

# CIUDAD – Centro de Investigaciones Ecuador

## HACIA UNA POSICION NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL(\*)

Luis Verdesoto  
Secretario Técnico del Foro de la Ciudadanía

Quito, 25 de septiembre de 1994

1.-Se pretende adoptar posiciones nacionales en torno al desarrollo social. La agenda mundial del desarrollo social debe ser comparada con nuestra agenda nacional. Debemos interrogarnos también acerca de lo particular de la política social ecuatoriana en la segunda mitad del presente siglo.

### CORRESPONSABILIDAD INTERNACIONAL EN EL DESARROLLO SOCIAL

2.-Los temas de la Agenda Global son el fin de la "guerra fría", el medio ambiente, los consensos internacionales, la revolución tecnológica, la deuda externa, el narcotráfico, la justicia social internacional y el desarrollo social nacional. Los campos son la transnacionalización, la multipolaridad, la interdependencia, los temas económicos y no gubernamentales.

Los intereses ecuatorianos para la negociación internacional deben inscribirse en los bloques. América Latina debe (re)insertarse internacionalmente con una voluntad política que evite las explosiones sociales y las tendencias anti-democráticas, proteger el ecosistema, avanzar hacia la paz y concertar interna e internacionalmente.

No existe un modelo predeterminado de apertura, ni ésta es sólo liberalización. Se debe evaluar sus costos y beneficios en la concordancia con las tendencias e intereses regionales de largo plazo. Hay que superar las actitudes reactivas y adoptar posiciones en todos los temas.

La apertura de la región debe corresponsabilizar a la comunidad internacional en una estrategia de cambio del modelo de desarrollo sin sobresaltos sociales que desestabilicen a la democracia. Esta estrategia de apertura debe "conducirse" en etapas, grados, áreas y prioridades.

Nuestra vulnerabilidad se origina en la necesidad de inversión y comercio. Para aprovechar las oportunidades externas, debemos afrontar a la reestructuración mundial desde posiciones comunes. La falta de una identidad política latinoamericana es correlativa con una inadecuada conceptualización del interés regional.

Los vínculos de América Latina con Estados Unidos deben ser de una interdependencia moderna bilateral para debatir sobre el nuevo orden y, especialmente, sobre las condiciones políticas que permitan a América Latina negociar con Estados Unidos y con el resto del mundo.

-----  
(\*)Resumen ejecutivo de la ponencia presentada en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Ecuador Octubre 1994 Contiene propuestas del estudio "La familia en el Ecuador", UNICEF, en curso.

3.-El desarrollo social en la agenda internacional muestra la internacionalización de las sociedades y los efectos sociales de la globalización. El mundo subdesarrollado tiene

legitimidad para establecer responsabilidades y negociarlas; por ejemplo, para tratar la tensión "necesaria" entre la banca multilateral de financiamiento y las organizaciones de base como un encuentro de racionalidades diversas que sólo pueden ser mediadas por una visión nacional.

La globalización produce nuevas "dualidades" -moderno, tradicional- en nuestros países. Las nuevas "responsabilidades" internacionales consisten en incrementar y cumplir los compromisos de la cooperación para el desarrollo y en facilitar la redefinición de los organismos internacionales del gobierno político y económico.

4.-Una garantía para la negociación internacional es complejizar la agenda. El desarrollo social no debe ser visto como compensación al ajuste y a la transición de modelo de desarrollo, sino también en vínculo con el comercio y el desarrollo de la democracia.

La sectorialidad de los Organismos Internacionales para el desarrollo social limita a la cooperación, que debe enfrentarse con un nuevo acuerdo internacional que se concrete institucionalmente.

5.-La Cumbre debe traer objetivos "renovados" para la Organización de las Naciones Unidas. Hay un alto grado de transnacionalización de la inseguridad humana, en que las inseguridades de los desarrollados nos condicionan.

Ecuador debe adoptar posiciones sobre el conjunto del desarrollo social nacional y mundial tales como un Programa de eliminación de la pobreza, las reformas de los organismos de Bretton Woods, nuevas formas de tributación mundial, una definición de seguridad humana sustentable y la cooperación internacional, las responsabilidades del impacto social del ajuste y la reducción de la deuda.

