

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.963/Add.1
31 de diciembre de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

POLITICAS SOCIALES EN TIEMPOS DE CRISIS

VOLUMEN II

BASES PARA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOCIAL
INTEGRADO PARA EL ECUADOR

Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL, dentro del marco del Proyecto UNESCO/CEPAL/UNICEF/PNUD ECU/89/014 "Apoyo a la Planificación del Desarrollo Social". No fue sometido a revisión editorial.

91-6-871

INDICE

I.	INTRODUCCIÓN	1
1.	Alcance del desarrollo social integrado para Ecuador	1
2.	Componentes del documento sobre bases para una Estrategia de Desarrollo Social Integrado.....	3
3.	Lo económico y lo social: bases nacionales para un enfoque integrado.....	4
4.	Estrategia, democracia y estilo de desarrollo.....	6
II.	INVIRTIENDO LA ECUACIÓN: PENSANDO LO COYUNTURAL DESDE LO ESTRATEGICO Y LO ECONÓMICO DESDE LO SOCIAL	8
1.	Incompatibilidad entre el ajuste liberalizador y la estrategia de desarrollo social integrado.....	8
2.	La dualización de la economía y la heterogeneidad productiva como condicionamientos estructurales de los problemas sociales críticos en el Ecuador	9
3.	Escenarios de regulación de la economía para el decenio 1990-2000.....	12
4.	Líneas de articulación entre lo económico y lo social en una estrategia de desarrollo social integrado para el Ecuador	20
III.	LA DIMENSIÓN DE LO INTEGRADO	26
1.	Políticas sociales en Ecuador: un suscito diagnóstico crítico	26
2.	Premisas conceptuales-operativas en relación a lo integrado	28
3.	Desarrollo social y desarrollo productivo en los sectores de bajos ingresos: criterios de articulación	30
4.	Bases de política social sectorial en el marco del desarrollo social integrado	40
5.	La dimensión espacial, cultural y ecológica del desarrollo	51
IV.	LA VIABILIDAD POLÍTICA DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOCIAL INTEGRADO: HACIA UN ORDEN DINÁMICO DE PROCESAMIENTO DE CONFLICTOS Y DEMANDAS	65
1.	Problemas estructurales de viabilidad para el pago de la Deuda Social	65
2.	Procesamiento de demandas y conflictos en Ecuador: límites y desafíos	67

3.	Viabilidad política de la EDSI: Orientaciones respecto del Estado y del sistema político ecuatorianos para incorporar actores y demandas sociales populares en procesos decisorios y en la elaboración de políticas	70
4.	A modo de síntesis: dos escenarios contrapuestos en el procesamiento de demandas y conflictos	82
Notas		87
ANEXO I:	INDICADORES ECONOMICOS Y SOCIALES	105
ANEXO II:	ACTORES Y DEMANDAS SOCIALES ESTRATEGICAS EN ECUADOR: UNA APROXIMACION GENERAL	139

I. INTRODUCCION */

1. Alcance del desarrollo social integrado para Ecuador

Existe actualmente en América Latina un nutrido debate en torno a criterios para "relanzar" el desarrollo social en condiciones de crisis económica, racionalización del gasto público, democracias emergentes y deterioro de las condiciones de vida en amplios sectores de la población. Dicho debate tiene implicaciones profundas y se abre hacia múltiples flancos de consideración, que pueden resumirse del siguiente modo:

- limitaciones y condiciones que la política económica le impone a la política social;

- pertinencia de distintos criterios de focalización, relacionados con la racionalización del gasto público social, pero también con una jerarquización de beneficiarios en función de necesidades básicas insatisfechas;

- capacidad estratégica de los programas de compensación o emergencia social, sea para constituir formas establecidas de apoyo social, sea para mostrar alternativas en materia de financiamiento y desburocratización para las políticas sociales;
- eficacia y viabilidad de las mentadas políticas de superación de la pobreza, y el umbral mínimo requerido por tales políticas en relación a cuánto redistribuir y hacia dónde;

- papel dinámico que las políticas sociales puedan desempeñar en las estrategias de desarrollo, sobre todo en relación a la formación de recursos humanos, el aumento de productividad laboral, y niveles más sólidos de organización social; y

- marco institucional más operativo y democrático para diseñar y ejecutar nuevos planes y programas en los que priven criterios de agilidad operacional, eficacia redistributiva y participación social.

Al interior de dichos debates existen ricos aportes tanto en el campo de la crítica como en el de las propuestas. Cientistas sociales latinoamericanos y expertos de organismos internacionales y nacionales han generado una vasta literatura, de la que puede recogerse un copioso arsenal de recomendaciones en materia de políticas anti-pobreza, políticas de desarrollo de recursos humanos, políticas de satisfacción de necesidades básicas y políticas para el pago de la llamada deuda social. Se hace referencia a la protección de los pobres durante el ajuste y a la humanización de dicho ajuste. Se enfatizan, también, limitaciones tradicionales de las políticas sociales, tales como el acceso segmentado a muchos servicios sociales; el escaso efecto redistributivo

*/ En la preparación de este documento se contó con la colaboración de los expertos señores Martín Hopenhayn y Diego Borja.

de políticas de cobertura universal e incluso la regresividad distributiva en algunas de ellas; y la atrofia institucional por expansión vegetativa y atomizada del sector público social.

En torno a estos tópicos se ha registrado un arduo debate entre partidarios de la universalidad y partidarios de la focalización de las políticas sociales y del gasto público social. Dicho debate puede ser engañoso, pues hay mayor consenso del que parece respecto del necesario complemento entre la universalidad de algunos servicios básicos y la selectividad en programas de alivio a la pobreza. La disyuntiva puede resolverse en un análisis de situaciones concretas, según el aporte que los criterios de universalidad y de focalización pueden hacer a objetivos incuestionables de la política social, a saber: generar efectos dinámicos de inversión en el campo social, racionalizar el gasto para optimizar su impacto en la satisfacción de necesidades más apremiantes, y desarrollar los recursos humanos en los sectores de baja productividad. 1/

Sin embargo, tras esta controversia se oculta otra más difícil de conciliar y que se explicita cada vez menos. No se refiere tanto a la modalidad o cobertura de las políticas sociales, cuanto al lugar que debiera ocupar el desarrollo social en la opción nacional por el estilo de desarrollo. De lo que se trata, en esta disyuntiva, es de decidir en qué medida los objetivos de equidad social, definidos simultáneamente como redistribución más equitativa del acceso a los recursos productivos, y como canalización de bienes y servicios hacia la satisfacción de las necesidades básicas de los sectores más carenciados, deberán incidir en las decisiones de regulación económica de corto plazo y de planificación económica de mediano y largo plazo. En síntesis, no se trata tanto de una disyuntiva formal sobre políticas sociales, sino de una disyuntiva sustancial sobre una eventual política nacional de desarrollo social.

En esta disyuntiva se ubica el presente documento, y desde allí intenta plantear las bases de una estrategia de desarrollo social integrado 2/ para Ecuador que incluya, como parte del desarrollo social y como requisito para realizar el doble objetivo de equidad social recién señalado, una opción de estrategia económica nacional funcional a dicho desarrollo social. Este es el sentido más enfático de integralidad planteado en el documento, a saber, el de la armonización entre política económica y desarrollo social, a partir de las condiciones y causas estructurales de pobreza generalizada en el país. Sobre la base de una propuesta en que se impugnan los escenarios vigentes de ajuste y se sugiere un escenario alternativo de política económica para el desarrollo social integrado, se articulan luego las bases para políticas sectoriales y para las condiciones de viabilidad política para impulsar la EDSI.

Es necesario advertir que en el presente documento la propuesta de articulación entre política económica y política social constituye, si se quiere, una propuesta extrema, en que se privilegia la democratización del mercado interno más que la apertura a la economía mundial; se pone el acento en los sectores organizados del sector informal urbano y del sector campesino más que en el sector moderno de la economía; y se concentra más en la transformación productiva de los sectores de baja productividad que del sector empresarial orientado a la exportación. Si bien queda pendiente la necesaria articulación entre estos distintos sectores y orientaciones al interior de la planificación económica, esta propuesta extrema contenida en el documento tiene una doble

explicación: de una parte, porque se ha planteado pensar un escenario de conducción estratégica en función del desarrollo social, vale decir, en función de un acceso más equitativo a recursos productivos y a los satisfactores para necesidades básicas; y de otra parte, porque en el caso ecuatoriano el subdesarrollo social está indisolublemente ligado a los altos niveles de heterogeneidad estructural, vale decir, a las altísimas tasas de subempleo distribuidas entre los informales urbanos y el sector rural tradicional.

2. Componentes del documento sobre bases para una Estrategia de Desarrollo Social Integrado (EDSI)

En el intento por responder al desafío planteado, se han puesto de relieve los siguientes elementos de integralidad para la elaboración del documento: 3/

i) En primer lugar, la experiencia muestra que en un escenario de crisis es aún más necesaria una articulación entre la política económica y la política social que no relegue a la política social a una función de paliativo, y que permite mayor coherencia entre escenarios de mediano plazo y medidas de corto plazo. Dificilmente las políticas sociales pueden inducir un dinamismo progresivo si el manejo de las variables económicas fundamentales redunda en el deterioro de la generación de empleo productivo, la presistencia de actividades financiero-especulativas, el aumento sostenido de la informalidad y la consiguiente disminución de la participación de ingresos y salarios en el producto global, y un mercado interno insuficiente en oferta de productos básicos por la orientación agro-exportadora del modelo. Dados tales rasgos, una estrategia de desarrollo social integrado que aspire a generar efectos reales y estructurales en materia de equidad tiene que empezar por interpelar críticamente a la política económica. En función de ello, en el documento que aquí se presenta se plantean las contradicciones entre el estilo de desarrollo vigente -sobre todo a través de la política económica impulsada a lo largo de la última década- y los objetivos que formula el Plan de Desarrollo vigente en Ecuador en materia de satisfacción de necesidades básicas o pago de la llamada deuda social. En el mismo sentido, se presentan en el documento escenarios alternativos de regulación económica: sus implicancias para el desarrollo social y el margen de maniobra que tal regulación deja para promover el desarrollo social.

ii) En segundo lugar, la dimensión adquirida por los problemas de pobreza, 4/ donde se combina un modelo excluyente de desarrollo con efectos regresivos de la crisis y el ajuste, fuerza a nuevos enfoques para encarar desafíos en esta materia, y en función de los cuales debieran privilegiarse los siguientes criterios: el abordaje coordinado a un complejo de problemas sociales e institucionales de fondo, donde las políticas sectorializadas deberán entroncarse con políticas de producción y de redistribución de recursos productivos; 5/ el ataque integral al ciclo de reproducción de la pobreza, vale decir, combinando la asignación de recursos para satisfacer necesidades básicas con políticas de ingresos, empleo y productividad en los sectores menos articulados al sector moderno de la economía; y la promoción de la organización popular, la llamada economía popular y la participación activa de la comunidad organizada en parte importante de las iniciativas que el Estado impulsa para el

desarrollo social en los sectores más excluidos del desarrollo. 6/ En esa perspectiva, el documento intenta abordar de manera integrada la problemática de la pobreza en Ecuador y el diseño de una estrategia de promoción social para enfrentarla. En este marco, se enfatiza el incremento de productividad de los sectores más pobres como mecanismo decisivo en el mejoramiento de sus condiciones de vida, y se proponen una serie de articulaciones entre la esfera de la producción y distintas esferas del desarrollo social, tales como la educación, la salud, la participación comunitaria y el desarrollo rural.

iii) En tercer lugar, se formulan bases propositivas para integrar las dimensiones espacial, sociocultural y ecológica del desarrollo dentro de una estrategia de desarrollo social, pues Ecuador presenta, en estos ámbitos, heterogeneidades de tal magnitud que no pueden soslayarse en la elaboración de una EDSI. La segmentación del país en tres grandes entornos (Costa, Sierra y Oriente) con sus respectivos ecosistemas, en etnias distintas y de enorme gravitación poblacional, en rasgos productivos claramente diferenciados, y en modalidades de resolución de demandas espacialmente diversificadas, constituyen datos de primera importancia. 7/

iv) En cuarto lugar, para impulsar una EDSI no sólo se requiere reconocer el tipo de intervención pertinente en el área de la estrategia económica y de la política social. También es indispensable reconocer formas de viabilizar política e institucionalmente esta intervención. En esta perspectiva, el documento se plantea la integralidad también como articulación entre demandas sociales "desde abajo" y poder de decisión "desde arriba", y como articulación entre la racionalidad técnica y la racionalidad política para el desarrollo social. Desde este concepto, el documento señala los principales obstáculos de viabilidad política para impulsar una EDSI en Ecuador, y propone, en función de dicha viabilidad, bases para abrir espacios políticos al procesamiento de las demandas de los sectores más excluidos del desarrollo. Tales bases propositivas, de carácter más procedimental que sustancial, 8/ se ligan principalmente a aspectos del Estado y del sistema político que debieran reformarse en aras de una mayor representatividad de demandas sociales dispersas, y de una mayor integración de esas demandas en las decisiones políticas y en la orientación del desarrollo. Lo sustancial, vale decir, el contenido que debiera viabilizarse políticamente, es sobre todo el propuesto en los capítulos II y III, relativos a la estrategia económica y al área de intervención del sector estatal-social para una estrategia de desarrollo social integrado.

3. Lo económico y lo social: bases nacionales para un enfoque integrado

La integración entre lo económico y lo social resulta indispensable cuando se pretende desarrollar una estrategia de desarrollo social integrado. Esto es especialmente cierto para el caso ecuatoriano, y por más de una razón:

En primer lugar, porque la pobreza en Ecuador no sólo tiene su causa en la escasez de recursos en el país sino también, y muy especialmente, en la distribución de los mismos. Esto podría plantearse de manera más gráfica con la siguiente pregunta: ¿Cómo es posible que un país que exporta la principal

fuentes de energía del mundo industrializado tenga a más de la mitad de sus niños desnutridos ? La superación de la pobreza en Ecuador es el desafío social más apremiante, y obliga a reasignar recursos de manera "estructuralmente" distinta al patrón histórico y vigente de distribución. Cabe recordar que Ecuador es, entre los países latinoamericanos de ingreso medio, el que exhibe la distribución más regresiva del ingreso. De allí que una estrategia de desarrollo social debe ser básicamente un instrumento redistributivo, lo cual de por sí interpela críticamente al modelo económico vigente en sus rasgos de concentración y exclusión.

Una segunda consideración pertinente en este punto es que la pobreza en Ecuador tiene sus raíces estructurales en una **crisis de identidad productiva** de larga data, y que en dicha crisis se entronca la dimensión social con la dimensión económica del desarrollo (o del subdesarrollo). El país reúne un campo pauperizado, una economía exportadora de materias primas dependiente y con términos inestables de intercambio, una industrialización discontinua, un mercado interno donde lo más esencial es lo más inflacionario, una heterogeneidad estructural extrema, y una movilidad espacial y horizontal muy intensa que contrasta con la escasa movilidad vertical. Por ende, una estrategia de desarrollo social integrada en Ecuador hoy es un instrumento para hacer cuajar una identidad productiva orientada a dinamizar equitativamente el desarrollo social del país en base al reconocimiento de las necesidades y potencialidades endógenas.

Planteadas estas exigencias respecto de la articulación entre el desarrollo económico y el desarrollo social, se hacen aún más evidentes las limitaciones y los efectos contraproducentes propios del modelo económico vigente, a saber:

- Estructuración desarticulada entre los sectores y ramas de la economía que forman parte del proceso de producción, con la brecha creciente de ingresos entre el sector moderno y el tradicional;

- Deficiencia en la estructura productiva orientada a la satisfacción de necesidades básicas de la población debido al excesivo privilegio otorgado a la demanda externa;

- Rezagos en las formas de propiedad de la tierra y en las orientaciones de la producción agraria;

- Debilidad para el financiamiento del desarrollo (y sobre todo del desarrollo social) a causa de la articulación subordinada del Ecuador con el mercado mundial, donde destaca el servicio de la deuda externa, la integración transnacional de sectores muy reducidos de la población y a costa de la desintegración nacional del resto, y un intercambio desigual con la economía externa 2/; y

- Deficiencias endémicas en el tipo de inserción del Estado en la economía y en el tipo y forma de la regulación económica global.

En este marco, una estrategia de desarrollo que combine los componentes sustantivos de la acción económica y la acción social para el Ecuador implica:

i) Articular crecimiento y equidad social, lo que obliga a plantear cambios en el sistema productivo de la sociedad con fines redistributivos y de incremento de la productividad media, de manera de mejorar la capacidad de demanda de la población (mediante más empleo y mejor salario), permitiendo orientar la estructura productiva hacia la satisfacción de necesidades básicas en escala global y regional.

ii) Articular regulación económica de corto plazo y política social, lo que exige modificar los sesgos del ajuste macroeconómico y, por otro lado, incorporar a la regulación económica medidas de apoyo a sectores y regiones de mayor rezago (rezago en niveles productivos y en calidad de vida).

iii) Apoyar decididamente la conformación de una economía popular que no se limite a programas intersticiales o de emergencia, sino que pueda integrarse con una estructura sistémica propia, con sus propias articulaciones espaciales dentro del territorio nacional, su modo de inserción hacia afuera, sus mercados ampliados, y su propio patrón de distribución de riqueza. Cómo viabilizar este desafío es algo que difícilmente puede resolverse en la mesa del planificador, pues requiere de una interacción estrecha con los protagonistas del mundo popular y de un largo camino de experimentación, ensayo y error. Pero si se ha comprobado la absoluta insuficiencia del modelo productivo prevaleciente para absorber el creciente volumen de desempleados y subempleados, y el nivel progresivo de exclusión social que genera, entonces la constitución de una economía alternativa, con carácter sistémico (aún conviviendo con la economía formal o rearticulándose "sistémicamente" con ella), es un desafío que hay que asumir. No parece avizorarse, por ahora, otra alternativa para orientar "estructuralmente" el desarrollo hacia la satisfacción de las necesidades básicas y hacia un mayor protagonismo popular.

Con este supuesto, en el presente documento se ha puesto especial énfasis en políticas para fomentar el desarrollo productivo dentro de los sectores tradicionales urbano y rural, para la satisfacción "dinámica" de necesidades básicas (con participación popular y desarrollo de la capacidad de gestión de los propios beneficiarios), y para incrementar la capacidad de los sectores excluidos para procesar políticamente sus demandas. Ciertamente es que, hasta el momento, no es fácil concebir una política integrada capaz de convertir la economía popular en sistema (y no en paliativo o en consagración de la pobreza). Es posible que este "salto cualitativo" de una economía informal-marginal a una economía popular-alternativa sea, en buena parte, el resultado de un paquete de políticas complementarias, reforzadas con la movilización y organización social desde la base misma del mundo popular. Es ésta, en líneas generales, la presunción que justifica la propuesta que se desglosa en los capítulos siguientes.

4. Estrategia, democracia y estilo de desarrollo

El énfasis que el documento ha colocado en la dimensión del conflicto social, por un lado, y de la visión integrada del desarrollo social, por el otro, responde a la opción por repensar la viabilidad de la democracia desde lo social. Dicho de otro modo, el presente documento pretende dar algunas luces en la

perspectiva de conciliar los requisitos institucionales del sistema democrático con las demandas y necesidades de una amplia gama de actores que componen la base postergada de la sociedad nacional.

Por la fuerte presencia que asigna a la equidad social en la regulación y planificación económicas, una EDSI es también una nueva forma de poner de relieve la discusión sobre estilos de desarrollo, tan descuidada a lo largo de la década de los ochenta. Procurar una mayor representatividad de demandas e intereses de los pobres en función de la atención integrada a las necesidades sociales puede constituir, también, un modo de tematizar las opciones que una sociedad puede realizar, a partir del conjunto de actores reales que la componen, para organizar su escasez y optimizar sus recursos. De ese modo se busca reactivar, aunque sea implícitamente, una discusión sobre estilos de desarrollo que fue prematuramente abortada. Pero se intenta volver sobre esta temática con algunas diferencias conceptuales, a saber:

- En lugar de tomar el bienestar como variable casi lineal de la industrialización, se reconoce aquí un mayor equilibrio entre desarrollo industrializador y promoción de un subsistema de economía popular, y se le concede a la política social una capacidad complementaria para promover causalidades "virtuosas" entre promoción popular y satisfacción de necesidades básicas.

- Intenta partir menos de una utopía planificada y más de un país con sus poderes, sus demandas truncas, y sus niveles existentes de producción y organización, de lo cual resultan planteos más "sincréticos" e incluso más eclécticos.

- Por lo mismo, busca integrar la lógica instrumental con distintas lógicas de interacción social, en lugar de incurrir en un sesgo economicista, técnico o, en el otro extremo, ideológico.

Cabe señalar, finalmente, que el presente documento no contiene una estrategia sino sólo las bases para una estrategia: una estrategia que por el contenido integrado con que asume el desarrollo social, le plantea desafíos considerables a las opciones económicas nacionales de mediano y largo plazo, y a la constitución del sistema y del poder políticos como condición de viabilidad para impulsar opciones distintas a las vigentes. En la medida en que no constituye la estrategia sino sólo sus bases, este documento se limita a señalar con detalle la direccionalidad, pero no los instrumentos de operativización, del desarrollo social ecuatoriano reconcebido en una perspectiva integrada. El documento apunta a definir los elementos más significativos para el desarrollo social del país y a delimitar el horizonte estratégico -de mediano plazo y de modificaciones estructurales- que debieran orientar el diseño y la formulación de políticas. En ningún caso aspira a presentar planes ni programas, sino más bien a situarlos en una visión comprehensiva que permita ir revirtiendo la tendencia a la atomización y sectorialización que caracteriza el modo de encarar el desarrollo social en el Ecuador.

II. INVIRTIENDO LA ECUACION: PENSANDO LO COYUNTURAL DESDE LO ESTRATEGICO Y LO ECONOMICO DESDE LO SOCIAL

1. Incompatibilidad entre el ajuste liberalizador y la estrategia de desarrollo social integrado

El impacto regresivo que tanto la crisis económica como las políticas de ajuste y estabilización han tenido sobre las condiciones de vida de la población y sobre la propia dinámica del desarrollo social es un fenómeno generalizable a la vasta mayoría de los países de la región. Síntomas recurrentes de ello son el deterioro de la calidad de vida de amplias capas de la población, el incremento de la marginalidad social, la caída en el ritmo y en las expectativas de movilidad socio-ocupacional y la disminución relativa o absoluta de los recursos asignados por el Estado para fines de bienestar social. A ello cabe agregar la expulsión de fuerza de trabajo ocupada, la restricción del aparato productivo para incorporar población joven que ingresa en el ciclo activo, la depresión en las economías campesinas y la persistencia de altos niveles de desnutrición y mortalidad por causas controlables. Finalmente, se observan deficiencias graves en el suministro de servicios básicos, desprotección de la población más vulnerable -niños, mujeres solas, ancianos-, y niveles alarmantes de delincuencia y desintegración social.

La crisis de la década pasada emerge en el escenario social ecuatoriano como resultado de larga maduración de un complejo de factores externos e internos, de corto plazo y de larga gestación, y marca el inicio de la actual década de modo extensivo y profundo. Contradictoriamente, las políticas de ajuste impulsadas en el país para enfrentar dicha crisis adoptan sistemáticamente criterios de corto plazo, según los cuales se intenta concentrar los esfuerzos en atacar los desequilibrios de la balanza de pagos y del gasto interno. 10/ No obstante, en virtud de la persistencia de desequilibrios de mayor alcance, las políticas de ajuste durante los años ochenta ampliaron su espectro de preocupaciones para corregir distorsiones consideradas como prioritarias y de carácter más estructural, como ha sido, por ejemplo, la incorporación del control inflacionario entre los criterios de ajuste y estabilización.

Un balance sumario de estas iniciativas en la década pasada permite inferir que los resultados han tenido un éxito precario y cuestionable en los propios objetivos fijados por las políticas de ajuste y estabilización, como son la reducción de desequilibrios en las cuentas externas e internas y el control de la inflación. Esto, en la medida en que la lectura de los desequilibrios traducidos cuantitativamente a la reducción del gasto interno y del índice de precios al consumidor, no reflejaron en absoluto las mejorías esperadas. El problema es más dramático si se considera que las políticas impulsadas para ello se realizaron a costa de la disminución significativa en los niveles de actividad de la economía y de las condiciones de vida de la población. 11/

Respecto de los objetivos del desarrollo social, de la humanización del ajuste o del pago de la Deuda Social, 12/ éstos se ven claramente inhibidos por la prioridad asignada a los mencionados criterios del ajuste. Dichos criterios imperantes han generado múltiples inelasticidades para poner en práctica las

directrices axiales de una propuesta de desarrollo social integrado: aquéllas que priorizan necesidades sociales en el manejo económico y financiero del país, y medidas estructurales que afectan a la producción, el empleo y la organización social.

2. La dualización de la economía y la heterogeneidad productiva como condicionamientos estructurales de los problemas sociales críticos en el Ecuador

Los problemas sociales críticos pueden definirse, en términos generales, por las necesidades básicas insatisfechas, ^{13/} la deficiente dotación de algunos servicios básicos, y la marginalidad sociopolítica de amplios sectores de la población. Sin embargo, estos problemas tienen sus raíces estructurales en fenómenos asociados a las agudas diferencias en el acceso de la población a los recursos productivos: el irracional régimen de tenencia de la tierra, la subacumulación de capital de los sectores tradicionales urbano y rural y su baja productividad del trabajo, el deterioro en la situación del empleo y los salarios y las deficientes capacidades productivas y reproductivas de importantes segmentos de la sociedad nacional.

Tal es el "nudo estructural" desde el cual caben situar fenómenos tales como la incapacidad de vastos sectores para satisfacer sus necesidades básicas (medios y populares, urbanos y rurales); la sobreacumulación relativa de los sectores "modernos"; y las dificultades reproductivas para el conjunto de la sociedad ecuatoriana, expresadas en la reducción del mercado interno, los límites en la inversión del sector moderno, la marginalidad social, y la alta vulnerabilidad del sector externo productivo, comercial y financiero.

Para integrar en una estrategia económica alternativa un tipo de desarrollo social integrado, resulta muy pertinente observar, en primer lugar, la situación de los cinco estratos principales de la economía ecuatoriana: sector petrolero (SP), sector urbano moderno (SUM), sector rural moderno (SRM), sector urbano tradicional (SUT) y sector rural andino (SRA). ^{14/}

En términos cuantitativos, las diferencias entre estos sectores pueden definirse por variables tales como la cuantía del stock de capital, el valor agregado, el empleo, la productividad, el ingreso, el ahorro y las importaciones. (Véase Cuadro 1). En términos cualitativos, las diferencias entre sectores se definen por los tipos de producción que generan, la condición tecnológica, las estrategias de mercadeo, sus articulaciones con el mercado internacional, sus relaciones con el Estado, y sus características institucionales (organización, gestión, información, capacitación).

Merece señalarse, como fenómeno central, la ampliación de una economía informalizada en los sectores urbano tradicional y rural andino (SUT y SRA), concentrada en: producir a bajo costo bienes de consumo e insumos y partes de procesos productivos vinculados al sector moderno; comercializar una amplia gama de mercancías provenientes del sector empresarial; y proveer de fuerza de trabajo barata al sector empresarial, al Estado y a los sectores de ingresos medios y altos. La forma de articulación de este sector con la economía configura toda

Cuadro 1

SEGMENTOS PRODUCTIVOS DEL ECUADOR. 1989

(en millones de sucres de 1975)

	SP	SUM	SRM	SUT	SRA	TOTAL
1. PIB (Q)						
1.1 Valor	29229	86092	29937	22497	9389	177144
1.2 Porcentaje/total	16.5%	48.6%	16.9%	12.7%	5.3%	100.0%
2. STOCK DE CAPITAL (K)						
2.1 Valor	164724	396023	83875	5269	3776	653667
2.2 Porcentaje/total	25.2%	60.6%	12.8%	0.8%	0.6%	100.0%
2.3 Relación K/Q	5.6	4.6	2.8	0.2	0.4	3.7
2.4 Productividad media del K (Q/K)	0.18	0.22	0.36	4.27	2.49	0.27
3. FUERZA LABORAL (L)						
3.1 Número (miles)	67.9	963.1	555.7	753.2	747.1	3087
3.2 Porcentaje/Total	2.2%	31.2%	18.0%	24.4%	24.2%	100.0%
3.3 Relación K/L (S/.)	2425.979	411.196	150.936	6.995	5.054	211.748
3.4 Producto medio (Q/L)	430.471	89.391	53.873	29.869	12.567	57.384
4. REMUNERACIONES						
4.1 Valor	2798	14337	5270	2073	450	24928
4.2 Porcentaje/total	11.2%	57.5%	21.1%	8.3%	1.8%	100.0%
4.3 Por empleado W/L (miles de S/.)	41.208	14.886	9.484	2.752	0.602	8.075
5. EXCEDENTE (U)						
5.1 Valor	30540	64387	19964	15421	1790	132102
5.2 Porcentaje/total	23.1%	48.7%	15.1%	11.7%	1.4%	100.0%
5.3 Tasa bruta de ganancia (U/K)	18.5%	16.3%	23.8%	292.7%	47.4%	20.2%
6. IMPORTACIONES (M)						
6.1 Valor	4196	28463	3478	1210	454	37801
6.2 Porcentaje/total	11.1%	75.3%	9.2%	3.2%	1.2%	100.0%
6.3 Intensidad (M/Q)	0.14	0.33	0.12	0.05	0.05	0.21

Fuente: Schuldt, Jürguen, (1990), "La acumulación de capital y la macroeconomía en el periodo de posguerra", Quito, noviembre, p. 38.

un sistema subsidiario de traslado de excedentes hacia las producciones más modernas nacionales y los centros capitalistas. Este sector ha contribuido a valorizar el capital internacional (mediante la salida de mercancías que por la crisis acumularon sus stocks), acelerando, en medio de la crisis, los períodos de rotación del capital internacional vinculado al capital de importación local. Esto es posible gracias al uso de parte del fondo de consumo de los trabajadores de este sector, como capital circulante para su utilización como "insumos y materias primas" de procesos de agregación de valor sumamente limitados. A lo anterior hay que añadir que parte del fondo de consumo se dedica también a la amortización de segmentos del capital fijo utilizado (máquinas de coser, cocinas, instalaciones, muebles, etc.), especialmente cuando las producciones se dan al margen del apoyo a microempresas que entrega el gobierno y las agencias nacionales e internacionales de apoyo. 15/

El sector urbano moderno (SUM) es el "polo dominante" en la economía y agrupa a las empresas más dinámicas de los sectores industrial, de servicios y de la construcción, y a las grandes instituciones financieras y las cadenas comerciales. En éste se concentra el 48,6% de la producción agregada, el 60,6% del stock de capital, el 31,2% de la fuerza laboral, el 57,4% de las remuneraciones, el 48,7% del excedente y el 75,3% de las importaciones. Pero en contradicción con esta altísima concentración de la actividad económica, este sector mantiene una productividad media del capital de apenas el 0,22, una tasa bruta de ganancia del 16,3 % y una elevada relación entre importaciones y producto creado que alcanza al 0,33, con los consecuentes efectos de subutilización de la capacidad instalada, baja incorporación de fuerza laboral, baja productividad de las inversiones y elevado nivel de gasto de divisas.

Esto último permite explicar, al menos en buena parte, el significativo crecimiento del sector urbano tradicional (SUT), como "alternativa" para los desempleados de la ciudad -que no son absorbidos por el SUM- y para los migrantes del campo. En términos macroeconómicos el SUT sólo produce el 12,7% del producto agregado, concentra el 0,8% del stock de capital, participa del 8,3% de las remuneraciones y del 11,7% del excedente; pero, paralelamente, a pesar de su poca importancia económica, emplea al 24,4 % de la fuerza laboral, tiene una productividad media del capital de 4,27, una baja relación importaciones/producto del 0,05, una tasa bruta de ganancia del 292,7 % y una relación capital/fuerza laboral equivalente a 6.996 sucres de 1975.

El sector petrolero (SP) es el de mayor productividad, genera el 16,5% del PIB, posee el 25,2% del stock de capital y el 23,1% del excedente. Tiene, sin embargo (y en razón de su alta relación producto/fuerza laboral), una productividad media del capital bastante reducida de 0,18, al igual que poca generación de empleo (2,2 % del total) y baja tasa bruta de ganancia (18,5%). Igualmente muestra una alta relación importaciones/producto de 0,14, únicamente menor a la del SUM.

Llama la atención la reducida importancia del sector rural moderno (SRM) al generar el 16,9% del PIB, el 15,1% de los excedentes, el 18% de la fuerza laboral y el 21,1% de las remuneraciones. Siendo un sector estratégico tanto para lograr una mayor elasticidad de las importaciones, cuanto para incrementar la oferta agropecuaria para el mercado interno, apenas concentra el 12,8% del stock de capital, el cual muestra una baja productividad (del 0,36), con una tasa

bruta de ganancia del 23,8% y una relación importaciones/producto del 0,12, nada despreciable en comparación con la reducida importancia económica del sector.

El sector crítico es el sector rural andino (SRA). Produce apenas el 5,3% del PIB, participa del 0,6% del stock de capital total, genera el 1,4% del excedente y el 1,8% de las remuneraciones laborales. A pesar de ello, agrupa al 24,2% de la fuerza laboral, tiene una productividad media del capital de 2,49 (superior al SP, SUM y SRM), una tasa de ganancia del 47,4% y una reducida relación importaciones/producto, equivalente al 0,05.

Bajo este análisis son más claramente perceptibles los factores que inciden en la baja propensión a invertir, en los límites para el aumento del ahorro interno y en las contracciones del crecimiento y la demanda solvente en la economía.

Como se observa en el Cuadro 1, los empresarios y trabajadores de los sectores UT y RA no tienen posibilidades de generar excedentes, con lo que su capacidad de acumulación es bastante limitada o nula. Esto explica en gran parte el deterioro creciente de las condiciones de vida de un sector de la población incapacitado de generar sus propios ingresos e imposibilitado de ser absorbido por el sector moderno, con las consecuentes secuelas de desempleo, pobreza, marginalidad y exclusión social generalizada. Al mismo tiempo, este hecho contrae las posibilidades de ampliar los mercados, especialmente del SUM, con expectativas bajas de ganancia y, por tanto, con serias cortapisas a la inversión, la capacidad empresarial, la iniciativa privada y la eficiencia de productividad y competencia autónoma. Ello también reduce, a su vez, las posibilidades de invertir en sectores de alta productividad del capital (SUT, SRA y potencialmente el SRM) con encadenamientos productivos y sociales de elevada eficiencia (producción, tecnología, distribución, consumo, participación social).

En síntesis, los sectores marginales no pueden acumular porque tienen una productividad muy baja y los sectores modernos no lo hacen porque no tienen mercados que aseguren altas rentabilidades. Romper este círculo vicioso es el reto estratégico de la sociedad ecuatoriana durante las próximas décadas. Esto obliga a pensar en políticas a partir de la heterogeneidad estructural de la economía del país -la cual es dato objetivo de la realidad, punto de partida y recurso del desarrollo-. El tercero de los escenarios de regulación económica que se presentan a continuación constituye nuestro intento por recoger este desafío.

3. Escenarios de regulación de la economía para el decenio 1990-2000

a) El contexto global.

La década de los '90 adviene precedida por tendencias y perspectivas mundiales en que destacan la revalorización del mercado, por un lado, y la extensión de la democracia representativa, por el otro. Estas tendencias se expresan en la configuración de grandes bloques económicos y comerciales de los países industrializados, en las modificaciones económicas y políticas de los

países de planificación central, y en las propuestas de apertura y liberalización para los países del Tercer Mundo.

El aspecto más problemático y conflictivo en esta dinámica es la presencia de una crisis económica persistente que involucra a espacios y sistemas económicos muy amplios. La recesión de las economías norteamericana y soviética son muestras de ello, al igual que la evolución negativa o estancada de los indicadores de inflación y desempleo del resto de países industrializados, y el grave deterioro social y económico en los países del Tercer Mundo. No debe extrañar, pues, la insistencia de los principales informes sobre la coyuntura económica mundial acerca de las dificultades y las pocas posibilidades de reactivación y crecimiento durante los primeros años de la presente década. 16/

Para los países del Tercer Mundo, este escenario dificulta no sólo su deteriorado desenvolvimiento interno (cada vez más dependiente del ritmo de expansión del capitalismo desarrollado), sino que también traba el logro de transformaciones productivas y rearticulaciones internacionales ventajosas. La mantención de la tendencia negativa de los flujos comerciales y financieros, el proteccionismo del mundo industrializado, el deterioro de los términos de intercambio y las notables dificultades de absorción tecnológica son factores negativos que saltan a la vista. No obstante, a pesar de estas restricciones y desequilibrios, todo parece indicar que en el futuro inmediato se impondrán profundas dinámicas de apertura y liberalización de las economías, así como escenarios de regulación donde el ajuste estructural se institucionalizará como política hegemónica de control y monitoreo de la economía y la sociedad.

Esta tendencia también tiende a imponerse en el caso ecuatoriano, en el que resultan decisivos los siguientes rasgos: las dificultades reconvertivas del aparato productivo nacional en términos de lograr articulaciones ventajosas generalizables en el mercado mundial; los obstáculos de absorción, incorporación y difusión social de tecnologías avanzadas; el peso del sector urbano tradicional y rural andino, especialmente en cuanto a empleo; la escasez de recursos internos y externos para financiar el proceso; y el modo de articulación económica y política del Estado, sumamente gravitante en la sociedad ecuatoriana.

A continuación se presentan tres escenarios de regulación económica para los '90, en el marco de los factores señalados, y en los cuales se especifican los impactos que las distintas opciones de regulación económica tienen sobre las condiciones sociales de la población. Se ha tomado en consideración, sobre todo en la formulación del tercer escenario, el hecho insoslayable de que la regulación estatal de la economía y, en general, del conjunto del desarrollo, no es sólo un problema técnico e instrumental, sino que se encuentra atravesada por correlaciones de fuerzas sociales y políticas que marcan el paso de su formulación y ejecución.

Los dos primeros escenarios se enmarcan en la estrategia que se orienta a incorporar "dinámicamente" las economías a la nueva división internacional del trabajo, a partir del estímulo y diversificación de las exportaciones (tradicionales o no) y de una sustitución de importaciones desarrollada en base a la reconversión productiva. Por lo tanto, las políticas económicas privilegiadas se orientan a lograr la apertura y modernización del aparato productivo, impulsando una liberalización generalizada de la economía.

El tercer escenario, que aquí hemos llamado **escenario económico para un desarrollo social integrado** y que constituye la opción de estrategia económica en las bases para una **estrategia de desarrollo social integrado**, relativiza el papel dinamizador de la demanda externa en el desarrollo nacional, y desplaza el eje de su preocupación hacia la demanda interna como eje del desarrollo. Al desplazar el énfasis desde el mercado internacional hacia las dinámicas endógenas de producción, las heterogeneidades regionales, culturales y étnicas se convierten en recurso decisivo del desarrollo antes que en obstáculo a remover o reprimir, mientras la trama de los llamados "actores sociales populares" aparece ocupando un lugar protagónico para el impulso de la alternativa propuesta.

Este escenario requiere, empero, de un escenario de transición que deberá hacer de eslabón que articule el corto plazo con el alcance estratégico de mediano y largo plazo. Dicho escenario de transición deberá tomar en consideración las limitaciones actuales que la economía y las políticas de ajuste le imponen a los objetivos de "crecimiento con equidad", y en él se intenta reorientar el proceso de racionalización económica hacia un horizonte de mediano plazo que promueva, como actor fundamental del desarrollo, a los sectores socio-productivos que en la actualidad pagan los mayores costos del ajuste.

b) Líneas de política económica en un escenario de ajuste liberalizador.

En la concepción de políticas de ajuste estructural suele atribuirse a la participación estatal una alta responsabilidad por las principales distorsiones económicas: déficit fiscal por causa de un abultado gasto público; déficit externo originado en políticas proteccionistas de una industria sustitutiva ineficiente y políticas dispendiosas de demanda; e inflación provocada por una combinación de desequilibrios causados por los factores anteriores y expresados en excesos de liquidez y errores en el manejo monetario. En contraste, se fijan como objetivos fundamentales de la regulación macroeconómica, el crecimiento, el equilibrio externo y fiscal, y la reducción de la inflación. En atención a ello, en un escenario de ajuste liberalizador -cuyos principales elementos ya han sido puestos en marcha de una u otra forma en el país- se tenderían a priorizar los siguientes componentes:

- Eliminación de subsidios de bienes y servicios producidos por el sector público, y liberalización de precios de bienes y servicios, incluyendo el tipo de cambio (implicando una desincautación del comercio exterior privado) y la tasa de interés.

- Apertura del mercado interno a los bienes y servicios producidos en el exterior a través de rebajas de los techos de las tasas arancelarias, flexibilización o suspensión de controles para-arancelarios, eliminación de prohibiciones a las importaciones, licencias previas y acuerdos interministeriales. En general, las políticas apuntarían al fomento de las exportaciones.

- Control de la inflación a partir de restricciones monetarias y por el impacto virtuoso esperado de la reducción de los recargos arancelarios sobre las alzas del tipo de cambio.

- Disminución del gasto público y privatización de ciertas empresas o instituciones que actualmente están en manos del Estado.

- Mayor apertura a la inversión extranjera en base a la flexibilización de regulaciones, aumentos en los montos de remisión de utilidades, acceso a los mercados financieros locales, etc.

- Incrementos salariales de acuerdo a la productividad (Valor Agregado/población ocupada). Esto implica un congelamiento o disminución de los salarios reales.

Un manejo económico de la naturaleza señalada apuntaría a lograr los siguientes objetivos fundamentales:

- Reasignación eficiente de recursos en base a mecanismos de mercado.

- Incremento de productividad y de competitividad del aparato productivo.

- Eliminación de distorsiones de precios y de recursos a través de la apertura del mercado nacional.

- Especialización del aparato productivo en rubros donde se puedan desarrollar ventajas comparativas.

Los principales efectos que este tipo de regulación probablemente tendría sobre las condiciones sociales serían los siguientes:

- Incremento de los niveles de exclusión social a causa de la disminución de la capacidad reproductiva de los sectores de ingresos bajos y medios, y a causa de los efectos regresivos de la liberalización de precios sobre el poder adquisitivo de los salarios. Esto es aún más evidente cuando se mantiene la tendencia a congelar remuneraciones reales de empleados y trabajadores.

- Encarecimiento (al menos en el corto plazo) de los costos de producción, debido a la elevación del tipo de cambio y de la tasa de interés, no compensables con los efectos de las disminuciones de recargos arancelarios y los posibles aumentos de productividad. Esto redundaría en incremento de los precios y aumento del desempleo (esto último por los efectos sobre la inversión).

- Generación de paro y desempleo en las ramas de producción artificialmente protegidas, golpeadas por la apertura, en condiciones de recambio de mercado que favorecen la concentración antes que la reconversión.

- Tendencia a la privatización de sectores de satisfacción de necesidades como salud, educación, servicios básicos, recreación y, por tanto, deterioro de las posibilidades de acceso de amplios sectores de la población.

- Incremento del sector de trabajadores autónomos excluidos de la incorporación al sector moderno de la economía con dificultades de productividad y de satisfacción de necesidades básicas.

- Tendencia a mantener políticas sociales con carácter de paliativo, subordinadas a las determinaciones de la regulación económica.

c) Líneas de política económica en un escenario de ajuste controlado.

En la medida en que el eje orientador de la regulación sigue siendo el ajuste estructural, tanto la concepción de los desequilibrios como los objetivos a alcanzar se mantienen. La diferencia respecto del escenario anterior estriba en el uso gradual de los instrumentos del ajuste (a diferencia de la regulación de shock); y en la instrumentación de una política social focalizada hacia los sectores más vulnerables de la sociedad (a la "humanización del ajuste", es decir, a paliar los efectos en la población situada bajo los niveles de pobreza). Los instrumentos de un escenario de ajuste controlado o gradual se asemejan a los del escenario de ajuste liberalizador, pero con los siguientes matices que lo distinguen:

- Incrementos salariales controlados, por debajo de los niveles de inflación, lo que implica congelamiento de salarios reales. Esta política se compensaría con políticas de focalización y racionalización del gasto social, que contribuirían a incrementar ciertos rubros del ingreso disponible real de los trabajadores y de los sectores de ingresos bajos en general.

- Disminución y/o eliminación gradual de subsidios y fijación de los precios de los bienes y servicios producidos por el sector público, de acuerdo a la evolución de los costos de producción, relacionados especialmente con la marcha del tipo de cambio y la tasa de interés.

- Control de precios "al alza", manteniendo los niveles de la tasa de beneficio. Combinación de liberalización con control "al alza". Sistema de devaluación permanente del tipo de cambio (combinación de minidevaluaciones con macrodevaluaciones) y elevaciones de la tasa de interés a niveles reales positivos. Esto implica el control estatal sobre la comercialización de divisas y el control de la tasa de interés (regulación estatal y acuerdos interbancarios).

- Apertura gradual y controlada del mercado en tanto que se apuntaría a guardar las limitadas capacidades de competencia industrial a través de la acción estatal por medio del crédito, fomento, privatizaciones de áreas rentables, optimización en la gestión estatal, así como por medio de la flexibilización de las leyes laborales. 17/

- Control del gasto público (especialmente del área social), instrumentación de políticas de focalización y racionalización del gasto social, y negociación estatal de cooperación internacional.

- Privatización de determinadas áreas del sector público.

- Apertura a la inversión extranjera directa.

Un manejo económico de tal naturaleza apuntaría a obtener los siguientes objetivos fundamentales:

- Reasignación eficiente de recursos, en base a la combinación de mecanismos de mercado y de regulación estatal.
- Incremento de productividad y de competitividad del aparato productivo.
- Control de la inflación.
- Fomento de la producción destinada al mercado externo, tratando de incentivar rubros donde se puedan desarrollar ventajas comparativas.
- Tratamiento de los problemas de pobreza y marginalidad social. 18/

Los principales efectos que este tipo de regulación tendría sobre las condiciones sociales son los siguientes:

- Agudización de tendencias inerciales de exclusión y marginación social a causa del estancamiento de las capacidades reproductivas de los sectores de ingresos bajos y medios, debido a los efectos regresivos de la regulación económica.
- Estancamiento del deterioro de las condiciones de vida de la población debido a la persistencia de los niveles inflacionarios experimentados durante los años de la crisis. Esto último, a causa del reajuste permanente de los precios claves de la economía (tipo de cambio, salarios mínimos, precio de combustibles, tarifas de servicios públicos, precio del transporte público); a causa de los efectos de los instrumentos de la apertura (rebajas de los gravámenes, eliminación de prohibiciones de importar, etc.); a causa de los desajustes, de tendencia mediata, de la oferta de productos de origen agropecuario; y a causa de las tendencias especulativas que mantienen los agentes fijadores de precios.
- Generación de paro y desempleo en las ramas de producción artificialmente protegidas, golpeadas por la apertura.
- Tendencia al deterioro de las condiciones de vida de los sectores de ingreso medio a causa de la acción combinada de la disminución de los niveles reales de ingreso y la contracción de las políticas sociales universales (en razón de la creciente gravitación de las políticas sociales focalizadas).
- Incremento del sector de trabajadores autónomos excluidos de la incorporación al sector moderno de la economía.
- Aumento en importancia relativa de las políticas sociales de control de la pobreza focalizadas hacia los grupos de mayor vulnerabilidad. No obstante, en la medida en que no se articulan en una estrategia de desarrollo integrado, se mantiene su carácter subordinado a las determinaciones de la regulación económica.

d) Líneas de política económica para un escenario de desarrollo social integrado.

Un escenario de regulación económica articulado a una EDSI supone un tipo de regulación económica de corto plazo que haga frente a los problemas del desarrollo social y pueda enlazarse con objetivos de mediano y largo plazo. Este tipo de regulación económica tiene que considerar los elementos determinantes del corto plazo, marcado por la previsible tendencia al afincamiento del ajuste liberalizador y aperturista; y los elementos estratégicos que implican la ejecución de un proceso de viraje a partir de un conjunto de acciones sobre dos elementos presentes en la coyuntura: inflación inercial 19/ y dualización de la economía.

Esto implica, por un lado, recrear el instrumental aportado por las políticas heterodoxas para controlar la inflación e iniciar el cambio; y, por otro lado, reconocer que el momento actual, de crisis económica y de cambios estructurales tanto internos como externos, se define por una fuerte tendencia a la dualización de los procesos sociales, lo cual es el punto de partida para formular y ejecutar una alternativa.

En cuanto a lo primero, si se parte del criterio de que las causas fundamentales del permanente proceso inflacionario que experimenta la economía están relacionadas con la pugna que generan las distintas fracciones sociales para defender su participación en el ingreso nacional (incrementándola o manteniéndola) a través de mecanismos de indexación, se tiene un cuadro de inflación inercial. Esto, en la medida en que la inflación pasada se reproduce en el presente en condiciones en que se mantienen constantes la distribución funcional del ingreso y los precios relativos, en un escenario donde no existen choques importantes ni de oferta ni de demanda. Tal sería la situación de la economía ecuatoriana, especialmente desde mediados de 1989. 20/

En el marco de una EDSI, enfrentar la inflación permite configurar un escenario intermedio que enlace el corto plazo con la estrategia, en el cual se sienten las bases para el viraje del ajuste liberalizador al "ajuste heterodoxo" 21/ y al desarrollo social integrado.

Para ello sería necesario acordar las siguientes orientaciones:

- Liberar a la economía de los mecanismos de propagación de la inflación que explican su aceleración y su carácter inercial. Esto no implica liberarla de la inflación, ya que, de una parte, existen presiones estructurales básicas de más complejo tratamiento y, de otra parte, si se busca redistribución, son necesarios determinados mecanismos inflacionarios (a través del manejo de precios relativos).

