dejar de gastar una quinta parte en defensa, eliminar la mitad de los subsidios agrarios, la cancelación de la deuda de los 32 países más pobres, etc.¹⁵ Otras

¹² Han alcanzado la meta sólo Dinamarca, Luxemburgo, Holanda, Noruega y Suecia. Tal como está estructurado el sistema de cooperación, se estima que se requerirían US\$ 100 mil millones cada año hasta el 2015 para alcanzar los ODM. El déficit es de 50 mil millones. (VER DOC) – Para lograr la meta de educación 10 mil millones cada año, la mortalidad infantil y materna, 12 mil millones y para reducción de la pobreza hasta 20 mil millones

¹³ ALOP, Mito y Realidad de la Ayuda Externa, América Latina al 2004, (Negrón) p. 20

¹⁴ Informe Oxfam p.8-9

¹⁵ Ibid.

recomendaciones que surgen del informe de Oxfam son, para los países miembros del CAD: cancelar la deuda, proporcionar al menos 50,000 millones de dólares adicionales y establecer calendarios obligatorios para alcanzar el 0,7% hacia el 2010, apoyar mecanismos como IFF¹⁶ (que generarían hasta la fecha prevista 2015, aproximadamente 50,000 millones de dólares anuales) e impuestos internacionales para asegurar la “financiación inmediata y sostenible del desarrollo”.

Para garantizar la efectividad de la ayuda, será necesario entonces aplicar los compromisos de Roma, igualmente pendientes sobre todo en torno a terminar con la ayuda ligada. Mientras que los países en desarrollo deberán demostrar su compromiso de lucha contra la pobreza, invirtiendo el 20%, institucionalizar la participación en el diseño y aplicación de políticas de desarrollo y garantía de derechos¹⁷.

¿Cuál es la tendencia en América Latina?

Mientras en el ámbito global se registra un incremento de la AOD y los focos geográficos y los grandes temas de interés se replantean, América Latina y el Caribe como región de destino de cooperación para el desarrollo, parecería que va progresivamente saliendo de las prioridades estratégicas de muchos países donantes y por tanto, los flujos hacia el desarrollo de esta región registrarían una tendencia a reducirse, como demuestra el informe de la ALOP¹⁸. Si bien a inicios de la década de los 90 la AOD hacia la región creció (mientras descendía en otras regiones), hacia fines de la misma década era claro el declive llegando a alcanzar su nivel más bajo en términos reales en contraste con el lento pero sostenido crecimiento de la AOD para otras regiones. El promedio anual de los 90s fue de 5,623 millones de dólares (11% del total de la AOD), mientras que a inicios de la siguiente década descendía a 5,112 millones y convirtiéndose la región en la penúltima en prioridad tanto en volumen como per capita.¹⁹ ¿Porqué este descenso? Parecería ser que en el marco de la actual configuración y

¹⁶ La IFF (International Financial Facility), propuesta por el Reino Unido, plantea que se podrían emitir bonos en los mercados internacionales, teniendo como garantía el dinero comprometido en el año 2002 en la Conferencia de Monterrey.

¹⁷ Informe Oxfam, p.11

¹⁸ El informe sobre Realidad de la Ayuda emitido por ALOP pretende ser un examen independiente sobre el impacto real de la ayuda en términos de la erradicación de la pobreza tendiendo a promover una gestión más eficiente y transparente de la cooperación con una mayor participación de la sociedad civil. Buscar coherencia entre las políticas y las prácticas de la cooperación y con las políticas del desarrollo.

¹⁹ Federico Negrón, Tendencias de la Ayuda Oficial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Reality of AID, 2004

prioridades del sistema de cooperación al desarrollo y el declarado enfoque en la eliminación de la pobreza, América Latina pierde importancia relativa como receptor de la ayuda ya que sus índices de pobreza son menores. No obstante, según la CEPAL (2002) el 44% de la población de LAC vivía en pobreza y 19,4% en pobreza extrema.²⁰ Parecería también que la agenda de la seguridad se impondría en la región andina como fuente de cooperación.

En los últimos años ha sido la Unión Europea (como cooperación bilateral) la principal fuente de AOD para América Latina y el Caribe, seguida por la ayuda multilateral, los EEUU, Japón, la Comisión Europea y Alemania ya sea en forma de donaciones, cooperación técnica, préstamos, etc. En el caso de la UE, por ejemplo, se registra que más del 50% de los recursos destinados a la región fueron de la índole antes descrita.²¹

En cuanto a la ayuda bilateral, la tendencia es similar desde inicios del 2000 para todos los países miembros de la UE. El 41% de los recursos de la AOD bilateral europea se destinan a Bolivia, Perú, Nicaragua y el Salvador.²² Tradicionalmente, países como Alemania, España, Italia y los Países Bajos han sido importantes proveedores de financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Todos ellos han ido reduciendo progresiva o drásticamente sus aportaciones a la región principalmente desde mediados de los años 90. Ya para el año 2002, se registran datos preocupantes, Alemania registra los flujos más bajos de AOD mientras que España, siendo el país europeo de mayores aportaciones a la región, registra una baja sustantiva que le sitúa en el promedio de los años 90; los Países Bajos, por ejemplo, disminuyen su ayuda registrando en dicho año aproximadamente el 50% de aquello que aportaron en el año de 1998. El caso italiano es quizás el más contundente en evidenciar la tendencia europea, habiendo pasado de ocupar el quinto lugar de aportaciones a la región, registra en el 2002 menos del 7% del volumen de ayuda italiana del año 1993.²³

En el caso de Estados Unidos, en el 2002 los flujos disminuyeron en 18,9% (USD\$ 282 millones) frente al 2001, flujos que se destinaron principalmente a Colombia, Perú y Bolivia, quienes concentran

²⁰ CEPAL

²¹ Negrón, Federico, *Tendencias de la Ayuda Oficial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe*, en: ALOP, *Mito y Realidad de la Ayuda, América*

²² *Ibid*, p.15

²³ *Ibid*, p.16

el 48% de la AOD de Estados Unidos en la región.²⁴ Otro donante importante para la región es Japón, cuyos flujos cayeron también en el 2002. El caso de la cooperación multilateral registra la misma tendencia general que la de la AOD bilateral, situándose en uno de los niveles más bajos de la última década en el año 2002. En el periodo 1997-2000, “la AOD canalizada a través de la Comisión Europea llegó a sobrepasar a la AOD individual de los países europeos, durante los dos últimos años fue sobrepasada por la AOD proveniente de España y Alemania”²⁵, reduciéndose en el año 2002 en un 48% con respecto al 2001.

La AOD en América Latina y el Caribe²⁶ tiende a concentrarse en la Comunidad Andina, que ha desplazado a Centroamérica. La explicación a este fenómeno se ubica en el impulso RECEPTORES. En la actualidad, la Comunidad Andina ha desplazado a Centroamérica como principal receptor de ayuda en la región, en gran medida explicado a partir del impulso al llamado Plan Colombia y a la finalización de los flujos orientados hacia los grandes desastres naturales que azotaron a Nicaragua y Honduras en la segunda mitad de los 90.²⁷ En cuanto al MERCOSUR, Brasil sigue siendo el mayor país receptor y en ascenso, seguido por Paraguay, Uruguay y un descenso notable en Argentina. México registra un incremento, proveniente sobre todo de ayuda estadounidense, mientras que Chile presenta flujos negativos en el 2002.²⁸

En el Ecuador, según el informe de Carlos Larrea²⁹ y el de Carlos Arcos³⁰, el monto de AOD superó el gasto social en educación, salud y agropecuario, llegando al 4,5% del PIB (953 millones de dólares); se caracteriza por ser principalmente reembolsable y dichos créditos sobrepasaron los techos de endeudamiento externo. La AOD multilateral prevalece y se concentra en tres organismos (CAF, BID, BM).

²⁴ Ibid, p.15

²⁵ Ibid, p.17

²⁶ Salvo Chile, México, Argentina y Brasil que son considerados por el CAD de la OECD como países de ingreso medio-alto.

²⁷ Bolivia continúa siendo el primer país receptor, aun cuando los flujos vayan en descenso, seguida por Perú, Colombia que presentan flujos similares y finalmente por Ecuador y Venezuela

²⁸ Negrón, op.cit., p. 20.

²⁹ Larrea, Carlos, La Cooperación Internacional para el Desarrollo y sus Efectos Sociales y Económicos para el Ecuador, Informe preparado para el Comité Ecuménico de Proyectos, Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en el Ecuador, 2003

³⁰ Arcos, Carlos, Ecuador: Cooperación para el Desarrollo. Balance de una Década., Quito, Abya-Yala, 2001.

¿Qué tan eficaz es esta ayuda?

Tan importante como el registro de las tendencias en torno a los flujos y composición que comporta la AOD, es el debate sobre la eficacia de la ayuda. Según el informe de la ALOP, algunos de los males que aquejan al sistema y que impactan sobre las posibilidades de la ayuda de responder a las necesidades reales de los países están la lentitud en la ejecución de los programas, los altos costos administrativos, la ayuda ligada a compras de bienes y servicios de países cooperantes (esta condicionalidad puede llegar hasta el 30% de la ayuda para el caso del G7), así como la limitada participación de los países y de la población beneficiaria en la definición de políticas. La Declaración de Roma resulta un hito en la voluntad de transformar las prácticas condicionantes, tras su firma en el 2003, algunos países han avanzado ya en coordinar agendas e inversiones. No obstante, la rendición de cuentas sigue siendo prioritariamente vertical y de abajo hacia arriba, mientras que poco se hace para pedir cuentas a los donantes sobre el uso y gestión de la ayuda.³¹

La eficacia de la ayuda en la lucha contra la pobreza es relativa en términos de que, si bien la AOD no siempre ha estado fundamentada en criterios de pobreza (regiones más pobres), el foco geográfico se ha ido reorientando también hacia zonas de conflicto como Irak o Afganistán o países menos desarrollados de Europa.³²

Otro elemento sustancial en el análisis de la eficacia de la ayuda es la temporalidad de la misma. Según un estudio realizado por Oxfam con seis de los principales donantes, se encontró que sólo en uno de cada tres casos la ayuda llega a tiempo, debido a problemas de orden administrativo y de condicionalidad de la ayuda. En Etiopía, por ejemplo préstamos del BM ligados a 80 reformas políticas por año, igual es el caso de Tanzania por condiciones impuestas por varios donantes.³³

La eficacia de la ayuda depende no solamente de estos elementos que se han mencionado anteriormente sino, tan importante como aquellos, de la existencia de condiciones locales adecuadas para el desarrollo, es decir de políticas sociales y económicas apropiadas y de la existencia de un sistema democrático que garantice institucionalidad, transparencia y que garantice los derechos de los y las ciudadanas.

³¹ Informe Oxfam, p.10

³² Negrón, op.cit.

³³ Informe Oxfam, p.9

¿Cuáles son las tendencias en la agenda de cooperación internacional al desarrollo?

Quizás los dos elementos más determinantes en la configuración de la agenda de cooperación internacional al desarrollo sean, por un lado, el peso otorgado a la seguridad (relativa a la paz como un bien público mundial)³⁴, tema inserto en las agendas nacionales y regionales de cooperación y, por otro lado, el planteamiento de los Objetivos del Milenio, ODM, que también tiene una estrecha correlación con dichos bienes. Otros grandes temas que se asumen con fuerza dentro de las agendas y políticas de cooperación y que se evidencian en el último quinquenio son la migración y el codesarrollo, la descentralización, la democracia, la tecnología y la información, el ambiente ligado a incentivos, entre otros.

Con el liderazgo de EEUU y seguido por sus principales socios, la seguridad ha adquirido una importancia sustantiva en el marco de las políticas de cooperación. El desplazamiento de recursos hacia Irak y el incremento de la ayuda militar³⁵ son un reflejo claro de esta política y, en la región andina, el Plan Colombia como foco de la misma; ayuda por cierto no exenta de condicionamientos.

El 11 de septiembre descompone, quiebra y replantea las agendas de cooperación sin duda, ya sea por la propia necesidad de intervenir en los conflictos o por la reconstrucción de los países postconflicto. Las cifras demuestran un incremento de la ayuda militar norteamericana y un descenso paralelo de la ayuda económica a los países, según un informe de The Center for International Policy publicado en el 2004, se preveía por ejemplo, que la ayuda económica descienda en aproximadamente un 13% mientras que la ayuda militar se incremente en cerca de un 63%; en el caso peruano, 20% sería el porcentaje de reducción de la AOD y de incremento de la ayuda militar que en países como México se duplicaría incluso. La cooperación británica también ha reorientado su ayuda y disminuido su presencia, aportando sustantivamente a la reconstrucción de Irak al mismo tiempo.

Un segundo gran tema de la cooperación hoy en día, de gran peso dentro de las políticas, agendas y programas de cooperación son

³⁴ Entre otros como lo son la equidad y justicia, la eficiencia de los mercados, la paz y seguridad, los conocimientos e información, la salud, el patrimonio ambiental y el cultural. (PNUD.)

³⁵ Según Negrón, la ayuda militar y policial solicitada por el gobierno de los EEUU para destinarla a AL en el 2005 superó en 66% al promedio de los últimos 10 años.

los Objetivos del Milenio³⁶. Un importante esfuerzo internacional por articular visiones y acciones en torno a los grandes y graves problemas que enfrenta la humanidad y una llamada colectiva hacia lograr transformar las condiciones de pobreza en el mundo. En septiembre del 2000, en la llamada Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, 189 países aprueban dichos objetivos y sus plazos para combatir la pobreza y el hambre reduciéndolos a la mitad, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del ambiente y la discriminación contra la mujer.

El logro de estas metas implicará claramente intensificar e incrementar la ayuda y su condicionalidad, no como un acto de caridad sino como un deber y una responsabilidad compartida frente a garantizar derechos a todos y todas los ciudadanos. Su cumplimiento dependerá principalmente de: a) el cumplimiento de los compromisos financieros de los países ricos, de lo cual dependen los países pobres para financiar los programas necesarios y b) del emprendimiento de reformas económicas, políticas y sociales en los países pobres. Son codependientes en el cumplimiento de los ODM la agenda de cooperación internacional y las agendas de desarrollo nacionales.

Los esfuerzos por articular la cooperación y coordinar agendas se intensifican, un pacto global se inicia con el Consenso de Monterrey en el 2002, sin embargo es todavía insuficiente. Según la CEPAL (2003) en cuanto a la pobreza en América Latina, el planteamiento de reducir a la mitad el porcentaje de extrema pobreza registrado en 1990 es una meta ya alcanzada en varios países, que representan más del 50% de la población de la región. Sin embargo, entre el 97 y 2001 no se produjeron mejoras en los niveles de vida de la población y el número de pobres se incrementó en más de 10 millones. En torno a la educación, se alcanzaría la meta de escolaridad primaria universal que bordea el 90%. Parecería que igual tendencia muestran los indicadores de equidad de género y mortalidad infantil, parecerían metas alcanzables pero sólo para seis países de la región: Chile, Colombia, Honduras, Panamá, República Dominicana y Uruguay, esto de continuar el crecimiento económico y reducción de la desigualdad al ritmo de los 90. Seguirían a estos países Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y Nicaragua quienes para el 2015 habrían reducido sus niveles de extrema pobreza pero con mayor lentitud, mientras que se prevé un

³⁶ Ver Anexo 1- Los ODM

incremento en la desigualdad y disminución del ingreso en Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela (CEPAL, IPEA, PNUD 2003)

Ahora bien, los ODM tienen limitaciones importantes por su carácter universalizante y es necesario una adaptación regional de los mismos. En el caso de América Latina las metas, tal como están establecidas, hablan de las condiciones de pobreza pero no de la inequidad y claramente, en AL dependen uno de otro. Es decir, la causa estructural de la pobreza es la inequidad y la desigual distribución del ingreso, más no exclusivamente los indicadores contemplados en los ODM.

Volviendo al tema de la ayuda, es claro que el costo de lograr estos objetivos es claramente superior al de la inversión interna posible, considerando el endeudamiento actual de los países en vías de desarrollo y su déficit, y al de la inversión externa deseable (al menos el 0,7% del PNB) y se requeriría duplicar la ayuda oficial al desarrollo, incrementándola en un rango entre 40 y 70 mil millones adicionales. Aún cuando se desarrollen mecanismos nuevos de financiación es de suponer que difícilmente se lograría cubrir esta demanda de recursos.

En ausencia de una integración positiva y menos condicionada entre las políticas de cooperación al desarrollo, la política de cooperación internacional y las políticas económicas regionales, el logro de estos Objetivos se ve fuertemente limitado. Si bien estos representan un nuevo consenso sobre el desarrollo, que supera los postulados del modelo económico neoliberal (Consenso de Washington) aunque no atañen a las estructuras³⁷, es claro que los países donantes y las instituciones de Breton Woods, aún cuando adopten estos postulados, continúan reflejando en sus políticas de cooperación intereses que son funcionales al modelo económico vigente, cabría preguntarse en qué medida estas políticas son compatibles con la reducción de la pobreza a la mitad en el 2015.³⁸

El sistema de cooperación internacional, para atender y ser eficiente en la consecución de reales objetivos de reducción de la pobreza e inequidad, tales como los planteados en los ODM, requie-

³⁷ Sanahuja, José Antonio, *La cooperación al desarrollo tras el 11-S: entre la globalización y la guerra contra el terrorismo*. Ponencia presentada en las Jornadas sobre cooperación al desarrollo, voluntariado y universidad, Centro de Iniciativas sobre cooperación al desarrollo, universidad de Granada, noviembre de 2003 (en prensa). P.1.

³⁸ Más aún considerando que en la década de los 90 no se logró reducir la pobreza (no así la pobreza extrema). Y ello sin considerar los cambios geopolíticos de Sept. 11 que influyen negativamente los avances en el posicionamiento de una agenda mundial de combate a la pobreza y equidad. Ver: Sanahuja, José Antonio, *Desigualdad, pobreza y desarrollo en los albores del siglo XXI*.. Texto extraído del capítulo VI.3 de Esther Barbé, *Relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos (2ª edición), 2003

re asimismo de condiciones internas en los países receptores. La responsabilidad de los países receptores pasa por la capacidad de los gobiernos de combatir la corrupción, de establecer sistemas de rendición de cuentas, de generar estructuras y procesos sostenibles, de garantizar transparencia y participación de la sociedad civil y tan importante como ello de destinar los recursos presupuestarios necesarios al combate a la pobreza, cumpliendo también con su compromiso del 20% de sus presupuestos. Desde la perspectiva local, algunos de los elementos que requieren ser abordados como correlato a una política de cooperación internacional son sin duda y en primer lugar la necesidad de profundizar la democracia, la construcción de agendas nacionales de largo plazo en las que los actores internacionales sean partícipes, el establecimiento y continuidad en materia de políticas públicas sectoriales, sobre todo aquellas destinadas a las personas más pobres; políticas de seguridad ciudadana que permitan mejorar la calidad de vida y en definitiva, trabajar por la institucionalidad, condición mínima necesaria, sustantiva para garantizar un estado social de derecho y finalmente, construir confianza.

¿Cuáles son alternativas para incrementar la AOD?

Si la ayuda es insuficiente y la gran mayoría los países ricos no ha logrado cumplir sus compromisos de aportación aún limitando las posibilidades de generar cambios en las condiciones de vida de los más pobres del planeta, es necesario ir planteando alternativas. Deberán por tanto nuevas ideas, nuevos mecanismos financieros que combinan inversiones privadas, préstamos multilaterales y bilaterales, donaciones de fundaciones a individuos y rentas de fondos fiduciarios, nuevos arreglos institucionales etc. que adquirirán una importancia cada vez mayor, reconfigurando los esquemas actuales de cooperación.³⁹ A partir de la Conferencia de Monterrey⁴⁰ surgen varias alternativas para incrementar la AOD, en particular con miras hacia el financiamiento de los ODM, algunas de ellas son: a) los derechos especiales de giro que habilitarían hasta 18 mil millones de dólares; b) la IFF (International Finance Facility)⁴¹, c) el Fondo

³⁹ SELA, ¿Es suficiente la actual cooperación internacional? Algunas Propuestas del SELA, Secretaría Permanente del SELA, No.44 Agosto 2003

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Propuesta por el Reino Unido y que permitiría duplicar el monto de la AOD y obtener financiamiento extra a través del mercado de capitales generando hasta 100 mil millones anuales de aquí hasta el 2015. El repago se devolvería en 30 años.

Mundial contra el Hambre y la Pobreza; d) la Lotería Global⁴², e) el mecanismo de tasación internacional⁴³; e) una mayor la asociación del sector público y privado⁴⁴; f) la Cuenta para el Desafío del Milenio (MCA)⁴⁵; f) el mecenazgo internacional⁴⁶; entre las principales.

Algunas recomendaciones en torno a la estructuración de un sistema de cooperación internacional mas justo

Es necesario, por un lado, empezar a redefinir un sistema de cooperación internacional más equitativo, más solidario, menos condicional y más justo, basado la construcción de un nuevo modelo de relaciones y de participación de los estados y de la sociedad civil en los grandes diseños, en la definición de prioridades. El sistema de cooperación al desarrollo debe ir ampliando y profundizando el espacio de diálogo y de articulación entre los actores del desarrollo, entre los espacios de toma de decisiones locales e internacionales, los entes gestores públicos y privados y los propios actores de los procesos regionales y locales. En definitiva, un sistema que esté en capacidad superar las brechas jurisdiccionales entre lo nacional, regional y global; las brechas de participación de otros actores no gubernamentales en los procesos de formulación de políticas y generar suficientes incentivos para el cumplimiento de los compromisos de tal suerte que puedan llevarse a la práctica.⁴⁷

Podríamos plantear algunos elementos críticos a ser considerados en la estructuración de nuevos esquemas de cooperación al desarrollo y en el planteamiento de políticas que respondan con mayor eficacia a las tendencias globales y a la transformación de las estructuras generadoras de pobreza y exclusión en el mundo en desarrollo.

⁴² Propuesta por Finlandia

⁴³ Alemania ha concluido un informe para aplicar un tasa a las transacciones financieras. Italia lo discute

⁴⁴ Francia, Holanda y Dinamarca consideran expandir sus iniciativas con el sector privado para incrementar los montos en cumplimiento de los ODM

⁴⁵ Propuesta de los EEUU que busca incrementar en 50% hasta el 2006 la contribución a la lucha contra la pobreza, un aumento anual de 5,000 millones, canalizables a países que hayan demostrado compromiso con la lucha contra la corrupción, protección de DDHH, libertad política, libertad económica, así como inversión en educación y salud

⁴⁶ Donaciones importantes se han registrado como la de Ted Turner a la ONU (1000 millones), los fondos destinados por George Soros, Bill Gates (17,000 millones dólares), Elton John (100 millones) y se prevé un incremento en las donaciones privadas en un futuro próximo.

⁴⁷ Kaul et al., op.cit.

- Un primer elemento tiene que ver con la exigibilidad de aquello que podríamos llamar “mayores niveles de coherencia” entre los planteamientos de política y las intervenciones en el desarrollo. Es en este campo en gran medida, en dónde se sitúa la preocupación y crítica que los países en desarrollo hemos desarrollado frente a la estructura de la cooperación al desarrollo. La preocupación declarada en foros internacionales y por parte de las instituciones multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional por la inequidad en la distribución de la riqueza en los países en desarrollo frente al impulso e imposición de fuertes elementos de condicionalidad de la ayuda y políticas de ajuste estructural que han demostrado, por cinco décadas, su efecto evidente sobre la inequidad mencionada.

- Importantes debates y críticas han surgido al respecto, Joseph Stiglitz mencionaba en el Foro Social Mundial de Bombay, que el FMI mantiene una línea de “liberalización para generar crecimiento”, cuando los propios informes del Fondo reconocen que “la liberalización no es causa de crecimiento.” En la Conferencia de las Américas celebrada en Miami en el 2002, fueron muchos los presidentes latinoamericanos que emitieron expresiones de descontento frente a las condiciones que impone el FMI a nuestros países.

- Un segundo elemento es la necesidad de profundizar los mecanismos de participación de los países en desarrollo y de sociedad civil no sólo en el ámbito de la consulta sino de la toma de decisiones. La pregunta clave es ¿Quién debe decidir las rutas del desarrollo de los países pobres?. La estructura de poder dentro de la cooperación parecería responder a una representatividad basada en la geopolítica (sobre todo en torno al poder económico y político relativo de los países)⁴⁸ y no en una representatividad basada en parámetros poblacionales o de balance global que resultarían más equitativos. Otra pregunta sería entonces cómo incidir desde los países en desarrollo y la sociedad civil global en las decisiones que se toman desde estas instituciones, si difí-

⁴⁸ Sanahuja, José Antonio, Altruismo, mercado y poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza, Capítulo 1 El Banco Mundial: aproximación a una institución singular, Intermón Oxfam, Barcelona, 2001, p.14

cilmente estos poderes globales cediesen el control sobre los mecanismos financieros de supuesto desarrollo. Las consultas que las instituciones multilaterales efectúan con la sociedad civil parecerían representar una tendencia a producir un acercamiento progresivo y reflejan al menos una preocupación creciente en torno a ampliar la participación indirecta y tomar en cuenta las opiniones de los actores del desarrollo.⁴⁹

- Un tercer elemento fundamental en la re-estructuración del sistema pasa por la necesidad de una mejor y mayor comprensión de las diferencias regionales, culturales y otras variables que determinan el desarrollo. El desarrollo, sobre todo desde su enfoque de desarrollo humano sostenible, no se consigue con modelos globalizadores, ni económicos ni de políticas. Lección que los actores del desarrollo conocemos a fondo y que las instituciones multilaterales parecerían obviar al plantear recetas globales o regionales, poniendo distancias con el gran objetivo de reducción de la pobreza en el mundo. Es claro que son varios los factores que determinan el desarrollo y el económico es sólo uno de ellos. En países tan diversos como los que constituyen el mundo en desarrollo, con distintas culturas, cosmovisiones, formas políticas y tipos de democracia, economías, historias, etc., resulta por un lado ciega frente a la diversidad y por otro sorda frente a las distintas voces y opiniones propias de la democracia, aquella política unificadora y anuladora tanto de la diferencia y del disenso que se promueven desde algunos espacios del sistema de cooperación.

- Un cuarto elemento sería la necesidad de desarrollar las capacidades desde una perspectiva integral de desarrollo eficiente en la reducción de la pobreza. Tal como lo reconoce el estudio del Institute of Development Studies⁵⁰, las Instituciones Financieras Multilaterales tienen tres roles sustanciales: 1) El rol de financiadoras y movilizadoras de recursos, 2) El rol de desarrollo, cons-

⁴⁹ Wohlfenson ha sido reconocido como el promotor de cambios como el acercamiento a la meta de reducción de la pobreza, la modernización, acercamiento del Banco Mundial a las realidades locales y por la apertura a un diálogo con las organizaciones de la sociedad civil. Ver: Sanahuja, José Antonio, ¿Una nueva visión del desarrollo? El Banco Mundial en la etapa Wolfensohn (1995-2001), *Tiempo de Paz* n° 62, 2001, pp. 19-32.

⁵⁰ Institute of Development Studies, *A Foresight Policy Study of Multilateral Development Banks*, preparado para el Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, 2000

trucción de capacidades y 3) El rol de provisión de bienes públicos mundiales. Por tanto, menos énfasis debería ponerse en el primer rol y diversificarlo (financiamiento al desarrollo de los países pobres para adaptarse a las necesidades y posibilidades de los mismos con mecanismos como canje de deuda, beneficios a exportación, fideicomisos especiales, etc.; y un mayor y mejor énfasis en entender las estructuras de la pobreza diferenciadas y diversas y desarrollar mejores y mayores mecanismos en la construcción de capacidades para el desarrollo y la provisión de bienes públicos mundiales, elementos sin los cuales, el objetivo de reducción de la pobreza, distará de ser logrado.

- Un quinto pero determinante elemento se relaciona con los objetivos de la ayuda. Si el objetivo es la reducción de la pobreza, entonces la concentración de las acciones debe ir hacia los pobres. Si consideramos que los cambios que ha experimentado el mundo, no han tenido efectos sustanciales en el cambio de políticas de estas instituciones, entonces un elemento clave de transformación tendría que ser coherente con el nuevo orden de los flujos del desarrollo. Por ejemplo, las cifras nos demuestran que existe un crecimiento importante y progresivo de los flujos de recursos privados hacia los países en desarrollo, las instituciones de Breton Woods deberían por tanto redefinir sus prioridades hacia aquellos países que no se benefician de estos flujos⁵¹, países subrepresentados, en los que se concentra gran parte de la pobreza mundial. Si el objetivo es reducir la pobreza, entonces la consecuencia lógica sería que los créditos blandos deberían canalizarse en mayor cantidad y proporción hacia el cumplimiento de este objetivo. Nuevamente un tema de coherencia entre los objetivos declarados y las acciones instrumentadas en detrimento de la capacidad real de desarrollo de los países pobres.

La pobreza es sin duda el principal tema de destino de la ayuda oficial al desarrollo, el gran tema de la agenda de cooperación internacional, la gran preocupación de los foros internacionales de desarrollo. El primer objetivo del milenio da cuenta de la necesidad

⁵¹ Recomendaciones como las del Informe Meltzer del Congreso de EEUU que plantea una transformación radical de estas instituciones hacia donantes del desarrollo y restringir su acción en mercados que tienen acceso a otros capitales.

imperante de reducir los porcentajes dramáticos y crecientes de pobreza en el mundo. Sin duda es también imperante incrementar los porcentajes de la AOD hacia la disminución de la pobreza.

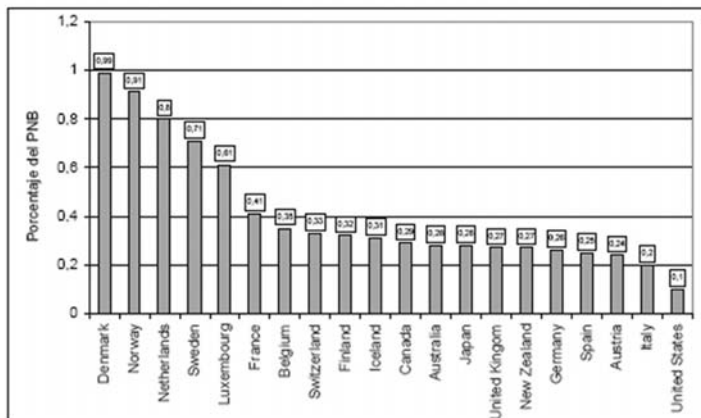
Enfocar la disminución de la pobreza desde las condiciones de desigualdad e inequidad implicaría atacar las causas profundas y no los síntomas. La pobreza no es una condición ni una situación por sí misma, en definitiva es la causa de muchos problemas que aquejan a la humanidad, muchos de ellos globales, por cierto, como la inestabilidad, el conflicto, la degradación ambiental, etc. Las metas están planteadas, no obstante, si el “20% más opulento de la humanidad es 135 veces más rico que el 20% más pobre”⁵² ya la pobreza ya no sólo es una cuestión de ingreso, la AOD y la cooperación también requieren de repensar sus estrategias a la luz de esta realidad. Si los países de menor ingreso en el 2003 gastaron 39,000 millones de dólares en el pago de la deuda y recibieron 27,000 dólares como ayuda,⁵³ la mirada debe entonces ir hacia los problemas de fondo. La cooperación internacional, en el marco de la satisfacción de los bienes públicos regionales y mundiales y de los problemas propios de los países en desarrollo, debe profundizarse y tiene una tarea vital que está aún pendiente. La naturaleza misma de esta cooperación, a la luz de las interrelaciones entre los problemas que enfrenta la humanidad, necesita ser replanteada, se necesitarán nuevos mecanismos de financiamiento y quizás nuevas instituciones incluyentes; en la medida en que la satisfacción de dichos bienes no depende únicamente de destinar la ayuda a los países pobres ni a un determinado sector. El desarrollo y la superación de la pobreza así visto, es por tanto coresponsabilidad de diversos actores y de la correlación de políticas y acciones locales e internacionales.

⁵² Kaul, op.cit.

⁵³ Informe Oxfam

ANEXO 1

Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) neta como porcentaje del PNB



Fuentes: Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), *Development Co-operation 1999*, París, OCDE; y Banco Mundial, *Global Development Finance 2000*. Washington

 REPUBLICA DEL ECUADOR MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES							
ANEXO 2							
LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO							
Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre	Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal	Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer	Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil	Objetivo 5: Mejorar la salud materna	Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el malaria y otras enfermedades	Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo
Meta 1.1: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día	Meta 2.1: Sentar por que para el año 2015, las niñas y niños de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria	Meta 3.1: Eliminar las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferentemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015	Meta 4.1: Reducir en dos tercios partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años	Meta 5.1: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes	Meta 6.1: Haber eliminado y controlado, a nivel mundial, la propagación del VIH/SIDA	Meta 7.1: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e integrar la gestión de los recursos del medio ambiente	Meta 8.1: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, predecible y no discriminatorio. Se incluye el compromiso de lograr una mayor gestión de los asuntos públicos y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional
Meta 1.2: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que carecen de acceso a agua potable					Meta 6.2: Haber eliminado y controlado, a nivel mundial, la propagación del VIH/SIDA y otras enfermedades graves	Meta 7.2: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carecen de acceso sostenible a agua potable	Meta 8.2: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Se incluye el acceso libre de comercio y el apoyo a las exportaciones de los países menos adelantados. El programa integrado de alivio de la deuda de los países menos adelantados y la cancelación de la deuda bilateral oficial y la suspensión de una asistencia para el desarrollo más generosa a los países que hayan experimentado un deterioración de reducir la pobreza
						Meta 7.3: Haber mejorado	Meta 8.3: Apoyar las necesidades

 REPUBLICA DEL ECUADOR MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES						
					considerablemente para el año 2020, la cifra de por lo menos 100 millones de habitantes de bajos ingresos	esperanza de los países en desarrollo y de los pequeños Estados insulares en desarrollo, mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y los resultados del vigésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General
						Meta 10. Ecuador de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas. En los casos de los países menos adelantados, los países africanos, los países en desarrollo y los pequeños Estados insulares en desarrollo, algunos de los indicadores mencionados a continuación se vigilarán con especial atención.
						Meta 10. En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcione a los jóvenes un trabajo digno y productivo
						Meta 10. En cooperación con las empresas farmaciales, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo
						Meta 10. En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones

Comentario a la Ponencia: La cooperación al desarrollo

María Fernanda Espinosa
Directora Regional UICN

La cooperación debe ser parte fundamental de la relación entre países y de la política exterior. No solo se trata del flujo de recursos sino de formas de colaboración y de construcción de agendas y prioridades de interés común. Para que la cooperación funcione de manera constructiva debe ser parte de una agenda clara de objetivos de desarrollo sustentable a largo plazo. Parece obvio pero no lo es tanto, ya que en el pasado no se ha incluido la agenda de la cooperación internacional en la agenda del país.

El problema es quién define cuáles son los problemas claves que deben ser abordados. América Latina y el Ecuador tienen un papel clave en esa definición: seguridad, pobreza, riesgo... ¿qué significan en cada país y cuál es la relevancia que tienen para el desarrollo humano sostenible?

Con los últimos acontecimientos mundiales, hay un redireccionamiento de la ayuda en base de los criterios de los países donantes. Las prioridades para nuestra región andina son el narcotráfico, el combate terrorismo y otros temas que tal vez no son prioritarios para países como el Ecuador.

En realidad no solo se trata de definir la situación del Ecuador sino que somos responsables en la construcción de explicaciones y la comprensión sobre los problemas globales. Los problemas ambientales son fundamentalmente problemas de carácter global con consecuencias locales/nacionales. Si existe una gran inseguridad ambiental por causa del cambio climático, del acceso al agua, o de los llamados “desastres naturales” es debido a los modelos vigentes de producción y consumo, pero también debido a las prioridades del

gasto y la inversión. La inseguridad ambiental también tiene que ver con la guerra, las luchas por el control de recursos estratégicos como el petróleo, el gas, las minas. Es decir, que las razones de insustentabilidad ambiental no se deben a causas naturales sino a razones estructurales, históricas, civilizatorias que deben ser abordadas, entendidas, atendidas por la cooperación internacional.

Por lo tanto es muy importante que la cooperación sea un elemento dinamizador de los procesos nacionales y para esto debemos construir una agenda clara, acordada, de los grandes objetivos del país para lograr un desarrollo sostenible e incluyente y que ubique al Ecuador en el contexto internacional.

Lo que ocurre lastimosamente es que con frecuencia las agendas de la cooperación no son negociadas entre las partes. Hay que definir por ejemplo las condiciones en que se negocian los canjes de deuda bilateral y las prioridades de inversión. Los temas de sustentabilidad ambiental que son claves para el desarrollo humano por lo general no son vistos como prioritarios.

Tendencias de la Cooperación en el Campo Ambiental

En términos generales la cooperación para el desarrollo en el año 2005 ascendió a 106.000 millones de dólares, con un crecimiento del 8.7% con relación al año 2004. Esta cifra incluye las condiciones de deuda bilateral. (OECD, 2006).

Hay que señalar que para que los países desarrollados cumplan los compromisos asumidos en Monterrey en el 2002, los fondos de la cooperación deberían incrementarse al menos a 130.000 millones anuales.

Al mismo, si consideramos los fondos de la deuda bilateral con Europa requieren de altas contrapartes nacionales y prioridades de inversión que son muy limitadas al desconocer las necesidades ambientales nacionales.

Si bien las grandes tendencias y prioridades de la cooperación no se reducen al campo ambiental, éstas tienen efectos directos en este sector. Entre las tendencias generales podemos destacar:

- 1) Más fondos-préstamo con mayores requerimientos, contrapartes más altas y agendas no siempre negociadas de manera democrática entre las partes.

2) El debilitamiento de la institucionalidad pública sobretodo en el campo ambiental. La autoridad ambiental nacional tiene enormes limitaciones técnicas y financieras y muy poco respaldo político en el aparato público.

3) Problemas en la capacidad de gestión y de co-financiamiento de las contrapartes ya que las inversiones en fortalecimiento de capacidades y mecanismos de financiamiento sostenible y de largo plazo son escasos.

4) La cooperación bilateral ha disminuido, opera con organizaciones beneficiarias pre-seleccionadas o, en el caso Europeo se canaliza a través de los fondos que maneja la Unión Europea que son muy competitivos y con altos costos de transacción.

Sin embargo se puede identificar algunas oportunidades interesantes:

- El crecimiento de donantes no convencionales para América latina como Japón, China e India.
- Una mayor capacidad del Ecuador y los países de la región para negociar con la cooperación.
- La participación creciente de la sociedad civil en temas, debates y gestión con la cooperación.

Algunas reflexiones adicionales

Fondo ambiental global (GEF): Es el mecanismo financiero más importante para la implementación de la agenda ambiental y está llamado a financiar temas de biodiversidad, los compromisos de los países en cambio climático, desertificación, canalizadas por agencias implementadoras como el Banco Mundial, el BID, el UNDP. Estados Unidos reducirá los aportes y quizás lo hagan otros de los grandes donantes como Alemania o Japón. Parece que el fondo dispondrá de solo el 60% de lo que tenía y los beneficiarios deberán cumplir con indicadores de gobernabilidad, buen comportamiento fiscal, criterios de eficiencia establecidos por las agencias implementadores, por citar algunos ejemplos. Es decir que hay menos fondos con condicionalidades mayores, y mayores exigencias sobre fondos de contraparte nacionales. Algunos países ya han

mostrado sus resistencias a recibir estos fondos con las nuevas condiciones (Venezuela por ejemplo).

Los Objetivos del Milenio: establecidos en el año 2000 durante la Cumbre del Milenio, se han convertido en ejes referenciales para la cooperación. Estos objetivos deben ser considerados como un importante marco orientador para mejorar las políticas públicas y la inversión en temas sociales y de desarrollo humano. Sin embargo tal vez lo más importante es una traducción nacional de prioridades y de las condiciones estructurales de cada país para cumplirlos. Es indispensable pensar los Objetivos del Milenio para el caso ecuatoriano, para evaluar si esos son los objetivos a los que nos dirigimos en función de una definición y priorización propias. Por ejemplo, una de las preguntas que nos podríamos hacer es ¿qué lugar ocupan los derechos medioambientales?

La necesidad de reflexionar no solo en los flujos de la inversión de la cooperación sino también en la eficiencia y en la calidad. La verdad es que hay un debilitamiento de la institucionalidad ambiental y una disminución de las capacidades y fuentes de financiamiento para las organizaciones de la sociedad civil, así como la necesidad de fortalecer la capacidad de las comunidades locales para manejar de manera efectiva los recursos de la cooperación.

En este mismo sentido, se debe señalar que a pesar de la importante inversión de la cooperación en la agenda ambiental, la degradación de ecosistemas frágiles y la calidad ambiental han empeorado en América Latina. Esto es evidente si miramos las cifras que arroja la reciente Evaluación de Ecosistemas del Milenio y la última de Lista Roja sobre las Especies en Peligro de Extinción de UICN (UICN 2006)

Finalmente, la participación del sector privado como nuevo socio para la conservación, entraña tanto riesgos como oportunidades. Me parece que habría que hacer un monitoreo serio para evaluar hasta qué punto el sector privado está comprometido con el mejoramiento de la calidad ambiental en el mundo, y sobretudo con el mejoramiento de las condiciones socio-ambientales en los países del Tercer Mundo. Por lo tanto, hay que tener presente en qué condiciones puede este sector convertirse en un socio para el desarrollo sustentable y cuáles son las limitaciones.

Recomendaciones

- 1) Es necesario entender la cooperación dentro de contextos nacionales y regionales y en contexto de las relaciones geopolíticas y multilaterales entre países. Esto es importante para ser más estratégicos y eficientes en las demandas, las alianzas y la inversión.
- 2) Considerar las limitaciones estructurales del país¹, que generan problemas en la eficiencia de la gestión de recursos, pero considerar también su capacidad propositiva.
- 3) Se debe reconocer el capital intelectual de países como el Ecuador para decidir las grandes prioridades de la cooperación a través de enfoques regionales y transectoriales, alianzas horizontales, organizaciones comunitarias para la gestión compartida de los fondos de cooperación.
- 4) Es clave construir estrategias subregionales, ecosistémicas y transectoriales en la cooperación.
- 5) Es un momento clave para incluir el tema de la cooperación internacional en las agendas de integración regional. Esto supone establecer consorcios regionales inteligentes para negociar en mejores términos las condiciones de la cooperación en términos diferentes.
- 6) Los Estados deben tener mecanismos eficientes de control y monitoreo del uso y la eficiencia de los fondos de la cooperación. Para esto es indispensable establecer indicadores de impacto (en alivio de la pobreza, calidad ambiental, equidad, etc..)
- 7) La sociedad civil deberá también disponer de mecanismos de participación directa en las políticas y prioridades de la cooperación.

¹ Debidas a razones que pueden ser explicadas por la historia y las condiciones nacionales, pero también en contexto más amplios de las relaciones comerciales, políticas, históricas y culturales con otros países, sobre todo del mundo llamado desarrollado

8) Es importante disponer de mecanismos e instrumentos de rendición de cuentas y transparencia no solo de las organizaciones beneficiarias pero también de las agencias donantes.

9) La cooperación internacional no puede reemplazar las responsabilidades de los Estados en el manejo y administración de los recursos naturales, ni en su condición de garantes de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos.

10) Se debe promover y establecer relaciones horizontales entre países receptores y oferentes de la cooperación basadas en el reconocimiento del capital social e intelectual y de los servicios ambientales globales que prestan los ecosistemas de los países del Sur como contribución al bienestar planetario.²

11) Se debe instrumentar principios de responsabilidad común pero diferenciada en el tratamiento de los problemas ambientales globales como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, el deterioro de los bosques y la desertificación.

12) Introducir el concepto de deuda ecológica y de huella ecológica, que pueden ser muy útiles para rediscutir las condiciones de la corresponsabilidad y decidir los mecanismos y prioridades de la cooperación.

² Entre los servicios ambientales que prestan los ecosistemas de los países del Sur están la provisión de agua dulce, la fijación de carbono para reducir los efectos del cambio climático, la biodiversidad, y su contribución a la seguridad alimentaria y a la salud pública, etc.

Cooperación Internacional al Ecuador 1995 - 2005

Pablo A. Suárez Martínez

Nota introductoria

Sería pretencioso y fuera de lugar tratar de efectuar en poco tiempo y espacio un balance de la Cooperación al Desarrollo en el Ecuador en los últimos 10 años. No es mi intención indagar en el tema con la profundidad, orden metodológico y detalle testimonial y dialogal con que lo aborda Javier Ponce Cevallos (Sentado entre dos sillas.- Planeta 2004), confrontándonos con un amplio espectro de visiones diversas. Su lectura autónoma de la realidad compleja de la “ayuda al desarrollo” me ha fascinado y me ha llevado a una aproximación que ojalá sea cercanamente provocativa, para contribuir con el desafío planteado por el Sr. Ministro de Relaciones Exteriores y el equipo a cargo del PLANEX para desarrollar o enriquecer las políticas nacionales sobre la Cooperación Internacional con el Ecuador. La necesidad de un diálogo de este contenido es innegable, y anticipo que creo que deberá ampliarse y profundizarse, si quiere llegar más lejos y establecer una “política de Estado” sobre la Cooperación Internacional, sostenible a futuro.

Delimito el alcance considerando el cúmulo de información y reflexión dado por las sesiones previas que seguramente nos habrán ya ubicado en “las tendencias actuales de la cooperación al desarrollo”; y, doy por supuesto que las sesiones posteriores van a entrar temas específicos actuales. Por esa razón tengo la excusa de no cansarles con datos accesibles, o cifras descriptivas recogidas en el Informe de INECI 2004-2005 o en variadas fuentes de la cooperación bilateral y multilateral.

Trataré de compartir con ustedes algunas ideas y opiniones, al estilo de un grupo informal similar al que hace unos meses se dio en FLACSO, sobre ambiente. No son sino matices discutibles para tratar

de prefigurar un cuadro colectivo, como creo que debe construirse una política nacional. Agradezco las dos oportunidades como ejercicios de retroalimentación y a quienes son parte de tales empeños. Los comentaristas disculparán mi atrevimiento. Espero que completen los vacíos y lleven la reflexión a mayores alcances que esta ecléctica pincelada.