Sería también importante calificar el desarrollo social de los países del Desarrollo Humano Medio, sin deslegitimar las alusiones a África.

6.-Ecuador ha enfrentado tímidamente la globalización y la paz. Existen condiciones para negociar el diferendo con Perú, lo que liberaría recursos y dotaría de nuevos rumbos a la "misión institucional" de las Fuerzas Armadas en relación con el desarrollo interno.

Debemos tener una imagen de país que se deba proyectar internacionalmente, que nos permita invocar a la corresponsabilidad del mundo con nuestro desarrollo. Básicamente, la necesidad de mantener un desarrollo social sostenido.

## EL DERECHO A LA COOPERACION INTERNACIONAL

1.-La cooperación internacional se negocia en base a "intereses compartidos" acerca de "objetivos de política mutuamente convenidos". Los intereses ecuatorianos en el plano social son uno de los objetivos de este documento; e incluyen, además, comercio, inversión, financiamiento internacional, tecnología y el desarrollo político institucional que debe asumir la gobernabilidad y la democracia.

2.-La cooperación internacional no puede sustituir a las reformas necesarias para el desarrollo social, ni a la asignación de esfuerzo económico interno para atender al gasto social. Debemos definir una política de cooperación, que esté basada en la legitimidad del flujo de recursos entre donantes y receptores, sin caer en la dinámica perversa por la cual la cooperación denominada tradicional se retira por una imagen de flujo de inversiones, siendo que éstas son inconsistentes, inestables e insuficientes.

3.-Los condicionamientos económicos para la cooperación internacional deben ser más flexibles. Concretar un crecimiento con estabilidad depende tanto de acuerdos internos como de la distribución del gasto, siendo que es aceptable la protección del gasto social y el estímulo a la

inversión, especialmente, a la que favorezca el empleo productivo.

### CUMBRE DE DESARROLLO SOCIAL: UNA OPCION PARA AVANZAR

1.-La Cumbre legitimará un discurso político sobre el desarrollo social a mediano plazo, discurso que funcionará como metas para el desarrollo nacional. La propuesta más importante es el Pacto de Desarrollo Humano 20:20 ("20% de presupuesto de los países en desarrollo y 20% de la ayuda de los países industrializados deben asignarse a los gastos de prioridad humana"). También se debe declarar la coincidencia en las metas para el siguiente decenio. Es imprescindible elaborar los índices y las prioridades de desarrollo humano tanto como expresar la disposición a "controles" bilaterales y multilaterales.

2.-Los resultados de la Cumbre deben vincularse con otros instrumentos internacionales. También deben concretarse en un Plan de Acción Nacional evaluable. Los Estados adquirirán compromisos que deberán ser respaldados por los organismos financieros internacionales.

3.-Los temas de la Cumbre merecen una lectura desde los "intereses nacionales". Si se ha redefinido el concepto de soberanía por la interdependencia, la evolución de la conflictividad social tendrá, por necesidad, un ritmo "nacional" al interior de los Estados. El grado de compromiso real que se adopte recién comienza al día siguiente.

Todo participante deberá tener una posición -comunicable o no- sobre la agenda. Una rápida relación nos plantea lo siguiente:

- a.-La propuesta sobre la tecnología, fuente de desigualdades internacionales e internas, debe recoger demandas sobre gestión, transferencia y cooperación;
- b.-Ampliar el diagnóstico sobre la deuda externa para abrir el menú de soluciones;
- c.-Del tratamiento que se dé al ajuste se deriva la corresponsabilidad internacional; d.-Defender el derecho de las personas a la migración internacional;
- e.-Producir un análisis de género y optar por la "discriminación positiva" en intersección con otras problemáticas;
- f.-Introducir la comunicación de masas como parte de la formación de los actores sociales, ya que el acceso a los medios es parte de la política social para la realización de los objetivos de comunicación entre los actores y de realización de las identidades; g.-Ratificar la legitimidad a una política agraria basada en la redistribución de recursos, especialmente la tierra;
- h.-La problemática indígena ecuatoriana le hace protagonista de una forma de universal;
- i.-Ecuador debe solidaridad a los países involucrados desde una perspectiva de corresponsabilidad internacional para priorizar la prevención;
- j.- Ratificar que la protección y la seguridad sociales son una responsabilidad estatal.