- Realizar esfuerzos por sincronizar los precios y volver simétricos sus ajustes, asegurando de tal manera que los precios relativos estén más o menos alineados, antes de proceder a políticas de control y congelamiento. De lo contrario se reforzaría la pugna distributiva que realimentaría la inflación.

- Drástico congelamiento de los precios básicos de la economía (tipo de cambio, sueldos y salarios, interés, tarifas públicas y precios administrados)

e instrumentación de medidas administrativas que conduzcan a la desindexación generalizada de la economía. Especial énfasis merece el congelamiento de los precios administrados, determinados básicamente por oferta, sobre todo de los sectores oligopólicos y monopolísticos de las ramas industriales y agrícolas modernas. 22/

- Instrumentar medidas administrativas correctivas que contengan las posibilidades de pugna distributiva, ajustando procesos pensados para etapas de inflación a una nueva fase de reducción drástica de precios (contratos, modificaciones legales, cambios institucionales, incluso reforma monetaria).

- Determinar adecuadamente los lapsos de congelación, así como la posterior estrategia de flexibilización de precios. En tal sentido, conviene definir las medidas previas de ajuste, así como las estimaciones necesarias de tenencias de divisas, grado de utilización de la capacidad instalada, oferta agrícola y situación de las cuentas fiscales.

- A la rápida desinflación que se logra con el congelamiento (véanse al respecto las experiencias exitosas de Brasil y Perú) y, por tanto, a la apertura de un tiempo de apoyo político a las medidas, tiene que acompañar la clara definición de políticas que consoliden el proceso y que señalen tendencias de modificación estructural. Aquí juegan un papel importante políticas activas de demanda que contengan las tendencias recesivas, fiscales y monetarias destinadas a evitar la especulación acumulando inventarios y divisas, y que controlen la expansión exagerada del consumo.

- Como parte del período de los congelamientos se debe considerar su finalización una vez cumplidas las siguientes condiciones: el restablecimiento de la credibilidad gubernamental, asegurando la estabilidad de la economía y armonizando la dinámica socio-política; la eliminación de los mecanismos de indexación; y el asentamiento de las bases para políticas de mediano y largo plazo.

En la medida en que estas políticas de control de la inflación inercial no atacan las fuentes inflacionarias primigenias, únicamente permiten crear condiciones favorables para políticas de largo alcance, generando virajes importantes en las tendencias de la coyuntura.

Como parte de los sistemas de procesamiento de conflictos habría que considerar los procesos ex-post de la desinflación inicial y no ex-ante; sobre todo aquellos procesos orientados a la flexibilización gradual y especialmente a la instrumentación de políticas de mediano y largo plazo que redireccionen no sólo la regulación económica, sino el conjunto de la política del desarrollo. En tal sentido, tiene que sincronizarse la ejecución de políticas económicas y sociales que permitan instrumentalizar y operativizar los elementos esenciales de articulación entre la dimensión económica y social del desarrollo, a saber:

- Articulación entre producción y superación de la pobreza; reorientación y expansión del gasto social con criterios de multisectorialidad y satisfacción de necesidades básicas.

. Desarrollo económico con generación de empleo y redistribución efectiva de recursos productivos; calificación y promoción de recursos humanos complementado con mayores encadenamientos productivos y mejor distribución del ingreso.

. Procesamiento de conflictos y demandas socio-económicas de los más variados actores sociales mediante canales institucionalizados de participación y representación política que aseguren, para grupos con distinto poder económico, el acceso más equitativo al intercambio político y a las instancias públicas decisorias.

. Reorientación del financiamiento del desarrollo en función de objetivos básicos de desarrollo social, de la reinserción estratégica del país en los mercados internacionales, y de la reconversión productiva con objetivos de autosustentación.

4. Líneas de articulación entre lo económico y lo social en una estrategia de desarrollo social integrado para el Ecuador

Las líneas de regulación económica sugeridas para el último de los escenarios presentados adquieren sentido si se complementan con lineamientos para la articulación entre el manejo de la economía y el desarrollo social integrado tal como se define en el presente documento.

Es preciso, empero, partir de la tendencia dual que el Ecuador registra en la articulación entre economía y sociedad -tendencia que refleja, a su vez, condicionamientos externos-. Dicha tendencia a la dualización se expresa en dos fuerzas claramente divergentes, a saber: por un lado, procesos de reconversión productiva y rearticulación económica internacional asentados en el sector privado y estatal de la economía, donde priva la lógica del incremento de la competitividad, de la racionalización del rol económico del Estado y de la apertura externa; por el otro lado, la exclusión creciente de amplios sectores de la población relegados a economías de supervivencia, con la consiguiente ampliación de la economía informal urbana y el crecimiento a gran escala de pequeñas producciones campesinas.

La regulación económica tendría por objetivo central enfrentar este proceso orientándose a superar las relaciones subordinadas que frente al eje privilegiado de acumulación mantienen los llamados sectores informales, mediante la creación de condiciones favorables a la constitución sistémica de una amplia red de producción y consumo de los sectores implicados en las llamadas economías de supervivencia.

Este sistema apuntaría a organizar y potencializar el conjunto de recursos, prácticas y relaciones económicas que integran a los agentes populares, garantizando especialmente su reproducción a partir de la gestión directa, autoplanificada y continua de su capacidad de trabajo. En tal sentido, se asienta sobre la administración directa de las capacidades conjuntas de trabajo de sus miembros, que incluye a agentes con propiedad de medios de producción,

medios de consumo no perecederos, con alto grado de calificación técnica y profesional; y a sectores pauperizados y en un nivel mínimo de subsistencia, sin posibilidades autónomas de acumulación, dificultades reproductivas y reducida capacitación. No es, por tanto, un subsistema para autoadministrar la pobreza, sino un subsistema que adquiere dinámicas de autonomía relativa junto a los subsistemas constituidos por la economía empresarial moderna, el Estado y el sector externo. 23/

Debe entenderse, no obstante, que la tendencia a la dualización de la acumulación y la sociedad es un hecho objetivo que durante los '80 se manifestó a través del abultado crecimiento del llamado sector informal como una respuesta subordinada a la crisis y a su forma de administración. Un escenario de desarrollo social integrado tendría que actuar sobre esa realidad y cambiar su sentido: de subsistema subordinado a subsistema capaz de responder adecuadamente a la satisfacción de necesidades básicas de la población carenciada, que ni el sector moderno, ni el "sector informal" lo pueden hacer. Pero sea cual sea el modo de resolución, dicho subsistema sólo puede operar articulándose en condiciones menos subordinadas al sistema económico capitalista, y estableciendo sus reglas estables de distribución de recursos y de regulación interna del trabajo, de la producción y de sus frutos.

En base a las consideraciones anteriores, para la instrumentación de políticas públicas en un escenario de la naturaleza señalada han de considerarse los siguientes lineamientos:

a) Políticas económicas y sociales orientadas a proveer de mayor sustento económico y técnico a actividades autogestionadas en la producción y el consumo, en sectores urbanos y rurales que orienten su actividad económica hacia la satisfacción de sus propias necesidades básicas. Para ello es necesario impulsar una variedad de proyectos descentralizados (locales, regionales, seccionales, etc.) de manera sistémica y no como múltiples acciones atomizadas. Esto implica la realización de acciones desglosadas con las siguientes orientaciones:

i) Reorientar la producción, lo que incluye:

. Revitalizar suelos a partir del respeto a los límites físicos de las zonas de producción y a los requisistos ecológicos.

. Recuperar cultivos andinos, la construcción de terrazas y otras técnicas desplazadas por el sesgo modernizador del modelo de desarrollo vigente; y, en el mismo sentido, promover con políticas integradas la canalización, el cuidado y la purificación de aguas, así como el forestamiento y reforestamiento con especies autóctonas en tierras de potencial erosión y erosionadas.

. Desarrollar el ganado lanar y de carnes y la experimentación con semillas de productos tradicionales.

. Desarrollar una agroindustria, manufactura y artesanía con fuertes encadenamientos hacia atrás, en líneas de satisfacción de necesidades básicas (harinas derivadas de cultivos andinos, medicamentos genéricos, conservas, productos para el hogar, etc.) y de sustitutos de productos importados o de componente importado.

. Utilizar la cooperación técnica, financiera y comercial externa para el desarrollo de una industria de medios de producción básica orientada a la generación de satisfactores de necesidades básicas (maquinaria agrícola, herramientas, repuestos, insumos, medios de transporte, etc.)

. Coadyuvar el desarrollo de la medicina tradicional como complemento en una política integrada de salud comunitaria.

. Potenciar la utilización de sustitutos de los materiales y fuentes de energía convencionales que aseguren bajos costos, fácil acceso y preservación de recursos no renovables en el mediano plazo.

. Constituir unidades de promoción económico-social a través de relaciones directas entre los distintos ámbitos heterogéneos que componen el subsistema para alcanzar un intercambio eficaz que vincule directamente a productores y consumidores de bienes (herramientas, transportes, vestido, calzado, alimentos, artefactos eléctricos, muebles, etc.) y de servicios (guarderías, centros de educación y capacitación, saneamiento ambiental, salud, seguridad, recreación, información, etc.)

. Involucrar fuerza laboral de mediana y alta capacitación (estudiantes universitarios, técnicos y profesionales excluidos del sector moderno) en procesos de reedición y adaptación de tecnologías avanzadas, de ensamblaje a pequeña escala y de mantenimiento a bajo costo.

. Incentivar la educación, formación y capacitación de recursos humanos en todas las ramas, poniendo a su disposición mecanismos de adaptación del conocimiento bajo fórmulas operativas ajustadas a las realidades locales y regionales.

. Augestionar fondos estatales de seguridad social y familiar y ampliar el sistema institucional de ayuda mutua, por medio de fondos y mecanismos de compensación, de cobertura de riesgos laborales, servicios de salud, educación y recreación de bajo costo y de alta efectividad.

. Proveer medios de producción, bienes y servicios baratos para los sectores modernos de la economía y el mercado internacional; y uso de los recursos obtenidos para el desarrollo endógeno del subsistema. 24/

ii) Reorientar el consumo, lo que incluye:

. Instrumentar políticas que alienten la modificación de patrones de consumo vigentes (especialmente en las clases medias y altas, pero también en los sectores de ingresos bajos) incompatibles con la dotación de factores de la economía.

. Revalorizar culturalmente, mediante las redes de organización social y de comunicación de masas, la generación de nuevos productos y servicios para consumo doméstico de alta calidad y bajo costo, aprovechando el uso de recursos locales, y la combinación de tecnologías avanzadas fácilmente internalizables con pautas "vernáculos" de producción-consumo. 25/

. Fomentar el consumo de cultivos locales nuevos y tradicionales: incentivo del consumo agropecuario, pesquero y silvestre; y, desarrollo del consumo de derivados manufacturados o artesanales de procedencia local.

. Incentivar el consumo textil, de utensilios para el hogar, de materiales de construcción, etc., producidos con recursos locales subutilizados o descuidados.

iii) Instrumentar políticas de recuperación, creación, incorporación y/o utilización de tecnologías, lo que incluye:

. Fomentar la aplicación de tecnologías de efectos virtuosos en cuanto a gasto de energía (contenido ahorrativo y amplio reciclaje), adaptación ecológica, bajo costo, adaptación socio-cultural, facilidad de control y manejo, etc. 26/

. Impulsar la capacidad de competencia y negociación de las pequeñas y medianas unidades de producción del subsistema autogestionario de economía popular, con las empresas modernas, privadas o estatales, así como con los agentes internacionales (gobiernos, empresas extranjeras, organismos multilaterales, ONGs, etc.).

b) En el marco de una estrategia alternativa que revaloriza las potencialidades endógenas de desarrollo, es esencial la definición de políticas que promuevan el ahorro nacional, tanto a nivel global como en el ámbito de los hogares, la empresa privada y el sector público; más aún si se consideran las dificultades que presenta el escenario internacional en términos de alcanzar flujos adecuados de capital para proveer el financiamiento de la economía. En tal sentido se plantean los siguientes lineamientos:

i) Racionalización del sector público, recorte y reorientación de sus gastos, modificando el sentido de las inversiones de los macroproyectos a: gastos sociales básicos (salud, educación, nutrición, servicios básicos); 27/ e inversiones en medianos y pequeños proyectos de alto encadenamiento productivo y social, reparación de instalaciones existentes y fomento de los sectores tradicionales urbanos y rurales.

ii) Mayor eficiencia en la recaudación tributaria, impuestos progresivos a la propiedad privada, a los grupos de altos ingresos y a los perceptores de utilidades (tributación, directa e indirecta y ampliación del sistema de seguridad social). 28/

iii) Elevación selectiva y estratificada de los precios de bienes y servicios públicos.

iv) Mayor énfasis a la reducción de la inflación, antes que a los incentivos monetarios del ahorro especialmente basados en continuos incrementos de la tasa de interés.

v) Control del flujo de capitales hacia el extranjero (depósitos bancarios privados, títulos valores, bienes inmuebles, inversiones externas, pagos de deuda externa) y estímulo al retorno de los existentes ahora.

vi) Impulso de políticas de crecimiento económico, fomento productivo y ampliación de la demanda solvente. 29/

vii) Fomento de una cultura de consumo necesario y moderado y aplicación de impuestos y aranceles para el consumo "dispendioso".

viii) Fomento de una producción de consumo interno y con bajos requerimientos y márgenes de importación de medios de producción.

c) Otro obstáculo que enfrenta una estrategia alternativa de desarrollo integrado es la baja productividad del trabajo y el capital, que adicionalmente se presenta de manera segmentada y diferente en los distintos estratos de la economía. Para ello se requieren acciones que de manera coordinada apunten al incremento estratificado de la inversión (SUT y SRA), a la transferencia intersectorial de excedentes y al desarrollo de un mercado nacional masivo, paulatinamente cubierto por una estructura productiva integrada. 30/ Ello implica concentrar la atención en las siguientes orientaciones.

i) Incrementar la inversión en los sectores tradicionales a través de una transferencia de excedentes proveniente de los demás sectores, especialmente de algunas ramas del SUM y del SP que son los que más excedentes generan y los de menor productividad del capital. 31/ Ello requiere:

. Configurar mecanismos adecuados de concertación para el procesamiento-resolución de los conflictos que se generarían a partir de la resistencia que podrían oponer a los efectos redistributivos de la estrategia los grupos sujetos a exacción de excedentes.

. Determinar las ramas sujetas a exacción y las beneficiarias de la transferencia, estableciendo para ello la diferencia entre ramas exentas y sujetas a incentivos (productoras de bienes de capital, insumos, infraestructura, transporte, bienes salarios y servicios orientados al consumo de los sectores productores de satisfactores, tanto de los estratos modernos como de los tradicionales); y ramas sujetas a exacción (proveedoras de bienes de capital, bienes de consumo de medianos y altos ingresos y de lujo, servicios, e insumos en general de alta dependencia externa y/o de producción que no apoye la generación de satisfactores).

. Instrumentar políticas crediticias y fiscales que permitan transferir inter-sectorialmente los recursos.

. Constituir mecanismos de transferencia de recursos provenientes de la producción de crudo y no sólo de excedentes casuales sobre los precios esperados.

. Instrumentar políticas de precios que permitan a la autoridad económica manejar dos criterios básicos: fijación directa de precios (tipos de cambio, tasas de interés, salarios, tarifas públicas, combustibles, alquileres

y bienes y servicios regulados, controlados y de régimen especial); y, fijación indirecta (importaciones, exportaciones, bienes de capital, insumos y bienes y servicios de consumo). Con ello se apuntaría a reestablecer tasas diferenciales de ganancia por actividades económicas, tipos de inversión, regiones, niveles de productividad, líneas de producción, usos tecnológicos, etc., afines con la dirección señalada que se trata de imponer a la transferencia de recursos. 32/

ii) Elevar la productividad de los sectores tradicionales (SUT y SRA), sin castigar a las ramas del SUM y del SRM que surtan bienes de consumo de masas y bienes de capital orientados a la producción de satisfactores de necesidades básicas. Ello requiere:

. Orientar inversiones por transferencia de excedentes desde el sector moderno hacia los sectores tradicionales.

. Configurar y ejecutar pequeños y medianos proyectos productivos que generen condiciones para optimizar el uso de la capacidad instalada y mejoren la relación inversión/producto y la productividad del capital, y reduzcan la inversión de capital por trabajador.

. Aumentar los niveles de eficiencia laboral (§), en base al mejoramiento de las capacidades humanas, a partir de incrementos en la satisfacción de necesidades básicas de la población, sobre todo mediante la readecuación de las políticas de promoción de recursos humanos y de algunas políticas de salud y nutrición. 33/

En suma, las políticas señaladas en los puntos previos debieran confluir en el desarrollo de alternativas para la administración directa del fondo de trabajo por parte de quienes dirigirían unidades de reproducción de esa naturaleza, así como en el uso productivo o reproductivo de los recursos económicos obtenidos a través del ejercicio de esa capacidad conjunta de trabajo. En tal sentido, el autoconsumo es fundamental para esta economía, ya que la producción de bienes y servicios para la satisfacción inmediata de necesidades de los productores constituye una parte esencial del esfuerzo total. De igual forma, un escenario de regulación con esta orientación intentaría revertir, en el marco de un proyecto estratégico global, tendencias de dualización de la sociedad nacional, enfatizando la promoción en el corto plazo de un amplio espectro de actividades de gestión y de planificación en distintos segmentos "potenciables" de la economía popular. De este modo se intentaría no sólo dar salida a los efectos de la crisis actual, sino a la vez consolidar experiencias de control directo por parte de los sectores populares y crear paulatinamente un piso real para un proyecto estratégico nacional alternativo. 34/

En síntesis, a partir de la instrumentación de políticas que permitan la articulación entre la dimensión económica y social del desarrollo para el conjunto de la sociedad ecuatoriana, por un lado; y, por otro lado, en base al fortalecimiento de la economía popular con objeto de viabilizar el aumento de la productividad y del bienestar en los sectores más desfavorecidos de la sociedad nacional; este escenario de regulación económica con integración social se orienta hacia dos referentes estratégicos, a saber:

- Un patrón de desarrollo con mayor margen de determinación endógena, capaz de conciliar en grados progresivos, mediante una utilización más equilibrada y justa de los recursos productivos, necesidades de transformación productiva con equidad social.

- La compenetración de elementos estratégicos de planificación económica y planificación social -tanto en el nivel conceptual, como en el instrumental y administrativo-, lo que ha de traducirse, por ejemplo, en políticas de amplia cobertura en desarrollo de recursos humanos, expansión del empleo productivo, reformas estructurales para ampliar la oferta alimentaria interna de productos de primera necesidad y mecanismos impositivos eficaces para reforzar el papel redistributivo desde el Estado.

La integración social por vía de políticas de generación de empleo productivo, de desarrollo de los recursos humanos en todo el arco de heterogeneidad estructural que atraviesa a la población activa ecuatoriana, y de políticas sociales enérgicas y multisectoriales, son los ejes necesarios para alcanzar los umbrales de cohesión social requeridos para el desarrollo de la democracia, y para la democracia del desarrollo.

III. LA DIMENSION DE LO INTEGRADO

En el presente capítulo se señalan limitaciones que la propia práctica de gestión y ejecución de políticas le pone al desarrollo de políticas integradas. Expuestas estas falencias, se propone una concepción operativa de lo integrado que hace de marco de referencia para una estrategia de desarrollo social integrado. Posteriormente se proponen, en función de dicha conceptualización, bases para impulsar políticas sociales acordes con los objetivos definidos del desarrollo social integrado, con especial énfasis en la dimensión productiva, educativa, de salud, cultural y espacial.

1. Políticas sociales en Ecuador: un sucinto diagnóstico crítico 35/

En primer lugar, existe una clara tendencia a la feudalización institucional en el área de políticas sociales que hace muy difícil trabajar en torno a programas integrales o multisectoriales. Mientras los Planes de Desarrollo y las declaraciones públicas tienden a definir las políticas sociales como integrales, con objetivos globales como el mejoramiento de la calidad de vida o la redistribución del ingreso, la práctica tiende a la sectorialización, con proliferación de sectores y subsectores sociales dentro del aparato estatal, generando problemas tales como yuxtaposición de funciones, especialización de lenguajes, complejización innecesaria de toma de decisiones y celos institucionales. La creación del Frente Social, que une los cuatro ministerios del área social bajo una coordinación unitaria, constituye el esfuerzo actual más significativo para revertir esta tendencia sectorialista. Sin embargo no existe una articulación complementaria entre los ministerios del área social y el órgano planificador de gobierno, que permita a su vez integrar el diseño de

planes y programas con la planificación de mediano y largo plazo. En el Frente Social los esfuerzos más importantes realizados han sido más del tipo de sistematización y coordinación de la información, pero todavía son incipientes las iniciativas de integralidad en el campo de las políticas propiamente tales.

En segundo lugar, la falta de interlocución entre la política económica y la política social en Ecuador, con la absoluta primacía de la primera sobre la segunda, tiene también causas sociopolíticas evidentes y reconocidas. Tal desarticulación resta, inevitablemente, perspectivas de eficacia a las gestiones que pueda realizar el Frente Social en lo que respecta a articular políticas sociales y políticas de desarrollo en el mediano plazo.

En tercer lugar, se ha ampliado significativamente la brecha entre la asignación de recursos estatales a los sectores sociales y la creciente demanda de programas y servicios sociales, crisis que se agrava con problemas como: reducción del gasto público social, mala cobertura de servicios, bajo nivel técnico-operativo, mal aprovechamiento de capacidad instalada, sectorialización y atomización de los servicios, exceso de regulaciones legales y burocráticas, y demora excesiva en el recorrido del gasto social. 36/

En cuarto lugar debe mencionarse la crisis del modelo asistencialista que se desplegó durante la década del auge petrolero y del llamado Estado "rentista". En este sentido es notorio el impacto regresivo de la crisis en el gasto social en comparación con tendencias de dicho gasto en la década de los 70, sobre todo observable en la drástica disminución relativa del presupuesto estatal para educación y salud, y el alarmante problema de la desnutrición que crece con la crisis. Mientras el auge petrolero y el flujo de créditos externos permitió darle un amplio corte asistencial a las políticas sociales, con un ensanchamiento importante de la infraestructura social y de los servicios sociales, estos beneficios no removieron las trabas estructurales que marginan amplios sectores populares de los servicios sociales, siendo más notoria esta falta de atención en el sector rural.37/ Con la crisis de los 80 y el final del auge petrolero, el modelo asistencialista también entró en crisis y estas trabas estructurales se han hecho mucho más visibles y agudas. Actualmente el problema de la pobreza en el país no puede ser atacado desde una óptica asistencialista: tanto por la falta de recursos requerido para ello, como por el hecho de que la pobreza involucra a más de la mitad de la población económicamente activa de Ecuador.

Las limitaciones del Estado "rentista" y del Estado del Bienestar debieran llevar a idear políticas instrumentadas estatalmente, pero orientadas a fortalecer: a) capacidades autónomas de producción de los sectores populares, sobre todo para la satisfacción de sus propias necesidades básicas; b) niveles considerables de autogestión directa de recursos estatales por parte de la "población objetivo", con lo cual se libera al Estado de la tarea de entregar directamente ciertos bienes y servicios y se potencia la capacidad de la propia sociedad civil para cubrir segmentos de oferta.

Existen, por último, problemas vinculados con la administración estatal, que tienen estrecha relación con el fracaso de algunas políticas sociales y el hecho de que muchos planes bien diseñados quedan trancos en su aplicación. Entre estos problemas, ampliamente reconocidos, caben mencionarse los siguientes: la politización, con fines de cooptación electoral y clientelar, de programas sociales dirigidos a sectores populares, con lo cual pierden continuidad con el

paso de un gobierno al siguiente; la tendencia a la inercia y a la ritualización entre funcionarios estatales, dentro del aparato social del Estado, con lo cual muchas iniciativas pierden ímpetu y se desdibujan con el tiempo; y la poca permeabilidad del sector social estatal a cambios en estilos de trabajo, en apreciaciones de problemas y en modelos teórico-metodológicos que puedan regir el diseño y la ejecución de planes y programas sociales. Como ejemplo de ello cabe destacar que hasta fines de 1990, de los seis programas prioritarios presentados por el Plan del actual gobierno en el área social, sólo se había ejecutado uno -el de alfabetización-, mientras los otros cinco -empleo, sector informal, nutrición, desarrollo rural y saneamiento- se encontraban todavía en fases incipientes.

2. Premisas conceptuales-operativas en relación a lo integrado

La invocación de integralidad en el léxico del desarrollo y en la oferta política es cada vez más frecuente, y su ascepción resulta más equívoca cuanto más se recurre a la palabra con fines demagógicos o retóricos. Por lo mismo, a continuación se explicita el contenido del concepto tal cómo ha de utilizarse en el presente capítulo, y con el objeto de poder contar con una noción operativa de integralidad.

En primer lugar, definimos lo integrado como efecto sistémico más que como efecto exhaustivo. Significa esto, por un lado, enfatizar efectos globales y sistémicos de la capacidad productiva de los pobres: efectos combinados sobre la economía nacional y en la satisfacción de las necesidades básicas de los mismos sectores. Significa, por otro lado, que una política integrada busca generar encadenamientos dinámicos y virtuosos de efectos. Así, por ejemplo, una política integrada de nutrición puede traducirse en programas de alimentación infantil combinados con educación de las familias, salud preventiva, participación de la comunidad y sistemas de guarderías infantiles. De esta manera, al atacar el problema de la desnutrición en la población más afectada, se lo hace de tal modo que a la vez se activa la participación comunitaria, la educación de la población y el cuidado de niños en familias de alto riesgo. Este es un ejemplo de efecto sistémico positivo, y que en Ecuador puede observarse sobre todo en la experiencia desarrollada por la llamada Red Comunitaria impulsada por el Ministerio de Bienestar Social y el INNFA. 38/

En segundo lugar, se entiende lo integrado como un estilo de formulación y ejecución de políticas sociales en que se combina el expertise instrumental con la naturaleza de las demandas y conflictos sociales. Esto implica que el carácter integrado del desarrollo social obliga a una visión "multiactoral" en muchas decisiones y formulaciones de políticas, y al permanente flujo entre la dinámica de actores-demandas sociales y el proceso de formulación, ejecución y seguimiento de planes y programas sociales. Implica reconocer las necesidades sentidas por los sectores más carenciados y asignar recursos públicos en función de esa percepción. El capítulo siguiente responde a este criterio de priorizar el sistema de procesamiento de demandas de los actores sociales para hacer políticamente viables los programas sociales y las políticas de mediano plazo con mayor potencial redistributivo.

En tercer lugar, lo integrado alude a la **compenetración entre política económica y política social**. Integrar políticas económicas y políticas sociales significa incorporar en las políticas económicas los objetivos de un desarrollo social centrado en la redistribución de recursos productivos hacia los sectores urbano tradicional y rural andino (bienes de capital, capacitación, tecnología, financiamiento, canales de comercialización, etc.). Sobre esto se ha puesto énfasis en el capítulo II del presente documento. Significa, también, orientar las políticas sociales propiamente tales en función de la satisfacción de necesidades básicas para el desarrollo productivo de los sectores más carenciados, lo que exige reformulaciones en el contenido y el estilo de algunos servicios básicos a fin de motivar la capacidad de gestión y participación de los propios beneficiarios. 39/ El contenido del presente capítulo intenta responder a este aspecto de la integralidad, tanto por su énfasis en aspectos productivos de los sectores urbanos y rurales no modernos como en el desarrollo de recursos humanos.

En cuarto lugar, lo integrado toca aspectos del desarrollo social vinculados al ya privilegiado tema de la descentralización, a saber: la complementariedad entre planificación estatal, local y autonomía de los agentes sociales; articulación espacial entre la escala nacional y regional, lo cual obliga a reformular el papel de consejos provinciales y municipios así como el régimen de descentralización administrativa; la necesidad de incorporar, para el caso ecuatoriano, las variables cultural y ecológica en las políticas de desarrollo; y la articulación espacial en el campo de formulación, gestión y ejecución de políticas sociales. Respecto de esta ascepción de integralidad, el último acápite del presente capítulo abordará sobre todo aspectos espaciales del desarrollo social que obligan a formular reformas institucionales en el área social estatal.

En quinto lugar la integralidad hace referencia a la complementariedad entre políticas diseñadas y ejecutadas bajo la responsabilidad del Estado y desde el aparato del Estado, con la organización y movilización social para gestionar demandas y satisfactores, tanto comunitariamente como interpelando al Estado. En otras palabras, se requiere articular el movimiento "de arriba hacia abajo" con el movimiento de "abajo hacia arriba".40/

Por último, la integralidad hace referencia a la necesaria consideración de la dimensión cultural del desarrollo, pues la cultura adquiere especial relevancia en un país como Ecuador, marcado por una profunda diversidad étnica. Dicha dimensión atraviesa la economía, la organización social y la reproducción material de la sociedad. Está presente en la representación que los grupos sociales se hacen de la escasez, en la valoración del capital, en la disciplina y organización del trabajo, en el imaginario político y las utopías colectivas, y también en el modo de asociarse colectivamente para satisfacer necesidades. Es por ello que en el acápite final del presente capítulo se ha destinado un espacio significativo a la dimensión cultural del desarrollo en el Ecuador.

En síntesis, el concepto propuesto de integralidad se orienta en los siguientes sentidos: i) La integración entre sectores de la economía (producción, circulación, distribución y consumo) y los llamados sectores sociales (salud, educación, vivienda, participación social, bienestar social, etc.), sobre todo mediante la articulación entre planificación y regulación económica, de un lado,

con planificación social estratégica y políticas de emergencia social, del otro (véase, al respecto, el capítulo precedente); ii) integración espacial y cultural al interior de los sectores sociales, lo que implica coordinar sistémicamente planes, políticas y proyectos sectoriales al interior del campo de acción tradicionalmente considerado como desarrollo social en función de variables espaciales y étnico-culturales; iii) especial énfasis en la articulación entre la producción y el desarrollo social en el diseño de políticas para promover la productividad en los sectores ocupados de menores ingresos, y en la disposición de regulaciones públicas que puedan destrabar la inserción de actividades campesinas, artesanales y de servicios informales en los mercados internos; y iv) deliberación y acción complementaria entre la instancia planificadora y la comunidad en procesos decisorios y de ejecución de programas de desarrollo social, lo que implica que se identifiquen las necesidades básicas insatisfechas a través de la participación popular en formulación de proyectos y planes.

En las páginas restantes del presente documento se intenta completar esta múltiple ascepción de "lo integrado" que, en algunos aspectos, ha sido desarrollada en el capítulo precedente. El presente capítulo avanza en esta línea por medio de propuestas que, en las áreas de política social y descentralización, pueden fortalecer la capacidad productiva y organizativa de los pobres y simultáneamente promover la satisfacción de sus necesidades básicas. Para ello se intentan compatibilizar los objetivos de desarrollo productivo propuestos en el capítulo precedente, con objetivos y metas del área social acordadas para Ecuador por el gobierno y las agencias internacionales de cooperación y financiamiento, tales como la UNICEF, el PNUD y el Banco Mundial. El acápite siguiente presenta los criterios de intervención estatal para la promoción del desarrollo productivo de los sectores "rezagados" en aras de mayor equidad y satisfacción de necesidades básicas. Posteriormente se presentan los lineamientos que, en el campo específico de las políticas sociales, permiten un complemento dinámico con los criterios de desarrollo productivo en sectores de bajos ingresos. Finalmente se consideran las necesidades que dicho desarrollo social requiere en materia de descentralización, promoción de las identidades étnico-culturales del Ecuador y la dimensión ecológica.

Finalmente, el capítulo siguiente abordará la dimensión de lo integrado desde una perspectiva sociopolítica y político-institucional, con el objetivo de proponer líneas para compatibilizar los procesos decisorios desde el Estado con el procesamiento político de las demandas sociales de los sectores menos representados.

3. Desarrollo social y desarrollo productivo en los sectores de bajos ingresos: criterios de articulación

Las propuestas presentadas bajo este acápite no son inéditas en el país, sino que deberán ser consideradas en función de una serie de programas en marcha o en diseño por parte del actual gobierno. Tanto por sus contenidos como por su concepción, estos programas gubernamentales podrían incorporar una parte importante de los lineamientos que a continuación se desglosan. Para los lineamientos encaminados al desarrollo productivo en los sectores de bajos ingresos, éstos no tienen por qué traducirse en nuevas políticas. Varios de

ellos debieran más bien alimentar programas ya constituidos, como los siguientes: Desarrollo de industrias caseras (Min. de Trabajo y Recursos Humanos); Promoción de industrias caseras rurales (Min. de Trabajo y Recursos Humanos); Programa Nacional de Microempresas (UNEPROM); Programa nacional masivo de apoyo a pequeñas unidades populares económicas (CONAUPE); Programa de empleo emergente (Min. de Trabajo en coordinación con otras entidades públicas, sectoriales y de base); Programa de capacitación y formación profesional (SECAP); Programa de capacitación popular (SECAP, Ministerios del Frente Social y Min. de Industria); Programa de infraestructura para capacitación popular (SECAP y Min. de Industria); y Programa de capacitación campesina (Instituto Nacional de Capacitación Campesina del Min. de Agricultura).

a) Producción y necesidades básicas.

En la economía ecuatoriana los pobres se encuentran significativamente incorporados a procesos productivos, sea en condición de pequeños productores, asalariados o en la oferta de servicios. Por lo mismo, la SNB en el mundo de los pobres está relacionada, en primer lugar, con el aumento de la productividad de dicha población. El estímulo a la producción de alimentos en pequeñas unidades campesinas, la promoción de segmentos industriales en actividades rurales y la modernización 41/ de partes del sector informal son premisas necesarias en este sentido.

El abastecimiento efectivo de las necesidades básicas puede generar efectos acumulativos sobre el crecimiento económico, el empleo y la redistribución del ingreso. 42/ Por ende, un eje de programación con capacidad integradora debe vincular políticas, programas y proyectos productivos con demandas de satisfacción de necesidades básicas (SNB). Estos efectos integrales debieran buscarse mediante bases operativas que destaquen lo siguiente:

i) Incentivo a la producción alimentaria de gran incidencia sobre el crecimiento global, lo cual fuerza a: una racionalización mucho más exhaustiva en aquellas tierras con mayor potencial para generar alimentos de primera necesidad y altamente nutritivos (en otras palabras, una profundización de la Reforma Agraria con criterios de producción para satisfacción de necesidades básicas); especiales facilidades de crédito y asistencia técnica a la producción de alimentos destinados a colmar carencias nutricionales en zonas rurales deprimidas; y la apertura de "mercados populares", financiados por el Estado y administrados conjuntamente entre poderes locales y pequeños productores, localizados en pequeñas ciudades y ciudades intermedias en la Sierra y en la Costa, para la comercialización a bajo costo, y sin intermediación, de productos alimentarios básicos. 43/

ii) Lo anterior también apunta a la contención de la marginalidad urbana (por migraciones rurales) y de la pobreza, mediante políticas de asignación de recursos agrícolas (tierra, infraestructura, crédito, asistencia técnica, etc.), con incidencia en el ingreso, la demanda, el ahorro y la inversión.

iii) Mejoramiento del ingreso de sectores urbanos y rurales deprimidos y aumento de la demanda efectiva de la población, sobre todo mediante el apoyo a políticas productivas con alta capacidad de generación de empleo, así como el apoyo a segmentos de la economía informal que mediante inversiones de costo

público manejable puedan aumentar significativamente los precios de oferta de sus bienes y servicios.

iv) Incentivo de producciones para consumo básico de unidades familiares y microempresariales de baja relación inversión/empleo y de bajo costo; sobre todo mediante una política financiera que aproveche instrumentos bancarios, como las cooperativas de ahorro y crédito, acompañado de asesoría técnica y programas de capacitación en gestión, producción, organización y comercialización en dichos sectores.

v) Líneas de producción autogestionaria orientada al mercado interno, sobre todo en el campo de la producción artesanal en zonas urbano-marginales y de la producción agrícola en las comunidades indígenas de las zonas rurales deprimidas.

vi) Infraestructura primaria financiada por el sector público, por fondos de inversión (por ejemplos, recursos del Fondo de desarrollo social -FODESO- y Fondo de Economía solidaria -FONADES-) y/o por el sistema de venta de bonos de deuda, destinada al manejo productivo autogestionario, sobre todo en comunidades de productores asentadas en zonas urbano marginales o rurales deprimidas.

vii) Participación comunitaria (del SUT y SRA) en la comercialización de sus actividades y productos y, con ello, en el control de los márgenes comerciales, con los consiguientes efectos positivos en los ingresos reales de la población.

b) Empleo y producción.

La adecuada estructuración de la producción y el empleo debe garantizar que los sectores de mayor expansión sean aquéllos que más aportan en términos de producción para la SNB, para la optimización de la relación inversión/empleo, para el crecimiento de los ingresos reales de los grupos de bajos ingresos, y para el crecimiento de la demanda final de bienes y servicios básicos. Dado que la incorporación de la mano de obra al proceso productivo depende de los encadenamientos intra e intersectoriales, del tipo de tecnología aplicada, y del nivel y uso del capital instalado, entonces debe garantizarse que los sectores productivos sean, al mismo tiempo, los más dinámicos (por su aporte al crecimiento del producto) y los que maximicen sus inversiones sobre la generación de empleo. En este marco, han de plantearse acciones que permitan impulsar una adecuada articulación entre empleo y producción. Al respecto, cabría destacar las siguientes:

i) Incentivo a los sectores productivos en función de sus encadenamientos hacia adelante y hacia atrás, y de su incidencia sobre el crecimiento y sobre la producción de bienes y servicios destinados a la SNB;

ii) Incentivos a la producción artesanal en función de la absorción de mano de obra y del empleo^{44/}, los cuales contribuirán al incremento de la productividad en el sector, del salario (controlando con ello la proliferación del subempleo) y de las fuentes de trabajo;

iii) Distribución de la tierra en función de la eficiencia, vale decir, para alcanzar objetivos de mayores ingresos y empleo en el sector agrícola y mayor estímulo a la industrialización 45/;

iv) Apoyo a la pequeña industria que, en materia de capacidad productiva y absorción de empleo, exhibe un nivel intermedio entre la gran industria concentradora y la artesanía;

v) Políticas redistributivas de ampliación de la demanda y del mercado interno, lo cual incidiría positivamente sobre la utilización de la capacidad instalada, que a partir de 1981 ha estado por debajo del 70% 46/; y

vi) Apoyo a los productores microempresariales y de unidades familiares en el sector servicios utilizando, si hace falta, recursos provenientes del Fondo para la promoción del empleo (PROE). Dado que el sector microempresarial es reconocido como el de mayor capacidad para generar empleo y absorber fuerza de trabajo desocupada con escasa calificación, 47/ es evidente que los esfuerzos estatales consagrados a la promoción selectiva, pero masiva, de unidades económicas pequeñas, debieran ser decisivos en el marco de una política de empleo que pretenda, al mismo tiempo, constituirse en eje de una política de desarrollo social. De lo que se trata es, sobre todo, de fortalecer la capacidad productiva, de obtención de ingresos y de articulación socio-económica en aquellos segmentos microempresariales con potencial productivo, de expansión de ingresos y de articulación socio-económica, ampliando el espectro a la vasta gama de organizaciones productivas autogestionarias que, sobre todo en zonas rurales y por modos vernáculos de organización socio-económica, gestiona y produce bienes alimentarios y artesanales.

El grueso de los programas de empleo en el actual gobierno son capitalizables en esta dirección: los Programas de Desarrollo Artesanal, los Programas de Desarrollo Microempresarial y Apoyo a las Pequeñas Unidades Populares Económicas, el Programa de Empleo Emergente y Proyectos Especiales de Empleo, etc. Falta, no bastante, enmarcar los programas de microempresas en una política macroeconómica a fin de que tales programas incidan en rubros tales como las compras del Estado, importaciones, composición sectorial de la inversión, desarrollo regional o regulación global del mercado de trabajo. Por otra parte, la creación de una entidad autónoma para el apoyo del sector informal (CONAUPE, Corporación Nacional de Apoyo a las Unidades Populares Económicas) debiera permitir agilidad, autonomía y coordinación entre entidades estatales, la banca privada, las ONGs, los microempresarios y las agencias internacionales de desarrollo. En la perspectiva institucional sería, pues, importante afianzar la capacidad operativa de la CONAUPE para coordinar en un sentido estratégico la gran variedad de planes, programas y proyectos de apoyo al sector microempresarial. En la perspectiva de criterios de selectividad, es esencial combinar exigencias de productividad (producción media aceptable o fácilmente elevable, y generación de ingresos por trabajador ocupado que permitan un aumento de bienestar y de demanda interna) con criterios socio-organizacionales (alta incidencia de prácticas autogestionarias, compromiso comunitario en la producción, distribución equitativa de los ingresos que se generan).

c) Desarrollo rural y producción alimentaria.

En un país donde se registran niveles tan altos de desnutrición y donde, al mismo tiempo, casi la mitad de la población reside todavía en zonas rurales, la seguridad alimentaria aparece como una necesidad de primera urgencia y una posibilidad viable. La centralidad de esta problemática en una estrategia de desarrollo social integrado se justifica en distintos planos: primero, porque la seguridad alimentaria tiene reacciones concatenadas con la salud en general y con los recursos humanos del futuro; segundo, porque la falta de seguridad alimentaria no se relaciona tanto con la escasez nacional de recursos como con trabas estructurales y de patrón de desarrollo; tercero, porque la seguridad alimentaria puede lograrse en Ecuador promoviendo, al mismo tiempo, una mejor inserción de la fuerza de trabajo campesina en el sistema productivo nacional.

Los problemas de pobreza rural y deficiente abastecimiento de alimentos se vinculan estrechamente con la distribución de la tierra, la orientación de la producción agropecuaria, el uso y selección de tecnologías, y las políticas de precios, subsidios y fomento agrario, especialmente agroalimentario. En este contexto, cabe considerar los siguientes componentes para la acción con miras al desarrollo rural, el abastecimiento alimentario y el acceso de la población a productos alimentarios básicos:

i) Recuperar el equilibrio de la economía campesina, entendida al mismo tiempo como unidad de producción y de consumo. Esto implica distribución de tierras por vía de la profundización de la reforma agraria, 48/ profundizando el lineamiento del Plan de Desarrollo vigente que prescribe la obtención de tierras para campesinos mediante la afectación de aquellas unidades productivas que todavía monopolizan grandes extensiones de tierra mal aprovechadas en relación a la necesidad alimentaria de la población. Implica también la dotación de recursos productivos agrícolas, y criterios comunitarios de uso de recursos tales como el riego, la leña y los pastos). Acciones de este tipo aliviarían la presión que existe sobre el campesino, evitando su traslado a terrenos menos fértiles y altamente erosionables, previniendo la tendencia al sobrecultivo de la tierra (parcela), y permitiendo, en consecuencia, un mayor control ecológico.

ii) Apoyar las producciones de alimentos a través de la canalización de recursos (rentas institucionales: ventajas tributarias, créditos, infraestructura rural, subsidios a los insumos y recursos tecnológicos) y de reordenamientos institucionales. En este ámbito cabe considerar no sólo el sector agropecuario sino todo el sector de alimentos verticalmente integrado, vale decir, la cadena completa de la producción al consumo, la agroindustria y el comercio. También cabe considerar, y así lo plantea el Plan de Desarrollo vigente, modificar los desfavorables términos de intercambio entre la agricultura y el resto de la economía y, sobre todo, utilizar mecanismos de regulación económica para alterar los términos de intercambio entre productos agrícolas destinados al mercado interno y productos industriales que puedan constituir insumos básicos en la producción agrícola.

iii) Modificar las formas de circulación del excedente inter e intrasectorialmente para financiar un desarrollo efectivo de las economías campesinas. De no posibilitarse dicho desarrollo, se mantienen los factores determinantes de la pobreza rural, a saber, el abandono de la producción de

alimentos, la preferencia por una economía de mera subsistencia con apoyo en el ingreso laboral urbano, y la migración. En este sentido el Plan de Desarrollo prescribe fortalecer el rol del Estado en la dotación de crédito, tecnología, asistencia técnica, obras de infraestructura, de servicios sociales y otras, lo que sólo es lograble mediante la acción coordinada e integrada de diversas instituciones vinculadas al campo. De especial importancia para dinamizar la economía campesina es contar con una política crediticia del Estado para dicho sector.

iv) Incentivar la difusión, creación y recreación de tecnologías con un sesgo menos productivista y más orientadas a mejorar la calidad de vida de la población. Para ello es recomendable fortalecer la organización y participación comunitaria y, sobre todo, los vínculos de la comunidad con los sistemas institucionales de mayor incidencia en decisiones sobre asignación de tecnologías.

v) Desarrollar la autogestión comunitaria de la distribución de los productos agrícolas, con apoyo estatal en los rubros de almacenamiento, conservación y transporte de productos, recurriendo, si es necesario, a recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Rural Integral (FONADRI). De este modo se puede simultáneamente bajar el precio de productos básicos para la población con mayor riesgo de desnutrición y, al mismo tiempo, elevar la capacidad de acumulación en las comunidades agrícolas.

vi) Enfrentar el problema de financiamiento y crédito de los sectores productivos de bajos ingresos en el campo mediante la creación de bancos rurales, supervisados por el Banco Central, que atiendan necesidades financieras ignoradas por otras instituciones financieras, con los siguientes requisitos: movilización de la iniciativa local para que los bancos rurales sean administrados por dirigentes locales comprometidos con sus comunidades y para que una amplia proporción de sus miembros sean accionistas de los bancos; uso a nivel local de los fondos movilizados localmente; aprobación de créditos en función de la reputación del productor en el seno de su comunidad; y bajo costo administrativo mediante uso de estándares sencillos y contratación de personal dentro de la misma comunidad. 49/

vii) El carácter integrado del desarrollo social-rural requiere incorporar progresivamente en la práctica los siguientes criterios y acciones:

- El fortalecimiento de la democracia y la sociedad civil-campesina mediante una interacción más directa entre pequeños productores y consejos parroquiales y cantonales;

- El apoyo intensivo a la mujer en la comunidad campesina mediante programas especiales, dado que allí la mujer desempeña el papel central no sólo en la reproducción, sino también en las estrategias de supervivencia, constituyéndose en el eje que articula estrategias productivas con estrategias reproductivas;

- El perfeccionamiento de los sistemas políticos locales en áreas de población campesina mayoritaria, a fin de que puedan procesar y transmitir demandas campesinas al sistema político y al Estado, y desarrollar capacidad de

gestión y ejecución de acciones de transformación estructural en espacios locales;

- la creación de un número mayor de núcleos de acumulación en zonas rurales dispersas, a fin de construir un mercado interno más diversificado, y distribuido espacialmente de manera que beneficie la producción y comercialización campesina;

- Establecer, como **Unidad Mínima de Planificación**, a microregión o sociedad rural, considerada como espacio físico y social con centros poblados y hinterland rural;

- La identificación de núcleos de acción de apoyo a partir de las dinámica productiva y reproductiva de las familias y sociedades rurales, a fin de evitar la dispersión e ineficacia de las acciones; y

- El fomento del desarrollo local a partir de sus potencialidades sociales y productivas y en función de sus ventajas comparativas para un mercado nacional ampliado, y fomento de la diversidad cultural y productiva siempre que dicha diversidad pueda incorporarse dinámicamente en una estrategia alternativa y endógena de desarrollo;

viii) La integración de acciones de promoción para el sector rural requiere una articulación mucho más estrecha entre los DRI, las acciones de la CONAUPE en promoción de microempresas, el trabajo del SECAP en capacitación popular, el de PROTECA en tecnología agropecuaria, el refuerzo a la comercialización por vía de ferias libres y tiendas populares, y farmacias populares para abaratar costos de medicamentos de primera necesidad.

ix) En el campo de la recolección de información y de la formulación de diagnósticos para acciones integradas en zonas rurales, debieran construirse una serie de mapas, tales como: mapa de proyectos y subproyectos en zonas rurales (DRI, Red Comunitaria, PROTECA, etc.) y mapa de proyectos sectoriales en el campo (educación, salud y saneamiento) para formular una programación integrada entre campos donde pueda integrarse eficazmente la educación para la salud y la educación ambiental y nutricional al currículum comunitario; mapas-base de proyecto por proyecto, partiendo por proyectos DRI y de Red Comunitario, y mapa de oferta de servicios educativos y de salud, a fin de articular el acceso a servicios sociales sectoriales con los proyectos de desarrollo productivo y de desarrollo comunitario; y mapas de demandas sociales y grados de organización de los actores populares en zonas rurales, a fin de focalizar acciones en base a las necesidades realmente sentidas por la población carenciada, y de fortalecer a la vez la capacidad de movilización de los sectores campesinos dispersos.

d) Desarrollo de la mujer.

La mujer constituye el actor social más importante en la integración entre producción social y reproducción familiar, y por ende debiera ser el beneficiario directo de una serie de políticas y programas que se ubican en la intersección del bienestar social y el desarrollo productivo. Al mismo tiempo, la segregación negativa que padece la mujer en términos de discriminación cultural, sexual, de ingresos y de calidad de vida también constituye, en el caso ecuatoriano, un

problema insoslayable, pues convierta a la mujer en el actor social que dispone de las condiciones menos favorables para el mejoramiento de su calidad de vida. En una perspectiva de desarrollo social integrado, las acciones encaminadas a mejorar las condiciones de la mujer suponen enfrentar ambas problemáticas de manera conjunta: mejorar su inserción en la órbita productiva, promover mejores grados de organización por género y promover la capacidad de las mujeres de afirmar sus derechos igualitarios frente al conjunto de la sociedad.