Para mí, como para muchos, la cooperación al desarrollo es una oportunidad y un riesgo. Me refiero tanto a la reembolsable como no reembolsable. Lo ha sido y lo seguirá siendo. Depende de cómo se la use y aproveche para apoyar soluciones auténticas a necesidades prioritarias, basadas en reales esfuerzos propios del país y de sus actores; pero también depende de en qué condiciones se inserta y cómo se la otorga y da seguimiento.

El planteamiento que esbozo, es totalmente personal y ciudadano, aunque he sido parte de una de las “islas” de tal archipiélago en los últimos 11 años, esta opinión no compromete a tal institución que aprecio y respeto. Antes estuve del otro lado, en el de la “demanda” o los “beneficiarios”, siendo parte de los “otros”, sin los cuales quizá no se justificaría al menos una parte importante de la cooperación. A menudo me sentí también como casi descuartizado por fuerzas tensadas en distintas direcciones, ó como dice Javier Ponce “sentado entre dos sillas”. No pretendo ser un conocedor, quizá si un practicante apasionado e interesado por mi país.

1. Apunto a una reflexión general sobre el “balance”, tomando algunos aspectos y procesos para tratar encontrar razones que nos permitan entender, que si bien en algunos ámbitos y aspectos la cooperación ha sido beneficiosa -y por tanto exitosa- en muchos, casi siempre los principales, ha fracasado o sus aportes no han logrado efectivamente contribuir al desarrollo del Ecuador en los pasados años. Hay una cuasi-retórica y necesidades reales de las que se nutren los demandantes: estado, instituciones públicas y sociedad, que justifica los créditos, las donaciones, la asistencia técnica, las becas, las ayudas humanitarias de diverso origen. Desde enunciados y objetivos plausibles, mi impresión es que es relativamente poco lo que se logra con fondos de cooperación no reembolsable y quizá menos con la reembolsable, si el país no canaliza sus propios esfuerzos y asigna recursos -que siempre se dirá que son escasos- a procesos prioritarios, a aquellas realizaciones efectivas y sostenibles en beneficio común que pretendemos llamar desarrollo.

Frecuentemente sobredimensionamos la capacidad de incidencia de la cooperación. El sujeto de los logros y fracasos es el país y somos sus actores, aunque las formas de cooperación, sus medios y procedimientos pueden haber contribuido en parte a cambiar y otras a mantener ese estado de cosas, hasta por nuestra omisión a agravarlo. No hay una reflexión analítica seria en cooperantes y en entidades nacionales que no reconozca ese balance general, aunque suene demasiado duro y radical.

Cuál punto de referencia adoptar, qué faro orienta una posible medición que nos de nuevas luces? Desde qué marco ubicar deficiencias de cooperantes y cooperados para contrastar con la realidad y abrir algunas pistas de solución?

Me parece posible encontrar respuestas responsables y honestas sin ver todo negativo, pero a la vez sin ocultar que en muchos ámbitos hay lecciones desconcertantes. Desconcierto de arranque, porque estoy convencido de que seguimos desaprovechando y mal usando oportunidades y recursos que son y serán cada vez más escasos.

No se trata aquí de sumar y restar, de ver cuánto entró y cuanto salió. No es una contabilidad para informar a los “socios” y para ver cómo y cuándo captaremos más recursos a futuro. No creo que quepa en mi aproximación ese tipo de balance. Creo que debemos ver la cooperación más allá de una cartera de crédito o una bolsa de recursos bien o mal colocados o fuente a conocer para lograr una mayor participación. A veces he percibido desde varios lados, simplificando, que ese ha sido un enfoque prevaleciente.

No deslegitimo o niego la necesidad de nuestro país y sus actores, de acceder a más recursos. Ese ha sido un instrumento legítimo. También es legítimo que entidades de crédito, o hasta el mismo IEES (crédito interno?) busquen colocar su sobre liquidez en deudores garantizados, buenos pagadores y tener rentabilidad, sean estos gobierno central, gobiernos locales o población empobrecida del campo y la ciudad. Menos puedo cuestionar que entidades de cooperación busquen realizar metas de política a las que se han comprometido nacional e internacionalmente, por medio e intermedio de entidades de todo tipo. Para muchos, lograr ese apoyo momentáneo o sostenido es crucial, para otros una adicionalidad a la siempre mermada caja. Pero requerimos salir de tales parámetros. Volveremos sobre esto más adelante.

2. No ha habido hasta ahora una perspectiva mínimamente articulada, como estado, gobiernos y sociedad, para poder decir: si, la cooperación internacional ha cumplido su rol como ayuda al desarrollo; o, alternatively, no lo ha cumplido o lo ha hecho parcialmente, desde la perspectiva del país receptor. Tal “agenda” o plan de país quedó, si lo hubo, enterrado en los escombros de la crisis de fines del siglo XX e inicios de este. Desde entonces la coyuntura y el corto plazo, la destrucción institucional y la forma de disputa corporativa por los retazos (léase intereses particulares penetrando en todos los espacios de poder y asignación de oportunidades), sin intermediación posible y aceptable, anuló los esporádicos, transitorios y también titánicos esfuerzos de algunos y algunas, por articular una serie de propósitos, metas, caminos y estrategias hacia un horizonte común. Quizás solo una parte de los gobiernos seccionales y sus dignatarios se libran en parte de tal descalabro, gracias a que tienen algo más de estabilidad y permanencia y recursos frescos, relativamente garantizados, para invertir en su gente y sus necesidades. Sin embargo la suma de sus buenos resultados y de montón de esfuerzos locales requiere de condiciones, políticas y realizaciones necesariamente nacionales, para potenciarse y sostener el desarrollo.

Al carecer de tal marco, cualquier balance será marcado por un sesgo de mirada parcial y con parámetros diversos. La realidad es la misma pero será leída con distintos lentes porque no hay un referente común.

3. En el caso ecuatoriano no creo que podamos afirmar que asumimos como nuestros -en el sentido más amplio de país y sociedad- y en sus particularidades, aquellos acuerdos internacionales, y los compromisos resultantes de cumbres y conferencias ocurridas en los últimos 12 años, firmados y ratificados, y que en su momento fueron producto de aportes intelectuales y sociales múltiples, de luchas previas de actores y actrices sociales. En contrapartida, tales acuerdos marcaron en gran medida la “agenda” prioridades de la cooperación y quizá es desde allí que cabe situarse.

No somos la excepción de estados y sociedades que han dejado en letra muerta principios y acuerdos. Sin embargo, la otra cara de tal realidad es que entidades de cooperación no han sido del todo coherentes y consistentes en conducirse por esos rumbos, en el contexto global e internacional donde priman otros intereses y otras

prioridades. Diría que en general en ese ámbito, los acuerdos atinentes al Desarrollo Humano y Sostenible y a la mayor equidad entre personas y países han sido acogidos e impulsados parcial y fragmentariamente, mediados por un pragmatismo no siempre constructivo y nada ingenuo. Probablemente, dadas las tendencias de la globalización y las fuerzas a la cabeza de la misma, no tenían otra opción.

4. Desde qué perspectiva ubicarnos entonces para sacar determinadas conclusiones, lecciones y orientaciones a futuro?

4.1 Es sintomático (aunque no sorprendente) que los esfuerzos para contestar las preguntas tendientes a un balance, no hayan estado -de manera sistemática- concentrados en instancia oficial alguna. Expreso desde ya que no tendría suficiente alcance que tal rol lo cumpla el Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin embargo si es fundamental que INECI tenga un rol clave al respecto, participar de tal instancia y nutrirse de sus resultados. Reconocer que no ha estado en sus manos generar la orientación nacional que sirva de referencia para una interlocución diferente y con la complejidad requerida, no niega que INECI ha hecho un significativo esfuerzo de información sistematizada y de mayor involucramiento en procesos atinentes a la cooperación en los últimos años. Tomó el desafío de promover y facilitar la coordinación e intercambio entre los donantes, convocando a autoridades responsables en cada área, por medio de las 7 “mesas” sobre los campos de intervención temática en que está mayormente involucrada la agenda de los cooperantes con las entidades públicas.

4.2 El Consejo Asesor de Cooperación Internacional, parece que no logró aún ser institucionalizado y operar efectivamente. Más allá de limitaciones formales (que las hay), ha existido el bloqueo político y societal agravado, claro, por la inestabilidad generalizada de los últimos 15 años, lo que seguramente frenó intentos en esa línea y no hizo viable su relación con otros actores del poder público y no-público y la misma cooperación. Su rol más bien estratégico y de directrices generales, no debe confundirse con el de una instancia más bien técnica, pero con vínculo político, que logre integrar las piezas del rompecabezas. Quizá ese vacío se vaya llenando de manera sostenida y con los pasos necesarios, a partir de insumos como este Seminario y otros del PLANEX.

4.3 Otro ámbito a considerar es el de la relación conjunta cooperación bilateral y multilateral, donde ha faltado a su vez un enfoque coordinado, concertado o sistemático, que pudiera llevar a un balance compartido de su contribución al desarrollo, con una dimensión temporal suficiente para tener una mejor perspectiva, considerando, en especial el último decenio en Ecuador.

Se ha avanzado y mucho en mayor comunicación e intercambio, especialmente por efectos de la consolidación de la Unión Europea y una mayor iniciativa y la apertura de agencias bilaterales para coordinar con Naciones Unidas.- PNUD. Individualmente cada cooperación debe dar cuenta de sus acciones y resultados a sus mandantes y sociedades; se atiene a los Informes Nacionales en las conferencias de las partes; y, por lo general, mantienen mecanismos de retroalimentación con sus socios o contrapartes locales.

4.4 En algunos temas, el rol articulador y de seguimiento ha sido asignado al Sistema de Naciones Unidas y a los Organismos Financieros Internacionales. Los países miembros de ambos sistemas (muchos son parte de Directorios o miembros de instancias claves de decisión y consejería (incluyendo ONGs internacionales con ese estatus), incluyendo a los receptores, tienden crecientemente a confiar en la capacidad instalada y bagaje técnico de estas entidades. Los usan tanto para definir sus planes, como para tener un balance general o específico del estado de desarrollo de las naciones receptoras de cooperación, e incluso para ejecutar acciones por encargo.

4.5 Esta tendencia tiende a consolidarse a futuro, especialmente por el retiro o disminución de fuentes bilaterales, que optan por reemplazar su apoyo directo a países, con asignaciones a fuentes multilaterales, incluyendo la Comisión Europea; o por programas regionales intermediados por plataformas públicas o privado-públicas. Ese cambio ya se ha iniciado y afecta al portafolio y características de la AOD en el Ecuador.

4.6 De esa nueva realidad y decisiones obviamente externas y soberanas de los estados, quiero destacar que no ha habido capacidad de reacción oportuna, con el fin de identificar barreras, dificultades u oportunidades, así como para redefinir campos de relación o poder incidir diplomática y técnicamente. Tampoco se ha tomado en cuenta

suficientemente la opinión de otros sectores de la sociedad local o de los gestores de la cooperación respectiva sobre su pertinencia. Cuatro puntos adicionales que remarco a propósito de tal situación son:

- existen apreciaciones muy diversas sobre el rol y credibilidad de distintas instancias multilaterales y de sus ejecutorias, en distintos países y momentos;
- ha existido como un tácito conformismo a la inercia de los acontecimientos, que da mensajes contraproducente en las instancias internacionales;
- que los costos de transacción, tienden a elevarse por tal intermediación, aunque se justifican con frecuencia con la idea de evitar los costos de desvío-corrupción que han ocurrido en algunos ámbitos y momentos de gestión; y,
- que la adaptación a procesos y a realidades con ritmos y actores sociales tan distintos como en el Ecuador, no es muy compatible con los plazos prolongados que se toman entre formulación y puesta en marcha de programas grandes, donde la oportunidad, estabilidad y continuidad operativa y sostenibilidad tienden a ser significativamente afectadas. Hay ejemplos para evidenciar tal situación al menos en el caso ecuatoriano

4.7 Los temas de agenda social, asignación fiscal, gobernabilidad, construcción de derechos y esfuerzos de concertación han tenido significativo seguimiento. Los Informes sobre Desarrollo Humano, el impulso a algunos observatorios con sus reportes y otros documentos de análisis, dan cuenta de un gran esfuerzo para valorar resultados y avances. Sin embargo sus lecciones aprendidas requieren probablemente una mayor difusión entre actores claves y contrapartes. Por razones de manejo político, las reflexiones de muchos cooperantes sobre límites y restricciones en su accionar y en su entorno se manejan interna o selectivamente. Sus apreciaciones o recomendaciones se dirigen a una mayor coordinación y coherencia, a promover el diálogo entre partes y al fortalecimiento de instituciones, pero evitan emitir conclusiones que puedan llevar a redireccionar esfuerzos conjuntos de la cooperación.

Sin choques directos como en el pasado, se mantiene la percepción de que los organismos de crédito reembolsable manejan una condicionalidad mayor, que incluso se traduce en medidas de ajuste

no deseadas y con alta resistencia en la sociedad y sectores políticos.

4.8 No debe sorprendernos mucho que el esfuerzo más sistemático para hacer un balance hasta la fecha, haya venido de un espacio no-gubernamental. En particular, del Comité Ecuménico de Proyectos, con sus publicaciones y su Observatorio periódico.

Aquí puede señalarse un sesgo particular a su mirada. Es evidente su atención no sólo al mundo de las ONGs, sino al sentido y acciones de todos los actores de la Cooperación al Desarrollo: las entidades financieras y crediticias, las agencias multilaterales y bilaterales, las ONGs internacionales, las entidades y actores receptores, ejecutores y destinatarios, las entidades nacionales responsables. Sin descuidar esa dimensión -y esto es muy enriquecedor- hay un énfasis mayor en las “agendas” e intereses de actores no públicos (movimientos sociales, colectivos por derechos, foros y espacios de alguna manera excluidos o poco incidentes en el poder público, así como las ONGs y ciertos espacios con apoyo eclesiástico), diríamos que desde los actores con menos poder en la sociedad. También se ha dado una atención creciente al poder local-seccional y a los ámbitos descentralizados de gestión del desarrollo.

Estos ejes de preocupación han logrado “penetrar” e incluso cobrar relevancia en buena parte también de la agenda o ámbitos de cooperación de variadas fuentes, aunque no siempre como un enfoque integral. Sin embargo, su interacción, diálogo e incidencia con los ámbitos más públicos y amplios donde se define la relación de decisión con cooperación parecen aún insuficientes y esporádicos.

4.9 A lo anterior debo añadir que existe también un rol importante de la ciudadanía y representantes de diversos ámbitos sociales y políticos en los Estados donantes o contribuyentes para la Cooperación al Desarrollo. La exigencia de transparentar inversiones, cumplir con parámetros y normativas, con estándares sociales hacia la equidad, con principios democráticos y objetivos ambientales, no es tanto una imposición de los Gobiernos, estados y cultura institucional de buena parte de las entidades internacionales, especialmente bilaterales (como a veces tiende a verse), sino también resultado de presiones internas legítimamente construidas, que parten de una cultura social y política apropiada/adueñada de tales enfoques y principios. A su vez, la exigencia de rendimiento de cuentas, de

buen uso de recursos, de justificación de relevancia, de combate a la corrupción son también reglas generalmente asumidas.

4.10 Buena parte de las ONGs internacionales responden también a esta última perspectiva y condicionalidad. No sólo al recibir recursos directos de sus respectivos Estados y/o de sus ciudadanos como contribuyentes al presupuesto de ODA, sino también por el apoyo que captan de manera privada. Su rol tiende a ser cada vez más importante, en tanto se han convertido en intermediarios o instancias ejecutoras de una parte importante del presupuesto de cooperación de muchos países, especialmente en Europa, por medio de alianzas con pares de los países de la Unión Europea, como de los países receptores; o por medio de canales propios o asociados.

En este ámbito, los parámetros generalmente usados se centran más en los diversos Convenios Internacionales, sobre todo relativo a los derechos económicos y sociales, en derechos de segunda y tercera generación, en defensa de los grupos más vulnerables, o del ambiente y la conservación. Existe una cierta diferenciación entre entidades que definen su rol mas como ejecutoras de programas y proyectos desde su propio mandato e iniciativa, en parte “disputando” recursos y mercado laboral desde la asistencia técnica, consultoría y ejecución, sobre todo en países con débil institucionalidad y pocas capacidades construidas, pero también en América Latina y Ecuador. Mientras otras ponen el énfasis desde y hacia la sociedad civil y en temas de “agenda global”, de derechos humanos y “foros sociales”, incluso contestatarios o contra-hegemónicos y de resistencia a políticas de estado y a acciones del poder público que consideran excluyentes o atentatorias a sus principios y misiones institucionales.

4.11 El problema que quisiera señalar al respecto de estos dos últimos actores, en cuanto un balance de su rol en la cooperación al desarrollo, es que se conoce poco de sus propias evaluaciones o conclusiones para tener un panorama articulado de lo que consideran sus logros y por llamarlo de una manera, sus limitaciones.

Esto quizá se deba a que no creen prudente debilitar su agenda y a que actúan con acciones-proyectos más focalizados geográfica, social y temáticamente, con menos recursos y con incidencia sobre todo local o en “redes”, que en políticas públicas nacionales. Siendo su alcance más limitado, no deja de ser relevante en muchos

casos. Luego indicaré algunos aspectos importantes de lo que considero su contribución al desarrollo.

5. Qué pasa en otros ámbitos y a donde se dirigen sus miradas. Me han llamado la atención, en una breve revisión cuatro documentos, uno de los cuáles es muy decidor pero está aún en 2do.borrador (“sólo para uso oficial”), por lo que apenas extraeré algunas pistas muy decidoras.

5.1 La primera, es una muy reciente publicación del Departamento de Investigación del BID, que creo necesario traer a este foro (IDEAS, Volumen #8. Sep.-Dic.-2005). Se reseña allí los “Mensajes principales” de un reciente libro del BID y el centro Rockefeller titulado: *The Politics of Policies*, subtítulo: *Economic and Social Progress in Latin América.- 2006 Report*. Aclaro que sólo me baso en tal reseña. Aún así creo que merecerá de ustedes y otros actores académicos, profesionales y sociales una revisión crítica. Omito un juicio personal, pero sitúo el riesgo de ver la realidad con ese tipo de lentes, sin dejar de apreciar que hay una búsqueda metódica de explicaciones a significativos fracasos o debilidades en la institucionalidad democrática del Ecuador y otros países del continente. Probablemente será un libro de amplia difusión e influencia y por eso creo necesario aludir a sus mensajes. El Cuadro 1 compara aspectos claves de las políticas públicas desde 1980 en países de A.L. (leer) y luego se resumen los mensajes que a riesgo de cansarles, los enumero, sin incluir el texto explicativo subsiguiente y “sin comentarios”:

- Los procesos si importan
- Cuidado con las recetas de política prefabricadas
- Algunos rasgos claves de las políticas pueden ser tan importantes para lograr las metas de desarrollo como su contenido y orientación
- Los efectos de instituciones políticas en los procesos de formulación de las políticas sólo se pueden entender de manera sistémica
- Cuidado con las recetas de reforma política que ignoran el entorno institucional, el momento o el lugar de su adopción
- Las reformas de políticas o instituciones que tienen efectos importantes de realimentación en el proceso de formulación de políticas deben ser analizados cuidadosamente: (áreas como des-centralización, presupuestación o reformas de administración

pública, pueden tener efectos mas amplios y alterar la dinámica del proceso general)

- La capacidad de los actores políticos de cooperar en el tiempo es un factor determinante clave de la calidad de las políticas públicas: (múltiples actores que actúan en distintos momentos, su cooperación es clave para defender y sostener acuerdos)
- Es más factible tener procesos políticos eficaces y mejores políticas públicas cuando hay partidos institucionalizados y programáticos, con gran capacidad de de diseño de políticas y un poder judicial independiente y burocracias sólidas.
- La mayoría de estas virtudes institucionales no se consiguen de la noche a la mañana. Crearlas y conservarlas depende de los incentivos políticos de los actores políticos claves.
- El liderazgo, si es funcional, puede ser vital para la creación de instituciones

5.2 El segundo texto es el Informe al Secretario General de la ONU del Millennium Project (2005), dirigido por Jeffrey Sachs, cuyo cuadro 4 (pag. 45) resume el acápite #3 de dicho informe (páginas 44 a 66): "Invirtiendo para el Desarrollo.- Un plan práctico para conseguir los objetivos de Desarrollo del Milenio. Su lectura es una referencia obligada y actual creo que para todos.(lectura de cuadro #4 escasear). Mi comentario es que hay una especie de confesión de la forma en han cambiado las prioridades y agendas desde Río 92, a la Cumbre del Milenio, Conferencia de Jahannesburgo 2002, la reunión de Monterrey. Pero también una lectura muy crítica del rol de la cooperación.

No sólo que las prioridades mundiales se mueven hoy en campos diversos, como el económico-comercial, el tecnológico, o el de seguridad vs. el paradigma del desarrollo sostenible; sino que me atrevo a decir que las Agendas de Combate a la Pobreza o los ODM son como el mínimo aceptable, en medio de un paralelismo que tiende a condenar a unos al atraso y subordinación "tolerables", mientras otros son beneficiarios de un "progreso" cada vez mas excluyente y suicida, aunque envanecido de poder. Será que la realidad global se refleja en la nacional, o viceversa?

En el contexto de la globalización y de una nueva división internacional del trabajo, los aspectos de comercio y transferencia de recursos financieros (incluyendo deuda e inversiones), así como los temas de seguridad, gobernabilidad y gobernanza cobraron relevancia.

5.3 La tercera referencia es una publicación de la OECD (Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo) del 2001 titulada “Strategies for Sustainable Development”. En este caso mi lectura va ser un tanto bucólica. En su Recuadro 29 (Box 29.- pag. 70) se plantean las preguntas que aún podemos seguir haciendo acerca de estos actores que son las agencias de cooperación, en muchos casos sin contestaciones o respuestas satisfactorias.

5.4 Por último una final referencia a un borrador de evaluación de las operaciones del BID en Ecuador, cuyas conclusiones y recomendaciones no dejan mucho espacio a elucubraciones y que ejemplifica el “balance” muy poco positivo. Rescato también la casi sorprendente dureza y auto criticidad con que tal Evaluación del programa 1990 – 2002. Eso a mi juicio habla bien de su oficina de evaluación y es un ejercicio que aspiro sea ampliamente compartido y difundido.

A modo de conclusiones y sugerencias

Si se me permite, un alcance al balance de Carlos Arcos a la luz de la situación actual.

Las últimas referencia tiende a corroborar en esencia las reflexiones de Carlos Arcos en su capítulo final: “ONG y Cooperación: escenarios futuros”, en cuanto el contexto nacional. Qué podemos acotar al respecto?

- La tendencia de aumentar el volumen de nuevo endeudamiento externo como fuente de cooperación al desarrollo por parte del gobierno central, ya no es tan evidente, Hay limitantes y frenos internos, por su presión en la estructura presupuestaria y por intentos de racionalizar y ordenar en prioridades tal endeudamiento y el gasto público, con cierto énfasis al menos retórico en lo social y los ODM. Pero no hay duda que la cooperación bilateral no reembolsable tiende a disminuir, aunque encuentre otros canales regionales, multilaterales y no gubernamentales que merecerán un tratamiento más cercano.

- Una pregunta a hacernos es, si efectivamente la consecución de los Objetivos del Milenio es una agenda apropiada, en el sentido de apropiación, por los principales actores políticos, económicos y sociales del país; y eje de relaciones de la política de cooperación en este período? O se la ve como una agenda reducida, impuesta, o por último complementaria y subsidiaria a otros enfoques de política y programas que han venido operando. Aquí el diálogo público-civil debe restablecerse sin apresuramientos coyunturales.

- Por ejemplo, ya se demostró que no existieron condiciones de viabilidad política y diálogo social para establecer como política de estado una “Estrategia Nacional de Combate a la pobreza”, concertada entre sociedad civil, estado, economía y frente social incluídos, como camino para sacar adelante los ODM. Tampoco el “pacto fiscal” con propósito confluyente ha tenido eco. La disputa enconada y fragmentada por recursos también se traslada al escenario de la cooperación

- El riesgo está ahora en que existe gran liquidez en el sistema financiero de la banca multilateral de crédito, que tiende agresivamente a buscar nuevos clientes, como pasó en 1994. No hay duda que el tema de descentralización, gobiernos locales eficientes y mejor posicionados en el servicio público, con mayor capacidad financiera no preasignada, cuentan ahora con una ventaja comparativa para ser sujetos de crédito. Podrá ordenarse de alguna manera el camino para tal accesibilidad, de manera que no sea perversamente usado como telón de fondo para dispersar la agenda nacional y aumentar las presiones sobre el estado “garante”? Ejemplos muy cercanos están a la vista. Cómo debatir y solucionar este tema en diversos planos, para que no sea la “felicidad de ahora y la escasez y dogal de mañana”, sin afectar el no sólo legítimo, sino también positivo impulso y credibilidad que han tomado los bastantes Municipios y Gobiernos Provinciales? Este es un campo clave de definición de la política de cooperación nacional incluyente, que no puede esperar.

- Un punto ineludible también es el de las ONGs internacionales y nacionales, grandes y pequeñas. A la luz de la crisis de la

institucionalidad y desmantelamiento del Estado y sus servicios públicos, han proliferado las ONGs de todo tipo, color, tamaño y misión, con una agenda que aunque dispersa y desarticulada, compite en temas y por recursos en todos los ámbitos de la vida social. No se trata aquí de cuestionar el libre ejercicio de asociación y de auto-empleo que entrañan, tanto en los países de los que viene la AOD, como en los receptores. Coincido con aquella lectura de varios autores que no aceptan en las ONGs la representación genuina de una "sociedad civil". Es cierto también que han tendido a reemplazar o ser en parte funcionales intermediarios y canales de ejecución de la OAD y la ayuda privada o eclesial al desarrollo; o alternativamente portadores de intereses y posiciones muy definidas, a menudo contestarias. La F. Alternativa tenía un registro hasta el 2004 de más de 670 ONGs en Ecuador. Solamente la Comisión Europea registra un número de 114 de las cuales el INECI ha registrado alrededor de 80.

- Las preguntas son ¿se podrá encontrar un camino para qué todo o parte de ese esfuerzo y capacidad instalada se adscriba o participe activamente en una política de prioridades para el desarrollo?, o ¿si la lógica imperante de multiplicidad de acciones focalizadas contribuirá de mejor manera al logro de objetivos basados en el bien común?

- Entre los logros destacables de la acción de muchas ONGs están su capacidad de reconocer y recoger mejor las necesidades concretas de las gentes y lugares donde trabajan o que definen su misión; sus aportes metodológicos y prácticos para resolver problemas concretos en condiciones concretas, su mayor proximidad con los destinatarios y beneficiarios que obliga a una creciente transparencia y rendimiento de cuentas; su sustancial contribución, en este caso, a la elaboración y conquista de políticas públicas y normativa sobre los derechos humanos, equidad de género, derechos indígenas, de la niñez y la adolescencia, grupos vulnerables y ciertos derechos ambientales y de participación. Esto último habría sido imposible sin la existencia de fuerzas sociales y movimientos civiles que son la expresión de la sociedad civil propiamente dicha. Sin embargo tales aportes y logros no son generalizables y la acción local enfrenta siempre los lími-

tes de ausencias o bloqueos en el marco de políticas y acciones nacionales.

- Concluamos esta reflexión indicando que está presente una creciente disputa por recursos de cooperación, incluso crediticia, entre este enorme universo de entidades adscritas al término ONGs. Parece ser que la necesidad de alianzas o coaliciones y agrupamiento temático o geográfico se impone tanto al interior del país, como en nuevas modalidades de relacionamiento y asocio, coyuntural o permanente, con pares o similares de los países de los que provienen los fondos.

- En cuanto al INECI y al Consejo Asesor de Cooperación Internacional, deberá ser, necesariamente, más inclusivo en su composición y en su relacionamiento con la sociedad civil y el ámbito de las ONGs. Puede haber una política que atenue significativamente posturas y normas de corte centralizador y de control vertical, que pueden verse atentatorios a la sensibilidad de actores no públicos, e incluso para gobiernos locales. En lugar de tal perspectiva centralizadora, se tendería a lograr una mayor coordinación de esfuerzos y objetivos con tales actores. Son las funciones reguladoras y orientadoras, que recojan, coordinen o faciliten el encuentro de esfuerzos muy amplios gestados en ámbitos diversos, las que parecerían requerir refuerzo y sostén.

- Un componente del PLANEX en cuanto cooperación, necesariamente tiene que abordar la acción en los foros y espacios internacionales donde se toman las decisiones de manera sistemática y constante, como New York, Bruselas, Washington, etc.

- En general con respecto a todos los actores hace falta un diálogo más intenso para transparentar y debatir las lecciones aprendidas de todos los donantes y ejecutores. Las reflexiones sistemáticas, con aportes metodológicos, conceptuales y operativos, aunque sesgadas con frecuencia por el mandato y rol institucional, o por la línea de pensamiento predominante en las élites intelectuales que asisten a los decisores en la cooperación al desarrollo, deben ser ampliamente debatidas y consideradas para una retroalimentación de la política nacional de cooperación. Superar los

prejuicios de su origen y enfoque, pero no asumirlos a-críticamente (Banco Mundial, BID, ODI-DFID, OCDE) entre otros.

- Suscribo casi en su totalidad las reflexiones finales de Carlos Arcos (pàgs.123-128) de su Balance de una Década, aunque su énfasis está dado hacia y desde las organizaciones no gubernamentales, sus oportunidades, opciones de acción y relación con la ayuda al desarrollo y las autoridades del país, las dos preguntas que quedan en el tapete de la discusión son: ¿será posible construir esa agenda prioritaria en común en torno o los ODM u otras prioridades; y, si hay un camino para identificar en qué si y en qué no es aceptable y necesario el rédito internacional como inversión para el desarrollo y como parte de un esfuerzo nacional prolongado y concertado.

Evolución del impacto de la cooperación internacional: El sector del medio ambiente

Elizabeth Bravo
Acción Ecológica

Introducción

En agosto del 2002, al conmemorarse los 10 años de la Cumbre de la Tierra¹, los países del mundo se reunieron en la llamada Cumbre Mundial de Desarrollo Sustentable (CMDs) en Johannesburgo – África del Sur, para evaluar los avances y reafirmar los compromisos con el ambiente y el desarrollo sustentable.

En este encuentro se consolidó un nuevo modelo de cooperación internacional en el campo ambiental, a través de las llamadas asociaciones público –privadas (PPP por sus siglas en inglés)². A través de las éstas, un porcentaje importante de los fondos de la cooperación internacional se destinarán a este tipo de asociaciones. Esta iniciativa fue una de los tres resultados concretos de la Cumbre, junto con la declaración política de la Cumbre y el Plan de Acción para el desarrollo sustentable.

Por otro lado, se realizaron planes de acción concretos para las distintas regiones del “mundo en desarrollo”, siendo el resultado más concreto el Plan de Acción para el África (NEPAD)³. Esta fue una forma de debilitar el multilateralismo, al promover que cada región negocie los fondos de la cooperación internacional por separado.

El Plan de Implementación de la Cumbre de Desarrollo Sostenible, lejos de ser un instrumento de acción para resolver los problemas económicos, sociales y ambientales que se presentan en la humanidad diez años después de Río, constituyen un mecanismo para instrumentalizar la globalización en el siglo XXI.

¹ Que tuvo lugar en Río de Janeiro en 1992, donde se adoptó el Convenio Marco de Cambio Climático, el Convenio sobre Diversidad Biológica, la Declaración de Río, Declaración de Principios sobre Bosques y la Agenda XXI.

² PPP Public Private Partnerships

³ NEPAD New Partnership for Africa Development

A través del Plan de Acción adoptado, se hace un llamado a los países para que cumplan con los compromisos adquiridos en declaración de Doha (declaración redactada durante la IV Cumbre Ministerial de la OMC), especialmente, en términos de acceso a los mercados, para las exportaciones de productos de interés para los países en desarrollo, en particular de los países menos desarrollados. En esta Cumbre queda establecido que el desarrollo sustentable puede ser alcanzado en los países del llamado “Tercer Mundo” a través de poner en el mercado mundial mayor cantidad de productos de exportación, posiblemente en detrimento de la soberanía alimentaria interna y del deterioro del medio ambiente local.

El Plan de Acción llama a los países a complementar y apoyar la Declaración Ministerial de Doha y el Consenso de Monterrey mediante la adopción de acciones a nivel nacional, regional e internacional, incluyendo asociaciones público-privada, para potenciar los beneficios de la liberalización del comercio en todos los niveles para:

- a)** Establecer y fortalecer los acuerdos existentes de comercio y cooperación, de acuerdo con los sistemas multilaterales de comercio, con una visión de lograr el desarrollo sustentable;
- b)** Apoyar iniciativas voluntarias basadas en el mercado, compatibles con la OMC para la creación y expansión de mercados nacionales e internacionales para bienes y servicios ambientales amigables con el medio ambiente, incluyendo productos orgánicos que maximicen los beneficios ambientales y de desarrollo a través del fortalecimiento de capacidades y la asistencia técnica a países en desarrollo.

El ámbito del Plan de Acción, cubre no sólo la apertura de mercados y la liberalización económica, sino que asegura el control de los recursos del Tercer Mundo como nunca antes en la historia, porque el desarrollo tecnológico permite hoy controlar aspectos de la vida que antes no eran controlables, como son los genes (a través de la biotecnología) los átomos (a través de la nanotecnología), etc. Y los recursos son extraídos con nuevas tecnologías, más eficientes y devastadoras y los recursos salen rápidamente a través de transporte masivo multi-modal⁴⁵.

⁴ Plan de Acción (Parf. 20.b).

⁵ Los programas del IIRSA estarían facilitando esta extracción rápida de recursos.

Para cumplir el Plan de Acción, se establecen las asociaciones público privadas (PPP).

Las Asociaciones Público - Privadas

De acuerdo a este esquema, los Estados actúan como intermediarios para que las empresas transnacionales sean las que cumplan con los objetivos trazados en el Plan de Acción, a través de Asociaciones Público - Privadas o Partnerships (PPP).

A través de los PPP, se incrementa aun más la tendencia de dismantelar a los Estados de los países del “Tercer Mundo”, pues a través de las empresas transnacionales se cubrirían los servicios dados por los Estados. Estas podrán intervenir en todos los países, imponer sus agendas, abrir mercados a nombre del combate a la pobreza y el deterioro ambiental, y evadir cualquier traba o control a sus actividades. El Plan de Acción le confiere a la industria privada hasta la capacidad de intervenir, a través de las asociaciones en la elaboración de leyes y normas⁶.

A través de los PPP, se abrirán una puerta para la privatización de ciertos sectores estratégicos incluido en el agua, la electricidad, salud y ambiente; y un nuevo mercado para las empresas transnacionales: los pobres del mundo.

La gente de los países empobrecidos pasan, de ser usuarios de los servicios dados por los Estados a clientes de las empresas. Esos servicios son parte de los derechos económicos, sociales y culturales, reconocidos por las Constituciones de los países y por varios acuerdos internacionales. Los PPP son una forma de subsidio que reciben las empresas de sus gobiernos, lo que les permite ingresar a un mercado que antes no era de su interés.

Algunas organizaciones internacionales como la OMS han estado trabajando en PPP desde hace algunos años en el campo de la salud⁷. De igual manera, uno de los objetivos de desarrollo de la ONU Milenio, es fomentar una asociación mundial para el desarrollo, bajo los principios de un sistema financiero y comercial abierto. Esta asociación mundial incluye de manera específica a la empresa privada.

⁶ Por ejemplo en el sector forestal. Plan de Acción (Parf. 43f, y agua Parf. 25g).

⁷ Ver por ejemplo el trabajo hecho en el descubrimiento de fármacos para enfermedades poco estudiadas. Solomon Nwaka and Robert G. Ridley, 2003.

⁸ www.OMS/20/7C/20Alianzas/20publicoprivadas.webarchive

Estas asociaciones podrían reemplazar los acuerdos y compromisos multilaterales ya establecidos en el derecho internacional, por acuerdos bilaterales entre gobiernos, de tipo clientelar. El país receptor de la “ayuda”, pasará a depender políticamente del país que aporta con ella.

Durante la Cumbre, el Secretario General de las Naciones Unidas pidió a los gobiernos que su trabajo de implementación se centre en los siguientes temas: agua, energía, salud, agricultura y biodiversidad (WEHAB por sus siglas en inglés).

En este contexto, y para cubrir el tema de la biodiversidad, aparece formalmente la figura de servicios ambientales. Este será este uno de los campos en donde se proponga la intervención de las empresas, siempre bajo el paraguas del “desarrollo sustentable”. Otro tema importante a ser tratado en este contexto es el manejo de las áreas protegidas.

Asociaciones Público - Privadas en el tema de Servicios Ambientales

¿Hay alguna definición de servicios ambientales?. Aunque la Declaración Ministerial de Doha pide a los gobiernos que inicien las negociaciones para la reducción, y si es apropiado, la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias sobre bienes y servicios ambientales⁹, la OMC no ha definido que son los servicios ambientales. Para algunos países son servicios relacionados con obras sanitarias, descontaminación ambiental, etc. Para otros, son los servicios que provienen de las funciones de la naturaleza.

De acuerdo a esta última percepción, la fotosíntesis realizada por las plantas, la capacidad de retención de agua de los bosques y páramos, los principios activos producidos por las plantas como mecanismos de defensa contra sus enemigos naturales, son todos “servicios ambientales”. Por otro lado, el “pago de servicios ambientales” obligará a las poblaciones que han utilizado la naturaleza de manera tradicional, a pagar por estos servicios, o de lo contrario, serán excluidas de su uso. Como la lógica de la venta de un servicio es obtener beneficios económicos, en la venta de servicios ambientales no primarán consideraciones ambientales o sociales.

Al momento están registrados en el sitio web del Consejo de Desarrollo Sustentable más de 300 asociaciones público – privadas, varias de ellas tienen relación con la venta de servicios ambientales.

⁹ Doha WTO Ministerial 2001: Ministerial Declaration. WT/MIN(01). 20 Noviembre 2001. Párrafo 31.iii

Un ejemplo es la Iniciativa de Biocomercio Andina, en la que participan la CAN (Comunidad Andina), CAF (Corporación Andina de Fomento), UNCTAD, los gobiernos de los países, corporaciones de promoción de las exportaciones, ONG, empresas privadas, etc. Entre sus objetivos se incluye apoyar el establecimiento de un ambiente adecuado para el desarrollo de productos y servicios de la biodiversidad. En otras palabras, poner en el mercado a la biodiversidad y sus funciones.

El Fondo para ecosistemas críticos es un PPP impulsado por Conservación Internacional que funciona con fondos del GEF, el gobierno de Japón, el Banco Mundial, la Fundación Mac Arthur entre otros, para impulsar un trabajo de erradicación de la pobreza a través del manejo sustentable de los recursos ambientales (donde los servicios ambientales son un ingrediente importante). El proyecto funcionará en Bolivia, Sierra Leone, Liberia, Costa de Marfil, Ecuador, Madagascar, Armenia, Africa del Sur, Kenia, Namibia, Guinea, Azerbaijan, Ghana, Rusia, Indonesia, Costa Rica, Panamá, Georgia, Togo, Brasil, Perú, China, Las Filipinas, Irán, Colombia, Nicaragua. A través de este proyecto, las socias del PPP podrán controlar territorios estratégicos y su biodiversidad.

Hay un PPP sobre ecoagricultura para promover ciencia, políticas y prácticas para mejorar el uso de la tierra con el fin de incrementar la producción de alimentos, reducir la pobreza rural, conservar la biodiversidad y promover los servicios ambientales. Participan de esta asociación instituciones como Monsanto¹⁰, CropLife¹¹, junto con las organizaciones de investigación agrícola del sistema CGIAR¹². Con estos socios, nos preguntamos si esta asociación no servirá para promover el uso de transgénicos en la agricultura en los países donde va a ser aplicado.

El Convenio de Biodiversidad y los Servicios Ambientales

Desde su adopción en 1992, el Convenio sobre Diversidad Biológica (CBD) se ha ido constituyendo poco a poco en un mecanismo para poner en el mercado los tres elementos que conforman la biodiversidad, de acuerdo a la definición del Convenio: los genes, las especies y los ecosistemas.

¹⁰ Empresa que controla el 90% de semillas transgénicas en el mundo.

¹¹ ONG creada por las principales empresas biotecnológicas del mundo, incluida la propia Monsanto

¹² CGIAR Centros Internacionales de Investigación de Agricultura de la FAO

En los distintos documentos de implementación del CBD se dice que es imposible alcanzar la conservación, el uso sustentable de la biodiversidad y la repartición equitativa de los beneficios que se desprendan de su uso (que son los tres objetivos del CBD), si no se crea un marco adecuado e innovador que incluya incentivos económicos.

Por ejemplo, en la porción ministerial de la VI Conferencia de las Partes del Convenio de Biodiversidad (COP VI), en abril de 2003, se elaboró una declaración, cuyo punto 11 dice:

“Nosotros resolvemos desarrollar e implementar mecanismos efectivos e innovadores que garanticen la repartición equitativa de beneficios del uso de los recursos genéticos, incluyendo la valoración y retribución económica global por los servicios ambientales, reconociendo que los índices de destrucción de la diversidad biológica se mantendrá alta, a menos que la gente y sus países quienes son los custodios de esta biodiversidad, se beneficien de esta riqueza”.

En COP VII llevada a cabo en Kuala Lumpur - Malasia en febrero del 2004, se reitera la necesidad de proteger la biodiversidad a través de mecanismos de mercado, y se da más pasos para subordinar el Convenio de Biodiversidad a la OMC. Por ejemplo, las discusiones hechas sobre el llamado “Enfoque ecosistémico” tiene como objetivo poner en operación los tres objetivos del Convenio de Biodiversidad, a través de mecanismos de mercado, tales como:

- Reducir las distorsiones de mercado que afectan adversamente a la biodiversidad
- Promover incentivos para el uso y conservación de la biodiversidad
- Internalizar los costos y los beneficios en el ecosistema hasta donde sea posible.

Por otro lado se propone una valoración de bienes y servicios de los ecosistemas y su posterior venta.

Las negociaciones sobre el enfoque ecosistémico han servido de base para la negociación de varios otros temas tratados en el CBD, por ejemplo, el plan de acción sobre áreas protegidas.

A través del siglo XX el número de áreas protegidas aumentó constantemente. El concepto de áreas protegidas evolucionó desde los parques nacionales y reservas naturales estrictas donde no se per-

mita la presencia humana, sobre todo para proteger la “vida silvestre”, a áreas donde la administración puede estar en manos privadas (por ejemplo de organizaciones internacionales de conservación y la industria) para asegurar la conservación y uso sustentable de las especies, las funciones del hábitat y ecosistemas y sus servicios.

En el plan de trabajo sobre áreas protegidas, negociado en la VII Conferencia de las Partes del Convenio sobre Biodiversidad en Kuala Lumpur, se reconoce ampliamente la venta de servicios ambientales como un mecanismo de financiamiento de las áreas protegidas. En esta reunión además se avaliza la presencia de organizaciones internacionales de conservación como actores claves para la implementación de la agenda de trabajo sobre áreas protegidas, con la participación de la empresa privada¹³.

En esa conferencia, se crea un consorcio que está compuesto por las organizaciones conservacionistas internacionales BirdLife, Conservation International (CI), Flora & Fauna International (F&FI), The Nature Conservancy (TNC), Wildlife Conservation Society (WCS), WWF y el World Resources Institute (WRI).

Para estas organizaciones, las áreas protegidas son la piedra angular de la conservación, a pesar de que la conservación vía áreas protegidas ha demostrado ser ineficiente y de que existe abundante información sobre cómo la creación de áreas protegidas en muchos casos ha sido hecha violando de los derechos de las poblaciones locales, que han ocupado estos territorios conservados por cientos de años¹⁴.

Estas ONG se han comprometido a apoyar a los países y otros socios a hacer evaluaciones técnicas sobre las mayores amenazas a las áreas protegidas y mitigar sus impactos. En el plan de trabajo de áreas protegidas del CBD se propone que estas ONGs colaboren en establecer áreas protegidas no tradicionales, incluyendo áreas protegidas privadas, corredores biológicos y otorgar concesiones dentro de las áreas estatales.

En el currículo de estas organizaciones vemos que varias de ellas conforman parte de la Iniciativa para Energía y Biodiversidad (EBI).

¹³ Como es la presencia de la petrolera Shell en el complejo de conservación Gamba en Gabón, a través de la Shell Foundation en partnership con The Smithsonian Institute.

¹⁴ Ver Colchester, 2003. Naturaleza cercada. Pueblos indígenas, áreas protegidas y conservación de la biodiversidad. WRM. Uruguay.

EBI es un *partnership* entre empresas petroleras y ONGs conservacionistas, cuyo principal objetivo es mejorar la imagen de las empresas. El propio documento de EBI sostiene que muchas empresas han empezado a integrar el componente de biodiversidad en su negocio, bajo consideraciones prácticas, pues en un negocio tan competitivo como es el mercado energético, el usar criterios de biodiversidad les permitirá mejorar la imagen de la empresa, y acceder a ciertos recursos a nivel de proyecto, incluyendo tierra, capital y concesiones hidrocarburíferas. Un comportamiento pobre en términos de biodiversidad, podría erosionar la imagen de la empresa. No se plantea la necesidad de desarrollar otras fuentes de energía, pues a menos que esto suceda, ni la biodiversidad, junto con los pueblos que la sustentan, ni el Planeta podrán sobrevivir, por la contribución del creciente uso de combustibles fósiles en el calentamiento global.

Sin embargo, las ONG miembros del consorcio identifican como una de las mayores amenazas a las áreas protegidas los impactos del cambio climático, ignorando que entre sus socias de EBI se encuentran las principales causantes del cambio climático, como son las petroleras BP, Shell, y Chevron Texaco¹⁵.

Estas ONG internacionales manejan fondos muchos mas grandes que los propios ministerios del ambiente en los países que trabajan. Controlan de manera conjunta aproximadamente mil millones de dólares por año para acciones de conservación en 120 países. Acceden a fondos que antes estaban destinados para los Estados.

El documento presentado en la COP VII incluye el ejemplo específico de un *partnership* en el Ecuador, entre el Ministerio del Ambiente, 5 ONG internacionales miembros del consorcio¹⁶ y 3 ONG nacionales para implementar un plan de acción sobre áreas protegidas, que nunca ha sido discutido por las poblaciones locales ni la sociedad en general.

Estas organizaciones han firmado un Memorando de Entendimiento para implantar un Plan de Acción en Áreas Protegidas. Entre sus objetivos incluye buscar la sustentabilidad financiera de las áreas protegidas.

¹⁵ Estas constituyen la primera, tercera y cuarta empresas petroleras más grandes del mundo respectivamente. Su tamaño está directamente relacionado con su contribución a la emisión de CO₂

¹⁶ TNC, Conservación Internacional, WWF, Wildlife Conservation Society, Flora and Fauna Internacional y Birdlife.

En un estudio reciente sobre el tema proponen:

“Diversificar las fuentes de ingresos de autogestión, aprovechando mecanismos como los pagos por servicios ambientales, por infraestructura instalada en las áreas protegidas, etc. Para esto, se necesita fortalecer la institucionalidad del Sistema y promover un marco jurídico favorable no solo para permitir el pago, sino también para permitir que éste se quede dentro del Sistema y no sea desviado a otros sectores. En este sentido, es necesario fortalecer mecanismos jurídicos que amplíen las opciones existentes y considerar la inclusión de nuevas figuras necesarias para la sostenibilidad financiera del Sistema”¹⁷ (Ministerio del Ambiente, 2005).

Varias organizaciones que impulsan la aplicación de la economía de mercado en la conservación de la biodiversidad, impulsaron la aprobación de una propuesta de ley sobre biodiversidad en el Congreso, para crear el marco jurídico que necesitan.

El Proyecto de Ley de Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad

Esta propuesta continúa con la tendencia de privatizar la biodiversidad. Este proyecto de ley al momento se halla suspendido, debido a petición expresa de la Confederación de Pueblos Indígenas del Ecuador – CONAIE.

Desde distintas entradas, pretende la privatización de la biodiversidad y sus componente: los genes, las especies y los ecosistemas, pues introduce el lenguaje del mercado a lo largo de la propuesta.

Un propósito es despojar a los pueblos indígenas, afroecuatorianas y otras comunidades locales de sus tierras, especialmente si estas están ubicadas en áreas protegidas, zonas de alta biodiversidad, en nacientes de agua (por ejemplo en páramos), para que estas sean controladas por la empresa privada o por ONG de conservación. La propuesta de ley prevé el uso de la fuerza pública para llevar a cabo estos objetivos¹⁸.

¹⁷ Por ejemplo, la celebración de Convenios para el pago por la utilización de las áreas para ubicación de infraestructura y el desarrollo de proyectos, como por ejemplo: el convenio con AGIP y otras empresas petroleras.

¹⁸ Artículos 101 y 109. Proyecto de Ley

Los artículos 22 y 30 del proyecto de Ley, prevén la privatización de facto de las áreas protegidas, por medio de incluir al sector privado en la planificación, coordinación, control y evaluación de las mismas; así como constituir derechos de uso y manejo sustentable (por ejemplo concesiones para el uso de servicios ambientales). Para ello establecerá contratos de concesión, delegación y otros.

El Ministerio del Ambiente podrá otorgar derechos de uso, aún en áreas que son asentamientos tradicionales de los pueblos indígenas. Esta es una forma de limitar el derecho de uso de sus tierras ancestrales y de poder mantener sus formas tradicionales de sobrevivencia, derecho reconocido en la Constitución política del Ecuador.

Por otro lado, permite la construcción de obras de infraestructura si se decide que la obra es de interés nacional, lo que es incompatible con los objetivos de la conservación¹⁹.

Pero, si una comunidad asentada ancestralmente en un área protegida no cumple con el plan de manejo ambiental (que ha sido elaborado por un tercero), puede perder sus derechos sobre la tierra²⁰.

Esta propuesta de ley se complementa con iniciativas como la iniciativa para la identificación de Áreas Prioritarias de Conservación de Cinco Ecorregiones en América Latina²¹. Ellos identifican criterios para establecer nuevas áreas protegidas, tomando en cuenta factores tales como la diversidad, el endemismo, estado de conservación, sensibilidad, el rol ecológico de la flora y de la fauna, sin tomar en cuenta las poblaciones humanas que habitan esas zonas, aun cuando estas corren peligro de ser desplazadas de la zona, si es que estas no cumplen con los planes de manejo elaborados, generalmente por consultores externos.

Los Servicios Ambientales en el Proyecto de Ley

El proyecto de Ley crea la figura de “servicios ambientales”. Con la inclusión de bienes y servicios se está abriendo la posibilidad de que el agua, sus fuentes de retención, como los páramos y varias áreas naturales protegidas, puedan privatizarse a través de un sistema de titularización, pago y valoración que se establezca para este fin.

¹⁹ Artículo 24. Proyecto de Ley.

²⁰ Artículo 32. Proyecto de Ley.

²¹ Identificación de Áreas Prioritarias de Conservación de Cinco Ecorregiones en América Latina. UN, UNEP, GEF, TNC

La propuesta de Ley establece que el Ministerio del Ambiente puede dar concesiones para el “derecho de uso de los servicios ambientales” dentro de las áreas protegidas²². Las comunidades que viven en las áreas, ya tienen una gran cantidad de restricciones dentro de las áreas. Si se entrega el derecho del uso a una empresa (pública, privada o mixta), ¿qué les queda a las comunidades? Estas ya no podrán usar libremente el agua, el suelo, la vegetación, que estará concesionada a una empresa. Esta es una violación a los derechos colectivos reconocidos en la Constitución, especialmente el Art. 84.4. que establece el derecho a decidir sobre el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras y territorios.

En alguna parte de la ley dice que se declarará áreas protegidas, todas las zonas que se encuentren sobre los 4000 msnm²³ (que son zonas de páramo habitadas mayoritariamente por pueblos indígenas) y como en otras áreas protegidas, se podrá concesionar el derecho de uso para la explotación de servicios ambientales. En este caso, el agua o sus nacientes.

Corredores Biológicos y Ecorregiones

Esta ley forma parte de un plan que va más allá de los límites del país, pues a través de figuras tales como los corredores biológicos, se pretende controlar grandes espacios territoriales, que incluyen más de dos países, y que estarán bajo el tutelaje de ONG internacionales de conservación. La propuesta de los corredores biológicos o ecorregiones es apoyada y financiada por muchas organizaciones internacionales.

Con su pequeño tamaño, en el Ecuador hay 9 iniciativas relacionadas con corredores biológicos²⁴. A través de los corredores biológicos y zonas de amortiguamiento, se pretenden controlar grandes territorios, en zonas con importancia desde el punto de vista de la biodiversidad.

El corredor del Chocó que va desde el Norte de Colombia hasta el Norte de Perú, y que cubre zonas de más de 60.000 kilómetros cuadrados, atraviesa numerosas zonas de vida que van desde la

²² Art. 30. Proyecto de Ley

²³ Cuarta Disposición General. Proyecto de Ley

²⁴ En contraste con 7 en Argentina, 3 en Bolivia, 8 en Venezuela, 3 en Chile, 3 en Paraguay. (CBD Technical Series No. 23).

zona costera hasta Los Andes. Está enmarcado en un programa llamado “Critical Ecosystem Partnership Fund (CEPF)”, que es un *partnership* entre Conservación Internacional, GEF, el Gobierno de Japón, la Fundación McArthur y el Banco Mundial. En el caso del Ecuador hay otros donantes como el Banco Interamericano de Desarrollo.

Se propone un sistema de manejo descentralizado a través de gobiernos locales ¿Quién tendrá el control completo de este gigante corredor?

El corredor Nor Andino incluye la zona andina de Venezuela, Colombia, Ecuador y Perú. Ahí las organizaciones de conservación han establecido sus prioridades de conservación, pasando por alto la presencia de comunidades indígenas y locales²⁵. Su intención es crear por lo menos un millón de Ha de áreas forestales protegidas en Venezuela, Colombia, Ecuador y Perú; establecer al menos 3 sitios Ramsar que cubran una extensión de 500.000 Ha en los páramos (poblado mayoritariamente por poblaciones indígenas).

Hay corredores más pequeños, pero de gran importancia estratégica como la Bioreserva de El Cónдор, financiada por el USAID a través de la ONG conservacionista estadounidense TNC. Incluye las siguientes áreas protegidas: Cayambe, Antisana, Cotopaxi y Los Llanganates. El propósito de esta bioreserva es el control del agua, para dotar de agua a Quito, (bajo la figura de servicios ambientales²⁶), pero para ello es necesario excluir de las reservas a las comunidades indígenas, o limitar su acceso al agua.

La propuesta de ley perfecciona la normativa para institucionalizar las llamadas “servidumbres ecológicas”, concepto creado a propósito de la conservación privada como incentivo para las actividades conservacionistas. En este sentido se ha visto que el funcionamiento básico de la “conservación privada” se basa en levantar fondos de la cooperación internacional, o de donantes individuales. No es raro ver que hay fondos destinados específicamente a la compra de tierras, en alarmante cantidad de casos, de habitantes campesinos, afroecuatorianos o indígenas²⁷.

Varios postulados de la propuesta de ley coincide con la opinión del Banco Mundial expresada en su estrategia de asistencia al Ecuador (CAS año 2003), donde dice que a pesar de la rica biodiver-

²⁵ En un mapa de la ecorregión elaborado por WWF no hay poblaciones indígenas en los Andes Ecuatorianos.

²⁶ Ver USAID 2005. USAID's Biodiversity Conservation Programs FY 2004. Pág. 72

²⁷ Ver una revisión del tema en Alerta Verde No. 127. Conservación de la biodiversidad ... ¿para quién?. Nuevas propuestas para la conquista del espacio geográfico. Acción Ecológica. 2003.

sidad existente en el país, “no ha sabido aprovechar su potencialidad”²⁸. Para el Banco Mundial esto significa transformar la biodiversidad en una mercancía. El Banco urge al Ecuador adoptar una legislación que le permita explotar esa potencialidad.

Presiones para la aprobación del Proyecto de Ley

En enero 15 del 2004 en la oficina de The Nature Conservancy en Quito, se convoca a una reunión de los socios locales de esta organización, al USAID y a un representante de la embajada de Estados Unidos en este país, para plantear una estrategia de cabildeo a alto nivel, donde se designan los roles y tareas, con el fin de presionar a los miembros del Congreso Nacional para la aprobación en segundo debate de la Ley de Biodiversidad. Se definen dos escenarios, dentro de los cuáles se deberían aplicar distintas estrategias, tales como trabajar con los miembros de la Comisión de Medio Ambiente del Congreso Nacional para la aprobación del Informe de la comisión y, una vez aprobado el informe, revisar el contenido del informe con los miembros del Grupo de Trabajo y demás interesados y realizar las correcciones pertinentes, de ser necesario.

Además se acordó hacer un cabildeo intenso con los bloques de partidos políticos para la aprobación de la ley en el plenario (realizar almuerzos/talleres con los bloques, enfatizando la importancia de la biodiversidad en el Ecuador, entre otros). Si luego de aprobarse el informe, los miembros del Congreso Nacional se muestran reacios a aprobar la ley, o se empantana la discusión en el pleno, se buscaría entonces realizar una campaña masiva, intensa y de corta duración a través de los distintos medios de comunicación: radio, televisión y prensa.

Por esos días la entonces embajadora de Estados Unidos en el Ecuador explicaba en los medios masivos de comunicación que el Tratado de Libre Comercio no se relacionaba sólo con exportar productos, sino que era necesario que el Ecuador haga varios cambios en su legislación, incluyendo la adopción de la ley de biodiversidad.

El proyecto “Iniciativa de Conservación de la Cuenca Amazónica”

Esta es una iniciativa lanzada por la USAID en el año 2005. A través de esta iniciativa se espera trabajar siguiendo los mismos

²⁸ Banco Mundial 2003. Informe 25817 EC

objetivos que estuvieron plasmados en el mencionado proyecto de ley de biodiversidad.

Por ejemplo, en su documento conceptual se habla de promover mecanismos financieros para la conservación, como es la venta de servicios ambientales, el estimular la conservación privada, la creación de corredores ecológicos internacionales, y las iniciativas público privadas para la conservación de la biodiversidad.

El documento identifica los principales desafíos y oportunidades para la conservación de la Amazonía. Es muy interesante que al identificar las amenazas a los ecosistemas no se incluye ni la extracción petrolera ni minera, a pesar de ser estas las principales causas de destrucción ambiental y contaminación en la Cuenca.

Entre las oportunidades incluye el valor que tiene esta cuenca hidrográfica como reservorio de agua (la misma que podría ser privatizada a través de la venta de servicios ambientales). El documento dice:

“El Amazonas constituye el sistema fluvial más grande del mundo en términos de caudal de agua y el secuestro de carbono; los ecosistemas de la Cuenca son de vital importancia para regular el clima regional y mundial. Los bosques y las aguas del Amazonas proporcionan bienes y servicios ambientales de incalculable valor”²⁹

El su documento conceptual sostiene que inversiones de USAID en lo que se refiere a la conservación de la biodiversidad se han concentrado en:

- La administración de áreas y bosques protegidos, incluida la lucha contra la explotación forestal ilegal. Esto, mientras empresas estadounidenses impactan negativamente en áreas protegidas. Tal es el caso de Occidental Petroleum que afecta las siguientes áreas protegidas: Reserva Biológica Limoncocha, Bosque Protector Pañacocha, zonas de amortiguamiento de la Reserva Cuyabeno y Parque Nacional Yasuní.
- El desarrollo de mercados para bienes y servicios ambientales, que es uno de los puntos centrales de la propuesta de Ley mencionada antes.

²⁹ ICCA. Pág. 2

- El desarrollo de la capacidad dentro de las comunidades indígenas y de otros actores de la conservación. En un informe de su trabajo en el campo de la biodiversidad, la USAID incluye sus actividades con el pueblo Huaorani. Ahí asegura que la USAID ha apoyado a comunidades Huaorani a ejercer un mayor control sobre su territorio³¹. Sin embargo lo que en realidad vemos es que la organización del pueblo Huaorani – ONHAE, ha estado completamente dominada por las empresas petroleras y las comunidades enfrentan serios conflictos sociales, económicos y culturales por la presencia de las compañías hidrocarburoferas en su territorio³¹.

A través de ésta y otras iniciativas, la USAID se arroga el derecho de administrar la biodiversidad de importancia mundial. Su documento conceptual dice textualmente:

“La ICCA³² constituirá la segunda de una serie de iniciativas que tienen como fin abordar la responsabilidad compartida de los Estados Unidos para la administración de la biodiversidad de importancia mundial. A través de estas iniciativas, USAID y otros organismos del gobierno estadounidense trabajan en colaboración con otros gobiernos regionales, organizaciones no gubernamentales y entidades del sector privado en sus esfuerzos para hacer frente a los enormes desafíos que presenta la conservación en zonas críticas del mundo”³³

Conclusiones

- Podemos ver luego de esta revisión, las fuertes presiones que existe, tanto a nivel internacional como nacional, para privatizar la biodiversidad.
- Para alcanzar este propósito participan ONG locales, empresas, organizaciones del sistema de Naciones Unidas, el Banco Mundial y la cooperación internacional. Esta última proveniente especialmente de aquellos países que tienen un interés particular en la biodiversidad del Ecuador.

³⁰ Ver USAID's Biodiversity Conservation Program, FY 2004. pág. 71

³¹ Ver Rivas y Lara 2001. Para revisión reciente de la problemática petrolera en el Parque Nacional Yasuní y Territorio Huaorani ver Oilwatch, 2006.

³² ICCA: Iniciativa de Conservación de la Cuenca Amazónica

³³ ICCA. Página 1.

- Hemos visto además como la cooperación internacional actúa para beneficiar a sus propias empresas, a través de las asociaciones público – privadas.
- Recordemos que el Ecuador es un país megadiverso y que debido a razones de tipo geográfico, geológico y ecológico es considerado como el país con la mayor densidad de biodiversidad por unidad de área en el mundo. Esto hace que sea el paraíso de aquellas organizaciones que tienen algún tipo de interés en la biodiversidad.
- Con su pequeño tamaño, el Ecuador fue el cuarto receptor de fondos por parte de la USAID en su programa de biodiversidad en el año 2004, superado solo por Indonesia, Brasil y Madagascar. Y hay muchos otros fondos que llegan al país destinados a la biodiversidad. Sin embargo, la destrucción y degradación de los ecosistemas continúa, hay más especies en peligro, y muchas áreas protegidas existen solo en el papel. Y se sigue promocionado con entusiasmo la venta de servicios ambientales y otras formas de privatización de la vida como el único mecanismo de conservación de la biodiversidad.
- Es momento de que se haga una revisión de las políticas de conservación y de cooperación internacional en este campo. Recordemos las palabras del ex presidente de la CONAIE Leonidas Iza sobre este tema:

“Los Pueblos y Nacionalidades originarios hemos vivido milenariamente en territorios que tienen una gran biodiversidad. Nuestros conocimientos y relación con la naturaleza han sido claves para mantener estos espacios privilegiados. Al resguardar en el presente las culturas y la naturaleza, vamos a crear un futuro pleno para las generaciones que vendrán. Las nacionalidades y pueblos milenarios no estamos en venta, la naturaleza no es un compuesto de mercancías o como dicen sectores conservacionistas neoliberales: de bienes y servicios. Los indios tampoco estamos para adornar museos, somos culturas vivas, somos hombres y mujeres del maíz, de la yuca, del viento, hijos del páramo, de la selva, del mar y de los nevados”

BIBLIOGRAFÍA

- **Acción Ecológica, CONAIE.** 2006. Atlas Amazónico del Ecuador. Agresiones y Resisetncia. Inventario de Impactos Petroleros.
- **Andean BIOTRADE Programme of CAN, CAF and UNC-TAD.** <http://webapps01.un.org/dsd/partnerships/public/partnerships/251.html>
- **Aproximación Estratégica para el CEAN desde las perspectivas educativa, política y comunicativa.** 2001.
- **Birdlife, CI, F&FI, Greenpeace, TNC, WCS, WWF.** 2004. Joint NGO Statement and Joint Commitment on Protected Areas. To support implemntation of a string Programme of Work on Protected Areas under the CBD.
- **Banco Mundial.** 2003. Informe y Recomendación del Presidente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Corporación Financiera Internacional para los Directores Ejecutivos sobre una estrategia de asistencia al país para la República del Ecuador. Informe 27817 EC
- **Biederbick, C.** 2006. La nueva conquista de América. De privatizadores y mercaderes de la naturaleza. Foro Permanente de Soberanía y Ecología Social. Quito.
- **Biodiversity Protection and Commercialization in the Caribbean** <http://webapps01.un.org/dsd/partnerships/public/partnerships/153.html>
- **Commitment on Desertification.** Implementing Desertification Convention is key in lifting over one billion people from poverty
- **CONAIE,** 2004. Ley de Biodiversidad.
- **Critical Ecosystem Partnership Fund.** 2001. Chocó-Manabí Conservation Corridor of the Chocó-Darién-Western Ecuador Biodiversity Hotspot
- **Convenio sobre Diversidad Biológica,** 2006. Review od Experiences with Ecological Networks, Corridors and Buffer Zones. Technical Paper No. 23. UN; UNEP, CBD.
- **Cumbre Mundial de Desarrollo Sustentable.** 2002. Plan de Acción. Johannesburgo.
- **Declaración Ministerial de Doha.** Noviembre 2001.
- **EBI.** 2003. Integrando la Conservación de la Biodiversidad al Desarrollo del Petróleo y Gas.

- **ECOAGRICULTURE:** Promoting Science, Practice and Policy for Land Use Systems that Jointly Increase Food Production, Reduce Rural Poverty, and Conserve Biodiversity and Ecosystem Services. <http://webapps01.un.org/dsd/partnerships/public/partnerships/34.html>
- **Guevara, M. Campos, F.** Identificación de Áreas Prioritarias de Conservación de Cinco Ecorregiones en América Latina. Proyecto GEF/1010-00-14. UN, UNEP, GEF TNC y NatureServe.
- **MoU: Ministerio del Ambiente,** Fundación Natura, Fundación EcoCiencia, The Nature Conservancy, Conservación Internacional, Wildlife Conservation Society, Birdlife Internacional, Fondo Ambiental Nacional.
- **Ministerio del Ambiente.** 2005. Análisis de las necesidades de financiamiento del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas del Ecuador.
- **Oilwatch,** 2006. Asalto al Paraíso. Empresas Petroleras en Áreas Protegidas. Quito.
- **Naciones Unidas.** Objetivos de la ONU de desarrollo del Milenio.
- **Rivas, A. Lara, A.** 2001. Conservación y petróleo en la Amazonía Ecuatoriana. Un acercamiento al caso Huaorani. Ecociencia Abya Yala. Quito.
- **The Critical Ecosystem Partnership Fund (CEPF)** <http://webapps01.un.org/dsd/partnerships/public/partnerships/47.html>
- **Solomon Nwaka and Robert G. Ridley.** 2003. Virtual drug discovery and development for neglected diseases through public-private partnerships. Science and Society. Perspectives Vol. 2. November 2003
- **USAID,** 2005. USAID's Biodiversity Conservation Programs. FY2004.
- **USAID,** 2005. USAID Strategic Plan For The Amazon Basin Conservation Initiative Conserving Biological Diversity in the Amazon Basin. Strategy Document for Public Discussion.
- **USAID.** 2006. Amazon Basin Conservation Initiative. Conceptual Paper. February 2006.
- **Yáñez, I.** 2002. Las empresas petroleras: Las nuevas socias de las Naciones Unidas. Una crítica a las Iniciativas de Asociación Tipo II en la CMDS. Oilwatch

Evolución del impacto de la cooperación internacional: El sector de la gobernabilidad

Grace Jaramillo
UASB

Inicio con una información pesimista: Hemos gastado alrededor de 1.700 millones de dólares en 15 años, en reformas institucionales para mejorar una gobernabilidad que a todas luces está en pleno descenso. En efecto, el costo altísimo en que la Asistencia Internacional para el Desarrollo¹ ha incurrido en temas de gobernabilidad y reformas no se compadece con los resultados obtenidos en el terreno. Al final, tenemos un Estado en plena desbandada, con instituciones informales que ahora tienen mayor peso que las formales y en donde la democracia no se ha consolidado, todo lo contrario. Esta afirmación me permite iniciar un breve análisis sobre lo que ha pasado con los proyectos de cooperación que bajo el común denominador de “gobernabilidad” se han hecho en este país. Pero esto sólo es importante si nos permite explicar las razones de los problemas con los proyectos de cooperación en este tema y, sobre todo, si podemos sacar lecciones para el futuro.

Durante los 80's, la organismos internacionales de cooperación decidieron que el desarrollo no podía tener lugar en medio de instituciones deficientes, nula efectividad en los procesos y personal poco calificado. Por ende, los organismos internacionales debían enfocarse en promover proyectos de desarrollo que tengan componentes específicos para fortalecer capacidades institucionales y capacidades administrativas².

¹ Por Asistencia Internacional para el Desarrollo entendemos todos los flujos financieros que son destinados a través de la forma de proyectos a los países “en vías de desarrollo” para cumplir con objetivos específicos. La Asistencia Internacional para el Desarrollo puede ser multilateral o bilateral, es decir de estado a estado y puede también ser canalizada a través de organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales. Parafraseo de Montúfar, C. “Hacia una teoría de la Asistencia Internacional para el Desarrollo”. Corporación Editora Nacional-Universidad Andina, 2001

² Fox, J.A. and Brown, D. “The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements”. MIT Press, 1998. Tomado de la Introducción

Para 1990, el llamado fortalecimiento de capacidades institucionales era uno de los temas clave de propuestas de reforma del estado, programas de reformas sectoriales que se estaban llevando a cabo en los países en vías de desarrollo. La Institucionalización de la reforma parecía entonces el camino adecuado a seguir, pero el éxito de esta empresa estaba condicionado a si los estados implementadores había una comprensión adecuada los procesos que llevarían a un Estado a ser eficiente³, a respetar su propio marco jurídico y si el contexto de desarrollo institucional era el adecuado en los países donde se iban a realizar este tipo de proyectos.

La falta de claridad en los criterios a la hora de realizar proyectos de gobernabilidad no impidió que grandes experimentos de reforma del estado, en el marco del proceso de ajuste estructural, se conviertan en elefantes blancos del desarrollo. Siempre bajo la premisa de que “mejorar las instituciones, mejorando los agentes de cambio, era el método más corto para tener estados consolidados, economías eficientes y democracias activas”⁴. Han pasado más de 15 años de este proceso y ahora es lícito preguntarse ¿qué pasó con estas reformas amplias, ambiciosas y estabilizadoras?

Presento una hipótesis provocadora: los proyectos de desarrollo cuyo enfoque era reformas instituciones estatales fracasaron, porque estaban desde su enfoque, destinados a fracasar. La impresionante inversión destinada a garantizar la gobernabilidad en el Ecuador ha caminado de espaldas a las realidades políticas e institucionales del país. El área de gobernabilidad en la cooperación internacional se ha convertido en una caja de pandora en donde entra proyectos que no tienen cabida en el paraguas tradicional de provisión de servicios, infraestructura o asistencia social para el desarrollo.

Es síntesis, el impacto en términos de gobernabilidad, de fortalecimiento de las capacidades institucionales ó de consolidar instituciones fundamentales del sistema democrático ha sido mínimo. Con un problema adicional: casi ninguna evaluación de impacto, por lo tanto escasa rendición de cuentas sobre los verdaderos resultados de estos proyectos de inversión social, y por ende, escaso aprendizaje institucional.

³ Ibid. Op. cit. Pg. 12

⁴ Kaufmann, D. Kraay, Ar. Zoido-Lobaton, J. 2004. Growth without Governance. The World Bank Institute. Working papers on Governance <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/growthgo.pdf>

Pero qué significa para el mundo de la cooperación el término “governabilidad”. Considero que Kraay y Kaufmann lo han definido adecuadamente, para el tipo de proyectos cuyo enfoque encajaba en el modelo: “entendemos gobernabilidad como las instituciones y tradiciones por las cuales el principio de autoridad es ejercido en un país y eso incluye: 1) los procesos por los cuales un gobierno es electo, controlado y remplazado; 2) la capacidad de un estado para implementar efectivamente políticas públicas bien diseñadas; 3) el respeto de los ciudadanos y el estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos”⁵.

Bajo estas tres grandes líneas se han diseñado, implementado y trabajado un sinnúmero de proyectos de desarrollo en los últimos quince años y esto incluye subcomponentes de determinados proyectos de inversión social, bajo la categoría de gobernabilidad (con aplicaciones específicas), que debemos tomar en cuenta.

La cooperación internacional para el desarrollo ha prestado o desembolsado anualmente montos sustanciales al Ecuador. Sólo los 10 mayores coooperantes de una larga lista de agencias de asistencia internacional sumaron 226 millones de dólares en el período 2003-2004, según cifras del INECI⁶. Y de las cifras totales de cooperación que suman 554 millones de dólares en el mismo período, el tema de gobernabilidad es una de los rubros más importantes, 152 millones de dólares, es decir el 29% del total, sólo superado por los proyectos de medio ambiente o relacionados con ellos.

Gráfico 1

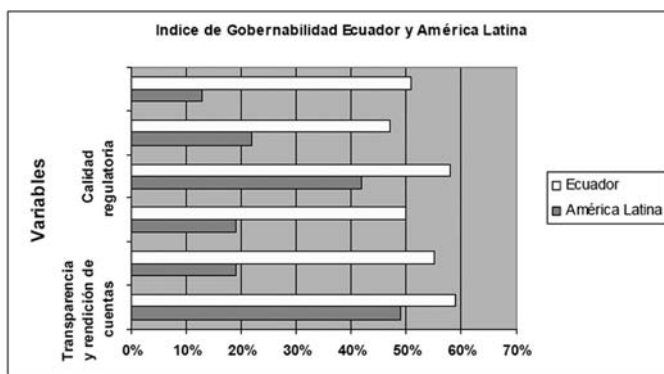
INVERSIÓN EN LOS 5 MAYORES SECTORES. ECUADOR 2003 - 2004	
SECTOR	INVERSIÓN (MILLONES DE \$)
AGROPECUARIO	41,271
BIENESTAR SOCIAL	132,711
DESARROLLO LOCAL	46,445
EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA	24,044
GOVERNABILIDAD	152,828
MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	157,242
TOTAL	554,541

⁵ Op.Cit. Anterior

⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, INECI. Informe 2005. Análisis elaborado por la autora.

Si estos son los principios de gobernabilidad aplicados a los proyectos de desarrollo de los últimos 15 años y tomamos como evaluación superficial de impacto los índices de gobernabilidad alcanzados por el Ecuador bajo estas mismas premisas, la visión es bastante pesimista. Según los mismos autores Kraay y Kaufmann, el Ecuador tiene una de las peores calificaciones de América Latina, precisamente en los temas donde más financiamiento de cooperación internacional se ha recibido.

Gráfico 2



Fuente: Kraay y Kaufmann, 2002. "Crecimiento sin Gobernabilidad" Índice comparativo.

Si la situación del Ecuador, tras 15 años de proyectos de gobernabilidad y reforma del Estado, es ésta, la pregunta es ¿qué pasó con el financiamiento para este tipo de proyectos? ¿Qué impacto tuvo la cantidad de dinero invertido en “gobernabilidad”?

Me atrevo a ensayar una explicación que puede ser dividida en tres partes: primero, el Ecuador nunca tuvo agenda para estos proyectos, por tanto el tema gobernabilidad fue asumido con enfoques distintos y hasta con intencionalidades distintas de acuerdo a las preferencias de los gobiernos de turno. Por tanto el área de gobernabilidad se convirtió en un saco sin fondo para meter toda clase de componentes que en muchos casos, nada tenían que ver con el objeto principal de la cooperación.

Una mirada rápida por los índices de proyectos nacionales enmarcados bajo el componente gobernabilidad evidencia que no hay un común denominador y a diferencia de la década de los 90's, cuando los proyectos bajo el tema gobernabilidad se inscribían en grandes

y ambiciosas iniciativas de reforma y modernización del estado, en la presente década la gobernabilidad se ha convertido en un paraguas para proyectos de la más diversa índole, lo que hace cada vez más difícil y complejo realizar procesos de evaluación de impactos y peor aún ejercicios de transparencia y control.

Entre los múltiples temas que se cobijan para el paraguas de gobernabilidad podemos encontrar⁷:

- Fortalecimiento de capacidades
- Apoyo a la gestión (municipal, seccional, de entidades gubernamentales o semi gubernamentales)
- Modernización de entidades del estado
- Apoyo a la gestión descentralizada
- Planes estratégicos de entidades del gobierno central y entidades seccionales
- Diálogos nacionales/ diálogos sociales
- Frontera norte
- Modernización estadística
- Planes de manejo, planes de contingencia
- Reformas democráticas/electorales
- Modernización de la justicia
- Pacto fiscal, observatorios
- Modernización (y/o privatización) de empresas del estado

De la lista enumerada parece lógico que los proyectos de desarrollo hayan tenido tan poco impacto en el Ecuador. La dispersión de temáticas, de propósitos y de receptores de asistencia internacional abona al ya caótico escenario en donde se realizan estos proyectos que se convierten en gotas de agua en medio de un vendaval de problemas institucionales mayores en que se desenvuelve el país.

A la dispersión hay que añadir un problema adicional: la dispersión también al interior de los proyectos de desarrollo. Todos estos proyectos tienen a su vez subcomponentes que se enmarcan el fortalecimiento de capacidades que es donde va la mayor parte de los fondos disponibles. Según una estimación del 2001 de la Oficina de

⁷ Op.Cit. Anterior

Evaluación de Operaciones del Banco Mundial, en el Ecuador el denominado “fortalecimiento de capacidades” implica un promedio de 28 a 30% del total del presupuesto de los proyectos⁸. El problema es que bajo este rubro se pagan innumerables consultorías, informes y muchas veces pago de personal político de los gobiernos de turno, entre otras razones porque el control de la contratación pública y la limitación presupuestaria hace que estas posiciones estén por encima de los salarios formales del sector público y por tanto, son altamente apetecidos.

Por supuesto, esto pasa por algunos controles y algunas agencias de cooperación tienen límites máximos para el pago de consultorías bajo el rubro fortalecimiento de capacidades, pero aún es un área sin control dentro de todos los proyectos inscritos como de gobernabilidad y en muchos otros que no lo son. En la mayoría de los casos, estos fondos se pierden porque un nuevo gobierno decide cambiar el manejo y hasta el enfoque del proyecto, y en la mayoría de los casos las consultorías, estudios, informes se vuelven a repetir. En suma, en el tema gobernabilidad, ningún enfoque está claro para todas las partes.

Hay una segunda explicación para este fracaso. La superposición de financiamiento y agendas propias de los donantes impidió que el Ecuador asuma su responsabilidad y en el lenguaje desarrollista- se apropie adecuadamente de los programas que se implementaron. La implementación de los proyectos de gobernabilidad en el Ecuador se preocupa más de ejecutar desembolsos que de generar resultados de impacto, insisto con notables excepciones. Haciendo una comparación rápida, la que nos permite una regresión entre las capacidades de efectividad de un gobierno (de las variables analizadas por Kraay y Kaufmann), y la calificación de desempeño no se compadece. En general nuestro promedio de desempeño en proyectos de gobernabilidad es del 60-70%, la apropiación es del 14% y la sustentabilidad en el largo plazo de los proyectos es de alrededor del 9%, según datos del Banco Mundial⁹.

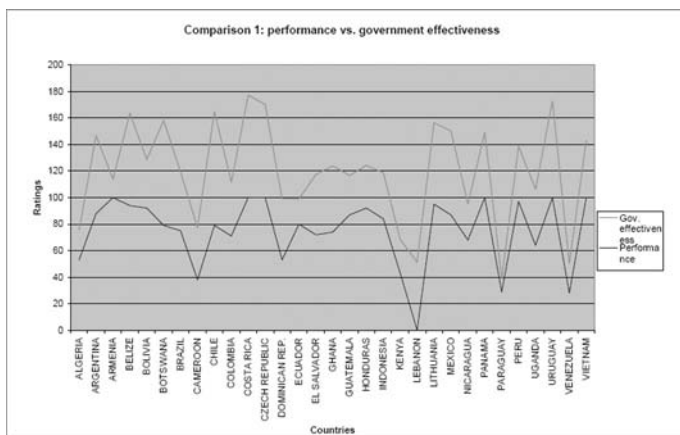
En el 2004, por ejemplo, los proyectos de gobernabilidad que estaban siendo ejecutados por el Gobierno, con fondos multilaterales tuvieron un resultado aún peor, con la única excepción de

⁸ World Bank/OED. Country Assistance Review. The World Bank, Washington, 2001

⁹ World Bank/OED. First Social Development Project – Education and Training Evaluation Summary. OED Intranet 05/14/2001. <http://wbln1023.worldbank.org/oed>

Projusticia que era el único proyecto con calificaciones sustables y de adecuada apropiación.

Gráfico 3



¿Qué significa esto? Que en general ejecutamos bien un proyecto, es decir cumplimos actividades previstas, pero no nos preocupamos por lograr resultados. Lo que es peor, no podemos garantizar que en largo plazo, esta iniciativa perdure y garantice un crecimiento institucional. Es decir, empezamos otra vez de cero, en muchos casos.

Y me atrevería a poner una tercera razón: porque la moda de los donantes impuso —en la mayoría de los casos— el enfoque y las premisas que debían seguir los proyectos denominados de “gobernabilidad” que, a la postre, ahondaron la falta de apropiación de los proyectos, y la poca sustentabilidad que estos tienen en el mediano y largo plazo.

El tipo de organismo de cooperación y el enfoque que éste le daba a sus proyectos de gobernabilidad ahondaron los proyectos de apropiación y, por supuesto, de sustentabilidad porque en general las agencias caminaron sendas distintas en las formas de apoyo a este tipo de iniciativas y por tanto crearon culturas de trabajo disímiles en las agencias gubernamentales con las que trabajaban.

La inclinación por proyectos de gobernabilidad en el escenario de las agencias internacionales de cooperación aún no ha terminado. Al menos en la Región Andina, estas han entrado en un nuevo auge, porque la inestabilidad política y la crisis institucional están por tocar fondo, pero es hora de preguntarse cómo hacerlo mejor.

Un nuevo mapa de cooperación

Si algo podemos aprender de 15 años de proyectos de gobernabilidad y reformas del estado fallidas es que debemos diseñar políticas de cooperación a largo plazo, en donde el estado central y los organismos seccionales establezcan líneas claras de cooperación en donde:

1. No exista duplicación de esfuerzos entre organismos internacionales de cooperación. Hay muchos organismos financiando los mismos temas y temas prioritarios para el Ecuador que no tienen financiamiento. Pero esta es una tarea para el Ecuador, no para los donantes. Es deber del Ecuador fijar un mapa de cooperación en donde se establezcan líneas de acción específicas para cada tipo de donante ó agencia, donde se trabaje líneas generales de acción para los cooperantes y agencias de implementación y donde el estado pueda implementar, coordinar y monitorear adecuadamente el uso de estos fondos en el largo plazo.

2. Debemos tener además un mapa geopolítico de cooperación. Los proyectos de gobernabilidad encierran temas institucionales delicados que deberían ser financiados en lo posible, únicamente por asistencia multilateral que permite una mayor margen de acción y de decisión para el estado y otras entidades de gobierno. La asistencia bilateral para el desarrollo no es neutral, en general responde a una agenda clara, a intereses nacionales de los países donantes y su sólo interés en un tema, genera la suficiente suspicacia para que, a pesar de ser aceptada la donación, los proyectos no sean adecuadamente apropiados por las entidades implementadoras. Tal vez la excepción sea el tema descentralización en donde el carácter eminentemente técnico del problema y su especificidad han generado mejores índices de desempeño y menor politización.

3. Es necesario preguntarse qué tipo de cooperación para la gobernabilidad queremos. Esto significa ser selectivos con los proyectos que vamos a ejecutar y con el tipo de asistencia internacional que queremos recibir. También significa una coordinación adecuada entre estado central y organismos seccionales para que este tipo de financiamiento sea adecuadamente aprovechado a través

del establecimiento de programas de largo plazo, cuyo contenido se llene con proyectos específicos que cumplan acciones específicas que sean posibles, medibles y auditables tanto por los organismos pertinentes, como por la sociedad civil y la ciudadanía.

4. ¿Por qué insistir en proyectos de gobernabilidad medibles y auditables en los puntos anteriores? Porque la cooperación en proyectos de gobernabilidad debe dejar de ser una caja de Pandora, donde todo calza. Los proyectos de gobernabilidad no deben abarcar más un abanico inconmensurable de temas, sino volverse específicos, y deben tener como prioridad generar un impacto, es decir cambiar instituciones ó garantizar cambios institucionales en el largo plazo, por pequeños que estos sean. El Ecuador debe olvidarse de proyectos ambiciosos que pretenden modificar o reformar todo un sector que –como hemos visto– tienen poco resultado. Esta puede ser una tarea para el CONAM, que debe redefinir su papel como institución de reforma del Estado, pero también para el INECI, quien puede establecer las grandes tendencias en las líneas de acción de los cooperantes y coordinar esfuerzos entre los receptores de la ayuda.

5. Debemos redefinir qué significa y cuáles son las implicaciones del denominado “fortalecimiento de capacidades”. Este rubro no puede seguir acaparando el 30% y en ocasiones el 80% del presupuesto total de proyectos sin que esto sea redefinido especificado. Debemos terminar con la cultura de llenar importantes posiciones de implementación bajo este concepto y evaluar adecuadamente las necesidades reales en el tema de capacidades que por ahora, sigue siendo el hoyo negro de la cooperación. El Ecuador, dado el alto nivel de desinstitucionalización, debería adoptar políticas ya implementadas en países como Hungría, Polonia y República Checa que normaron en forma estricta el tipo de rubros que debe cubrir la asistencia internacional con muy buenos resultados. En estos países, los pagos por concepto de fortalecimiento de capacidades, incluido consultoría y personal para los proyectos, debe ser cubierto por la contraparte estatal. La cooperación únicamente paga la inversión física o social del proyecto. Esta puede ser una salida, aunque no sea una salida muy popular en el mundo de la cooperación.

6. Por último, el Ecuador no puede mirar al futuro, sin evaluar adecuadamente los proyectos del pasado. Si el Estado no invierte —como parte del total de la cooperación internacional— un rubro mínimo en evaluación de impacto de los proyectos que ejecuta, nunca podrá aprender de los errores, modificar sobre la marcha prácticas equivocadas, ni controlar por el cumplimiento de los objetivos establecidos para sus proyectos. Esto es válido para todos los temas, pero con mayor razón cuando se trata de proyectos de gobernabilidad en donde es extremadamente fácil terminar proyectos sin proclamar resultados. Esta es una tarea que trasciende los objetivos de este seminario e involucra a diversas instituciones del estado. En síntesis debemos poder responder la pregunta ¿qué significa para nosotros gobernabilidad y qué debemos hacer para lograrla?

Ecuador y los objetivos del Milenio

Jorge Orbe
SODEM

Introducción

En septiembre de 2000, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, 189 países del mundo aprobaron la “Declaración del Milenio”, la misma que incluye la mayor parte de los objetivos y metas fijados en las conferencias y cumbres mundiales, desde 1.990 hasta el 2.000, y representa una síntesis de los principales problemas sociales que afecta a la población que vive en países en desarrollo.

Para evaluar el progreso de los compromisos establecidos en la Declaración del Milenio, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, junto a otros organismos internacionales, elaboró 8 objetivos, 18 metas y 48 indicadores, estableciendo como año base 1990, para observar la evolución de los avances en su cumplimiento.

Para el año 2015 Ecuador deberá: 1) reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día; 2) reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre; 3) reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años; 4) reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes; 5) detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA; 6) detener y comenzar a reducir la incidencia de paludismo y tuberculosis; 7) reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable; y, 8) en cooperación con las empresas farmacéuticas proporcionar acceso a los medicamentos esenciales.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio están transformando la naturaleza del desarrollo, puesto que los gobiernos, los organismos de cooperación y las organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo están reorientando su propia labor hacia estos Objetivos.

Sin embargo, a pesar de estos compromisos de reducir la pobreza y avanzar en otras áreas del Desarrollo Humano, en la práctica su implementación en Ecuador y en el mundo se está retrasando. Este Informe destaca los desafíos de Ecuador para el cumplimiento de los ODM, analiza los mayores problemas e identifica lo que el país precisa hacer para revertir los retrocesos y ofrecer propuestas concretas sobre cómo acelerar la consecución de los Objetivos. Por esa razón, este estudio propone un marco amplio para determinar cómo adecuar y adaptar las estrategias de desarrollo nacionales y el apoyo internacional de los donantes, los organismos internacionales y otros, para responder a las dimensiones del reto que plantean los Objetivos.

En atención a la importancia que para Ecuador tiene la Declaración del Milenio, el Gobierno Nacional declaró como Política de Estado el cumplimiento de los objetivos y metas del milenio de la Organización de Naciones Unidas y creó la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SODEM), como una institución técnica adscrita a la Presidencia de la República, descentralizada administrativa y financieramente, como el organismo de coordinación de los ministerios y demás instituciones del Estado que tienen a su cargo el cumplimiento de las metas y objetivos del milenio, para articular políticas públicas en la materia y definir una agenda que permita el cumplimiento de esta obligación asumida por el Estado Ecuatoriano.

Los objetivos fundamentales de la Secretaría son:

1. Definir la agenda estratégica de Gobierno que unifique los esfuerzos de las instituciones que tienen a su cargo el cumplimiento, a nivel nacional, de los objetivos y metas del milenio;
2. Coordinar, monitorear y evaluar la ejecución de las políticas para el cumplimiento, a nivel nacional, de los objetivos y metas del milenio;
3. Desarrollar un sistema de gestión gubernamental, que asegure el aprovechamiento eficiente de las oportunidades de financiamiento en los programas de desarrollo y optimice la capacidad de negociación de las instituciones involucradas; y,

4. Realizar la coordinación necesaria para obtener información suficiente que permita a las instituciones involucradas focalizar sus esfuerzos, optimizar los recursos y compartir información.
5. Ejecutar y administrar el Sistema de Aseguramiento Universal en Salud.

Para el cumplimiento efectivo y eficiente de sus obligaciones, la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio cuenta con un Plan Estratégico Institucional y con un sistema de seguimiento y evaluación que permite analizar el desempeño y los avances en la ejecución de las actividades programadas, garantizar la calidad de los procesos y productos, analizar los resultados obtenidos en el ámbito de los resultados esperados, y, sistematizar las lecciones aprendidas para mejorar el desempeño y los resultados alcanzados.

Los objetivos de desarrollo del milenio o los desafíos del País

1. Antecedentes

Ecuador afronta una aguda crisis de legitimidad que tiene raíces estructurales en el modelo histórico de desarrollo, el mismo que se caracteriza –entre otros aspectos– por reproducir una economía excluyente: el 9,7% de la población económicamente activa se encuentra en el desempleo y el 48,1% en el subempleo; la pobreza medida según las “necesidades básicas insatisfechas” afecta a más de la mitad de la población; la tasa de analfabetismo es de 9%, mientras que la población ecuatoriana tiene un grado promedio de escolaridad de apenas 7 años.

Mientras la economía ecuatoriana está sujeta a la volatilidad de los precios del petróleo y de los productos primarios de exportación, el país revela una elevada vulnerabilidad hacia los cambios climáticos y los desastres naturales: inundaciones, heladas, sequías y erupciones volcánicas. Desde la década de los años ochenta hasta la actualidad, la combinación de estos factores ha dado lugar a reiteradas recesiones económicas, tres de los cuales estuvieron acompañadas de períodos inflacionarios que alentaron a que Ecuador adoptara la dolarización.

Desde el punto de vista social, el país evidenció una persistente y creciente pobreza, elevados índices de desempleo e informalidad, desigualdad de oportunidades, profundas brechas en la distribución del ingreso, precarias relaciones laborales, proliferación del trabajo infantil, intensos procesos de exclusión social, creciente inseguridad y desconfianza, ruptura del tejido familiar y social, angustia social y estrés individual, reiterados actos ilícitos que alimentan la corrupción y la impunidad, destrucción de los ecosistemas y deterioro ambiental, bloqueo a la participación de la sociedad civil en las decisiones centrales de la vida pública.