Esto requiere de múltiples acciones cuyos criterios pueden desglosarse en dos niveles, a saber: criterios de políticas de inserción adecuada de la mujer en los procesos productivos y reproductivos; y criterios de políticas orientadas a modificar conductas familiares y sociales que implican la discriminación y subordinación de la mujer.

Respecto del primer nivel, merecen señalarse:

i) Políticas públicas orientadas a superar trabas legales, institucionales y culturales que impiden un acceso igualitario de mujeres y hombres a activos y empleo.

ii) Políticas públicas de fomento a la capacitación tecnológica y profesional de la mujer, ligadas a microproyectos productivos de carácter privado, estatal o autogestionario.

iii) Reformas en el sector público social que permitan mayores niveles de cobertura de mujeres y niños en los programas de nutrición, salud materno-infantil, educación para la salud, protección familiar, y cuidado y guardería infantil.

iv) Impulso de programas públicos y de ONGs en preparación y entrega de servicios autogestionarios (familiares, comunales y vecinales) en las áreas de nutrición materno-infantil, salud preventiva, salud curativa de tipo tradicional, guardería y cuidado infantil, educación inicial (castellana y bilingüe), educación primaria y protección comunitaria.

Respecto del segundo nivel:

i) Políticas de información, comunicación y propaganda que fomenten una actitud social favorable al tratamiento no discriminado de la mujer y de su inserción en el proceso productivo.

ii) Políticas de pedagogía social contextualizados conforme a los distintos habitats culturales existentes en el Ecuador, orientadas a fomentar la igualdad de deberes del hombre y la mujer en tareas domésticas, cuidado de los hijos, funciones educativas y culturales, y procesos decisorios en el nivel estatal que afectan directamente la calidad de vida y el status de la mujer.

iii) Campañas de comunicación, con énfasis en el área rural y adecuadas a las condiciones culturales, donde concurren instancias gubernamentales con otras (ONGs, organismos descentralizados, etc.) referidas a la planificación familiar y control de la natalidad (uso tanto masculino como femenino de anticonceptivos, soberanía femenina en funciones reproductivas, etc.). En este

marco deberán proporcionarse a las parejas, y especialmente a las mujeres, acceso a los conocimientos acerca del espaciamiento de los nacimientos, apuntando a la meta de reducir la tasa global de fecundidad de 4.7 a 4.3 en el período 1990-1995.

iv) Extensión progresiva del sistema mixto en la educación a todo nivel y en todo el territorio nacional. En materia educativa se deberá, al mismo tiempo, dar especial énfasis a la educación formal y no formal y la alfabetización de mujeres que requieran de mejor acceso a información sobre desarrollo infantil, salud reproductiva y estado nutricional. Asimismo, debieran considerarse alternativas curriculares que permitan modificar paulatinamente la imagen social de los roles normativos por sexo y abrir el horizonte de expectativas a futuro para las mujeres. Para ello deberá tenerse especial cuenta de las especificidades geográficas, culturales y lingüísticas en el diseño de materiales didácticos y en las modalidades pedagógicas.

v) En concordancia con el Plan de Desarrollo vigente, deberá prestarse especial énfasis a las madres solteras, a las madres jefas de hogar y a las madres adolescentes de pocos recursos; para ello deberán completarse los servicios existentes con programas que atiendan preferentemente sus necesidades básicas en salud, salud de la reproducción, nutrición, educación, generación de ingresos y alfabetización; y deberá asegurarse la organización de servicios para sus hijos, incluyendo formas de adecuación de la vivienda y de tecnología doméstica para reducir la carga de trabajo. 50/

vi) Impulsar programas especialmente reforzados de apoyo a la mujer en la comunidad campesina en cuidado de hijos, economía doméstica, educación sobre los derechos de la mujer, salud familiar, y tecnología básica agrícola. Esto, dado que la mujer campesina constituye no sólo el protagonista de las estrategias reproductivas, sino también de las estrategias productivas en la familia campesina; y dado que es la mujer campesina el actor social en el que la pobreza encarna de manera más intensa y múltiple, pues en ella se combina la marginalidad social, espacial y sexual más aguda.

vii) Compatibilizar las acciones recién sugeridas con aquéllas que ha estado promoviendo recientemente la Dirección Nacional de la Mujer del Ministerio de Bienestar Social, 51/ y con las acciones diversificadas actualmente impulsadas por la extensa red de ONGs que trabajan en actividades ligadas a los problemas de la mujer. El enlace con las actividades de las ONGs resulta insoslayable, puesto que estas organizaciones proporcionan un nexo muy valioso entre el plano nacional y el plano comunitario. Por otro lado, dicho enlace a su vez puede favorecer un trabajo mas articulado entre las propias ONGs cuyas acciones se orientan a mejorar las condiciones de la mujer.

Revertir la condición desventajosa y discriminada de la mujer en la producción y en la cultura es un proceso de largo alcance y de lentos frutos. Sin embargo, su viabilidad es mayor si la intervención en este campo se formula con la simultaneidad de planos planteada en los criterios recién expuestos: inserción en la producción, trabajo con mujeres en organización comunitaria y en la economía popular, intervención cultural contra la discriminación sexual en programas masivos de educación y de desarrollo comunitario, refuerzo de

autoimagen en programas de ayuda familiar y de salud familiar, y capacitación a mujeres según su inserción en el mundo productivo.

e) Participación de la comunidad y desarrollo social.

En el caso ecuatoriano el componente de organización y participación comunitaria constituye un eje importante en la autoprotección de los pobres, tanto en la gestión y autogestión de servicios básicos, como en la producción comunitaria de bienes para el autoconsumo y de comercialización limitada. Este componente podría potenciarse por el expediente de los siguientes lineamientos:

- i) Autogestión y/o participación comunitaria de algunos recursos públicos destinados a acciones de salud preventiva, educación pre-escolar y rural, dotación de servicios de agua y alcantarillado con tecnologías de bajo costo y fácil producción, obras de infraestructura comunitaria en zonas urbano-marginales, y construcción de obras de riego y de caminos vecinales en zonas rurales dispersas. Para ello deberán aplicarse modalidades no convencionales en la provisión de servicios básicos, tomando en cuenta experiencias acumuladas de cooperación técnica, y reforzando la coordinación entre el Estado, las ONGs y las organizaciones de base. 52/
- ii) Apoyo a proyectos productivos autogestionarios que combinen el criterio de costo-beneficio con criterios de integración comunitaria y de incorporación de fuerza de trabajo desocupada o subempleada en la propia escala espacial de la comunidad. Una política crediticia nacional de apoyo a la economía campesina y a proyectos autogestionarios en zonas urbanas, que fuera energética y con claro sesgo redistributivo, podría surtir efectos multiplicadores en un plazo bastante breve.
- iii) Adecuación del marco jurídico para reconocer nuevas organizaciones populares generadas según la propia dinámica de la comunidad y en función de sus carencias y demandas.
- iv) Mayor coordinación desde los gobiernos seccionales, tanto con la comunidad como con representantes del poder ejecutivo a nivel provincial, para agilizar el procesamiento de demandas provenientes de organizaciones comunitarias en el sistema político y en el Estado.
- v) Fomento de la organización social del sector privado pobre con acción subsidiaria desde fuera del Estado, es decir, de organizaciones estables que promuevan la participación popular en la solución de problemas locales (empresas cooperativas, federaciones, asociaciones de consumidores, bolsas comunitarias de trabajo, etc.), y con especial refuerzo de las ONGs más comprometidas en este campo y con mayor experiencia y arraigo popular.
- vi) Confección de un catastro con tipologías de organizaciones populares, desagregadas espacialmente, a fin de impulsar políticas de promoción de la participación comunitaria en función del tejido social realmente existente para ello. Dado que el país cuenta con un sinnúmero de organizaciones y muy diversas, un catastro también facilitaría potenciar la acción orientada a incorporar la dimensión organizativa y participativa en proyectos sociales de diversa índole.

vii) Desarrollo de una metodología para estimular la participación popular teniendo en consideración dos limitantes recurrentes en la articulación entre beneficiarios y programas sociales, a saber: el aislamiento de quienes se encuentran en extrema pobreza por no tener siquiera tiempo disponible para compartir; y la falta de preparación para desempeñar labores comunitarias con algún grado de especialización. Para que la participación pueda motivarse, una vía es la capacitación ofrecida en función de programas tales como el cuidado diario de niños, la cocina comunitaria, el mejoramiento o la construcción de vivienda, la administración escolar, la atención sanitaria y/o la afiliación a una cooperativa agrícola.

viii) En materia de organizaciones populares más representativas que autogestionarias -vía juntas barriales, cantonales, provinciales o de cabildo-, si bien éstas tienen cierta trayectoria en Ecuador, deben estimularse mediante procesos de consulta respecto de la selección de programas locales de desarrollo social. Han sido exitosas algunas experiencias de adecuación de locales en vecindades marginales de las ciudades y en las parroquias o caseríos, y de Centros de Desarrollo Vecinal que permiten contar con un lugar de contacto y actividades.

La participación y organización de la comunidad no pueden considerarse un área específica de políticas sino un estilo en el diseño y la ejecución de políticas de diverso orden. En una EDSI que aspire al fomento del protagonismo ciudadano en los procesos de desarrollo social y de satisfacción de necesidades de la población, y con énfasis en el fortalecimiento de los actores populares como exigencia de desarrollo sociopolítico del país, la participación y organización de la comunidad son, a la vez, medios y fines.

4. Bases de política social sectorial en el marco del desarrollo social integrado

En el acápite precedente se mostraron lineamientos que apuntan a articular el desarrollo económico con el desarrollo social en especial consideración de posibles articulaciones entre la esfera de la producción, la organización, la distribución y el consumo. En el presente acápite se formularán lineamientos para áreas específicas (sectoriales) de la política social, con especial énfasis en el aporte de dichas políticas al desarrollo de las capacidades humanas. El énfasis en dichas capacidades, como objetivo confluyente de la política social, se debe a que las capacidades humanas hacen referencia simultánea al potencial productivo de las personas y a su potencial de desarrollo integral como seres humanos. El desarrollo de potencialidades humanas resume el desarrollo de la calidad de vida y, en consecuencia, puede nuclear intersectorialmente las políticas sociales encaminadas a resolver necesidades en distintos sectores, sobre todo en educación, nutrición y salud. Por otra parte, en la medida que las acciones en educación y salud se articulen explícitamente con objetivos de desarrollo nacional tales como el desarrollo productivo y la integración social, podrán movilizarse mayores energías en torno a planes nacionales de educación y salud. Para el caso sería de incalculable utilidad el aporte que pueden hacer los grandes medios de comunicación de masas para activar la conciencia ciudadana

en torno a banderas movilizadoras, tales como "educación para el desarrollo", "alimentación para todos" y el "derecho ciudadano a la salud". En base a grandes consensos societales podrán captarse mayores recursos, y activarse una gama más amplia de instituciones públicas y privadas para la democratización de la salud y la educación.

a) En el campo de la educación.

La formación de recursos humanos constituye un eslabón estratégico para compatibilizar objetivos de crecimiento productivo y equidad social, y por lo tanto en este ámbito caben responsabilidades a una variedad de instituciones, agentes y políticas sociales. Si bien el Estado es responsable principal del proceso educativo masivo, a otros agentes le caben funciones activas: el municipio, las grandes empresas de producción y corporaciones de fomento industrial, el sistema privado de educación formal, las organizaciones no gubernamentales comprometidas en acciones de capacitación y promoción, las familias y organizaciones de base, los servicios públicos y privados de capacitación profesional y popular, las fuerzas armadas, las instituciones eclesiales de apoyo a la comunidad, los medios de comunicación de masas y múltiples organizaciones de ayuda.

La complementariedad institucional es necesaria, sobre todo, para actualizar potencialidades y expandir posibilidades productivas entre los sectores más excluidos de los beneficios del desarrollo: 53/ en la capacitación en oficios y en gestión para quienes ocupan segmentos de informalidad; en la promoción de campesinos para mayor productividad y mejor acceso a la tierra, la tecnología y el crédito; en la calificación y certificación técnica para jóvenes con niveles intermedios de educación; en el mejoramiento de la oferta de educación básica y media para sectores donde dicha oferta tiene, en calidad e infraestructura, evidentes desventajas respecto de la oferta en sectores de más altos ingresos; y en la definición y ejecución de programas y políticas de empleo que expandan la demanda de mano de obra para dichos sectores. Otras necesidades pueden satisfacerse mediante la capacitación técnica, el aprendizaje de oficios y programas de educación formal y no formal en materias tales como salud, nutrición, población, técnicas agrícolas, medio ambiente, ciencia, y vida familiar. 54/

En todos estos ámbitos de acción es oportuna la confluencia de distintos actores institucionales que difieren tanto por la escala espacial en que se desempeñan (ministerios de educación y de trabajo, municipios, organismos de planificación regional, escuelas, familias y organizaciones de base), como por su carácter privado o público y por el tipo de actividad que las distingue (Estado, empresas públicas y privadas, fuerzas armadas, y empresas privadas, organismos no gubernamentales, instituciones eclesiales y de ayuda, etc.). La complementariedad entre actores institucionales puede referirse tanto a la participación segmentada de una misma actividad (p.e.: el ministerio diseña, el municipio ejecuta, las ONGs sirven de puente a la comunidad, las fuerzas armadas realizan labores de infraestructura, etc.); o a distribución de actividades según el perfil institucional (p.e.: los programas masivos a cargo de ministerios y municipios, las acciones comunitarias en el ámbito municipal, de ONGs y de organismos eclesiales, la capacitación a cargo de empresas privadas y públicas, etc.). El concurso de municipios, ONGs, consejos parroquiales, centros

comunitarios o asociaciones campesinas se fundamenta, además, en el potencial de participación de los beneficiarios en la gestión o el procesamiento de los servicios requeridos. 55/

Las bases que pueden definirse en materia de educación y formación de recursos humanos como eje articulador entre desarrollo social y crecimiento productivo, se fundan en uno de los criterios básicos proclamados en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Jontiem, 5-9 de marzo de 1990), a saber, el de "empeñarse activamente en modificar las desigualdades en materia de educación y suprimir las discriminaciones en las posibilidades de aprendizaje de los grupos desasistidos". 56/ En función de ello se proponen los siguientes lineamientos:

i) Establecer de manera masiva sistemas de atención preescolar con énfasis en la estimulación temprana, debido a la limitada cobertura de la educación preescolar existente (apenas el 20% hacia fines de 1990), y al efecto significativo que ello tiene en el desarrollo ulterior de las capacidades humanas. Dicha atención debiera poner especial énfasis en las capacidades adaptativas, de razonamiento y de aprendizaje. Para ello conviene apoyar y aprovechar la extensa red de apoyo comunitario que las ONGs han ido establecido en sectores marginales urbanos y rurales dispersos; así como también realizar acciones conjuntas, desde el sector estatal educacional, con el INNFA y el Ministerio de Bienestar Social (por la estructura organizativa y de infraestructura que estos últimos han generado con la creación de la Red Comunitaria), y con el Ministerio de Salud que ya cuenta con un programa de estimulación temprana. La expansión de la educación pública pre-escolar debiera llevarse a cabo con una rigurosa focalización hacia los sectores de bajos ingresos para optimizar el uso de los escasos recursos movilizables y sobre todo para mejorar hacia zonas rurales el impacto redistributivo. 57/ Si se focaliza hacia esta población la expansión de la educación preescolar, mejoraría notablemente el rendimiento escolar y la eficacia en la educación primaria para este grupo. En el marco de un lineamiento integrado, la educación preescolar en las zonas de hogares pobres debieran, simultáneamente, preparar a los niños en funciones de aprendizaje y aportar con suplementos nutricionales y de salud.

ii) Incorporar focalizadamente a la alfabetización la población que aún permanece iletrada, sobre todo entre jóvenes adultos, mediante campañas masivas con reclutamiento de voluntarios y la colaboración de agentes varios (municipios, ministerio de educación, universidades, ONGs, Iglesia, medios de comunicación de masas, etc.). Esto exige:

- Diseñar y gestionar campañas de alfabetización que permitan a la población incorporar la lecto-escritura en el marco de su propia visión de mundo, en función de sus necesidades y prácticas cotidianas específicas, y que faciliten una incorporación activa y "sincrética" en la cultura occidental y moderna, de manera que no pierdan la capacidad de lecto-escritura por desuso;

- La previa concertación entre el Ministerio de Educación y los dirigentes de las federaciones indígenas es, en este campo, un elemento que potenciaría los efectos de la alfabetización en la movilización y organización de buena parte de la población pobre rural;

- Especial énfasis debiera prestarse a las madres jóvenes y madres solteras, a fin de combinar la alfabetización con contenidos informativos en materia de nutrición, planificación familiar y cuidado de la salud.

iii) Aumentar la eficiencia y equidad mediante un mayor énfasis en la oferta del ciclo básico en zonas rurales y urbano-marginales, a fin de angostar la brecha de calidad en los niveles educativos promedios entre zonas urbanas y rurales y entre distintos estratos socio-económicos. 58/ Esto significa adaptar la oferta de educación básica con criterios de descentralización (sobre todo en su estructura administrativa y curricular), y buscar formar y estrechar la cooperación entre la escuela, los profesores, los alumnos y la comunidad de padres. Para ello se requiere una serie de acciones complementarias, tales como :

- Procurar incentivos monetarios suplementarios para maestros y profesores en establecimientos de zonas rurales y urbano-marginales y, complementariamente, aumentar la eficacia de maestros y profesores con el suministro de nuevos materiales y capacitándolos en actualización de conocimientos, en destrezas comunicativas, e incrementando los aspectos motivacionales de la profesión docente;

- Mejorar las capacidades de gestión y administración educativa, las estructuras comunitarias e institucionales comprometidas con la transmisión sistemática de conocimientos, y los incentivos individuales y organizacionales para extender la educación en los sectores de bajos ingresos;

- Adecuar la oferta educativa en sectores pobres a los cambios en condiciones ocupacionales y en los niveles técnico, organizativo y de gestión en el mundo de trabajo, lo que implica cambiar el currículum de sesgo enciclopédico por otro más operativo y adecuado para la inserción posterior de los alumnos en los mercados laborales;

- Reforzar las capacidades lógicas, creativas e inductivas en la enseñanza primaria y media;

- Adaptar contenidos y formas de la enseñanza a realidades socio-productivas propias del lugar geográfico en que opera el establecimiento, reforzando para ello la integración del alumno, la escuela y la comunidad; 59/

- Destinar recursos adicionales para dotar a las escuelas de zonas rurales y urbanas pobres con libros de texto y materiales didácticos, dada la total carencia de tales en la actualidad; y

- Poner en marcha la aplicación de la metodología de un nuevo modelo de escuela de ciclo básico, con el objeto de extender el número de grados para los niños del área rural, aumentar el tiempo realmente dedicado por el alumno al aprendizaje, y reducir la repitencia y la deserción. 60/

iv) Un nuevo modelo de escuela primaria tendría que incorporar, en zonas rurales y urbano-marginales, elementos de fuerte motivación, a fin de prevenir y reducir la marcada tendencia a la deserción y repitencia escolares, sobre todo

en edades en que muchos jóvenes y niños de familias de bajos ingresos abandonan el sistema educativo formal para incorporarse al mercado de trabajo. Al respecto debiera procederse a:

- movilizar distintos agentes con arraigo comunitario para impulsar actividades que ligen la escuela a necesidades y motivaciones de la comunidad (tecnología doméstica de bajo costo, salud preventiva y nutrición, cálculo aplicado a la economía familiar, etc.);

- reforzar el papel del asistente social, complementado con líderes comunitarios y monitores especialmente capacitados, en la detección y evaluación de causas de deserción y rezago escolar;

- focalizar hacia los sectores más carenciados los suplementos nutricionales ofrecidos por el Ministerio de Educación y Cultura en su programa de colaciones escolares, pues se ha demostrado que estos suplementos nutricionales mejoran el desempeño educativo y reducen el ausentismo y la deserción en los niños de hogares más pobres;

- en las zonas rurales, como se mencionó en la nota anterior, acercar la escuela a la comunidad en materias de interés productivo, tales como la difusión de tecnologías apropiadas y la realización abierta de talleres de experimentación agrícola en los propios establecimientos escolares; 61/ y

- articular y potenciar, en este marco, los proyectos educativos en curso para el desarrollo integrado rural, como el proyecto de atención a la marginalidad escolar rural y curriculum que contempla especificidades rurales.

v) Modernizar los curricula de enseñanza media en función de preparar al alumno para el cambio acelerado en las condiciones técnicas y de gestión del mundo laboral, y en función de estudios de prospectiva que permitan orientar la educación hacia el tipo de destrezas, actitudes y conocimientos más requeridos por el mundo laboral en quince a veinte años más. Un nuevo curriculum de enseñanza media debiera reforzar el aprendizaje tecnológico, la inteligencia deductiva, la iniciativa personal y el manejo de técnicas de análisis y de investigación.

vi) Adaptar el sistema de educación universitaria a las necesidades del desarrollo nacional endógeno. Esto implica un mayor acercamiento del sistema universitario al conocimiento de las necesidades postergadas de la población ecuatoriana, y de las carreras universitarias a las opciones tecnológicas más propicias para satisfacer dichas necesidades y a las áreas de investigación más provechosas para el desarrollo del aparato productivo ecuatoriano. Implica, también, el desarrollo de actividades de investigación y de acercamiento directo del mundo universitario al mundo de los pobres para formar recursos humanos orientados a fortalecer la economía popular. 62/

vii) Extender el sistema de capacitación, entrenamiento y reciclaje de trabajadores ocupados, de la nueva población económicamente activa no ocupada y de los trabajadores desocupados, a fin de orientar recursos humanos hacia actividades productivas susceptibles de expansión a mediano y largo plazo. Dada la aceleración del cambio técnico y de su impacto en la estructura ocupacional,

este sistema debiera basarse en módulos breves y recurrentes, de actualización constante, destinados a dotar a los beneficiarios de destrezas puntuales que cuentan con buenas perspectivas en el corto y mediano plazo para obtener empleos productivos.

viii) El sistema de capacitación debiera extender programas de capacitación en el sector informal, incluyendo la capacitación en talleres productivos autogestionados, la certificación en oficios a autoempleados, la educación popular y de adultos jóvenes en zonas urbano-marginales, y la capacitación campesina a escala comunitaria. 63/ Ello requiere, como insumo indispensable, disponer de un adecuado catastro del tipo de unidades productivas que, en segmentos del informal, son las más susceptibles de beneficiarse por vía de la capacitación. Debiera optimizarse el uso de las instalaciones disponibles del SECAP para las actividades de capacitación popular. Debieran reforzarse las acciones conjuntas con organizaciones no gubernamentales que, por su propia trayectoria en líneas de investigación-acción e investigación participativa, podrían desempeñar funciones de seguimiento, investigación y producción de materiales didácticos.

ix) Deberán movilizarse todos los canales e instrumentos disponibles de información, comunicación y acción social para canalizar, por vías alternativas al sistema formal de enseñanza, conocimientos básicos e información sobre temas tales como salud, nutrición, técnicas agrícolas, medio ambiente, desarrollo científico, vida familiar y comunitaria, y cuidado de la fecundidad. Iniciativas tales como bibliotecas comunitarias, "casas de encuentro" en poblados campesinos y urbano-marginales a cargo de animadores o educadores comunitarios, y programas radiales y televisivos en horarios de alta sintonía con contenidos educativos, podrían formar parte de una política nacional de comunicación para la educación.

x) Dado que la educación constituye, entre todos los sectores del área social, el principal eslabón entre el bienestar y el aumento de la productividad de las personas; dado que por sus efectos sobre las posibilidades futuras de desarrollo de las personas y de la sociedad nacional la educación es, entre todos los sectores de intervención estatal, el que contiene el mayor potencial de integración social; y dada la creciente desigualdad social de la oferta educativa y la baja calidad de gran parte de la educación pública en Ecuador; es, por tanto, necesario concentrar especiales esfuerzos para canalizar recursos en este campo de intervención en la perspectiva del desarrollo social integrado. Entre estos esfuerzos cabe destacar los siguientes:

- Alentar, por vía de incentivos o de deducción impositiva, el compromiso resuelto del sector privado en tareas de: capacitación ocupacional y de capacitación a autoempleados; construcción y promoción de centros de experimentación agrícola; y realización de jornadas masivas de educación en temas de utilidad social (cuidado de la salud y de la nutrición, medio ambiente, conocimientos básicos de gestión, etc.).

- Crear fondos bajo la bandera de democratizar y modernizar la educación, mediante la compra de deuda externa ecuatoriana en el mercado secundario, aproximadamente a un 15% de su valor nominal. Para el caso, debiera canalizarse la acción de intermediación de una o más agencias internacionales de cooperación para el desarrollo, las que podrían comprar deuda ecuatoriana en

el mercado secundario, donarla a ONGs que muestren real capacidad y probada trayectoria para intervenir positivamente en la calidad y equidad de la oferta educativa, para que estas ONGs canjeen dicha deuda al Banco Central por moneda nacional a un valor más cercano al valor nominal de la deuda. De este modo se abren fondos considerables para intervenir en políticas y programas educativos de amplia cobertura. Corresponde aprovechar en Ecuador la actual legislación que favorece este tipo de mecanismos para las organizaciones no gubernamentales.

- Ampliar la base estatal de recursos para la educación movilizand o aportes de todas aquellas dependencias de gobierno relacionadas con distintos aspectos del desarrollo humano, tales como agricultura, trabajo, salud, defensa, comercio e industria. Todas ellas podrían destinar asignaciones específicas de su propio presupuesto, 64/ bajo un lema movilizador como el de educación para el desarrollo nacional.

b) En el campo de la salud y la nutrición.

Cuando los problemas en condiciones de salud y nutrición de la población inciden significativamente en indicadores tales como el índice de mortalidad y morbilidad infantil o el retraso en el desarrollo motor e intelectual de los niños, el problema de la salud se convierte en una hipoteca del futuro del desarrollo. Las condiciones negativas en materia de salud, sobre todo en la población joven, amenazan el desarrollo de las capacidades y potencialidades humanas a largo plazo.

Desde esta perspectiva, los problemas más agudos de salud en Ecuador son los relacionados con problemas de desnutrición, sobre todo en la población infantil, y la morbilidad y mortalidad infantiles asociados a la desnutrición. Algunos indicadores muestran la persistencia de problemas básicos en las condiciones de salud de la población. Hacia 1988 la tasa de mortalidad general era de 5.2 por mil habitantes y la mortalidad infantil alcanzaba a 47.7 de cada mil nacidos vivos (cifra que sobrepasaba el 100 por mil en algunas zonas de la sierra), mientras en las zonas rurales sólo el 14.6% de los nacimientos ocurrieron con atención profesional. 65/ La mortalidad infantil tiene como causas principales enfermedades evitables, como las diarreas, infecciones respiratorias agudas y parasitosis intestinal. El problema nutricional se vincula en importante medida a la situación de embarazo, parto y atención pre y postnatal de la madre y a su condición nutricional; a las inadecuadas prácticas alimentarias en la etapa post-lactancia (entre los 6 y los 35 meses sobre todo); al deterioro del cuidado infantil en tiempo y calidad; a la escasa cobertura de los servicios de salud; 66/ a deficiencias de agua potable y saneamiento ambiental; a la baja cobertura y calidad de la educación, sobre todo rural; a la oferta insuficiente de alimentos; 67/ y al bajo poder de compra de un sector masivo de la población.

Lo anterior pone en evidencia las imbricaciones multisectoriales en los problemas más acuciantes de salud y nutrición en Ecuador. 68/ En materia de nutrición el Plan Nacional de Desarrollo vigente se ha planteado como objetivo reducir las altas tasas de desnutrición y anemias en la población menor de dos años y en las mujeres embarazadas, atacar las altas incidencias de bocio, diarrea y enfermedades respiratorias, y aliviar la carga de trabajo materno para garantizar el mejor cuidado del niño. No es casualidad que los lineamientos

estratégicos dispuestos en el Plan para ello rebasen el ámbito de la salud y tengan un contenido claramente multisectorial: apoyar los programas de seguridad alimentaria a nivel intrafamiliar; asegurar una adecuada atención al niño y a la madre; mejorar calidad y cobertura de servicios educativos; garantizar adecuado abastecimiento y acceso a alimentos; y mejorar la prestación de servicios mediante una organización adecuada del área de salud.

Algunos de los programas derivados de estos lineamientos estratégicos se ubican en un ámbito intersectorial, 69/ para lo cual el gobierno ha creado, para coordinar acciones e instituciones, el Comité Técnico Interinstitucional de Apoyo a la Nutrición, que identifica seis nudos críticos y varios proyectos específicos para cada nudo, con objetivos ligados a prácticas alimentarias intrafamiliares, a la adecuación atención y alimentación infantil y a la disponibilidad de alimentos.

En la perspectiva de una estrategia de desarrollo social integrado para Ecuador, los lineamientos propuestos en el Plan vigente tanto en materia de salud como de nutrición, así como algunos de los programas que materializan tales lineamientos, resultan sumamente pertinentes. Cabría enfatizar los siguientes puntos que pueden reforzar tal orientación.

En materia de nutrición, los siguientes lineamientos pueden componer un Plan Nacional de nutrición con la concurrencia integrada de distintos agentes y recursos:

- Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (en actual diseño) a fin de evaluar la situación de nutrición de los niños y madres, de adecuar servicios y programas y responder focalizadamente a situaciones críticas (sea mediante canales comerciales, unidades de salud, centros de alimentación, transferencia directa de alimentos, subvenciones de precios o cupones de alimentos). 70/ Es esencial contar con un conocimiento detallado de los patrones de generación y consumo de alimentos de la población definida en situación de riesgo, a fin de que los servicios y programas focalicen su suministro en función de las deficiencias nutricionales reales de esta población, y de que al mismo tiempo los programas incorporen módulos educativos para corregir errores de criterio y de hábito en el autocuidado nutricional de la población de riesgo.

- Difusión más focalizada del sistema de colaciones escolares hacia las zonas más pobres y sobre todo rurales en los niveles pre-escolar y primario, y complementado con una campaña nacional de amplia difusión para convocar a distintos agentes públicos y privados en la expansión de estas acciones.

- Incentivos especiales del Estado a pequeños productores agrícolas para la producción de bienes alimentarios utilizables en los programas de colación escolar y en programas masivos de nutrición en zonas geográficas con alta incidencia de desnutrición infantil.

- Educación alimentaria y nutricional masiva a madres embarazadas y madres de niños menores de cinco años, para promover la lactancia materna, reforzar la alimentación complementaria a partir del sexto mes de vida del niño, utilizar alimentos de producción local, garantizar la conservación de alimentos, y aumentar la frecuencia de alimentación de los niños pequeños. 71/ Para esta

campana educativa debiera aprovecharse la infraestructura creada por la Red Comunitaria en zonas rurales y urbano-marginales, y el trabajo que en este sentido desempeñan ONGs en zonas periféricas urbanas. También pueden aprovecharse, en horarios vespertinos, las propias aulas de escuelas para extender este tipo de instrucción a los apoderados.

- Subsidios especiales a productos agrícolas que puedan utilizarse en programas nutricionales masivos, y subsidios a "alimentos estratégicos" para que el precio de los mismos permita su consumo masivo. 72/

- Control de crecimiento del niño, alimentación complementaria a madres en periodos de gestación y lactancia y a los niños de 0 a 6 años de edad, y suministro complementario de nutrientes específicos como hierro, yodo, calcio y vitamina A. 73/ En este marco se inscriben las recomendaciones del Banco Mundial para los problemas nutricionales en el Ecuador, en el que "debe darse especial atención a programas que fomenten la buena salud de madres y niños pequeños como la prevención de las deficiencias de micronutrientes y de infecciones típicas en niños, suplementos nutricionales para mujeres embarazadas, programas de vigilancia del crecimiento, control prenatal, educación para mejorar las prácticas de higiene familiar, de elaboración de alimentos y las costumbres alimentarias, incluida la lactancia, y vigilancia de la nutrición." 74/

- Soluciones colectivas para la disponibilidad de alimentos en las familias, como tiendas comunales, ollas populares, bonos para la adquisición de alimentos de producción local, producción colectiva de alimentos en otros programas de atención a niños y madres. 75/

En materia de salud se requiere concebir el área de manera integrada, vale decir, como red o como sistema de salud, para lo cual también es sumamente pertinente incorporar más al sector de ONGs por su creciente importancia como correa transmisora hacia las bases. También debe considerarse el sesgo cultural en zonas pobres, que limita el acceso a servicios de salud por prejuicios o desinformación, de modo que es necesario buscar formas más efectivas para que la organización popular tenga mejor control sobre su salud. En función de tales consideraciones, se proponen las siguientes bases para estructurar una red de salud en los sectores de mayor riesgo:

- Adecuación del sector de salud para mejorar el impacto de los servicios en las zonas más deprimidas, mediante el refuerzo de la atención básica de la salud y el establecimiento de unidades de atención primaria debidamente distribuida en barrios y parroquias, a fin de establecer la inscripción de las familias del vecindario en un sistema de atención regular. De este modo, y con ayuda de para-médicos, pueden realizarse varias visitas domiciliares al año y detectar enfermedades o embarazos y atenderse oportunamente. 76/

- Para llevar la salud a la comunidad es importante reforzar la presencia de enfermeras y obstetras, pues la experiencia muestra que tienen mejor acercamiento a la comunidad que los propios médicos, y disponen de un saber cuya transmisión puede ser muy eficaz en el desarrollo de la medicina preventiva en sectores marginales. En este sentido debiera apoyarse enérgicamente la iniciativa gubernamental que busca promover una nueva estrategia de prestación de servicios a nivel local con proyección a la familia y la comunidad, mediante

equipos de salud en zonas urbanas y equipos itinerantes para zonas rurales, ambos conformados por un médico, un odontólogo, una enfermera o auxiliar de enfermería. 77/ Sin embargo, falta integrar mejor la formación del médico con las necesidades y especificidades de la población campesina.

- Priorizar la familia como unidad para la detección de población de alto riesgo. Es el habitat y el comportamiento familiar lo que eleva el riesgo de morbilidad y mortalidad evitable. De allí, por ejemplo, la importancia de un servicio eficiente de salud materno infantil a nivel domiciliario. Es preciso impulsar aún más la racionalización de la salud en el sentido del autocuidado de la familia, la atención primaria (no primitiva) en salud y el refuerzo de la red de hospitales cantonales y provinciales. Sería idóneo, en este marco, desarrollar el mentado SILOS (Sistema Local de Salud) y la programación local de la salud (desde la unidad cantonal hacia abajo). Los SILOS tendrían por objeto partir de problemas locales y situar variables epidemiológicas en los contextos sociales que las generan. 78/

- Incorporación de un saber primario en la educación media, sobre todo en establecimientos escolares situados en zonas deprimidas, en relación a la sintomatología de enfermedades cuyos efectos se minimizan con la atención rápida y oportuna, y al tipo de servicios a los cuales acudir frente a este tipo de situaciones. Utilizar los propios establecimientos escolares para impartir ciclos breves de capacitación básica en salud a jóvenes de las propias comunidades (rurales, de poblados o urbano-periféricas) y utilizar, por ejemplo, las casas que operan en la Red Comunitaria como centros de salud en horas vespertinas.

- Mayor eficacia en acciones y programas puntuales vinculados con la salud infantil y de la madre: 79/ inmunización universal y erradicación de la poliomielitis, reforzando la estrategia en curso que combina la vacunación regular, las jornadas masivas de vacunación y la operación barrido para las provincias calificadas de alto riesgo; 80/ terapia de rehidratación oral, mediante unidades de rehidratación oral institucionales y comunales, la distribución masiva de sobres de rehidratación y la capacitación para el uso de los sobres; control de las infecciones respiratorias agudas mediante la capacitación para su prevención, atención familiar en los grados leves y referencia a los centros de salud en grados más avanzados; y atención al embarazo, parto y puerperio, en centros de salud y maternidades, y reforzando el servicio prestado por parteras autodidactas. Estas acciones podrían contar con recursos del Fondo para el Desarrollo de la Infancia (FONDINFA) y del Fondo de emergencia (FONEM), ya que apuntan específicamente a mejorar indicadores relativos a desnutrición, morbilidad y mortalidad infantil. 81/ Para reducir la mortalidad infantil deberán orientarse las inversiones más hacia servicios periféricos y rurales que a los hospitales, a fin de localizar la atención en zonas de riesgo, estimular el uso efectivo de servicios de salud por parte de la población más dispersa y marginal y permitir un mayor desarrollo de la salud preventiva.

- Establecer una coordinación apropiada entre el Ministerio de Salud Pública y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a fin de dar viabilidad administrativa a la planificación nacional e integrada de la salud, y de lograr aumentos de cobertura y mayor optimización de recursos. Actualmente el MSP

presta servicios sólo al 20% de la población y el IESS al 10%, y existen duplicaciones y costos excesivos por la falta de operatividad del sistema nacional de salud.

- Tanto para viabilizar los lineamientos propuestos en materia de nutrición como de salud en general, y en concordancia con lo propuesto en este campo por el Banco Mundial, los programas deben verse reforzados por políticas que canalicen los fondos nacionales de contrapartida a los fondos externos, que focalicen el gasto hacia los pobres, que mejoren la coordinación interinstitucional incluyendo a las ONGs, y que fortalezcan la posición financiera del sector.

c) En el campo de la vivienda y de los servicios básicos.

Las principales acciones a ejecutar en este sector se relacionan con el acceso al agua potable, su utilización en el hogar, actividades de saneamiento, disposición de basuras, mejoramiento y preservación del ambiente, y adecuación de la vivienda. 82/

Según un estudio conjunto de la Junta Nacional de la Vivienda y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, el déficit de vivienda se estimaba, para 1988, en 1.000.000 de soluciones, con un incremento del déficit de 50.000 unidades al año. Esta escasez no sólo se origina en la falta de recursos financieros y los problemas propios de las políticas del sector, sino especialmente en relaciones con fenómenos estructurales: empobrecimiento general de la población y sobre todo la permanente migración campesina. 83/ Los déficits se expresan en la aguda falta de servicios básicos: 48.2% de las viviendas carecía hacia 1989 de agua potable, 37.7% de electricidad y 51.7% de evacuación de aguas servidas, carencias que son mucho más notorias y elevadas en las zonas rurales.

Los problemas de vivienda y saneamiento ambiental están estrechamente vinculados al patrón de desarrollo predominante, pues entre sus principales causas se encuentra la expulsión de la población del campo hacia las ciudades grandes y la concentración de beneficios en el sector urbano en detrimento del sector rural. En suma, se relaciona con el desigual crecimiento regional del país, la marginalidad social de la población, los desequilibrios espaciales y la falta de políticas coordinadas en materia de vivienda y saneamiento ambiental. Por lo mismo, estos problemas son parte constitutiva para el diseño de una estrategia de desarrollo social integrado: tienen que ver con el patrón mismo de desarrollo y con la desarticulación socio-espacial que dicho patrón provoca, y se asocia indisolublemente a situaciones de marginalidad y desintegración comunitaria.

Algunas de las medidas que en esta materia se proponen en el Plan de Desarrollo vigente tienen un alcance multisectorial y concurren, por ende, en una visión de integralidad para la solución de problemas. Tal es el caso de los lineamientos que apuntan a:

- promover programas de autoconstrucción de viviendas con participación comunitaria, y sobre todo prestar mayor apoyo a los programas de esta naturaleza que han sido ejecutados por la JNV/BEV;

- promover industrias artesanales familiares de materiales de construcción compatibles con otras actividades; y

- promover la investigación tecnológica para abaratar materiales, desarrollar tecnologías alternativas y mejorar condiciones de habitabilidad. 84/

En el caso del saneamiento ambiental (agua potable y alcantarillado) la integralidad se basa en las siguientes consideraciones: que a estos problemas se asocian problemas graves de salud; que en sus soluciones ha de combinarse la acción del Estado con la participación de la población; y que la solución del problema obliga a tocar el tema de la descentralización y la eficacia de los poderes locales. La valoración que se tiene en el sector de la importancia de la participación comunitaria se refleja en los lineamientos esbozados por el Plan de Desarrollo vigente para saneamiento ambiental, que incluyen:

- la participación organizada de la población en la construcción y el mantenimiento de los servicios; y

- el desarrollo de programas de educación y capacitación de la comunidad para la ejecución de proyectos de servicios básicos y para el uso adecuado de los mismos.

En vistas de los parámetros de integralidad que se han planteado en el presente documento, la solución de problemas asociados a vivienda y saneamiento ambiental requiere:

- La coordinación entre acciones de organización y participación comunitarias, por un lado, y la investigación intensiva en tecnologías apropiadas, de fácil desarrollo y bajo costo (y de efectos duraderos para sectores masivos), por el otro. Podrían utilizarse recursos del Fondo de saneamiento ambiental para la difusión de tecnologías de bajo costo para cubrir servicios básicos en los sectores marginales urbanos y rurales dispersos.

- Para efectivizar esta coordinación se tendrá que apelar al concurso de ONGs con experiencia en difusión de tecnologías alternativas y organización comunitaria, y al concurso de centros de investigación tecnológica, en especial la universidad.

- En este campo de problemas cabe, también, considerar los modos más eficaces de aprovechar el acervo cultural de la población campesina, su particular conocimiento de las condiciones ambientales y de los recursos naturales disponibles, y en función de ello desarrollar programas de acuerdo a condiciones ecológicas y espaciales.

5. La dimensión espacial, cultural y ecológica del desarrollo

La considerable heterogeneidad que el Ecuador exhibe en patrones productivos, relaciones sociopolíticas, identidades culturales y ecosistemas tiene un evidente corte territorial. Por ende, el debate en torno al desarrollo social integrado en Ecuador no puede obviar la dimensión espacial del desarrollo.

Cuando se trata de formular lineamientos para el desarrollo integrado la dimensión espacial puede, empero, abordarse desde múltiples perspectivas, a saber:

- como descentralización administrativa, con objeto de "aligerar" el aparato burocrático del Estado y reforzar mecanismos de control fiscal y legal;
- como fortalecimiento de los poderes regionales y locales y, con ello, promover mayor articulación entre la política pública y la participación en decisiones públicas por parte de los actores regionales y locales;
- como delegación de recursos públicos y de funciones de gestión y ejecución de políticas a los municipios, lo que permite una mejor focalización en la asignación de recursos y mayor participación de los beneficiarios en la gestión y ejecución de dichas políticas;
- como impulso a políticas de desarrollo regional que permitan disminuir los ritmos de concentración poblacional en las grandes urbes y a incrementar y diversificar la producción de bienes y servicios para los cuales las regiones cuentan con potencialidades subutilizadas;
- como resorte para la afirmación de la diversidad cultural del país, y para que esa diversidad cultural pueda instituirse en modos diferenciados de asociación, de producción, de distribución y de consumo; y
- como condición para abordar el problema ecológico a partir de las especificidades regionales, de los distintos ecosistemas y de la protección de los recursos naturales no renovables según su localización.

En el marco de una EDSI para el Ecuador, la dimensión espacial implica la consideración de estas distintas perspectivas y el esfuerzo por articularlas. Esto significa tomar en consideración tanto los obstáculos que impiden un abordaje integrado y eficaz de la dimensión espacial del desarrollo, como también la formulación de políticas para promover dicha dimensión.

Con objeto de sugerir lineamientos para una política espacial integrada, el presente capítulo se desglosa en los siguientes acápites. En primer lugar, se identifican los principales obstáculos para una política socio-regional integrada en el país. En segundo lugar, se aborda la variable espacial en sus aspectos político-institucionales y se sugieren lineamientos en ese ámbito. En tercer lugar se presentan elementos propositivos en relación al factor étnico-cultural, dado su fuerte sesgo espacial y su potencial para articular una propuesta de desarrollo nacional endógeno. En cuarto y último lugar, se presenta sucintamente una visión de la problemática ecológica y algunos lineamientos en esta materia.

a) Principales obstáculos para una política espacial integrada en Ecuador.

Los principales obstáculos para una política espacial integrada en Ecuador se relacionan con la desarticulación entre el sistema político y los actores sociales, con la rigidez del aparato público administrativo ecuatoriano, con un

tipo de patrón de desarrollo excluyente y orientado al mercado mundial, y con un proyecto de integración cultural homogeneizante de larga data y difícil reversión.

i) En cuanto a problemas de articulación entre el sistema político y los actores sociales, se observa en el país el predominio, por parte del sistema político y del Estado, de modalidades de acción orientadas a fragmentar demandas, atomizar los conflictos locales, cooptar votos con fines electorales y, sobre todo, a reforzar lazos clientelares en lugar de promover la participación real de los actores regionales desde la base. Esto es sobre todo evidente en las formas que la política asume en la Costa, donde son más marcadas las trabas clientelares y los sesgos electorales y caudillistas, con lo cual se presentan dificultades enormes para canalizar la acción social sostenida. 85/ Esto genera un círculo vicioso, pues la respuesta condicionada en las propias organizaciones sociales asentadas en los distintos espacios es establecer vínculos cupulares con partidos políticos y con partes del aparato estatal (central o local), a fin de asegurarse una cierta cuota de favores y beneficios sin un procesamiento real de demandas en el nivel local.

No es de extrañar, pues, que el tema de la descentralización no ha tenido cabida en la agenda de partidos y dirigentes en Ecuador, y que el tipo de descentralización que se ha privilegiado en el país es mucho más de carácter administrativa que política. 86/ "Se ha reconocido la autonomía de las entidades seccionales y provinciales (y en algunos casos regionales), pero ello no ha significado una institucionalización de las condiciones imperantes en sus respectivos espacios (...) al no reconocer la fragmentación de la realidad social del país impide la participación amplia y adecuada de los múltiples sectores sociales que se conforman en cada espacio social." 87/

ii) En relación a problemas vinculados a la naturaleza del aparato administrativo estatal, puede observarse el mantenimiento de una división político-administrativa del Ecuador que no refleja espacialmente la realidad social del país, así como una legislación sobre municipios y consejos provinciales que los confina a la ejecución de obras públicas y los restringe en su potencial de representación política de la población localizada bajo su jurisdicción. 88/ Por otra parte, a partir de la crisis de comienzos de la década pasada las municipalidades se debilitaron, pues vieron reforzada su dependencia respecto de las transferencias estatales, perdiendo autonomía financiera mediante la reducción de su participación relativa en el gasto estatal. Lejos de constituirse en organismos que representen los intereses locales ante el Estado central y de incorporación de demandas populares en políticas sociales, las municipalidades han visto reforzada su dependencia respecto del Estado central. 89/

Cabe constatar, por último, el sesgo centralista que el Estado ha tenido históricamente en el Ecuador, y que se refleja en la pugna por la distribución geográfica del control administrativo entre las dos grandes ciudades del país, ante lo cual las regiones han sido más bien espectadores. Este sesgo "se reproduce a sí mismo", vale decir, le imprime a los propios funcionarios (incluso a funcionarios de los organismos descentralizados) una visión centralista del poder administrativo del país, y reproduce en el nivel regional y local el mismo tipo de vicios burocráticos del gobierno central: duplicación de poderes, falta

de claridad en las competencias de distintos organismos y puestos políticos regionales y locales, etc. 90/

iii) En cuanto al patrón de desarrollo económico imperante, que tiende a reforzar la exclusión socio-económica y se orienta a la inserción subordinada en la economía mundial, éste tiene impactos conocidos y negativos para el desarrollo regional integrado. En primer lugar, inhibe la constitución de fuerzas regionales con arraigo popular que apunten a un desarrollo regional autosustentado, y refuerza al interior de cada región la estratificación socio-económica propia del modelo global. En segundo lugar, su fuerza centrípeta inhibe la capitalización de recursos y potencialidades de cada región en beneficios para esa región, reforzando, al interior de cada región, enclaves de modernidad orientados a la exportación e integrados a la burguesía nacional, y cuyas utilidades no dinamizan el desarrollo social de la propia región. En tercer lugar, incide negativamente en la distribución espacial de los frutos del desarrollo, generando polos de desarrollo por una parte y vastos espacios sociales pauperizados por el otro, con contrastes progresivos en ingresos, acceso a servicios básicos y niveles de productividad. En cuarto lugar, desencadena procesos migratorios y desequilibrios demográficos donde los principales problemas son el aumento vertiginoso de la marginalidad e informalidad urbanas (con las consabidas consecuencias en aumento de la violencia delictiva, la sobrecarga de demanda de algunos servicios, el hacinamiento, y el deterioro del medio ambiente en torno a las grandes urbes) y del abandono y la precariedad en zonas rurales deprimidas.

iv) En cuanto al proyecto de integración cultural hegemónico, éste se asocia al patrón de desarrollo vigente -orientado a los mercados externos y a la difusión del capital transnacional-, lo que implica la tendencia a pautas imitativas de consumo, a un paradigma productivo basado en la modernización capitalista, a la difusión de los valores de competencia individual, acumulación privada y éxito personal, y a una visión de mundo basada en la racionalidad técnica occidental. Pese al discurso oficial de afirmación del carácter plurinacional del Ecuador y del respeto a las culturas autóctonas, la dinámica expansiva de este proyecto de integración cultural hace que, en los hechos, la fuerza "inercial" torne bastante retórico dicho discurso. De hecho, tanto en la impronta de los medios de comunicación de masas como en el tipo de cultura productiva dominante y en el procesamiento político de demandas culturales, el proyecto hegemónico capitalista priva categóricamente sobre las reivindicaciones de los actores culturales alternativos. 91/

Dado que en el Ecuador la propia dinámica del patrón de desarrollo vigente acentúa la exclusión social y la diferenciación regional, y que la presencia de culturas indígenas sigue siendo, tanto cualitativa como cuantitativamente, muy significativa, el proyecto de integración cultural no ha logrado colmar las brechas entre la modernización capitalista y las pautas culturales endógenas. Sin embargo, la coexistencia de culturas se expresa en relaciones sumamente desiguales entre los "modernos integrados" y los "tradicionales recluidos", con un acceso muy asimétrico a los medios de difusión cultural, a los recursos productivos y al poder político. 92/

b) Bases político-institucionales para promover un desarrollo espacial integrado.