Entre otras, las causas subyacentes a este conjunto de características de la sociedad ecuatoriana, son:

- La ineficiencia y falta de productividad y competitividad del aparato productivo interno.
- La desigualdad en la distribución del ingreso: el 20% más pobre de la población recibe el 1,1% de la riqueza generada en el país, mientras el 20% más rico concentra más del 53%.
- El despliegue de una política tributaria que no logra revertir las asimetrías existentes en la distribución de la riqueza y del ingreso.
- La contradicción entre un Estado Nacional, centralista y de escasa legitimidad, con los poderes locales: comunidades, organizaciones sociales y gobiernos seccionales y municipales, que demandan participación sostenida en las tareas y beneficios del desarrollo.
- El deterioro del gasto social que, a pesar de su leve recuperación, sigue siendo insuficiente, regresivo y de mala calidad; con modelos de gestión que se caracterizan por tener varios programas sociales ineficaces y mal focalizados, con una institucionalidad inestable y poco capacitada para atender las demandas ciudadanas y generar un clima de cohesión social.

Para calmar la intensidad de los problemas sociales, el país ha venido desarrollando un modelo de protección social, según el cual, los pobres son vistos solamente desde sus carencias, su vulnerabilidad y marginalidad. Así, el sistema de protección social implementa un conjunto fragmentado de programas y proyectos, ineficientemente orientados a aliviar la pobreza extrema para los grupos sociales más pobres y vulnerables.

En estas circunstancias, muchos especialistas creen que la política social es solo cuestión de mejorar o depurar los instrumentos, y perfeccionar los actuales programas compensatorios, sin considerar las severas limitaciones que erosionan la capacidad del estado para proporcionar a sus habitantes niveles de vida adecuados, esperanza y confianza en sus instituciones, condiciones necesarias para que los ecuatorianos vivan en salud, en conocimiento, en seguridad, en libertad y en vigencia de sus derechos ciudadanos.

Tal situación no es privativa del Ecuador, pues afecta a la mayoría de los países de África, Asia y América Latina. En efecto, las tendencias de la desigualdad del ingreso demuestran que el ingreso total de los 500 individuos más ricos del mundo es superior al ingreso de los 416 millones más pobres. Por otra parte, mientras 2.500 millones de personas -que representan el 40% de la población mundial- viven con menos de 2 dólares al día y obtienen sólo el 5% del ingreso mundial, el 10% más rico de la población, recibe el 54% de los ingresos mundiales¹.

Para impulsar la Agenda del Milenio dos acciones importantes han sido ya asumidas por el Gobierno Nacional: (i) Adoptar los Objetivos y Metas del Milenio como Política de Estado y como una Agenda Mínima que oriente la construcción de un acuerdo nacional, económico y social; y, (ii) la creación de la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como institución técnica, adscrita a la Presidencia de la República, que realice la coordinación de los ministerios y demás instituciones del Estado que tienen a su cargo el cumplimiento de las metas y objetivos del milenio, para articular políticas públicas en la materia y definir una agenda que permita el cumplimiento de esta obligación asumida por el Estado Ecuatoriano.

2. El avance del País en los Objetivos y Metas del Milenio

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Meta 1: Reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día (pobreza extrema).

¹ PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2005.

Según las encuestas de condiciones de vida, entre 1995 y 1999, la pobreza extrema en Ecuador aumentó de 13% a 15,5%, respectivamente. En este último año, alrededor de 1,9 millones de ecuatorianos y ecuatorianas pertenecían a hogares que carecían de recursos monetarios para satisfacer aún los requerimientos nutricionales mínimos de sus miembros. Eso significa reducir la pobreza del 15,5% en 1999, al 7,7 en 2015; es decir, pasar de 1,9 millones de personas en situación de extrema pobreza en el 2001 a menos de 1 millón de personas en el 2015.

En años recientes, la política macroeconómica ha conducido a mayor estabilidad de la economía, sin embargo, no ha logrado un mejoramiento notable de la productividad. Por otro lado, la apertura comercial ha dinamizado levemente la economía pero ha inducido una mayor desigualdad. Aunque de manera limitada, el país ha mejorado su sistema de protección social que puede atenuar la situación de la pobreza extrema, pero debe redoblar sus esfuerzos para mejorar la productividad de la economía en su conjunto, identificando y estableciendo mecanismos re distributivos que permitan aumentar las oportunidades económicas de los sectores más pobres de la sociedad.

Durante los últimos años, la economía ecuatoriana ha crecido lentamente y ha sido incapaz de reducir la inequidad en la distribución del ingreso. Un crecimiento económico sostenido será posible alcanzarlo si se construyen condiciones estables que permitan: promover la inversión pública y privada, mejorar la inserción externa, y, poner en marcha políticas productivas que incentiven la productividad y el empleo. Sin embargo, dichas condiciones significan un reto importante para el Ecuador, ya que implican buscar caminos para aumentar el ritmo de crecimiento económico por encima de los niveles históricos y lograr revertir la tendencia de las últimas décadas hacia una mayor equidad.

En otras palabras, con las tendencias y las políticas actualmente existentes, Ecuador no alcanzará la meta de reducir a la mitad la pobreza extrema en el 2015. Por cierto, tal situación no es privativa de nuestro país: ya la FAO advierte que solo Chile ha avanzado en el combate al hambre y la pobreza y que América Latina no logrará cumplir la meta trazada por la ONU, para reducir a la mitad el número de personas afectadas por la pobreza en la región hacia el año 2015, si mantiene la política económica y social vigente.

De allí que, el desafío de la economía ecuatoriana es integrarse con más dinamismo al mercado mundial y, al mismo tiempo, cerrar las brechas de equidad, exclusión social y deterioro ambiental. La meta 1 podría alcanzar el Ecuador en la medida en que se logre un crecimiento sostenido del ingreso real por habitante, superior al 1% por año (por lo menos 3% de crecimiento anual del PIB); y, una notable redistribución de ingresos, a través del fortalecimiento de las políticas sociales y de una eficiente política tributaria. En este contexto, si bien la política social cumple un papel importante, difícilmente puede corregir el deterioro social, pues, “los objetivos sociales no se pueden lograr si la agenda de desarrollo no los coloca en el centro de la política económica”.²

Meta 2: Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre (porcentaje de niños menores de cinco años con desnutrición crónica y global).

La desnutrición (la insuficiencia de peso y el retardo en el crecimiento asociado a un consumo energético inferior al mínimo requerido para satisfacer las necesidades corporales) y la malnutrición (dietas pobres en nutrientes esenciales) son las manifestaciones más directas de los problemas del hambre. Ambas limitan el desarrollo del potencial físico e intelectual de las personas, especialmente de los niños, al tiempo que constituyen un factor clave en más de la mitad de las muertes infantiles. El hambre es consecuencia de las dificultades de acceso a los alimentos y, sobre todo, está asociada con la falta de ingresos monetarios para adquirirlos. De allí que, la erradicación de la extrema pobreza es importante en la lucha contra el hambre, pero no podemos esperar que los esfuerzos destinados a reducir la pobreza rindan sus frutos, por lo que es necesario contrarrestar la desnutrición, la subnutrición y la malnutrición.

La reducción del hambre se enmarca en el derecho a la alimentación, reconocido en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por lo que, en el ámbito de una cultura de derechos, es obligatorio para el país adoptar medidas concretas que se orienten hacia la erradicación del hambre, sin ninguna discriminación.

² CEPAL, Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y El Caribe.

Aunque la desnutrición de los menores de cinco años ha disminuido en los últimos años, continúa afectando a una fracción importante de la niñez, razón por la que el país debe reducir la desnutrición crónica del 22,9% en 1999, al 11,4% en el 2015, lo que significa pasar de 290.000 niños con desnutrición crónica en 2001 a 187.000 en el 2015. De igual forma, el país deberá reducir la desnutrición global de 17,2% en 1999, a 8,6% en el 2015, disminuyendo de 227.000 niños con desnutrición global en el 2001 a 141.000 en el año 2015.

Para lograr esta meta, se requiere un proceso sostenido de crecimiento económico, sin embargo, una mayor aceleración del crecimiento económico no será suficiente para alcanzar la meta del milenio relativa a la reducción de la desnutrición infantil. Incluso si el crecimiento económico está acompañado de políticas que promuevan la redistribución del ingreso, no será posible alcanzar la meta de hambre en el 2015, ya que las simulaciones realizadas sugieren que ni con una política de redistribución de ingresos se puede alcanzar esta meta. Es decir, en Ecuador se requieren aplicar esfuerzos específicos para alcanzar la meta de desnutrición infantil.

Para la consecución de esta meta se requiere fortalecer las inversiones focalizadas en programas de nutrición. Esto no quiere decir que el crecimiento económico y la creación de empleo no sean importantes al momento de combatir el hambre. Estos factores son fundamentales para garantizar a las personas su derecho a estar bien nutridos. En tal sentido, el logro de la meta 1 del milenio contribuirá también a alcanzar la meta 2. A su vez, la reducción del hambre y la desnutrición debe integrarse en las estrategias de reducción de la pobreza. Se necesita entonces, fortalecer los programas concretos de combate a la desnutrición, ampliando su cobertura y focalizando las acciones hacia los grupos más vulnerables, especialmente los niños y niñas indígenas, que predominantemente viven en las áreas rurales, a fin de reducir las disparidades en el acceso a una adecuada alimentación y a una buena nutrición. Desde una perspectiva más integral es importante avanzar en la construcción de una política de seguridad alimentaria, que enfatice el mejoramiento de la productividad de los pobres.

Objetivo 2: Lograr educación primaria universal.

Meta 3: Lograr para el 2015 que todos los niños y niñas puedan terminar el ciclo completo de enseñanza básica (10 años).

En el Art. 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se señala que “Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental”. Por su parte, la Constitución Política del Ecuador garantiza a los ecuatorianos el derecho a la educación y, en el Art. 67, señala que “la educación es obligatoria hasta el nivel básico, y gratuita hasta el bachillerato o su equivalente”.

Plantear la educación como un derecho vinculado al desarrollo pleno de las personas permite comprender los efectos de la educación en la mejora de los niveles de ingreso, la salud de las personas, los cambios en la estructura de la familia (disminución de la fecundidad y mejor participación en la actividad económica de sus miembros), la promoción de valores democráticos y la convivencia social.

Además del compromiso internacional de alcanzar la educación primaria universal a todos/as los/as niños/as, el país tiene una legislación específica por la cual garantiza a sus niños/as, de manera obligatoria, al menos diez años de educación básica de calidad. En este sentido, el objetivo nacional, para el caso de nuestro país, será garantizar que todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de educación básica de calidad. Ello implica, además de los seis años de primaria universal, asegurar el acceso al primer año de básica y a los tres años de educación media. Por otra parte, en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, Ecuador está comprometido a un conjunto más amplio de objetivos y metas que los establecidos en la declaración del milenio en materia de educación, tales como: expandir la educación preescolar y la atención integral de la primera infancia; y, elevar el acceso y la conclusión de la educación secundaria.

Si bien entre 1982 y 1990, la tasa de asistencia escolar de la población de 6 a 11 años de edad aumentó de 85% a 90%, ésta se mantuvo periódicamente constante durante los años posteriores. Mientras que en 2001, 400.000 niños, entre 5 y 14 años de edad, no

recibieron educación básica, en el 2015 no debe haber ninguno sin hacerlo, lo que implica que el porcentaje de estudiantes que comienzan en primer grado y llegan a quinto grado de escuela que actualmente es de 77%, hay que aumentarlo al 100%.

La posibilidad de que el Ecuador alcance la meta, para el año 2015, de que todos los niños y niñas ecuatorianos puedan terminar un ciclo completo de educación básica, podría alcanzarse, si se concibe a la educación como una tarea de la sociedad y no sólo de las escuelas. En las ciudades, se debe asignar recursos en las intervenciones más costo-efectivas, como por ejemplo, aumentar el número de profesores con mayor preparación, mejorar la cobertura del Bono de Desarrollo Humano condicionado a la asistencia escolar, reduciendo la congestión en las aulas. Las líneas de política mencionadas, sin embargo, no conseguirían el acceso universal a la escuela en las zonas rurales. En este caso se requerirían políticas mucho más estructurales como incrementar la escolaridad de las madres y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Además, se debe desarrollar programas de alimentación escolar, de nutrición y de atención médica primaria y preventiva.

Objetivo 3: Promover la igualdad de géneros y la autonomía de la mujer.

Meta 4: Eliminar las desigualdades ente los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el 2005, y en todos los niveles de la enseñanza, para el 2015.

Esta meta si es factible de ser alcanzada, puesto que la tendencia muestra que no hay diferencias significativas en la tasa neta de matrícula primaria para hombres (90,2) y para mujeres (90,7%). Sin embargo, para sostener esta meta se requiere mejorar la permanencia de las mujeres en la escuela, mejorar el acceso a la educación superior y mejorar las oportunidades de acceso a posiciones públicas y privadas.

Para que el Estado ecuatoriano alcance y supere las metas plasmadas en la declaración del milenio, de la Plataforma de Acción de Beijing y de la Convención para la Eliminación de todas las for-

mas de discriminación, en torno a alcanzar la equidad de género, que corrija las principales brechas de acceso de las mujeres, niñas y adolescentes a los derechos sociales básicos, especialmente educación, salud y mejora del ingreso, es indispensable:

1. Garantizar acceso y permanencia de la mujer indígena a la educación básica y de las mujeres en general a la educación secundaria, así como mejorar su acceso a los niveles superiores formativos tanto técnicos, tecnológicos, universitarios y ocupacionales;
2. Ampliar la participación laboral de las mujeres que obraría de modo positivo en una política de reducción de la pobreza, promoviendo tanto crecimiento como redistribución;
3. Consolidar y ampliar la participación política de las mujeres, como un aspecto que contribuya a la democratización de la sociedad y a la gobernabilidad democrática;
4. Eliminar todas las formas de violencia contra la mujer ecuatoriana.

Para alcanzar la equidad de género no solo es necesario garantizar el acceso a la educación, sino eliminar la discriminación en el ámbito familiar, en especial la violencia doméstica y tomar en cuenta que, en ausencia de una política de empleo con enfoque de género, los mejores niveles de educación no garantizan, por si solos, mejores condiciones laborales ni relaciones equitativas de género al interior de las familias.

Por ello, recobra vital importancia la dinámica del mercado laboral y sus relaciones de género, ya que las tasas de desocupación son más altas para las mujeres ecuatorianas, se evidencia una división sexual del trabajo, alta segregación laboral y discriminación salarial. Reconocer las limitaciones y restricciones de acceso al mercado laboral tiene grandes implicancias en las políticas de reducción de la pobreza. Entre los grandes desafíos está lograr una política de equidad en la participación laboral, puesto que se ha demostrado que contribuye significativamente a la reducción de la pobreza extrema.

Ya que la pobreza tiene efectos diferenciados sobre hombres y mujeres, el análisis de la pobreza, desde una perspectiva de género, permite entender mejor la razón por la cual ciertos grupos de personas

están más expuestos a sufrirla y tienen más dificultades para salir de ella. La forma más adecuada de superar la pobreza es favoreciendo a que las mujeres generen ingresos propios mediante el acceso a los recursos, el empleo, los mercados y el comercio en condiciones de equidad.

Objetivo 4: Reducir la Mortalidad de los niños menores de cinco años.

Meta 5: Reducir en dos terceras partes la mortalidad infantil y de menores de cinco años, entre 1990 y 2015

El examen de los Objetivos y Metas del Milenio relacionados con la salud debe realizarse en el marco del Derecho a la Salud, reduciendo las inequidades de género, etnia o edad; facilitando el acceso y fortaleciendo de manera sostenida el sistema de salud pública.

Por otra parte, es necesario entender la salud como un fenómeno multidimensional que requiere de acciones intersectoriales que formen parte de estrategias más amplias de desarrollo y de reducción de la pobreza. Para mejorar los niveles de salud y eliminar las desigualdades sociales existentes, es indispensable vincular las políticas sociales con las del sector salud, ya que no sólo se requiere mejorar el acceso a servicios calificados de salud, sino que se debe tomar en cuenta que el acceso al conocimiento de la salud y al saneamiento ambiental, influyen en la situación de higiene y salud de las personas. De allí que, una manera de reducir la tasa de mortalidad infantil es mediante un trabajo conjunto en las áreas de la salud y la educación. Asimismo, la correlación existente entre la población con acceso a agua potable y la mortalidad infantil es otro hecho que confirma la necesidad de ejecutar acciones concertadas que promuevan la intersectorialidad y la interinstitucionalidad.

Entre 1990 y 2000 la mortalidad infantil y de la niñez, se redujeron considerablemente. Sin embargo, el país debe avanzar en la reducción de 30,3 defunciones por cada mil nacidos vivos en 1990, a 10,1 en 2015; y la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años hay que reducirla de 43 por mil a 14,3 por mil. Para lograr estas metas, se necesita aplicar políticas tales como: vacunación, fomento de la lactancia materna, educación nutricional, mejorar el acceso a servicios públicos y mejorar el nivel de educación de las mujeres.

Esta meta se alcanzará siempre y cuando se fortalezcan y amplíen los componentes técnicos que han demostrado su efectividad en la disminución de la mortalidad de los niños menores de cinco años, priorizando con estrategias específicas a los grupos más vulnerables e incorporando esfuerzos adicionales en la atención peri natal y neonatal. Para disminuir las brechas en el ámbito de salud infantil y lograr que la tendencia a la disminución de la mortalidad infantil sea similar a la observada a nivel nacional en todos los grupos poblacionales, los esfuerzos deberán dirigirse al desarrollo de las siguientes acciones:

- Impulsar la aplicación de la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social, así como la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud;
- Fortalecer el apoyo al Ministerio de Salud Pública para asegurar la disponibilidad de recursos económicos y garantizar la ejecución de planes y programas integrales, y otros específicos, dirigidos a disminuir la mortalidad infantil;
- Restituir y fortalecer dentro de la estructura del Ministerio de Salud Pública, el Programa de Salud Integral a la Niñez que involucre todas las acciones de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación a los menores de 10 años, priorizando la atención a los menores de 5 años.

Objetivo 5: Mejorar la salud Materna.

Meta 6: Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes, entre 1990 y 2015.

Estimaciones realizadas con datos de la encuesta demográfica y de salud, ponen en evidencia, que si bien la mortalidad materna ha disminuido durante los últimos años, todavía registra un valor relativamente alto, comparado con los estimados para otros países de la región latinoamericana. Ello significa reducir esta tasa de 117,2 por mil en 1990 a 29,3 por mil en 2015. El mejoramiento en las condiciones de vida de la población ecuatoriana y el incremento en la cobertura del parto institucional, han provocado el descenso de la Tasa de Mortalidad Materna; sin embargo, esta tasa continua siendo

alta y se requiere mejorar las condiciones necesarias para garantizar tanto el acceso universal a la atención médica durante el embarazo y el parto, como la participación y veeduría social.

La mortalidad materna es un fenómeno íntimamente ligado a la pobreza y a los derechos de las mujeres, especialmente debido a la ausencia de políticas eficaces de salud sexual y reproductiva. La falta de política de educación de la sexualidad, la ausencia de servicios públicos de información y provisión de anticonceptivos, son causas asociadas a la mortalidad materna que deben encararse abiertamente; por lo tanto, es menester desarrollar acciones para mejorar el bienestar general y la salud reproductiva de las mujeres, dando prioridad a las siguientes intervenciones:

1. Aplicación efectiva y oportuna del marco legal vigente en el ámbito de la salud sexual y reproductiva a nivel nacional, con el fin de promover y proteger los derechos de las mujeres, sus opciones y su autonomía.
2. Promover la ampliación de la aplicación de la Ley sobre la Educación de la Sexualidad y el Amor, a nivel nacional, asegurando que todos los adolescentes reciban información sobre sexualidad, reproducción, anticoncepción e infecciones de transmisión sexual y VIH/SIDA, para que tomen decisiones y comprendan la relación de género.
3. Desarrollar campañas de información, educación y comunicación sostenidas y que incluyan el empoderamiento de la mujer y la exigibilidad de sus derechos; la difusión de información clave y confiable sobre signos de riesgo durante el embarazo, parto y puerperio, así como sobre salud sexual y reproductiva.
4. Asegurar el financiamiento de la “Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia” y asegurar la provisión, a las unidades de servicios de salud, de equipos, suministros, recurso humano capacitado, para que puedan responder a los planes y programas dirigidos a disminuir la mortalidad materna.
5. Implementar estrategias de atención diferenciadas para proveer el cuidado a las/los adolescentes, para dar respuesta a sus necesidades en salud reproductiva.
6. Establecer el Sistema de Aseguramiento Universal de Salud y fortalecer el trabajo en redes de prestadores de servicios de salud,

asegurando que los servicios sean brindados lo más cercanamente posible al lugar de residencia. Se deberá involucrar a las mujeres en la planificación y evaluación de los servicios para que estos respondan a las necesidades locales.

Objetivo 6: Combatir el VIH/SDA, la malaria y la tuberculosis.

Meta 7: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA

Meta 8: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia de la Malaria y Tuberculosis.

En el curso de los últimos 11 años, el número de casos de VIH/SIDA se incrementó en más del 600%, hasta que en el 2001 alcanzó una incidencia nacional de 5 por 100.000 habitantes.

Por otra parte, la malaria constituye, en Ecuador, uno de los problemas de salud pública y una de las mayores causas de morbilidad en la población que habita las áreas de riesgo (regiones litoral y amazónica): la presencia de eventos ocasionados por los cambios climáticos y factores de orden económico, social e institucional explican el deterioro de los indicadores epidemiológicos con un notable crecimiento de la malaria que, entre 1996 y 2001, pasó de 12 mil a 106 mil casos, para luego descender en el año 2004, a cerca de 29 mil casos.

Según la Organización Panamericana de la Salud, Ecuador está incluido entre los 8 países con mayor carga de tuberculosis en el continente americano. En el 2002, se registró una tasa de incidencia nacional de 42,7 por cada 100 mil habitantes

A partir de 1987, Ecuador ha estructurado un marco institucional y legal para afrontar el VIH/SIDA, como el Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA, el Consejo Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA y la Ley sobre Educación de la Sexualidad y el Amor. Para lograr las Metas del Milenio, dadas las tendencias observadas del VIH/SIDA, Tuberculosis y Malaria, será necesario realizar esfuerzos adicionales y fortalecer los respectivos programas, para que puedan desarrollar acciones preventivas y de control, protegiendo el presupuesto nacional a fin de garantizar la sostenibilidad a mediano y largo plazo de las actividades técnicas.

Para cumplir con las metas del milenio relacionadas con el VIH/SIDA, se requiere:

1. Declarar prioridad nacional la problemática del VIH/SIDA y elaborar concertadamente una política nacional que defina los objetivos y las acciones prioritarias.
2. Impulsar la aplicación de la Ley para la prevención y asistencia integral del VIH/SIDA y la Ley sobre Educación de la Sexualidad y el Amor.
3. Promover la ejecución de proyectos de prevención dirigidos a toda la población, con información adecuada sobre prácticas de riesgo, prueba voluntaria y el acceso al tratamiento.
4. Asegurar el diseño y la implantación del Plan Nacional de Educación de la Sexualidad y el Amor en el currículo educativo de los centros de educación básica y bachillerato.

Para detener y reducir la incidencia de la malaria y de la tuberculosis, se deben emprender las siguientes acciones prioritarias:

1. Asegurar el financiamiento de todas las actividades técnicas de prevención y control que garantice la sostenibilidad de las mismas, a mediano y largo plazo.
2. Apoyar la transformación de la estructura vertical del Servicio Nacional de Erradicación de la Malaria en un servicio descentralizado a los niveles provinciales y locales.
3. Reforzar el equipo técnico central y establecer equipos técnicos a nivel provincial y municipal para conducir las actividades de prevención y control de malaria.
4. Fortalecer la participación comunitaria y capacitar a las comunidades para apoyar las estrategias de prevención y control; e, implementar intervenciones adecuadas a las necesidades locales en el marco de la promoción de la salud, que incluye el mejoramiento de la estructura sanitaria básica.
5. Mejorar el sistema de información que facilite el monitoreo y evaluación y toma de decisiones oportunas basadas en la evidencia.
6. Establecer una política de medicamentos antimaláricos en el Ecuador, que contenga aspectos relacionados con el monitoreo de la calidad, intervenciones para incrementar la adherencia y el uso de pruebas rápidas.

- 7.** Fortalecer el Programa de Tuberculosis y asegurar la entrega oportuna de los fondos presupuestados para el cumplimiento de los planes y proyectos diseñados de acuerdo a las necesidades de la población y con las innovaciones tecnológicas y científicas.
- 8.** Garantizar la disponibilidad a servicios de atención integral a las personas con tuberculosis, los cuales deberán disponer de personal capacitado, insumos y suministros, protocolos de atención y herramienta para desarrollar la estrategia de Detección Oportuna y Tratamiento Supervisado, DOTS, así como de sistemas de monitoreo y evaluación de las actividades desarrolladas. El Ministerio de Salud Pública prevé extender la estrategia DOTS a todo el país.
- 9.** Asegurar el suministro suficiente y oportuno de medicamentos que permita su entrega sistemática y gratuita a todos los pacientes diagnosticados, incluyendo los multidrogoresistentes, para facilitar el adecuado control y adherencia al tratamiento, con miras a lograr una meta de curación del 85% y disminuir el abandono al 6%.
- 10.** Fortalecer la coordinación de las instituciones, para garantizar la continuidad de la atención y tratamiento al mejorar el acceso a servicios de salud cercanos al domicilio.
- 11.** Fortalecer la red de laboratorios de Tuberculosis y la implementación de un sistema logístico que garantice la entrega oportuna de resultados confiables de los exámenes de laboratorio.
- 12.** Fomentar la participación activa y consciente de las comunidades en la identificación de sintomáticos respiratorios, para diagnóstico y tratamiento de las personas con tuberculosis.
- 13.** Implementar estrategias de información, educación y comunicación social para difundir información sobre prevención, tratamiento y control de la tuberculosis. Se difundirá también mensajes de como y donde acceder a los servicios de diagnóstico y tratamiento de la tuberculosis.
- 14.** Fortalecer el Sistema de Información del Programa de Control de Tuberculosis con un adecuado manejo de los indicadores epidemiológicos y operacionales.
- 15.** Mantener un proceso continuo de supervisión, monitoreo y evaluación que permita la toma de decisiones en pro del mejoramiento de la oferta de servicios al paciente.

16. Implementar estrategias integradas para enfrentar el problema de la coinfección TB-VIH.

Objetivo 7: Lograr la sostenibilidad del ambiente.

Meta 9: Integrar los principios del desarrollo sostenible en las políticas nacionales y revertir la pérdida de recursos naturales y ambientales.

Meta 10: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable.

Meta 11: Disminuir considerablemente el número de personas que viven en tugurios.

Las Metas establecidas para el Objetivo 7, no reflejan el avance hacia la sostenibilidad ambiental del desarrollo, definido en los principales acuerdos internacionales, como el Convenio sobre Diversidad Biológica, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Protocolo de Montreal y la Campaña Mundial para la Seguridad de la Tenencia. Tampoco se incluyen metas que permitan monitorear los principales problemas ambientales del país, tales como la erosión y la contaminación de los suelos, la degradación de las cuencas y fuentes de agua, o, la sobreexplotación de recursos costeros y marinos. Así, el cumplimiento de las metas acordadas de ninguna manera significaría que se haya garantizado “la sostenibilidad del medio ambiente”

Detener el deterioro ambiental (Meta 9) requiere establecer políticas públicas para revertir la inequidad en el acceso, uso y manejo de los recursos naturales; y, realizar un esfuerzo nacional para cambiar los patrones de producción y de consumo basados en la sobreexplotación de los recursos naturales, aplicando en forma efectiva y coherente la legislación y las políticas ambientales existentes, de forma que se respete el derecho constitucional y humano a vivir en un ambiente saludable y se construya el desarrollo económico y social del país sobre un base de equidad y sostenibilidad. Para lograrlo, se requiere revertir la deforestación y la pérdida de bosque primario, conservar las áreas protegidas, proteger y fomentar la diversidad

biológica, promover sistemas agro forestales y planes de manejo, así como fomentar el uso de fuentes de energía alternativa.

Con relación a la meta 10, en 1990, sólo el 60% de la población tenía acceso al agua entubada. El país ha realizado esfuerzos importantes y ha logrado aumentar la cobertura de agua a 81,4% en 2004; la meta sería subir a un 90% en el 2015. Para alcanzar esta meta, se requiere fomentar la implementación de programas de construcción de alcantarillado, formulando e implementando planes de ordenamiento territorial que prevengan la proliferación de tugurios.

La provisión de servicios de agua potable, el tratamiento de desechos (Meta 10), y el mejoramiento de las condiciones de vivienda de los sectores más desfavorecidos (Meta 11) serán alcanzables si se los enfoca en el contexto del mejoramiento general de las condiciones ambientales de la población (en particular con respecto a la provisión de agua, como un servicio ambiental que depende del equilibrio de ecosistemas frágiles) y si se establece la prioridad pública de inversión en estos servicios.

A partir de esta necesidad de invertir el orden de prioridad en las políticas públicas, privilegiando el objetivo de la sustentabilidad ambiental, se definieron las principales necesidades a nivel de las políticas específicas para el cumplimiento de este objetivo. Esta definición fue producto de las consultas y de los talleres realizados con distintos actores del sector oficial, de organismos internacionales y de la sociedad civil. Las principales prioridades en este sentido son:

1. Aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental:

- Con el fin de volver más efectiva y coherente la aplicación de las políticas ambientales, el conjunto de la legislación nacional tiene que ser armonizada a la legislación reciente, creada para brindar sustento institucional a la acción del Ministerio de Ambiente. Actualmente, subsisten numerosos instrumentos legales dispersos en distintos cuerpos legales que se superponen o contradicen los instrumentos que forman el marco legal del Ministerio del Ambiente (conformado por la Ley de Gestión Ambiental, la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, la Ley Especial para la Provincia de Galápagos y las Normativas Forestal y de Vida Silvestre).

- Es necesario aplicar en forma firme y transparente las sanciones a quienes violan las leyes ambientales. Hasta el momento, no hay una vigencia efectiva de la Ley de Gestión Ambiental, lo que fortalece conductas de trasgresión y contribuyen a la impunidad de los delitos ambientales.

2. Fortalecimiento de capacidades para el desarrollo de instituciones competentes:

- Delimitación clara de la funciones de los ministerios, especialmente la del MAE como ente rector encargado de dictar políticas ambientales nacionales y no solo como operador o ejecutor de las mismas.
- Articulación de políticas públicas entre el MAE y el MEF, para incorporar los indicadores ambientales en las cuentas nacionales; coordinar la política macroeconómica a los requerimientos de la transición hacia una sociedad sustentable, y garantizar la asignación de recursos para el funcionamiento de las estrategias de sustentabilidad.
- Fortalecimiento del proceso de descentralización de competencias ambientales en los municipios y consejos provinciales, encargar a los municipios la puesta en marcha de las políticas públicas dictadas por el MAE y facultarlos para recibir recursos de la cooperación internacional.
- Activación del Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable como organismo del poder ejecutivo a cargo de supervisar la incorporación de las políticas ambientales en el conjunto de la gestión estatal.

3. Generación y difusión de información ambiental confiable:

- Creación de una base de datos a nivel de gobiernos locales (inversiones, proyectos, políticas, etc.).
- Reactivación del Centro de Información Ambiental (CIAM) del MAE, en coordinación con el INEC, que permita tener indicadores de sustentabilidad en todos los sectores y que incluya variables sociales y de equidad.

Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Los derechos humanos: civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, deben constituir el marco ético para la formulación de las políticas tendientes al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En la Agenda del Milenio que el Ecuador se comprometió a cumplir hasta el año 2015, el Objetivo 8 contempla la construcción de una alianza global para el desarrollo. Sin embargo, las demandas locales y los reiterados conflictos sociales, que ponen en riesgo la gobernabilidad del país, demuestran la insatisfacción de los ecuatorianos respecto al modelo de desarrollo (nacional y global) vigente, el mismo que otorga gran importancia a la liberalización del mercado, sin garantizar una distribución equitativa de los frutos del desarrollo para la mayoría de la población.

El cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio requiere de reformas fundamentales en la política económica y en la política social, que respondan a principios de prosperidad, equidad, inclusión y solidaridad. Para ello, Ecuador requiere consensuar una Estrategia Nacional de Desarrollo Humano, orientado a alcanzar: el crecimiento económico y la equidad, la promoción de las inversiones y la reducción de la pobreza, la reactivación de la producción y la generación de empleo, la integración social y la gobernabilidad, el desarrollo de la competitividad y la protección social.

Pero además, los principales desafíos del Ecuador para cumplir los objetivos del milenio no sólo se encuentran en la política económica y social, sino que requieren el cumplimiento de los compromisos adquiridos por la comunidad internacional para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En 1970, la Asamblea General de las Naciones Unidas propuso dedicar el 0,7% del PIB a la Asistencia Oficial para el Desarrollo. En 1992, en la Conferencia de NN. UU., sobre Ambiente y Desarrollo, los países desarrollados reafirmaron este compromiso y reconocieron que la Asistencia Oficial para el Desarrollo constituía la fuente más importante de financiamiento externo para lograr las metas del desarrollo sostenible acordadas por la comunidad internacional. En el 2000, al suscribirse la Agenda del Milenio se establecieron las prioridades en materia de asistencia para el desarrollo, dando lugar a dos cumbres subsiguientes: la Conferencia Internacional para

la Financiación del Desarrollo (Monterrey, 2002) para garantizar el financiamiento mínimo necesario, y, la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002) para analizar aspectos esenciales de la sostenibilidad económica, social y ambiental del desarrollo. No obstante, aún no se han movilizado los recursos financieros necesarios para la consecución de las metas del milenio y la Asistencia Oficial para el Desarrollo se mantiene muy por debajo de lo acordado.

En orden a lo anteriormente mencionado, los principales aspectos que deben ser considerados para el cumplimiento de los objetivos del milenio son:

- 1.** La reducción de la pobreza exige un rápido y sostenido proceso de crecimiento económico. Sin embargo, el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para reducir la pobreza. Las políticas económicas deben promover un modelo de crecimiento económico que promueva el empleo, la equidad y la redistribución del ingreso.
- 2.** El desarrollo económico no es posible alcanzarlo si, simultáneamente, no se fortalece las fuentes de acumulación del capital humano: educación y salud. De allí que el estado debe establecer un pacto fiscal y organizar el presupuesto con un sistema de programación integrada, orientado a la consecución de los ODM.
- 3.** También es necesario reducir la presión sobre los recursos naturales, especialmente, promoviendo acciones de conservación del suelo y del agua, defendiendo la biodiversidad y cuidando los bosques y las áreas protegidas.
- 4.** Con el fin de contrarrestar las inequidades regionales y sociales, hay que levantar información territorial y definir estrategias y políticas locales que den prioridad a la reducción de las desigualdades geográficas, entre zonas urbanas y rurales, atendiendo las inequidades de origen étnico.
- 5.** El Ecuador debe formular la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como resultado de la coordinación interinstitucional y del consenso de la sociedad civil y organismos de cooperación. Ello implica la conformación de un amplio alineamiento de la sociedad, los partidos políticos, las instituciones especializadas,

el gobierno central y los gobiernos locales alrededor de propuestas concretas consensuadas, que gocen del respaldo y poder necesario para llevarlas a cabo.

6. Ya que la apertura comercial y la movilidad de capitales está acompañada por severas restricciones a los desplazamientos internacionales de mano de obra no calificada, la política exterior de Ecuador debe fomentar una estrategia de inserción internacional en un sistema comercial más abierto, equilibrado, justo y transparente.

7. Los subsidios agrícolas en los países de la OCDE distorsionan el mercado mundial y contribuyen a reproducir la pobreza en el mundo. Según el Banco Mundial, si se produjera una liberalización completa de las barreras impuestas por los países desarrollados, los países en desarrollo aumentarían sus ganancias en 75.000 millones de dólares, de los cuáles 31.000 millones provendrían del incremento del comercio agrícola. El malestar de la población con el Tratado de Libre Comercio refleja el escepticismo acerca de los beneficios que puede tener la economía ecuatoriana permitiendo el acceso de productos agrícolas subsidiados, al tiempo que nuestras exportaciones enfrentan barreras arancelarias y no arancelarias.

8. De allí que, la política exterior de Ecuador debe buscar la eliminación de los subsidios a la producción agrícola de los países desarrollados, ampliando el acceso de nuestros productos agrícolas a sus mercados, promoviendo la disminución de las barreras arancelarias, apoyando acuerdos que garanticen la seguridad jurídica del comercio internacional, estableciendo especificaciones razonables que deben cumplir los países exportadores para acceder a los mercados de los países desarrollados.

9. El elevado endeudamiento externo es un factor que limita severamente la inversión pública necesaria para el desarrollo del país. Ya que las obligaciones por el servicio de la deuda superan con creces nuestra capacidad de pago, se requiere reducir esta carga a niveles sostenibles y resolver las causas estructurales subyacentes que impiden la estabilidad macroeconómica y el equilibrio fiscal. Junto con los esfuerzos nacionales por superar estos problemas, es necesario que la comunidad internacional aumente la Asistencia Oficial al Desarrollo y nos ayude a alcanzar una verdadera sostenibilidad de la deuda.

10. No obstante, además de aumentar y mejorar los niveles de cooperación, es necesario identificar nuevas fuentes de financiamiento complementario del desarrollo y de la lucha internacional contra el hambre y la pobreza. Ecuador debe apoyar iniciativas conducentes al establecimiento de impuestos a las transacciones financieras internacionales, gravámenes al comercio de armas, control de la evasión tributaria en los paraísos fiscales, y, el impulso de iniciativas tales como el canje de deuda por educación, que cumplen el doble propósito de aliviar la carga fiscal y dirigir los recursos a la inversión en capital humano.

Al revisar el avance obtenido por Ecuador, en el cumplimiento de las metas del milenio, se observa una tendencia inercial de la política pública que se demuestra insuficiente para el cumplimiento de los compromisos acordados por el país en la Declaración. Así, las Metas de Desarrollo del Milenio serán alcanzables solo si Ecuador realiza esfuerzos que permitan mejorar el impacto de la política social, logrando un mejor desempeño macroeconómico respecto al observado durante el período 1999 – 2005.

Por lo tanto, el principal reto del país consiste en modificar las tendencias inerciales de crecimiento económico y de la acción pública social, a fin de alcanzar los diferentes resultados de políticas que permitan la obtención de los compromisos asumidos por el país en la declaración. Ecuador no sólo necesita aumentar la inversión social, se requiere reorientar la política social, incorporando un nuevo enfoque de gestión por resultados que mejoren la eficacia y eficiencia de los programas y proyectos sociales.

Los escenarios analizados permiten vislumbrar la necesidad de que el Gobierno Nacional mejore cualitativamente los programas definidos por los actores sectoriales. Así, la obtención de las MDM requiere de un incremento significativo de la dotación de capital humano en Ecuador, la misma que tendrá un impacto en la tasa de crecimiento económico en el mediano plazo. Sin embargo, es necesario que durante esta década se creen condiciones para el impulso de nuevos sectores dinámicos que apuntalen el crecimiento económico.

Dada la restricción fiscal, varias iniciativas deberán provenir de emprendimientos del sector privado, principalmente en los sectores de energía, infraestructura y transporte. De allí que, la inversión

extranjera directa jugará un rol crítico que debe ser apuntalado por acciones que establezcan marcos normativos modernos y transparentes, así como la afirmación de la seguridad jurídica.

Así, será responsabilidad del Ecuador que el crecimiento futuro de la economía esté basado en importantes incrementos de productividad del trabajo y del capital; en el fomento de nuevos productos dinámicos, particularmente aquellos asociados con el turismo y los sectores agroindustriales y de silvicultura, en los que el Ecuador presenta adecuada posición competitiva y potencial para la inversión extranjera directa de la exportación de bienes de mayor valor agregado, y la interacción entre el capital físico y el capital humano.

La pregunta que el país debe plantearse es si las políticas económicas y sociales que se están aplicando en Ecuador son suficientemente eficaces para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio, o, si se requieren cambios sustanciales. Como se ha destacado en este informe, muchos de los indicadores relacionados con las metas del milenio no se alcanzarán en el 2015, salvo si se implementan las recomendaciones sugeridas.

Comentario a la ponencia: Ecuador y los objetivos del Milenio

Jaime Carrera
Observatorio de
Política Fiscal

El Ecuador produce alrededor de \$40.000 millones al año, es un mercado pequeño. Para crecer a tasas elevadas y reducir la pobreza requiere insertarse en los mercados mundiales, a fin de reducir la brecha de ingreso y riqueza con los países desarrollados. En el mundo, países similares que han crecido y alcanzado un mayor bienestar para sus poblaciones, han sido capaces de aumentar de manera notable sus exportaciones con alto valor agregado. El mercado es el mundo, si el país comercia entre cuatro paredes se convertirá en una gran plaza de informales y subempleados.

El crecimiento económico, per se, no es suficiente para reducir el número de pobres. Son necesarias fuertes acciones de redistribución del ingreso. El Estado tiene la responsabilidad de ser eficiente para, a través de los presupuestos públicos, canalizar los ingresos de la sociedad a gastos que benefician a los pobres. El sector privado puede contribuir eficazmente a redistribuir el ingreso, mediante la creación de puestos de trabajo y una mejor remuneración de la población empleada.

Contar con más recursos públicos para beneficiar a los más necesitados, exige también enfrentar la corrupción, para lo cual es menester institucionalizar la rendición de cuentas de la acción del Estado, volver transparente el uso de los fondos públicos, sancionar drásticamente la evasión fiscal. Una eficaz función de redistribución, requiere de profundos cambios en la gestión pública y estructura del Estado. En esa perspectiva, es necesario contar con una administración pública profesional, capaz de asumir con diligencia la ejecución de los programas de gasto público. Un serio proceso de descentralización con gobiernos seccionales capacitados y alejados

¹ René Cardoso, Cuenca, Ex Director del Museo del Banco Central de Cuenca. Actual Presidente de la Bienal Internacional de Cuenca.

del clientelismo y demagogia, es requisito fundamental para luchar contra la pobreza.

Para avanzar en la ejecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, es indispensable diseñar y ejecutar un programa fiscal sostenible en el mediano y largo plazos. El mismo debe prever un flujo de ingresos permanentes, capaz de sostener un nivel de gasto social y de capital que permita impulsar el crecimiento de la economía. Sin embargo, un acelerado proceso de reducción de la pobreza requiere de mayores recursos presupuestarios, posibles mediante la reducción de subsidios que al mantenerlos alientan las desigualdades sociales. Una reforma tributaria puede contribuir a generar más recursos. El gasto público debe también redistribuirse de mejor forma para servir a los pobres. Los sueldos públicos requieren de una prudente evolución para no restar recursos a programas sociales e inversiones, y no aumentar las desigualdades de ingreso. Acciones de mercado para reducir el pago de intereses de la deuda pública serán factibles si existe confianza en el manejo fiscal.

La reducción de la pobreza no será posible sin tasas de crecimiento de la economía superiores al 6 por ciento anual, fuertes tareas de redistribución del ingreso, creación de puestos de trabajo y oportunidades para hacer negocios. El crecimiento económico, a su vez, se alcanza con grandes inversiones. Arriesgar capitales e invertir, requiere de un clima propicio conformado por un conjunto de condiciones: estabilidad macroeconómica, seguridad jurídica, estabilidad política, sólidas instituciones, buenos servicios públicos, adecuada infraestructura productiva y otras.

Mientras se generan las condiciones para invertir, el Ecuador puede impulsar el crecimiento de la economía y la reducción de la pobreza mediante la concreción de reformas estructurales secularmente postergadas. El sector petrolero requiere una amplia modernización y atraer fuertes inversiones privadas. El sector eléctrico necesita profundas transformaciones, para dejar de constituir una enorme carga de gasto público y contribuir a la competitividad de las empresas. Los ahorros de la seguridad pueden impulsar el crecimiento, serán mayores si el IESS es reformado y se torna eficiente. Esta institución se ha constituido en el principal comprador de Bonos y Cetes del Estado por un valor superior a \$1.500 millones.



**La cooperación de la ONU en el nuevo contexto
internacional**

Armonización y Alineamiento para Lograr los ODM

Luca Renda (UNDP)
Seminario PLANEX – Quito, 19/04/06



Working Together for Greater UN Impact

Esquema de la Presentación

1. Tendencias de la cooperación internacional
2. La respuesta de la ONU a los desafíos del nuevo contexto de la cooperación internacional
3. De la teoría a la práctica: el Equipo de País de la ONU en Ecuador
4. Retos y Recomendaciones



Working Together for Greater UN Impact

Tendencias de la Cooperación Internacional

Etapas fundamentales

- Declaración del Milenio y ODM (septiembre de 2000)
- Consenso de Monterrey (marzo de 2002)
- Declaración de Roma (febrero de 2003)
- Declaración de París (marzo de 2005)
- Cumbre Mundial de Nueva York (septiembre de 2005)



Working Together for Greater UN Impact

Tendencias de la Cooperación Internacional

La Declaración de París (marzo de 2005)

- Planes nacionales basados en ODM como marco común de referencia
- Énfasis en la apropiación nacional, basada en el fortalecimiento de capacidades
- Apoyo directo al presupuesto como opción de cooperación
- Uso de sistemas nacionales (licitaciones, auditorías, reportes, etc.)
- Flujos de ayuda mas previsibles
- Responsabilidad mutua
- Gestión basada en desempeño y resultados



Working Together for Greater UN Impact

Respuesta de la ONU

Plan de Acción del UNDG

1. Poner los planes nacionales al centro de la programación de la ONU en los países
2. Fortalecer las capacidades nacionales
3. Mayor uso de los sistemas nacionales
4. Un ejemplo: nuevo sistema de transferencia de efectivo



Working Together for Greater UN Impact

Respuesta de la ONU

Poner los Planes Nacionales al centro de la programación de la ONU en los países

- Apoyo a la formulación de Planes Nacionales
- Máxima sinergia CCA/UNDAF ¶ procesos nacionales
- Alineamiento de los ciclos de programación
- Objetivos del UNDAF derivados de las prioridades nacionales
- Rol de la ONU en programas de apoyo sectorial



Working Together for Greater UN Impact

Respuesta de la ONU

Fortalecimiento de las capacidades nacionales

- Desarrollo de capacidad vs. Apoyo a la implementación
- Reflejar capacidades nacionales en proceso CCA/UNDAF
- Apoyo a programas de desarrollo de capacidades



Working Together for Greater UN Impact

Respuesta de la ONU

Uso creciente de los sistemas nacionales

- Compromiso de la ONU de promover el uso de los sistemas nacionales en varias áreas
- Revisión de reglas y normas en cursos
- Apoyo a los sistemas nacionales que no cumplen con los estándar internacionales



Working Together for Greater UN Impact

Respuesta de la ONU

Ejemplo: armonización de los procedimientos de transferencias de fondos

- Acuerdo PNUD/UNICEF/UNFPA/PMA
 - ◊ *simplificación*
 - ◊ *enfoque sobre sistemas nacionales*
 - ◊ *reducción de costos de transacción*
- Revisión conjunta de la capacidad de gestión financiera de las contrapartes
- Apoyo sistemático al fortalecimiento de capacidades



Working Together for Greater UN Impact

De la Teoría a la Práctica: el Equipo de País en Ecuador



Working Together for Greater UN Impact

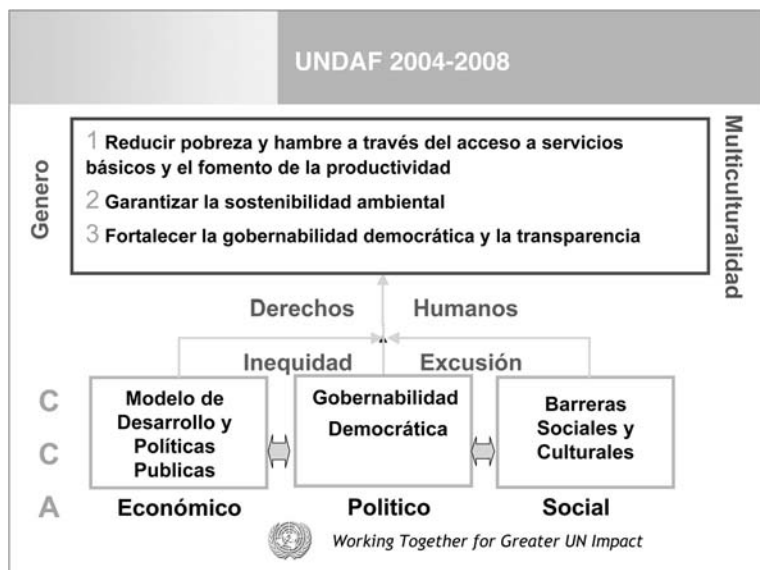
De la Teoría a la Práctica

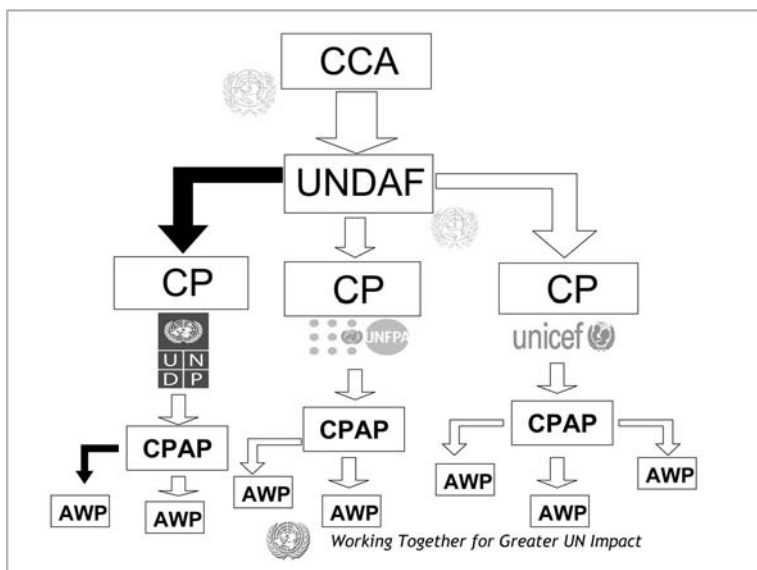
Iniciativas del Equipo ONU de Ecuador para aumentar la eficacia de la cooperación

- País piloto para Armonización y Simplificación
- Organización en “Sistema de Agencias Líderes”
- Grupos Temáticos Interagenciales en el marco ODM
- Programación Conjunta en el marco ODM
- Participación/Liderazgo en Mesas de Cooperación
- Casa Común ONU, servicios comunes



Working Together for Greater UN Impact





	Agencias Lideres	
1.- Pobreza		
2.- Seguridad Alimentaria		
3.- Educación		
4.- Genero		
		<i>Working Together for Greater UN Impact</i>

Agencias Lideres

5.- Mortalidad Infantil



6.- Salud Materna



7.- VIH/SIDA, Malaria



8.- Medio Ambiente



Working Together for Greater UN Impact

Agencias Líderes

9.- Agua y Saneamiento



10.- Viviendas Precarias



11.- Gobernabilidad



12.- Asistencia Humanitaria



Working Together for Greater UN Impact

Agencias Líderes

13.- Desastres



14.- Multiculturalidad



15.- Desarrollo Alternativo



16.- IT4D



Working Together for Greater UN Impact

De la Teoría a la Práctica

Iniciativas futuras

- Implementación del sistema unificado de transferencia de recursos
- Mayor concentración en la creación de capacidades
- Apoyo a la implementación de la Agenda de París, juntos a la comunidad internacional



Working Together for Greater UN Impact

Retos y Recomendaciones

- **Áreas de Trabajo Común ONU-Gobierno**

- ◊ Mecanismos de coordinación de la cooperación
- ◊ Apoyo a estrategias sectoriales (SWAP)
- ◊ Fortalecimiento de capacidades
- ◊ Uso de nuevas herramientas (ej. apoyo directo a presupuesto)
- ◊ Nuevas modalidades de transferencias de fondos
- ◊ Monitoreo y evaluación de los programas

- **Recomendaciones**

- ◊ Fortalecer la INECI
- ◊ Enmarcar la cooperación en una Estrategia Nacional de Desarrollo basada en los ODM - insistir en compromisos asumidos por los cooperantes en la Decl. Milenio y Monterrey
- ◊ Exigir el cumplimiento de la Agenda de París



Working Together for Greater UN Impact

**La cooperación
multilateral**

Banco Mundial



BANCO MUNDIAL ECUADOR





El Banco Mundial en Ecuador



- ← Desde febrero de 1954, el Banco Mundial ha otorgado préstamos al Ecuador por un monto superior a \$2,800m
- ← Actualmente mantenemos una cartera de 7 proyectos activos por un total de \$289m:
 - * 5 proyectos en ejecución por un monto de \$139m, con un saldo por desembolsar de \$34m
 - * 2 proyectos recientemente aprobados por un total de \$150m
- ← Estos proyectos están apoyando al sector rural, a la salud, a la gestión de las finanzas públicas y a necesidades básicas insatisfechas como agua y saneamiento, electricidad y telecomunicaciones



La Cartera del BM en Ecuador

El BM tiene una cartera vigente en el Ecuador de \$289m, con unos \$184m por desembolsar

Nombre	No. del Préstamo	Aprobación	Cierre	Monto Aprobado	Total Desembolsado	Monto Disponible
Pobreza Rural - PROLOCAL	70670	05/07/2001	31/12/2006	25.20	22.59	2.61
Gestión Finanzas Públicas - SIGEF	71100	26/03/2002	01/03/2007	13.86	3.91	9.95
Agua Potable / Saneamiento - PRAGUAS	70350	17/10/2000	30/04/2006	32.00	29.95	2.05
Energía y Telecomunicaciones - PROMEC	70820	20/11/2001	31/12/2006	23.00	9.68	11.32
Modernización Salud - PROSALUD	43420	09/06/1998	30/06/2006	45.00	37.34	7.66
Aseguramiento Universal - AUS		16/02/2006		90.00	0.00	90.00
Bono de Desarrollo Humano				60.00	0.00	60.00
	-	-	-	289.06	103.47	183.59

Nota: Se cancelaron \$2M del PROMEC



Donaciones del BM en Ecuador

- ← El BM cuenta también con un importante programa de donaciones por un monto total de \$25m con unos \$12m por desembolsar y cuyos tipos son:
- ← *MP (Protocolo de Montreal)*: Financia proyectos de protección del medio ambiente
- ← *GEF (Fondo Global para el Medio Ambiente)*: Donaciones enfocadas en temas de desarrollo ambiental sostenible (constituyen las más importantes para Ecuador por un monto total de \$8m)
- ← *JSDF (Fondo Japonés de Desarrollo Social)*: Donaciones japonesas enfocadas en temas sociales que brindan apoyo a temas innovadores ligados a la ejecución de proyectos
- ← *IDF (Fondo de Desarrollo Institucional)*: Donaciones enfocadas en fortalecer instituciones del Estado



Donaciones del BM en Ecuador

- ← *PHRD (Fondo Japonés para el Desarrollo de Políticas y Recursos Humanos)*: Donaciones japonesas enfocadas en temas sociales que brindan apoyo para la realización de investigaciones o diagnósticos previos a la realización de un proyecto
- ← *TFESSD*: Donaciones otorgadas por los Gobiernos de Finlandia y Noruega que se enfocan en temas sociales y ambientales.



CARTERA DE DONACIONES

NOMBRE DONACION	Don. No.	Firma	Cierre	Principal	Desemb.	Disponible
MP EC-PROTECCION OZONO II	24359	17-Oct-00	30-Sep-09	\$ 3.40	\$ 1.84	\$ 1.56
GEF EC MOD. SECT. ELEC. & COM. & SERV. RUR.	50016	25-Sep-02	31-Dec-06	\$ 2.84	\$ 0.94	\$ 1.90
GEF EC PARQUES NAT./BIODIVER II	51486	17-Dec-03	30-Jun-07	\$ 4.33	\$ 4.31	\$ 0.02
GEF EC PARQUES NAT./BIODIVER II	51537	17-Dec-03	30-Jun-07	\$ 3.67	\$ 0.77	\$ 2.90
JSDF JUSTICIA PARA LOS POBRES	51227	15-Nov-02	30-May-06	\$ 1.78	\$ 1.75	\$ 0.03
IDF FORTALECIMIENTO PROCURADURIA GEN. EST.	51547	11-Nov-02	15-Feb-06	\$ 0.39	\$ 0.35	\$ 0.04
PHRD PROGRAMATICO DES. HUMANO II	52812	11-Jun-04	26-Sep-06	\$ 0.89	\$ 0.60	\$ 0.29
PHRD PRODUCTIVIDAD RURAL & SOSTENIBILIDAD	53134	9-Mar-04	31-Mar-06	\$ 0.60	\$ 0.29	\$ 0.31
PHRD MEJORAMIENTO DE BARRIOS POBRES	53135	9-Dec-04	30-Jun-06	\$ 0.60	\$ 0.06	\$ 0.54
PROLOCAL	54542	15-Aug-05	31-Aug-07	\$ 4.76	\$ 1.45	\$ 3.31
PHRD ESTRATEGIA DEL SEGURO DE SALUD PARA POBRES	53763	26-Jul-05	13-Jul-06	\$ 0.63	-	\$ 0.63
PHRD CALIDAD E INCLUSION EDUCATIVA	53764	26-Jul-05	16-Aug-06	\$ 0.30	-	\$ 0.30
PHRD SERV. DE JUSTICIA PARA EL DES. ECONOM. Y SOC.	54617	27-Dec-05	31-Dec-07	\$ 0.78	-	\$ 0.78
TOTAL PORTAFOLIO DONACIONES				\$ 24.97	\$ 12.36	\$ 12.61



Cómo opera el Banco Mundial en Ecuador?

El trabajo que el Banco Mundial desempeña se basa en su Estrategia de Asistencia al País (CAS), elaborada para Ecuador para el período 2003-2007. Los objetivos del CAS son:

- ← **Crecimiento:** Consolidar el entorno macroeconómico y sentar las bases para un crecimiento económico diversificado y sostenible
- ← **Equidad:** Incrementar las oportunidades de los pobres y su acceso a los recursos económicos y, al mismo tiempo, resguardarlos de los efectos ocasionados por la reformas en la estructura de la economía ecuatoriana
- ← **Gobernabilidad:** Ayudar a la autoridades a construir un gobierno eficiente y abierto a todos los ciudadanos



Se realizó una consulta a nivel nacional para desarrollar la Estrategia de Asistencia para Ecuador

- ← Puyo
- ← Ambato
- ← Guayaquil
- ← Cuenca
- ← Loja
- ← Portoviejo
- ← Esmeraldas
- ← Ibarra
- ← Quito





La Estrategia de Asistencia al País: un proceso en consenso

Participaron en las consultas a nivel nacional:

←Gobierno

←Sociedad Civil

←Banco Mundial



Qué se consultó durante la elaboración del CAS?

- ← *¿Cómo se percibe la situación económica y social?*
- ← *¿Cuáles deberían ser las prioridades económicas y sociales del Ecuador?*
- ← *¿Cómo debería apoyar el Banco Mundial al gobierno?*



El marco de asistencia financiera del Banco hasta 2007

	AF04	AF05	AF06	AF07	Total
Escenario Base					
Monto Total:	200	250	300	300	1050
Préstamos de ajuste	100	100	100	100	400
Proyectos de inversión	100	150	200	200	650
Escenario Alto					
Monto Total:	250	300	350	350	1250
Préstamos de ajuste	125	150	175	175	625
Proyectos de inversión	125	150	175	175	625
Escenario Bajo					
Monto Total:	100	125	150	150	525
Préstamos de ajuste	0	0	0	0	0
Proyectos de inversión	100	125	150	150	525

Nota: los años fiscales del Banco Mundial son: 1 de julio - 30 de junio



Qué implica el escenario base?

- ← Para considerar que el Ecuador se encuentre en el escenario base (\$1.050m), es imprescindible asegurar:
 - Un buen desempeño macroeconómico, demostrado, por ejemplo, por la implementación exitosa de los programas de consolidación fiscal, crecimiento competitivo y desarrollo humano apoyados por el BM, y el programa del FMI
 - La protección del gasto social (dentro del presupuesto y en las transferencias realizadas)
 - Suficientes recursos de contraparte para los proyectos (dentro del presupuesto y en las transferencias realizadas)
 - Procesos transparentes de nombramiento y evaluación del personal de los proyectos del BM
 - Un buen desempeño de la cartera (pocos problemas)



En cuáles áreas específicas apoyaría el Banco Mundial con asistencia financiera?

- ← Se espera brindar asistencia financiera con proyectos de inversión para:
 - Caminos Rurales, Reforma Institucional
 - Educación, Agua y Saneamiento, Chimborazo
 - Pobreza urbana, Transporte Quito y Cuenca, Galápagos
- ← Se está brindando asistencia financiera con proyectos de rápido desembolso para:
 - Desarrollo humano



En cuáles áreas específicas está apoyando el Banco Mundial con estudios y asistencia técnica?

← Se espera brindar asistencia técnica en las áreas de:

- 05: Limitantes del crecimiento, sector financiero, desarrollo rural, educación, procesos de adquisiciones
- 06: Descentralización, nutrición, ambiente
- 07: Notas de políticas, sector financiero, pobreza, gestión financiera y contabilidad



Ultimos Eventos

- ← Al inicio del actual Gobierno se produjo un desfase en la ejecución del programa para Ecuador:
 - Cancelación de PRODEPINE II (pueblos indígenas y afroecuatorianos) \$34m
 - Paralización del Proyecto de Reforma Institucional (\$20m)
 - Paralización del Préstamo de Consolidación Fiscal y Crecimiento Competitivo (\$100m – libre disponibilidad)
 - Cancelación de varios proyectos en preparación (Competitividad)



PROYECTOS EN PREPARACION FY 2006

PROYECTO	MONTO (USD MILLONES)
PRAGUAS II	\$48
Caminos Rurales	\$20
Educación	\$32
Desarrollo de Chimborazo	\$10
TOTAL	\$110



PROYECTOS EN PREPARACION FY 2007

PROYECTO	MONTO (USD MILLONES)
Programático Desarrollo Humano II	\$80
Transporte Quito y Cuenca	\$40
Prolocal II	\$70
Productividad y Sostenibilidad Rural	\$20
Mejoramiento de Barrios Pobres	\$20
TOTAL	\$230



PROYECTOS EN PREPARACION FY 2008

PROYECTO	MONTO (USD MILLONES)
Justicia para el Desarrollo Económico y Social	\$20
Manejo de Recursos Hídricos	\$20
Manejo de Recursos Naturales	\$30
Galápagos y Costa Ecuatoriana	TBD
TOTAL	\$70



PROXIMOS PASOS

← Programa de Transición para el nuevo Gobierno

← Preparación de Notas de Política

**La cooperación
multilateral**

Unión Europea



DELEGACION DE LA COMISION EUROPEA

EN ECUADOR

COOPERACION



Relaciones Ecuador-Unión Europea

Relaciones históricas:

- v Cubren los aspectos culturales, comerciales, sociales y políticos.
- v Las relaciones son globales, ej. Cumbre de Guadalajara que contempla acuerdos bloque a bloque (UE-CAN, entre otros)
- v Relaciones de cooperación del país con varios estados miembros y la Comisión Europea.



MARCO DE COOPERACION Ecuador–Comision Europea

- Cooperación reforzada luego de la apertura de la Delegación, en Quito, en el 2003.
- Basado en un dialogo constante y estratégico con las autoridades nacionales.
- Financiamiento de acciones de cooperación con los sectores publico y privado (sociedad civil)
- Cooperación técnica y financiera en forma de donación



Cooperación actual

Las áreas prioritarias son:

Apoyo a las políticas de salud
Apoyo a las políticas medioambientales
Apoyo a la integración física regional (aplicación de los acuerdos de paz entre Perú y Ecuador)
Cooperación e integración económica
Desarrollo rural - Local

Los proyectos y programas en curso de ejecución representan un monto total de 138 M de € :

Proyectos acordados antes del 2002, 22 M de €;
Proyectos y programas entre 2002 y 2006, 105,2 M de €;
Proyectos con ONG y universidades, 23,8 M de €.

El grado de ejecución, a la fecha es estimado en un 60 %



Desglose de la Cooperación

Proyectos de Cooperación Bilateral en Ejecución

Dentro del Quinquenio 2002-2006

Paute	11,000,000
Medio Ambiente	17,000,000
PASSE	28,000,000
Expo Ecuador	10,000,000
Piura Guayaquil	26,000,000
PROLOCAL	13,200,000
TOTAL	105,200,000

Antes del Quinquenio 2002-2006

Zumar	6,000,000
PRODECO	5,000,000
DRE	5,000,000
PSIE	6,000,000
TOTAL	22,000,000

Proyectos de Cooperación bajo Líneas Temáticas (ONG)

Área de Cooperación	Número de Proyectos	Aporte de la Comisión Europea
Medio Ambiente y Bosques Tropicales	4	5,455,500
Derechos Humanos	1	380,000
Cofinanciamiento a ONG's	15	12,419,800
Seguridad Alimentaria	7	5,144,700
Cooperación Descentralizada	3	300,000
Total:	30	23,700,000

PROLOCAL

Proyecto de Reducción de la Pobreza y
Desarrollo Local

Objetivo Principal:

Combatir la pobreza rural, mejorar la equidad y la inclusión, facilitando el acceso de hombres y mujeres pobres a oportunidades de empleo, producción, generación de ingresos, manejo de recursos naturales y otras soluciones.

Componentes:

- Planificación participativa y concertada del desarrollo
- Fortalecimiento del tejido social y talentos humanos
- Cofinanciamiento de iniciativas productivas
- Fortalecimiento de los sistemas financieros rurales.

Financiamiento en millones:

Unión Europea	13.2	€
Préstamos BIRF	25.2	
Gobierno	2.87	
Participantes	7.3	
TOTAL:	50.3	USD

Duración: 5 años / Inicio: 01-06-02 Fin: 31-12-07

Zona de Intervención: 6 Micro regiones, 31 Cantones, 120 Parroquias



CORPEI

Programa de Cooperación Económica CE-Ecuador (EXPOECUADOR)

Objetivo General:

Mejorar la inserción comercial en los mercados internacionales, en particular en la U.E. y la CAN, aprovechando las potencialidades ofrecidas en el marco de la OMC, la CAN y S.G.P. otorgado por la U.E.

Objetivos Específicos:

Mejorar el intercambio UE / Ecuador implementando un sistema integrado de apoyo a los pequeños y medianos exportadores; organizaciones empresariales en asociaciones mas fuertes; implementación del sistema de calidad para los productos.

Fortalecimiento de las instituciones públicas y privadas. Integración del País en las negociaciones comerciales en el marco de la OMC, U.E. / CAN.

Monto total: 14.485.000 EUROS

Duración: 4 años (fecha comienzo, marzo 2004; fecha fin, marzo 2008)



PASSE

Programa de Apoyo al Sector Salud en Ecuador en las provincias de Chimborazo, Cotopaxi y Bolívar

OBJETIVO

Apoyar el proceso de reforma del sector salud y el modelo de atención integral e intercultural basado en la promoción de la salud, la prevención de la enfermedad y la atención primaria de salud.

Áreas de Intervención

1) Apoyo a la reforma del sector salud:

A nivel central del Ministerio de Salud Pública

A nivel local (Dirección Provincial, Consejos Prov. de Salud; Jefaturas de Áreas;

Consejos Cantónales, Juntas Parroquiales etc.

2) Fortalecimiento de la red de servicios de salud: Capacitación, infraestructura, gestión de servicios; atención primaria / referencia-contrarreferencia / emergencia

3) Mejora de los servicios de agua y saneamiento básico: desechos sólidos y excretas

4) Fortalecimiento de la organización y participación comunitaria, especialmente relacionado a la salud.

Financiamiento en millones €: Duración: 4 años

Unión Europea 28.000.000

Gobierno 5.328.820

Participantes 2.320.000

TOTAL: 35.648.820

Fecha inicio: 22 marzo 2005

Fecha terminación: 21 marzo 2009



Medio Ambiente

Programa de Apoyo a la Gestión Descentralizada de los Recursos Naturales en las 3 provincias de Carchi, Esmeraldas e Imbabura

Objetivo Específico: Facilitar el fortalecimiento de la descentralización de la gestión ambiental en el Norte de Ecuador, impulsado por el Ministerio de Ambiente, los Consejos Provinciales y los Municipios, mediante el desarrollo de las capacidades institucionales y de la participación social.

Duración : 6 años

Inicio: 22 de enero del 2004

Finalización: 22 de enero del 2010

Aporte CE: € 17.000.000

Aporte GoE: € 3.300.000



ECHO

ECHO, es la oficina de ayuda de emergencia de la CE, tiene una oficina regional en Quito, para toda América Latina,

Desarrollo proyectos para atender rápidamente las víctimas de catástrofes y desarrolla acciones de prevención.

Echo actúa a través de organismos de la sociedad civil (ONG) nacionales e internacionales.

En el nuevo plan de acción de ECHO, Ecuador sigue siendo un país prioritario, considerando el grado elevado de posibles catástrofes.



Programas Regionales UE-CAN

1. CALIDAD – Cooperación en Materia de Calidad
2. Asistencia Técnica al Comercio (TRTA CAN)
3. Programa Regional de Estadísticas
4. Programa Regional de Competencia
5. GRANADUA – Fortalecimiento de la Unión Aduanera
6. PREDECAN – Proyecto de Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina
7. Sociedad Civil – Cooperación en Acciones con la Sociedad Civil
8. PRECAN – Proyecto Regional para el Control de Productos Precursores en los Países Andinos



**PROGRAMAS PARA TODA
AMERICA LATINA
(entre otros)**

ALFA II (2000-2005): REDES UNIVERSITARIAS

Desde el inicio, 8 instituciones ecuatorianas han participado en 23 redes;
Instituciones participantes: Universidad Central, Escuela Politécnica Nacional, Universidad Técnica Particular de Loja, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Universidad de Cuenca, Escuela Superior Politécnica del Litoral, Universidad de las Américas, Universidad Andina Simón Bolívar;

ALBAN fase I (2002-2005): Becas

- Punto focal en Ecuador: Escuela Superior Politécnica del Litoral;
- 20 becas otorgadas a alumnos ecuatorianos entre las 3 convocatorias (de un total de 1583);
- España recibe el mayor número de becarios ecuatorianos (28%).



Lecciones Aprendidas Logros - dificultades

La estrategia de cooperación definida para el periodo 2002-2006 esta en ejecución , generando beneficios satisfactorios a nivel local.

Los programas mas exitosos son aquellos que han sido decididos a partir de demandas precisas, diálogos y políticas definidas.

Los programas y proyectos de enmarcan dentro de los Objetivos del Milenio

Si bien los impactos de la cooperación son buenos a nivel local, no tienen un alto nivel de sostenibilidad debido a su insuficiente integración y articulación en las políticas nacionales.

La cooperación sufre de la inestabilidad institucional del país, situación que podría generar retrasos de ejecución de algunos programas, tomando en cuenta que la cooperación se enmarca dentro de plazos fijados de ejecución.



Cooperación 2007–2013

Proceso de preparación de la futura estrategia de cooperación con el Ecuador, 2007-2013.

Ejes de Cooperación Ecuador - CE: la política de cooperación se enmarcará dentro de los ODM para fortalecer la cohesión social y para consolidar el proceso de integración económica regional :

- 1. Contribuir a un mayor nivel y calidad de la inversión social del Estado.**
- 2. Apoyar la mejora de la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas, en una visión de integración económica regional.**

Modalidades de Cooperación :

Apoyo a políticas sectoriales a través de:

- Apoyo presupuestario, Apoyo proyecto, basket funding.



MUCHAS GRACIAS

**DELEGACION DE LA COMISION
EUROPEA
EN ECUADOR**

Av. República 500 y Diego de Almagro,
Edificio Pucara, piso 11, Quito
TEL: 2523912 Fax: 2527511
www.delcol.cec.eu.int



**BANCO INTERAMERICANO
DE DESARROLLO
(BID)**

**ECUADOR
CARTERA E
INVENTARIO DE NUEVOS
PROYECTOS
Marzo, 2006**



ESTRATEGIA DEL BANCO ACORDADA CON EL PAIS

Marco de referencia

Sostenibilidad y flexibilidad del manejo fiscal

Áreas prioritarias de la EBP	Sub-áreas prioritarias	Componentes	Área transversal
Sentar las bases para dinamizar la estructura productiva	Apoyar la implantación de un marco institucional coherente con las políticas de competitividad		Mejorar la eficiencia de la gestión del gobierno
	Fomentar el aumento de la productividad	Mercado laboral Transporte e infraestructura vial Mercados financieros Desarrollo agropecuario Acuerdos comerciales Diversificación de exportaciones de bienes y servicios Desarrollo de infraestructura regional	
Asegurar la protección de los más vulnerables y promover el desarrollo social	Apoyar la integración comercial		
	Fortalecer las redes de protección social		
	Aumentar la eficiencia del gasto social y mejorar cobertura y calidad de los servicios públicos	Educación Agua y saneamiento Desarrollo rural Vivienda Medio ambiente y desastres naturales	

Restricción

Fragmentación política y excesiva politización



Cartera Préstamos en Proceso Aprobación / Diseño

PROGRAMA DE PRESTAMOS 2006-2007

NUMERO	NOMBRE	MONTO US\$ millones	
A	EC-L1003 Sistema de alerta temprano y gestión de riesgos naturales	5	Aprobado
A	EC-L1004 Programa mejoramiento de la competitividad-PBL	200	Diseño
A	EC-L1006 Centro Histórico de Quito II*	8	Aprobado
B	EC-L1007 Servicios de apoyo al desarrollo rural	15	Diseño
B	EC-L1008 Agua potable ciudades intermedias	30	Diseño
B	EC-L1009 Manejo residuos sólidos en ciudades intermedias *	18	Diseño
A	EC-L1017 Mejoramiento de Barrios- Quito *	37	Diseño
A	EC-L1018 Programa educación básica	40	Diseño
A	EC-L1019 Agua y Alcantarillado Cuenca *	77	Diseño
A	EC-L1021 Desarrollo Territorial del Cantón Cuenca	10	Diseño
A	EC-L1022 Agua y Saneamiento Ambiental Quito, II Etapa	48	Diseño
A	ECL1023 Turismo Natural en Ecuador	15	Diseño
A	ECL1025 Programa Aseguramiento Universal en Salud	90	Diseño
B	EC-0208 Proyecto Agua y Saneamiento Guayaquil	28	Diseño
A	EC-L1020 Aeropuerto de Guayaquil	32	Diseño
A	EC-L1026 Proyecto Hidroeléctrico Baba	77	Diseño
A	EC-L1005 Aeropuerto de Quito	75	Aprobado
TOTAL		805	

* Serán operaciones con gobiernos seccionales con el aval del gobierno central



**BANCO INTERAMERICANO
DE DESARROLLO
(BID)**

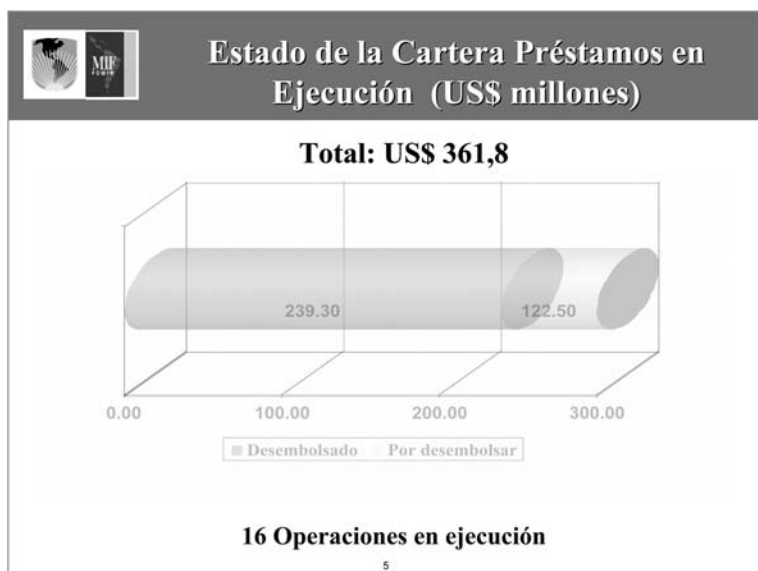
**ECUADOR
CARTERA PRESTAMOS
EN EJECUCION**

Marzo, 2006



CARTERA DE PRESTAMOS BID MARZO 2006. Cifras en millones USD

	No. Operación	Nombre de proyecto	Ejecutor	MONTO APROBADO	MONTO DESEMBOLSADO		MONTO DISPONIBLE	
				\$mm	\$mm	%	\$mm	%
	AREA ESTRATEGICA							
		ALIVIO A LA POBREZA, FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO E		215.52	182.99	85%	32.54	15%
1	1296/OC-EC	Apoyo al Censo y Fortalecimiento Sistema	INEC	12.45	12.22	98%	0.23	2%
2	1373/OC-EC	Fondo de Inversión Social (FISE III)	FISE	39.65	17.12	43%	22.53	57%
3	1416/OC-EC	Programa de Apoyo al Sector de Vivienda	MIDUVI	24.77	19.99	81%	4.78	19%
4	1466/OC-EC	Programa Sectorial Social	GOBIERNO	133.65	133.65	100%	-	0%
5	1577/OC-EC	Fortalecimiento del Seguro Social Campesino	IESS	5.00	-	0%	5.00	100%
	ESTABILIZACIÓN DE LA ECONOMÍA Y RECUPERACIÓN DE LA			17.98	5.75	32%	12.23	68%
6	1376/OC-EC	Regularización y Administración de Tierra	MAG	15.08	5.62	37%	9.46	63%
7	1524/OC-EC	Programa de Apoyo al Comercio Exterior	MICIP	2.90	0.13	5%	2.77	95%
	GESTIÓN EFICIENTE DE LA INFRAESTRUCTURA CON PARTIC			40.09	9.16	23%	30.93	77%
8	1136/OC-EC	TC Apoyo Inversión Privada Infraestructura	CONAM	10.09	9.16	91%	0.93	9%
9	1518/OC-EC	Programa de Caminos Vecinales	MOP	30.00	-	0%	30.00	100%
	MODERNIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO, PRO			88.21	41.40	47%	46.82	53%
10	1274/OC-EC	Programa Manejo Ambiental Islas Galapago	MINAMB	10.35	10.03	97%	0.31	3%
11	1358/OC-EC	Programa de Apoyo a la Descentralización	CONAM	3.55	1.19	34%	2.36	66%
12	1420/OC-EC	Desarrollo Sostenible Amazonia Norte	UDENOR	8.92	2.97	33%	5.95	67%
13	1424/OC-EC	Programa de Saneamiento Ambiental del DM de Quito	EMAAQ	40.00	26.01	65%	13.99	35%
14	1531/OC-EC	Proyecto de Manejo de Recursos Costeros	PMRC	12.40	1.19	14%	11.21	90%
15	1630/OC-EC	Rehabilitación del Centro Histórico de Quito II Fase	CHQ	8.00	-	0%	8.00	100%
16	1707/OC-EC	Prevención y Alerta Temprana Volcan Cotopaxi	DEFPCVIL	5.00	-	0%	5.00	100%
	TOTAL			361.81	239.30	66%	122.51	34%





**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
(BID)**

ECUADOR

**TEMAS CLAVES
CARTERA EN EJECUCION**

MARZO, 2006



PRESTAMO No 1376/OC-EC
Programa Regularización y Administración de Tierras Rurales

BID: US\$15.1 millones

Monto Desembolsado: US\$ 5.6 millones

OBJETIVO GLOBAL DEL PROGRAMA

Establecer un sistema moderno, confiable y de actualización continua para los derechos de propiedad sobre la tierra, a través de su implantación en nueve (9) cantones rurales, y mejorar el sistema de traspaso de tierra pública a los productores.



- A. Mejorar funcionamiento INDA - adjudicación efectiva y eficiente de tierra nivel nacional.**
- B. Probar y demostrar en terreno - método regularizar tenencia tierra rural, formar catastros e integrarlos a registros.**
- C. Estudiar efectividad financiamiento pequeños proyectos, como complemento otras acciones destinadas a superar costumbre de no registrar propiedad predial.**
- D. Impulsar modernización institucional que normará nivel nacional proceso descentralizado regularización tenencia, formación catastros y registro propiedad predial.**



PRESTAMO No 1524/OC-EC
Programa de Apoyo a la Gestión del Comercio Exterior

BID: US\$2.9 millones

Monto Desembolsado: US\$ 132 miles

OBJETIVO GLOBAL DEL PROGRAMA

Contribuir al mejoramiento de la gestión pública del comercio exterior de Ecuador a través del fortalecimiento de la capacidad de formulación, negociación y aplicación de una política integral y coherente de comercio.



- A. Mejorar la estructura institucional para el manejo de la política del sector.
- B. Consolidar la capacidad técnico-analítica para la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas comerciales.
- C. Establecer un sistema de información comprehensivo y sostenible que permita difundir y apoyar las actividades de comercio exterior.



PRESTAMO No 81/MS-EC.
Programa Respaldo Mecanismo Innovador Crédito
Rural a Comunidades Subatendidas

BID: US\$1.2 millones

Monto Desembolsado: US\$ 0.0 millones

OBJETIVO GLOBAL DEL PROGRAMA

Suministrar servicios financieros a poblaciones rurales aisladas y subatendidas, mediante un mecanismo en dos niveles.



- A.** Donación de asistencia técnica para fortalecer a Codesarrollo y solidificar su línea de productos *Credifinanciero* por US\$290.000 para mejorar la eficacia de la línea de crédito *Credifinanciero*, en lo que respecta a sus políticas crediticias y a una estrategia de comercialización más sistemática; así como, reforzar la capacidad de Codesarrollo para supervisar y administrar el producto *Credifinanciero*.
- B.** Línea de crédito rotatoria por US\$1.200.000, la cual estará disponible durante un total de seis años, lo que le permitirá a Codesarrollo ampliar su producto *Credifinanciero*, prestando fondos al menos a unas 160 entidades financieras rurales para 2006, con un préstamo promedio de US\$10.250. De esta forma alcanzará a unos 26.000 clientes finales, miembros de las entidades financieras rurales.



PRESTAMO No. 1142/OC-EC
Programa Redes Escolares Autónomas Rurales

BID: US\$42.8 millones

Monto Desembolsado: Desembolsado

OBJETIVO GLOBAL DEL PROGRAMA

Otorgar autonomía e introducir o aumentar la participación de los padres y la comunidad en las Redes Escolares Autónomas



- A. Otorgar autonomía a aproximadamente el 20% de las escuelas rurales para el manejo de sus recursos con una mayor participación de padres y miembros de la comunidad en la administración escolar
- B. Mejorar las condiciones de la enseñanza en la educación básica rural (primaria y primer ciclo de secundaria) en las zonas de influencia de las escuelas beneficiarias



PRESTAMO No 1056/OC-EC y 998/SF-EC
Programa de Atención Integral a Menores de Seis Años

BID: US\$37.0 millones

Monto Desembolsado: Desembolsado

OBJETIVO GLOBAL DEL PROGRAMA

Mejorar el crecimiento y desarrollo de los niños menores de seis años en situación de pobreza mediante el desarrollo de mecanismos e incentivos que apoyen las estrategias del Gobierno



- A. Mejorar la calidad de los servicios existentes
- B. Ampliar la cobertura utilizando diferente modalidades de atención y apoyar a las familias para mejorar el cuidado de los niños
- C. Fortalecer la capacidad institucional para mejorar la elaboración de políticas, establecer un nuevo mecanismo de financiamiento de programas para la niñez y aumentar la participación de la sociedad civil en el sector.



PRESTAMO No 1296/OC-EC.
Apoyo Censo y Fortalecimiento del Sistema
Estadístico Nacional

BID: US\$12.5 millones

Monto Desembolsado: US\$ 12.2 millones

OBJETIVO GLOBAL DEL PROGRAMA

Apoyar al Gobierno del Ecuador en la realización del VI Censo de Población y V de Vivienda, y en el fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional para mejorar la calidad y confiabilidad de sus productos.



- A. Proporcionar al INEC los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para asegurar que el ciclo censal se realice eficientemente, en el tiempo programado y con el nivel de calidad requerido.
- B. Contribuir a la generación de políticas, a la planificación del desarrollo, así como a la toma de decisiones de los agentes socio-económicos, utilizando información confiable y relevante, generada en el Sistema Estadístico Nacional con estándares internacionales de calidad.
- C. Desarrollar un Sistema Integrado Encuestas de Hogares e Indicadores de Corto Plazo que permita generar información oportuna y confiable.
- D. Fortalecer institucionalmente el INEC y preparar un diagnóstico del Sistema Estadístico Nacional para sentar las bases de su desarrollo.



PRESTAMO No. 1373/OC-EC
Fondo de Inversión Social de Emergencia – Tercera Etapa

BID: US\$39.7 millones

Monto Desembolsado: US\$17.2 millones

OBJETIVO GLOBAL DEL PROGRAMA

Mejorar las condiciones de vida de la población más pobre del país mediante su integración a la red de servicios sociales básicos y el fortalecimiento de su capital social



- A. Dotar de infraestructura social básica a las comunidades más pobres ubicadas en las 220 parroquias más pobres del país.
- B. Fortalecer la capacidad de gestión y organización de dichas comunidades



PRESTAMO No 1416/OC-EC. Programa de Apoyo al Sector Vivienda II

BID: US\$24.8 millones

Monto Desembolsado: US\$ 20.0 millones

OBJETIVO GLOBAL DEL PROGRAMA

Ampliación de la posibilidad de acceso de la vivienda de los sectores de población de bajos recursos, mediante la profundización y consolidación de la transformación del sector habitacional del país.



- Consolidar el Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV), incrementando la participación del sector privado financiero y constructor en el sector.
- Mejorar las condiciones habitacionales de la población asentada en áreas urbanas deficitarias.
- Promocionar la participación de gobiernos locales en el sector habitacional.



PRESTAMO No 1466/OC-EC. Programa Sectorial Reforma Social

BID: US\$198.0 millones –

Monto Desembolsado: Desembolsado

OBJETIVO GLOBAL DEL PROGRAMA

Introducción de reformas orientadas a la consolidación del sistema de protección social para los más pobres y al mejoramiento de la calidad y la eficiencia del gasto social.



Consolidación del sistema de protección social para los más pobres:

- Bono de Desarrollo Humano.
- Programas en el área de alimentación y nutrición.
- Programas en el área de cuidado infantil.
- Fondos adicionales para protección social.
- Nivel adecuado del gasto social y mejoramiento de su eficiencia:
- Nivel del gasto social
- Asignación eficiente de recursos en educación y capacitación laboral
- Fortalecimiento institucional del sector social



PRESTAMO No 1577/OC-EC.
Programa Fortalecimiento Seguro Social Campesino

BID: US\$5.0 millones

Monto Desembolsado: US\$ 0.0 millones

OBJETIVO GLOBAL DEL PROGRAMA

Mejorar el servicio de salud para las poblaciones rurales, aumento de la utilización de servicios preventivos y de atención primaria y, satisfacción de los afiliados.



- A. Capacitación de proveedores y comunidades SSC en salud preventiva y atención primaria en salud, con enfoque intercultural.
- B. Provisión de equipos médicos necesarios para la atención primaria en salud y aseguramiento de la disponibilidad de medicamentos en los dispensarios del SSC.
- C. Capacitación de personal del SSC en gestión financiera y administrativa.



PRESTAMO No 1136/OC-EC
Programa de Apoyo a la Inversión Privada en Infraestructura
RESUMEN ACCIONES RELEVANTES

BID: US\$10.5 millones

Monto Desembolsado: US\$9.1 millones

OBJETIVOS DEL PROGRAMA

- (i) Fortalecer la capacidad para cumplir las funciones reguladoras y de otorgamiento de concesiones y para formular y establecer políticas por parte de los organismos públicos en los subsectores de interés privado.
- (ii) Identificar y desarrollar los componentes técnicos, legales, económicos, financieros, ambientales, sociales e institucionales de proyectos de privatización e inversión que sean atractivos para ser realizados con la participación de capital privado.



COMPONENTES DEL PROGRAMA

- (i) Formulación, implantación y supervisión de mecanismos de regulación y políticas sectoriales
 - (a) Puertos
 - (b) Aeropuertos
 - (c) Transporte
 - (d) Aspectos socio-ambientales
- (ii) Preparación de proyectos específicos a ser ofrecidos a inversionistas privados
 - (i) Electricidad
 - (ii) Carreteras
 - (iii) Puertos
 - (iv) Aeropuertos
 - (v) Servicios sanitarios



PRESTAMO No 1518/OC-EC. Programa Caminos Vecinales

BID: US\$30.0 millones

Monto Desembolsado: US\$ 0.0 millones

OBJETIVO GLOBAL DEL PROGRAMA

Mejorar las condiciones de accesibilidad física de la población rural pobre a los servicios sociales, los mercados y otras actividades generadoras de ingresos, a través de (i) la mejora de la infraestructura vial y los servicios de transporte rural y (ii) el desarrollo de sistemas eficientes y sostenibles de gestión descentralizada del transporte rural



- Rehabilitación y Mantenimiento: Red de infraestructura rural de transporte rehabilitada y mantenida con buen nivel de transitabilidad permanente (con restricciones de uso durante las lluvias)
- Fortalecimiento institucional: Sistemas descentralizados de gestión de la vialidad rural implementados y operando adecuadamente



PRESTAMO No 1274/OC-EC.
Programa Manejo Ambiental Islas Galápagos

BID: US\$10.3 millones

Monto Desembolsado: Desembolsado

OBJETIVO GLOBAL DEL PROGRAMA

Mejorar la capacidad de gestión regional para propiciar un adecuado manejo ambiental de Galápagos, que beneficie a la población local.



- A. MANEJO DE LA RESERVA MARINA: gestión de uso de los recursos naturales, seguridad marítima y control, educación y comunicación, investigación y seguimiento.
- B. SISTEMA DE INSPECCIÓN Y CUARENTENA
- C. COORDINACIÓN Y GESTIÓN INSTITUCIONAL: UCIGAL, INGALA, DPNG, JMP, AIM, MUNICIPIOS.
- D. ESTUDIO Y OBRAS DE EMERGENCIA EN SANEAMIENTO AMBIENTAL: agua potable y alcantarillado y, desechos sólidos.





PRESTAMO No 1420/OC-EC. Programa Desarrollo Sostenible Amazonía Norte

BID: US\$8.9 millones

Monto Desembolsado: US\$2.9 millones

OBJETIVO GLOBAL DEL PROGRAMA

Consolidar áreas protegidas y apoyar el desarrollo sostenible, mediante el incremento de los ingresos económicos y salud familiar de los habitantes de la Region Amazonica Norte. Y, consolidación de la reserva de producción faunística del Cuyabeno.

- **APOYO A LA PRODUCCION Y DESARROLLO SOSTENIBLE :** (i) Sistemas de producción y comercialización de café y cacao mejorados con la participación de pequeños productores en seis cantones seleccionados. (ii) Sistemas sostenibles de saneamiento básico en funcionamiento en las fincas de pequeños productores rurales.
- **CONSOLIDACION DE AREAS PROTEGIDAS Y USO SUSTENIBLE DE LA BIODIVERSIDAD:** (i) Procesos de regularización de la tierra implementados en la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno RPFC y en las zonas de amortiguamiento; y, delimitación de la RPFC con un sistema efectivo y sostenible de control y vigilancia. (ii) Proyectos promisorios de uso productivo de la biodiversidad en las áreas naturales protegidas de la región, en particular en la RPFC, y sus áreas de amortiguamiento.
- **SISTEMAS DE INFORMACION Y MONITOREO:** (i) Red hidrometeorológica operando y estudio de navegabilidad formulado en las provincias de Napo, Orellana y Sucumbios. (ii) Sistemas de Información Geográfica del ECORAE, MAE (CIAM) y UDENOR fortalecidos, armonizados e integrados con la provisión de equipos y programas. Difusión y uso de los resultados de la Zonificación Económica Ecológica ZEE. (iii) Medio de comunicación en lenguas nativas implementado.



PRESTAMO No 1424/OC-EC.
Programa Saneamiento Ambiental del DM de Quito

BID: US\$40.0 millones

Monto Desembolsado: US\$26.0 millones

OBJETIVO GLOBAL DEL PROGRAMA

Incrementar y mejorar la cobertura de Agua Potable y alcantarillado en sectores prioritarios del DMQ. Reducir la ocurrencia de inundaciones, aluviones y deslizamientos en las laderas del Centro y Sur del DMQ.