Las bases político-institucionales que se sugieren a continuación están referidas a aquellas orientaciones que el Estado podría asumir para mejorar aspectos administrativos, políticos e institucionales en su articulación territorial con los actores locales y regionales. Por lo tanto, sugieren líneas para hacer frente al tipo de obstáculos 1. y 2. mencionados en el acápite precedente, relacionados con la articulación espacial entre sistema político y actores sociales, y con problemas vinculados a la naturaleza del aparato administrativo estatal. Estos lineamientos cuentan todavía con un grado incipiente de elaboración y requieren, por ende, de una reflexión y discusión posteriores. Sin embargo, permiten ilustrar sobre el tipo de direccionalidad que conviene imprimir desde el Estado a la dimensión espacial integrada del desarrollo, y alimentar el proyecto vigente de desarrollo municipal que se encuentra actualmente en una fase inicial.

i) **Institucionalizar un reordenamiento administrativo-jurídico-político espacial conforme a las identidades regionales.** Esto implica que cualquier política nacional decidida de descentralización administrativa, si aspira a traducirse en efectos "sustantivos", tiene que fundarse en un claro y detallado perfil del país. ^{93/} Para ello se requiere hacer uso de mapas por región y subregión de: pobreza y capacidades productivas, movilidad espacial, actores socioculturales y organizaciones sociales, grados de concentración y dispersión de la población, carácter de los conflictos sociales y sociopolíticos, y diferenciación según la jerarquía de demandas sociales dentro de cada región. De establecerse un sistema de recolección y ordenamiento de esta información, el reordenamiento administrativo-espacial a formularse desde el Estado puede constituir un instrumento eficaz para el desarrollo regional y para mejorar la articulación entre actores políticos y actores sociales según las especificidades regionales.

Semejante reordenamiento implicaría, en líneas generales, lo siguiente: descentralizar recursos públicos hacia poderes locales y regionales según la distribución espacial en las condiciones de pobreza y bienestar de la población, pero orientados al autofinanciamiento local; instituir normas de captación de recursos desde y para la región (recursos para que los poderes regionales y locales puedan promover la infraestructura y el bienestar local y regional) según la capacidad productiva en cada región y cómo esta capacidad se distribuye entre los distintos grupos sociales al interior de la región, pero orientados a la autosustentación local; e instituir regulaciones de ordenamiento sociopolítico y de representatividad frente a los poderes locales y regionales por región según el tipo de organizaciones sociales existentes, el tipo de obstáculos específicos para el desarrollo de la democracia política, y el tipo de demandas y necesidades que se plantean desde la base social. Estos criterios debieran servir de insumos orientadores para aprovechar la actual existencia de recursos y voluntad política para fortalecer los gobiernos seccionales en los próximos años. Existe, al respecto, un programa de desarrollo municipal en curso con apoyo de más de 200 millones de dólares que, orientado con los criterios recién señalados, permite reforzar considerablemente una política de descentralización democrática.

ii) **Descentralización y desconcentración del poder político.** Esto significa fundamentalmente dotar de atribuciones a los poderes regionales y

locales (consejos, municipios, autoridades cantonales) con objeto de darle legitimidad jurídica y atribuciones legales a los poderes descentralizados para procesar las demandas y los conflictos que se desenvuelven en su propia zona de jurisdicción. Significa, también, contar con regulaciones adecuadas para la "agregación" de demandas desde espacios acotados hacia el gobierno central y la nación en su conjunto (vale decir: qué tipo de demandas y conflictos deben resolverse a nivel local y cuáles son generalizables y cómo funcionan los conductos desde las regiones hacia el centro político del país). Significa, además, tomar en cuenta las especificidades culturales de cada espacio de jurisdicción de los poderes regionales y locales, pues en el Ecuador las determinantes culturales pueden ser decisivas en la forma en que se organizan algunos actores para plantear demandas e interpelar al poder público. 94/ Significa, por último, establecer regulaciones preventivas para que los poderes regionales y locales no se articulen con la población de su jurisdicción por vía de relaciones clientelares, de favores particulares, de caudillismo y de cooptación electoralista. 95/

Con el marco procedimental definido en el párrafo precedente, el contenido de las demandas atendibles a escala regional y local podría ser más sustantivo, referido sobre todo a la gestión directa por parte de los actores populares y las organizaciones sociales de parte de los recursos públicos. Estas demandas podrían, por tanto, trascender el nivel de la reivindicación inmediata y tocar puntos de alcance estratégico, tales como: el impulso de subsistemas de economía alternativos a los "modernos" (incluyendo alternativas de producción, distribución, tecnología y patrones de consumo), con apoyo estatal canalizado por organismos descentralizados; el impulso sistémico de las producciones para autoconsumo en unidades regionales delimitadas; la consolidación de sistemas de organización comunitaria rural y urbana para administrar la ayuda estatal en la satisfacción de necesidades básicas; y la planificación participativa con el concurso directo de organizaciones populares representativas.

iii) **Fortalecimiento de la planificación regional.** Para ello es condición necesaria, pero no suficiente, la existencia de una estructura legal y administrativa que garantice la existencia y el funcionamiento de entidades planificadoras regionales. Se requiere reforzar esta condición con otras complementarias y destinadas a darle viabilidad y contenido efectivos a la planificación regional.

- En primer lugar, y en concordancia con el punto 1. del presente acápite, hace falta un ordenamiento administrativo-espacial diseñado a partir de un sistema informativo que dé cuenta de las especificidades de la región, y que indique con precisión la redistribución espacial de recursos públicos destinados al desarrollo social. Este ordenamiento permitiría situar a los entes planificadores regionales dentro de un marco político-administrativo más adecuado para que dicha planificación sea eficaz.

- En segundo lugar, la planificación social descentralizada estaría operando en el vacío si no se descentraliza correlativamente el diseño y le ejecución de políticas sociales desde el Frente Social. Se requiere, por tanto, de una coordinación mucho mayor entre el CONADE y el Frente Social para descentralizar coordinadamente la planificación social estratégica, con el diseño y la ejecución de políticas sociales sectoriales de corto y mediano plazo. Para

ello es también de suma utilidad el sistema de coordinación y de información social que el Frente Social está elaborando, pues permitiría disponer de manera exhaustiva y ágil del necesario desglose espacial de información para descentralizar políticas y programas sociales, y para adecuar regionalmente las políticas sociales. También sería importante en la planificación regional para un desarrollo integrado la coordinación más activa entre organismos de desarrollo regional y el sistema de poderes descentralizados, a fin de que estos poderes pudieran disponer de un apoyo técnico y de recursos humanos para su capacidad de ejecución e, inversamente, para que aquellos organismos dispongan de respaldo político-administrativo para aumentar su eficiencia. 96/

- En tercer lugar, es en la instancia planificadora regional donde el sistema nacional de planificación puede viabilizar una real interacción entre planificadores y la comunidad. Por lo tanto sería de suma importancia que en esta instancia descentralizada de la planificación, el diseño y la ejecución de planes se efectúe en interlocución permanente con representantes de organizaciones sociales, de empresarios, de actores socioculturales y con líderes comunitarios de la región. Por cuestiones de escala es mucho más viable llevar a la práctica a nivel regional y sobretodo local una regulación que prescriba esta interlocución entre planificadores y actores sociales.

- En cuarto lugar, la planificación regional debiera privilegiar elementos de marcado sesgo espacial, como son la dimensión cultural y la dimensión ecológica del desarrollo. 97/ A partir de allí se puede pensar en una **planificación espacial productiva integrada**, en la que se articulen requerimientos de un desarrollo "autosustentado" de la región, de un mejor equilibrio entre desarrollo productivo y satisfacción de necesidades básicas, y de un aprovechamiento más racional (desde y para la región) del potencial productivo (capital humano, natural y físico) disponible en la región.

iv) **La descentralización en las políticas sociales.** La descentralización es condición fundamental para incrementar la eficacia y mejorar la focalización de las políticas sociales hacia las poblaciones más carenciadas.

- Es preciso contar, en primer lugar, con decisiones que emanen del nivel central de gestión y que promuevan el flujo de recursos hacia niveles descentralizados de ejecución directamente responsables de ejecutar programas prioritarios en el área social. Se requerirá, complementariamente, asignar personal apropiado a estos programas y brindar apoyo e incentivos adecuados, así como plantear estas transferencias con mucha consulta con las oficinas descentralizadas, los poderes provinciales y las poblaciones beneficiarias para garantizar su aplicación efectiva. 98/

- En segundo lugar, los criterios debieran diferenciarse por sector social según las condiciones existentes en cada uno. Así, en el sector educacional la descentralización debiera implicar mayor poder ejecutivo en los nuevos núcleos educativos, con fuerte vinculación a las autoridades provinciales, y con un refuerzo energético de recursos humanos y financieros en las instancias ejecutoras provinciales, especialmente dirigido a aquellas provincias pequeñas o remotas que están mucho menos capacitadas para asumir responsabilidades nuevas en gestión educativa. La descentralización educativa también debiera expresarse en delegar en las escuelas, y en las comunidades donde éstas se asientan, mayor

discrecionalidad en relación a cómo generar o utilizar los recursos para sus actividades de aprendizaje; pues la experiencia en otros países muestra que las familias y comunidades se sienten mucho más motivadas a comprometer esfuerzos y recursos con el desarrollo de las escuelas cuando participan en las gestiones y decisiones en torno a ellas. 99/

- En el sector salud, dado el énfasis existente en la salud familiar, primaria y comunitaria, y dada también la mayor capacidad de gestión existente de los organismos descentralizados en este sector, debiera facilitarse mayor autonomía ejecutiva a los centros locales de salud. Los programas deberían, por ende, operarse conjuntamente con las instituciones que ya existen en los niveles provinciales, municipales o cantonales a fin de asegurar una acción eficaz y el fortalecimiento de las instituciones. 100/ También debiera orientarse la descentralización de la salud para ampliar el potencial de acción en salud del Seguro Social Campesino en zonas rurales dispersas, dado que dicho Seguro ha mostrado eficiencia en suministrar servicios a grupos marginales del campo.

c) Heterogeneidad cultural y bases para la dimensión étnico-nacional de una estrategia de desarrollo social integrado.

i) Los determinantes de la heterogeneidad y la importancia del factor étnico-cultural. Si se reconoce la extendida y múltiple heterogeneidad que caracteriza a la formación sociocultural ecuatoriana, es forzoso considerar los rasgos culturales, étnicos y regionales como determinantes de los sujetos sociales en el país. En este marco, una estrategia de desarrollo alternativo en Ecuador debiera priorizar la multiplicidad y pluralidad cultural de la sociedad nacional, con objeto de hacer de esta diversidad un recurso y no un obstáculo del desarrollo. La historia reciente ha mostrado que la subordinación de los elementos de la heterogeneidad a las imposiciones del tipo de modernización prevaleciente no tiene los efectos integradores proclamados por el propio discurso de la modernidad.

El punto de vista oficial respecto de la cultura en el Ecuador observa que los problemas relativos a la falta de fortalecimiento de la identidad nacional y de reconocimiento del carácter multinacional y pluricultural del Ecuador se expresan, sobre todo, en la desarticulación entre "un conglomerado de identidades particulares" y un proyecto nacional de desarrollo. Otra concepción respecto de los procesos culturales pone el acento en la aculturación "forzada" que ha vivido el país y que, en principio, desemboca en una realidad híbrida donde se combina la asimilación parcial de la cultura occidental moderna con identidades autóctonas dispersas. 101/ Existe, por último, otra visión sobre los procesos culturales, contrapuesta a las que sostienen el arrasamiento del acervo cultural, y que afirma que en el Ecuador se presentan dos matrices culturales: por un lado, la cultura "moderna" que recoge mucho de los procesos de aculturación, individualización y circulación mercantil de una cultura más orientada al consumo que a la producción; y, por otro lado, manifestaciones culturales de un mundo "tradicional", presente en grupos étnicos vernáculos y ligado también a lo que se ha dado en llamar cultura popular. 102/

Para cualquiera de las interpretaciones vigentes, siempre se reconoce la heterogeneidad cultural que atraviesa la sociedad ecuatoriana, y en la cual destacan dos procesos diferenciados: por una parte, la permanencia de la matriz

histórica indígena, con su irradiación sobre el conjunto de la sociedad; y por otra parte, la cultura de las clases dominantes y, en particular, el proceso modernizador impulsado por el Estado sobre todo a partir del auge petrolero en los años 70. Esta combinación da por resultado un curso conflictivo de evolución de la formación cultural del país, cuyas manifestaciones más visibles en las últimas dos décadas se observan en la movilización campesina por la demanda de la tierra y en el repunte reciente de las organizaciones étnicas. Ambas manifestaciones cuestionan implícita y explícitamente el patrón de desarrollo dominante y las bases históricas sobre las cuales se constituyó el Estado-Nación en Ecuador.

También la aculturación del lado de la "cultura dominante" afecta al conjunto de la sociedad, y esto por dos vías distintas: mediante un proyecto no del todo explicitado -pero real y palpable- de homogenización cultural asociado a la cultural transnacional y a los patrones exógenos de consumo; y mediante la difusión, sobre todo en la década de los años 70, de una ideología del desarrollo centrada en los valores de modernización, crecimiento económico e integración nacional.

La dualización cultural coincide en Ecuador con la estratificación social y del sistema de poder: mientras un grupo étnico ha gozado de una situación privilegiada, el otro -compuesto por indígenas- ha ocupado las escalas inferiores en la estratificación social y se ha subordinado a un sistema de poder dominado por los sectores más afines a la modernización capitalista. A esta situación de subordinación étnico-nacional de los pueblos indios han contribuido actores ubicados en el Estado y en la propia sociedad, tales como las instituciones estatales, los gobiernos, el sistema educativo, las instituciones religiosas, los agentes económicos dominantes (empresas nacionales y transnacionales), las organizaciones gremiales (sindicales, campesinas no indígenas, profesionales, etc.), los partidos políticos y, en general, el Estado y la sociedad blanco-mestiza.

Esto obliga, en el caso ecuatoriano, a la consideración crítica de las relaciones de subordinación que el Estado y la sociedad han impuesto a las formas organizativas, las culturas productivas y los modos de vida de los pueblos indios. A partir de dicha consideración, es necesario buscar los modos de recuperar y potenciar los valores de la comunidad y la reciprocidad andinas, con objeto de activar sus potencialidades para un proyecto económico y social diferente. Sin embargo, la búsqueda de un modelo alternativo al hegemónico no puede redundar en la atomización y la dispersión de la sociedad civil, sino todo lo contrario, en buscar las formas más adecuadas para articular una sociedad que es por naturaleza heterogénea, a fin de reducir los actuales niveles de exclusión y fragmentación social.

En cierto modo, ha sido la propia experiencia de exclusión y fragmentación la que ha motivado, tanto en la práctica como en la reflexión social, a rescatar mecanismos alternativos de sociabilidad. El desencanto experimentado por amplios sectores de la población respecto de la capacidad del régimen democrático y de la mentada modernización para procesar demandas populares y extender canales de participación, han determinado que distintos sectores y grupos sociales revivan formas tradicionales de convivencia, incorporadas en prácticas de vida cotidiana, de trabajo, de organización comunitaria y de movilización social. Este fenómeno

tiene mayor expresión y fuerza en las comunidades indígenas, donde las formas culturales tradicionales, basadas en mecanismos de reciprocidad y vida comunitaria, forman parte del acervo histórico de la población indígena. La reivindicación estratégica de la cultura de la reciprocidad -cultura de milenario arraigo en la organización social indígena y ampliamente diseminada en el sector campesino del país- constituiría un elemento a rescatar para un nuevo imaginario político y para reforzar los lazos de solidaridad social. Frente al patrón dominante de consumo imitativo y competencia individual, aparecen los valores de la sociabilidad solidaria.

También puede constatare la reactivación de identidades grupales en los espacios urbanos. 103/ La homogenización urbana se ha visto contradicha, en la década de los 80, por la multiplicación -aunque discontinua y segregada- de barrios, asociaciones, organizaciones, cooperativas, "ghetos" y aglomeraciones urbanas no organizadas, etc. Esta multiplicidad configura micro-espacios dentro del espacio urbano que en conjunto representan una búsqueda colectiva de identidad distinta a la identidad individualista propia de la cultura dominante. 104/

Lo anterior pone de manifiesto la centralidad de la dimensión cultural cuando la sociedad enfrenta el desafío de optar por orientaciones alternativas de desarrollo. Esta dimensión cultural tiene, en el caso del Ecuador, su componente más significativo en la composición étnica del país y, sobre todo, en el alto grado en que dicha composición determina matrices culturales que marcan claras diferencias en: visión de mundo, formas organizativas y asociativas, perfiles productivos, estrategias de supervivencia, relación con el medio ambiente y articulación con otros actores socioculturales. (Véase, al respecto, las demandas estratégicas del actor indígena resumidas en el Anexo II).

ii) Bases étnico-culturales para una Estrategia de desarrollo social integrado.

Distribución de la tierra, resolución de los planteamientos de territorialidad y uso de recursos endógenos

Esto implica instrumentar modificaciones estructurales en el sector agrario que se articulen a bases de una EDSI que ya han sido señalados: solucionar problemas de producción de satisfactores de necesidades básicas y de distribución eficiente de los mismos, potenciar el uso de tecnologías disponibles, extender el bienestar social de las poblaciones urbanas y rurales, 105/ e incrementar la participación social en la gestión y planificación de la producción agraria. En otros términos, la solución del problema de tenencia y acceso a la tierra es una demanda de la población indígena que tendría una serie de efectos sistémicos positivos, entre los que destacan: reducir la exclusión de amplios segmentos de la población; ampliar las bases reales de sustento nutricional y autosuficiencia alimentaria; incrementar el tamaño del mercado interno estimulando con ello la división interna del trabajo y la productividad endógena; y contribuir a sentar bases para un desarrollo coherente con las potencialidades de la población nacional.

La demanda de territorialidad se basa en el derecho de los pueblos indígenas a que se reconozcan sus sistemas propios de tenencia para protección, uso, disfrute y ocupación de los recursos propios de su ecosistema. Esta demanda no se restringe a una reivindicación jurídica, sino que se asocia a la afirmación de la identidad étnica por su arraigo en el asentamiento físico, así como a la reproducción colectiva y de autogobierno de los grupos indígenas al interior de la nación. Esto plantea una serie de problemas de acceso y propiedad de la tierra, sobre todo para las etnias serranas, pues éstas comparten territorios con poblaciones blanco-mestizas. Cuando tales problemas no pueden encontrar solución por vía de planteamientos de balcanización, no pueden hacerlo sino mediante propuestas de respeto, convivencialidad y reconocimiento democrático y pluralista de sujetos que se saben culturalmente diversos. Reconocer la cultura india es reconocer que su identidad colectiva es indiscernible de su lazo con la tierra y con su acceso a la tierra. Una vez más, el procesamiento democrático de demandas sociales y culturales aparece como condición irreductible para viabilizar medidas de desarrollo social integrado. 106/

- Incentivo de la organización de los grupos étnicos y de los pueblos indios como factor determinante en la construcción de alternativas de desarrollo social integrado

En la medida en que los pueblos indios que habitan el Ecuador han mantenido una histórica organización de tipo comunal que ha sido el sustento de su cultura, una política pluricultural es mucho más que una necesidad formal: abarca todos los planos de la vida social, incluyendo demandas políticas de autogobierno y autonomía que desafían y estimulan la imaginación política. Implica, también, enfrentar el problema de la territorialidad (control y uso de recursos del suelo y subsuelo en zonas de primacía étnica indígena) desde la perspectiva de los distintos actores socioculturales comprometidos; procesar demandas de descentralización provenientes desde las organizaciones representativas de los grupos indígenas; adecuar los sistemas de representatividad pública y de planificación económica y social en las zonas involucradas; e institucionalizar relaciones entre las organizaciones indígenas y el gobierno central.

Un proyecto alternativo de desarrollo debiera promover la tradicional organización comunal indígena, entendida como "capital cultural" para el desarrollo integrado, en dos direcciones básicas: i) la organización como recurso del desarrollo económico; y ii) el funcionamiento de instituciones sociales y políticas propias de los grupos étnicos y pueblos indios como alternativa de "convivencialidad" societal.

En cuanto a la organización como recurso del desarrollo, cabe distinguir los siguientes puntos:

- . Permitiría redefinir el tipo de producciones y cultivos de alta viabilidad según los diversos espacios territoriales y ecosistemas, todo ello desagregado en las escalas comunitaria, local y regional.

- . Permitiría una mejor articulación productiva entre sectores heterogéneos del campo y la ciudad, potenciando alternativas populares de participación e inserción económica frente al sector moderno.

. Sentaría, con ello, bases reales de participación de los sectores populares, estimulando su creatividad, autoconfianza, potencial político y de solidaridad social.

. Mediante políticas públicas que orienten la producción y el consumo masivo desde el nivel local-regional (tanto de lo rural frente a lo urbano, como de lo tradicional frente a lo moderno), podrían desagregarse con más equilibrio los patrones de consumo, producción, demanda efectiva y acceso al ingreso. De esta forma se estimularían también nuevos entrelazamientos entre la producción de satisfactores de necesidades básicas de los sectores informal-urbano y rural-andino, disminuyendo su dependencia respecto del sector moderno (interno y externo). 107/

. Promovería la revalorización, investigación e incorporación de tecnologías "autóctonas", disponibles y/o blandas a partir de requerimientos de empleo, participación social, "sentido" ecológico y/o raigambre cultural.

En cuanto a alternativas de "convivencialidad social" desde la base organizativa de los grupos étnicos, cabe señalar:

. Esta base organizativa puede, a su vez, constituir un capital cultural para impulsar procesos de descentralización política y administrativa que no se restrinjan a aspectos puramente formales, sino que materialicen en formas reales de autogobierno y autonomía local.

. Permitiría introducir modificaciones en los sistemas de representación y consenso a nivel nacional para incrementar la representatividad de los actores socio-culturales reales del país.

. Podría pensarse en institucionalizar algunos aspectos del derecho consuetudinario que funcionan en los grupos étnicos y en sus formas de organización y autoridad, y que pueden proveer de procedimientos útiles para arbitrar conflictos sociales.

- Adoptar políticas reales para el reconocimiento de la pluralidad lingüística y cultural del país

Al respecto caben señalarse los siguientes lineamientos:

. Reconocer el derecho a mantener y utilizar los propios idiomas en el uso cotidiano en la comunidad, en la expresión artística y, cuando sea posible, en funciones administrativas.

. Fomentar prácticas educacionales con énfasis en el respeto a la cultura propia, sobre todo para que los niños puedan tener acceso a la educación desde su propio idioma.

. Permitir que los grupos étnicos y pueblos indios puedan co-dirigir sus propios sistemas e instituciones educacionales. Esto permitiría que la educación bilingüe intercultural no sea sólo traducción del castellano al quichua o viceversa, sino la institucionalización de la cosmovisión propia desde la base cultural de la sociedad, cual es la educación formal. Esto implica, por ejemplo,

elaborar materiales didácticos, pedagógicos y recreativos en la lengua quichua y desde la propia sensibilidad de los grupos indígenas.

. Valorizar las prácticas médicas indígenas que han coexistido secularmente junto a la medicina y ciencia "occidental", no sólo legalizando la práctica de la medicina andina, sino articulándola paulatinamente a sistemas de salud preventiva y curativa oficial integrados con prácticas comunitarias.

d) La problemática ecológica en el Ecuador.

Si se considera el desarrollo en una perspectiva integral no puede minimizarse la dimensión ecológica. Esto es especialmente válido en el caso de los países en desarrollo, "cuyas economías se apoyan fundamentalmente en la explotación de recursos naturales, muchos de ellos susceptibles de degradación irreversible." 108/ El problema ecológico no puede, por lo tanto, reducirse, al concepto de "protección ambiental", pues tiene relación con la sustentabilidad misma del desarrollo en el mediano y largo plazo. Afecta el potencial productivo de las economías, la calidad de vida, el equilibrio espacial y el patrimonio nacional. Obliga a pensar el desarrollo en su articulación intertemporal (entre horizontes de corto y largo plazo) y territorial.

Pese a que los organismos internacionales y la comunidad internacional han colocado en un primer lugar de prioridad, en la agenda del desarrollo, el problema ecológico (sobre todo con el reciente impulso dado a la idea de desarrollo sustentable), dicha temática goza de escasa consideración en el debate público y en el discurso público en Ecuador. Esto no significa que el problema sea irrelevante en el país. Por el contrario, el modelo de desarrollo prevaleciente, centrado en la administración de la crisis y el privilegio de las políticas de corto plazo, plantea para el mediano plazo daños ecológicos que constituyen una amenaza al propio desarrollo del país, incluso si prevaleciera la orientación exportadora de materias primas que existe actualmente. Es evidente la amenaza a la preservación de ecosistemas y recursos naturales que son decisivos para la producción sostenida de bienes primarios destinados tanto a la exportación como al consumo interno. Llama la atención, pues, la ausencia de una política ecológica nacional y la escasa regulación al respecto, como también la falta de coordinación entre instituciones gubernamentales que debieran instrumentar esa regulación (Dirección Nacional de Parques Nacionales y Vida Silvestre, MAG, IEOS, MRE, etc.).

Ecuador enfrenta problemas ecológicos de envergadura en sus distintas regiones y ecosistemas, y entre ellos cabe destacar los siguientes:

- Graves problemas de destrucción ambiental en la Amazonía a causa de la explotación petrolera indiscriminada, y por el incumplimiento y mal cumplimiento de las mínimas normas internacionales de explotación de recursos naturales.

- Efectos de la colonización, sobre todo la deforestación en el Oriente del país y el reasentamiento de las poblaciones indígenas de la zona que se ven privadas de la articulación que mantenían con su ecosistema.

- Destrucción de los manglares en la Costa por la explotación camaronera, que se expresa ahora en la escasez de larvas y los efectos generados por el uso de productos tóxicos.

- Falta de control de calidad para el consumo de productos agroalimentarios afectados por el uso indiscriminado de pesticidas y aerotóxicos.

- Contaminación del aire y por la basura, problema especialmente crítico en Guayaquil.

- Erosión crónica de los suelos en las zonas agrícolas de la Sierra, debido sobre todo a que el estancamiento en la Reforma Agraria perpetúa la falta de acceso a tierras por parte de la población campesina.

Frente a estos problemas específicos, una política ecológica debiera incluir, cuando menos, los siguientes imperativos:

- Garantizar la conservación del patrimonio genético (Parques Nacionales, áreas de reserva faunística, áreas geobotánicas, áreas de recreación, bosques protectores, reserva ecológica).

- Normar claramente el uso de recursos naturales cuya explotación tiene un comprobado impacto ambiental (petróleo, manglares, recursos mineros).

- Normar el control de productos de consumo agroalimentario en defensa del derecho del consumidor.

En términos estratégicos, estas regulaciones puntuales debieran complementarse con políticas que apuntan a fenómenos estructurales y que se complementan con algunos de los lineamientos propuestos en el presente documento y referidos a otras áreas de acción. Cabe destacar, en este sentido, los siguientes puntos:

- Profundización de la Reforma Agraria, sobre todo en la Sierra, a fin de garantizar un uso agrícola más racional de la tierra y evitar el deterioro irreversible de parte de los suelos.

- Rescate de prácticas autóctonas que a lo largo de siglos han mostrado una articulación productiva entre el hombre y el ecosistema que permite la regeneración sostenida de los recursos naturales utilizados para el consumo.

- Equilibrio en el uso de recursos, lo que implica, por ejemplo, una diversificación más racional de la producción de bienes alimentarios y una regulación de la colonización subordinada a criterios de mediano y largo plazo.

- Planificación del desarrollo tecnológico con objeto de reducir efectos ambientales negativos y generar otros que sean positivos para el capital natural.

- Estructura apropiada de incentivos, legislación, gestión y organización de las actividades productivas en función de un desarrollo sustentable. 109/

IV. LA VIABILIDAD POLITICA DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOCIAL INTEGRADO: HACIA UN ORDEN DINAMICO DE PROCESAMIENTO DE CONFLICTOS Y DEMANDAS

1. Problemas estructurales de viabilidad para el pago de la Deuda Social

El pago de la llamada Deuda Social, entendida como una política de Estado que pretende iniciar en el presente las bases para la construcción estratégica del desarrollo social integrado para el Ecuador, encuentra obstáculos estructurales que tienen profundas raíces históricas en el país, y que se relacionan con el patrón de acumulación del capital, la constitución del Estado "moderno", y la conformación de actores sociales con niveles muy desiguales de cohesión y presión frente al poder público. Tales obstáculos o rasgos propios del estilo de desarrollo del Ecuador pueden definirse, al menos esquemáticamente, del siguiente modo:

- Un patrón de acumulación del capital concentrador y excluyente, con limitada capacidad de incorporación de la fuerza de trabajo al sector "moderno", incapaz de integrar positivamente la heterogeneidad estructural de la sociedad ecuatoriana, con grupos económicos corporativizados que monopolizan una cuota desproporcionada de los recursos socialmente producidos, y una economía altamente dependiente de los sistemas de circulación-valorización del capital financiero y productivo.

- Un modelo de regulación económica donde la administración de la crisis y la búsqueda de equilibrios macroeconómicos se han realizado mediante políticas monetarias, cambiarias y fiscales, que han redundado en el beneficio a los sectores socio-económicos de los estratos más altos y en la descarga de los efectos nocivos sobre la gran mayoría de la población.

- Un sistema político excluyente, donde pese a la institucionalización de dicho sistema y a la transformación del Estado oligárquico en un Estado moderno, persiste el sesgo cupular tanto en el Estado como en el sistema político, ambos constituidos por encima de la sociedad civil y sin adecuadas instancias de mediación. De ello resulta una limitada y rígida capacidad de procesamiento de demandas y conflictos sociales en espacios público-políticos. De ahí que en el presente documento se destacan, como problemas de primera importancia en el país, la falta de representación política, la autonomía decreciente del Estado (en relación a los grupos de presión y poder económico organizados corporativamente), y la débil participación y movilización social.

- Una sociedad con niveles muy dispares de organización y capacidad de presión, con actores colectivos atomizados en el llamado "mundo popular", relaciones clientelares entre algunos sectores de la sociedad y enclaves del Estado y sistema político, sectores restringidos a negociaciones parciales o en franco proceso de desmovilización y grupos de presión con mayor poder económico que se han organizado corporativamente para procesar y negociar sus demandas inmediatas y estratégicas.

- Una estructura institucional del poder con graves problemas de eficiencia y coordinación, en la que se perciben, cuando menos, los siguientes problemas: el claro divorcio entre los poderes de decisión en el manejo de las variables macroeconómicas y el Frente Social; una estructura administrativa engorrosa y sobrecargada, donde la operativización de planes y programas siempre acusa un excesivo rezago y una eficiencia disminuida; y un sector público social atomizado y excesivamente sectorializado, con frecuente superposición de funciones y ritualismos burocráticos.

Los problemas en materia de necesidades básicas insatisfechas y de carencias fundamentales se ubican también en el mismo contexto conflictivo de demandas contrapuestas. La caída sustancial en la participación de las remuneraciones en el producto total, el aumento del desempleo y la expansión del subempleo urbano y rural andino, constituyen elementos objetivos de tensión entre los distintos agentes en su pugna por mantener su participación en el producto agregado generado en la economía. Además de los factores económicos que inciden en esta dinámica y que se han examinado en el capítulo precedente, importa poner de relieve el modo en que los distintos agentes productivos se organizan -o se dispersan- para ejercer presión política por sus demandas e intereses frente a otros agentes y al Estado. Así, por ejemplo, las cámaras empresariales exhiben niveles de cohesión a escala nacional muy superiores a los de las organizaciones campesinas o informales urbanas, cuya organización está más restringida en la escala espacial y menos articulada con los poderes decisorios del Estado. El sindicalismo, por su parte, está permeado por relaciones clientelares que, a la larga, le han sustraído notoriamente su capacidad de convocatoria y de movilización. Difícilmente, pues, los sectores urbano tradicional y rural andino (SUT y SRA) puedan, pues, contrarrestar la capacidad de presión que a través de sus cámaras ejercen los sectores urbano moderno y rural moderno (SUM y SRM) sobre las instancias estatales que manejan las variables macroeconómicas de mayor incidencia e impacto en la distribución social de bienes, servicios y recursos productivos.

De modo que los problemas sociales críticos enquistados en la sociedad ecuatoriana, y que se explican por una inserción en la estructura productiva y un acceso a bienes y servicios excesivamente diferenciados, no pueden resolverse por el solo expediente de la racionalización "instrumental" del gasto público social y de mejores criterios de focalización en los programas de emergencia. No cabe duda que estas medidas son necesarias. Pero dado que el carácter estructural de tales problemas tiene relación estrecha con las decisiones nacionales sobre estrategia de desarrollo, con la distribución interna del poder en tales decisiones, y con el modo desigual con que distintos agentes se vinculan al sistema político y al Estado, su resolución también obliga a considerar de manera decisiva estas últimas variables.

La explicitación y el procesamiento público o político de los principales conflictos y pugnas de poder relacionados con los criterios de la "administración de la escasez" constituye un arduo proceso en el que es necesario no sólo ampliar la capacidad representativa del sistema político, sino también ampliar los resquicios institucionales del Estado más propicios, y apoyar diálogos y negociaciones estratégicas entre actores de la propia sociedad civil. Inhibir los principales conflictos en esta materia, sea por vía de su minimización,

desconocimiento o represión, no los resuelve sino más bien los enquistas. Cuanto menos sean procesados estos conflictos, más tiende a desequilibrarse el patrón de desarrollo, menores niveles de integración socio-política alcanza una sociedad, y mayores dificultades presenta el tejido social para impulsar de manera coherente y sostenida cualquier diseño estratégico de desarrollo nacional.

En un marco de democracia política y aguda crisis en el patrón de modernización, potenciar positivamente los conflictos o demandas entre actores sociales en torno a cómo combinar el uso de recursos para la solución de las carencias sociales más urgentes, y permitir que tales diferencias sean reflejadas y procesadas de la manera más representativa posible en el sistema político, resulta condición necesaria para la viabilidad de una estrategia integrada de desarrollo social. Más aún cuando se trata de poner en marcha una estrategia del tipo que se ha propuesto en los capítulos precedentes, que implica reformas estructurales con una redistribución significativa en el acceso de los agentes a los recursos productivos.

2. Procesamiento de demandas y conflictos en Ecuador: límites y desafíos

En materia de procesamiento de conflictos, dos fenómenos llaman claramente la atención para el caso ecuatoriano. En primer lugar, el divorcio entre la acción política y las demandas sociales -y, en sentido más general, la brecha entre vida política y vida social-, a causa de los ya referidos problemas endémicos del sistema político ecuatoriano y de una sociedad civil mayoritariamente desarticulada en el plano político. En segundo lugar, el hecho de que una sociedad con niveles tan agudos de polaridad socio-económica, diversidad cultural y regional, y heterogeneidad estructural, sea tan "silenciosa" en sus diferencias, vale decir, tan poco expresiva en cuanto a los conflictos que en ella se generan. No parece existir una clara proporción entre la magnitud de estas diferencias y su reflejo en el debate público y en el intercambio político.

Ambos fenómenos guardan una relación estrecha. La falta de "visibilidad pública" de esta amplia gama de contrastes obedece, parcialmente, a la desarticulación de la propia sociedad civil, pero también a la incapacidad del Estado y del sistema de partidos para incorporar y hacer públicas las diferencias de intereses, estrategias y necesidades de los distintos actores que viven tales contrastes. ^{110/} La falta de canales de expresión de conflictos puede conducir a imprevisibles espirales de movilización social. Caso ilustrativo es el de las movilizaciones y demandas indígenas registradas en 1990.

Del lado de lo político puede observarse una estructura cupular con instituciones tradicionales poco flexibles en el aparato del Estado; una excesiva informalización de canales de mediación político-institucional, donde privan relaciones excluyentes entre grupos de poder económico y el poder político; un sistema partidario en el que sólo se reflejan muy parcialmente las demandas de los diversos sectores sociales; un proceso de institucionalización de organizaciones sociales desde el Estado, con exclusión de movimientos sociales generados por la propia sociedad y ligados a los grupos más carenciados o excluidos de la población nacional; y un régimen de poderes locales donde los

gobiernos seccionales restringen su radio de acción a obras públicas impartidas con un sesgo asistencialista y poco participativo, donde el ejecutivo provincial dispone de un sistema de representaciones innecesarias, 111/ y donde los municipios y consejos provinciales parecieran autolimitarse en su función de articular lo político con las organizaciones sociales locales.

Todo esto forma parte de un cuadro históricamente afincado. La inorganicidad en la relación Estado-sociedad en Ecuador, que se remonta al modelo oligárquico y de hacienda y que se re-edita en el modelo de Estado-productor de los 70, parece resolverse de manera veticalista en un Estado que opera como eje de reproducción del sistema sociopolítico en su conjunto. La sociedad se hizo, con ello, heterónoma respecto de un aparato atrofiado de Estado, tanto en modalidades de representación como en el dinamismo de sus grupos. Con el advenimiento de la democracia y, sobre todo, en el curso de la década de los 80, "el sistema de mediación partidaria se sobrepuso y no sustituyó los vínculos corporativos, perviviendo el desequilibrio Estado-sociedad." 112/ Si bien el sistema de partidos en los años 80 apuntó a lograr una amplia base de sustentación social para la democracia política, tal sistema enfrenta el desafío de organizar una demanda sumamente heterogénea, desarticulada y diferenciada, proveniente de los distintos actores de la sociedad, lo cual hasta ahora no ha podido hacerse.

Del lado del Estado y del sistema político se ha tendido a suplir un procesamiento amplio de demandas por una concertación entre los principales grupos de presión económica como base para la estabilidad del orden político. Las rigideces de los grupos socio-económicos de mayor capacidad de presión política, y la débil articulación de otros sectores al sistema político, también ha llevado a los partidos a restringirse cada vez más al rol de máquinas electorales, orientadas a captar clientelas, en lugar de constituir los canales naturales de expresión de distintos sectores que no logran representarse a sí mismos.

En este contexto, la organización, movilización y representatividad de los sectores medios y bajos constituyen un mecanismo necesario para el desarrollo social integrado, y esto al menos en dos sentidos. En primer lugar, para capitalizar la oferta estatal de servicios y la eficacia de las políticas sociales mediante la participación de los propios beneficiarios -lo cual puede contribuir a orientar dicho gasto social y oferta de servicios a las necesidades más propias de los carenciados, como también a potenciar dicha oferta con la "recepción activa" de la propia comunidad-. En segundo lugar, para servir como mecanismo de contención frente a grupos organizados de intereses corporativos que, contra todo discurso de "desarrollo con equidad" o de "pago de la deuda social", restringen sustancialmente el margen de acción estratégica -y sobre todo de estrategias con efectos redistributivos- del Estado y del gobierno.

Del lado de la social es evidente el bajo nivel de participación política de la sociedad, mientras la brecha entre sociedad civil y sistema político se salda mediante mecanismos clientelares y de negociación aislada entre algunos actores sociales, proclives a la corporativización, y el Estado. Mientras gran parte de la sociedad ecuatoriana -la parte menos organizada económica y sectorialmente- queda políticamente confinada a una enorme dispersión de demandas

atendidas aleatoriamente, o a la alternativa de delegar representatividad en sistemas clientelares de cooptación, 113/ en el otro extremo las relaciones entre los grupos de mayor poder económico, organizados corporativamente, con el poder político, se estrechan de diversos modos: institucionalizando su presencia en aparatos del Estado, creando mecanismos para resolver sus demandas mediante el control directo de determinados espacios estatales, y organizando la presión política recurriendo tanto a mecanismos institucionalizados como a recursos altamente informales. 114/

La crisis de la década pasada tiende a explicitar, en este marco estructural en que no ha logrado resolverse la brecha entre lo social y lo político, tres niveles de conflictos estratégicos, a saber:

- Los conflictos derivados de los límites evidenciados en el proceso de ordenamiento del Estado y configuración del régimen democrático-constitucional, y que se hacen visibles en las demandas insatisfechas de participación y representatividad, en el sesgo más ritualista que "sustantivo" de la democracia, y en la persistencia de canales informales y personalizados de presión política .

- Los conflictos que derivan de las restricciones que enfrenta el Estado para resolver la crisis económica y responder a las demandas por mejores condiciones de vida planteadas por movimientos sociales, organizaciones sindicales y grupos dispersos de la población carenciada, lo que exacerba las desigualdades propias de un patrón de desarrollo concentrador y excluyente.

- Conflictos de larga data que se relacionan con las dificultades para constituir un Estado Nacional en un país plurinacional, que recientemente se han exteriorizado en demandas y presiones planteadas por el movimiento indio organizado, y cuya lógica resulta difícil de procesar desde la lógica del Estado y de los partidos políticos.

El efecto de desarticulación, tanto entre sociedad civil y sistema político como al interior de la propia y heterogénea sociedad civil, sumado a los efectos de dispersión y contención de la crisis económica, repercute sobre el procesamiento de conflictos de manera ambivalente. En primer lugar, los sujetos "portadores" de los conflictos desarrollan o refuerzan dinámicas de repliegue sobre sí mismos para procesar sus conflictos, sea mediante un funcionamiento corporativo, defensivo, o aislado. En segundo lugar, la mayor parte de los procesos conflictivos asumen un carácter defensivo, donde los sectores sociales más desfavorecidos se manifiestan "reactivamente" frente a la burocracia estatal o a las políticas públicas, sin capacidad de presión para ser reconocidos como interlocutores por el Estado, por los partidos o por los grupos socio-económicos dominantes.

En tercer lugar, y pese a este perfil reactivo y replegado en la elaboración de conflictos, la propia necesidad que los actores sociales carenciados tienen de volcar hacia adentro sus demandas ante la falta de respuesta o eco público, implica también una forma de elaborar soluciones alternativas a conflictos endémicos. Estas alternativas pueden potenciarse en un momento posterior de extroversión, y suelen cristalizar en esbozos de proyectos regionales; 115/ en la ampliación de presiones sociales por mayor

presencia en el espacio público y político; y en la reformulación de modos de organización colectiva y de canales de participación. 116/ La interpelación desde los actores del conflicto hacia el Estado adquiere entonces mayor presencia: sea desde la organización barrial hacia el municipio, desde el movimiento campesino hacia los poderes provinciales, desde la organización indígena hacia las autoridades locales y centrales, o desde el movimiento sindical hacia las instancias reconocidas de mediación de conflictos laborales. 117/

El contexto ecuatoriano se define por grandes y múltiples contrastes, por el escaso reflejo de estos contrastes en el procesamiento político de demandas sociales, y por una relativa "entropía" para poner en marcha opciones endógenas de desarrollo. En tal contexto, un resorte oportuno para activar la "imaginación estratégica" es dialectizar positivamente las demandas y conflictos. Esto significa crear condiciones para que las múltiples estrategias y percepciones que diferencian, e incluso oponen, a diversos sujetos sociales entre sí y en relación con los actores políticos (sean de partidos o del aparato de Estado), puedan aportar luces en torno a los siguientes desafíos: cómo movilizar recursos ociosos en aras de mayor beneficio para los sectores más desfavorecidos por el patrón de desarrollo vigente; 118/ qué tipo de organizaciones e instituciones locales privilegiar para activar la participación de los ciudadanos en procesos decisorios que los afectan directamente; cómo potenciar el acervo existente de organizaciones autogestionadas y reivindicativas en los grupos menos representados ante el Estado y menos asistidos por el Estado; qué canales abrir o usar para estimular la expresión e interacción de identidades culturales y étnicas; cómo articular la lógica de los nuevos movimientos sociales con la lógica de los partidos, sin incurrir ni en la cooptación partidaria ni en la dispersión movimientista; cómo complementar la acción redistributiva desde el Estado con el potenciamiento de la propia capacidad productiva y de gestión de los sujetos sociales populares, a fin de democratizar el acceso social a bienes y servicios; y cómo definir la identidad productiva del país en base al reconocimiento de sus múltiples identidades productivas, vale decir de sus diversas culturas productivas, estrategias colectivas de supervivencia, y formas de optimización de factores productivos. Todo ello permite identificar el complemento necesario que, desde la propia sociedad civil y sus distintos actores, tendrá que reforzar la puesta en marcha de una estrategia de desarrollo social integrado. 119/

3. Viabilidad política de la EDSI: Orientaciones respecto del Estado y del sistema político ecuatorianos para incorporar actores y demandas sociales populares en procesos decisorios y en la elaboración de políticas

Se han formulado en las páginas precedentes consideraciones genéricas sobre el conflicto y las demandas sociales, su aporte dinamizador en una posible estrategia integrada de desarrollo social (EDSI), y sobre el carácter particular que el procesamiento de conflictos y demandas adquiere en el desarrollo ecuatoriano (su desglose en demandas coyunturales y estratégicas; su simultánea magnitud, diversidad y falta de procesamiento en espacios público-políticos). En función de tales consideraciones, se hace necesario formular una propuesta de resolución dinámica de conflictos y de procesamiento de demandas, cuyo

objetivo no sólo sea encaminar la sociedad ecuatoriana hacia niveles socio-políticos más deseables de integración nacional, sino también, como se señaló anteriormente, lograr mayor viabilidad política para impulsar una EDSI, y promover la "imaginación estratégica" desde los contenidos mismos de las demandas y las diferencias que los actores intercambian en materia de intereses, estrategias y percepciones.

Dicha imaginación estratégica constituye el complemento necesario que desde los propios actores sociales refuerza los lineamientos para una EDSI, y podría llegar a señalar, al menos en el nivel de orientaciones generales, indicaciones sobre:

- formas de articular las decisiones macroeconómicas con las necesidades sociales en base a la visión que los propios actores afectados tienen respecto de cómo deben enfrentarse tales necesidades;

- formas de potenciar el propio acervo acumulado en el tejido social (cultural, productivo, organizacional) para combinar objetivos de desarrollo nacional endógeno con democracia participativa; y

- formas de traducir estos procesos a opciones político-institucionales de articulación entre Estado y sociedad civil (o entre lo político y lo social).

Los conflictos pueden ser, claro está, estímulos y/u obstáculos para ello. La siguiente propuesta de resolución dinámica de conflictos tiene por objeto sugerir un marco procedimental que tenga por objeto maximizar las posibilidades de que el procesamiento político de conflictos y demandas sociales constituya un estímulo, y no un obstáculo, para la formación de esta imaginación estratégica y para el apoyo social para concertar políticas para una EDSI. 120/

a) Mayor articulación entre sistema político y actores y demandas del llamado mundo popular.

La modernización y democratización del sistema político ecuatoriano tiene, entre sus principales agentes, a los partidos políticos de masas. Sin embargo, el divorcio entre sistema político y actores sociales populares ha tendido a orientar la energía de los partidos hacia objetivos electorales, relaciones con clientelas políticas y compromisos con sectores que gozan de mayor poder económico. La democratización del sistema político es indispensable para la elaboración dinámica de demandas sociales heterogéneas y su posible incorporación a proyectos estratégicos de desarrollo. Para ello es necesario encontrar los procedimientos para romper el círculo vicioso que lleva de la composición clientelar en las relaciones entre partidos y grupos sociales, al carácter de máquina electoral que tienden a asumir los partidos políticos.

Esto le plantea a los partidos de masas el desafío de establecer relaciones más democráticas con los actores sociales menos representados, y cuya tradición reivindicativa muchas veces está más ligada a relaciones con poderes locales y regionales que centrales, a movimientos sociales que a partidos políticos, y a la satisfacción de necesidades básicas que a la búsqueda de mayor poder sobre otros actores. Estos actores incluyen principalmente a las organizaciones

barriales, juveniles, estudiantiles, indígenas, campesinas, de mujeres y de diversas actividades informales.

Para abrir canales de retroalimentación entre el sistema político y este tipo de actores y organizaciones se recomienda crear instancias institucionalizadas de discusión conjunta entre niveles técnicos de dirigencia partidaria-parlamentaria, organizaciones populares que portan demandas directas, las ONGs con vasta trayectoria en el medio comunitario, y los poderes provinciales y municipales que eventualmente absorben las demandas y desarrollan acciones para canalizarlas y gestionar su satisfacción. Esta institucionalización puede consistir en formalizar grupos y reuniones sistemáticas para procesar demandas y conflictos a escala regional y local. El tipo de demandas susceptibles de procesamiento en ese nivel son múltiples: demandas de servicios (agua, luz, alcantarillado, servicios ambientales, transportes, atención en salud, atención pre-escolar, etc.) a procesar colectivamente en vista a forjar criterios de atención con participación de las organizaciones populares; demandas vinculadas con la propiedad u ocupación de inmuebles; demandas por mejor inserción en actividades productivas; demandas de afectación, distribución y legalización de tierras; demandas ecológicas y de protección de recursos naturales asociados a la producción campesina; demandas de autonomía y territorialidad para el caso de la comunidad indígena; y demandas de crédito y capacitación en autoempleados y microempresarios. 121/

Esto es fundamental sobre todo para aquellas regiones del país caracterizadas por una menor concentración de producción industrial (y menor presencia de sindicatos y cámaras), de fuerte persistencia de producción campesina, de intensa informalidad en las relaciones productivas, y de acción mediada e indirecta de los organismos estatales. Ejemplo de ello son las zonas urbano-marginales de las metrópolis; ciudades más pequeñas con clara raigambre en el mundo campesino (Sierra y Amazonía especialmente); regiones claramente campesinas; zonas de alta densidad de comunidades indígenas; zonas de asentamiento de etnias; y zonas compartidas con intersticios donde opera el eje de articulación del capital (economías informales de los centros urbanos).