- A. Manejo de Laderas y Control de Inundaciones, vía obras de drenaje y de protección de cauces y laderas operando satisfactoriamente e intervenciones ambientales y comunitarias consolidadas.
- B. Obras de agua potable y Alcantarillado, mediante sistema de agua potable y alcantarillado operando eficientemente y prestando un servicio satisfactorio a los usuarios de los barrios Calderón, La Josefina y los Pinos.
- C. Fortalecimiento institucional de la EMAAP – Q.



PRESTAMO No 1531/OC-EC

Programa de Manejo de Recursos Costeros, Fase II

BID: US\$12.4 millones

Monto Desembolsado: US\$ 1.2 millones

OBJETIVO GLOBAL DEL PROGRAMA

Mejorar y ampliar el manejo costero integrado, apoyando la transferencia progresiva, a nivel local, de competencias para el ordenamiento y manejo en la zona costera y de esta manera contribuir al uso sustentable de los recursos costeros y al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades locales de la franja costera continental del Ecuador.



- A. Promover a nivel nacional y local, la adopción de políticas y normas costeras y fortalecer la capacidad institucional del sistema de manejo integrado de recursos costeros con vistas a incrementar la participación social (Componente 1.- Gestión Costera).
- B. Apoyar la generación, sistematización y difusión de información sobre el estado y tendencias de los recursos costeros para viabilizar la gestión a nivel nacional y local, y las buenas prácticas de manejo (Componente 2.- Información para la Gestión Costera).
- C. Mejorar el bienestar de comunidades y de individuos, mediante la promoción de inversiones comunitarias, de prevención y actividades productivas que aumenten sus ingresos y la participación social en el uso sustentable de los recursos costeros (Componente 3.- Inversiones en Filo Costero).



PRESTAMO No 1630/OC-EC
Programa de Rehabilitación del Centro Histórico de
Quito, Fase II

BID: US\$8 millones

Monto Desembolsado: US\$ 0.0 millones

OBJETIVO GLOBAL DEL PROGRAMA

Contribuir a desarrollar el potencial económico, social y cultural del Centro Histórico de Quito, consolidando los logros alcanzados e impulsar acciones claves para una nueva fase de su desarrollo.



El programa financiará 4 componentes:

- A. **Infraestructura básica:** Construcción de obras factibles técnicamente que aporten ha hacerlas económicamente rentables con el objetivo de continuar con el proceso de recalificación y mejoramiento del uso del espacio público en el Centro Histórico de Quito.
- B. **Sostenibilidad Social:** Contribuir a sostener el proceso de desarrollo social del área: (i) Apoyo a la sostenibilidad del comercio minorista; (ii) campaña de apropiación ciudadana de valores culturales y (iii) fondo social concursable para promover la participación ciudadana.
- C. **Apoyo al desarrollo económico:** Se creará un fondo que financiará (i) coinversión con privados y (ii) apoyo a empresas medianas o pequeñas existentes en planificación para la transformación de su negocio, con el objetivo central de apoyar el desarrollo económico del centro dando prioridad a la industria del turismo cultural.
- D. **Fortalecimiento Institucional:** Apoyo a la modernización de la empresa, preparará su planificación estratégico y de acuerdo a ella, su reconversión orgánica.
- E. **Administración, auditoría y evaluación del programa.**

		PRESTAMO No 1707/OC-EC Programa Sistema de Alerta Temprana y Gestión de Riesgo Natural	
BID: US\$5 millones		Monto Desembolsado: US\$ 0.0 millones	
OBJETIVO GLOBAL DEL PROGRAMA Reducir la vulnerabilidad de las zonas afectadas por la actividad presente y potencial de los volcanes Cotopaxi y Tungurahua mediante la implementación de un sistema de alerta temprana ante la amenaza vulcanológica y la modernización de un marco institucional de la gestión de riesgo bajo la premisa que la prevención es un tema de desarrollo que debe abordarse desde el nivel de planificación.			
↓			
El programa financiará 2 componentes: A. SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA (i) Análisis y monitoreo de la amenaza volcánica y la comunicación de información a los tomadores de decisión. (ii) Construcción de los escenarios de riesgo (iii) Preparativos para las emergencias volcánicas (iv) Comunicación social y toma de decisiones B. SISTEMA NACIONAL DE GESTION DE RIESGOS (i) Definición de bases conceptuales, políticas y organizativas para la gestión de riesgo natural. (ii) Definición e implementación de instrumentos para la organización de los sistemas locales y regionales.			



FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES (FOMIN)

Cartera FOMIN ECUADOR

Abril-2005

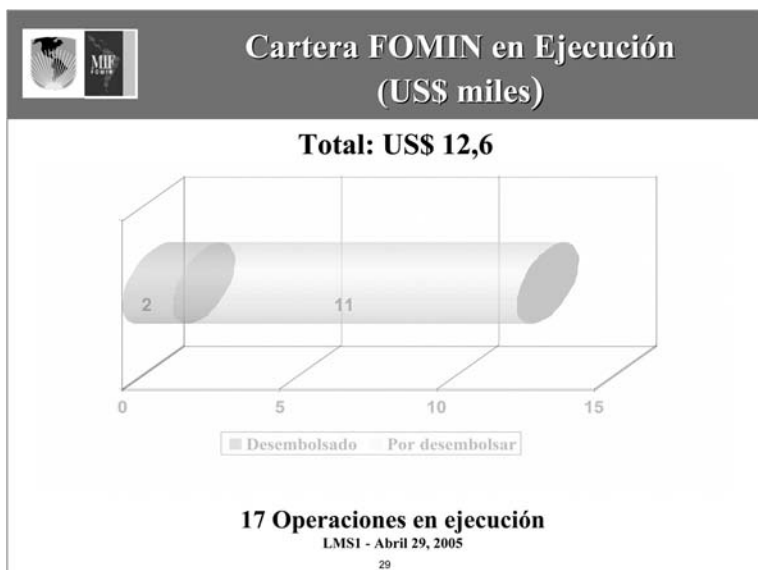
 FOMIN – PIPELINE						
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO						
ECUADOR						
OPERACIONES FOMIN EN PIPELINE						
Operación	Proyecto	Monto	Año	Área BID	Provincia	Sector
EC-M100	Promoción de Gobiernos Corporativos para PyMEs	\$ 720	2006A	FCMEH	Pichincha	Desarrollo Competitivo de PyMEs
	Fondo de Factoring para PyMEs enquistadas	\$ 1.200	2006A	FCMEH	Guaya	Desarrollo Competitivo de PyMEs
	Fortalecimiento de la cadena de comercialización de Cuyaba	\$ 40	2006A	FCMEH	Pichincha	Desarrollo Competitivo de PyMEs
	Mejora en los niveles de competitividad y acceso al mercado externo de la Asociación de productores de Quemas de Chacabamba	\$ 110	2006A	FCMEH	Chacabamba	Desarrollo Competitivo de PyMEs
	Apoyo a la formalización y acceso al mercado MEPTME del Sector Turismo y Artesanal de Otavalo	\$ 770	2006A	FCMEH	Imbabura	Alcance Público-Privado y Desarrollo Local
EC-M101	Underwriting Tintinabancos Cuyaba Ingresos/Cuyaba Ingresos con facilidades de pago	\$ 30.000	2006A	PROFOMH	Nacional	Fortalecimiento del Sector Financiero
EC-M108	Red de Pequeñas Instituciones Microfinancieras rurales	\$ 500	2006B	FCMEH	Nacional	Fortalecimiento del Sector Financiero
EC-M102	Atención del Sistema de Pago Interamericano Emisionarios para la Mejora de la Distribución de las Remesas	\$ 1.250	2006B	FCMEH	Nacional	Alcance Público-Privado y Desarrollo Local
EC-M103	Modelo migratorio de actores voluntarios basado en el desarrollo de capacidad empresarial	\$ 1.000	2007A	FCMEH		Alcance Público-Privado y Desarrollo Local
	Utilización de mecanismos electrónicos de Pago para beneficiar las transacciones de Remesas	\$ 1.000	2007A	FCMEH	Nacional	Fortalecimiento del Sector Financiero
	Desarrollo Nuevo Productor Microfinanciero Rural	\$ 3.000	2007A	FCMEH/EC	Nacional	Fortalecimiento del Sector Financiero
	Modelo Participación Público Privado: promover desarrollo MEPTME en el rol del rol	\$ 1.000	2007A	FCMEH	Guaya	Desarrollo Competitivo de PyMEs
	Desarrollo de franquicias	\$ 300	2007B	FCMEH	Guaya	Desarrollo Competitivo de PyMEs
EC-M102	Impulso a las PYMEs Innovadoras de Ecuador	\$ 983	2007B	FCMEH	Guaya, Azuay, Pichincha	Desarrollo Competitivo de PyMEs
EC-M102	Industria Industrial y Banca de Ecuador		2007B	FCMEH	Guaya	Desarrollo Competitivo de PyMEs
	Certificación para el tercer sector		2007B	FCMEH	Guaya	Desarrollo Competitivo de PyMEs



CARTERA FOMIN - MARZO 2006.

Cifras en millones USD

	No. Operación	Nombre de proyecto	Ejecutor	MONTO APROBADO	MONTO DESEMBOLSADO	MONTO DISPONIBLE
				\$mm	\$mm	%
AREA ESTRATEGICA				\$mm	\$mm	%
CONTRIBUIR A SENTAR LAS BASES PARA DINAMIZAR LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA				11.88	1.62	14%
1	01/MS-EC	Respaldo Mecanismo Innovador Ofrecer Crédito	CODESARROLLO	1.20	-	0%
2	ATN/NE-7785-EC	Fortalecimiento a la Competitividad de la Micro y Pequeña Empresa Confeccionista	INST INV SOCIALES	0.66	0.49	75%
3	ATN/NE-8078-EC	Fortalecimiento Institucional a Cooperativa de Ahorro Jorden Azuay	CAC JARDON AZUAYO	0.30	0.18	59%
4	ATN/NE-8530-EC	Programa para la Mitigación de Barreras de Acceso a mercados bajos	CORPROECP	1.31	0.11	9%
5	ATN/NE-8896-BG	Expansión Banco Procredit	PROREDIT	0.20	0.04	20%
6	ATN/NE-8952-EC	Crédito Rural a Comunidades Subatendidas	CODESARROLLO	0.29	0.03	10%
7	ATN/NE-9117-EC	Profundización de Servicios Financieros Rurales	FUND SWISS CONTACT	2.05	0.05	2%
8	ATN/NE-9271-EC	Operaciones Cooperativas entre PYMES - Cadena valor sector Floriola	AEXPORT	1.64	-	0%
9	ATN/NE-9410-EC	Desarrollo Sostenible de los Sectores Productivos Galápagos	CAPTUR	1.85	0.05	3%
10	ATN/NE-9413-EC	Establecimiento Estrategia Competitividad Cacao Fino de Arshia	CORPROECP	0.80	-	0%
11	ATN/NE-9480-EC	Mejoramiento Competitividad Cadena de Productos Agropecuarios	CORPROECP	0.09	0.04	40%
12	ATN/NE-9481-EC	Fortalecimiento Red Comercialización Pequeños productores Agrícolas	CORPROECP	0.06	0.02	40%
13	ATN/NE-9482-EC	Desarrollo de la Cadena de Valor del Sector Productivo Hierbas Medicinales	CORPROECP	0.10	0.04	40%
14	ATN/NE-9483-EC	Fortalecimiento Ventanilla Única Empresarial	ADE LOJA	0.05	-	0%
15	ATN/NT-7512-EC	Sistema de Certificación de Competencias	PENATUR	0.70	0.11	15%
16	ATN/NT-7511-EC	Programa Deserción Banes de Turismo	MENTURISMO	0.50	0.49	98%
MEJORAR LA EFICIENCIA DE LA GESTION PUBLICA				0.70	-	0%
17	ATN/NT-9591-EC	Ventanilla Única de Atención al Sector Privado Cuenca	INUN CUENCA	0.70	-	0%
TOTAL				12.58	1.62	13%
					10.96	87%





**BANCO INTERAMERICANO
DE DESARROLLO
(BID)**

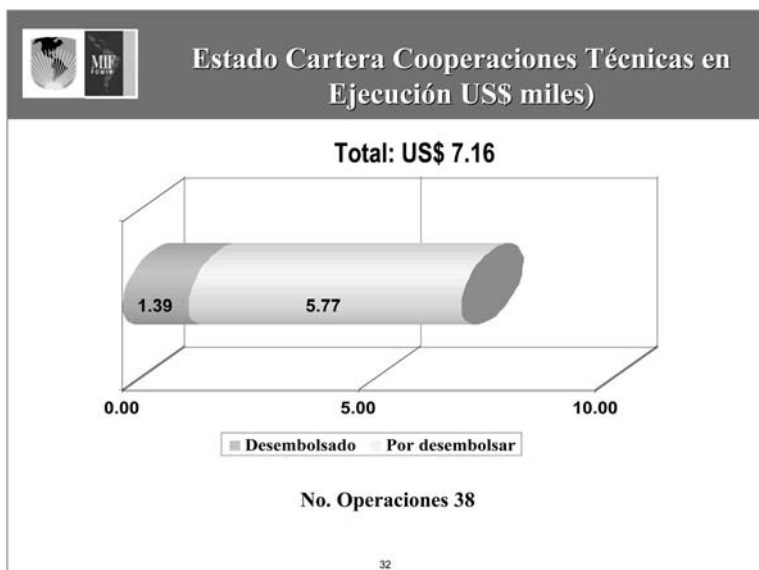
**CARTERA
COOPERACIONES TECNICAS
ECUADOR**

MARZO, 2006



CARTERA CT BID **MARZO 2006. Cifras en millones USD**

No. Operación	Nombre de proyecto	Ejecutor	MONTO APROBADO \$mili	MONTO DESEMBOLOADO \$mili	%	MONTO DISPONIBLE \$mili	%	
AREA ESTRATEGICA								
CONTRIBUIR A BENEFICIAR LAS BASES PARA DINAMIZAR LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA								
1	ATN/CE-8882-EE	Políticas de sector privado y la comunidad	BID	0.15	-	0%	0.15	100%
2	ATN/JP-9047-EE	Apoyo a Planes Nacionales de Reforestación ambientalmente identificados	BID	0.11	0.09	80%	0.02	10%
3	ATN/JP-7140-EE	Apoyo Fondo Invers. Banca Galapagos	FUNDO CHARLES DARWIN	0.11	0.11	10%	0.02	15%
4	ATN/SP-6101-EE	Hecatombo de Apoyo a Empresas Asociativas	EPS	0.45	0.13	30%	0.32	70%
5	ATN/CE-8893-EE	Impulso Comunitario de Voto Municipalista	FUNDO MISION ALIANZA	0.26	-	0%	0.26	100%
6	ATN/SP-8954-EE	Nuevos Nichos de Mercado para las Microempresas	FUNDO VISION	0.21	-	0%	0.21	100%
7	ATN/SP-8978-EE	Fortalecimiento de Cadena Productiva de Cacao en comunidades afroecuatorianas	ANECACAO	0.19	-	0%	0.19	100%
8	ATN/SP-9038-EE	Análisis Ambiental de País	BID	0.15	0.00	0%	0.15	0%
9	ATN/SP-9124-EE	Apoyo para la preparación del PRASCI	MIDUNI	0.31	-	0%	0.31	100%
10	ATN/SP-9294-EE	Consolidación de Programas de Banca Com.	UNION CATOLICA	0.25	-	0%	0.25	100%
11	ATN/SP-9603-EE	Estudios de Factibilidad de Turismo de Naturaleza Comunitaria	BID	0.15	-	0%	0.15	100%
12	ATN/SP-9632-EE	Desarrollo Organizacional del Parque Nacional	PN GALAPAGOS	0.15	-	0%	0.15	100%
13	ATN/SP-9633-EE	Apoyo al Mejoramiento de la Competitividad	MEF	0.50	-	0%	0.50	100%
MEJORAR LA EFICIENCIA DE LA GESTION PUBLICA								
14	ATN/SP-8970-EE	Subsecretaría de Crédito Público	MEF	0.15	0.03	22%	0.12	78%
15	ATN/SP-9125-EE	Mejora calidad de Gestión Modernización Sistema de Información para Inversión Pública	MEF	0.30	0.03	2%	0.27	98%
16	ATN/SP-9540-EE	Apoyo al Programa de Capacitación del Servicio de Bases Internas	SRI	0.15	-	0%	0.15	100%
17	ATN/SP-9545-EE	Diseño del Programa de Servicios de Apoyo Negocios Rurales	MAO	0.15	-	0%	0.15	100%
18	ATN/SP-9570-EE	Fortalecimiento de UNEP ADEL	GOCEPLAN	0.30	-	0%	0.30	100%
19	ATN/SP-9578-EE	Apoyo a la Preparación del Programa de Estudios de Factibilidad del Programa de Asistencia Técnica Integral	BID	0.15	-	0%	0.15	100%
PROMOVER LA PROTECCION DE LOS MAS VULNERABLES Y EL DESARROLLO SOCIAL								
20	ATN/PI-9025-EE	Plan de Desarrollo Social Emergente	BID	0.50	0.10	100%	0.20	0%
21	ATN/PI-9140-EE	PCF A Construcción y Manejo de Viguerías	FUNDO UNION	0.03	0.03	100%	-	0%
22	ATN/PI-9748-EE	Estadística de Género	BID	0.09	-	0%	0.09	100%
24	ATN/PI-9092-EE	Unica Capital Social y Desarrollo en Ecuador	COCC	0.15	-	0%	0.15	100%
25	ATN/PI-8734-EE	Mejora de la Información Demográfica y Materna Infantil	CEPAD	0.27	0.27	100%	-	0%
26	ATN/PI-9099-EE	Apoyo al Programa de Agua Potable para Ciudades Intermedias	MIDUNI	0.46	-	0%	0.46	100%
27	ATN/PI-9134-EE	Prevención Violencia Interfamiliar	MIN. GUTIO	0.15	0.05	33%	0.10	67%
28	ATN/PI-8716-EE	Apoyo al Fortalecimiento de Organizaciones Representativas de Mujeres rurales del Norte	BID	0.08	0.05	67%	0.03	33%
29	ATN/PI-9100-EE	Programa de Agua Potable para ciudades Intermedias	FRONTE SOCIAL	0.04	-	0%	0.04	100%
30	ATN/SP-8182-EE	Programa de Agua Potable para ciudades Intermedias	MIDUNI	0.30	0.04	13%	0.26	87%
31	ATN/SP-8035-EE	Sistema de Información para la Vivienda	MIDUNI	0.15	0.11	73%	0.04	25%
32	ATN/SP-8084-EE	Evaluación de Proceso del Bono de Desarrollo	FRONTE SOCIAL	0.10	0.04	39%	0.06	61%
33	ATN/SP-8405-EE	Implementación del Fondo de Desarrollo Infantil	FRONTE SOCIAL	0.15	0.03	17%	0.12	93%
34	ATN/SP-8405-EE	Reformas en Educación y Capacitación Laboral	FRONTE SOCIAL	0.10	0.10	100%	-	0%
35	ATN/SP-8761-EE	Apoyo al Fortalecimiento de Organizaciones Afroecuatorianas	BID	0.07	0.06	85%	0.01	15%
36	ATN/SP-8803-EE	Procesos Sociales del Conflicto Colombiano	UNIV. S. BOLIVAR	0.15	0.10	65%	0.05	34%
37	ATN/SP-8930-EE	Apoyo a Sistema de Asesoramiento de Capi	ASESORAMIENTO GALL	0.15	0.04	25%	0.11	75%
38	ATN/SP-9100-EE	Capacitación Programa Mejoramiento de Barrios	BID	0.01	0.01	100%	0.00	0%
TOTAL								





Corporación Andina de Fomento

**VIII SEMINARIO
LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL
PARA ECUADOR**

**LUIS PALÁU – RIVAS
REPRESENTANTE EN EL ECUADOR**

QUITO, ABRIL 2006

1



Quiénes somos?

La CAF es una institución financiera multilateral que apoya el **desarrollo sostenible** de sus países accionistas y la **integración regional**.

Atiende a los sectores público y privado, suministrando productos y servicios financieros múltiples a una amplia cartera de clientes, constituida por los gobiernos de los **Estados accionistas**, instituciones financieras y empresas públicas y privadas.

En sus políticas de gestión integra las variables sociales y ambientales e incluye en sus operaciones criterios de ecoeficiencia y sostenibilidad.







Objetivos Estratégicos CAF 2006 - 2009

1. Promover la inserción internacional de la Región
2. Promover el desarrollo productivo mediante la inversión en capital productivo y el fortalecimiento del sector privado en la Región
3. Promover el desarrollo humano y social, equitativo y solidario
4. Promover la productividad y competitividad de la Región
5. Apoyar la gobernabilidad y el desarrollo institucional de los países de la Región
6. Promover el aprovechamiento responsable y sostenible del capital natural de la Región
7. Potenciar el rol financiero de la CAF hacia la Región
8. Fortalecer las ventajas competitivas de la Corporación

5



La membresía de la CAF, de esencia andina y proyección latinoamericana, es la plataforma que le da la oportunidad de apoyar efectivamente esa estrategia de desarrollo

DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD ACCIONARIA

■ Serie A y B: Países Andinos	91.5%
■ Serie C: Otros Países	8.5%

Andinos

- Bolivia
- Colombia
- Ecuador
- Perú
- Venezuela

Otros Países

- Argentina • Jamaica • Trinidad & Tobago
- Brasil • México • Uruguay
- Chile • Panamá • República Dominicana
- Costa Rica • Paraguay
- España • 16 Bancos privados de la región





**CAF ha consolidado su liderazgo en el
financiamiento de los países andinos y juega
un importante rol en el financiamiento de
proyectos de integración con el resto de sus
países accionistas**

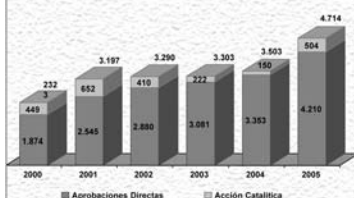
7



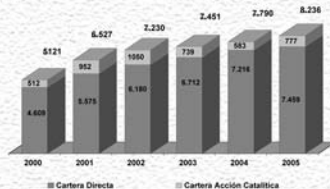
Evolución de las aprobaciones totales

Aprobaciones Totales

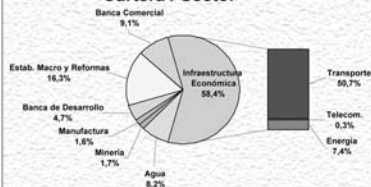
(US\$ millones)



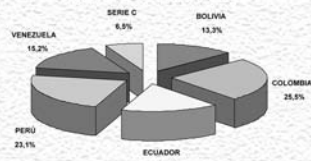
Cartera Total



Cartera / Sector

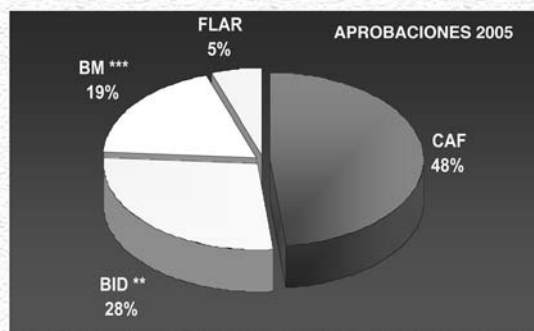


Cartera Directa / País





La CAF es la principal fuente de financiamiento externo de la Subregión Andina...





Ecuador como Accionista

INFORMACION GENERAL	
Suscripción del Convenio:	Febrero 1968
Capital Suscrito:	USD 127,6 MM
Capital Pagado	USD 121.5 MM
Capital de Garantía:	USD 72 MM
Convenio Susc. Aumento de Capital:	Agosto 2002 por USD 9.1MM
Último Aporte de Capital:	Septiembre 2005 por USD 12MM
% Participación Ecuador / Capital Suscrito y Pagado CAF:	7,23%
Cartera Total Ecuador:	USD 1.234 MM
% Cartera Ecuador / Cartera Total:	16,50%
Capital Pagado Ecuador - Cartera Total Ecuador:	9,15 veces

10



Acuerdo Ecuador – CAF (Marzo 2003)

- Aprobaciones hasta 2.000 MM (2003 – 2006)
- Desembolsos hasta 300-400 MM por año



- Flujo Neto Positivo de Recursos

11

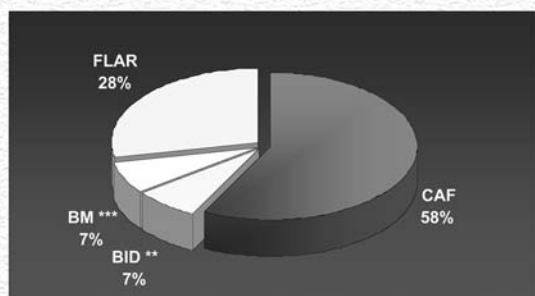


Objetivos Institucionales de CAF en el Ecuador

- 1. Apoyar el crecimiento y sostenibilidad de la economía impulsando, la gobernabilidad y las reformas del Estado**
- 2. Apoyar el desarrollo de infraestructura sostenible para fortalecer la capacidad productiva y potenciar la integración regional**
- 3. Apoyo directo al sector productivo con especial atención a empresas exportadoras, fortalecimiento del sector financiero y desarrollo de los mercados de capitales, así como mejorar el acceso a financiamiento y capital de las PYMES**
- 4. Reducir la pobreza, impulsar el desarrollo social y preservar el medio ambiente**



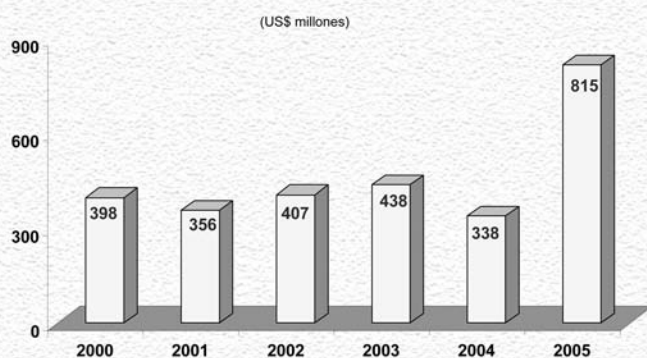
Aprobaciones Ecuador 2005 vs. Multilaterales



13

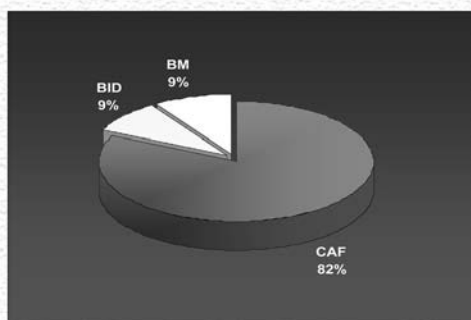


Aprobaciones Ecuador 2000 - 2005



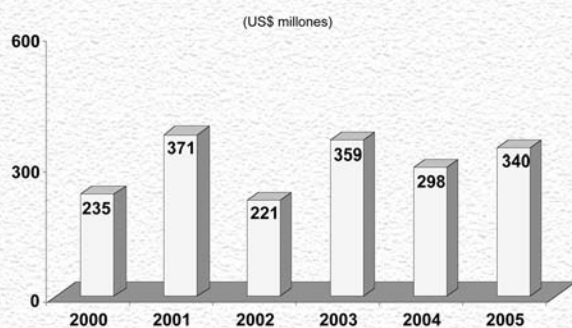


Desembolsos Ecuador 2005 vs. Multilaterales



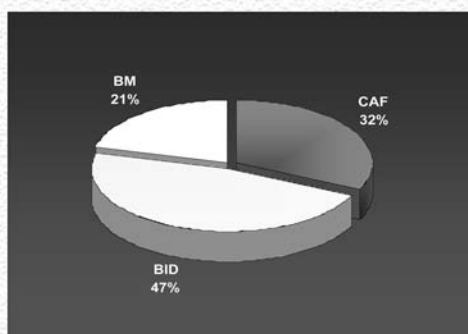


Desembolsos Ecuador 2000 - 2005





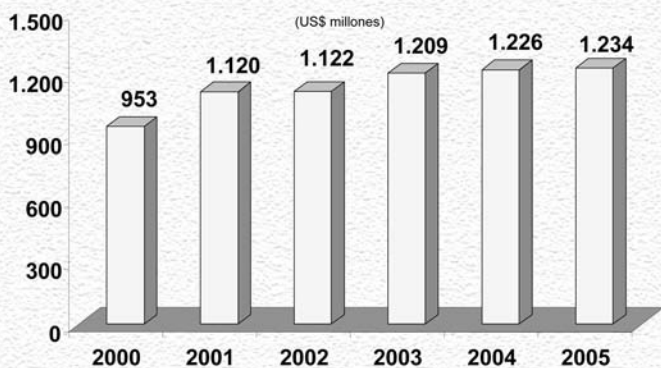
Cartera Ecuador 2005 vs. Multilaterales



17



Cartera de Préstamos e Inversiones Ecuador 2000 - 2005



 Programas Especiales de la CAF	
• Infraestructura y Logística - IIRSA - Desarrollo Fronterizo - Plan Puebla-Panamá • Gestión Ambiental - PLAC - Bio-CAF –Programa de Biodiversidad - PREANDINO • Desarrollo Cultural y Comunitario - Pueblo originarios - Generación y Desarrollo de Capacidades - Construcción de Capital Social • Apoyo a la investigación para el desarrollo	• Gobernabilidad - Institucionalidad, Ética y Transparencia - Descentralización y Participación Ciudadana - Liderazgo para la Transformación • Competitividad - PAC - Programa Kemmerer- Desarrollo e Integración de Mercados Financieros - Gobierno Corporativo • Apoyo Integral al Comercio Exterior - PyME y Microfinanzas - FIDE - PAI- Programa de Apoyo Integral a la PyME





CAF Plan Puebla - Panamá**CAF: Miembro del Grupo Técnico Interinstitucional**



Agenda Ambiental: mercados del carbono y la biodiversidad





- Proyectos en 16 países Latinoamericanos por un total de 9.473.600 tons de Reducciones de emisiones de Carbono



- Firma e inicio de la Iniciativa Iberoamericana del Carbono (España)





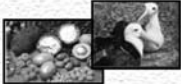
- Bio-Expo Colombia 2005



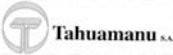
- Manejo integral y sostenible de los Bosques del Tarapacá y Río Algodón



- Promoción de negocios basados en la biodiversidad en 4 países andinos



	...e innova para facilitar el financiamiento a sectores con limitaciones...		...reafianzando créditos para cerca de 6.000 PyMEs...
			...brindando financiamiento a 500 micro y pequeños agricultores...
  FIDEICOMISO AGROINVERSIONES 			
		...facilitando el acceso a la educación superior a 100 estudiantes de escasos recursos...	
			

Acceso al capital para el desarrollo social  ...para apoyar a más PyMEs a través de capital de riesgo	
	<i>Capital estratégico para la PyME tecnológica venezolana</i>
	<i>Sector público y privado a favor de la PyME ecuatoriana</i>
	<i>Capital de riesgo para la PyME de Trinidad y Tobago</i>
	<i>Comprometidos con el medio ambiente de la región</i>
	<i>La PyME como promotora del desarrollo sostenible</i>









**Corporación
Andina
de Fomento**

PAC

Programa Andino de Competitividad

ALIANZA ESTRATÉGICA • INNOVACIÓN • COMPROMISO

ECUADOR

- Cluster cuero-calzado-marroquinería
- Cluster madera-muebles
- Cluster metalmecánica - carroceros
- Cluster de atún y pelagicos
- Cluster algodón - textil
- Cluster plantas medicinales y aromáticas
- Cluster de Software
- Servicio de Inteligencia Comercial Competitiva para la exportación e inversión
- Eficiencia energética industrial
- Cadena logística productos perecederos
- Ruta artesanal - Turismo
- Cuenca
- Red de incubadoras de empresas
- Incubadora de empresas del Austro



COLOMBIA

- Desarrollo de Clusters: (Eléctrica y Electrónica, Transporte de carga, Frutas y hortalizas)
- Cátedra Virtual de creación de Empresas de Base Tecnológica
- Programa Exporte
- Espacio Virtual de productividad
- Prospección tecnológica
- Evaluación convenios de competitividad exportadora

VENEZUELA

- Cluster de Software
- Preincubación de empresas en Universidades
- Red Venezuela Si Compite
- Eliminación de Barreras Administrativas para la Inversión
- Emprendimiento Social

PERÚ

- Desarrollo de Clusters
- Espárragos
- Uvas
- Programa de Subcontratación para la Exportación de Textiles
- Promoción de Redes Empresariales de PYMES

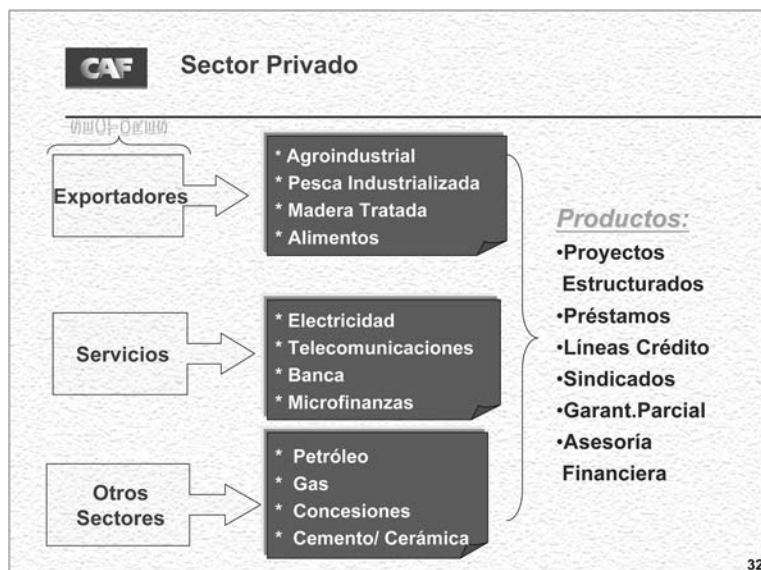
BOLIVIA

- Desarrollo de Clusters
- Maderas
- Uvas, Vinos y Singanis
- Textiles y Confecciones
- Cuero
- Primera incubadora de empresas
- Registro único de empresas
- Subcontratación internacional y comercio electrónico

Cooperaciones Técnicas		
Año 2006		Miles
Cliente / Ejecutor	Objetivo	Miles
Ministerio de Economía y Finanzas	Apoyo al plan para mejorar política y eficiencia a la banca pública	240
Ministerio de Economía y Finanzas	Fortalecimiento Subsecretaría de Crédito Público: Implementación del Plan para una administración óptima de pasivos	40
Ministerio Relaciones Exteriores	Apoyo al Plan Estratégico de Relaciones Exteriores	240
Ministerio Obras Públicas y Comunicaciones	Apoyo a las actividades a ser ejecutadas dentro del proyecto IIRSA actuando como presidente el Ecuador a través del MOP	200
Ministerio Agricultura y Ganadería	Fortalecimiento institucional en el área de control ambiental	80
Banco Central del Ecuador	Apoyo para el manejo de los presupuestos del sector público y seguimiento al cumplimiento de los mismos	150
AME - CONCOPE - CONAM	Apoyo dentro del proceso de descentralización y planificación presupuestaria	300
OLAGI	Apoyo a los Gobiernos Intermedios de la Región Andina para definir acuerdos para implementar mecanismos de asociatividad que contribuyan al desarrollo	210
Municipio de Guayaquil	Apoyo al proceso de emisión de bonos verdes por el control de emanación de carbono en el botadero de basura Las Iguanas (PLAC)	150
Consejo Nacional de las Mujeres - CONAMU	Programa "Desarrollo Integral de la Mujer en Dirección Empresarial"	20
IESS	Fortalecimiento área de inversión del Seguro Social	80
MICIP y Ministerio de Turismo	Apoyo a la industria turística Ecuatoriana para proyectos regionales para el desarrollo de proveedores y esquemas de subcontratación con cadenas de operadores de los Estados Unidos y Europa para la exportación de bienes y servicios turísticos/artesanales. Bolsa de Recursos Concurribles	200
Superintendencia de Bancos: Área Seguridad Social	Fortalecimiento Institucional	50
Superintendencia de Compañías - Consejo Nacional de Valores	Fortalecimiento Institucional	100
Federación de Cámaras de la Producción	Fortalecimiento Institucional Proyecto de Distribución y Logística para el sector productivo exportador	100
Asociación de Bancos Privados del Ecuador	Fortalecimiento Institucional	50
		2210



Cooperaciones Técnicas P.A.C		
Año 2006		Miles
Cliente / Ejecutor	Objetivo	Monto
AESOFT	Programa de apoyo a la exportación de tecnologías de la información y comunicación EXORTEC. Desarrollo de un servicio de inteligencia comercial competitiva para la exportación e inversión en el sector de las TIC's en Ecuador	70
Federación Nacional de la Pequeña Industria - FENAPI Universidad Técnica Particular de Loja - UTPL	Formación de Articuladores de Redes Productivas. Construir capacidades al interior de los gremios/cámaras de la producción, para la identificación y gestión de proyectos asociativos y el apoyo al desarrollo de redes empresariales	70
CORCONFECCION	Desarrollo de redes empresariales en empresas de la confección de Quito y Anataqui. Estandarizar la calidad, fortalecer las capacidades productivas y comerciales de las empresas de la confección de Anataqui y Quito, mediante la transferencia tecnológica proveedores-transformador-distribuidores	50
Incubadora de Empresas de Loja Universidad Técnica Particular de Loja	Fortalecimiento de la Incubadora de Empresas de Loja. Apoyar el fortalecimiento de la incubadora de empresas de Loja y tres centros universitarios de preincubación de empresas	70
		260



	Cooperación CAF en el Canje de Deuda Ecuador - España
CONVENIO:	COOPERACIÓN ENTRE EL COMITÉ BINACIONAL ECUADOR - ESPAÑA
SUSCRIPCIÓN:	1 DICIEMBRE 2005
RESPONSABILIDADES CAF:	•Organismo Administrador de los Fondos •Prestará apoyo técnico al Comité Binacional en la ejecución de proyectos sociales con énfasis en educación y proyectos MDL •Asumirá la Secretaría del Comité Binacional •Participará como observador en el Comité Técnico •Presentará estados de situación financiera sobre los fondos a los Gobiernos de Ecuador y España

Los nuevos actores de la cooperación: Las autoridades locales

Diego Carrión Mena
Municipio de Quito

1. Grandes tendencias en una nueva era

Estamos viviendo una nueva era a escala planetaria. Los cambios ocurridos en los últimos tiempos en el funcionamiento de la sociedad humana han sido acelerados –y continuarán siéndolo-. Estamos frente a un mundo nuevo que presenta retos gigantescos a la humanidad entera, pero muy especialmente a los países “pobres”.

1.1. La Globalización

El reordenamiento de la economía mundial, la incorporación creciente de capital y tecnología en varios sectores de la producción, la diversificación de las exportaciones -con énfasis en productos no tradicionales- y el adelanto tecnológico de las comunicaciones y el transporte, han replanteado la organización socioeconómica de países y ciudades. Estos fenómenos “incrementan la relación entre los problemas locales y globales y, al mismo tiempo, agudizan las desigualdades, desestabilizando los equilibrios mundiales y las instituciones internacionales como nunca antes en el pasado”¹.

Los efectos de la globalización son particularmente visibles a nivel local. La nueva realidad demanda, cada vez más, la readecuación de las economías nacionales y de las de las ciudades a partir de procesos de integración sustentados en las ventajas comparativas y competitivas de que disponen². En este contexto, los gobiernos locales deben jugar un rol esencial en favor del desarrollo humano sostenible³.

¹ CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS (CGLU). Declaración Final del Congreso Fundador. “Ciudades, gobiernos locales: el futuro del desarrollo”, París, 5 de mayo de 2004.

² Ibid

³ “Con el desarrollo de las tecnologías de comunicación y de los transportes, las ciudades se han unido en redes interdependientes, facilitando su acceso a los mercados internacionales. El surgimiento de las “ciudades globales” (Sassen, 1991) concentra los lugares de producción industrial y de servicios, de innovación, de decisión y de financiamiento y crea nuevas jerarquías entre las ciudades grandes, medianas y pequeñas. Pero paralelamente al impacto de la globalización se imponen realidades locales en la implementación de poderes locales y de iniciativas que emanan de la sociedad civil.” (urbanews 9/04).

1.2. La crisis del Estado y la geopolítica de la sociedad del conocimiento⁴

El siglo XXI presenta grandes desafíos para el Estado-Nación conformado durante la revolución industrial. Los cambios dramáticos en la infraestructura económica y social conducen a la necesaria modificación de la superestructura política y jurídica. El Estado-Nación enfrenta desafíos tanto por la supranacionalización (que provee marcos regulatorios para la globalización) como por la descentralización (que responde a las demandas de autonomía para un más eficiente manejo de las ciudades y regiones).⁵

En la era actual, el Estado-Nación pierde poder efectivo por la supranacionalización y por la descentralización. Por una parte, las presiones a la supranacionalización obedecen a que el Estado está perdiendo autonomía para el manejo de asuntos tales como la macroeconomía, los derechos humanos, el medio ambiente, el narcotráfico, la proliferación de armas de destrucción masiva, etc., los cuales caen progresivamente en la órbita de la comunidad internacional; las fuerzas de la globalización están desarticulando la forma específica de intersección entre soberanía y territorio.

Por otra parte, la emergencia del poder subnacional es evidente. En el mundo entero se está operando una transición del Estado-Nación al “Estado de Regiones”. Las economías regionales dinámicas resultan más funcionales a los nuevos circuitos de la economía mundial. La emergencia de ciudades y regiones de preeminencia global está en el origen de la re-territorialización del desarrollo.

La globalización económica y cultural se caracteriza por una compleja red de flujos de información, capitales, mercancías y personas que integra a todo el planeta. Las ciudades-región constituyen los nodos de infraestructuras y servicios avanzados de esta red de flujos: así organizan y sustentan la economía mundial. Las ciudades que no logran articularse en este sistema de flujos globales se marginan de los procesos de desarrollo.⁶

⁴ En el Ecuador de inicios del siglo XXI, los gobiernos locales han reafirmado capacidades para enfrentar creativamente los desafíos del desarrollo.

⁵ Acápíte desarrollado con base en el documento “Quito hacia el Bicentenario. Plan de Gobierno 2005-2009”, (Plan Bicentenario), Paco Moncayo Gallegos, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Quito, 2004.

⁶ “Esta última década ha visto una amplia corriente de descentralización política, fiscal y administrativa que se ha realizado en diferentes grados según los países. La misma responde a una preocupación para que los gobiernos sean más eficientes, y asociar a los sectores públicos, privados y comunitarios para lograr una responsabilidad mayor hacia los ciudadanos. Sin embargo, esta descentralización ha sido muy a menudo implementada sin los procedimientos de acompañamiento institucionales y financieros necesarios. La sociedad civil, como tercer sector distinto del Estado y del mercado, juega en esto un papel cada vez más importante en una asociación prometedora, abriendo la vía a una nueva gobernanza democrática.” (urbanews 9/04)

La sociedad del conocimiento tiene en las ciudades su punta de lanza. Por esto la ciudad tiene que transformarse en un centro de gestión estratégica en el marco de la economía global. La ciudad es el punto neurálgico de la sociedad del conocimiento: un complejo juego en el que participan conjuntamente las tradicionales ventajas genéricas y las ventajas específicas que se sepan crear.

La competitividad de la ciudad-región, que se fundamenta en gran medida en su capacidad de atracción de actividades industriales y de servicios, depende de la contribución que ésta pueda realizar a la calidad organizativa de su propio tejido económico. Las ciudades-región exitosas han logrado crear un entorno de innovación, toda vez que no sólo la actividad económica en general, sino específicamente los procesos de innovación tecnológica y las empresas e instituciones que los generan, tienden a concentrarse en ciertos territorios, sobre todo de carácter urbano metropolitano.

1.3. La urbanización: un fenómeno mundial

Por primera vez en la historia de la humanidad, la mayoría de la población mundial vivirá en las ciudades, y la urbanización será más fuerte en los países en desarrollo. En estas regiones la urbanización no se parece a la pasada urbanización de los países industrializados. Ella se caracteriza por un fuerte crecimiento demográfico y por la debilidad de los recursos humanos y financieros. Esta transición urbana es acompañada por tendencias que se aceleran: pobreza y falta de viviendas, conflictos étnicos, criminalidad, violencia, exclusión social.⁷

1.4. La crisis del Estado y la descentralización en el Ecuador⁸

En el Ecuador estos fenómenos globales también se expresan con claridad. El Estado ecuatoriano, unitario y centralista, se encuentra en crisis. La tendencia mundial muestra que una de las vías válidas para la resolución de la crisis del Estado pasa por la descentralización y por el fortalecimiento de los gobiernos locales. La descentralización puede constituirse en el instrumento facilitador de una readecuación de las relaciones entre sociedad civil y Estado, de la

⁷ "Las ciudades son los espacios privilegiados para la generación, el procesamiento y la transmisión de la información, con el propósito de crear una cultura de la información en la que sus miembros se vuelven usuarios intensivos del conocimiento en todos los aspectos y, por tanto, la sociedad en su conjunto maximice su adaptabilidad a un entorno variable. Son elementos esenciales de la nueva ciudad: a) el sistema educativo y la formación permanente, especialmente la universidad entendida como creadora, productora y difusora del conocimiento humanístico y tecnológico; b) la modernización de las estructuras de gobierno y organizativas; y, c) la misma gestión del conocimiento". (Plan Bicentenario)

⁸ Urbanews 9/04.

profundización del proceso de democratización y de una reorganización territorial que privilegie el ámbito local como espacio para el desarrollo y la atención de las necesidades de la comunidad.

Las reivindicaciones locales por la descentralización se expresaron en el país en un amplio debate nacional (1998-1999) y en la formulación de diversos planteamientos de demandas sociales. Surgieron algunas propuestas institucionales⁹ y consultas provinciales que incluso demandaban procesos autonómicos. Como resultado de este proceso se generó un conjunto de instrumentos legales¹⁰ que ha reconfigurado el ámbito de la gobernabilidad, ha potenciado en algunos casos mayor democratización y eficiencia en prestación de servicios y, en otros, ha vuelto más complejas las competencias locales¹¹.