Una alternativa que debiera considerarse en este campo es la creación de **Consejos** formados en torno a necesidades básicas insatisfechas, y que encaren tales carencias desde una perspectiva macrosocial. 122/ Se trataría de que por vía de estos Consejos, en que participarían organismos estatales y organizaciones competentes en la materia, se pueda recomponer una suerte de "estadista colectivo" para movilizar a los agentes estatales y sociales en torno al paradigma de una EDSI. La institucionalización eficaz de estos Consejos obligaría a promover, a su vez, las necesarias reformas estatales: formación de equipos técnicos especiales, agilización en la gestión y administración de recursos, contacto permanente entre dirigentes de sectores populares y organismos gubernamentales, y seguimiento constante de los efectos de las políticas determinadas por los Consejos.

b) Mayor definición en funciones articuladoras del poder legislativo.

Es necesario equilibrar las facultades del poder ejecutivo y legislativo. Por un lado, el modelo presidencialista que ha caracterizado tradicionalmente a los estados en América Latina, y que tiene también importante presencia en

Ecuador, ha tendido históricamente a configurar relaciones de caciquismo y caudillismo entre la presidencia y el pueblo, a veces con resultados abiertamente autoritarios, y rara vez con capacidad para absorber de manera realmente representativa las aspiraciones de los distintos actores. Por otra parte existe el riesgo de que, ante la necesidad de enfrentar la crisis económica con agilidad administrativa y ejecutiva y con paquetes de medidas enérgicas, se refuerce también la autoridad del ejecutivo de manera desproporcionada, o de un modo que no alienta los procesos de real democratización de la sociedad política. Por ende, las facultades de la presidencia deben reformularse cuidadosamente, y orientarse más a inhibir que a alentar estos resabios del modelo político oligárquico o de la tradición populista.

Por otro lado, en Ecuador el régimen parlamentario atraviesa una crisis histórica que también es reflejo de la tradición caciquista, clientelar y populista del sistema político nacional. Recuperar -o crear- eficacia representativa es un compromiso ineludible e inmediato del poder legislativo frente a la sociedad. Existen, al respecto, funciones que el legislativo puede cumplir tanto para recuperar su legitimidad como para legitimar institucionalmente la opción por una EDSI, y alentar una mejor incorporación de demandas y necesidades sociales en los debates al interior del aparato del Estado. 123/ Entre estas funciones cabe considerar, por ejemplo, las siguientes:

- Comisiones de asesoría técnica interpartidarias en el parlamento, creadas con el objeto de asesorar a organizaciones sociales populares en la negociación pública de sus demandas y, a la vez, con objeto de introducir en el debate parlamentario discusiones que reflejen con mayor fidelidad las inquietudes, aspiraciones y necesidades reales de los actores sociales. Tales comisiones podrían prestar asesoría jurídica y política a aquellos sectores que, por su posición en la sociedad, cuentan con escaso poder y know-how para presionar por sus intereses frente al sistema político y al aparato estatal.

- Preparación de plataformas temáticas de concertación política en consonancia con una EDSI, a través de discusiones parlamentarias y, muy especialmente, mediante la previa y posterior interlocución con los dirigentes más representativos de organizaciones sociales, tales como las cámaras empresariales, las federaciones estudiantiles, las centrales sindicales, las organizaciones campesinas e indígenas, y los colegios profesionales.

- Puesta en marcha de un mecanismo diligente, mediante la nominación de grupos técnicos ad hoc, para diferenciar adecuadamente entre aquellos conflictos cuya resolución exige determinada competencia técnica -y que por tanto deben ser procesados por quienes cuenten con dicha competencia, y que a su vez representen a los distintos actores que pueden verse afectados por las decisiones a adoptar- y aquellos conflictos en que las tesituras en juego son del interés y de la competencia de grupos más extensos de la sociedad civil.

c) Mayor capacidad de interlocución e interpelación desde el Frente Social hacia el Frente Económico.

Entendiendo que al mismo tiempo el Frente Social sea una suerte de "meta-partido" capaz de incorporar las demandas más significativas de los sectores populares, darles una proyección política, y ejercer presiones sobre el Frente

Económico (y sobre todo sobre la Junta Monetaria, el Banco Central y el Ministerio de Finanzas) en defensa de los intereses de los sectores pobres de la sociedad. Se requiere, por ende, buscar formas de fortalecimiento y legitimación política del Frente Social, sobre todo mediante la movilización de los beneficiarios de las políticas sociales impulsadas desde los ministerios del Frente Social en torno a la plena ejecución del mentado pago de la Deuda Social. En la medida que exista respaldo popular que le confiera al Frente Social un reconocimiento amplio como nuevo bloque en torno al cual se articula el sector estatal responsable del diseño y la ejecución de las políticas sociales, su legitimidad intra-estatal (y frente a los agentes de mayor poder económico y político) será mayor. Si el Frente Social puede movilizar a los sectores bajos y medios en torno a un planteamiento coherente de desarrollo social integrado y puede llevar este planteamiento a la más amplia discusión pública, tendrá que ser considerado por el Frente Económico en las instancias decisorias de regulación económica de mediano y largo plazo. Los contenidos de esta interpelación no debieran restringirse a cuestiones de presupuesto para los programas sociales, sino que sobretodo debieran extenderse a los necesarios cambios que el desarrollo social integrado le plantea a los temas propios del Frente Económico (redistribución de recursos productivos, tipo de ajuste funcional al Escenario 3 presentado en el Capítulo II del presente documento).

Las vías concretas para lograr este fortalecimiento podrían ser concebidas y diseñadas desde la Unidad de Política Social del Frente Social. Las demandas y reivindicaciones de los actores populares serían idóneamente recogidas, catastratadas y procesadas desde los propios programas de desarrollo social integrado y de atención a necesidades básicas ejecutados por los ministerios y dependencias del Frente Social. Para ello podría partirse con el diseño, desde la Unidad de Política Social, de módulos de relevamiento cualitativo de información de los beneficiarios de programas sociales, a ser aplicados en programas básicos de atención primaria en salud, capacitación popular, promoción de vivienda urbana de bajo costo, apertura de servicios de agua potable y alcantarillado en zonas rurales y urbano-marginales, y otros. Por otra parte, la Unidad de Política Social, como "cerebro comunicacional" del Frente Social, podría diseñar procesos de recuperación y procesamiento de la información recogida en la base social, y canalizarla hacia grupos técnico-políticos del Frente Social que puedan representar a los sectores populares frente al CONADE, el Ministerio de Finanzas, la Junta Monetaria y el Banco Central. De esta manera, podrían establecerse canales de mayor fluidez y acceso entre demandas sociales, movilización en torno al desarrollo social integrado e instancias estatales de asignación de recursos.

Finalmente, y en la medida en que el Frente Social reúne la mayor parte de las instituciones estatales consagradas a impulsar programas de desarrollo social, debieran también procesarse las demandas y percepciones de los potenciales beneficiarios de estos programas a fin de que las políticas y los planes sociales incorporen elementos de movilización y participación popular, evitando así el círculo vicioso del asistencialismo estatal. Podría formarse, al interior del propio Frente Social, un grupo técnico ad hoc ocupado de compatibilizar los lineamientos de la EDSI con dispositivos de organización, movilización y participación popular. Esta tarea no sería demasiado titánica si se considera que actualmente la Unidad de Política Social está montando un

sistema de información y coordinación computarizado, que permite ordenar y nuclear la información de manera eficiente y ágil.

- d) Efectivización de la concertación con plena y equilibrada representación de intereses y demandas de un amplio espectro de actores sociales, en torno a una plataforma de políticas de redistribución de recursos productivos acorde con los lineamientos de la EDSI.

Un desafío que compete al sistema político y que debe ser asumido tanto por los partidos como por el gobierno y el poder legislativo, es el de la tan mentada concertación política, económica y social de la sociedad nacional. 124/

Al respecto, la acción del sistema y su difusión debiera orientarse en varios niveles posibles de concertación, a saber: 125/ a) En el plano político la concertación implica acuerdos interpartidarios entre organizaciones que deben ampliar progresivamente su capacidad representativa para canalizar y mediar intereses y conductas de amplios sectores sociales. Importa en esta materia la transparencia de las partes y la democratización al interior de los propios partidos, de modo que sus bases sociales realmente operen como vasos comunicantes hacia las dirigencias, y que éstas, a su vez, absorban realmente lo que fluye desde las bases. b) En el plano social la concertación implica co-participación (y por tanto co-responsabilidad) de distintos actores sociales, para lo cual se requieren organizaciones populares sólidas, organizaciones sindicales con mayor nivel de democracia interna, y organizaciones empresariales capaces de trascender la lógica corporativa con que tienden a operar. Todo esto, claro está, no se logra de la noche a la mañana y requiere una voluntad colectiva que no se construye ex-nihilo. Requiere un esfuerzo sistemático de instituciones muy variadas, tales como los partidos de masas, las ONGs, los medios de comunicación de masas, etc. c) Dado que la concertación radica en el procesamiento de diferencias entre intereses de distintos grupos, el Estado debe diseñar mecanismos de balance para contrarrestar el desequilibrio de poder entre las partes y neutralizar el recurso al chantaje que suelen movilizar los grupos de mayor poder económico. d) La concertación podría impulsarse a partir de debates nacionales en torno a temas pertinentes para el desarrollo social del Estado y que son, a la vez, de conflicto y de concertación: pobreza, problema indígena, y estructura institucional y reforma del Estado.

La concertación requiere, además, de algunos requerimientos o mecanismos previos:

- En primer lugar, perfeccionar los medios adecuados para explicitar conflictos e informar sobre ellos al conjunto de la sociedad o, cuando menos, a los interlocutores afectados por cualquier decisión que emerja para arbitrar las diferencias del conflicto en cuestión. Un mecanismo posible es impulsar esta función informativa con la movilización del aparato de comunicaciones del gobierno, en coordinación con los medios masivos de comunicación en el sector privado, y con difusores potenciales en la base social (ONGs, Iglesia, municipios). Semejante iniciativa tendría por objeto abrir líneas comunicativas, con el lenguaje adecuado y la cobertura requerida, a fin de que la sociedad pueda estar informada, desde distintos ángulos, sobre el procesamiento de conflictos y demandas que más le afectan.

- En segundo lugar, la concertación exige que los distintos actores del conflicto acudan a negociar sus intereses dispuestos a respetar y respaldar un acuerdo que siempre implica un cierto grado de concesiones mutuas respecto de las demandas originales de cada cual. Para ello es importante contar con instrumentos de arbitraje idóneos para la resolución de conflictos, capaces de conciliar parámetros técnicos con principios de solidaridad social, y cuya validación sea reconocida por los actores que acuden a concertarse. Un instrumento puede consistir en un equipo compuesto por representantes del Frente Social, el Frente Económico, el CONADE y la Presidencia que, llegado el caso de que las diferencias no pueden resolverse entre los propios actores comprometidos, someta estas diferencias a criterios de viabilidad económica, desarrollo productivo y satisfacción de necesidades básicas. Lo importante, en este caso, es que tal equipo arbitral pueda contrarrestar las claras disimetrías en las cuotas de poder y de presión de las que disponen actores sociales con demandas contrapuestas.

- En tercer lugar, los conflictos que participan en el proceso de concertación deben enmarcarse en un consenso previo en torno a meta-valores mínimos que permitan confrontar argumentos en un terreno común. Ejemplo de estos meta-valores son el rechazo a la violencia, el reconocimiento de la solidaridad social y la necesidad de crecimiento y estabilidad económicos. El compromiso de las partes que participan en el procesamiento de conflictos y negociación de demandas debiera formalizarse jurídicamente. Podría establecerse, por ejemplo, una carta general, con fuerza legal, que desglose estos meta-valores en contenidos más específicos, capaces de marcar un terreno claro de normatividad en la negociación de demandas y conflictos.

- Por último, es importante un sistema claro y eficiente de sanciones para las partes que posteriormente no respeten los términos concertados en la negociación de los conflictos, a fin de no convertir mecanismos de negociación y concertación en rituales vacíos. Para ello se requiere de un poder judicial y contralor autónomos, y con legitimidad política y agilidad procedimental para imponer sin dilación la aplicación de sanciones. Esto no es sencillo cuando se han estructurado relaciones entre agentes sociales y estatales marcadas por la corporativización, el clientelismo y las articulaciones informalizadas y hasta personales. Probablemente sería necesario partir por designar, al interior de la estructura jurídica estatal, una instancia ad hoc, políticamente independiente y desligada de los grupos de mayor presión, a cargo de determinar las sanciones correspondientes.

- e) Fortalecimiento del papel del organismo central de planificación en el seguimiento de políticas, en la incorporación de demandas populares en los procesos de planificación, y en la mayor interconexión estructural entre metas sociales y políticas económicas.

Tanto por su competencia técnica como por su orientación hacia el mediano plazo, el CONADE debiera contar con mayor incidencia en los procesos decisorios del Estado (en interlocución con el Ministerio de Finanzas y el Banco Central), y con una relación mucho más estrecha con el Frente Social para el diseño y seguimiento de planes y programas en las áreas del desarrollo social, a fin de proponer contenidos a la planificación económica coherentes con la EDSI.

El organismo planificador de gobierno puede legitimarse ante el Frente Económico, el Frente Social y los actores sociales, incorporando con más fuerza las demandas de los sectores de bajos ingresos en la planificación. Esto podría operativizarse mediante dos tipos de procedimiento. En primer lugar, elaborando un mapa de demandas sociales estratégicas -y tensiones entre los distintos actores que portan demandas contrapuestas-, que sirva de insumo en el diseño de planes nacionales de desarrollo pensados desde las lógicas de los actores, vale decir, combinando la racionalidad técnica y "know-how" del planificador con la racionalidad social de los eventuales agentes y/o beneficiarios. En segundo lugar, haciendo de los planes nacionales -o de parte de ellos- objeto de discusión e interacción entre los potenciales agentes afectados, vale decir, la plataforma "sustantiva" en torno a la cual convocar procesos de concertación.

126/

Para la elaboración de un mapa de demandas sociales estratégicas sería necesario convocar, desde el organismo planificador de gobierno, representantes de los distintos grupos sociales organizados, no sólo para recoger información acerca de sus demandas, sino para exteriorizar los conflictos implicados cuando se confrontan demandas de distintos agentes en la perspectiva de diseñar un plan nacional de desarrollo para el mediano y largo plazo. El organismo planificador podría, para ello, capitalizar su propia experiencia acumulada en este sentido y efectuar una serie de reuniones conjuntas con representantes de un espectro amplio de actores para discutir las líneas estratégicas de un Plan que otorgue cuerpo sistemático al desarrollo social integrado. Podría, también, efectuar reuniones más selectivas entre planificadores y representantes de organizaciones sociales, en materias más específicas, técnicas o sectoriales.

Un problema de tipo socio-organizacional debe, sin embargo, enfrentarse para hacer viable este mecanismo. Una proporción significativa de la población adulta ecuatoriana, ocupada en el sector informal urbano o rural tradicional, no cuenta con organizaciones representativas con tradición de "interlocución política", sino más bien con tradición organizativa de supervivencia y gestión local. Sería necesario, por ende, que frente a esta dificultad se recurra a la amplia gama de organizaciones no gubernamentales que existen en el país, así como a la amplia estructura institucional de poderes descentralizados y organismos regionales, para facilitar representatividad a los grupos que se hallan geográfica y socialmente dispersos. No se trata tanto de imponer un estilo estatista de organización social, sino de utilizar la tan arraigada cultura grupal y organizativa que caracteriza al país (sobre todo en sectores rurales tradicionales y, en menor medida, en sectores urbanos populares) para fines de interlocución sociopolítica.

La incorporación de demandas estratégicas en el diseño y la legitimación de planes de desarrollo no sólo se justifica por principios éticos de democratización de la sociedad. También constituye la garantía social más importante para otorgarle continuidad y efectivización a los planes trazados por la secretaría de planificación. Si hasta ahora los planes de desarrollo han carecido tanto de continuidad como de efectividad, una razón importante es que el organismo planificador nunca ha logrado niveles altos de legitimación sociopolítica. Si detrás de un plan existen actores concretos que han planteado demandas y necesidades, y si tales demandas se han incorporado en los contenidos del plan, el propio CONADE podrá contar con mayor legitimidad y respaldo para

poder incidir con más fuerza en decisiones sobre regulación económica de mediano plazo, y para estrechar sus vínculos con el Frente Social. 127/ Por otra parte, con el respaldo de una amplia gama de actores sociales que puedan verse interpretados en los contenidos del Plan, el CONADE contará con la legitimidad para trazar planes de largo plazo, cuya continuidad pueda asegurarse más allá de los cambios de gobierno y de partidos en la presidencia. De este modo el desarrollo social podría contar con horizontes estratégicos que le otorguen mayor sentido, coherencia y ejecución sostenida.

El procesamiento de demandas-insumos para el diseño de planes estratégicos de desarrollo exige, en caso de tomarse en cuenta una amplia gama de actores y sectores sociales, un sistema eficaz de coordinación y de organización de información. Para el caso es necesario orientar sistemas de información y gestión a fin de evitar que los referidos procesos de planificación participativa -con presencia de actores que plantean sus demandas y exteriorizan sus conflictos- se empañen por problemas de desinformación y/o descoordinación. Se requiere aprovechar el potencial de la informática para catastrar tanto la demanda de servicios como el uso de la oferta existente de servicios en los sectores de bajos ingresos, a fin de arrojar luces para el ejercicio de la planificación social estratégica. Para el caso sería de gran utilidad nutrirse de la experiencia realizada recientemente por la Unidad de Políticas Sociales del Frente Social en el diseño de un sistema de información y coordinación del área social.

f) Iniciativas estatales pluri-institucionales para la incorporación de demandas sociales en el diseño de proyectos nacionales estratégicos de desarrollo social integrado.

La convocatoria gubernamental a los distintos actores sociales para procesar demandas estratégicas debiera reforzarse desde distintos ámbitos estatales: desde el organismo planificador, el Frente Social, el Frente Económico y las cúpulas partidarias. Esto podría contribuir a crear mayor articulación intra-estatal y entre el Estado y una amplia gama de sujetos sociales. Este procedimiento permitiría, en caso de institucionalizarse políticamente, logros en distintos sentidos, a saber:

- aumentar el peso del componente social en las decisiones estatales sobre administración de recursos públicos y manejo de políticas macroeconómicas de corto y mediano plazo;

- reducir la capacidad casi monopólica de intervención que han exhibido hasta ahora los grupos organizados de mayor poder económico; 128/

- aminorar el sesgo paternalista y asistencialista del Estado y de los propios funcionarios de Estado que tienden a percibir a los actores sociales como receptores pasivos de políticas y programas públicos; y

- difundir, tanto entre instituciones estatales como entre actores sociales, la importancia del alcance estratégico en la planificación nacional y en la gestión de gobierno.

Por otra parte, para que los Planes que posteriormente formule el organismo planificador de gobierno puedan, a su vez, "ofertarse" a la sociedad civil y a la sociedad política como plataforma sustantiva en torno a la cual generar consensos societales, es conveniente también una iniciativa pluri-institucional en la que sean diversos agentes estatales quienes convoquen a las fuerzas sociales a cotejar sus demandas con la formulación final del Plan o de aspectos puntuales y sectoriales del Plan. Al respecto debiera asegurarse el aporte de las siguientes instancias:

- Los medios de comunicación de masas, a fin de proveer a la población de un máximo de información idónea e inteligible;

- El parlamento, que de la manera más representativa debiera reflejar en el debate las distintas demandas y proyectos incorporados o procesados en el Plan;

- Los gobiernos descentralizados, que debieran informar a los líderes y animadores barriales y a los dirigentes de organizaciones comunitarias sobre el Plan, y difundir versiones didácticas de las partes más pertinentes de la propuesta del ente planificador;

- El Frente Social y el Frente Económico, quienes debieran incorporar a través de sus instancias deliberantes, apreciaciones de distintas fuerzas sociales respecto de la formulación de distintos puntos programáticos del Plan;

- Un grupo independiente de expertos, nominados por la Vicepresidencia, consagrados al seguimiento y la evaluación del impacto que la formulación del Plan tiene sobre la sociedad civil, así como a proponer recomendaciones para mejorar dicho impacto en aras de expandir el consenso nacional en torno a horizontes estratégicos de desarrollo; y

- Las ONGs que, por su inserción en la vida comunitaria, debieran ejercer una función motivadora y movilizadora en la discusión sobre demandas incorporadas al Plan.

g) Instrumentos jurídicos y político-institucionales diseñados a fin de inhibir aquellos comportamientos de actores que traban la democratización del Estado y del sistema político y que reproducen articulaciones excluyentes entre el aparato estatal y la sociedad civil.

Nos referimos con ello a los comportamientos clientelares, a las prácticas corporativas entre sectores de mayor presión socio-económica enlazados con "lugares claves" del Frente Económico del Estado, a las distintas formas de corrupción política, al caciquismo y al anquilosamiento burocrático en el Estado. Amplios sectores de intelectuales y políticos reconocen estas prácticas poco democráticas en el modo de hacer política en Ecuador, y sin embargo se revela una clara impotencia para modificar tales estructuras. 129/ Todas ellas obstruyen un tratamiento desagregado y claramente institucionalizado de conflictos y demandas sociales.

En este respecto, el propio Plan de Desarrollo vigente constata la débil participación, organización y movilización social. Al respecto señala el sesgo

del Estado en restringir el desarrollo de organizaciones autónomas que representen a los sectores populares y, en cambio, estimular organizaciones con fines puntuales, existencia transitoria y actitud pasiva. Los partidos tampoco han contribuido a fortalecer organizaciones populares debido a la tendencia de cooptación y de relaciones clientelares. Se plantea en el Plan, frente a ello, una serie de desafíos, tales como: apoyar fuerzas innovativas que buscan mayor autonomía para las organizaciones;; enfatizar y respetar la identidad cultural de los sujetos sociales, respetando las formas organizativas que los propios sujetos configuran en base a su identidad social; y establecer mediaciones democráticas entre la esfera política y la de las organizaciones populares. Para ello, el actual gobierno ha querido fortalecer el papel del Ministerio de Bienestar Social y de instituciones como INNFA y FODERUMA.

Si bien estos procesos son de larga y difícil maduración, pueden formularse algunas recomendaciones que, al menos desde el punto de vista procedimental, pueden ser un buen complemento a la promoción de voluntad política:

- En primer lugar, un tipo de descentralización político-institucional que, en lugar de reforzar el populismo clientelar de Guayaquil o la pasividad en zonas rurales distantes de las metrópolis, cuente con mecanismos de movilización de los sectores menos incorporados a la vida política y al debate público. Esto implica, por ejemplo, la movilización de los partidos de masas para que sus bases constituyan activadoras locales y comunitarias de demandas, y transmisoras de esas demandas a las cúpulas políticas. Implica, también, que los municipios y consejos provinciales abran espacios de discusión política y promuevan la participación crítica de la ciudadanía, sobre todo de los sectores pobres: sea mediante asambleas, reuniones o consejos barriales y campesinos, en los que se combine el tratamiento de demandas y necesidades sociales con la discusión más general sobre el papel del Estado y el cambio social.

- En segundo lugar, la puesta en vigencia de dispositivos jurídicos que sancionen cualquier irregularidad en los procesos decisorios que atañen la distribución de recursos públicos, las opciones de regulación económica y la asignación del gasto social, así como cualquier mecanismo de presión social sobre el Estado, por parte de grupos de poder económico, que impliquen un "chantaje implícito" por parte de quienes controlan parte significativa de la riqueza socialmente producida. La creación y aplicación de tales dispositivos podría correr por cuenta de una comisión "ad hoc", formada por acuerdo parlamentario, y constituida interpartidariamente.

- En tercer lugar, algunas reformas al aparato estatal que apunten en el sentido de la llamada "modernización-democratización" del Estado. El tema, claro está, trasciende la competencia de este documento. Pero existe ya abundante literatura en América Latina respecto de experiencias nacionales en curso en esta materia. Un punto importante, para el caso ecuatoriano, es configurar sistemas de gestión y ejecución que restrinjan la corrupción, el clientelismo y el accionar de agentes de bloqueo en instituciones estatales. Para ello, en lugar de priorizar la reducción unilateral del gasto administrativo estatal, se podrían idear mecanismos alternativos y más eficientes de gestión descentralizada de los recursos del Estado. De igual modo, podrían idearse mecanismos que eviten la fragmentación de demandas y de conflictos locales, que se convierten en caldo de cultivo del clientelismo estatal-electoral.

h) Potenciar la sociedad civil para democratizar el Estado: la puesta al día de un viejo precepto.

De cualquier modo, una condición *sine qua non* para la "modernización democratizadora" del Estado y del sistema político, es la presión de la propia sociedad civil, y sobre todo de sectores medios y populares, para democratizar la vida política y abrir canales de participación masiva y genuinamente representativa por cuyo medio la sociedad civil pueda reflejarse en las decisiones y gestiones estatales. La pregunta, en este punto, es la siguiente: ¿Cómo inducir la iniciativa popular en aras de mayor presión social por democratizar realmente el sistema político ecuatoriano y los vínculos entre el Estado y la sociedad? En última instancia, no hay control más eficaz a la corrupción, al populismo, al clientelismo o a la burocratización de las relaciones políticas, que el veto activo de amplios contingentes de la sociedad civil. Cabe, pues, una pregunta más específica: ¿Cuáles son los actores populares en Ecuador, o cuáles son las demandas y conflictos que los identifican, susceptibles de convertirse en ejes de movilización social para democratizar la vida política nacional? ¿Qué niveles de autonomía reforzar o alentar en las organizaciones populares como antídoto al clientelismo, a la cooptación y a la manipulación desde los segmentos menos democráticos del sistema político y del Estado?

En primer lugar es necesario contar con un catastro y una tipología de organizaciones populares, dado que el país cuenta con un sinnúmero de organizaciones y muy diversas. Un catastro permite potenciar de manera masiva las organizaciones sociales por medio de la propia acción del Estado en la ejecución de planes y programas sociales. La coordinación del Frente Social, la Dirección de Desarrollo Social del CONADE y algunas ONGs podría ser el punto de partida para elaborar un catastro que permita diferenciar tanto los niveles de organización de los actores populares como también el tipo de demandas estratégicas que estos actores propugnan. Este catastro podría ponerse a disposición de las propias organizaciones sociales, a fin de que produzca un "efecto de autoconciencia" que permitiría darle mayor sentido de pertenencia a los miembros de las organizaciones populares; y a fin de que puedan decidir sobre el tipo de alianzas o confrontaciones que les cabe emprender con otros actores sociales.

En segundo lugar, es necesario potenciar aquellas organizaciones populares que han podido articularse a escala nacional y que son portadoras de demandas estratégicas. Al respecto, en este momento la organización más sólida en este sentido puede encontrarse en las federaciones campesinas e indígenas, las cuales plantean actualmente proyectos regionales de reconstitución étnica con alternativas estructurales al patrón de desarrollo vigente, y con un patrimonio cultural incorporado que coincide con los principios ecológicos básicos del desarrollo sustentable. Sin embargo, hasta ahora ni el Estado ni los partidos políticos han sido capaces de responder a esta organización con espacios democráticos de interlocución, ni han incorporado estas demandas estratégicas en programas de partidos o de gobierno. Una alternativa a considerar, en la dimensión del conflicto, es explicitar públicamente, y en el propio Estado, las diferencias entre las agrupaciones indígenas y las cámaras empresariales que reúnen a productores agrícolas y que han corporativizado sus relaciones con el

poder político. No cabe duda que los derechos que clama la población indígena afecta los intereses de los grandes propietarios agrícolas, y viceversa. Se trata, pues, de situar a ambos actores en un terreno común de debate de demandas y derechos. ^{130/} También en el caso de las organizaciones barriales y sindicales debieran abrirse espacios de confrontación entre sus intereses y los de las cámaras de construcción y de industriales. El Estado, a través de comisiones pluripartidarias designadas para ello, tendría que establecer los mecanismos para reunir a aquellos actores con intereses confrontados para explicitar y arbitrar diferencias. De este modo, las presiones directas de los sectores de mayor poder socioeconómico sobre el Estado y del frente económico tendrían que enfrentar problemas de legitimidad social y políticas que actualmente no enfrentan.

En tercer lugar, más que formular proyectos para promover organizaciones sociales, importa incorporar la dimensión organizativa y participativa a proyectos sociales de diversa índole, a fin de fomentar sistemáticamente la iniciativa de los propios sectores populares en la administración y gestión de programas. Para esto el Frente Social, así como las instancias del CONADE consagradas al diseño de políticas sociales, debieran desarrollar su propio expertise para potenciar el elemento organizativo en los programas sectoriales en el campo del desarrollo social. No se trata en este caso de sustituir las formas vigentes de organización popular por moldes tecnocráticos, sino de potenciar esas formas vigentes en la gestión y ejecución mismas de programas sociales en sectores populares.

4. A modo de síntesis: dos escenarios contrapuestos en el procesamiento de demandas y conflictos

En las páginas precedentes se han sugerido criterios procedimentales para revertir las tendencias históricas y dominantes que exhibe el país en materia de procesamiento de conflictos y demandas sociales por parte del Estado y de la institucionalidad en su conjunto. A modo de ilustración y de síntesis, se presentan a continuación los principales contrastes entre ambas tendencias en caso de proyectarlas hacia el futuro. No se pretende aquí una construcción acabada de escenarios, sino tan sólo un ejercicio de contrastación entre dos estilos divergentes en la institucionalidad del conflicto. Los rasgos han sido exagerados con fines de ilustración y contraste. Tres dimensiones han sido consideradas para cada escenario: la político-institucional, la del procesamiento de conflictos y de demandas, y la del orden socio-económico. Con ello se pretende, también, ilustrar sobre la estrecha relación que se produce entre los tres distintos ámbitos. Esta relación es, precisamente, la que nos ha llevado a privilegiar, en el presente capítulo, la dimensión sociopolítica del desarrollo.

Escenario 1: Modernización tecnocrática con exclusión social

En lo político-institucional:

- Modernización del Estado en el sentido de privatización de buena parte de las empresas públicas, tecnificación de la política, formación de una tecnocracia estatal de mayor competencia técnica, y mayor articulación entre la empresa privada y las instancias gubernamentales de regulación económica.

- Racionalización sostenida del gasto público social conforme a las condicionalidades impuestas por el crédito externo, y subordinación de las organizaciones sociales y comunitarias a criterios de eficacia impuestos por los planificadores.

- Tecnocratización del sistema político con tendencia a restringir sus ámbitos de representatividad a capas medias, profesionales, empresariales, y con interlocución más simbólica que real con sectores populares; mayor tendencia de los partidos políticos a convertirse en máquinas electorales y menor peso del contenido concreto y estratégico en los programas de los partidos; desideologización de la política con desdibujamiento de proyectos nacionales de cambio estructural.

- Progresiva ritualización y "pérdida de sustancia" del debate parlamentario, del diseño de planes nacionales de desarrollo y del debate político en general; concertación política cada vez más formalizada y restringida a los sectores de mayor poder económico y político de la sociedad.

- Mayor pérdida de capacidad de interpelación del Frente Social ante el Frente Económico, del organismo planificador frente al Banco Central, al Ministerio de Finanzas y a las cámaras empresariales, y del poder legislativo frente a atribuciones crecientes del ejecutivo.

En el procesamiento de conflictos y demandas:

- Aumento de la brecha entre el procesamiento de demandas entre sectores populares y sectores de mayor poder socio-económico, con la corporativización total en los sectores altos y la progresiva desmovilización y dispersión en sectores populares. Mayor estrechez en los vínculos informales que ligan a sectores altos con instancias decisorias en el aparato estatal, y pérdida de capacidad organizativa y de negociación en sectores sindicales, campesinos, estudiantiles y barriales.

- Desproporción creciente entre la conciencia social respecto de necesidades y demandas básicas insatisfechas, y un proceso cupular y concentrador en asignación de recursos productivos y de bienes básicos. Tendencia a suplir concesiones materiales por concesiones simbólicas, mediante la manipulación comunicacional y la retórica populista. Refuerzo de relaciones clientelares y de cooptación de las dirigencias de organizaciones populares por parte de cúpulas partidarias y de gobierno. Tendencia del Estado y el sistema político a

fragmentar tópicos y actores en la negociación con los sectores menos integrados al desarrollo y a la economía formal.

- Posibles estallidos de violencia, con escasos niveles de organización pero con claros efectos disruptivos, por efecto de la falta de procesamiento de conflictos y demandas de los sectores más postergados de la sociedad. Incremento de la represión, con carácter selectiva, para frenar los conflictos antes de generalizarse. Problemas de gobernabilidad por agudización de contrastes socio-económicos y falta de espacios de participación político-institucional para los sectores populares, y un protagonismo creciente de las fuerzas armadas en el rol de preservación del orden público y la contención de la movilización social. La movilización social podrá oscilar entre grandes movilizaciones esporádicas, sin mediación partidaria y con demandas maximalistas (sobre todo en el caso del movimiento campesino-indígena), y otras movilizaciones de muy poco impacto y con escasa capacidad de convocatoria (sobre todo en el movimiento obrero que actualmente se encuentra en franco retroceso).

En el orden socio-económico:

- Preservación de un orden productivo caracterizado por la heterogeneidad estructural, y persistencia de los desequilibrios y contrastes de distintos agentes económicos en cuanto a niveles de productividad, acceso al crédito, niveles de ingreso y control sobre los mercados. Mayor pauperización del sector campesino tradicional debido a la erosión de las tierras disponibles en el sector, agravado por el deterioro sostenido de los ecosistemas de la Sierra, la Costa y buena parte del Oriente. Crecimiento de un sector informal de muy baja productividad y con alta absorción de fuerza de trabajo que ingresa al mercado del trabajo.

- Deterioro de los niveles de salario entre obreros y entre empleados de baja calificación en el sector formal, a causa de las constricciones en el mercado del trabajo y la presión de las medidas de ajuste sobre la demanda. Concentración mayor del ingreso en enclaves empresariales centrados en actividades exportadoras y financiero-especulativas. Persistencia de un modelo de ajuste y de regulación económica que no alienta la inversión empresarial en actividades con alta absorción de mano de obra.

- Necesidades básicas insatisfechas para sectores mayoritarios de la población debido a la estructura tan inequitativa del ingreso, y debido también a la deficiente producción alimentaria para el mercado interno, al desarrollo especulativo de la comercialización de la vivienda, y a la falta de presupuesto adecuado para la educación y la salud. Deterioro de las condiciones de vida en los sectores populares urbanos y en las zonas rurales de la Sierra y la Costa. Dificultades crecientes para revertir los círculos viciosos de la pobreza.

Escenario 2: Modernización democrática con
integración social

En lo político-institucional:

- Modernización del aparato estatal con criterios sociales de eficiencia, vale decir, con objeto de agilizar la capacidad operativa del Estado para reasignar recursos públicos en función de las necesidades sociales más apremiantes. Reforma administrativa para desburocratizar los procesos de diseño, gestión y ejecución en políticas sociales, para alentar mayor integración entre regulación económica y promoción social de los sectores más rezagados, y para restringir las presiones ejercidas sobre el Estado por parte de los sectores de mayor poder socio-económico.

- Mayor presencia del Frente Social y del CONADE frente a las instancias decisorias de regulación económica, sobre todo frente a la Junta Monetaria, el Banco Central y el Ministerio de Finanzas. Fortalecimiento del sector social público y racionalización del presupuesto público con objeto de concentrar mayores recursos en las áreas de salud y educación. Modernización del aparato estatal social con objeto de alentar mayor coordinación entre políticas sectoriales (salud, vivienda, educación, agua potable, nutrición, bienestar social, etc.). Coordinación de políticas económicas y sociales para concentrar esfuerzos en elevar los niveles de productividad en los sectores sociales más rezagados.

- Democratización del sistema político, tanto al interior de los partidos de masas como en las relaciones entre sistema político y actores sociales. Apertura de canales de expresión y representación de demandas de los sectores sindicales, estudiantiles, ecologistas, campesino-indígenas, urbano-populares, etc., en los partidos, en el sistema político en general, frente a instancias del poder ejecutivo y, muy especialmente, en el parlamento. Gradual sustitución del modelo clientelar-populista y de la orientación electoralista de los partidos por un modelo de interacción más democrática con las bases sociales.

- Recuperación de un sistema parlamentario con real legitimidad, capaz de restablecer o instituir una "eficacia legislativa", vale decir, de instituir un orden de debate público y de articulación jurídico-político que represente los conflictos reales de la sociedad nacional.

En el procesamiento de conflictos y demandas:

- Mayor presencia de las demandas populares en los programas de los partidos políticos de masas y en la acción de gobierno, con la gradual sustitución de vínculos clientelares por la participación de líderes barriales, sindicales, campesinos, estudiantiles e indígenas, que sean capaces de sintetizar las auténticas reivindicaciones que emergen desde las bases. Vínculos mucho más estrechos y dinámicos entre las necesidades sentidas a escala comunitaria y la acción social emprendida desde los consejos provinciales, municipios y consejos cantonales.

- Renovación profunda de las estructuras partidarias a fin de sustituir el sesgo electoralista y formalista por la elaboración colectiva de proyectos nacionales de desarrollo. Más que las conexiones políticas o las clientelas, la "sustancia" de los partidos debiera ser su "imaginación estratégica", es decir, su capacidad para sintetizar y articular proyectos - locales, sectoriales o globales- planteados por los propios actores sociales, sobre todo aquellos más ligados a la "administración de la escasez", a la producción para el consumo interno y al desarrollo de los sectores menos incorporados a la dinámica hegemónica del capital transnacional. Esto obliga a la democratización interna de los partidos, a la plena apertura al debate ideológico y a un acercamiento menos paternalista y más "de igual a igual" con los sectores populares y con el tipo de propuestas y reivindicaciones en dichos sectores.

- Institucionalización de un sistema de procesamiento democrático e igualitario de demandas y conflictos sociales, que comprometa a sectores muy diversos dentro del Estado y el sistema político: partidos de masas, el parlamento, el ejecutivo, la vicepresidencia a través del organismo planificador, la superestructura técnico-política del Frente Social, los poderes locales y la Junta Monetaria. Dicha institucionalización debiera tener capacidad para controlar los límites en que se toman las principales decisiones públicas respecto de cómo y cuánto responder a demandas de distintos actores. Este sistema generaría gradualmente mecanismos de compensación para que la negociación institucionalizada de demandas y conflictos permita nivelar el poder de presión de los distintos actores sobre el Estado.

En el orden socio-económico:

- Redistribución del ingreso mediante el doble expediente de la elevación del nivel de productividad de los pobres, por un lado, y de un efecto más claro, focalizado y enérgico en la atención a los sectores de menores recursos en materia de salud, nutrición, educación y vivienda.

- Profundización en el apoyo a la economía popular, no como función caritativa o de reivindicación de la pobreza, sino como estilo alternativo de desarrollo, con desarrollo en tecnología, recursos humanos, crédito, comercialización y ampliación de mercados en el campo de la economía popular. En este sentido, el Estado cumple funciones redistributivas tanto en la ampliación de fondos para políticas sociales que coadyuven al desarrollo de la economía popular (formación de recursos humanos, apoyo tecnológico, etc.), como en un tipo de regulación económica que no condene de antemano las posibilidades de progreso y desarrollo en los intersticios ocupados por la llamada economía popular.

- Fortalecimiento en la producción para el consumo interno, vía reforma agraria en el agro, dinamización de la economía popular artesanal en zonas urbanas, y políticas muy focalizadas de subsidios a la industria interna; y con un régimen de exportaciones que privilegie el procesamiento industrial de productos exportables, la visión de largo plazo en la inserción del país en los mercados mundiales, y una especial consideración de la preservación de los ecosistemas en la explotación de recursos destinados a la exportación.

- Dinamización de zonas rurales donde se concentran los índices más altos de población con necesidades básicas insatisfechas, sobre todo en salud, nutrición y educación. La canalización de recursos significativos y acciones de cobertura masiva hacia las zonas rurales deprimidas se sustentaría, posiblemente, en una campaña previa, conducente a una concertación de amplios sectores políticos y sociales, a fin de que el país como un todo apoye la canalización de parte de sus recursos para reducir las tremendas brechas socio-económicas (y sobre todo en indicadores de bienestar social) entre zonas urbanas y rurales.

Notas

1/ El Capítulo III del presente documento se aboca principalmente a esta área.

2/ De aquí en adelante llamaremos EDSI a la Estrategia de Desarrollo Social Integrado cuyas bases se establecen en el presente documento.

3/ Los elementos que se señalan a continuación coinciden con los siguientes objetivos explicitados en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1992 del Ecuador: institucionalizar canales de expresión de sectores no representados; promover la organización social como base de la democracia; priorizar desde el gobierno una política social integrada; y fortalecer la coordinación entre las autoridades responsables de los frentes económico y social.

4/ Está visto que los pobres son, por lo general, pobres en múltiples rasgos. Tomando los datos del Censo de 1982 del Ecuador, podrá observarse, por ejemplo, que el porcentaje de hogares con una sola necesidad básica insatisfecha es incomparablemente menor que el porcentaje de hogares con varias necesidades insatisfechas. Desnutrición, falta de saneamiento, protección a menores y madres solteras, deserción y repitencia escolar: son distintas pobrezas que conviven en los hogares pobres.

5/ Un ejemplo claro de ello es el problema nutricional en Ecuador, que además de ser agudo es de carácter sistémico, con variables que se compenetran mutuamente: enfermedades respiratorias y parasitarias, carencia nutricional, falta de saneamiento, bajos ingresos, desnutrición materna, altos precios de alimentos básicos por un sistema agrícola orientado a la exportación, cultura alimentaria irracional: todos ellos son elementos combinados en el extendido fenómeno de la desnutrición en el país. De allí que sea necesario, si se quiere atacar el problema, cuestionar el sistema de producción alimentaria para abaratar costos de productos básicos, para lo cual habría que otorgar facilidades al pequeño productor y replantear la orientación de la reforma agraria.

6/ Vía capacitación, dotación de infraestructura productiva para microempresas y autoempleados, política crediticia para el sector, organización popular, educación productiva, asesoría en administración y gestión, etc. La economía popular se refiere a mecanismos forjados por los sectores informales urbanos y tradicionales rurales para sobrevivir. Elementos constitutivos de la misma serían: una concepción ampliada de los recursos, que incluye "recursos no convencionales" tales como la capacidad asociativa, la cultura productiva

tradicional, organismos de ayuda solidaria, etc.; incorporación de formas de producción variadas que operan con racionalidades económicas propias; integración de lugares de residencia y de producción; y nuevas posibilidades de organización y funcionamiento familiares. La estrategia de "economía popular" buscaría reformular modelos de desarrollo tomando la heterogeneidad estructural como dato irreductible e incluso como potencial para retomar la utopía del desarrollo endógeno.

7/ Conforme a los datos del Censo de 1982, esta diferenciación socio-espacial es muy marcada en Ecuador. Así, por ejemplo, el porcentaje de hogares con NBI alcanzaba al 43.4% en zonas urbanas y al 90.6% en zonas rurales; del total del país, el 21.3% de los hogares pobres correspondía a la zona urbana y el 25.6% a la zona rural, proporciones que para la Sierra resultaron mucho más diferenciadas: 10.7 y 37.8% del total del país respectivamente.

8/ Lo sustancial, vale decir, el contenido que debiera viabilizarse políticamente, es sobre todo el propuesto en los capítulos II y III, relativos a la estrategia económica y al área de intervención del sector estatal-social para una estrategia de desarrollo social integrado.

9/ Por un lado existe en la economía nacional una brecha interna ahorro-inversión permanente vinculada al déficit de producción de alimentos -o lo que es igual, un exceso de demanda de producción interna que necesita ser cubierto mediante importaciones-. Por otro lado la restricción de divisas causa mayor impacto en economías pequeñas como la ecuatoriana, en la medida en que la industria de bienes de capital es limitada y la inversión depende, en gran parte, de la capacidad de importación del país. A su vez, esta capacidad de importar es frágil dada la debilidad de las exportaciones, las cuales son muy vulnerables a cambios en la demanda y a las fluctuaciones de los precios en el mercado internacional. El círculo vicioso es implacable: una economía con exceso de demanda de producción interna, que tiene que cubrirla con importaciones dependientes de una estructura exportadora vulnerable que, a su vez, perpetúa las debilidades de la autonomía de la reproducción interna, los desequilibrios de las cuentas externas y, con ello, las dificultades de financiamiento del desarrollo. En este contexto, el financiamiento del desarrollo es función de las entradas de capital (excedente importaciones-exportaciones y flujos netos positivos de capital) o de la contención de la descapitalización: pagos de servicio de deuda, intercambio desigual y utilidades de inversión externa. De allí que para la programación del desarrollo social sea indispensable una política de pagos de la deuda externa, del uso del excedente sobre el precio esperado del petróleo, y de regulación de la inversión extranjera para que aporte realmente con capitales frescos.

10/ El objetivo básico de las políticas de ajuste ha sido la eliminación de aquella parte del déficit en cuenta corriente que no podía seguir siendo financiado a través de la captación neta de préstamos e inversiones extranjeras o bien mediante las reservas internacionales.

11/ En el Anexo II del documento se presentan cuadros que exhiben el desenvolvimiento de las principales variables económicas y de los más importantes indicadores sociales que muestran, en general, el estancamiento en el proceso de desarrollo.

12/ Entendemos aquí el desarrollo social en el sentido "fuerte" de la palabra (y tal como se sugiere en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1992 del Ecuador), vale decir, como un lineamiento estratégico según el cual las acciones a emprender deben orientarse a remover factores estructurales de reproducción de la pobreza urbana y rural en el país, lo que

debe incluir medidas dirigidas a la reestructuración del aparato productivo, a desconcentrar la propiedad y el ingreso, a corregir el sistema financiero, a fortalecer la organización popular (sobre todo de los grupos desprotegidos), a disminuir el consumo suntuario e, incluso, a reprogramar el pago de la deuda externa en función del pago de la deuda social.

13/ Aquí los principales problemas críticos referidos son: agudo déficit de vivienda, crisis del sistema educativo, altos niveles de desnutrición y mortalidad infantil y deterioro en las condiciones de salud de la población.

14/ Esta estratificación está recogida en base a los aportes realizados por Jürgen Schuldt durante el taller de discusión de la Versión Revisada de los Lineamientos para una Estrategia de Desarrollo Social Integrado para el Ecuador realizado en Quito el 22 de marzo de 1991. También se consideran las reflexiones realizadas por el mismo autor en el documento "La acumulación de capital y los problemas de la macroeconomía ecuatoriana en el periodo de postguerra", mimeo, Quito, noviembre de 1990.

15/ De esta forma, el sector informal cumple funciones útiles para la economía formal, reforzando la tendencia a la dualización de la economía ecuatoriana: realiza una entrega continua de excedente hacia el sector moderno en base a las condiciones en las que se realiza el proceso de trabajo (con deficientes condiciones laborales, ausencia de seguridad social y de salarios mínimos, baja productividad, excesivas jornadas de trabajo, uso de mano de obra familiar no remunerada, etc.); a través del carácter del ciclo productivo convierte al bajísimo excedente adquirido en nuevo capital circulante mermado del fondo de consumo; contribuye al abaratamiento relativo de las mercancías para reproducción de la fuerza de trabajo; contribuye al abaratamiento de los procesos productivos del sector moderno en base a la superexplotación de la fuerza de trabajo y no mediante mayores niveles de productividad; y, como producción de baja productividad, permite la fijación de precios elevados que estimulan procesos de inflación crónica y diferenciales elevadísimos de precios para las áreas de mayor productividad del sector moderno de la economía.

16/ De acuerdo al "Informe sobre la economía mundial" elaborado por el Centro Latinoamericano de Economía y Política Internacional, el punto de partida de los '90 está caracterizado por niveles de crecimiento débil, inestabilidad económica y financiera y profundos desequilibrios comerciales. Ver, CLEPI, El desafío de la incertidumbre, Editorial Nueva Sociedad, 1989, Santiago de Chile.

17/ A pesar de que el ajuste controlado supone la apertura gradual del mercado, existen posiciones que en un escenario de este tipo estarían planteando una apertura inmediata. Se argumenta en este sentido que optar por aperturas graduales en un contexto en que los países con los cuales se tiene intercambio comercial importante lo hacen en forma acelerada, significa proteger artificialmente a las ramas que no alcanzan a desarrollar una productividad competitiva a nivel internacional. Se supone que las actividades relativamente menos eficientes desaparecerán en un plazo más o menos breve, y que protegerlas transitoriamente puede conducir a cargar con costos superiores de los que se tendría en caso de afrontar las consecuencias de una apertura inmediata.

18/ Se parte del criterio de que el crecimiento liderado por la apertura posee algunos vacíos en cuanto estrategia de desarrollo, en la medida en que no contribuye a cancelar la llamada deuda social. En primer lugar, en tanto que la dinamización de la actividad exportadora requiere la mantención de un tipo de cambio real que torna más inercial el proceso inflacionario. En segundo lugar, el escaso poder de negociación de los asalariados para lograr ajustes salariales compensatorios, torna más regresivos los efectos de la regulación

económica. Aquello demanda, desde esta óptica, una mayor especialización de la política de gasto público para desarrollar programas sociales, reasignando recursos en éstas áreas y apoyando una gestión más descentralizada de los fondos.

19/ De acuerdo a Análisis de Coyuntura No 8 de la Secretaría General de Planificación del CONADE, "respecto del proceso inflacionario, la incógnita es cómo quebrar los factores inerciales. Existen dos posibilidades para la política económica: depreciar el tipo de cambio real de los importadores o congelar los precios bajo control estatal. Esta segunda alternativa no parece razonable desde el punto de vista de una correcta asignación de recursos en el mediano plazo".

20/ Véase documento citado en nota 19.

21/ Este último también de contenido estructural.

22/ Cabe señalar que el congelamiento de precios dejaría un margen amplio de funcionamiento "libre" de los precios competitivos, especialmente de los sectores agropecuario (medianos y pequeños, modernos y andinos) y en general de los precios determinados básicamente por demanda.

23/ Algunos elementos potenciadores que son parte de este potencial subsistema son los siguientes: fuerte presencia de relaciones familiares y comunitarias en la organización de la producción y del consumo; flexibilidad en la propiedad de recursos productivos y en las relaciones entre agentes involucrados; fuerte gravitación de factores de identidad cultural entre los agentes; priorización de la organización social y la unidad espacial en los procesos productivos.

24/ Como se señaló antes, la constitución del subsistema de economía popular sólo puede prosperar en conexión con el capital asentado en el sector moderno y en el mercado internacional. De ahí que, las relaciones entre uno y otro tienen que irse regulando endógenamente antes que partir de una desconexión total que además resulta inviable. Por otra parte, los recursos (divisas, salarios, remuneraciones, etc.) provenientes del sector moderno permitirían desarrollar el subsistema cuyos procesos privilegian el incremento interno de la fuerza productiva.

25/ La "exodirección" actual del consumo habría ocasionado una subutilización del conocimiento disponible, de manera que una estrategia como la que se presenta, que tendría un efecto positivo en la búsqueda, recuperación y aprendizaje "hacia adentro", contribuiría considerablemente al crecimiento de la productividad.

26/ "Debe tenerse presente que, hoy en día, '(...) muchos de los aspectos operativos de la ciencia y la tecnología andina se siguen empleando sobre todo en las comunidades, a pesar de que su estructura formal se ha perdido. Lo urgente es que se emprenda una búsqueda seria de los isoformismos funcionales entre la tecnología andina y las otras tecnologías'". Véase, Earls, John, Planificación Agrícola Andina: Bases para un Manejo Cibernético de Sistemas de Andenes, Lima, Universidad del Pacífico-COFIDE, 1989, p. 419, citado por Schuldt, Jürgen, en Desarrollo Autocentrado: Una Utopía desde las Economías Andinas, Ponencia preparada para el Seminario "Reordenamiento de la Economía Mundial: Alternativas para el Desarrollo Regional", Cuenca, octubre de 1990, p. 62.

27/ Se suele argumentar que la orientación redistributiva del gasto público hacia satisfacción de necesidades básicas (educación, salud y nutrición) reduce el ahorro agregado e implica una pérdida en el excedente de inversión. Sin embargo, se puede señalar que esta merma potencial en el ahorro del sector público (y en el ahorro interno) puede compensarse mediante los efectos virtuosos de la redistribución sobre la productividad (y por tanto sobre el crecimiento) o por disminuciones de la relación capital/producto. Este argumento encuentra

sustento empírico en dos sentidos: a) las funciones del ahorro no se especifican únicamente como funciones del ingreso, sino que incorpora comportamientos del ahorro y la inversión de los diferentes grupos socioeconómicos y sus condiciones (educación, acceso a la tierra, créditos, infraestructura del entorno, etc.); y, b) las funciones de producción incorporan los índices de consumo de satisfactores de necesidades básicas, en la medida en que la nutrición, la salud y la educación están positivamente relacionadas con la productividad de la mano de obra:

$$Q = f(K, \S L)$$

donde Q es la producción, K es el capital social, § es el índice de la eficiencia laboral por trabajador en función del consumo y L es la fuerza de trabajo. (Véase Rob Vos, Ecuador: teoría y diseño de políticas para la satisfacción de necesidades básicas, Instituto de Estudios Sociales de La Haya-PREALC, Cap. 4, 1987.)

28/ En este punto cabe alertar dos problemáticas: a) los efectos negativos de la tributación (fuga de capitales, traslado de los costos a los consumidores a través de la fijación de precios monopólicos, desestabilización política dado el sistema de presiones vigente de los grupos de poder); y, b) la acción sobre un factor de partida, como es la existencia de una brecha Ahorro-Inversión (S-I) en el sector público. Esto último, considerando que en presencia de un mercado interno de capitales sumamente débil y de dificultades para el financiamiento externo, la brecha (S-I) tiende a cubrirse con emisión interna de dinero (H') altamente inflacionaria. De ahí que la tasa de crecimiento de la oferta monetaria (emisión más entrada de capitales) tiene que equilibrarse con la tasa de crecimiento del producto agregado. Por lo que, nuevamente, una mayor rapidez del crecimiento de la productividad, que podría ser resultado de mayores niveles de satisfacción de necesidades básicas, como el crecimiento del ahorro interno (y ciertas entradas de financiamiento externo), podría compensar el impacto inflacionario de un gran déficit presupuestario, dados sus efectos virtuosos sobre el crecimiento. (Véase Rob Vos, op. cit. pp. 124-126).

29/ Partiendo de que el ahorro de las empresas privadas equivale a las utilidades deducidas los impuestos menos los dividendos, estimular el ahorro del sector implicaría incrementar sus ingresos, vía aumentos de la demanda efectiva o vía reducción de sus costos y de su margen de distribución de utilidades.

30/ Para ello es necesario potenciar un sector heterogéneo de bienes de consumo de masas, ligado a uno de bienes de capital autónomo, coadyuvando, de esta forma, el incremento del empleo y el logro de elevadas tasas de crecimiento económico, así como mayores niveles de sostenimiento endógeno de la economía. Véase, Schuldt, Jürgen, La acumulación....., p. 56.

31/ De acuerdo a cálculos realizados por Schuldt, instrumentando transferencias de excedentes del orden del 20 %, desde algunas ramas del SUM y del SP hacia los tradicionales y el SRM, se lograría que los sectores modernos crezcan a un 3-4 % al año mientras los tradicionales lo harían al 9-12 %; los diferenciales de productividad se estrecharían, así como las diferencias de ingreso por trabajador; el mercado se ensancharía sustancialmente y las interrelaciones sectoriales se reforzarían entre sí. Véase, Schuldt, Jürgen, op. cit., p. 56.

32/ Evidentemente, al igual que la mayoría de políticas de un proyecto de desarrollo alternativo éstas también requieren realizar consideraciones sobre los impactos sociopolíticos, las alianzas, las modificaciones institucionales, etc., para garantizar su viabilidad. No obstante, cabe señalar que la

manipulación de los precios relativos (tipo de cambio congelado durante 10 años, tasa de interés moderada, salario real congelado, precio estable de combustibles, regulación de tarifas públicas y del transporte, controles de precios de bienes y servicios, etc.) fue muy común en el Ecuador durante los '70 cuando se coadyuvó el crecimiento interno del SUM en el marco de la sustitución de importaciones, y durante los '80 en función del ajuste y la estabilización. De lo que se trataría es que durante los '90 se modifique la direccionalidad del proceso.

33/ Véase al respecto, el capítulo III del presente documento.

34/ Son sugerentes, algunas experiencias de la Fundación Maquita Cushunchic, la cual coordina actualmente 219 organizaciones populares del campo y la ciudad, de las cuales la mayoría son de base; trabaja con un capital de 250 millones de sucres que se lo hace rotar completamente cada dos meses; y beneficia con la distribución de productos básicos campesinos, acopiados en 10 bodegas, a 40 mil familias de escasos recursos.

35/ Si bien nos basamos aquí, para nuestra apreciación crítica, en entrevistas a funcionarios y profesionales calificadas y en la revisión de la literatura pertinente, nos remitimos especialmente al artículo de Lautaro Ojeda, **Cuellos de botella de las políticas sociales ecuatorianas: del gasto social a la inversión social** (Quito, FLACSO, mayo 1989).

36/ Como señala Lautaro Ojeda en el documento citado, el grado de complejidad burocrática que encierra la tramitación de egresos y partidas en entidades del sector público, sobre todo en el ámbito social, incide negativamente en el monto final de recursos entregados al beneficiario. Por otro lado, el último Informe del Banco Mundial (Ecuador: **Estrategia del Sector Social Para los Noventa**, noviembre, 1990), sostiene que, si bien el aumento de la cobertura de los programas del sector social impulsado en los setenta se sostuvo en los ochenta, las crecientes restricciones de recursos en el sector público social conllevaron a la reducción en el gasto promedio por alumno y por paciente, por lo cual se teme que la calidad de algunos de los servicios se haya deteriorado.

37/ Véase al respecto el documento de Eduardo Santos Alvite, **Evaluación de las políticas sociales aplicadas en el Ecuador en el área de la reproducción biológica y las primeras etapas de la reproducción social** (Santiago, CEPAL, División de Desarrollo Social, julio 1987). El autor señala, al respecto, que llama la atención que, dada la incidencia de la estructura agraria en la pobreza en Ecuador, apenas se destine el 0.4% del gasto público para reforma agraria y colonización.

38/ Aunque en la actualidad el Programa de la Red Comunitaria se ha politizado y convertido en un "apetecible" instrumento de cooptación electoral. Se espera actualmente el resultado de la evaluación del impacto de este programa, evaluación que se lleva a cabo en el marco de un acuerdo del Proyecto ECU/89/014 con la Red Comunitaria del Ministerio de Bienestar Social.

39/ Es en este aspecto de "lo integrado" que el presente documento ha puesto su énfasis, si bien los otros aspectos referidos aparecen, de manera más o menos explícita, bajo este aspecto. Respecto de la integración entre aspectos económicos y sociales del desarrollo, existe un acopio de literatura reciente considerable. Una sistematización apropiada para la realidad de la mayoría de los países de la región puede encontrarse en el documento de trabajo de Gabriel Siri, **Retos de una política de ataque frontal a la pobreza en Centroamérica**, CEPAL, Subsede de México, febrero de 1990. En dicho documento se desglosan cuatro vertientes principales de acción que en su conjunto, componen una estrategia integrada de desarrollo social: a) El área de la producción, el empleo

y las remuneraciones de los pobres, con énfasis en el aumento de la producción, productividad e ingreso, y participación en la formación de capital de los estratos pobres de la población; b) El área de acción cívica y comunitaria, que incluye las acciones de lo que se conoce como desarrollo "desde abajo": acción libre de los pobres que se asocian autogestionadamente, y con ayuda de organizaciones no gubernamentales, para impulsar su propio desarrollo; c) El área del gasto público en sectores sociales, acentuando gastos de infraestructura y servicios en salud, educación, vivienda, saneamiento ambiental, caminos rurales, etc.; y d) El área de políticas gubernamentales, desagregadas en: políticas macroeconómicas (monetarias, cambiarias, arancelarias, etc.), políticas orientadas hacia los pobres (precios, salarios, precios de garantía, etc.), y cambios estructurales (reforma agraria, etc.).

40/ Existen experiencias, para el caso ecuatoriano, en que programas de alfabetización y educación destinados a población indígena han sido capitalizados por la propia población beneficiaria y adaptados a sus propias demandas y reivindicaciones.

41/ Modernización en el sentido de mayor incorporación de progreso técnico; mayor capacidad de gestión, administración y financiamiento; un acceso más ventajoso a los canales de comercialización; y una capacitación sostenida de sus recursos humanos.

42/ Al respecto se puede consultar el trabajo de Rob Vos, "La acumulación de capital y las necesidades básicas", en la publicación Ecuador: teoría y diseño de políticas para la satisfacción de las necesidades básicas, La Haya, Instituto de Estudios Sociales, versión española, 1987, cap. IV.

43/ "Los subsidios de alimentos pueden contribuir notablemente a estabilizar los precios de los comestibles, transferir ingresos a los segmentos pobres y preservar la estabilidad política y social. Representaron el equivalente del 16% del poder adquisitivo de las familias de bajos ingresos de Sri Lanka (en su punto máximo); en Bangladesh, en el período 1973-74, elevaron el consumo del 15% más pobre de la población urbana entre el 15% y el 25%; en el estado de Kerala, en India, representaron aproximadamente la mitad de los ingresos de las familias de bajos ingresos a finales de los años setentas; representaron cerca del 16% de los ingresos de la quinta parte más pobre de la población de Egipto a comienzos de los años ochentas, pero tan sólo el 3% de la quinta parte más acaudalada." (Desarrollo Humano: Informe 1990, Bogotá, PNUD, 1990).

44/ Para 1980, el 58.2% del empleo global de la industria manufacturera era absorbido por la artesanía.

45/ Según Rob Vos, "en el sector agropecuario existe una consistencia entre altos encadenamientos de empleo y de producción para medianos productores, lo que implicaría que el tamaño del predio más eficiente sería más de 5 hectáreas y menos de 100 hectáreas" (Rob Vos, op. cit., p. 70).

46/ En tal sentido, una política de reactivación industrial (de producción, empleo, productividad e ingreso de asalariados) requiere de una estrategia de redistribución de consumo más que de reinversión.

47/ "La política macroeconómica tiene que asumir una realidad vigente para casi toda América Latina: la de que casi el 65% de las unidades empresariales en nuestra región están formadas por menos de 10 trabajadores, lo cual significa que la pequeña empresa es la fuente principal de oferta de empleo. Si logramos mejorar su productividad y las apoyamos para lograr el éxito en su comercialización, no hay duda de que la expansión de nuestra economía sería más probable." (Luis Thais, "La pobreza en el Perú", Caracas, PNUD, 1990).

48/ La profundización de la reforma agraria exige, como prerequisite ineludible, la actualización de información en relación a producción agropecuaria, población campesina y acceso a la tierra, vale decir, la realización de un Censo Agropecuario, dado que el último Censo Agropecuario que provee información fue realizado en 1974.

49/ Véase al respecto, la experiencia de bancos rurales de Ghana descrita en Desarrollo Humano-Informe 1990, op. cit., p. 142.

50/ Basado en las metas y políticas propuestas para Ecuador en la "Estrategia de Cooperación del Unicef para el Período 1990-1993".

51/ Para la capacitación y fortalecimiento organizativos de las mujeres, la DINAMU ha promovido iniciativas coordinadas con el Ministerio de Industria y Comercio, con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, con la CONAUPE y con ONGs que trabajan con las mujeres. Sería, pues, recomendable, recoger esta experiencia de cooperación intra-estatal en acciones de promoción de la mujer. Entre las iniciativas impulsadas desde la DINAMU pueden mencionarse acciones de capacitación, encuentros de mujeres a escala provincial y nacional para tratar los derechos de la mujer, asesoría en aspectos legales con planteos de reformas a la Ley de Seguridad Social y al Código de Protección de Menores, acciones de coordinación con los DRI en la provincia de Chimborazo para mejorar condiciones de mujeres campesinas en proyectos productivos, la coordinación con el Ministerio de Salud para programas de educación en nutrición, cuidado de salud de los niños, higiene, dieta alimentaria, etc. El criterio de integralidad se expresa en proyectos que apuntan simultáneamente a fortalecer organizaciones de mujeres, a capacitarlas y a promover su desarrollo productivo.

52/ Basado en los objetivos y políticas propuestos para Ecuador en "La Estrategia de Cooperación del UNICEF para el período 1990-1993".

53/ Véase al respecto, el documento de trabajo "Juventud y desarrollo: buscando nuevas ecuaciones", preparado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL, noviembre de 1990. La Conferencia de Jomtien en torno a la "Educación para todos", celebrada en marzo de 1990 y respaldada por el PNUD, la UNESCO, el UNICEF y el Banco Mundial, expresó, como una de sus ideas-fuerza, la movilización de nuevos participantes en la educación, lo que le plantea exigencias de mucha flexibilización a los ministerios de educación.

54/ Véase el documento "Declaración Mundial sobre Educación para Todos", op.cit.

55/ La concurrencia de distintos agentes institucionales en el campo educativo se evidencia al considerar distintos programas con componentes educativos que, en Ecuador, concurren en la atención al niño de 0 a 6 años de edad: la Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil impulsada por el Ministerio de Bienestar Social, la Atención al Pre-escolar que desarrolla el Ministerio de Educación por vías no convencionales, y el Programa de Estimulación Temprana que desarrolla el Ministerio de Salud en los programas de atención materno-infantil.

56/ "La educación básica debe centrarse en las adquisiciones y los resultados efectivos del aprendizaje, en vez de prestar exclusivamente atención al hecho de matricularse, de participar de forma continuada en los programas de instrucción y de obtener el certificado final." ("Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje", Jomtien, Tailandia, 5 al 9 de marzo de 1990).

57/ El 83% de la matrícula preescolar tiene lugar en zonas urbanas.

58/ Estas diferencias se deben en parte a diferencias en calidad de infraestructura, de personal docente, de seguimiento de alumnos y de actualización de currícula; pero también se relaciona con factores ambientales,

como las condiciones de hogar de los alumnos, los desplazamientos espaciales de las familias, y la necesidad de niños y jóvenes de trabajar para aportar al ingreso familiar. El fenómeno que mejor ilustra esta segmentación del "consumo educativo" es la muy elevada tasa de repetición y deserción registrada durante los últimos años en la educación básica en las zonas pobres, donde es probable que no más de la mitad de los niños completen actualmente la educación primaria.

59/ Esto puede implicar, por ejemplo, la creación de centros de experimentación agrícola en establecimientos de enseñanza básica y media en poblados dispersos y ciudades pequeñas en zonas de producción campesina. De esta manera el colegio sirve también como punto de articulación directa entre educación y producción, previene la deserción escolar por la utilidad directa que la educación brinda a la comunidad, y permite mayor acercamiento entre la comunidad y el personal docente. Una experiencia que debiera tomarse como modelo es el de la Escuela Nueva en Colombia, donde la co-participación entre profesores, padres y alumnos en el desarrollo de proyectos conjuntos de escuela y comunidad, se complementa con un especial énfasis en el currículum, el entrenamiento de los profesores y la administración de los proyectos. Para el caso ecuatoriano podría adaptarse el modelo replicable de Escuela Nueva que se ha diseñado en Colombia, y cuyos resultados han sido sumamente exitosos y bastante masivos en cuanto a rendimiento y motivación escolar.

60/ Tanto la deserción como la repitencia son problemas que competen al sistema educativo. Es obsoleto el criterio según el cual la deserción es resultado de las condiciones socioeconómicas de alumno: "La repitencia y la deserción no son procesos independientes. La baja calidad, que se traduce en altas tasas de repitencia, aumenta los costos para graduar a un alumno y lleva a muchos niños a la deserción." (Fernando Reimers, "Educación para todos en América Latina" en Siglo XXI, OREALC-UNESCO, Boletín N° 23, Santiago, diciembre 1990, p. 21).

61/ "El efecto de la educación básica en la productividad agrícola ha sido un importante tema de políticas y objeto de copiosa investigación...a mayores demandas sobre los agricultores para adaptarse a nuevas tecnologías, crédito y sistemas de comercialización, mayores serán los beneficios de quienes hayan adquirido capacidades básicas." (WCEFA, "Meeting Basic Learning Needs: A Vision for the 1990s", Documento Base para la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, Jomtien, Tailandia, 5-9 de marzo de 1990, p. 7). En el mismo documento se señala que la educación básica resulta decisiva para incrementar la productividad de los pequeños empresarios porque son capaces de un mayor poder decisorio y pueden retener una cuota más alta de los beneficios en su propio producción.

62/ Esto puede desglosarse en distintas especialidades. En el campo técnico pueden orientarse al manejo de tecnologías intermedias para construcción de viviendas, infraestructura básica, y producción artesanal y agrícola con reducción sustancial de costos; a la introducción de tecnologías avanzadas de bajo costo en segmentos de informalidad que puedan incrementar sustancialmente su productividad con inversiones manejables; y al manejo administrativo y organizativo en actividades productivas de la economía popular. En el ámbito de las ciencias sociales las especialidades pueden orientarse a la articulación entre economía popular y economía formal, el diseño y la ejecución de políticas para incrementar el bienestar de los pobres, el "know-how" propicio para fomentar la organización popular y la participación comunitaria, etc.

63/ Capacitación en gestión y administración, especialización, uso de excedentes y reposición de capital, comercialización, oficios, adiestramiento, educación extraescolar, etc.

64/ Sobre todo las dependencias con más capacidad para generar recursos. Es el caso de la defensa, dado que las fuerzas armadas en Ecuador tienen participación significativas en algunas de las actividades económicas más importantes del país.

65/ Datos mencionados en el "Plan Nacional de Desarrollo", op. cit., tomo I, p. 302.

66/ Que en 1987 sólo atendieron el 40% de embarazos y el 51% de menores de 1 año en consulta preventiva.

67/ Fuere por baja producción orientada al consumo interno, por la restricción cambiaria, por filtraciones del contrabando o por la estructura de comercialización.

68/ También el propio sector salud tiene problemas considerables, como son: un modelo de atención personalista que no toma al paciente en su contexto social; escasa cobertura de servicios de recuperación de salud por parte del Ministerio de Salud Pública (30%) y falta de aceptación del sistema de salud formal por parte de la población urbano-marginal y rural; baja producción de servicios de salud; limitada de cobertura en programas de prevención, sobre todo vacunaciones; insuficiente cobertura en sistemas de agua potable y alcantarillado; déficit organizacional del sector (descoordinación interinstitucional, mal manejo gerencial de programas y servicios, mala distribución de recursos humanos); inadecuada formación de recursos humanos; falta de proyectos de investigación; altos precios en medicamentos y escasez de los mismos.

69/ Es el caso de un Proyecto de elaboración de un producto de consumo masivo enriquecido con hierro; un Programa de fomento de la producción, racionalización de su comercio e incentivo del consumo de leguminosas; un Programa de organización e instalación de tiendas comunales; un Programa de complementación alimentaria; un Programa de educación nutricional; y un Programa de huertos familiares y escolares.

70/ Véase UNICEF, op. cit. y Banco Mundial, op. cit.

71/ Véase UNICEF, op. cit.

72/ "Los subsidios de alimentos, que suelen ser un mecanismo efectivo para transferir ingresos a los desposeídos en sociedades con una distribución general del ingreso bastante desigual, han configurado un mecanismo de seguridad social vital en muchas sociedades pobres, sin incurrir en grandes costos (por lo general entre el 1% y el 2% del PNB)...los subsidios han forjado un vínculo invisible entre las masas más pobres y el gobierno...En vez de desaprobado en términos generales los subsidios de alimentos, los diseñadores de política deben concentrar sus esfuerzos en planear paquetes de subsidios de este tipo que redistribuyan los ingresos eficientemente sin perjudicar la eficacia de la asignación de recursos." ("Desarrollo Humano" Informe 1990, op. cit., p. 139).

73/ Propuesto por el Comité Interinstitucional de Apoyo a la Nutrición. (Véase UNICEF, op. cit.). Para atacar el círculo vicioso malnutrición-infección es pertinente en este sentido traer a colación la sugerencia que el Banco Mundial toma de experiencias exitosas realizadas en otros países: "Se podría lograr una repercusión más duradera en la condición de la nutrición por medio de servicios que promuevan la buena salud como parte de los programas de atención de la salud materno-infantil. Entre ellos figuran: programas de vigilancia del crecimiento para la identificación de factores de riesgo así como problemas nutricionales; vigilancia prenatal; suplementos de la nutrición, en especial para mujeres

embarazadas; educación para mejorar la higiene, la elaboración de alimentos y las prácticas de alimentación familiares (como prolongación de la lactancia materna y suplementos más nutritivos a la leche materna)." (Banco Mundial, op. cit., p. 123).

74/ Véase Informe citado del Banco Mundial, p. vii.

75/ Propuesto por el Comité de Apoyo a la Nutrición, y citado por UNICEF, op. cit.

76/ Véase al respecto el documento preparado para UNICEF por Ernesto Rojas Morales, "El desarrollo social: una alternativa a la crisis. Un aporte a la formulación de políticas y proyectos en el Ecuador". De acuerdo al Informe mencionado del Banco Mundial, debiera transferirse progresivamente una proporción de los recursos generales del área de salud a la atención básica de la salud. Según lo propuesto por el Banco, "El proceso podría iniciarse con un programa a mediano plazo de aumentos periódicos en el financiamiento para desarrollar servicios de extensión comunitaria, ambulatorios y de hospital de primer nivel. La correspondiente transferencia de personal y otros insumos vendría a continuación. Una meta realista para el MSP podría ser el aumento del financiamiento para la atención básica de la salud, de su nivel actual estimado en 12% a 25 o 30% durante un período de cinco años." (Banco Mundial, op. cit., p. 90).

77/ Se ha estimado cubrir con este programa a 1.300.000 habitantes en zonas urbano-marginales y a 2.500.000 en zonas rurales. En el área urbano-marginal se asignará a cada centro alrededor de 600 familias. Se prestarán servicios intramurales (dentro del centro) y extramurales (en la comunidad y en las familias calificadas de alto riesgo). Se establecerán los sistemas de referencia con centros de salud de mayor complejidad y un servicio de ambulancias comunales. Especial atención merecerán los centros de atención a los niños de 0 a 6 años de edad y las escuelas que estén en el área de influencia de los centros de salud. (Véase al respecto, el documento citado de UNICEF). Sin embargo, hasta ahora las unidades ambulatorias (centros de salud y puestos de salud) permanecen subutilizados. Para optimizar su uso se requeriría que "cada unidad ambulatoria contara con enfermeras y auxiliares de enfermería que trabajaran un promedio de 2.000 horas al año, respaldados por una red de promotores en aldeas y barrios, todos con suministros adecuados y buena supervisión...los servicios podrían utilizar mejor al personal reemplazando a los médicos asignados por el servicio social temporalmente (un año) carentes de motivación por aquel tercio de enfermeras registradas y el 60% de parteras capacitadas que según los informes están desempleadas." (Informe citado del Banco Mundial, p. 38).

78/ En esta línea existe complementariedad con el énfasis puesto por el Banco Mundial en la "prestación de atención básica de salud sobre la base de un programa de salud familiar centrado alrededor de sus elementos de atención materno-infantil, tales como parto, atención pre y postnatal y planificación familiar." (Banco Mundial, Informe citado, p. vii).

79/ Basado en UNICEF, op. cit.

80/ Resolviendo, en primer lugar, el problema de la provisión de vacunas.

81/ En materia de salud materno-infantil, las principales metas fijadas por UNICEF en Ecuador, en relación a la situación existente, son las siguientes. i) Reducir la tasa de mortalidad infantil de 59 por mil (1990) a 48 en 1995 y 39 en el 2000, y la tasa de mortalidad de menores de 5 años de 83 por mil (1990) a 67 en 1995 y 55 en el 200; ii) Reducir la tasa de mortalidad materna de 154 por cada 100.000 nacidos vivos en 1990, a 125 en 1988 y a 100 en el 2000; iii) Reducir la malnutrición de niños menores de 5 años, bajando la desnutrición

crónica del 49.4% (1990) al 35.0% (1995) y al 25.0% (2000), la desnutrición aguda del 4.0% (1990) al 2.0% (1995) y al 0.0 (2000), y la desnutrición global del 37.5% (1990) al 27.0% (1995) y 19.0% (2000); iv) Reducir el porcentaje de niños con bajo peso al nacer del 15.0% (1990) al 10% (1995) y al 5% (2000); v) Erradicar la poliomielitis y el tétanos neonatal hacia 1995; vi) Reducir hacia 1995 las defunciones debidas al sarampión en un 95% y reducir los casos de sarampión en un 90% respecto de niveles previos a la inmunización, aumentando la cobertura de vacunación del 65.4% (1988) al 90.0% (1995); vii) Aumentar las coberturas de vacunación de menores de un año en los siguientes porcentajes, de 1988 a 1995: del 87.7 al 100.0 para la BCG, del 67.5 al 90.0 en la DPT, del 71.7 al 100.0 en la Polio, y del 65.4 al 90.0 en Sarampión; viii) Reducir la tasa de mortalidad de menores de 5 años causada por diarreas del 1.7 por mil (1988) al 1.2 por mil (1995), y la causada por infecciones agudas de vías respiratorias, del 1.7 por mil (1988) al 1.2 por mil (1995).

82/ Véase UNICEF op. cit.

83/ Véase de Hernando Gómez Buendía y Sarmiento Anzola, "Análisis del sector social en Ecuador", en Revista Debate No. 19, diciembre de 1989.

84/ Se ha sugerido como elemento tecnológico la aplicación de tecnologías apropiadas en el tratamiento para el suministro de agua potable, recurriendo a plantas autónomas de la central y usando métodos de fácil administración como los de filtrado lento en arena o de los filtros de ozono. Se trataría de diseñar dos o tres tipos de solución no convencional, ya que un desglose de alternativas tecnológicas permitiría reducir costos y optimizar recursos. Así, por ejemplo, resulta absurdo un sistema de entubado en zonas rurales despobladas, donde es mucho más racional la construcción de letrinas individuales o pozos sépticos, grifos de agua, etc.

85/ Véase al respecto el artículo de Gaitán Villavicencio, "Poderes locales y democracia representativa en la costa ecuatoriana, Quito", en Revista Ecuador-Debate No. 17, mayo de 1989, pp.27-56.

86/ Véase de Simón Pachano, el artículo "Descentralización del Estado: el caso de Ecuador", en Centralización/descentralización del Estado y actores territoriales, Buenos Aires, CLACSO, Vol. 6 de la colección ¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?, pp. 173-187.

87/ Simón Pachano, ibíd., p. 174.

88/ Véase Simón Pachano, ibíd., pp. 177-178.

89/ Véase al respecto el trabajo de Luis Verdesoto, "Ventanillas del Estado o expresión de la sociedad local: las municipalidades ecuatorianas hoy", en Certezas e incertidumbres en la política ecuatoriana, Quito, CIUDAD, 1990, pp. 379-413.

90/ "La excesiva centralización y concentración de funciones y recursos está impidiendo una actuación coherente del Estado en cuanto a atender las necesidades regionales y locales. La debilidad de los niveles de gobierno provincial, regional y local obstaculiza una equitativa distribución de la inversión pública, sea en los campos de la infraestructura física, productiva y social de las diferentes regiones y microregiones del país, además de que limita la posibilidad de gestar iniciativas de desarrollo local a partir de las necesidades de los propios actores comunitarios." (CONADE, "Propuesta preliminar del Plan de Acción Anual 1991", p.10).

91/ Nos referimos básicamente al proyecto cultural indígena, sobre el cual se hará referencia en el capítulo III acápite 5. c).

92/ En el poder político existen rasgos que no son propiamente modernos, tales como el caciquismo, pero no para afirmar las culturas oprimidas sino, todo lo contrario, apropiados por las propias oligarquías nacionales para reforzar su dominio sobre los actores culturales dominados.

93/ "La agrupación de varias provincias en un sistema regional de planificación para afrontar los problemas del subdesarrollo regional, resultaría más efectiva si se definen subsistemas con un peso representativo en el contexto nacional, en términos de generación de producción, población, recursos para sustentar su propio desarrollo, estructuras económicas diversificadas y, especialmente, que constituyan subconjuntos sociales identificados con un determinado territorio." (Patricio Alvear, Alfredo Haro y Teresa Escalante, "El subdesarrollo regional (bases para sentar un nuevo modelo de desarrollo", p.8).

94/ Véase al respecto, el acápite siguiente.

95/ Esto obliga a equilibrar la delegación espacial del poder político del Estado con el control que el Estado, a su vez, debe ejercer para que dicha delegación redunde en el fortalecimiento espacial de la institucionalidad democrática y no en su reverso.

96/ "Organismos de desarrollo regional como el CREA, CRM, CEDEGE, PREDESUR e INGALA, no han logrado desarrollar mecanismos fuertes de cohesión de los actores sociales de sus respectivas jurisdicciones... los Consejos Provinciales, los Municipios, y la sociedad civil en general, tendrían un importante punto de apoyo en este tipo de organismos, especialmente, para la realización de actividades de planificación regional y local." ("El subdesarrollo regional: Bases para sentar un nuevo modelo de desarrollo", op.cit., p. 10.

97/ Véase al respecto, los acápites siguientes en el presente capítulo. La dimensión cultural alude sobre todo al corte étnico que atraviesa el país y a sus implicancias en términos de estrategias de supervivencia, opciones productivas, demandas por acceso a recursos naturales, patrones de distribución y consumo, y formas de organización y asociación.

98/ Véase la propuesta del Informe del Banco Mundial previamente citado, pp. 49 y 53.

99/ Véase WCEFA, "Meeting Basic Learning Needs: A Vision for the 1990s", op. cit., p. 61.

100/ Propuesta contenida en el Informe citado del Banco Mundial, p. 53.

101/ Véase de Manuel Agustín Aguirre, América Latina y el Ecuador, Quito, Universidad Central, 1970.

102/ Véase por ejemplo, de José Sánchez Parga, Actores y discursos culturales. Ecuador: 1972-88, Quito, CAAP, 1988.

103/ Según Juan Pablo Pérez Sainz, la única posibilidad de vivir en la ciudad para los grupos marginales a la democracia y al bienestar es la tribalización reactivadora de la seguridad de las relaciones sociales, su carga simbólica y la generación de identidades. (Véase de J.P. Pérez Sainz, Vivir en la Ciudad, Quito, CAAP, 1984).

104/ Esta distancia respecto de la cultura individualista es más marcada en sociedades tradicionales. De acuerdo a Sánchez Parga, "No se debe ignorar por eso que mientras las sociedades modernas, cuyos procesos históricos han protagonizado la llamada cultural occidental y que encontraron en el individualismo y la privacidad la realización más personal, (por el otro lado) con sus propias expresiones culturales y una forma de escapar a los modelos de homogeneización del sistema capitalista, las sociedades "tradicionales" y con limitaciones culturales para "modernizarse" siempre han orientado sus procesos de socialización hacia formas predominantemente colectivizadoras, comunales y

corporativas." (José Sánchez Parga, Actores y discursos culturales, op. cit., p. 176).

105/ Lo que implica, en este contexto, mejorar las condiciones de nutrición, empleo, acceso a la propiedad de la tierra, y revalorizar la producción comunitaria y los patrones tradicionales de consumo.

106/ Este acceso a la tierra tiene que ver con la cultura india en muchos sentidos: estrategia de supervivencia, identidad productiva, continuidad de la asociación comunitaria, vínculos con el ecosistema, etc. Más que en ningún otro actor social, en el caso de los grupos indígenas la reivindicación cultural tiene un claro sentido holístico-integrado, y en esa medida también debe considerarse un actor social estratégico para una propuesta nacional de desarrollo integrado. Este "capital cultural" no puede desaprovecharse en el marco de las bases que se proponen en el presente documento. En tanto demanda cultural, el problema de la territorialidad en los grupos indígenas se relaciona con las opciones de uso de recursos como el agua, el aire, recursos minerales y agrícolas; se vincula también con la protección y racionalidad ecológica y étnica; y permite pensar modalidades alternativas y heterogéneas de articulación del desarrollo económico con el desarrollo social.

107/ En un proceso ulterior, sostiene Schuldt, las pequeñas unidades de producción darían el salto de la reproducción simple a la ampliada, en la medida en que se provocarían mercados más amplios para sus productos "que irían satisfaciendo necesidades cada vez más sofisticadas e "integrales", sin el concurso se recursos y patentes foráneas." (Véase Jürgen Schuldt, "Desarrollo autocentrado: una utopía desde las economías andinas", en El triunfo del capital, Quito, ILDIS, 1990, p.136.

108/ CEPAL, "El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente", en Notas sobre la Economía y el Desarrollo, N° 502/503, enero y febrero de 1991, p. 2.

109/ Véase CEPAL "El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente", op.cit., p. 4.

110/ Por un lado, el sector público está organizado de tal manera que sólo responde a los sectores sociales tradicionales, lo cual excluye a actores emergentes entre los cuales pueden mencionarse a los marginales urbanos, los microempresarios, etc. Por otro lado, el sesgo patrimonialista y paternalista del Estado permea la sensibilidad de los propios sujetos sociales excluidos, y por tanto restringe iniciativas políticas de la propia sociedad, tales como mayores niveles de organización, mayor impulso de autogestión y al autogobierno, más descentralización de la planificación y gestión productiva.

111/ El ejecutivo provincial cuenta con gobernador, jefe político, teniente político, y configura un sistema de gobierno casi paralelo al de sufragio popular.

112/ Luis Verdoso Custode, "Los actores sociales de la política: democracias emergentes en el Ecuador, 1984-1986", en el libro Los conflictos por la constitución de un nuevo orden, autores varios, CLACSO, Buenos Aires, 1987, p. 154.

113/ Por un lado, el sindicalismo se bifurca en dos ámbitos, uno público democrático y otro privado clientelar; los dirigentes sindicales operan como patrones de los trabajadores y clientes de la clase política. Ellos serían intermediarios para mantener el control político más allá del discurso democrático y desarrollar aspectos clientelares -no participativos- del sistema político. La intermediación censura la entrada de las demandas de base, y a la vez permite la reproducción de la demanda en una estructura clientelar. Por

otro lado, en relación a los sectores populares urbanos, la infinidad de brazos estatales y privados que manipulan a la masa urbana coartan al desarrollo de una institucionalidad barrial capaz de condicionar e interpelar al Estado. (Véase al respecto, el documento citado de Verdesoto).

114/ Entre los mecanismos instituidos, sin duda el más reconocido como medio de poder político de los sectores de mayor poder económico, es la creación de las cámaras empresariales, las que representan a todos los miembros de una actividad económica y designan representantes ante varios organismos estatales (con especial incidencia en organismos tales como la Junta Monetaria, que concentra gran parte del poder de decisión en políticas económicas y monetarias de corto plazo); las cámaras, a su vez, están bajo el control de las élites económicas, que poseen mayor capacidad de votación al poseer un mayor número de empresas. Entre los mecanismos informales destaca, por ejemplo, la "unión personal" entre funcionarios del Estado y ejecutivos, hombres de confianza, profesionales y técnicos vinculados a las esferas más poderosas del sector empresarial. Por otro lado, destacados funcionarios de los grupos económicos más grandes han participado en funciones decisorias claves del Estado (Frente Económico, Junta Monetaria, Congreso y empresas estatales). Otro recurso informal es el reclutamiento de funcionarios de larga trayectoria en el aparato estatal como ejecutivos de empresas monopólicas, mediante lo cual los grupos privados importantes obtienen personas afines en posiciones de poder.

115/ Por ejemplo, los llamados "Proyectos Regionales de Reconstitución Etnica".

116/ Ejemplo de ello son: las autocríticas surgidas recientemente en el movimiento sindical en relación a su falta de democracia interna y a sus formas de acción política; las nuevas formas de organización del movimiento barrial; la aparición de movimientos feministas, cristianos de base, ecologistas, etc.; y el mayor dinamismo adquirido por actores que hasta ahora han contado con escasa representación pública: jóvenes, mujeres, indígenas e informales.

117/ De manera esquemática podrían pensarse en estos cuatro sujetos sociales populares como aquellos en que se gestan y procesan, dentro del tejido social, los conflictos más gruesos de la nación. No se están considerando aquí los sujetos sociales dominantes, cuyas formas organizativas tienen usualmente carácter corporativo.

118/ Trátase de recursos físicos, humanos, monetarios, organizativos, administrativos, de infraestructura, etc. Una de las propiedades de los conflictos es que ellos fuerzan a las partes a movilizar recursos que normalmente escapan a la percepción o yacen inactivos, y que en situaciones conflictivas, o de demandas no procesadas, son capitalizados con alto sentido de optimización. Aquí se incluyen, entre los recursos, la capacidad organizativa de un sujeto social, su articulación con nuevos actores (ONGs, agencias humanitarias, partidos políticos más comprometidos activamente con necesidades sociales y locales, etc.), el uso del territorio propio como punto de partida para nuevas pautas de integración social, etc.

119/ Véase, como apoyo a este punto, el Anexo II de este documento, que contiene una aproximación general a los actores y demandas estratégicas en el Ecuador.

120/ En lo que atañe al Estado, su papel en un sistema de resolución dinámica de conflictos debiera desglosarse en al menos dos niveles básicos: la estructura político-institucional más adecuada, y las modalidades de la intervención del Estado en la acumulación. En este subcapítulo nos ocuparemos

del primer nivel. Los capítulos precedentes proponen bases para el segundo nivel.

121/ Véase al respecto el Anexo III del presente documento, en el cual se resumen las principales demandas estratégicas de los llamados actores populares.

122/ Idea referida en entrevistas que el equipo del Proyecto sostuvo con el economista José Luis Coraggio. Los Consejos podrían acotarse espacialmente y sectorialmente a la vez. Por ejemplo: Consejo de Transportes en Quito, de agua potable y alcantarillado en Guayaquil, de Salud en la Sierra Norte, etc.

123/ "En 1990, a través de la opinión pública nacional se plantearon una serie de problemas de trascendencia, como la reestructuración del Estado, el deterioro ecológico, la crisis educativa, la integración subregional, por ejemplo; sin embargo, estos temas no motivaron ni animaron los debates parlamentarios." (CONADE, Propuesta preliminar del Plan de Acción Anual 1991, Ecuador, p. 11).

124/ "El ejercicio de concertación involucra no sólo la aceptación de ella, sino que existan condiciones y voluntad política para utilizarla a plenitud. En 1990, las dificultades de negociación entre las organizaciones indígenas y sindicatos, por ejemplo, expresan la necesidad de que los actores, incluido el gobierno nacional, cuenten con propuestas claras y viables, estén dispuestos a compartir responsabilidades y favorezcan ambientes de confianza entre los interlocutores. Los partidos políticos, en este marco, no han hecho uso de este recurso, ni han estructurado sus bases organizativas para ello, quedando todavía un largo camino por avanzar en este ámbito que será un elemento de sustancial importancia para el desarrollo del país." (CONADE, Propuesta preliminar del Plan de Acción Anual 1991, op. cit., p.12).

125/ Véase Verdesoto, op. cit., páginas finales.

126/ De hecho en el CONADE se han impulsado algunas iniciativas, incipientes todavía, para nutrir el proceso de elaboración de planes y de programación con la participación de actores sociales. El hecho de que existan precedentes en curso hace aún más plausible este tipo de sugerencias, pues no se trata de una creación desde la nada, sino de profundizar procesos que ya han ganado aceptación al interior del CONADE (y respecto de los cuales ya se cuenta con alguna experiencia en el propio organismo central de planificación) para introducir los contenidos de la EDSI en los espacios de interlocución existentes o potenciales.

127/ El organismo planificador se revela impotente ante la corporativización en las relaciones del Estado ecuatoriano y ante el poder ejercido por grupos económicos dominantes, de manera instituida y de manera informal, a través de instancias decisorias tales como la Junta Monetaria y el Ministerio de Finanzas. Los conflictos decisivos no se resuelven en base a la mediación de canales instituidos, tales como el parlamento o los partidos, sino por vía de pactos directos entre el poder ejecutivo y dirigentes de organismos corporativos -un caso claro es la conformación del presupuesto estatal-. La planificación enfrenta aquí una lógica de toma de decisiones que la neutraliza: o bien llega cuando las relaciones de contratación ya están consumadas, o bien estas relaciones la confinan al carácter de consultoría técnica, sustrayéndole todo poder deliberante. El poder decisorio del ente planificador también se ha visto negado de manera recurrente a causa del distanciamiento que cada tanto se produce entre presidente y vicepresidente (el vicepresidente del país es, a la vez, quien preside el ente planificador).

128/ Es más difícil ignorar un Plan de Desarrollo cuando no sólo está respaldado por el expertise del planificador, sino por una amplia gama de grupos sociales comprometidos.

129/ El propio Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1992 (pp. 159-168 del Tomo I) constata la instrumentalización del Estado a favor de intereses inmediatos de sectores tradicionalmente privilegiados, y la merma de gobernabilidad generada por la brecha entre procesos públicos decisorios y necesidades sociales insatisfechas. Sintomáticamente, el Plan propone priorizar una política social integrada para hacer frente a los problemas de la democracia y de la escasa representatividad. De ello se deduce que existe conciencia de la relación que pueda darse entre profundización democrática e integralidad de la política social. También hay que considerar que las agencias estatales tradicionalmente compartimentalizan demandas para evitar conflictos: demandas de agua, educación e infraestructura se han tratado separadamente para evitar que la organización popular cobre fuerza y las demandas se vuelvan conflictivas y movilizadoras. De allí que la exigencia de integralidad pueda también contribuir a la profundización democrática, pues puede explicitar y publicitar conflictos reales.

130/ Incluso al precio de agudizar confrontaciones y de poner sobre el tapete no sólo diferencias en intereses económicos, sino incluso en cultura. Al fin y al cabo, la sociedad ecuatoriana está efectivamente atravesada por profundos cortes culturales. Por lo mismo, se trata de incorporar los componentes económicos de un proceso de afirmación cultural, y esto en dos sentidos generales: mediante el mejoramiento de las condiciones económicas de la población como garantía de la afirmación-reproducción de la identidad cultural (vía ampliación del espacio físico de reproducción de las comunidades rurales y mejoramiento de las condiciones de vida de organizaciones barriales urbanas); y mediante el aprovechamiento de potencialidades económicas inscritas en identidades socio-culturales (vía recuperación de tecnologías tradicionales, formas vernáculas de cooperación en la producción, la distribución y el consumo, autogestión de recursos, preservación de ecosistemas, etc.).