A inicios de la década de 2000, la demanda, el debate y la instrumentación de la descentralización se han diluido en un discurso entre las reivindicaciones locales y las prácticas políticas clientelares del gobierno central, en las resistencias y debilidades institucionales de la gestión centralista, en la pretendida conformación de agrupaciones regionales y en la activa demanda de las juntas parroquiales rurales.

A pesar de lo inconcluso del proceso de descentralización, se ha potenciado y reivindicado el rol de los gobiernos locales en la promoción del desarrollo local y en la gobernabilidad. Es así como se destacan importantes experiencias de gobiernos locales del país¹². Una de las experiencias más relevantes por su magnitud y complejidad es la de la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito que ha asumido competencias, ha realizado diferentes adecuaciones e innovaciones institucionales y ha puesto en marcha políticas para promover el desarrollo de Quito y su área de influencia.

⁹ Plan Bicentenario.

¹⁰ CONCOPE, Consejo Provincial de Manabí, Fuerza Ecuador, CONAM, entre otros.

¹¹ El cuerpo legal en referencia lo constituyen la Ley de Modernización (1993), Ley del DMQ (1993), Ley de Descentralización y Participación Social (1997), Ley de Distribución del 15% del presupuesto a los gobiernos seccionales, Reforma Constitucional (1998), y Ley de Juntas Parroquiales Rurales (2000).

¹² Que se sustentan en la Constitución, Ley de Descentralización, de Juntas Parroquiales. Algunos de los preceptos contenidos en estos cuerpos legales son contradictorios.

2. Qué tipo de sociedad se busca desarrollar

“Una mayoría de ciudades en los países del Sur, donde se propagan pobreza, degradación medioambiental, desigualdades, tensiones sociales e inseguridad, forma un panorama de ciudades no sostenibles”¹³.

2.1. La búsqueda de un desarrollo humano sustentable¹⁴

Las ciudades que queremos construir deben ser un espacio de vida y convivencia en donde sea posible la existencia solidaria de un pueblo que transita por la historia construyendo y fortaleciendo su sentido de pertenencia, arraigo e identidad. Deseamos que las ciudades se funden en valores compartidos, como el respeto a la dignidad humana, el empleo de la razón como medio para dirimir los conflictos, de la sinceridad para enfrentar el escepticismo, y de la confianza para fortalecer las relaciones sociales y desarrollar la honestidad; buscamos crear una comunidad solidaria al servicio de todas las personas, en especial de los más vulnerables y desprotegidos. En fin, que hombres y mujeres, que sienten, quieren, viven y conviven, consigan dar un significado y dirección a su existencia.

Por ello, el ser humano debe ubicarse en el centro de la planificación, ya que es sujeto y objeto de ésta; participa en cada una de sus etapas como protagonista principal de su propia realización personal y comunitaria. Es una propuesta humanista, en el sentido más amplio, para promover transformaciones culturales que impliquen crecimiento y desarrollo de las personas individual y colectivamente.

Para lograr el desarrollo humano sustentable se plantea que las ciudades deben ser:

- **Un espacio para la convivencia**, basada en principios básicos como la cultura de paz, la inclusión, la pluralidad y la tolerancia hacia las diversas formas de pensar, querer y sentir.
- **El espacio de la palabra**, del diálogo constructor y fructífero, del respeto a la dignidad y las diferencias; de la tolerancia; a fin de construir solidariamente comunidad y encontrar soluciones negociadas a las contradicciones y conflictos. Las ciudades

¹³ En esta línea se pueden considerar también como ejemplos paradigmáticos de gestión local las prácticas de municipios como los de Cotacachi, Guamote, Cuenca, Loja, Otavalo y Manta, en participación ciudadana, descentralización, planificación participativa y en gestión de servicios.

¹⁴ Urbanews 9/04

deben ser el ámbito del debate, el argumento, la crítica constructiva, en donde se discute, conjetura, argumenta y saca conclusiones, para progresar en paz.

- **El lugar de la razón y de lo razonable**, por cuanto la dignidad humana presupone la dignidad de la razón. El ser humano es un ser racional y no puede afirmar su humanidad sin la razón.

- **El espacio de la ciudadanía activa y la participación cívica**, con personas que hacen valer sus derechos y cumplen sus obligaciones, organizaciones cívicas que participan intensamente en la vida pública e instituciones estables, respetables y confiables. La participación cívica debe ser el antídoto contra la irresponsabilidad, la indiferencia y la falta de solidaridad.

2.2. Las políticas generales

Las políticas generales que se propone para la superación de los problemas existentes y el aprovechamiento de las oportunidades que brindan la historia y el entorno, son:

- **Cultura ciudadana**, para establecer la cohesión social y las relaciones entre ciudadanos y ciudadanas con base en la confianza, el cumplimiento voluntario de normas, la capacidad de acordar. Que construya, mantenga y enriquezca lo público y promueva la cultura de paz, diálogo y solidaridad como pilares de la convivencia social.

- **Productividad, competitividad y el empleo**, para la generación sostenible de riqueza y prosperidad colectiva de la ciudad y región en un entorno funcional, legal e institucional adecuado; el afianzamiento de una cultura social emprendedora y la densificación de la malla de micro, pequeñas y medianas empresas con la concurrencia de los sectores público, académico y privado.

- **Justicia social con equidad y universalidad**, para un acceso de las personas a condiciones óptimas de nutrición, salud, educación y habitabilidad; con igualdad de oportunidades para la ciudadanía, con enfoques de género, étnico y generacional, y con garantía de plena vigencia de los derechos y responsabilidades individuales y sociales y la igualdad ante la ley.

- **Educación universal de calidad**, para elevar el acceso al conocimiento y la capacidad de aprender de todas las personas mediante la gestión de calidad de la educación de modo que se

asegure la plena escolarización, con herramientas tecnológicas adecuadas a la era del conocimiento, permanencia y ejercicio de valores ciudadanos con transparencia y corresponsabilidad social.

- **Medio ambiente y patrimonio protegidos y enriquecidos**, para conseguir un medio ambiente de calidad en beneficio de la identidad, la salud, la sostenibilidad de los ecosistemas y la productividad con base en una cultura de respeto e integración social al ambiente natural y construido.

- **Familia fortalecida**, para que niños, adolescentes y jóvenes vivan a plenitud; para que las personas con discapacidad y los ancianos sean reconocidos y tengan apoyo social; para que se prevenga la violencia intrafamiliar y se apoye la integración familiar.

- **Gestión pública de calidad**, que eleve la confianza y respeto de los ciudadanos a las instituciones y cree relaciones transparentes, amables y respetuosas entre ciudadanos y servidores públicos con eficiencia y modernidad.

2.3. La función de las municipalidades

Para estos propósitos, las municipalidades deben trascender de su actual papel de simples prestadores de bienes y servicios para convertirse en verdaderos gobiernos locales, protagonistas activos en el desarrollo de su área de influencia; deben contribuir a que sus ciudades pongan en marcha sistemas avanzados y se conviertan en centros de producción y difusión de ciencia y tecnología y se creen condiciones para que la creatividad y capacidad de innovación de las personas, empresas e instituciones propicien un desarrollo acelerado de la sociedad local y se dinamice el país.

Frente a ese panorama, las ciudades exitosas son aquellas que asumen agendas locales de desarrollo humano sustentable con base a la formulación de una planificación estratégica de largo plazo -y de planes de gobierno correspondientes con tal visión- y que además sustentan la gestión con base en una amplia participación y cooperación público-privada, de la academia y de la sociedad civil organizada.

3. Cooperación internacional para el desarrollo local en Ecuador

La comunidad internacional se ha propuesto impulsar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, por su parte, los gobiernos locales se han comprometido contribuir a ese propósito¹⁵. En ese

¹⁵ Textos de este acápite adaptados del Plan Bicentenario.

contexto, el Ecuador debe propugnar a que las políticas de la cooperación internacional se orienten a necesidades concretas de modo que los gobiernos locales puedan enfrentar adecuadamente los retos del desarrollo local.

3.1. Áreas para la cooperación

a. Formulación de una agenda integral para el desarrollo local. A efectos de que los gobiernos locales puedan acometer la tarea de lograr un desarrollo humano sustentable de sus comunidades, es necesario contar con una agenda integral de carácter estratégico. En ese sentido, el apoyo internacional es muy importante para:

- **Estudiar los impactos de la globalización en el desarrollo local.** El país debe instar a la cooperación internacional a asignar recursos (financieros, académicos y técnicos) para realizar estudios prospectivos de los impactos que produce la globalización y la apertura de los mercados en las comunidades locales ya que es un fenómeno de carácter exógeno provocado especialmente desde las economías desarrolladas. Allí existe una responsabilidad de la comunidad internacional. Las características actuales y las tendencias del entorno global tienen y tendrán un alto grado de incidencia por la relación riesgo-oportunidad en los aspectos económico, social y político del país y, por tanto, en los centros urbanos. Por esto, y de cara al futuro, el país deberá hacer estudios de percepción estratégica e inteligencia de mercados del acontecer global y también sincronizar su economía, sus instituciones y su marco jurídico para lograr el máximo beneficio social, y avanzar en la lucha contra la pobreza y la exclusión, para lograr una mejor calidad de vida para su población¹⁶.

- **Disponer de una planificación estratégica del desarrollo local.** El desarrollo local debe ser fruto de una planificación estratégica con visión de largo plazo. De lo contrario los esfuerzos son dispersos y no conducen al objetivo deseado. En ese sentido, es indispensable que la sociedad local disponga de una

¹⁶ En el marco de la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se planteó organizar una Campaña Mundial por las Ciudades del Milenio, como fuera propuesto en la Declaración de los Gobiernos Locales en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.

“carta de navegación”, adecuada a su propia realidad. Se trata de un ejercicio que debe contar con la participación activa de todos quienes conforman la sociedad local. Para ello, la cooperación internacional puede constituirse en un mecanismo clave para facilitar estos procesos.

b. Desarrollo del Capital Social y de las Instituciones. Para lograr un desarrollo humano sustentable en el ámbito local se requiere crear condiciones de gobernabilidad. Las municipalidades y los diferentes actores sociales, junto con la comunidad internacional, deben construir una cultura de responsabilidades compartidas. En ese sentido, se requieren apoyos internacionales para:

- **Desarrollar la democracia y la participación social.** Es decir, dedicar esfuerzos hacia el fortalecimiento del capital social creando condiciones para la asociatividad y la participación social, con vistas a fortalecer la democracia por la vía de la creación de ciudadanía de modo de asegurar la gobernabilidad. Al respecto es de fundamental importancia estimular la autoestima y el sentido de pertenencia.

- **Fortalecer las instituciones de gestión local.** Para superar las deficiencias de las instituciones de desarrollo local¹⁷ es necesario dedicar esfuerzos hacia el mejoramiento del funcionamiento de los gobiernos locales, capacitando y motivando al personal, desburocratizando la atención a la comunidad y disponiendo de créditos directos para financiar los programas de desarrollo¹⁸. En la era actual de preeminencia de las TIC's es importante que la cooperación contribuya a desarrollar las condiciones para que el conjunto de los entes locales avancen en una gestión pública basada en el gobierno electrónico.

c. Desarrollo económico local. En un país con una economía dolarizada y con índices crónicos de pobreza como es el caso del Ecuador, el desarrollo humano sustentable no será factible si no cuenta con el soporte de una economía real. En el ámbito local se

¹⁷ Plan Bicentenario

¹⁸ Gobernanza, Revista Internacional para el Desarrollo Humano, Edición 43, miércoles 29 de marzo 2006.

requiere constituir una base económica sólida, duradera y competitiva que genere empleo y riqueza. Para este propósito es deseable que la cooperación internacional contribuya a:

- **Apoyar y consolidar las MyPyMes.** En ese sentido, las micro, pequeñas y medianas empresas deben constituirse en el centro de la atención. Para que éstas sean eficientes y puedan insertarse con éxito en los mercados locales e internacionales se requieren apoyos internacionales para la estructuración de negocios y disponer de líneas de crédito blando, capacitación y transferencia de know-how tecnológico y gerencial.

- **Fortalecimiento del empresariado.** Una sociedad local que no cuente con un empresariado robusto y emprendedor no progresa. La cooperación internacional puede incidir de modo importante en esta tarea facilitando intercambios, realizando benchmarking especializado, y ofreciendo asistencia técnica y créditos convenientes para la producción.¹⁹

d. Desarrollo territorial e infraestructuras. El desarrollo humano sustentable tiene como base un manejo adecuado del territorio y una dotación suficiente de infraestructuras y servicios para satisfacer las necesidades básicas de la población. La cooperación internacional, por la vía de créditos, asistencia técnica e intercambios, debe contribuir a:

- **La planificación y gestión del territorio.** En el territorio se localizan las personas, las actividades humanas y las instalaciones (edificaciones, infraestructuras y equipamientos). El buen uso del territorio -concebido como el soporte del desarrollo- es

¹⁹ La cuestión de la cooperación directa a los gobiernos locales por parte de los organismos internacionales tiene sus dificultades: "En la reunión del Bureau Ejecutivo del organismo mundial "Ciudades y Gobiernos Locales Unidos" (CGLU), con el Presidente del Banco Mundial, Paul Wolfowitz, alcaldes de todo el mundo solicitaron al Banco Mundial flexibilizar sus ofertas crediticias para que los gobiernos locales tengan acceso directo a ellas. (...) Por su parte, Paul Wolfowitz aseguró que el Banco Mundial ha hecho llegar financiamiento a algunas ciudades, pero siempre a través de los gobiernos nacionales, donde se encuentran obstáculos de naturaleza política, más que legal, para hacer llegar los recursos directamente. Informó que los cambios de partido político y las posiciones partidistas son el obstáculo más importante para hacer llegar los recursos directamente". (AMMAC Boletín Informativo 10/02/06)

²⁰ El Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional (CFI), y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) ofrecen a los inversionistas una amplia variedad de productos y servicios, los que incluyen bonos, préstamos y garantías. Los servicios de inversión también pueden ayudar a los individuos y a las empresas a analizar oportunidades de inversión directa dentro del mundo en desarrollo y los mercados emergentes. (Tomado de página web del Banco Mundial).

fundamental para asegurar un desarrollo local equitativo, equilibrado y con carácter sustentable. Por ello, la planificación y manejo adecuados del territorio son asuntos claves. La cooperación internacional puede tener un rol protagónico en los estudios de base, en la determinación de metodologías, en el diseño de sistemas de gestión y en la capacitación del personal técnico²⁰.

- **Agua potable y saneamiento.** El agua es indispensable para la vida. Es preciso garantizar la disponibilidad de agua, en cantidad y calidad suficiente para todos, recurriendo, de ser necesario, a medidas sociales o a mecanismos de solidaridad adecuados en beneficio de la población desfavorecida. La cooperación internacional debe comprometer recursos y asistencia técnica para contribuir a que las administraciones locales desarrollen una administración eficiente, equitativa y sostenible del servicio de agua y de saneamiento, así como para sensibilizar al conjunto de consumidores de agua sobre la importancia de una utilización racional del recurso.²¹

- **Transporte público.** Uno de los aspectos críticos para el desarrollo local es la cuestión de la movilidad. En el caso de las ciudades de mayor tamaño el transporte público es central para la calidad de vida de la población, para disminuir el consumo de energía y reducir los impactos al ambiente, y para la productividad urbana. En el caso de ciudades medias y pequeñas, así como en los pueblos, el transporte inter-localidades es fundamental para el funcionamiento económico regional y para facilitar el acceso a servicios que por su naturaleza se encuentran dispersos y muchas veces distantes. La cooperación internacional puede jugar un papel clave transfiriendo experiencias y otorgando crédito para la gestión e inversiones relacionadas con el transporte público.

- **Manejo ambiental.** El crecimiento urbano, la explotación de los recursos no renovables, los modos de vida y los patrones de producción y consumo contribuyen al incremento de los impactos negativos al medio ambiente. Se observa así una proliferación de desechos, botaderos de basura no controlados, aguas y aire

²¹ El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito mantiene con el BID varios programas en los cuales constan este tipo de componentes. Tal es el caso del Programa de Saneamiento Ambiental (PSA) que administra la EMAAP-Q, en el cual existen importantes recursos para estos propósitos.

contaminados, deforestación, afectación de las cuencas hídricas, etc. Para garantizar una vida sustentable es indispensable cuidar el medio ambiente para asegurar la preservación del planeta para las futuras generaciones. Si bien estos hechos tienen un cierto grado de responsabilidad local, es innegable que son el resultado de una fenomenología de carácter global. Por eso, la comunidad internacional debe comprometer recursos y capacidades para atender la protección ambiental.²²

e. Desarrollo social para reducir la pobreza y favorecer la inclusión. El desarrollo local requiere de enfoques integrados y multidimensionales (económicos, sociales, políticos y culturales). Los gobiernos locales se encuentran más próximos a la comunidad por lo que están en mejores condiciones para dar respuestas más adaptadas a las necesidades concretas de la gente. La cooperación internacional debe jugar un papel estratégico de ética solidaria -con todos los mecanismos de que dispone- para luchar contra la pobreza ya que ésta puede constituirse en la pandemia del siglo XXI.²³ En este cometido se debe trabajar en forma prioritaria en:

- **Educación a la población.** Es una obligación estatal ofrecer oportunidades a todos los ciudadanos y las ciudadanas para que puedan adquirir habilidades y acceder a las formas avanzadas de conocimiento contemporáneo. No hacerlo implica hipotecar para siempre el capital humano del que se nutre toda sociedad. La comunidad internacional tiene la obligación de atender solidariamente este derecho universal.
- **Asegurar atención en salud.** Asimismo, una sociedad que no protege la vida de los seres humanos no puede desarrollarse en forma adecuada. La ayuda internacional debe enfocar su accionar hacia el mejoramiento de las prestaciones y la atención de salud, especialmente de los sectores de menores recursos.
- **Garantizar la seguridad ciudadana.** Uno de los aspectos críticos que enfrenta la sociedad ecuatoriana -al igual que en casi todo el mundo- es la inseguridad. La delincuencia y el crimen

²² CGLU ya planteó en su declaración constitutiva la necesidad de que programas relacionados con el agua y el saneamiento se financien en base a un llamado a la solidaridad de los usuarios y de las empresas distribuidoras de los países del Norte y del Sur.

²³ Es así como ya existen varios mecanismos, como por ejemplo el "Protocolo de Kyoto".

asolan ciudades y campos. Una sociedad que vive con miedo no puede desarrollarse a plenitud. Es una tarea de todos atender el problema. En ese sentido, existe una corresponsabilidad que se debe compartir con la comunidad internacional.

• **Promover asentamientos dignos.** Un hábitat adecuado es fundamental para la vida individual y familiar. La necesidad de vivienda digna y de entornos saludables debe de ser preocupación de los gobiernos locales. Si no se toman medidas efectivas para revertir procesos de precariedad y deterioro de los barrios informales y de carencia de vivienda se profundizarán las condiciones de pobreza y marginalidad.²⁴ Existen en el mundo innumerables prácticas exitosas que demuestran que es posible conseguir importantes logros. Por eso, la cooperación internacional constituye un mecanismo importante para la transferencia de experiencias y metodologías que permitan mejorar la calidad de vida e integrar a los habitantes de los asentamientos informales a la vida cotidiana de la ciudad.

3.2. Condiciones requeridas para la cooperación

El Ecuador debe hacer explícita la necesidad de que la cooperación internacional cumpla al menos con tres condiciones básicas: oportunidad, duración y generosidad.

• **Oportunidad de la cooperación.** Una de las cuestiones críticas de la cooperación internacional es el “timing”. Los tiempos de los procesos de formulación y tramitación de proyectos de desarrollo local deben estar sintonizados con los tiempos políticos y con los tiempos de atención de las necesidades concretas. En muchas ocasiones la tramitología y las exigencias de los organismos internacionales no se corresponden con las realidades locales y por tanto suelen ser extemporáneos.

• **Duración de la cooperación.** La cooperación debe ser de calidad y sostenida en el tiempo. La “cooperación golondrina” es

²⁴ Según un informe elaborado por CEPAL respecto a los niveles de pobreza por la que atraviesan los países de América Latina y el Caribe, señala que la pobreza viene afectando a un total de 222 millones de personas, de los cuales, 96 millones, es decir un 18,6% de la población, vive en una situación de indigencia. Este informe también señala que han existido ciertos avances en la lucha contra la pobreza, pero que aun existe mucho por hacer en temas como la educación, salud, medio ambiente, generación de fuentes de empleo, entre otros.

ineficiente ya que se reduce a atender asuntos puntuales (de corto plazo) o a satisfacer intereses de las fuentes de origen. La cuestión de la cooperación debe ser un asunto de trabajo asociado entre quien recibe la ayuda y quien la otorga.²⁵

• **Transferencia de conocimiento y capacidades.** La cooperación debe ser generosa. En el mundo existen incontables experiencias y buenas prácticas que deben ser compartidas y transferidas. Múltiples redes de organismos multilaterales, bilaterales, de gobiernos locales y de ONGsD han sistematizado y acumulado saberes que deben ser transferidos a y compartidos con los gobiernos locales. En esa dirección, también es importante que la cooperación disponga de recursos no reembolsables para la realización de estudios de preinversión que orienten el uso adecuado del financiamiento de proyectos.

4. Conclusiones

La cooperación y la solidaridad internacional brindan un amplio espectro de oportunidades con miras a apoyar las acciones locales orientadas a impulsar y consolidar el desarrollo humano sustentable. Con el fin de que el país se beneficie de la cooperación internacional es muy importante que los gobiernos locales (consejos provinciales, municipalidades y juntas parroquiales) trabajen en forma asociativa y mancomunada en el marco de sus propias formas organizativas tales como CONCOPE y AME, así como en el marco de otras de carácter regional.

El desarrollo es una tarea que involucra a todos. Por ello se requiere de un trabajo organizado, responsable y de largo plazo en donde los gobiernos locales, la comunidad y todos los actores locales involucrados, junto con la cooperación internacional (sea esta multilateral, bilateral y de las organizaciones del tercer sector (ONGsD), contribuyan desde sus especificidades a afianzar esta tarea.

²⁵ Se estima que aproximadamente un billón de personas en el mundo viven hoy en asentamientos informales y que estas cifras van a crecer rápidamente si no se actúa con urgencia

²⁶ Un ejemplo interesante en este sentido es la cooperación que brinda el IRD francés (ex ORSTOM) al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Desde hace varios años el IRD ha apoyado de forma continua a la Municipalidad en la investigación, dotación de herramientas y capacitación de personal técnico para la gestión territorial.

BIBLIOGRAFIA

AMMAC. “*Alcaldes de América Latina, piden al Banco Mundial Flexibilizar sus Ofertas Crediticias*”, Boletín Informativo 10/02/06.

CGLU (CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS). Declaración Final del Congreso Fundador. “*Ciudades, gobiernos locales: el futuro del desarrollo*”, París, 5 de mayo de 2004.

Governanza, *Revista Internacional para el Desarrollo Humano*, Edición 43, miércoles 29 de marzo 2006.

Lieberherr, Françoise. “*Desarrollo Urbano: Desafíos para la Cooperación Internacional*”. Urbanews, COSUDE, Número 9, marzo 2004.

Moncayo Gallegos, Paco. “*Quito hacia el Bicentenario. Plan de Gobierno 2005-2009*”, (Plan Bicentenario), Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Quito, 2004.

Los nuevos actores de la cooperación: Las organizaciones de la sociedad civil

Gardenia Chávez¹
UASB

La importancia de la cooperación internacional, como estrategia para impulsar el desarrollo en y del país es ampliamente ubicada. Los análisis y datos dan cuenta de su crecimiento en la magnitud de recursos financieros y técnicos empleados y que por graficar su volumen, ellos superan la inversión del Estado en salud y educación. Así también, la cooperación internacional ha diversificado y ampliado sus ámbitos de intervención considerando grupos específicos de población, escalas geográficas y/o administrativas y temáticas. Esto no es mayormente discutible, si lo es, la incidencia concreta en la transformación de las situaciones objeto de su acción, aquí es donde surgen una serie de interrogantes pues los análisis y datos alertan en forma global, que lejos de mejorar las condiciones de vida de la mayoría de población que vive en el país, se mantienen en el mismo estado o en niveles más críticos; y, de manera particular, en las zonas de intervención de los proyectos de desarrollo, la mejora de la calidad de vida se presenta en pocos casos o se dieron mientras los proyectos existieron.

Es evidente que mucho de lo propuesto y realizado no funciona como fue pensado. Son reiteradas la referencias indicando la necesidad de enfrentar aspectos más estructurales, uno de los centrales, la redistribución de recursos.

En el marco de lo mencionado, interesa en este documento, a partir del contexto de la globalización, reflexionar algunas tendencias sobre las funcionalidades y disfuncionalidades que presenta la relación entre la cooperación internacional, la función pública y las organizaciones de la denominada sociedad civil, en el sentido político, económico, social y cultural, que estos actores tienen respecto del

¹ Antropóloga, con estudios de Sociología, Diplomado Superior en Derechos Humanos y Seguridad Democrática (FLACSO) y Maestría en Estudios Latinoamericanos, mención Políticas Culturales. Con experiencia en derechos humanos, desarrollo, investigación y docencia.

desarrollo del país y de manera más puntual en la construcción de política pública sobre la administración de los recursos provenientes de la cooperación internacional.

Específicamente se abordarán dos elementos: el uso de los recursos, especialmente financieros y el uso de conocimiento, elementos constitutivos del poder y como éste es intrínseco a las relaciones humanas, lo es también en la relación entre cooperación, Estado y sociedad civil. Se realizará también una breve caracterización de cada uno de las partes ubicando ciertas tensiones en sus relaciones. A la par de los puntos analizados se esbozarán algunas sugerencias para su tratamiento.

Cabe mencionar, que en este documento, al referirse a la cooperación internacional, se incluyen los recursos provenientes de la cooperación oficial, sea de organismos multilaterales, bilaterales, el sistema de Naciones Unidas y la cooperación horizontal. También incluye la cooperación privada.

Si bien, se puntualizan grandes rubros, no implica de ninguna manera simplificar y reducir la complejidad existente; es más bien, resaltar algunas características con la finalidad de interrelacionarlas y ubicar algunos trazados que deberán matizarse en análisis más detallados, que sin duda presentaran diversas lecturas. En este sentido lo que a continuación se expone son elementos para la discusión.

El contexto actual de la cooperación

Los diversos procesos de globalización económica, política, cultural, comunicacional, tecnológica, entre otros, y que están en curso desde las dos décadas anteriores, vienen modificando en forma acelerada y profunda distintos ámbitos de las sociedades humanas y por acción de éstas, su entorno natural. Cambios que se expresan, entre otros aspectos, en:

- Una mayor polaridad entre países desarrollados y aquellos que no reúnen esas características consideradas como modelo al cual deberían llegar.
- Mayor concentración de recursos y su escasa redistribución, provocando mayor explotación y procesos de exclusión de grandes grupos poblacionales.

- Generación de nuevas expresiones culturales que modifican comportamientos formas de ver y organizar la vida individual y colectiva y que inciden en formas de ciudadanía y ejercicio de derechos.
- Mayor deterioro ambiental.
- Crecimiento de soluciones militares y de uso de la fuerza en el procesamiento de conflictos.
- Descentramiento de referencias espaciales, modificando la relación entre lo global y lo local en la relación entre diversas escalas, sean estas regionales, nacionales o sub nacionales.
- Nuevos procesos de producción de conocimientos, vinculados a empresas transnacionales, con énfasis en tecnologías y condicionados por los intereses comerciales, generando mayores brechas en su acceso y usufructo -que actualmente constituye un derecho humano- tanto entre países, como al interior de éstos.

Elementos que configuran el actual orden mundial y cuyo conocimiento, explicación y comprensión está en constante relectura y construcción. Este reordenamiento a nivel global constituye el escenario actual en el que operan la cooperación internacional, los Estados y las organizaciones de la sociedad civil, a continuación se ubica una breve puntualización de hechos relevantes al tema de este documento.

- A partir de año 2000, con la Declaración del Milenio realizada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se viene dando un proceso paulatino para crear un marco de acción conjunta entre Estados, cooperación y sociedad civil para enfrentar los problemas priorizados y avanzar en la concreción de los objetivos y metas cuantitativas y cualitativas planteados para el 2015 y 2020.
- Un hecho inicial pero importante de dicho proceso, es la iniciativa del Consenso de Monterrey, posteriormente ratificada por la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, que establece la transferencia del 0.7% del PIB de los países de la OCDE para la ayuda oficial para el desarrollo.

- De otra parte, la convocatoria para aunar esfuerzos en torno a los Objetivos del Milenio (ODM), está contando con una paulatina recepción de parte de diversas organizaciones sociales, como ONG. movimiento sociales, sectores educativos, entre otros.
- Los puntos antes mencionados se expresan a nivel del país en una creciente referencialidad de diversos actores hacia la adopción de los ODM y la articulación de esfuerzos. Cabe señalar que gran parte de este avance obedece a la presión internacional.
- A las sucesivas crisis del país, vividas a partir del “retorno a la democracia”, cuya mayor expresión se da en la última crisis iniciada en 1999, se sumaron las consecuencias de los estragos causados por los desastres naturales y situaciones externas como el Plan Colombia, que crearon nuevos desafíos para la cooperación internacional.
- La implementación de medidas de ajuste estructural, dolarización, la pérdida de capacidad y credibilidad de las principales instituciones, la inestabilidad política, el aumento de los índices de pobreza, la corrupción generalizada, la politización de la administración de justicia, el sistema de impunidad, el deterioro ambiental, derechos humanos y equidad, conforman algunos de los campos de acción de la cooperación internacional.
- La Constitución ecuatoriana de 1998 significa un importante avance en el reconocimiento de los derechos humanos, de la diversidad y la participación, creando un marco normativo importante.
- El Estado ecuatoriano ha planteado diversos ámbitos prioritarios para la cooperación internacional: salud, educación, bienestar social, empleo, vivienda, servicios básicos, vialidad, alimentación, ambiente, prevención de desastres, desarrollo fronterizo y desarrollo productivo, tecnológico, incentivo de exportaciones. Estableciendo como líneas políticas a: la modernización del estado y descentralización, seguridad, soberanía, integración, atención a grupos en condiciones de vulnerabilidad, fortalecimiento de las capacidades para la competitividad en el mundo globalizado

Funcionalidades y disfuncionalidades

La orientación de los recursos de la cooperación internacional

Un primer nivel de reflexión se ubica al analizar montos, condición y destino de los recursos de la cooperación internacional. En forma general se observa que principalmente contribuyen a orientar la gestión del Estado ecuatoriano en las demandas de modernización y creación de condiciones adecuadas para el desarrollo económico en términos macro y en el contexto del actual predominio de una economía neoliberal globalizada, así:

- Los fondos provenientes de la cooperación presentan una desproporción entre los apoyos reembolsables y los no reembolsables. Aproximadamente las tres cuartas partes de la ayuda oficial para el desarrollo son fondos reembolsables. Esto se da en un contexto de país, que a pesar de los esfuerzos para implementar un plan de reducción de la deuda estableciendo anualmente techos de endeudamiento, los montos contratados vía préstamos, exceden los niveles previstos, agudizando el problema del endeudamiento y su pago. Los fondos reembolsables en su mayor parte provienen de organismos multilaterales, como el BID, BM, BIRF y la CAF.
- La mayor parte de los recursos reembolsables son utilizados para obras de infraestructura y aspectos de gestión económica vía políticas monetarias, manejo fiscal y fomento de empleo; que se impulsan en el marco de la reforma del Estado que abarca su modernización, descentralización y gobernabilidad. Un porcentaje menor de los créditos contratados están destinados a temas sociales.
- El porcentaje menor de los fondos no reembolsables provienen en su mayor parte de la cooperación bilateral y del sistema de Naciones Unidas, se orientan hacia proyectos de desarrollo regional, social, gestión del desarrollo, fomento de recursos humanos, reactivación de la agricultura, entre otros.
- El tema ambiental es insuficientemente tratado, a pesar la importancia crucial para el desarrollo y su sostenibilidad.

- Las experiencias de cooperación horizontal no son visibilizadas.
- La información respecto de la cooperación de las ONG internacionales, muchas de las cuales tienen oficinas en el país, es bastante limitada. De manera informal se observa que los apoyos de dichas entidades se orientan hacia ONG nacionales y otras organizaciones de la sociedad civil, principalmente en temas sociales, como equidad de género, derechos humanos, ambiente, niñez, pueblos indígenas y afroecuatorianos, participación, desarrollo, entre otros.
- La mayor parte de la cooperación internacional presenta formas de intervención focalizadas y delimitadas temporal y espacialmente, lo que resta la potenciación del usos de los recursos que sería diferente si estarían inmersos en procesos de mayor envergadura y procesos de mediano y largo plazo. Son pocas las experiencias de coordinación entre cooperantes y de éstos espacios con el conjunto de sus contrapartes.

Se puede observar que las desarmonías entre fondos reembolsables y no reembolsables y del destino de sus recursos entre el ámbito económico y social son muy funcionales para la adecuación e inserción en el nuevo ordenamiento económico y político mundial y no son funcionales a efectos de modificar las condiciones de pobreza, exclusión, deterioro ambiental hacia la construcción de un desarrollo equilibrado, equitativo y sustentable. El desequilibrio de dichas intervenciones y reordenamientos provocados evidencian el énfasis y el sentido de adecuación y no de transformación sustancial de los problemas, reduciendo las acciones en el campo de los social a medidas compensatorias que alivianen los impactos de las transformaciones económicas. Los logros más destacados se ubican en la visibilización y sensibilización de temas en torno a derechos humanos, género, niñez, adolescencia, juventud, migrantes, problemas ambientales, participación, etc. En suma las relaciones de poder asimétricas no son modificadas.

Respecto de este nivel de análisis, se sugieren las siguientes líneas de discusión en torno a la construcción de políticas públicas:

- Equilibrar los acuerdos de cooperación entre fondos reembolsables y no reembolsables.

- Fortalecer el cumplimiento de los techos de endeudamiento externo e incentivar iniciativas de canje de la deuda.
- Equilibrar las intervenciones entre los aspectos económicos y sociales, incorporando una visión integral de los procesos de desarrollo.
- Avanzar en la comprensión de la cooperación internacional como una estrategia de redistribución de recursos y fomento de solidaridades a nivel global, entre países de mayores recursos y aquellos que tienen menos. Así como, en similar lógica, a nivel interno, vía proyectos concertados y desde programas nacionales, contribuir a una redistribución de recursos al interno del país; especialmente desde iniciativas que fomenten la responsabilidad social. Estrategia de redistribución de recursos orientada a una reconstrucción de relaciones de poder que contribuyan a procesos emancipatorios y de equidad.
- Lo anterior implica fomentar e institucionalizar procesos amplios de coordinación entre las agencias de cooperación y las entidades nacionales participantes en los acuerdos de colaboración.

Conocimiento y cooperación

Este segundo aspecto para abordar las funcionalidades y disfuncionalidades en torno a la cooperación internacional, está relacionado a la incorporación de discusiones centrales en torno al desarrollo, democracia y derechos humanos, entendidos como regímenes discursivos que vienen configurando de manera conflictiva nuestras realidades. No es desconocido el amplio debate existente en los tres campos mencionados y su estrecha interrelación.

Así, las importantes críticas ambientales, culturales, sociales y humanitarias en torno al desarrollo y su énfasis en el crecimiento económico, brindan diversos aportes para repensar las formas de convivencia humana y el buen vivir, más allá de definiciones cerradas sobre el desarrollo. Incluso ahora existen reflexiones sobre el desarrollo en algunos aspectos y espacios.

En similar manera, cada vez más, la propuesta de derechos humanos tanto en su nivel de horizonte de sentido para una convivencia justa y equitativa, sí como, en su dimensión jurídica expresada en las normativa internacional y nacional, viene ganando un importante reconocimiento e incorporación en las distintas instituciones públicas

y del resto de la sociedad. Es más, el desarrollo constituye actualmente un derecho humano y es entendido como una ampliación de libertades, ejercicio y vigencia plena de derechos.

Sin duda el debate sobre la democracia, el carácter restringido de ésta y su no reducción al análisis de los regímenes democráticos, es el tema más tratado y considerado como base para el ejercicio de derechos, incluyendo el desarrollo.

Las dinámicas de dichos regímenes discursivos, que incluyen formas de pensamiento y acción, se encuentran en constantes replanteamientos a medida de la visualización de las transformaciones en marcha debido a los procesos de globalización y las tensiones existentes.

Sin embargo de lo anterior, en el campo de la cooperación, como se observó anteriormente, los avances del conocimiento -también entendido como un derecho- no están asumidos a profundidad. Muchas veces su uso es funcionalizado incluyendo referencias de manera retórica, sin asumir sus implicaciones. Lo dicho se expresa en los siguientes puntos:

- Los temas sociales, humanos, culturales y ambientales son tratados en un orden secundario y por lo general asumidos como otras formas de capital que tienden a fortalecer y ser funcionales a la lógica del capital económico, con poca incorporación y/o procesamiento de enfoques diversos.
- Los aportes de la cooperación, principalmente multilateral, destinados a estudios analíticos son realizados, en su mayor parte, directamente por las agencias y en función de los proyectos posteriores a implementarse y que se encuentran ya esbozados y desde lineamientos políticos de las agencias y que no se recrean adecuadamente con la lectura nacional y/o local, y otras consideradas.
- Como se señaló anteriormente, principalmente los recursos provenientes del sistema de Naciones Unidas, de la cooperación bilateral y de las ONG internacionales, son los que mayor se orientan a la promoción de temas sociales, de derechos humanos, ambientales, equidad, etc.; mostrando más apertura al debate de enfoques, actividad muchas veces considerada como poco relevante frente a la gravedad de los problemas que se pretende transformar; pero que, contrariamente, significan una incidencia importante en

la construcción de sentidos organizadores de la vida social.

- La cooperación privada se orienta mayoritariamente hacia innovaciones en el campo del desarrollo; sin embargo, una buena parte de sus intervenciones son puntuales en escalas pequeñas y no logran replicarse a escalas mayores.
- Desde las entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil, existe una cierta debilidad en el involucramiento, interiorización y difusión de los debates existentes y de forma similar, en la expresión de propuestas que incorporen nuevas formas de abordaje y propuestas acordes al contexto del país. Esto se expresará en los niveles de relacionamiento entre las partes involucradas.
- Un avance importante, aunque aún no suficiente es la mayor información sobre el accionar de la cooperación, sea desde sus propias instituciones como de otras entidades públicas y privadas. No obstante, esto es inicial pues la actualización, sistematización y difusión presenta vacíos que limitan su comprensión global.

De esta breve señalización, interesa resaltar que en las distintas intervenciones de la cooperación internacional, el nivel de discusión de los enfoques y opciones tomadas no son explicitados de manera suficiente, en menor medida son discutidos y recreados procesando diferencias. La discusión de la equidad involucra también la equidad en el reconocimiento de los distintos conocimientos y tecnologías, y el propiciar la no dependencia a nivel del conocimiento, basado en procesos de fortalecimiento de capacidades locales sostenibles. El uso del conocimiento en el tema abordado contribuye poco a modificar las tradicionales relaciones de poder existentes. Al respecto se sugiere:

- Fomentar espacios de debate público y transparente, que incluyan la visibilización de enfoques, propuestas diversas y posibilidades concretas de decisión frente a las distintas posibilidades.
- Resaltar un proceso educativo colectivo en el tratamiento de las diferencias, orientado hacia la construcción de objetivos comunes colectivos, que necesariamente implican concesiones para llegar a los acuerdos por sobre los intereses y lecturas particulares.

- Fortalecimiento de capacidades locales enmarcadas en procesos de diálogo, aprendizajes mutuos como nuevas formas de producción de conocimiento.
- Fortalecer los procesos de información ciudadana que incluya los presupuestos de las intervenciones (sentido de la propuesta), las acciones con los recursos destinados, sus resultados y aprendizajes; con características de oportunidad y claridad. Información que deberá incluir al conjunto de la cooperación internacional.
- Reconocimiento de la función del conocimiento y tecnología como un derecho orientado hacia la transformación de relaciones de dependencia del conocimiento y tecnología, propiciando procesos emancipatorios y de equidad.

Los actores y sus relaciones

Luego de los dos niveles abordados, es importante mencionar algunas características centrales de los actores que intervienen en la relación cooperación internacional, Estado y sociedad civil

Las ONGs, cobran presencia en la década de los 70s, del siglo pasado, se observa un crecimiento significativo en las dos décadas siguientes, en su mayoría relacionadas al campo del desarrollo rural y urbano, y que paulatinamente van incluyendo nuevos temas que si bien no están caracterizados estrictamente como desarrollo, constituyen nuevas entradas que finalmente concluyen en la aspiración mayor del desarrollo del país. Temas como derechos humanos, equidad, participación ciudadana, gobernabilidad, no corrupción, etc. Proceso que evidenciará la estrecha interrelación entre desarrollo, democracia y derechos humanos.

Desde la década de los 90s, se evidencia en el país el surgimiento de nuevos actores, denominados movimientos sociales, principalmente el movimiento indígena, de mujeres, ambientalista, por los derechos de la niñez y adolescencia, entre otros; cabe recordar que el la ampliación de derechos contemplados en la Constitución de 1998, contribuyó a fortalecer los procesos participativos.

Como parte de dicha dinámica, entre finales del siglo anterior y los años transcurridos del actual, es significativo el surgimiento de iniciativas relacionadas a las ONGs, pero que se distancian de sus formas típicas. La formación de redes, mesas de trabajo, espacios

de coordinación, creación de observatorios, foros, entre otras, serán la evidencia de entramados entre personalidades, ONG, organizaciones populares y/o reivindicativas, instituciones académicas, entidades internacionales, organizaciones de iglesias, entre otras, que replantean demandas, enfoques y acciones. Serán nuevos y antiguos receptores de la cooperación internacional.

En suma, hay un crecimiento y diversificación de organizaciones de la sociedad civil que receptan fondos internacionales para el desarrollo en forma directa o “indirecta” y sus características centrales son:

- Las ONGs son la forma mayoritaria de las organizaciones de la sociedad civil como receptoras de recursos de la cooperación, aproximadamente las tres cuartas partes, en su mayoría definidas como nacionales, pero radicadas principalmente en Quito/Pichincha/Sierra y con intervenciones localizadas. Tienen bajo su responsabilidad más de un millar de proyectos, principalmente en educación, salud, generación de ingresos, ambiente, derechos y servicios; vía capacitación, prestación de servicios y desarrollo organizacional.
- Las nuevas organizaciones tipo redes, foros, observatorios y otras formas asociativas se ubican más en temas como niñez, adolescencia, jóvenes y mujeres y se interesan en temas como derechos, transparencia, incidencia política, educación, economías solidarias, ambiente, seguridad, política fiscal. Una buena parte corresponde a la confluencia de intereses y acciones locales e internacionales.
- Las organizaciones populares y reivindicativas se han diversificado a medida del trabajo en nuevos temas y de la visibilización de nuevos sujetos, por ejemplo, hay un mayor número y tipo de organizaciones de los pueblos indígenas y afroecuatorianos, de diversos grupos étnicos, de grupos específicos que demandan derechos específicos y otros sectores afectados por las medidas económicas, como son los jubilados y migrantes y sus familiares.
- Se suman a las nuevas expresiones de la sociedad civil, organizaciones provenientes de iniciativas de la empresa privada que

empiezan a modificar sus acciones asistenciales en otras de fomento del desarrollo. Incluso el propio asistencialismo es actualmente muy funcional al desarrollo general del país.

En forma general y con las particularidades de cada caso, las distintas organizaciones de la sociedad civil comparten algunas características como:

- Capacidades institucionales que corresponden más bien a organizaciones pequeñas y medianas, tanto en los recursos humanos, como financieros, con alta dependencia de sus proyecciones a los proyectos financiados y con serias dificultades en la sostenibilidad institucional y programática.
- En su mayoría no cuentan con estrategias institucionales y colectivas para el relacionamiento con la cooperación internacional.
- En su relación con el Estado, también hay limitantes en la formulación y concreción de estrategias de relacionamiento.
- Un elemento nuevo y creciente es la participación en los gobiernos seccionales en los procesos de formulación de planes de desarrollo, en asesoría y ejecución de proyectos; modificando sensiblemente la independencia respecto del estado y la preeminencia de lo técnico sobre lo político, características que las identificaron en años pasados.
- Muy pocas organizaciones rinden cuentas de sus actuaciones y depende de la iniciativa institucional, pues no existe ninguna instancia específica que regule su quehacer, es más, en varios casos y circunstancias ha existido manifestaciones reticentes al respecto.

La cooperación internacional como actor colectivo contiene diversidades internas en cuanto concepciones, intereses, estrategias, modalidades, permanencias y niveles de incidencia en la promoción del desarrollo del país. Las diferentes organizaciones de la sociedad civil, por su parte, se relacionan en medio de oposiciones y aprovechamiento de oportunidades que les permita acceder a recursos, establecer alianzas y proyecciones que se entrecruzan entre funcionalidades concretas, puntuales y por lo general en el corto y mediano plazo

y disfuncionalidades en un sentido integrativo de las distintas intervenciones y la transformación efectiva de las situaciones a trabajarse.

A nivel del Estado, es importante señalar que la doble dinámica entre una inestabilidad y deterioro de la institucionalidad central y cierta estabilidad, apertura y fortalecimiento de instancias sectoriales. Respecto al tema de este documento, se observa limitaciones en el rol de rectoría, construcción de política pública y procesamiento de conflictos, como base democrática. Por tanto funcionaliza recursos, muchas veces en el marco de intereses políticos de grupos específicos nacionales e internacionales y es disfuncional en torno a intereses nacionales y fomento de la democracia, desarrollo y vigencia de los derechos humanos.

La relación entre estos actores presenta varios puntos de conflictividad, se menciona algunos centrales:

- En torno a la formulación de política pública, la dinámica obedece a iniciativas puntuales, con poco seguimiento y articulación.
- En forma similar respecto de procesos de debate público sobre temas cruciales, cada sector o experiencias levantan sus procesos de reflexión afectando la ampliación de enfoques y el enriquecimiento en el diseño de las propuestas.
- Respecto del acceso de recursos, las iniciativas se entremezclan con la competencia entre actores y las priorizaciones de temas y objetivos que no siempre corresponden a los previstos por las distintas partes y que al momento de concretarse en buena parte de experiencias presentan distorsiones.
- Las formas diferenciales de capacidades y dinámicas de acción provocan que el proceso de negociación, ejecución y proyección, presenten problemas en los acuerdos en torno a las prioridades políticas y formas de ejecución.
- Las relaciones de poder tradicionalmente existentes son fuente de disputas no suficientemente explicitadas, generando más trabas en el relacionamiento.