ANEXO I: INDICADORES ECONOMICOS Y SOCIALES

PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE
1979-89

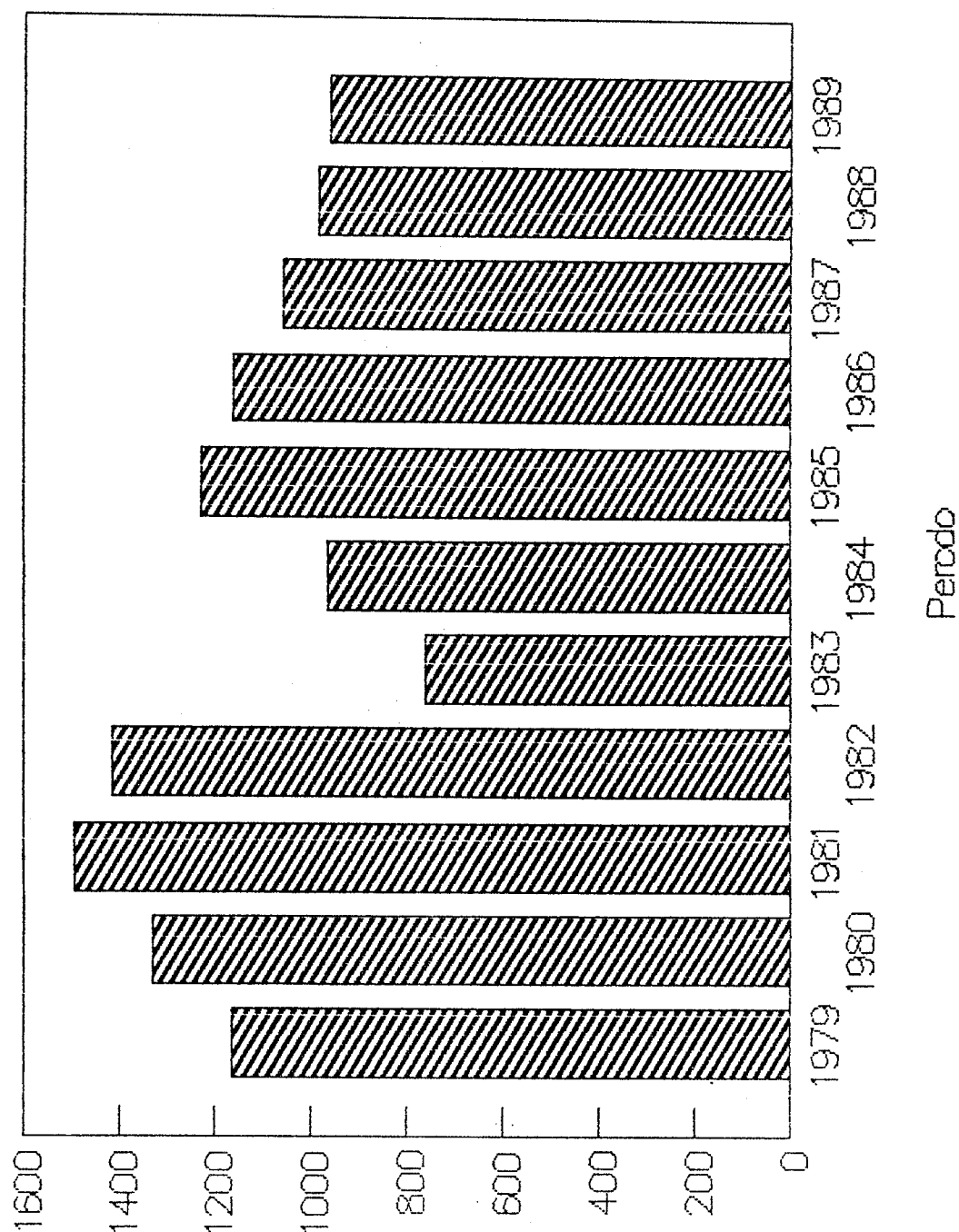
(PIB corriente y PIB/hab. en US\$)

Periodo	PIB/Hab corr.US\$
1979	1163
1980	1330
1981	1496
1982	1416
1983	760
1984	962
1985	1226
1986	1162
1987	1058
1988	985
1989	961

Fuente: BCE, Memoria 1986, p. 239;
BCE, Cuentas Nacionales No 9, 1987, pp. 137-146
BCE, Cuentas Nacionales No 8, 1986, p. 56
BCE, Cuentas Nacionales No 5, 1983, p. 79
CONADE, Ecuador: Indicadores Económicos Globales
CONADE, Ecuador: Indicadores Sociales

PIB POR HABITANTE

1979 - 1989



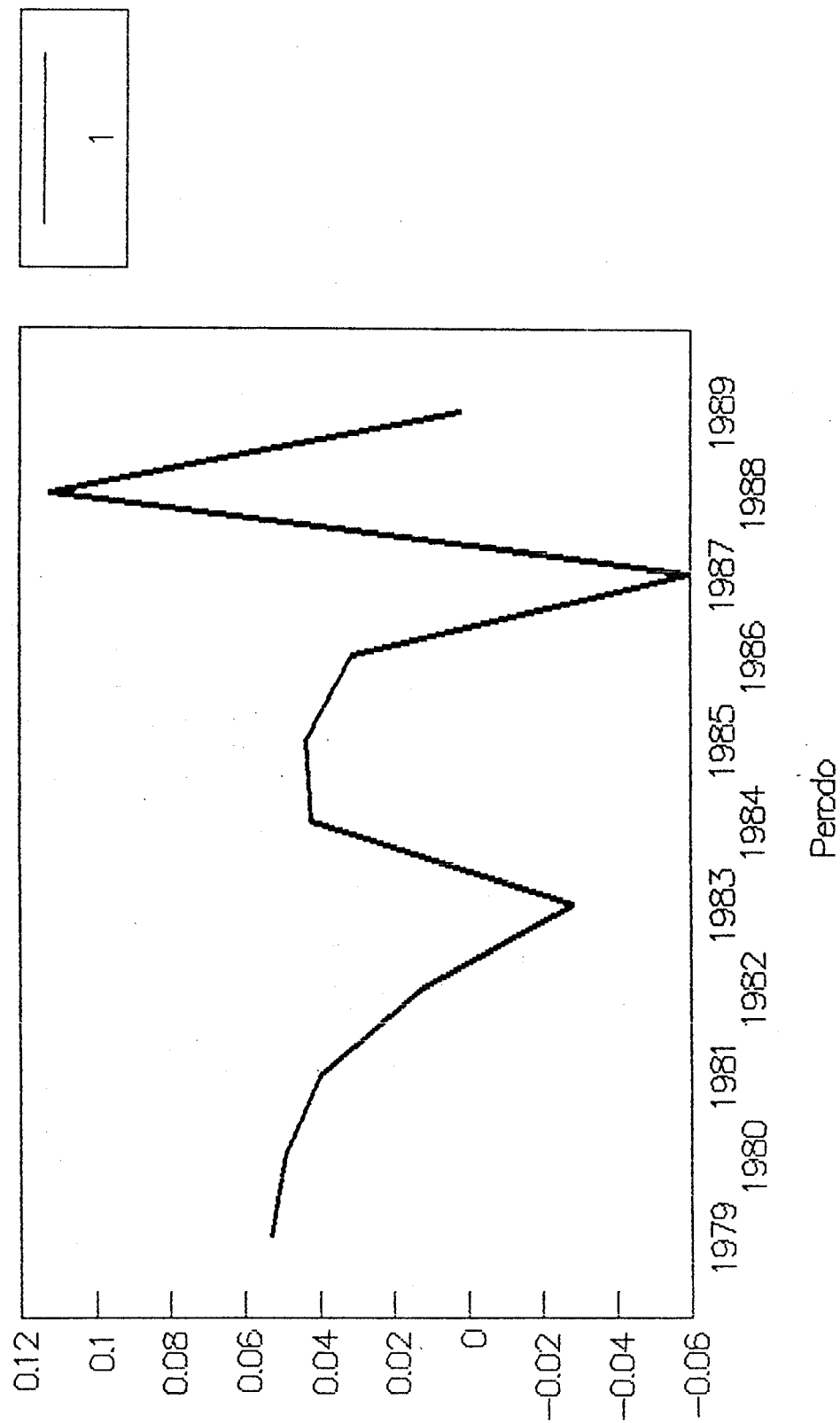
PRODUCTO INTERNO BRUTO. 1979-1989
(en millones de sucres) A precios de comprador

Periodo	PIB S./ 1975	Variacion	PIB corr.
1979	140718	5.3%	233963
1980	147622	4.9%	293337
1981	153443	3.9%	348662
1982	155265	1.2%	415715
1983	150885	-2.8%	560271
1984	157226	4.2%	812629
1985	164054	4.3%	1109940
1986	169136	3.1%	1383232
1987	159016	-6.0%	1794501
1988	176866	11.2%	3104339
1989	177144	0.2%	5464613

Fuente: BCE, Memoria 1986, p. 239;
 BCE, Cuentas Nacionales No 9, 1987, pp. 137-146
 BCE, Cuentas Nacionales No 8, 1986, p. 56
 BCE, Cuentas Nacionales No 5, 1983, p. 79
 CONADE, Ecuador: Indicadores Económicos Globales

VARIACION ANUAL DE PIB

1979 - 1989



DISTRIBUCION DEL INGRESO
1980-87

(en porcentajes)

Período	Remuner.	EBE
1980	35.6%	64.4%
1981	33.3%	66.7%
1982	31.6%	68.4%
1983	26.4%	73.6%
1984	24.1%	75.9%
1985	23.6%	76.4%
1986	24.7%	75.3%
1987	24.1%	75.9%

Fuente: BCE, Cuentas Nacionales
de 1988.

BALANZA DE PAGOS 1980-89
(en millones de dólares)

Rubro	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Exportación de bienes	2520.0	2527.0	2327.0	2348.0	2622.0	2905.0	2186.0	2021.0	2202.0	2354.0
Importación de bienes	2242.0	2353.0	2187.0	1421.0	1567.0	1611.0	1631.0	2054.0	1614.0	1685.0
SALDO COMERCIAL	278.0	174.0	140.0	927.0	1055.0	1294.0	555.0	-33.0	588.0	669.0
Servicios no Factoriales	-335.0	-420.0	-319.0	-106.0	-206.0	-202.0	-135.0	-182.0	-144.0	-134.0
Servicios Factoriales	-615.0	-772.0	-1042.0	-979.0	-1132.0	-1058.0	-1006.0	-1048.0	-1074.0	-1073.0
SALDO EN B. DE SERVICIOS	-950.0	-1192.0	-1361.0	-1085.0	-1338.0	-1260.0	-1141.0	-1230.0	-1218.0	-1207.0
Transferencias netas	30.0	25.0	20.0	24.0	20.0	80.0	45.0	132.0	97.0	97.0
SALDO CTA CORRIENTE	-642.0	-993.0	-1201.0	-134.0	-263.0	114.0	-541.0	-1131.0	-533.0	-441.0
IED	70.0	60.0	40.0	50.0	50.0	62.0	70.0	75.0	80.0	80.0
Ut. de crédito ex.	1950.0	2768.0	2245.0	2332.0	1823.0	1842.0	1977.0	1728.0	1558.0	1588.0
Amortiz.. cred. ex.	-899.0	-1513.0	-1885.0	-1768.0	-1531.0	-1395.0	-1363.0	-1428.0	-1730.0	-1227.0
Otros capitales	-253.0	-616.0	448.0	-539.0	-59.0	-598.0	-414.0	680.0	600.0	379.0
SALDO EN CTA DE CAPITAL	868.0	699.0	848.0	75.0	283.0	-89.0	270.0	1055.0	508.0	820.0
VARIACION DE LA RMI */	-226.0	294.0	353.0	59.0	-20.0	-25.0	271.0	76.0	25.0	-379.0
NIVEL DE LA RMI AL 31-12	857.0	563.0	210.0	151.0	171.0	196.0	-75.0	-151.0	-176.0	203.0

*/ Incluye oro monetario, DEG, posición de reservas del FMI y divisas.

Fuente: CONADE, Indicadores Económicos Globales.

EVOLUCION DE LA DEUDA EXTERNA TOTAL. 1979-1989

(en millones de dólares)

Periodo	Saldo anual	Amortiz. efectiva	Intereses	Serv. total
1979	3554.1	1277.3	321.6	1598.9
1980	4651.8	898.5	510.6	1409.1
1981	5868.2	1513.2	625.5	2138.7
1982	6185.8	1218.4	766.7	1985.1
1983	6707.0	202.1	669.0	871.1
1984	7515.0	211.7	898.7	1110.4
1985	8090.0	262.0	833.2	1095.2
1986	9074.0	418.2	762.9	1181.1
1987	10330.0	904.1	322.1	1226.2
1988	10536.0	1144.0	390.3	1534.3
1989 */	11829.0	561.2	271.5	832.7

*/ En el dato del monto anual, se incluye la mora en el servicio de la deuda.

Fuente: Banco Central, Memoria Anual 1986.; CONADE, Indicadores económicos anuales. Periodo 1984-88, junio d Quito, p. 9; Carta enviada por el Presidente de la Junta Monetaria al Presidente de la República, 30 de agosto de Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo.

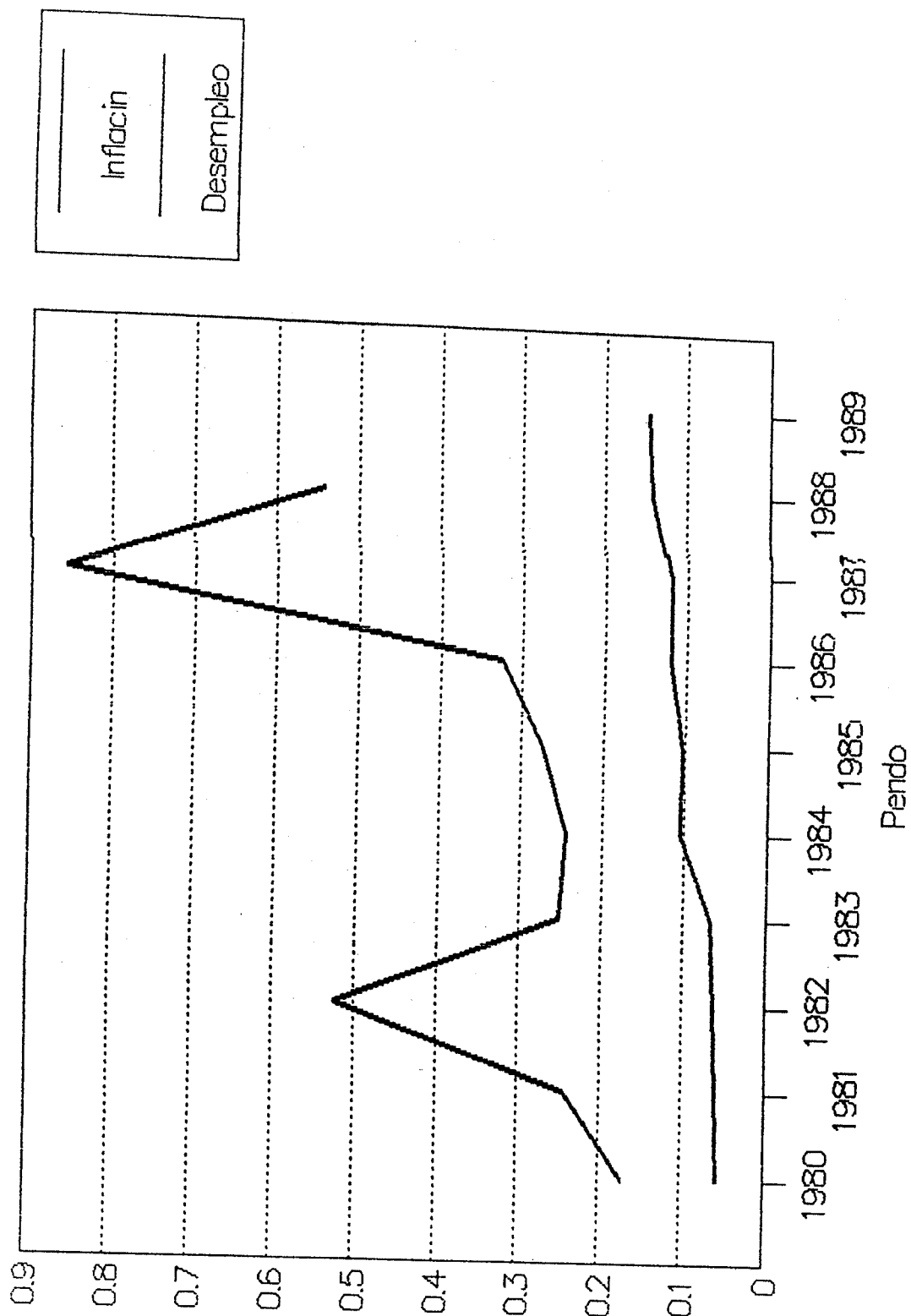
INFLACION, EMPLEO Y SALARIOS
1980 - 1989

	Inflación V/79-IV/80	Desempleo	Salarios reales (en sucres)
1980		5.7%	3270.6
1981	17.3%	6.0%	2789.4
1982	24.4%	6.3%	2298.2
1983	52.5%	6.7%	1875.0
1984	25.1%	10.5%	1940.0
1985	24.4%	10.4%	1934.1
1986	27.3%	12.0%	2010.6
1987	32.5%	12.0%	1856.3
1988	85.7%	14.3%	1367.3
1989	54.2%	14.7%	1239.0

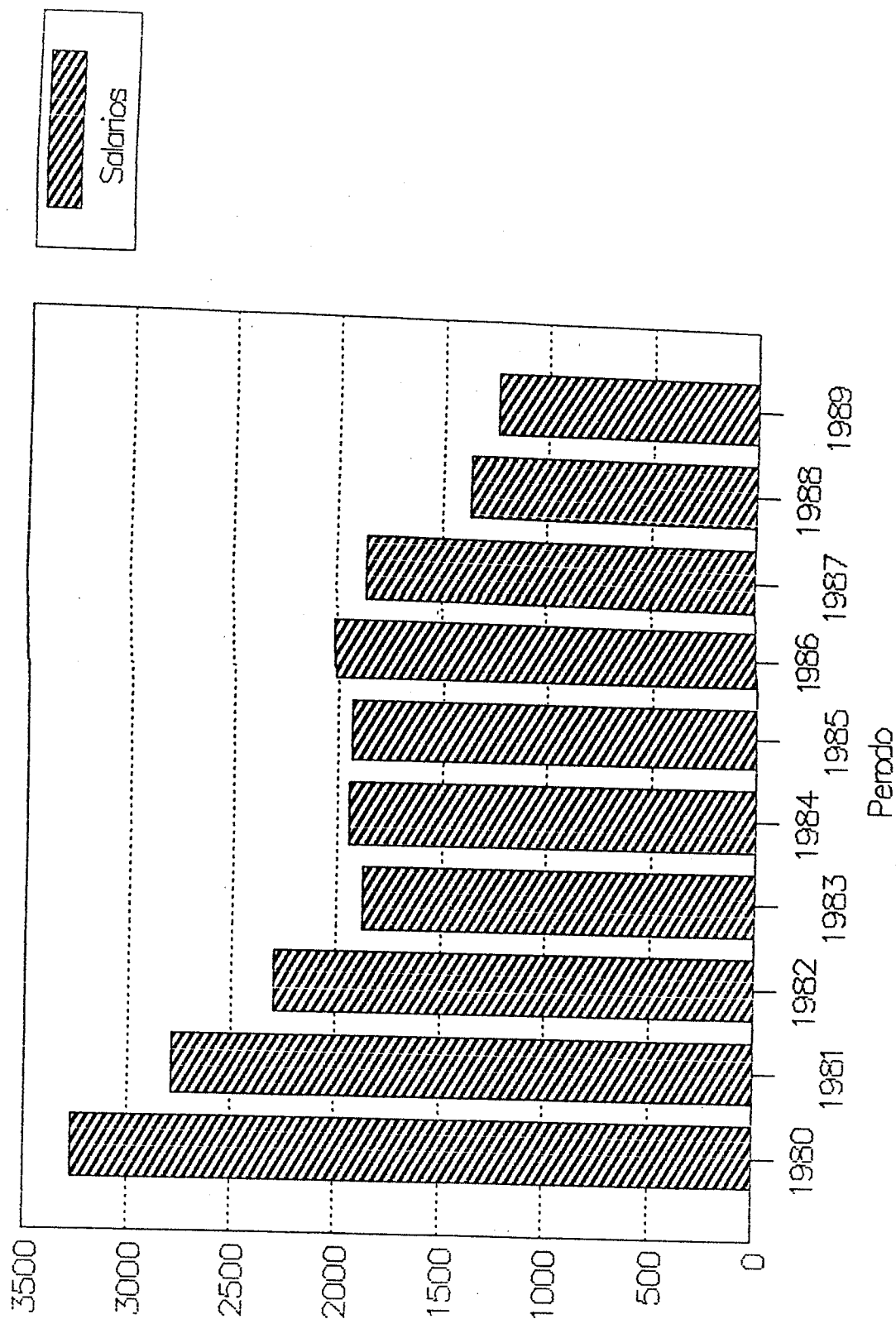
Fuente: CONADE, Indicadores Económicos Globales;
Indicadores Sociales.

TASA DE INFLACION Y DESEMPLEO

115



EVOLUCION DE LOS SALARIOS

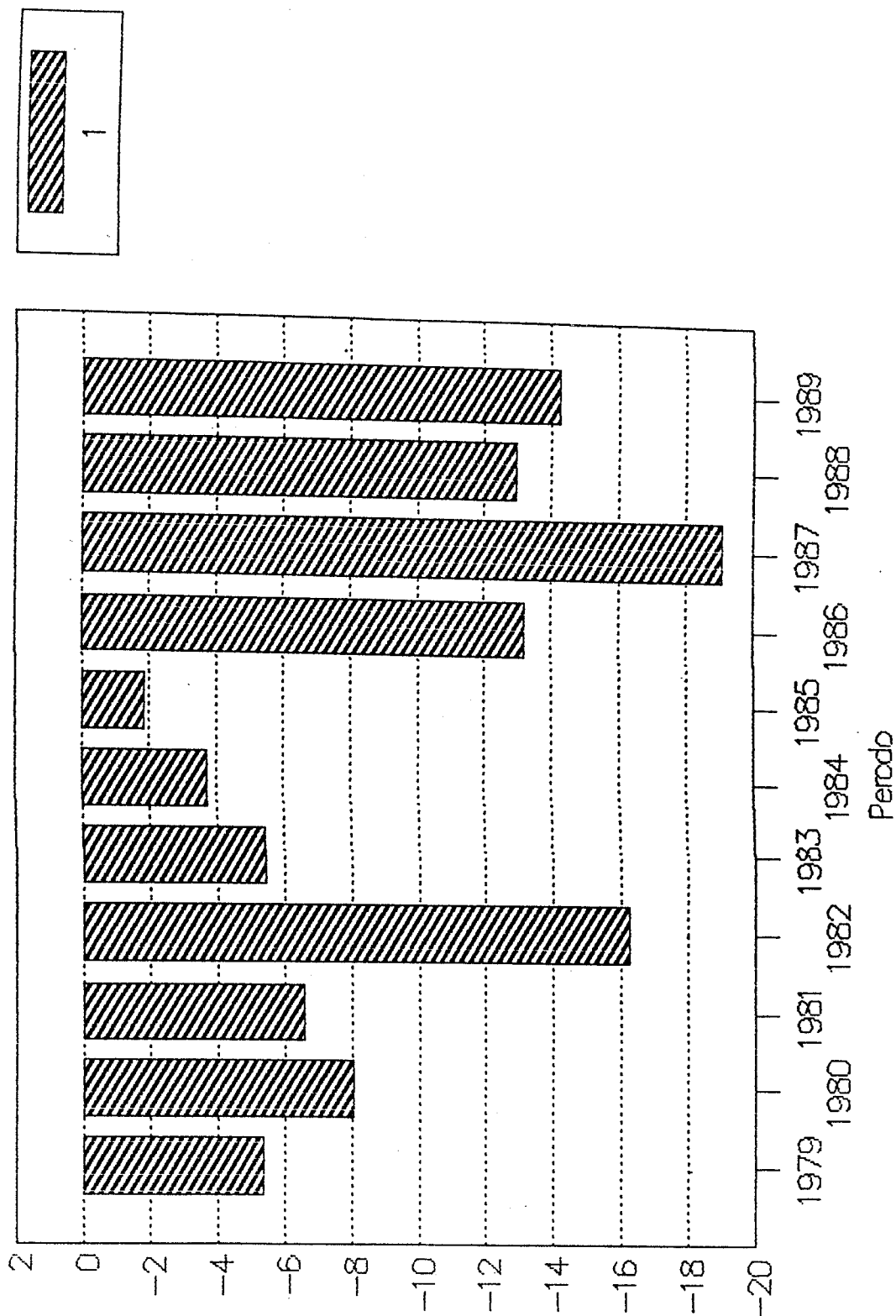


BRECHA AHORRO-INVERSION. 1979-1989
(en millones de sucres de 1975)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
AHORRO BRUTO NAC.	34742.69	35175.37	32721.06	26828.43	24292.77	25815.08	30186.26	22228.52	17886.66	25956.15	27038.71
Hogares	13813.76	21352.91	19556.48	16100.61	10676.59	10352.99	8760.65	9455.06	11898.69	8015.34	5542.31
Adm. Pública	9732.90	5997.78	5972.29	4479.73	8025.42	10438.07	16932.96	9308.80	4116.54	11008.52	16192.44
Emp. Pub. no Fin.	4814.97	2901.28	1752.07	84.83	2292.28	3960.26	3927.16	2966.27	1491.61	-2226.04	1587.85
Emp. Pub. Fin.	244.78	1496.95	593.58	978.27	737.37	-1914.33	-1980.96	-1925.15	-715.47	1139.87	-558.06
Emp. Priv. no Fin.	5491.24	2680.16	4270.69	5158.22	2445.35	2478.09	1804.17	2013.60	835.94	7591.20	4234.49
Financ. y Seg. Priv	645.04	746.29	575.95	26.77	115.76	500.00	742.28	409.94	259.35	427.26	39.68
INVERSION NAC.	40085.37	43213.35	39306.10	43059.20	29722.52	29518.12	32027.85	35434.61	36983.19	38907.30	41294.75
Hogares	7828.68	8817.56	7463.97	9441.38	5781.96	6295.25	6299.07	5989.77	5706.4	6240.96	5029.37
Adm. Pública	9082.07	10847.49	12783.18	11613.46	8956.34	8039.96	9128.12	10452.86	10778.17	9266.33	10530.18
Emp. Pub. no Fin.	6305.26	5226.84	4676.23	5939.41	5456.83	3854.05	3320.64	5977.18	4844.00	7109.77	9745.13
Emp. Pub. Fin.	899.21	942.32	965.00	778.94	567.29	1076.40	862.27	1492.60	813.02	2330.45	1170.90
Emp. Priv. no Fin.	15443.87	16660.78	12667.48	14344.02	7753.02	9434.28	11679.17	10589.46	13978.96	13404.03	14277.66
Financ. y Seg. Priv	526.28	718.36	750.24	941.99	1207.08	818.18	738.58	932.74	862.64	555.76	541.51
BRECHA A-INVERSION	-5342.68	-8037.98	-6585.04	-16230.8	-5429.75	-3703.04	-1841.59	-13206.1	-19096.5	-12951.2	-14256

Fuente: Cuentas Nacionales No 13., p.20.

BRECHA AHORRO-INVERSION



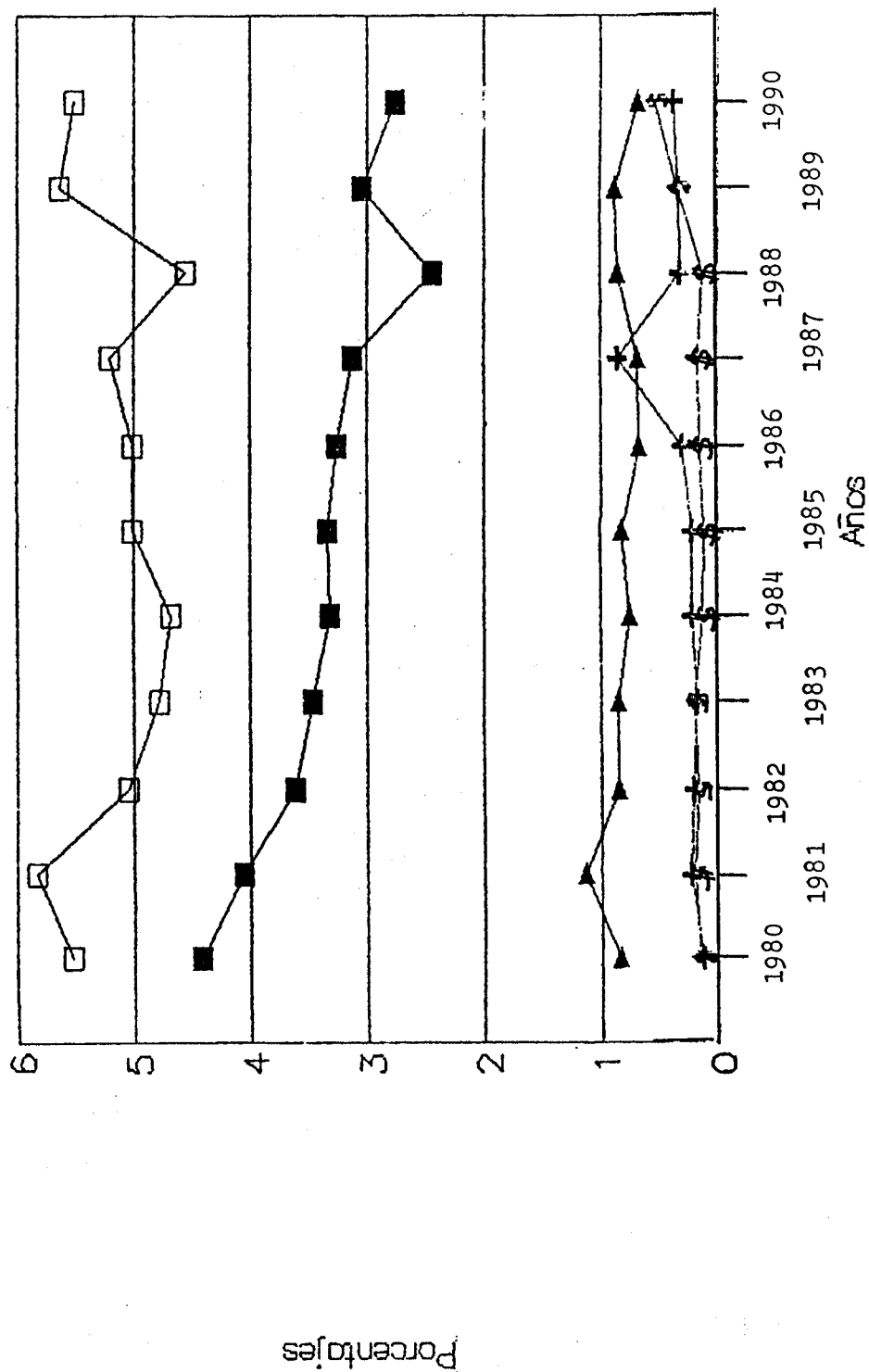
GASTO EN SERVICIOS EN RELACION CON EL PIB
(Suces de 1975)

	Servicios sociales	Educación	Bienestar soc.y trab	Salud	Agua pot. saneamient ambiental
1980	5.52	4.42	0.14	0.84	0.12
1981	5.83	4.06	0.19	1.13	0.23
1982	5.05	3.61	0.15	0.84	0.20
1983	4.78	3.47	0.19	0.85	0.17
1984	4.58	3.31	0.12	0.74	0.22
1985	5.01	3.34	0.12	0.81	0.22
1986	5.01	3.27	0.14	0.67	0.30
1987	5.21	3.12	0.16	0.68	0.85
1988	4.56	2.44	0.12	0.85	0.32
1989	5.63	3.05	0.34	0.87	0.33
1990	5.51	2.76	0.53	0.68	0.37

Fuente: Banco Central, Ministerio de Finanzas.

Relacion Gasto Social - PIB

(en porcentajes)



PRESTACION DE SERVICIOS POR HABITANTE

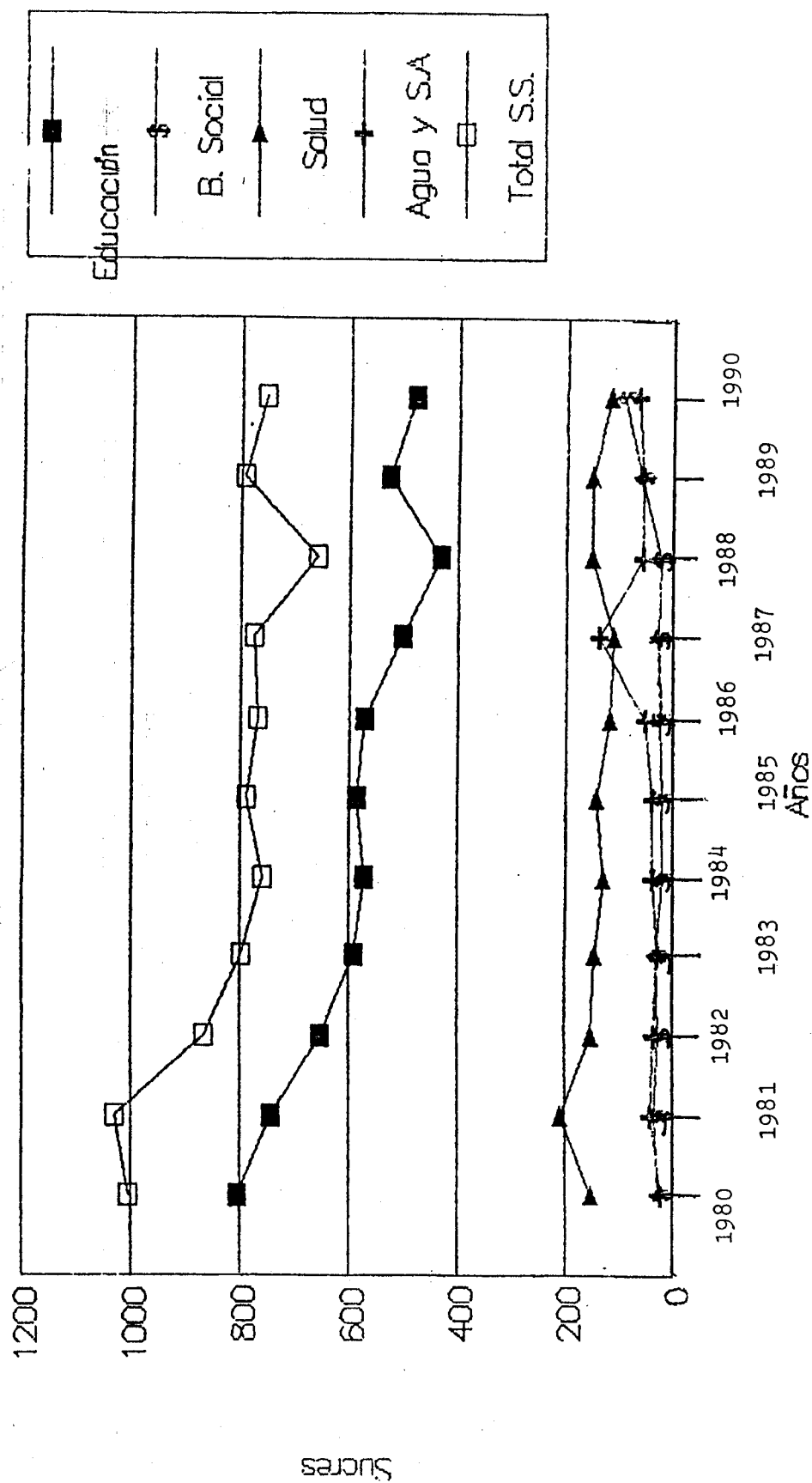
(Millones de sucres de 1975)

	Total serv. soc.	Educación	Bienestar soc.y trab.	Salud	Agua pot. saneamient. ambiental
1980	1 005.2	803.9	26.3	152.5	22.5
1981	1 029.3	744.3	35.7	208.0	41.3
1982	866.5	651.7	27.2	152.4	35.2
1983	798.9	591.0	31.9	144.9	29.1
1984	758.2	572.2	20.4	128.2	37.4
1985	788.2	587.0	20.3	143.1	37.9
1986	767.3	572.6	25.1	117.6	52.1
1987	775.1	502.4	25.5	110.1	137.1
1988	669.1	432.1	21.2	150.6	56.2
1989	792.8	526.9	58.1	150.8	56.9
1990	754.5	480.1	92.3	117.7	64.4

Fuente: Banco Central, Ministerio de Finanzas e INEC.
Proyecciones de población.

Servicios Sociales por Habitante

(en sucres constantes)



TASA DE ESCOLARIDAD PRIMARIA Y MEDIA
1980-1988

Años	Primaria	Media
1980	64.6	
1981	67	
1982	69.9	
1983	76.3	65.4
1984	79.5	68
1985	69.9	68.3
1986	71.3	68.3
1987	69.6	68.1
1988	70.7	69
1989	72.4	70

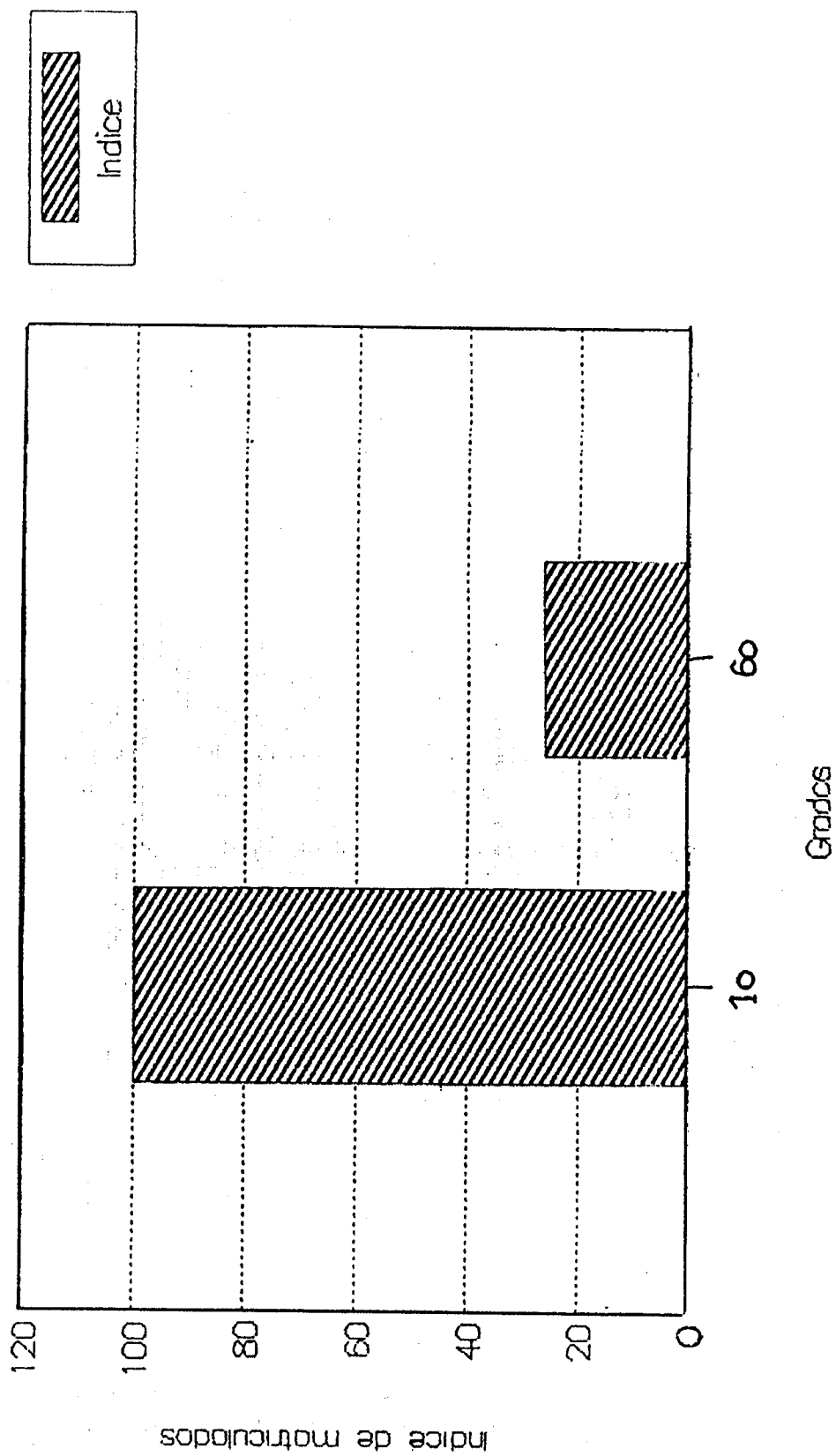
Fuente: BCE, 1989, ILDIS, Estadísticas del Ecuador, 1988.

REPETICION		DESERCIÓN	
Primaria	Nivel	Primaria	Indice
1 ^a	0.15	1 ^a	100
2 ^a	0.1	6 ^a	28
3 ^a	0.1	MEDIA INDICE	
4 ^a	0.1	7 ^a	72
5 ^a	0.1	8 ^a	61
6 ^a	0.1	9 ^a	56

Fuente: Banco Mundial, Ecuador: Estrategia del Sector Social para los noventa.

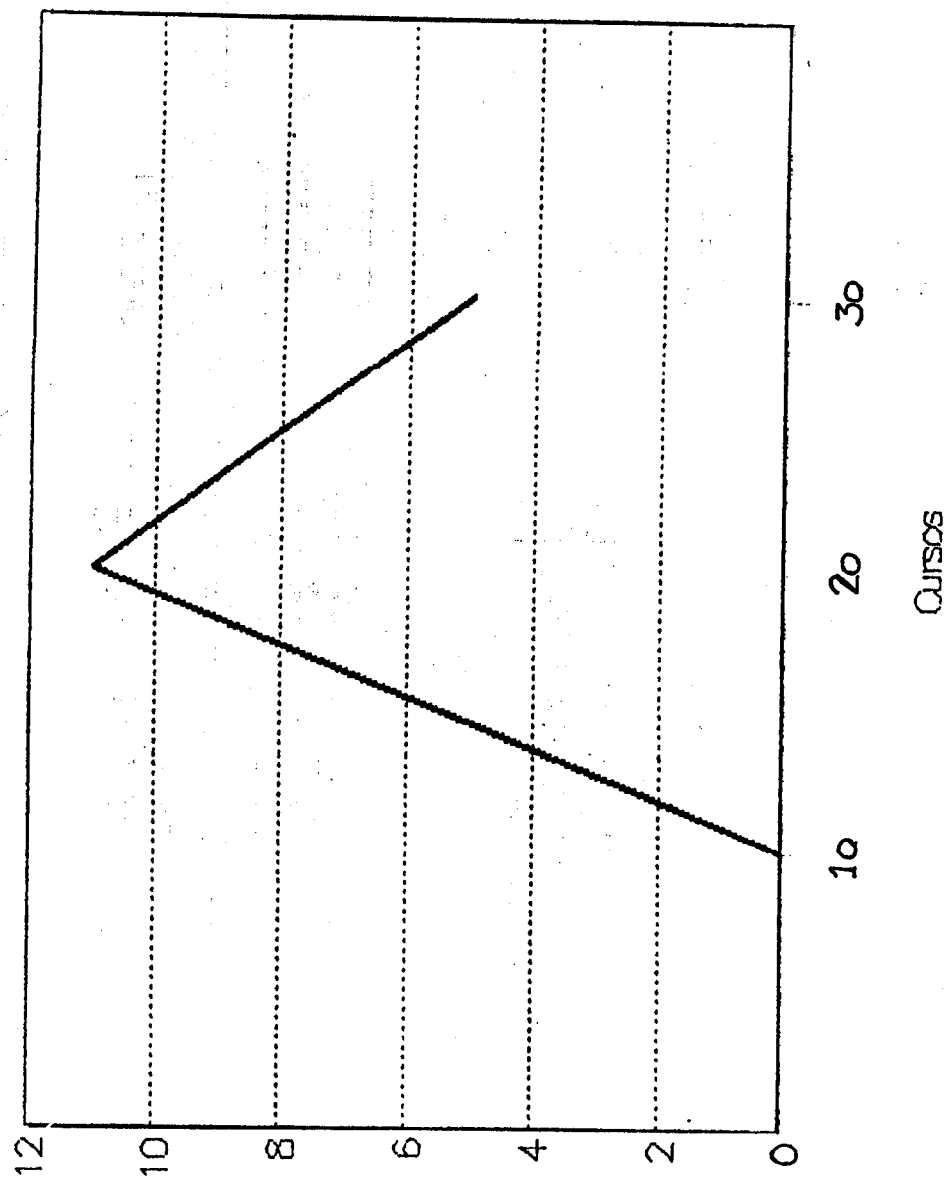
DESERCIÓN ESCOLAR

(educación primaria)



DESERCIÓN ESCOLAR

(educación media)



PORCENTAJE DE COBERTURA DE LA ATENCION MATERNO INFANTIL
1980-1989 (Porcentaje)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Embarazadas	8.6	13.8	18.5	15.8	9.6	13.4	19.5	17.1	16.5	14.3
Menores lactantes	11.8	19.0	25.8	21.5	12.3	15.7	23.3	21.8	17.1	15.7
Niños en riesgo	14.3	22.7	37.4	34.1	13.3	18.4	26.2	20.9	17.9	15.9
Niños desnutridos	9.7	15.6	15.6	24.7	9.6	13.1	23.6	17.2	13.9	12.2

Fuente: CONADE. Indicadores sociales.

RELACION ENTRE LA POBLACION Y LOS SERVICIOS DE SALUD
1980-1989

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Médicos/10.000 hab.	7.8	7.8	8.4	8.8	9.6	10	10.2	10	10.5	11.2
Odontólogos/10.000 hab.	1.1	1.2	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.4	1.4
Enfermeras/10.000 hab.	1.8	1.8	1.9	2	2.2	2.5	2.6	2.8	3	3.1
Aux. de enf./10.000 hab	11	11.3	11.2	11.5	12.3	12.2	12.3	12.2	12	12.4
Tecnólogos/10.000 hab.	0.8	1	1	1.1	1.3	1.3	1.3	1.4	1.5	1.7
Obstetrices/10.000 hab.	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4	0.5
Nº de hospitales <u>1/</u>	152	164	165	168	170	172	174	177	177	189
Nº de clínicas partc.	120	135	146	157	167	168	195	203	831	972
Nº de camas/1.000 hab.	1.8	1.8	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7
Nº de farmacias <u>2/</u>	413	402	426	333	328	321	331	780	831	919

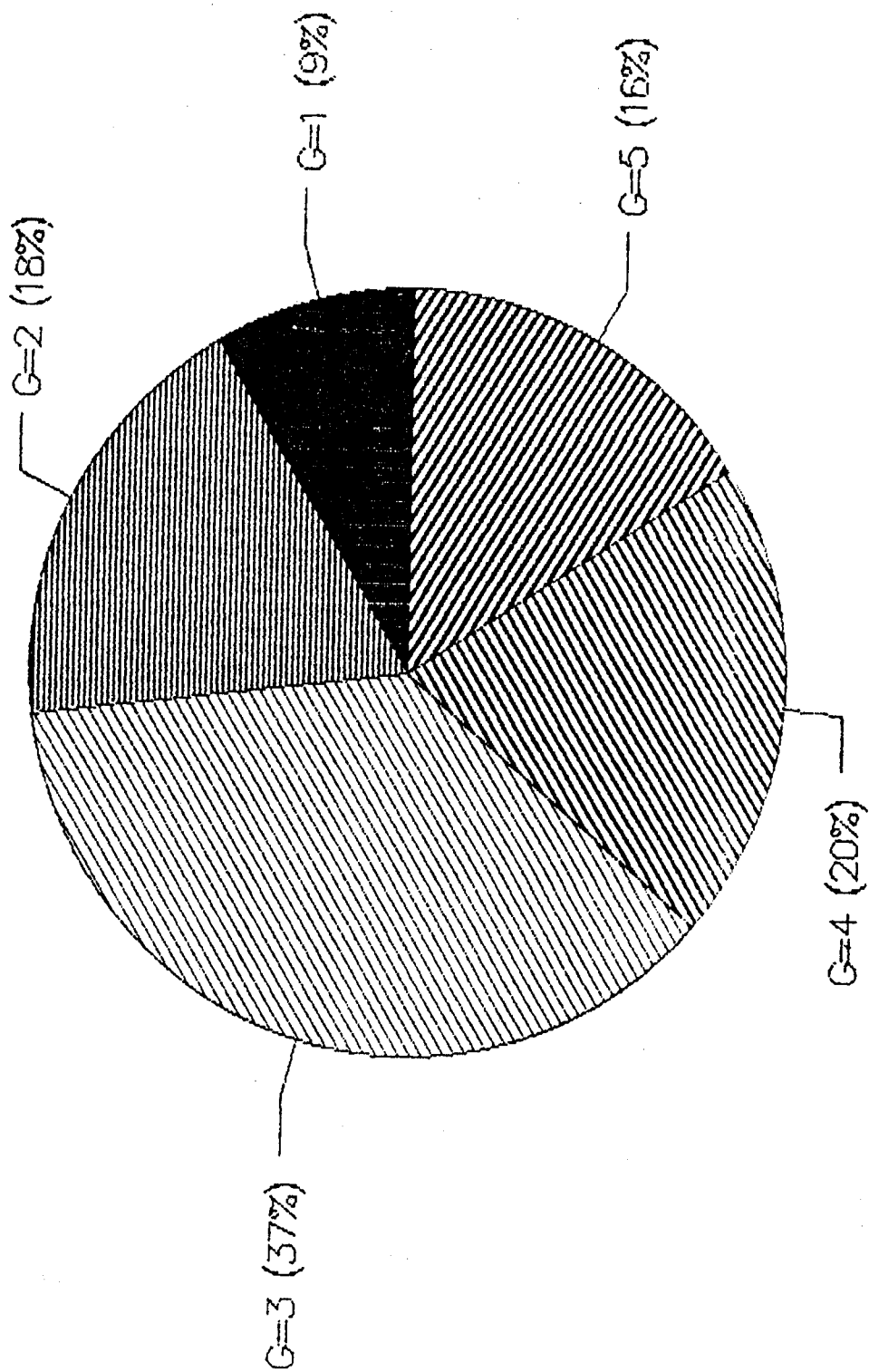
Fuente: CONADE. Indicadores Sociales.

1/ Incluye clínicas del IFSS.

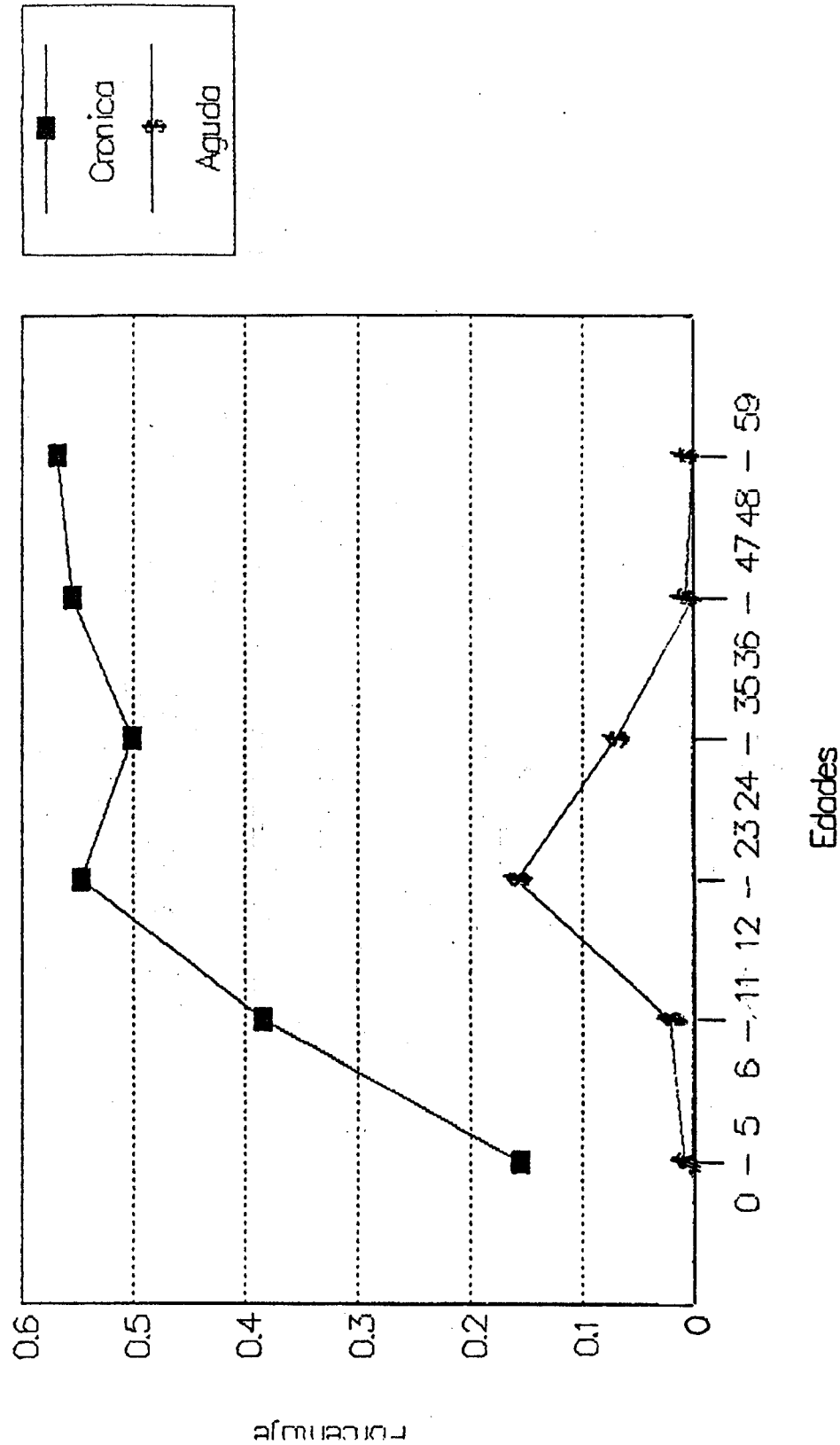
2/ Incluye boticas.