En miras a trabajar las tensiones entre los actores considerando las características y momentos de cada uno, se sugiere en

forma global el establecimiento de espacios de trabajo que permitan adelantar tanto en el conocimiento mutuo, con mayor profundidad y sobre todo con transparencia de límites y potencialidades de cada parte y que permitan adelantar los procesos de coordinación, ubicación de prioridades en pro de objetivos colectivos.

Sugerencias generales

- Si reiterativamente se ubica como uno de los problemas centrales la distribución inequitativa de los recursos y los límites de las intervenciones específicas y limitadas temporal y espacialmente, con resultados que inciden poco en la transformación de las situaciones que se buscaron modificar, es urgente ubicar esta dimensión política como un referente central.
- Ampliación del debate en torno a los aportes sobre la relación entre democracia, desarrollo y derechos humanos, incluyendo alcances a escalas globales, regionales, nacionales y sub nacionales.
- Proceso participativo y público para la formulación de políticas públicas en torno a la cooperación internacional. Garantizado por una institucionalidad que permita su seguimiento por sobre las inestabilidades políticas.
- La articulación coherente de políticas internas con las políticas a nivel exterior.
- La creación de un marco normativo que regule a las distintas partes relacionadas al tema, con el establecimiento operativo claro y ágil que permita la aplicación de la normativa.
- Sistema de información, monitoreo (seguimiento y evaluación) y sistematización, que permita contar con información y reflexiones que contribuyan a la toma de decisiones.
- Rendición de cuentas a diversas instancias de todos los actores involucrados.

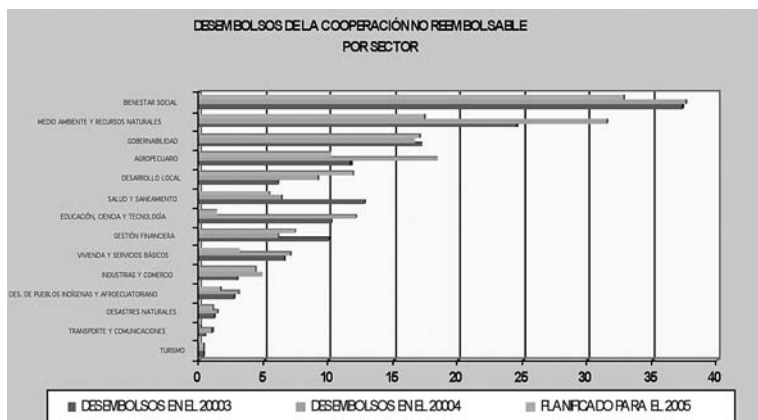
I. INTRODUCCIÓN

El sistema de cooperación externa nace en un contexto de mundialización y de interdependencia entre naciones, así como de la creciente disociación entre el crecimiento económico y la equidad, que han llevado a replanteamientos de objetivos nacionales a partir de objetivos globales. Asimismo ha activado principios de solidaridad orientados a encontrar soluciones a los problemas del desarrollo bajo la cooperación entre naciones y a fomentar la corresponsabilidad de cara a un presente y futuro más equitativos y humanizados.

Las organizaciones no gubernamentales internacionales son instituciones que forman parte de la sociedad civil y trabaja tanto en nuestros países de origen como en otros países de Latinoamérica, África y Asia.

Las ONGs internacionales han venido desarrollando proyectos en el marco de la cooperación en Ecuador por aproximadamente cuatro décadas. Los ejes de acción, que se han venido ampliando de acuerdo con las necesidades de la demanda local, actualmente se enmarcan en áreas como: capacitación, educación, información, derechos humanos, democracia, fortalecimiento institucional, salud pública, agua y saneamiento, medio ambiente, género, desarrollo local, gestión de riesgos, ayuda humanitaria a damnificados de desastres, entre otras.

Cuadro No. 1



La intervención de la cooperación internacional ha estado motivada fundamentalmente por la mitigación de la pobreza, la inequidad y la exclusión y por la posibilidad de avanzar en otras áreas de desarrollo humano basados en la corresponsabilidad y la solidaridad mundial.

Actualmente, los objetivos planteados en el marco de la “Declaración del Milenio” adoptada por 189 países en septiembre del 2000, están transformando la naturaleza del desarrollo y con ella direccionando los esfuerzos de los gobiernos nacionales, organizaciones de la sociedad civil, la empresa privada, y organismos de cooperación hacia la suma de potencialidades en procura del alcance de estos objetivos.

II. ANTECEDENTES

El escenario en el que las ONG de cooperación internacional han venido trabajando en el Ecuador, ha estado marcado por una fluctuante y débil gobernabilidad, en medio de agudas crisis de legitimidad institucional, social y cultural, de una economía excluyente con profundas brechas en la distribución del ingreso, ineficaz pro-

ductividad y competitividad, recorte del gasto social con escasa capacidad para atender demandas ciudadanas, un modelo centralista con gran miopía en su política social enfocada a programas compensatorios sin desentramar y atacar las severas limitaciones estructurales y un proceso de descentralización que se lo viene gestando con poca celeridad.

En este sentido, el accionar desde las distintas ONGs internacionales ha tenido que adaptarse a las demandas de una población con múltiples necesidades, todas prioritarias. Ante la ausencia de un plan nacional que incorpore los esfuerzos externos a los esfuerzos nacionales, la cooperación internacional ha venido trabajando, en su mayoría, en un conjunto fragmentado de programas y proyectos orientados a mitigar la extrema pobreza en los grupos sociales más vulnerables de todo el país.

Cuadro No. 2



En los años ochenta la reflexión de la cooperación internacional se inclinó a promover proyectos que buscaban fortalecer capacidades institucionales y administrativas como un aspecto clave para construir un Estado eficiente. El impacto de esos proyectos en términos de gobernabilidad y fortalecimiento institucional en los últimos 15 años ha sido mínimo.

Entre las reflexiones que se han realizado al respecto, es importante resaltar dos: primero, la ausencia de una agenda nacional para estos proyectos, lo que instó a que éstos fueran asumidos con

visiones distintas según los gobiernos de turno, de tal forma que bajo el tema de gobernabilidad se han colocado proyectos de la más variada índole, dificultando mecanismos de transparencia y control; y segundo, la cooperación internacional centró su preocupación en la ejecución de desembolsos más que en generar resultados de impacto, lo que significa que se cumplieron actividades previstas pero no se lograron resultados de efecto, ni de impacto.

En general, respecto a ésta y otras áreas de intervención, la cooperación externa no reembolsable ha estado desprovista de políticas públicas de desarrollo y ha respondido a iniciativas de los donantes, actores de la sociedad civil, actores nacionales públicos o privados.

En medio de la prevaleciente inestabilidad política y crisis institucional es hora de preguntarnos como entidades de gobierno nacional y local y de cooperación internacional ¿qué tipo de acciones debemos emprender para hacerlo mejor?

Como consecuencia, y basado en los aprendizajes de años anteriores, las ONG internacionales cada vez más se han enfocado en enfoques de desarrollo basado en derechos y responsabilidades, frecuentemente mas al nivel local que al nivel nacional.

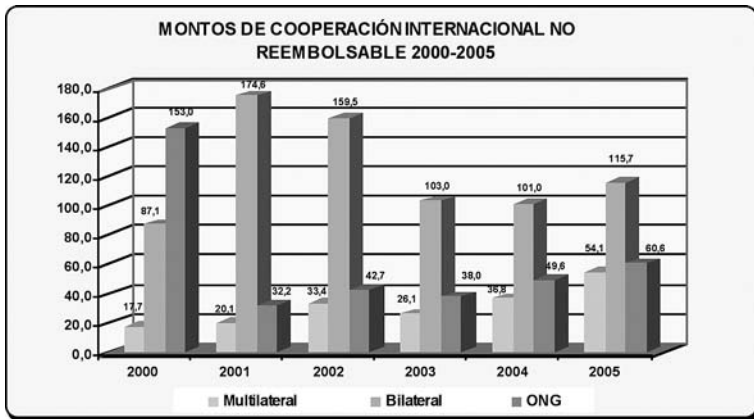
III. FINANCIAMIENTO

Las ONGs internacionales financian proyectos de intervención con recursos privados y/o fondos públicos, para lo cual en los países de origen realizan permanentemente un trabajo de negociación y concertación con diferentes actores sociales. De igual modo, el accionar en los países de intervención no se limita al financiamiento y la ejecución de los proyectos, por lo que la cooperación internacional está conciente de la necesidad de constituirse en agentes facilitadores de procesos de participación y concertación ciudadana en todo el país: *si no se fortalece el tejido social no hay base sobre la cual seguir levantando proyectos de desarrollo.*

Los flujos externos invertidos han sido importantes. Existen al momento 93 ONGs internacionales acreditadas en el país, que aportan no solo recursos financieros sino recursos humanos que no han sido cuantificados en su totalidad. Por lo general se ha manteni-

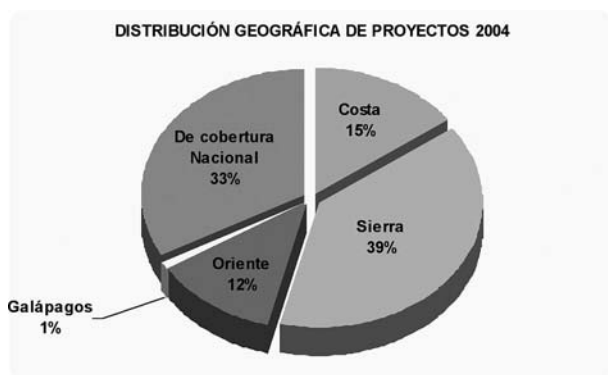
do la tendencia hacia el aumento de las inversiones. Por algunos años, los montos totales de la cooperación internacional han superado el gasto social en educación, salud y agricultura.

Cuadro No. 3



IV. ACTORES INTERACTUANTES

A lo largo de la participación de la cooperación externa en el Ecuador, se ha trabajado con los gobiernos centrales y locales, ONGs nacionales, organizaciones populares y de base, empresas privadas y universidades. Trabajan con grupos vulnerables como niños y niñas, adolescentes, afroecuatorianos e indígenas, con hombres y mujeres de escasos recursos económicos y poco acceso a servicios básicos de salud, educación, vivienda, etc. Buscan trabajar en un esquema de compromisos compartidos, tendentes a la sostenibilidad. Están conscientes de que el trabajo debe ser impulsado desde todos los actores de la localidad, nación y región.

Cuadro No. 4

V. ORGANIZACIÓN

Las ONGs internacionales están representados en Ecuador en una instancia denominada Foro de las ONGs Internacionales en Ecuador. Este foro es un espacio totalmente autónomo, autofinanciado con aportes anuales de sus miembros, pertenecientes a ONGs de la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, Suiza y Noruega; y tiene como objetivo coordinar esfuerzos, compartir información, intercambiar experiencias sobre la problemática de la cooperación al desarrollo, facilitar esfuerzos para situaciones de emergencias e impulsar debates con la sociedad civil y el Estado sobre la participación, la democracia y el desarrollo humano.

La solidaridad, equidad, participación, transparencia, eficacia, profesionalismo y creatividad son los principios que solventan esta entidad.

Objetivos que persigue:

- Promover la coordinación y comunicación para potenciar esfuerzos;
- Presentar una posición y representación común ante el Gobierno Ecuatoriano;
- Fomentar el debate y consenso sobre temas de interés económico y social que afectan a la sociedad civil ecuatoriana;

- Enriquecer la teoría del desarrollo con retroalimentaciones permanentes, con base en las experiencias de intervención.

Para ello es fundamental:

- Mantener una base de datos, a partir de una ficha común, con la descripción de las organizaciones y sus proyectos;
- Definir los temas estratégicos de intervención a nivel país bajo los criterios de congruencia y complementariedad, con los planes nacionales y locales;
- Conformar un banco de documentos con los materiales producidos en la gestión de las ONGs para contar con información actualizada que aporte y ayude a avanzar en los procesos de investigación;
- Fomentar debates en las universidades del país para socializar y profundizar las experiencias de desarrollo.

Esta representación busca trabajar de manera coordinada en el Ecuador y contribuir al desarrollo equitativo y democrático de la sociedad. En este sentido, desde su creación en febrero de 1999, el Foro ha establecido relaciones con el Estado, a través de varios ministerios, con la Unión Europea, y con el sistema de las Naciones Unidas. Ha brindado su apoyo en emergencias por desastres naturales (erupciones volcánicas, inundaciones) y otras coyunturas de índole social; en coordinación con los organismos pertinentes.

VI. ACCIONES DIRECCIONADAS AL ALCANCE DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO EN EL MARCO DE PLANEX 2020

Las ONGs internacionales inscritas en el Ecuador, conscientes del nuevo reto que plantean los objetivos del milenio, consideran urgente establecer una serie de acciones para responder a este desafío y adoptar nuevas estrategias para lograr un desarrollo integral.

Por parte de las ONGs el compromiso se orienta a:

- Contribuir a aumentar el desarrollo humano sostenible, en su lucha contra la pobreza a través de las siguientes actividades:

- Estructurar planes de trabajo alineados con la estrategia local y nacional de desarrollo.
- Coordinar labores a nivel gubernamental, local, con ONGs nacionales, comunidades, con el propósito de generar sinergias y complementariedades para alcanzar los objetivos trazados.
- Mantener los montos de cooperación necesarios para asegurar la continuidad de los programas y sentar bases sólidas para garantizar una efectiva sostenibilidad.

Por parte del gobierno del Ecuador creemos urgente:

- Formular la estrategia nacional como resultado de la coordinación institucional, la sociedad civil, gobiernos locales y cooperación internacional para consecución de los objetivos propuestos.
- Estructurar un marco amplio que permite consensuar las intervenciones de la cooperación internacional dentro de esta estrategia nacional. Es prioritario contar con un mapa geopolítico donde se establezcan líneas de acción específicas con cada cooperante y mecanismos de coordinación y monitoreo. Esto permitirá coordinar de manera eficaz el manejo de los recursos y evitará la duplicación de esfuerzos de las ONGs internacionales y en general de la cooperación externa.
- Contar con una agenda referencial que oriente el establecimiento de un acuerdo económico y social nacional, que promueva la inversión pública y privada, el empleo, la equidad y la redistribución del ingreso. Esta agenda deberá ser construida con el aporte de los actores sociales y representantes gubernamentales y seccionales.
- Fortalecer el proceso de descentralización y adjudicar a los municipios la puesta en marcha de políticas públicas sobre todo en nutrición, educación, salud y ambiente y facultarlos a recibir recursos de cooperación internacional. El país debe impulsar que las políticas de la cooperación internacional se orienten al cumplimiento de los derechos y responsabilidades, de manera que los gobiernos locales puedan enfrentar de mejor forma los retos del desarrollo local bajo formas de trabajo asociativa y mancomunada.
- Realizar un pacto fiscal para priorizar las inversiones focalizadas a promover de manera equitativa e incluyente:

- Programas de nutrición en especial materno infantil, de niños y niñas, con proyección a eliminar la desnutrición en el menor tiempo posible;
 - Programas de salud pública coordinados por sectores, garantizando atención y medicación gratuita para la infancia, niñez y adolescencia.
 - Programas de educación y suministro de material educativo gratuito que permitan la culminación del ciclo completo de enseñanza básica de calidad en todo el país.
 - Programas de abastecimiento de servicios básicos: agua, energía eléctrica, saneamiento ambiental y asentamientos dignos.
- Incentivar nuevos mecanismos de cooperación entre otros actores como son las empresas ecuatorianas comunitarias y las empresas de comercialización de los países donantes. Estas asociaciones creativas proyectan otras perspectivas de cooperación y enlazan el apoyo a la producción nacional.
 - Dotar al INECI, como organismo líder articulador de la cooperación internacional, de los recursos necesarios para que ejerza mayor autonomía en la gestión e informe adecuada, amplia y oportunamente sobre los espacios y rubros que oferta la cooperación internacional a efectos de que las instancias interesadas de la sociedad civil, gobiernos locales, puedan presentar los proyectos y acceder al financiamiento de manera abierta y oportuna.
 - Brindar las facilidades a las ONG internacionales involucradas en la cooperación internacional para que puedan avanzar en la atención a las necesidades del país invirtiendo tiempo, energías y recursos en temas del desarrollo y no en aspectos protocolarios que retrasan su gestión. Esto debe reflejarse en las cláusulas del convenio de cooperación en razón de un justo tratamiento al trabajo desarrollado en beneficio del país.

VII. COMENTARIO FINAL

El propósito de los objetivos de desarrollo del milenio es la reducción de la pobreza, y la promoción de la justicia social. Por ende, todos los esfuerzos deben estar direccionados a una transformación estructural de las condiciones de vida del segmento poblacional de menos recursos. En este sentido también la naturaleza misma

de la cooperación deberá ser replanteada ya no únicamente hacia la ayuda a los llamados sectores pobres, sino de manera inclusiva, hacia el cumplimiento de los derechos, la plena participación de todos los actores en correlación de políticas y acciones locales e internacionales.

Cooperación al desarrollo en Ecuador

Boris Cornejo
Fundación Esquel

INTRODUCCIÓN

Dentro del proceso de elaboración del Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020 que conduce el Ministerio de Relaciones Exteriores se ha previsto la realización del Seminario “La cooperación Internacional para Ecuador” del cual se esperan importantes contribuciones en torno a diversos aspectos de la cooperación internacional referidos tanto a tendencias, evaluaciones de los comportamientos de las distintas formas de cooperación, balances de resultados, propuestas de mejoramiento, entre otros.

En lo que sigue se presentan un conjunto de apreciaciones, ideas y propuestas basadas en la experiencia personal del autor y de su participación directa como experto principal en un estudio que, por encargo de la Cooperación Belga, se hizo a inicios del año pasado para fortalecer el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional, INECI.

Este documento está dividido en tres secciones. Una primera que formula algunos juicios valorativos sobre la importancia y la forma como funciona la cooperación internacional en el Ecuador. Dado que este tema será tratado por otros expertos, no se hará un análisis exhaustivo del mismo; sin embargo, se considera necesario ubicar el escenario que permita identificar más adelante los problemas y las soluciones. Una segunda sección que resume los principales problemas en la gestión de la cooperación internacional, y finalmente, en la tercera sección, se plantean las propuestas, que es el encargo específico que se ha hecho al autor. Vale aclarar que el énfasis se ha puesto en la denominada cooperación no reembolsable.

I. Una visión de conjunto sobre la Cooperación al Desarrollo en el Ecuador

Uno de los instrumentos más valiosos con los que ha contado el país para avanzar en su proceso de desarrollo ha sido, sin duda, la cooperación internacional. Una visión retrospectiva de los esfuerzos hechos por el país en los últimos cincuenta años para organizar el Estado, favorecer el desarrollo de sus instituciones y normas, apoyar el desarrollo regional, productivo y social, promover la aplicación de los derechos humanos, crear capital social, atender catástrofes naturales, transferir tecnología y capacitar a sus recursos humanos, muestra con claridad el rol jugado por la cooperación internacional.

Más recientemente, y en función de las nuevas demandas que ha traído consigo la globalización y creciente internacionalización del Ecuador, el rol jugado por la cooperación en el diseño e implementación de las reformas estructurales, en la modernización del Estado y en el mejoramiento de la competitividad ha sido fundamental. Es importante, además, señalar que el rápido, aunque desordenado, crecimiento de la denominada sociedad civil en el Ecuador ha tenido en la cooperación su aliado más importante.

En términos de recursos transferidos, los montos son considerables y han venido creciendo en el tiempo, se ha pasado de recibir alrededor de 60 millones de US \$ hacia fines de la década de los noventa a montos que llegaron a 230 millones de US en el 2002 y que se estiman en 180 millones en el 2004. Debe anotarse, sin embargo, que la participación porcentual del Ecuador en los volúmenes de la ayuda al desarrollo (AOD) que viene a América del Sur es decreciente.

Señalemos que la cooperación bilateral, es decir aquella que proviene de gobiernos es de lejos la más elevada (100 Millones de US \$), seguida de lejos por la que proporcionan las ONG's internacionales (40 M) y los organismo multilaterales (cerca de 40 M). La cooperación de fundaciones y ONG's internacionales viene reduciéndose. Una anotación importante que debe hacerse es, por un lado, el peso cada vez mayor que en los últimos años ha venido ganando la cooperación del gobierno de los USA, concentrada sobre todo en apoyar el desarrollo fronterizo, la lucha contra el narcotráfico y la creciente ayuda de la cooperación española y, por otro, la caída de algunas cooperaciones importantes como es el caso de la de Holanda. Alemania, Italia.

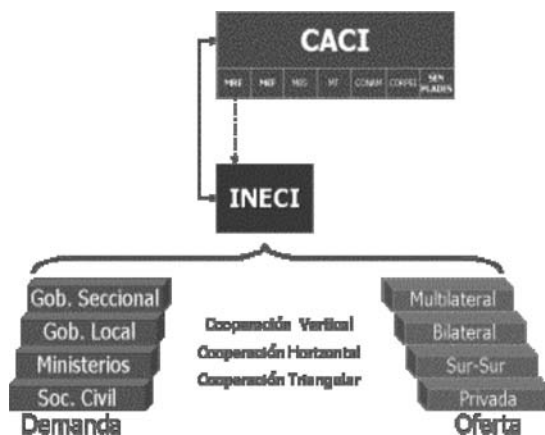
Reconociendo estos importantes aportes, debe señalarse al mismo tiempo las agudas críticas de que ha sido objeto la cooperación al desarrollo no solo en el Ecuador sino en la mayoría de países de América Latina, en el sentido de su limitada contribución a resolver los problemas de la pobreza, el crecimiento económico, la exclusión, la corrupción, el deterioro ambiental, etc. Problemas que, en muchos casos, antes de irse arreglando se han agudizado. La pregunta que en ese marco debe hacerse es ¿porqué esa evaluación sobre esos pobres resultados, luego de más de 50 años de intervención generosa? . ¿Cuáles han sido los factores internos, externos, políticos, institucionales, de gestión que han impedido lograrlo?. Señalemos de manera puntual algunas hipótesis:

II. Principales problemas en la gestión de la cooperación internacional

Desde inicios de la década de 1970, en 1973, el país ha tratado de organizar un sistema nacional de cooperación, con relativo éxito, pues la inestabilidad política ecuatoriana generó factores de incertidumbre y sucesivos cambios que han determinado que “ el sistema “ no haya podido ser debidamente estructurado y haya migrado, con distintos nombres desde la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, al Consejo Nacional de Desarrollo, al Ministerio de Economía y Finanzas, al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Durante estos más de 30 años no hemos tenido la capacidad de organizar un sistema nacional de cooperación al desarrollo que sea sostenido en el tiempo, que sea un instrumento eficaz y eficiente en la colocación de los recursos que han venido al país para apoyar la atención de las prioridades nacionales ancladas en sus objetivos y metas de desarrollo de mediano y largo plazo. La inestabilidad, los sucesivos cambios de orientación o simplemente la ausencia de orientación por parte de los gobiernos nacionales y locales han determinado que no se den señales claras de qué es lo que se quiere atender primero y para qué es que se requiere la cooperación internacional. Obviamente, en un escenario de esas características, los impactos se licúan rápidamente no obstante puedan estar llegando cada vez mayores montos de cooperación.

Actualmente se tiene el Consejo Nacional de Cooperación Internacional que se estructura y funciona de la siguiente manera. Este esquema se ha tomado de un estudio que el autor hizo para la cooperación belga a inicio del año pasado.



“ En el Sistema intervienen tres grupos de actores: a) **Gestores:** compuesto por el Consejo Nacional de Cooperación Internacional – CACI, Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional – INECI, Ministerio de Finanzas y Crédito Público – MEF, Ministerio de Relaciones Exteriores – MRREE, Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, y otras carteras de Estado; b) **Cooperantes:** compuesto por donantes multilaterales, bilaterales, cooperantes Sur-Sur, y Organizaciones No Gubernamentales Internacionales – ONGs Int.; d) **Beneficiarios/Ejecutores:** compuesto por gobiernos locales y seccionales, ONGs locales y organizaciones de base del país.” Y más adelante se señala que “ El Sistema debería funcionar a partir de unas Políticas Nacionales de Cooperación definidas por el CACI y ejecutadas por el INECI. A su vez, el INECI debería ser el responsable por coordinar, administrar y supervisar que la relación entre oferta y demanda reflejen las prioridades nacionales.”

Sin duda haber llegado a esta propuesta ha sido importante y reconozcamos que los avances logrados son notables. Sin embargo todavía quedan algunos problemas por resolver. Veamos como es que efectivamente funciona este “sistema” y cuáles han sido sus principales deficiencias:

- La inexistencia en los últimos años de un Plan Nacional de Desarrollo - la última Agenda para el Desarrollo se elaboró en 1996- que señale rumbos y aspiraciones para el país, que identifique de manera consensuada cuales son las metas de desarrollo económico y social, que proponga prioridades en materia de desarrollo regional, sectorial, ambiental, ha sido sin lugar a dudas, en mi opinión, un serio limitante para que las autoridades correspondientes del sistema, tanto del grupo gestor o cooperante puedan emitir y recibir señales claras sobre cual es el rumbo que conjuntamente hay que seguir. Pues la cooperación para ser efectiva requiere de definiciones más o menos precisas de que es lo que se requiere. El señalamiento de áreas, actores, regiones, responsables, plazos son fundamentales para cualquier trabajo que debe ser compartido entre demandantes y oferentes de la cooperación.
- El sistema adolece de problemas de planificación, promoción y coordinación. Es fácil observar la asignación de similares responsabilidades a diferentes miembros del sistema lo que genera rivalidades y confusiones innecesarias que terminan, en muchos casos, paralizando iniciativas o al menos haciendo más lento y engorroso el desarrollo de las tareas asignadas. En ausencia de definiciones y liderazgos claros, se multiplica la presencia de actores públicos y privados que operan por dentro y por fuera del sistema, conforme más convenga a sus intereses.
- Uno de los resultados previsible de esa forma particular de funcionamiento ha sido la desvinculación entre la demanda nacional priorizada y la oferta internacional. Es fácil deducir que si no existen planteamientos concretos con enfoques de desarrollo y visiones de largo plazo, la cooperación se dirigirá hacia tareas que en su opinión son importantes, tienen mayor viabilidad o atienden iniciativas que vienen acompañadas por una mejor capacidades de negociación y gestión.

- Dentro de estas falencias sistémicas debe señalarse la ausencia de un mecanismo permanente y actualizado de rendición de cuentas sobre el uso de los recursos y los resultados obtenidos.
- No obstante, los esfuerzos por convertirse en una organización moderna y eficiente, el Instituto Ecuatoriano para la Cooperación Internacional, INECI, quien debiera ser la institución nacional que lidere el “ sistema” adolece de algunos problemas; por ejemplo, la duplicación de responsabilidades le genera tensiones frente a otros organismos del Estado, la ausencia de referentes del Plan de desarrollo le impiden estructurar una demanda nacional de cooperación, la cual como se dijo es dispersa y descordinada, la falta de apoyo político al más alto nivel le impide sostener un liderazgo sobre otras instituciones que también recurren a la cooperación.
- El INECI, en cuanto entidad adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, depende de sus directivos y de su presupuesto, teóricamente tiene autonomía de gestión pero en la realidad no funciona de esa manera. Por ejemplo sus recursos dependen de cuan bien le haya ido al Ministerio en sus negociaciones con Economía y Finanzas, lo que de alguna manera refleja su fragilidad institucional. Pero al mismo tiempo debe reconocerse el importante apoyo político que podría tener de las altas autoridades de la Cancillería tanto frente a otros organismos del Estado como frente a la cooperación internacional.
- Un hecho que llama poderosamente la atención, sin embargo de no ser novedad en el Ecuador, es la rápida rotación de directores que ha tenido el INECI. Desde su creación en el 2000 han pasado al menos 5 directores titulares y otro tanto de encargados, lo que en promedio refleja estadías frente al cargo de menos de 8 meses. La cooperación al desarrollo si alguna condición debe cumplir para ser efectiva y generar los impactos deseados es tener claridad en el rumbo y perseverancia en la acción. Obviamente que esta característica particular del liderazgo de las instituciones públicas ecuatorianas, que no es atributo exclusivo del INECI, genera impactos negativos sobre el desempeño de la propia institución y sobre los objetivos de desarrollo que debe contribuir a cumplir.

- En varios estudios que se han hecho sobre el desarrollo institucional del INECI se observan algunas deficiencias en los procedimientos administrativos, operacionales y técnicos, especialmente en cuanto a la gestión de planificación, coordinación y evaluación de los proyectos.
- Hasta hace poco el INECI carecía de mecanismos de promoción, información y comunicación de su gestión frente a los distintos actores del sistema y frente a la población. El esfuerzo hecho para contar con una página web de fácil acceso y con información relevante es digno de felicitación.

III. Propuestas para mejorar la cooperación al desarrollo en Ecuador

A continuación se presentan un conjunto de sugerencias para mejorar y fortalecer la cooperación al desarrollo en Ecuador. Quizá algunas de las iniciativas no son novedosas, es probable que varias hayan sido planteadas antes, en otros contextos o en el marco de diversas asesorías tendientes a fortalecer la cooperación. Lo que resulta una oportunidad única es el hecho de que esta importante temática esté siendo abordada en el marco de la definición de un Plan Nacional de Política Exterior para el Ecuador y con un enfoque de largo plazo.

Es claro que si se acepta la definición propuesta de considerar a la cooperación internacional como un instrumento al servicio del desarrollo y no tan solo como la simple transferencia de recursos para apoyar unos proyectos de interés de alguna organización pública o privada no lucrativa, dicha cooperación debe ser un capítulo fundamental del PLANEX, debe ser funcional a las definiciones, propósitos, características y metas que se trace la política exterior del Ecuador al 2020.

Asimismo, no debe escapar al criterio de quienes están elaborando el PLANEX, la constatación de que desde el punto de vista de quienes ofrecen la cooperación internacional, ésta es parte importante, y en algunos casos muy importante, de su política exterior. De modo que la formulación de la política debe ser un ejercicio de negociación que permita equilibrar intereses de las partes, las cuales muchas veces involucran intereses económicos, sociales, políticos, culturales, entre otros.

Las sugerencias que se hacen para mejorar la cooperación, se presentan siguiendo la lógica de que habiendo problemas que resolver es necesario presentar propuestas que los resuelvan o al menos que los hagan más manejables. Pero dado que pueden existir oportunidades que deben aprovecharse también se proponen iniciativas que permitan concretarlas.

III.1 Propuestas para fortalecer el Sistema Nacional de Cooperación

- Si bien el camino recorrido en el esfuerzo de contar con un Sistema Nacional de Cooperación no es desdeñable, hacen falta algunos ajustes que en primer lugar lo definan como un instrumento al servicio del desarrollo nacional. Conceptualmente, esto es importante porque de esa manera obliga al país a definir su Plan o Agenda de desarrollo. Y dentro de ese esfuerzo saludo la iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores de hacer su ejercicio frente a la política exterior. Pero siguiendo la brillantez de la iniciativa y tomándola como ejemplo, debemos forzarnos a replicarla para construir, también de manera consensuada, la política de desarrollo para todo el país. Una política exterior y dentro de ella una política de cooperación internacional, tendrán mucha más legitimidad y trascendencia si se inscriben dentro del marco más amplio de las definiciones de a donde queremos llevar al Ecuador en el 2020.

El sistema de cooperación será más eficaz, responderá mejor a las demandas y prioridades nacionales, evitará la dispersión de recursos y las inversiones inútiles y desalentará la politización o el uso político de ella, si se tienen definiciones claras sobre el proyecto de país, la política exterior que le sirve y dentro de ella la política de cooperación.

- Reconozcamos, sin embargo, que dada la creciente internacionalización del país, la globalización como fenómeno inescrutable y las tendencias a los enfoques mundiales, regionales, sectoriales o temáticos por parte de los oferentes de cooperación, debemos incorporar en nuestros planes nacionales los compromisos que se deriven de ellos. Pero no como un ejercicio automático o dirigido desde afuera, sino más bien como un esfuerzo por apuntalar las metas nacionales según nuestras prioridades y oportunidades.

Tomemos como ejemplo el caso de las metas del Milenio, aceptadas por el país en el marco de las Naciones Unidas. Si bien es un compromiso de toda la comunidad internacional y se refiere a la atención de Derechos Humanos básicos de miles de millones de personas; esas necesidades tienen características específicas en el Ecuador, deben ser focalizadas en segmentos específicos de población, que residen en ciertas áreas geográficas, implementadas por organizaciones debidamente preparadas y sujetas a algún sistema de rendición de cuentas que informe no solo sobre el avance de las metas a nivel mundial, sino que refiera de manera puntual sobre que tan bien o mal lo estamos haciendo en el Ecuador. Similar reflexión se puede hacer sobre otros compromisos o iniciativas que son supranacionales en sus definiciones, pero muy nacionales en su ejecución, monitoreo y evaluación, tómense como ejemplo los esfuerzos por proteger el medio ambiente, luchar contra el tráfico de personas o combatir el narco terrorismo.

- El sistema fortalecido debe no solo atraer mayores recursos, en virtud de sus cualidades de eficiencia y transparencia, sino que debe asegurar a los cooperantes y a las poblaciones beneficiarias que se ha optimizado su utilización. En la cooperación internacional debe quedar por fuera aquel viejo adagio de que “a caballo regalado no se le mira el diente”. Cada centavo invertido, cada asistencia técnica recibida, cada transferencia de equipos o bienes físicos deben ser cuidadosamente utilizados, pues en caso contrario los costos que en algunos casos demanda su puesta en operación o los arreglos institucionales o administrativos que deben hacerse terminan generando nuevos costos y más burocracia difícil de dismantelar luego de concluido el proyecto.
- El fortalecimiento del Sistema pasa por algunas operaciones que no son complejas necesariamente; en algunos casos requieren de la siempre anhelada decisión política y en otros de arreglos administrativos. Manteniendo la estructura actual, el INECI debe ser fortalecido para que efectivamente pueda ser el líder y eje articulador del Sistema; ello supone dotarle de mayor autonomía de gestión, lo cual requiere de una revisión del modus operandi que tiene actualmente con el Ministerio de Relaciones Exteriores, dotarle de los recursos financieros suficientes para

que pueda contar con los recursos humanos del más alto nivel y la infraestructura tecnológica adecuada para hacer una gerencia eficiente con indicadores del siglo XXI, transparente y proactivo en su gestión y dotado de un mecanismo de rendición de cuentas

- En el proceso de desarrollo del Ecuador las organizaciones de la sociedad civil se han convertido en actores muy importantes, no solo por traer al debate del desarrollo propuestas muy interesantes que han enriquecido la agenda nacional, sino también por asumir determinadas tareas que ni el Estado ni la empresa privada las están asumiendo de manera suficiente. Son innumerables los proyectos y programas que esas organizaciones llevan a cabo en áreas de educación, salud, protección ambiental, promoción y defensa de los derechos humanos, entre otras, con modalidades de intervención propias y en lugares o sectores donde su intervención es más eficiente que la del Estado. Muchas de esas iniciativas se hacen gracias al apoyo de la cooperación internacional. Propongo, en consecuencia, incorporar en el CACI a una representación de la sociedad civil organizada, como estuvo previsto inicialmente y que en algún momento se decidió excluirla.
- El fortalecimiento del Sistema pasa por una revisión y actualización de las normas y asignación de responsabilidades para sus miembros. Detectadas las duplicaciones hay que corregirlas, parece fácil, no lo es, pero si hay decisión política sin duda será más fácil.
- El Sistema, y dentro del INECI, debe diseñar un mecanismo que le permita juntar de manera coordinada la oferta con la demanda. Ya se han tenido importantes experiencias en las llamadas mesas de concertación o rondas de donantes. Lo que hace falta es perfeccionarlas, promoverlas, lograr que sean más transparentes, que permitan articular los intereses de ambas partes, ordenar y racionalizar la demanda nacional en función del Plan antes citado y abriéndolo a la participación de la sociedad civil.
- Finalmente, en esta sección, se recomienda un papel muy activo del servicio exterior, sus funcionarios deben ser las antenas que detectan las oportunidades o que advierten de los problemas y hacen esfuerzos por resolverlos ex ante. El INECI debe tener línea

directa de comunicación con esos funcionarios, pero para ello se requiere de sistemas de trabajo que permitan ese intercambio, felizmente la tecnología puede ayudar mucho a cumplir ese cometido.

III. 2. Propuestas para elaborar un Plan Nacional de Cooperación para el Desarrollo

- A partir del ejemplo y de las definiciones del PLANEX, se sugiere iniciar un trabajo de elaboración de un Plan Nacional de Cooperación para el Desarrollo, el cual debiera ser el marco de referencia del correspondiente a la cooperación para el desarrollo. El CACI fortalecido, es la organización que por mandato de las normas vigentes debe asumir esta tarea. Allí están SENPLADES y Relaciones Exteriores entidades que conocen bien estas materias. El liderazgo debería asumirlo el INECI con el respaldo de SENPLADES y las organizaciones de la sociedad civil, contando obviamente con la asistencia de la cooperación internacional.
- El plan debiera proponer una visión de largo plazo para la cooperación definiéndola como una política de Estado de manera que se constituya en el referente de los distintos gobiernos y administraciones de las instituciones que conforman el CACI y dentro de ellas el INECI. Para que tenga esta legitimidad debe ser elaborado de manera consensuada, siguiendo las metodologías utilizadas en la elaboración del PLANEX, e incorporando las diferentes visiones de múltiples actores tanto públicos como privados y de la cooperación.
- Este plan, como cualquiera, debe contener claras definiciones sobre prioridades sectoriales, regionales, institucionales, identificando algunos proyectos y programas trascendentales que posibiliten concretar los esfuerzos de alineamiento y armonización de la cooperación.
- Características deseables del plan deben ser las de asegurar que se dé continuidad a los procesos de desarrollo emprendidos para evitar interrupciones que son frustrantes para los actores, dispendiosas en el uso de los recursos y casi nulas en la generación de impactos.

- El plan debería, además ser proactivo y flexible para ajustarse a las nuevas demandas del país y posibilidades de la cooperación

III.3. Fortalecimiento institucional del INECI:

- Esta es la pieza clave de la propuesta del fortalecimiento del Sistema, sin el liderazgo del INECI y sin dotarlo de los recursos y capacidades para que se convierta en una institución moderna y eficiente muy poco será lo que pueda avanzarse, de ahí que se recomienda que a partir de un diagnóstico institucional sobre procedimientos, capacidad de gestión y dotación de recursos de todo tipo se defina un plan estratégico para el INECI, a partir del cual se elaboren los planes operativos anuales.
- La dirección del INECI debería estar a cargo de un profesional especializado en el tema, un gerente moderno para una de las empresas más importantes del país, que a partir de los mandatos del Plan y con el apoyo del CACI pueda cumplir con las metas, rendir cuentas sobre la gestión, evaluar resultados, dar seguimiento a los proyectos. En definitiva se propone tener una entidad de alta capacidad técnica, con funcionarios capaces, altamente motivados, bien remunerados y con estabilidad en sus cargos. Para lo cual deberían asignársele los recursos correspondientes en el presupuesto del Estado y apoyado por la Cooperación.
- Sus tareas fundamentales, que por otro lado, están ya definidas, debieran ser la planificación, la coordinación, la consecución-negociación de recursos, la promoción, la rendición de cuentas, para lo que debiera contar con un sistema de planificación, evaluación y monitoreo de proyectos.
- Avanzar en los sistema de información y comunicación, llegar a audiencias que no tienen acceso al internet, organizar seminarios o eventos de difusión, permitirían que no solo se divulguen las oportunidades que se ofrecen desde las diversas fuentes de cooperación, sino que al informar sobre el quehacer del Instituto se estaría generando una mayor base de apoyo social que permitiría legitimar su rol y fortalecer su liderazgo.

III.4. La oferta: alineación y armonización

- En el marco del fortalecimiento sugerido, una tarea fundamental es la de estar bien informados sobre las nuevas tendencias, las políticas, los mecanismos operativos, los intereses de la cooperación, los recursos disponibles, etc. Ninguna negociación será suficientemente buena si es que no tiene como punto de partida el cabal conocimiento de las oportunidades y de las condiciones en las que se ofrece. De ahí que para hacer de la cooperación un eficiente instrumento de desarrollo deba tenerse un mecanismo de monitoreo e investigación, en el cual el papel que puedan jugar los funcionarios del servicio exterior es fundamental.
- Las relaciones con la cooperación tradicionalmente han sido buenas; sin embargo, dada la magnitud de los desafíos, las crecientes necesidades, la menor disponibilidad relativa de recursos para el país, la presencia de agendas internacionales, debe buscarse una nueva relación de cooperación que supere la visión vertical de donantes-receptores para pasar a una de socios para el desarrollo dentro de la cual se privilegien los enfoques genuinos de desarrollo, con enfoques de largo plazo, trabajando por reformas estructurales que promuevan cambios significativos en las condiciones que privilegian el atraso y la inequidad. Por eso es que es fundamental alinear la cooperación en función de las demandas nacionales previstas en el Plan vis a vis los intereses de los cooperantes.
- Para poder alcanzar estos propósitos se hace necesario llevar a cabo mesas de donantes o reuniones de concertación en las que en función de las demandas y de las capacidades e intereses de la cooperación se puedan definir esas propuestas programáticas con enfoque de desarrollo.
- Todo el trabajo mancomunado que se hace con la cooperación debe conocerse, deben darse los créditos respectivos, mostrarse los resultados, y, como se ha insistido tantas veces, rendir cuentas, lo que al parecer es la clave de la transparencia y de la democratización de la información.

III.5. La demanda: transparencia, eficiencia, competencia

- Finalmente, es importante organizar la demanda, saber qué se quiere es fundamental; para ello se propone perfeccionar el Banco de Proyectos para la cooperación el cual debiera estar constituido por iniciativas que provengan tanto de las instituciones públicas, municipios, corporaciones regionales, organizaciones de la sociedad civil que cumplan con los requisitos establecidos y se enmarquen en los planes nacionales y de la cooperación.
- El INECI debe difundir ampliamente sobre las oportunidades que ofrece la cooperación y señalar claramente las condiciones que se exigen para cada una de las convocatorias. Luego la selección de las propuestas debe ser en hecha de manera transparente, siguiendo normas establecidas y por un panel de expertos que califiquen las mismas. Será la competencia en función de la calidad de las propuestas lo que defina las que deban apoyarse.
- Cada una de las propuestas aprobadas debe ser parte integrante del Sistema de Planificación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos el cual contribuirá a asegurar que los mismos se implementan de acuerdo a lo planificado, se revisa periódicamente su avance, se hacen los ajustes correspondientes y finalmente se rinde cuentas de lo alcanzado y de la forma como se han utilizado los recursos.

Índice

Presentación

<i>Emb. Francisco Carrión Mena</i>	3
--	---

¿Qué es el PLANEX 2020?

<i>Javier Ponce Leiva</i>	5
---------------------------------	---

Introducción

<i>Javier Ponce Leiva</i>	11
---------------------------------	----

Tendencias actuales

La cooperación al desarrollo

<i>Lucía Durán</i>	31
--------------------------	----

<i>María Fernanda Espinosa</i>	51
--------------------------------------	----

Balance de la Cooperación

Cooperación internacional al Ecuador 1995-2005

<i>Pablo Suárez</i>	57
---------------------------	----

Evolución del impacto de la cooperación internacional

El sector del medio ambiente

<i>Elizabeth Bravo</i>	73
------------------------------	----

El sector de la gobernabilidad

<i>Grace Jaramillo</i>	91
------------------------------	----

Ecuador y los objetivos del Milenio

Ecuador y los objetivos del Milenio

<i>Jorge Orbe</i>	101
-------------------------	-----

<i>Jaime Carrera</i>	127
----------------------------	-----

La cooperación multilateral

PNUD	129
------------	-----

Banco Mundial	149
---------------------	-----

Unión Europea	169
---------------------	-----

BID	185
-----------	-----

CAF	219
-----------	-----

Los nuevos actores de la cooperación

Las autoridades locales

Diego Carrión 253

Las organizaciones de la sociedad civil

Gardenia Chávez 269

Posición de las ONGS internacionales en Ecuador 283

Propuestas para mejorar la cooperación

Cooperación al desarrollo en Ecuador

Boris Cornejo 293

En este libro se abordan las diferentes facetas de la situación actual y perspectivas de la cooperación internacional al Ecuador. Lucía Durán, de la Fundación Esquel, se adentra en las tendencias actuales en lo concerniente a la cooperación al desarrollo, y su presentación es comentada por María Fernanda Espinosa de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. Por su lado, el consultor Pablo Suárez hace un balance de la cooperación internacional al Ecuador entre 1995 y 2005. La evolución del impacto de la cooperación internacional se ejemplifica en dos sectores de relieve: el ambiente y la gobernabilidad. Acción Ecológica es representada por Elizabeth Bravo; en tanto que Grace Jaramillo, de la Universidad Andina Simón Bolívar, analiza esta evolución en cuanto al sector de la gobernabilidad.

Por otro lado, Jorge Orbe de la Secretaría de los Objetivos del Milenio hace inventario de la situación del Ecuador en relación al cumplimiento de estos objetivos y Jaime Carrera, del Observatorio de Política Fiscal, aporta con un comentario a esta exposición.

La cooperación multilateral es examinada en las contribuciones de los representantes del PNUD, Banco Mundial, Unión Europea, Banco Interamericano de Desarrollo y de la Corporación Andina de Fomento. Diego Carrión del Municipio de Quito y Gardenia Chávez de la Universidad Andina Simón Bolívar abarcan los nuevos actores de la cooperación en lo que se refiere a las autoridades locales y las organizaciones de la sociedad civil, respectivamente. Estas ponencias son complementadas por la posición de las ONGS internacionales en Ecuador.

Se concluye con propuestas para mejorar la cooperación al desarrollo en Ecuador, formuladas por Borís Cornejo de la Fundación Esquel.

Planex



www.camaleon.com