DETERIORO DE LA VIDA Y LA SALUD: 1987

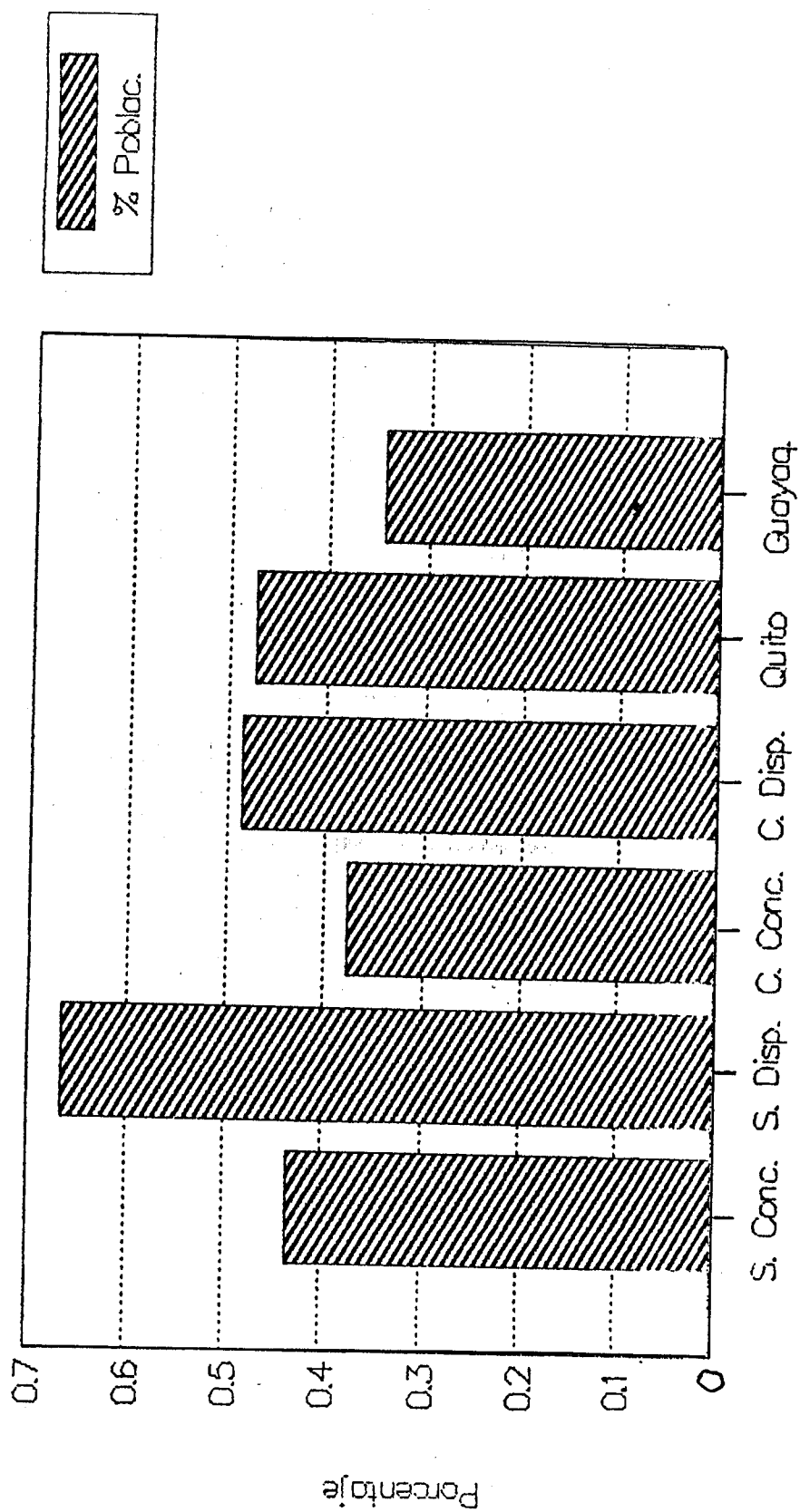
(147 cantones según región socio-económica)



Desnutricion Infantil (por edades)



Desnutricion Infantil Cronica (por regiones)



VIVIENDA 1980 - 1989

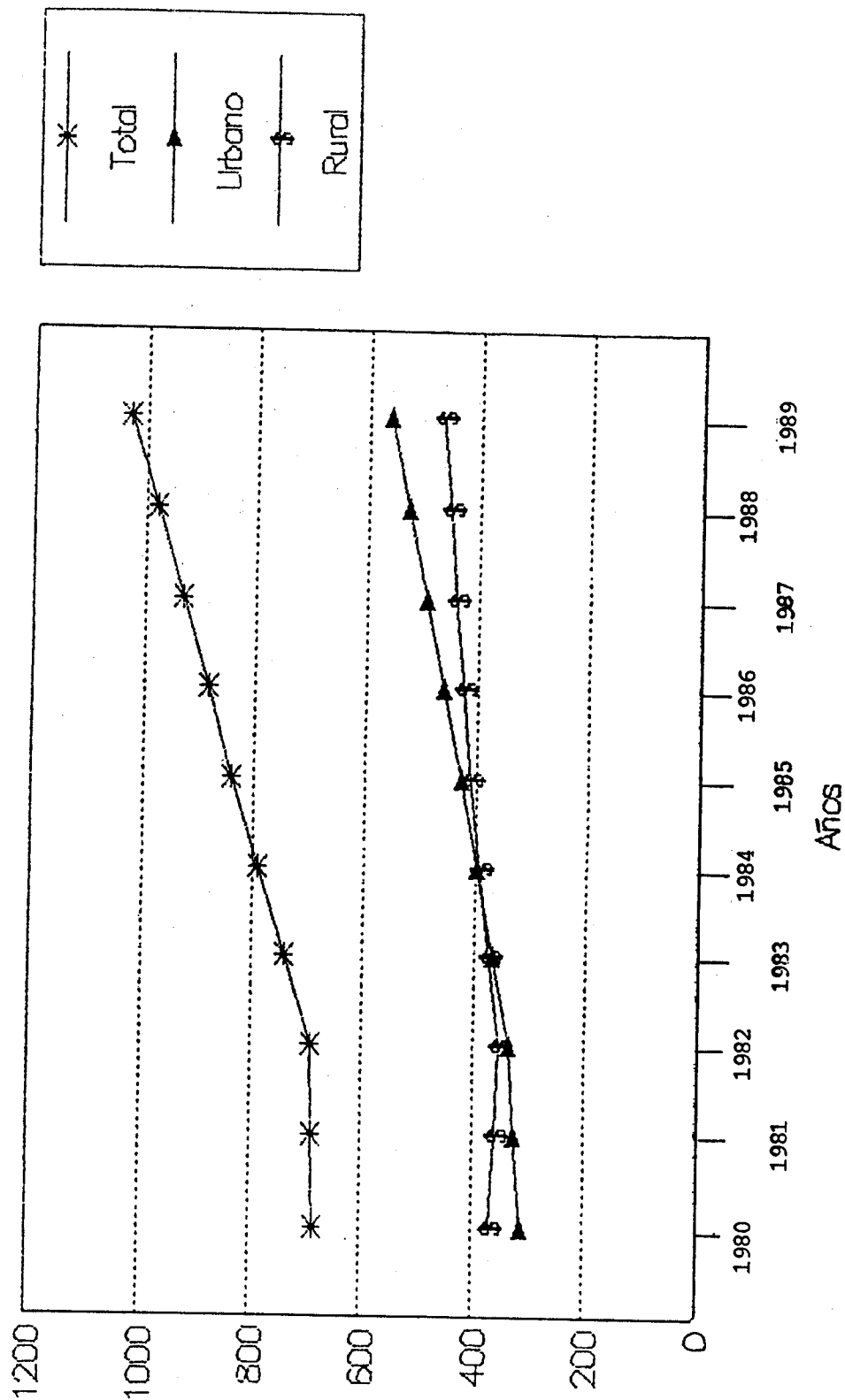
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Vivienda (miles de unid.)										
Existentes */	1714	1778	1845	1914	1986	2061	2118	2175	2232	2312
Urbana	788	845	895	947	999	1051	1102	1149	1201	1262
Rural	926	933	950	967	987	1010	1016	1026	1031	1050
Déficit	683	688	690	742	791	840	885	932	980	1030
Urbana	314	327	335	367	398	428	460	492	527	562
Rural	369	361	355	375	393	412	425	440	453	468

*/ Se considera el total de viviendas (ocupadas y desocupadas)

Fuente: CONADE, indicadores sociales.

Evolucion del deficit de viviendas

-1980 - 1989-

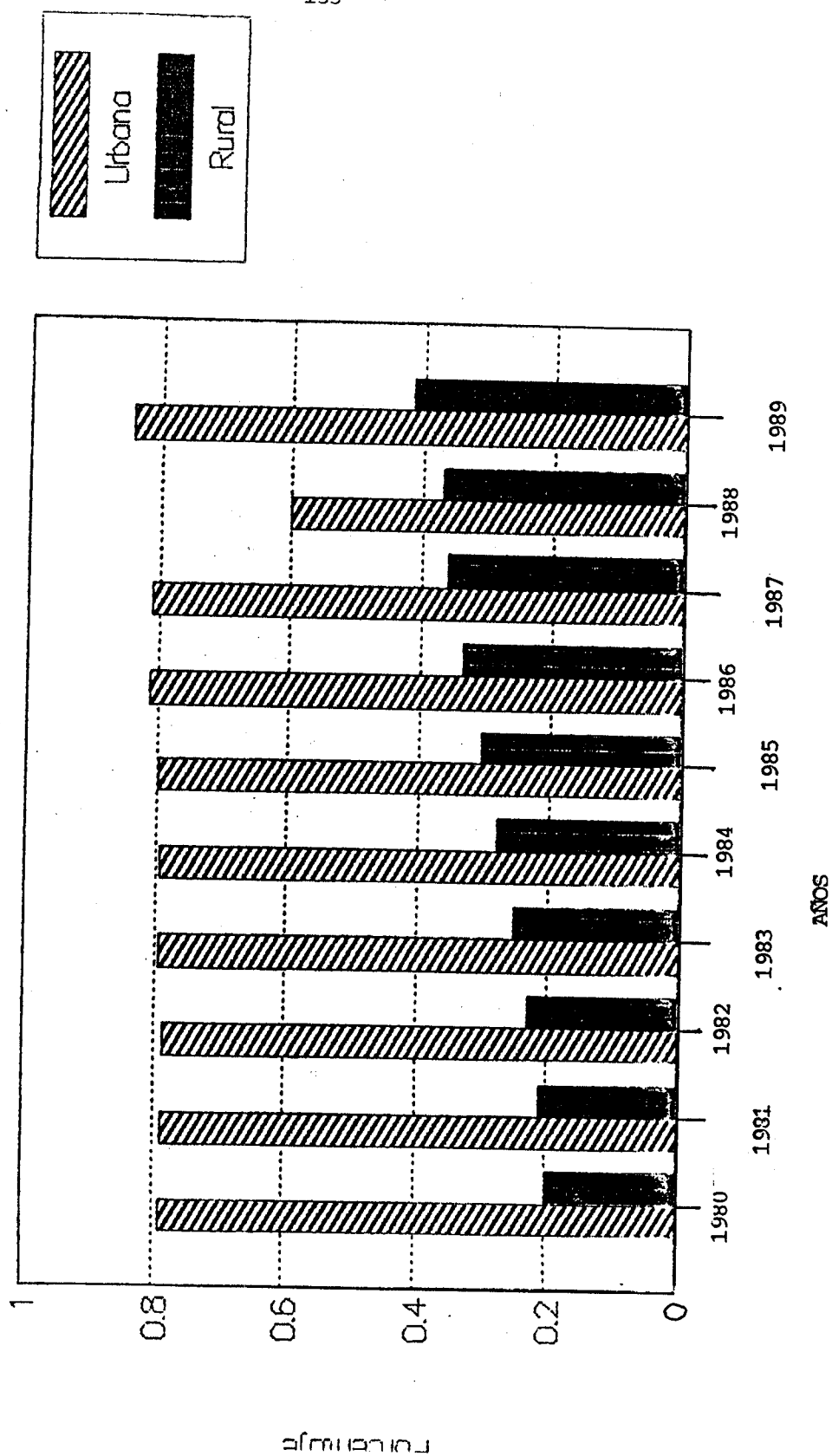


PORCENTAJE DE POBLACION SERVIDA CON SERVICIOS AMBIENTALES BASICOS
1980-1989

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Agua potable										
Urbana	79.00%	78.90%	78.70%	79.30%	79.40%	79.80%	81.30%	81.00%	60.00%	84.40%
Rural	20.00%	21.20%	23.00%	25.30%	28.00%	30.40%	33.50%	36.00%	37.00%	41.70%
Alcantarillado										
Urbana	73.10%	73.10%	73.00%	74.30%	75.50%	76.90%	78.70%	78.00%	55.00%	79.60%
Rural	17.20%	18.60%	20.10%	22.70%	23.90%	26.20%	33.70%	35.00%	34.00%	36.80%

Fuente: CONADE, indicadores sociales.

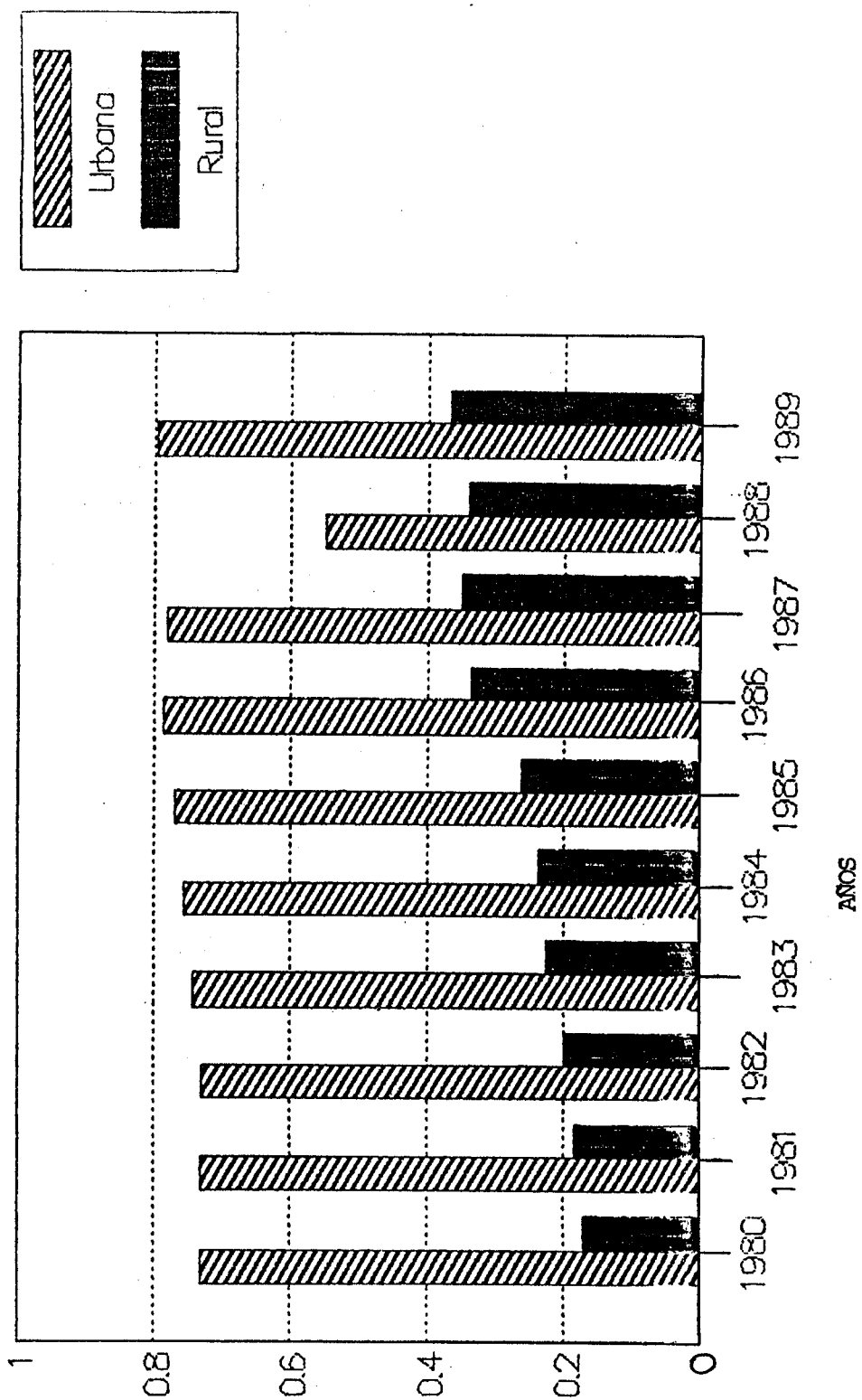
Acceso a agua potable —porcentajes de poblacion servida—



Acceso a alcantarillado —porcentajes de población servida—

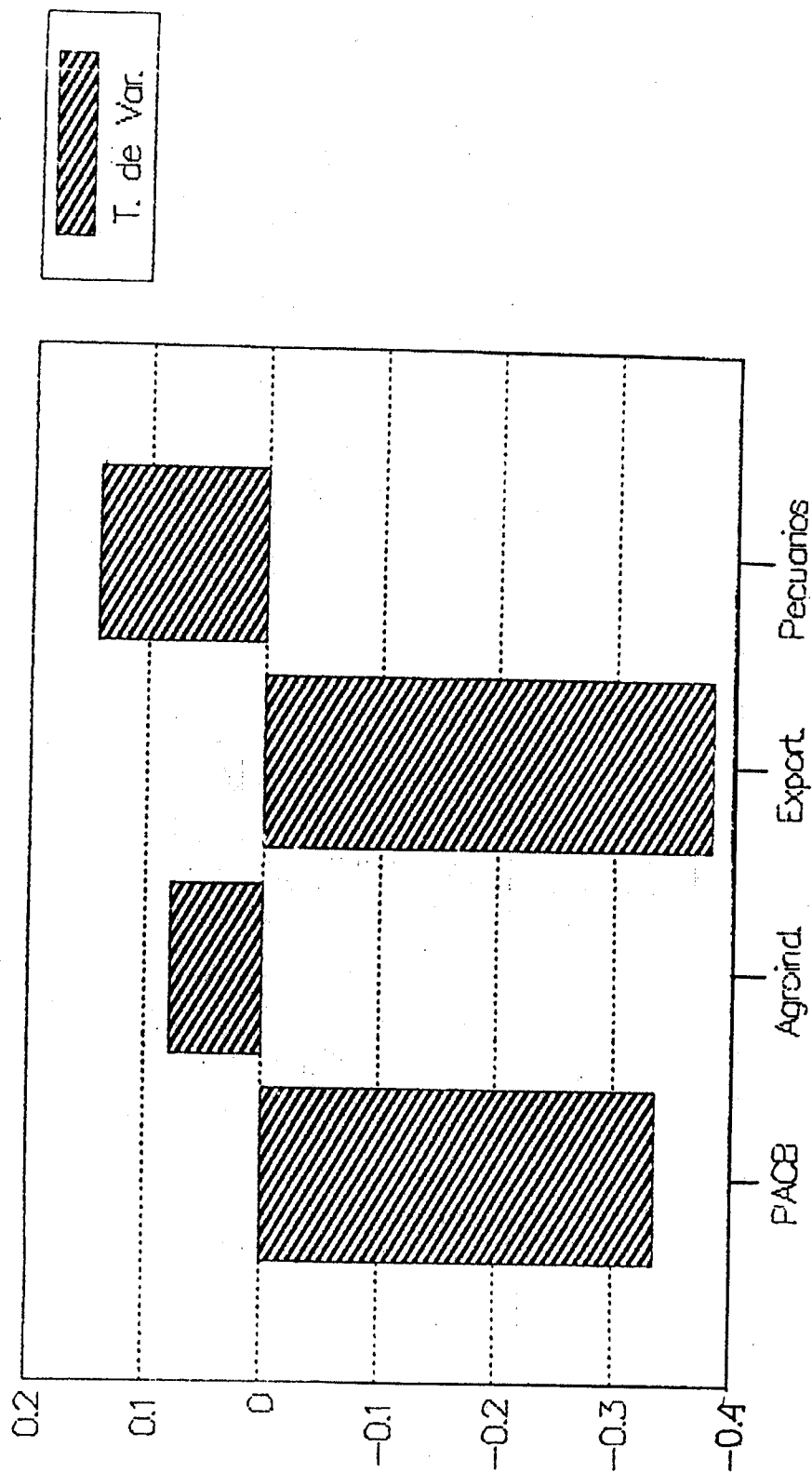
Porcentaje

134



Produccion Agropecuaria: 1972-87

(Tasa de variacion)

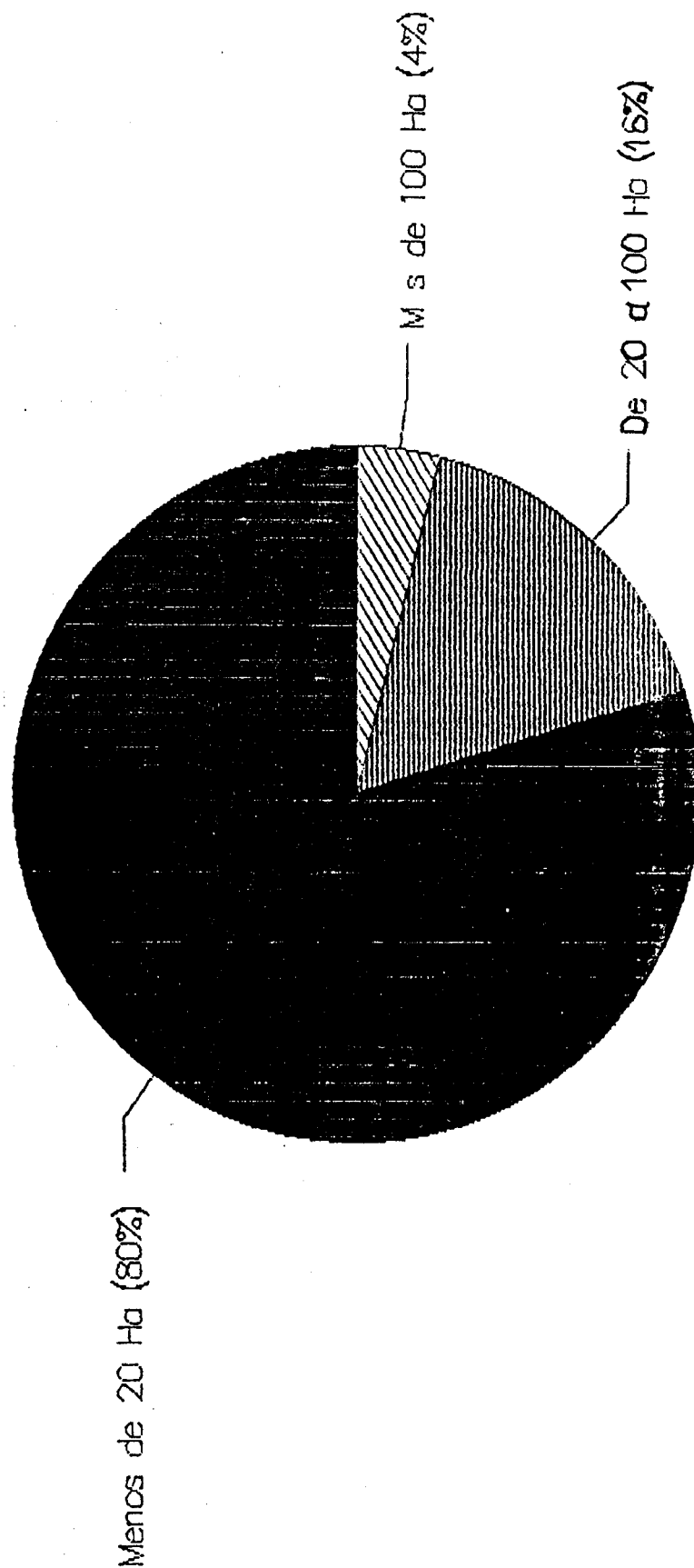


Fuente: Censo Agropecuario, 1974.

Distribucion de la Tierra

(Por numero de propiedades)

136

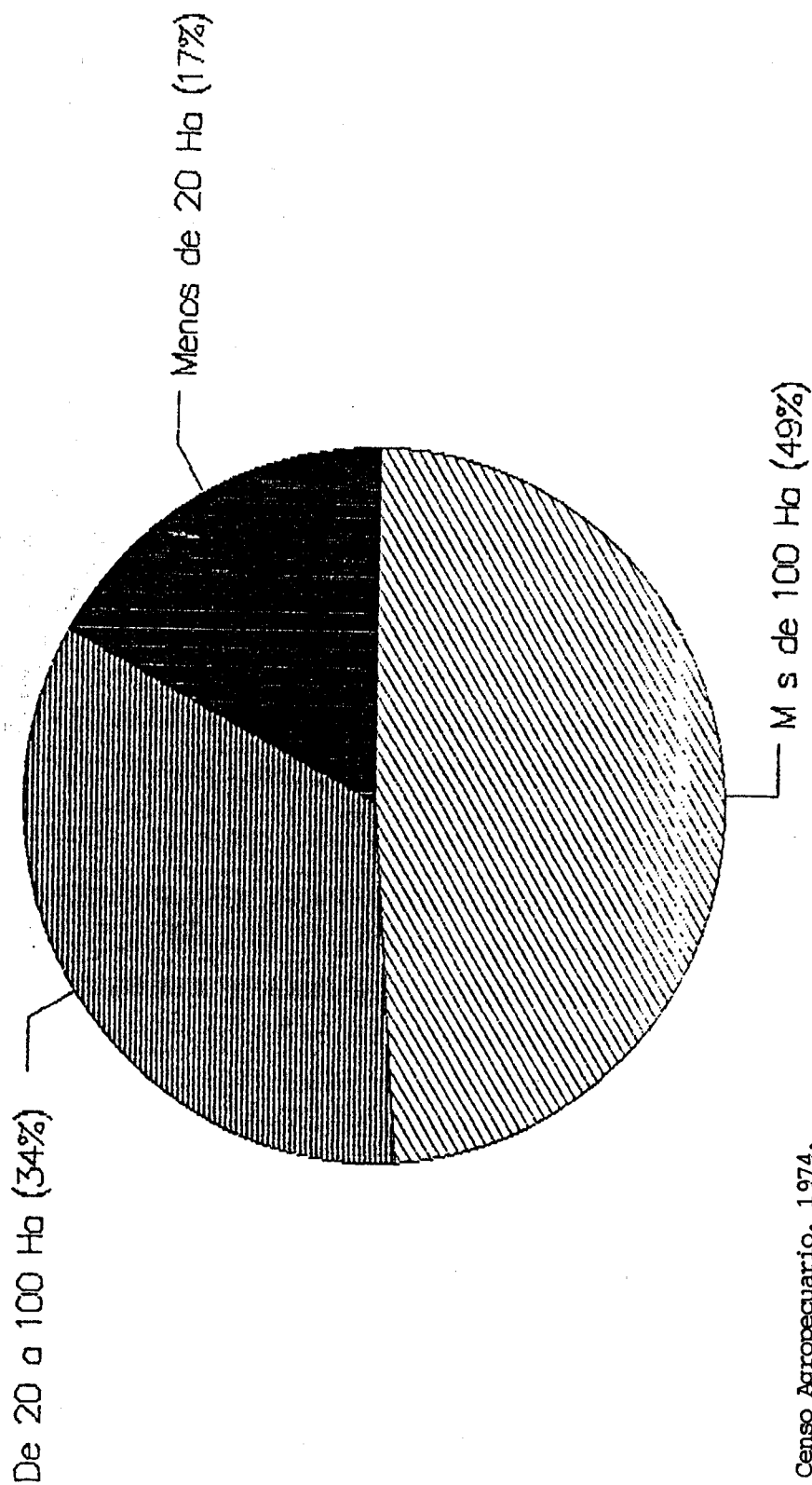


Fuente: Censo Agropecuario, 1974.

Distribucion de la Tierra: 1987

(Por superficie ocupada)

137



Fuente: Censo Agropecuario. 1974.

ANEXO II:

ACTORES Y DEMANDAS SOCIALES ESTRATÉGICAS EN ECUADOR: UNA
APROXIMACIÓN GENERAL

ACTORES SOCIALES ESTRATEGICOS

Entendemos por tales a aquellos grupos sociales que cuentan con un cierto grado de organización, homogeneidad e identidad colectivas, y que por su magnitud e inserción en la sociedad nacional plantean demandas propias que deben considerarse tanto en el corto plazo como en las orientaciones generales que el país le imprime a su desarrollo.

Entre los actores sociales populares cabe mencionar el sector barrial, el sector sindical, el movimiento campesino indígena y las mujeres, cada uno de los cuales aloja demandas distintas y se organiza de manera diferenciada para expresarlas. Tampoco estos actores son homogéneos en sí mismos. Por el contrario, incluso al interior de ellos existen pugnas y conflictos internos, con demandas que tienen a contraponerse y diferencias socio-económicas y hasta étnicas que los enfrentan.

1. En los sectores populares

a) El sector barrial.

Dicho sector nuclea territorialmente a los pobres de las zonas urbanas y suburbanas, y combina múltiples actores y dinámicas en las que se observan distintos tipos de organización y convocatoria social, niveles dispares en la composición socio-económica e ideológica, grados fluctuantes de representación social, conflictos procesados de manera heterogénea y relaciones múltiples con el Estado. La dimensión estratégica que adquiere el sector barrial es innegable, pues constituye el actor que encarna de manera más clara las demandas relacionadas con los problemas urbanos y con los desequilibrios que el patrón de desarrollo vigente genera en la vida de las ciudades y metrópolis. Estas demandas son, básicamente, las siguientes:

- Demandas de servicios (agua, luz, alcantarillado, servicios ambientales, transporte, atención en salud, educación, etc.), que generalmente han recibido un tratamiento paternalista, clientelar, o de muy escasa atención por parte del Estado.

- Demandas de apoyo a la organización comunitaria y de formación y capacitación para el desarrollo comunitario, lo que incluye aspectos tales como: autoconstrucción de vivienda, expansión de lugares de recreación en el vecindario, y autogestión en la provisión de servicios básicos.

- Demandas vinculadas con la propiedad u ocupación de inmuebles (lotes y casas).

- Demandas de identidad, lo que significa que los movimientos barriales, en especial de mujeres y de jóvenes, buscan el reconocimiento por parte del barrio, del municipio y del Estado, de sus espacios propios de interacción y el respeto de sus visiones particulares de la vida barrial.

- Demandas de participación y democracia, que habitualmente se expresan mediadas por liderazgos y articulaciones "espúreas" con las autoridades públicas, 1/ pero que consisten, en última instancia, en la demanda de las organizaciones barriales por mayor acceso a los procesos decisorios (a escala municipal, pero también en el ámbito más general de políticas sociales y urbanas) que competen y afectan directamente las condiciones de vida del barrio.

- Demandas por mejores oportunidades de inserción en actividades productivas, y sobre todo demandas contra restricciones legales y burocráticas que obstaculizan el desenvolvimiento de actividades informales en ocupaciones vinculadas al comercio informal y a otros servicios.

b) El sector sindical.

En este sector cabe incluir sobre todo a los trabajadores agrícolas, industriales y de servicios, a los empleados públicos, y a los pequeños comerciantes. Entre ellos, el que más peso histórico ha tenido en los procesos sociales nacionales es el movimiento obrero organizado. Si bien tiene limitaciones y carencias, es el único que ha logrado plantear "proyectos" políticos frente al Estado y al sistema de partidos que le han dado mayores niveles de cohesión colectiva, con un alcance nacional y que ocupa un lugar permanente y globalmente reconocido en la dinámica social de procesamiento de demandas, pese a que históricamente ha exhibido brechas entre el discurso rupturista de

1/ Los dirigentes barriales (comités barriales) son quienes canalizan las demandas del barrio. Aquí hay una lógica de representación asentada en la imposición estatal, por vía del reconocimiento oficial de la organización y de la propia ideología estatal reproducida en el barrio. Esto hace que, consensualmente y pese a las contradicciones y conflictos internos que de allí se derivan, el barrio reconozca como su representante legítimo al comité barrial. Por su parte, dicho comité suele obrar de manera paternalista, sectaria y dominante sobre el resto de las organizaciones barriales, a las que subordina o desconoce.

sus dirigentes y el inmediatez en las demandas de sus bases.^{2/}

Las demandas de este sector giran fundamentalmente en torno a reivindicaciones salariales y de defensa del puesto de trabajo, a mayor protección y cobertura del sistema de seguridad social, a aspectos vinculados con la legislación laboral y los grados de seguridad y movilidad que tal legislación permite, a las condiciones específicas de trabajo y, en alguna medida, a la expansión del poder sindical frente a otros poderes sociales y políticos. Si bien la tradición del sindicalismo en el país tiene un fuerte componente clientelar y un sesgo cupular visible en la relación entre los dirigentes y las bases, estas tendencias tienden a cuestionarse cada vez más, lo que permite esperar procesos de democratización interna del movimiento sindical a mediano plazo. También puede observarse el desdoblamiento y la coexistencia entre un sindicalismo privado-clientelar y otro público-democrático: "Los dirigentes sindicales serían los "intermediarios" que permiten la reproducción del control político y, más allá del discurso democrático, desarrollan los aspectos clientelares, no participativos del sistema político." ^{3/}

Otro aspecto que importa poner de relieve es el desplazamiento de los sectores sindicales desde un discurso estratégico centrado en el socialismo hacia la preocupación por operar dentro de un sistema de negociación instituido. En este sentido, el sindicalismo se ha visto permeado por los vientos de la democracia en su repliegue desde el rupturismo hacia la concertación. ^{4/} Puede deducirse que el movimiento sindical atraviesa en la actualidad una fase de transición en que redefine sus formas de presión -de la movilización disruptiva a la negociación institucionalizada- y redefine, asimismo, su contenido estratégico -del socialismo al logro de conquistas redistributivas parciales-

Las movilizaciones y demandas protagonizadas por el Frente Unitario de Trabajadores -FUT- han sido muy variadas en alcance estratégico y en capacidad de interpelación sobre el Estado. Pese al repliegue de la fuerza sindical en el último período -o a su reorientación en formas de presión y en contenidos estratégicos-, se apela a la memoria histórica del sindicalismo cuando se quiere revitalizar la capacidad de movilización y presión popular frente al Estado, y cuando se piensa en impugnar el tipo de ajuste

^{2/} Véase al respecto, el capítulo III del libro de Luis Verdesoto, Certezas e incertidumbres en la política ecuatoriana, Quito, CIUDAD, 1990.

^{3/} Verdesoto, *ibíd.*, p. 127.

^{4/} Véase Verdesoto, op.cit. Capítulo III.

excluyente que tiende a imponerse desde los grupos de mayor poder socio-económico. Está por verse, empero, si esta memoria histórica puede reactivarse hoy día.

c) El movimiento campesino e indígena.

En la constitución del movimiento campesino e indígena se observan distintas influencias y filiaciones que pueden remitirse a los ámbitos eclesial, sindical-partidario, campesinista, étnico, estatal y "privado-solidario". La organización de este actor tiene un componente espacial importante, precisamente porque sus demandas también tienen un claro sesgo territorial. En el caso de las "uniones", que son organizaciones de "segundo grado" que se constituyen dentro de un espacio de acción parroquial de la comunidad, existe un alto grado de organicidad y de movimiento en la base de la comunidad campesina. Las federaciones provinciales, por su parte, generalmente se constituyen alrededor de una cúpula dirigente, con pocas posibilidades de integrar a sectores campesinos de la región en sus dinámicas, programas y proyectos. Estas federaciones cumplen una función coordinadora. Finalmente, el movimiento campesino-indígena está adscripto a organizaciones sindicales o étnicas a nivel nacional (principalmente FENOC, ECUARUNARI y CONAIE), en cuyo nivel las demandas más gruesas giran en torno al problema de la tierra (sobre todo respecto de la afectación por presión demográfica), a la exigencia de autodeterminación y plurinacionalidad y a reivindicaciones económicas generales.

Tres elementos definidos subyacen a la movilización campesina en el espacio regional, a saber: la lucha por la tierra, la resistencia contra la discriminación racial y la defensa contra el estilo de colonización que se ha impuesto. En todos estos elementos están en juego las condiciones de vida en las zonas rurales. 5/ En lo más inmediato, las demandas por mejores condiciones de vida se traducen en movilización contra aquellos factores que inciden en el deterioro de tales condiciones: el costo de los insumos y bienes de consumo de origen industrial, costo del transporte, problemas de comercialización, política de precios y política de producción agrícola.

Los principales actores en el sector campesino e indígena son las comunidades campesino-indígenas de la sierra (comunidades de altura), los pequeños poblados serranos y las nueve nacionalidades

5/ Las reivindicaciones planteadas por el movimiento campesino-indígena durante el levantamiento de junio de 1990, y que marca el diálogo posterior entre dicho movimiento y el gobierno, giran en torno al problema de la tierra (sobre todo en relación a la afectación por presión demográfica), a exigencias de autodeterminación y plurinacionalidad que el propio gobierno había planteado en el PND, y a reivindicaciones económicas generales.

indígenas de la Costa, la Sierra y el Oriente. Desde la perspectiva de las demandas y conflictos de carácter estratégico, este actor reviste una importancia decisiva, pues es el único del mundo popular que en la actual coyuntura encarna una demanda colectiva a escala nacional, cuyos contenidos trascienden el corto plazo y las reivindicaciones inmediatistas. Las demandas por la tierra, por un orden agrario alternativo, por la defensa de la plurinacionalidad, por una educación conforme a la identidad cultural indígena e incluso por la autonomía político-administrativa del propio actor indígena, ilustran claramente el "status" estratégico y estructural en la interpelación del actor hacia el Estado y hacia el resto de la sociedad civil. Esta estrecha relación entre el perfil de las demandas, por un lado, y la organización y cultura indígenas, por el otro, ha permitido que a través de las confederaciones nacionales de los grupos indígenas pueda ir definiéndose un tipo de proyecto nacional alternativo desde las demandas indias, llámese proyecto popular alternativo o proyecto regional de reconstitución étnica. 6/

Las principales demandas se relacionan con una vernácula tradición de lucha por la tierra. No obstante, a causa de la revitalización de "la cuestión étnica", de la apertura que el propio gobierno facilitó a la expresión de demandas largamente inhibidas, y de la propia dureza de la crisis económica en el mundo campesino, se han consolidado demandas de largo alcance, entre las que destacan las siguientes:

- Demandas de afectación, distribución y legalización de tierras.

- Demandas de redistribución de las rentas institucionales del Estado, con interpelación a las instituciones estatales y a sus formas vigentes. 7/

- Demandas de control al deterioro de las condiciones de vida en el campo, sobre todo por la desatención estatal y falta de servicios básicos, la estructura concentradora de la tenencia de la tierra, y las trabas estructurales en los mercados de productos agrícolas generados en el sector.

6/ Véase al respecto, por ejemplo: Galo Ramón, (1988), Indios, crisis y proyecto popular alternativo, Quito, Centro Andino de Acción Popular; y José Sánchez-Parga, (1988), Actores y discursos culturales, Ecuador: 1972-1988, Quito, Centro Andino de Acción Popular.

7/ Se le objeta a las instituciones estatales una configuración vertical y excluyente que aplica políticas y programas sin considerar las necesidades reales de los campesinos y las formas que éstos consideran más apropiadas para enfrentarlas.

- Defensa de la ecología, lo cual tiene una marcada raíz campesina, pues el cuidado de la tierra es el cuidado de la propia vida del habitante rural.

- Demandas de autonomía, territorialidad y autodeterminación, estrechamente ligadas a la identidad étnica de la población indígena y a su tradición campesina.

d) Las mujeres.

No existe todavía en Ecuador un movimiento de mujeres organizado a nivel nacional que haya adquirido una capacidad movilizadora y representativa importante. Hasta ahora los esfuerzos por configurar una identidad de "actor social" a la mujer han provenido en cierta medida de la propia esfera estatal, mediante la iniciativa de la Dirección Nacional de la Mujer del Ministerio de Bienestar Social. El trabajo que desde allí se realiza con mujeres jefes de hogar, con mujeres ocupadas en el sector informal, y con grupos de artesanas a nivel nacional (sobre todo vía capacitación), intenta combinar programas de ayuda con capacitación socio-organizativa y fortalecimiento de la organización entre mujeres. En este campo la Dirección Nacional de la Mujer trabaja en conjunto con ONGs que tienen larga trayectoria en el trabajo con grupos de mujeres.

En este contexto, se han realizado encuentros de mujeres en escala provincial y nacional para difundir conciencia de los derechos de la mujer, educar en aspectos legales relacionados con el género y con la familia, y educar en cuestiones de salud y nutrición familiar. Dado que las actividades son todavía incipientes, resulta difícil evaluar todavía el impacto que ha tenido en fortalecer la identidad colectiva del actor-mujer. El hecho de que parte de la actividad de la Dirección Nacional de la Mujer se realiza en conjunción con otras instancias estatales o sociales (el Ministerio de Industria, el IESS, la CONAUE, los DRI, las ONGs, etc.) hace todavía más difícil una evaluación diferenciada del impacto de sus acciones.

Por último, el grueso de esfuerzos y acciones emprendidas en este campo se han orientado a apoyar a la mujer en su inserción en procesos productivos, sobre todo debido al papel protagónico que desempeñan históricamente las mujeres en las economías campesinas de la Sierra, y a la creciente proporción de mujeres ocupadas en el sector informal urbano. Es de esperar, por ende, que la conciencia colectiva del actor-mujer en Ecuador tienda a nuclearse en dos ámbitos complementarios, a saber, el de sus roles y derechos en el campo productivo y en el reproductivo. La familia y el trabajo constituyen los espacios en que la mujer, por la propia discriminación sexual existente, tendrá que articular colectivamente sus demandas e interpelar con ellas al conjunto de la sociedad ecuatoriana.

Desde el punto de vista de esta interpelación desde los actores sociales, el potencial del actor-mujer es, por cierto, considerable, y esto por las siguientes razones. En primer lugar, porque le plantea a la sociedad un conflicto de corte **cultural** que atraviesa las estructuras sociales, económicas y familiares de toda la sociedad nacional y obliga, en suma, a preguntarse, por el "modo de vida" imperante en el país. En segundo lugar, porque en las demandas del actor-mujer entran en juego tanto la esfera del trabajo como de la familia, y por tanto su espectro es, por definición, más amplio que el de las demandas de otros actores. En tercer lugar, porque la mayoría de las mujeres padecen una doble exclusión dada por el tipo de desarrollo nacional: la exclusión socio-económica y la exclusión por género.

Tanto en los grupos de mujeres organizadas como tales, como en el movimiento estudiantil, de jóvenes, y de cristianos, las demandas tienen un corte cultural más marcado, donde se enfatiza la defensa de la identidad colectiva, la búsqueda de mayor autonomía y nuevos espacios de expresión, y la exigencia de derechos y concesiones para expandir las posibilidades de autoafirmación colectiva.

Las demandas expresadas por los actores del mundo popular se centran, en términos generales, en la satisfacción de necesidades básicas postergadas, en la búsqueda de mayor participación social y política (a escala barrial, municipal, provincial y/o nacional), en la exigencia de autonomía (sobre todo de grupos étnicos en zonas rurales), y en la búsqueda de mayor primacía regional-espacial por vía de mecanismos de descentralización y fortalecimiento del poder local y regional.

2. En los sectores de mayor poder socio-económico

En contraste con los actores sociales populares, los actores "dominantes" exhiben una dinámica corporativa y una influencia notoria en las decisiones públicas, lo que retroalimenta la cohesión interna de dichos sectores y los protege de algunos antagonismos que, sin alcanzar niveles agudos, han aflorado al interior de aquéllos. Sus conflictos se expresan en dos niveles: al interior de los propios grupos dominantes y en relación con sectores sociales subalternos.

Sus formas organizativas, sobre todo de tipo corporativo, se expresan en las cámaras y federaciones nacionales. Entre estos actores dominantes destacan los industriales, exportadores, comerciantes, agricultores y ganaderos, banqueros y financistas, y pequeños industriales. Sus mecanismos de presión para hacer valer sus demandas incluyen articulaciones formales e informales con el Estado, incluyendo la "unión personal" entre funcionarios de Estado y ejecutivos, y la participación directa en funciones

económicas del Estado y en organismos decisorios claves, como la Presidencia, la Junta Monetaria y el Frente Económico. El tamaño y el poder de las cámaras les ha dado un poder e ingerencia significativa en las decisiones públicas más importantes.

Curiosamente, en la mayoría de los casos las cámaras empresariales fueron formadas por la propia iniciativa del Estado. En algunos casos, se han establecido como organizaciones de servicio o como una suerte de cártels, con objeto de organizar mercados de ciertos bienes. El rol político y legal de las cámaras es el de representar a todos los miembros de una actividad económica y designar representantes ante varios organismos estatales. Ante la Junta Monetaria son designados los representantes de los bancos privados, cámaras de Litoral y cámaras de la Sierra. Las Cámaras de Agricultura designaban sus representantes ante el IERAC, el BNF y la Comisión Nacional de Trigo. Las cámaras de la industria y de la construcción han exigido participación en las comisiones de fijación de precios y en una Comisión que, a propuesta de la primera, tendría por objeto asesorar al Presidente de la República para fijación de salarios.

El tamaño y el poder de las cámaras les han dado un respaldo y una visibilidad sustantiva. Sus líderes se consideran los representantes legítimos de los intereses empresariales de su área de actividad y se ven comprometidos inevitablemente en el proceso político. La presencia y relación de las cámaras con el sistema político no es, pues, un hecho aislado. Además, la representación en las cámaras está, a su vez, bajo el control de las élites económicas, pues al poseer un mayor número de empresas poseen mayor capacidad de votación. Por último, la relación entre los partidos y estas organizaciones "naturales" de los grupos de poder económico es flexible y versátil, lo que permite múltiples formas de manejo sobre el sistema político. Un elemento importante de esta relación es la amplia gama de relaciones clientelares, por vía de las cuales los empresarios apoyan a diversos partidos, apostando a las posibles "cartas vencedoras" para garantizar luego la defensa de sus intereses en el Estado.

Las relaciones entre los grupos de poder económico, organizados corporativamente, con el poder político del Estado, se fueron estrechando y renovando con especial fuerza desde la década de los 70, cuando la renta petrolera le permitió al Estado una intervención y regulación más directa de la economía nacional. Desde entonces, los grupos de poder económico en el sector privado han institucionalizado su presencia en aparatos de Estado, creando mecanismos de procesamiento y resolución de sus demandas, controlando directamente los principales espacios estatales de decisión sobre regulación económica, comercial y financiera, y organizando la presión política mediante gremios, partidos, y a través de la "unión personal" con funcionarios que oscilan entre los directorios de empresas privadas y los altos puestos técnicos en el sector público.

En las actuales circunstancias en que se ha instituido un tipo de ajuste estructural con claro perfil aperturista, resulta difícil establecer diferencias entre las demandas de los sectores de mayor poder socio-económico, y las medidas que desde el Estado -sobre todo desde la Junta Monetaria- se adoptan respecto de políticas comerciales, monetarias, de gasto público, etc. Resulta difícil, por otra parte, deducir del comportamiento de las cámaras y del tipo de presión empresarial sobre el Estado, un proyecto estratégico de desarrollo nacional que emane de estos sectores de la sociedad, y que tenga capacidad para integrar al desarrollo a otros sectores de la economía ecuatoriana. No se observa, por ejemplo, una especial preocupación por impulsar un desarrollo productivo con alto componente de generación de empleo, ni por adecuar la estructura productiva para abaratar el consumo interno de productos alimenticios básicos.

Las demandas de las cámaras son claramente gremiales y responden, por ende, a intereses que no son generalizables y que más bien se oponen a intereses o posibles beneficios para otros sectores. Así, por ejemplo, las Cámaras de la Pequeña Industria presionan por ampliar el monto de su crédito, cubrir costos de operación del sector, financiar centros de acopio de materias primas e insumos nacionales e importados, y procurar apoyo estatal para desarrollo productivo en el sector. Las cámaras de productores y exportadores de camarón presionan por medidas de incentivo cambiario, medidas crediticias dirigidas a fomentar la actividad del sector, y apoyo a la investigación científica vinculando prioritariamente a la ESPOL. Las cámaras de Agricultura de la Zonas I y II demandan disminución de cargas tributarias a la importación para el sector, profundización del fomento a exportaciones agrícolas, privatización de ciertas instituciones estatales que apoyan la actividad del sector, y la liberalización de precios y subsidios estatales a actividades asociadas al sector. La Asociación de Bancos Privados y de Compañías Financieras presiona por políticas monetarias y crediticias más expansivas, por la liberalización de líneas de crédito con recursos externos (actualmente controladas por el Estado), por evitar la restricción del crédito por parte del BCE a los Bancos Privados y promover medidas de aumento a la liquidez. La Federación de exportadores y Asociación Nacional de Empresarios pugna por aumentar los montos de crédito al sector, por políticas cambiarias favorables a la exportación, facilidades institucionales y legales para exportar, y otorgar facilidades a la inversión extranjera.