4.-Se debe mejorar la vinculación conceptual de pobreza, integración social y empleo; asimismo se deben formular estrategias de concreción de los objetivos. El Plan de Acción es muy tímido en la proposición de categorías. Deben incluirse en la agenda la violencia social las nuevas "ciudadanías sociales", la concertación, la movilización y la autogestión, la composición de la sociedad civil y sus relaciones con el Estado. Estos conceptos son parte del acervo de instrumentos de la humanidad como acumulación de su experiencia. Los temas de niños y familia están deficientemente tratados. Metodológicamente, el tema indígena debe cruzar, con pertinencia similar al de género, todo el Programa de Acción.

### DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE: EL SUPUESTO DE FONDO

1.-La agenda internacional de seguridad humana está compuesta por los temas de crecimiento poblacional, oportunidades económicas, migración internacional, deterioro del medio ambiente, estupefacientes, y terrorismo. El Plan de Acción debe abrirse más al concepto de "seguridad humana", en el sentido dado por Naciones Unidas. También hay que hacer una

"formulación nacional" de la sostenibilidad del desarrollo, que incorpore las experiencias del desarrollo social como parte de un acuerdo histórico del sistema político.

2.-Debe establecerse la pertinencia de los indicadores del desarrollo humano sostenible para Ecuador:

- a)inseguridad alimentaria: oferta de calorías, producción de alimentos per cápita, dependencia de la importación de alimentos;
- b)inseguridad de empleo e ingreso: tasas elevadas y prologadas de desempleo, descenso del ingreso nacional o de los salarios, tasas elevadas de inflación, disparidades de ingresos de grupos y países;
- c)violaciones de derechos humanos
- d)conflictos étnicos y religiosos: porcentajes de participación y de bajas
- y e) gasto militar.

3.-El índice de Desarrollo Humano está conformado por tres componentes: longevidad, nivel de conocimientos y nivel de vida. Se representa en una escala comprendida entre 0-1. Ecuador presenta un índice de 0.718, que lo ubica en la parte superior de los países con "Índice Medio", ubicados entre 0.5 y 0.8.

Siguiendo la metodología del Informe de Desarrollo Humano 1994 -que analiza datos hasta de 1992- debe relacionarse el Índice -puesto No.74- con el Producto Nacional Bruto per cápita -puesto No.102- para determinar el uso que se hace de la riqueza nacional. Esta diferencia denota que ha existido, históricamente una utilización más "racional" de los recursos.

4.-El comportamiento del Índice por décadas para Ecuador muestra que es el único caso de América Latina que durante los setenta pasó de un desarrollo humano bajo a medio. Luego, con la maduración de la inversión social, la década de los ochenta registra un crecimiento sustantivo sin analogía en el país ni la región, producto del gasto efectuado en la década anterior y de los niveles de crecimiento económico. La renta petrolera permitió una acumulación de desarrollo social que le facilitó al país "evadir" la "década perdida".

Existe, por tanto, una tendencia histórica de desarrollo social -consiguientemente de gasto- y un acuerdo social de base que deben sostenerse y conservarse en el marco de un acuerdo global sobre una estrategia de política social que conduzca a un "desarrollo nacional", basado en la superación de la pobreza y en el "avance del conjunto de la nación".

Los Índices de Desarrollo Humano de 1990, 1991 y 1992 son lentos y muestran un consumo sin reposición del "acumulado de desarrollo social", por lo que conviene preguntarse desde cuándo el Ecuador entró en el "crecimiento inercial" de su índice.

5.-Al comparar el Índice de Desarrollo Humano de Ecuador con las cifras promedio de los países medios sobresalen algunos indicadores educativos y de género, mientras que se encuentran por debajo indicadores de salud, empleo e ingresos, lo que también es un reflejo de una historia de luchas sociales y de percepciones estatales. Si se compara con los restantes países del área andina, la conclusión es que Ecuador aparece más próximo al ritmo de desarrollo humano de Colombia, aunque en los últimos años se ha ampliado la brecha: indicación adicional del crecimiento inercial del desarrollo humano ecuatoriano.

#### EVIDENCIAS OBLICUAS SOBRE EL DETERIORO SOCIAL

1.-En la segunda mitad del siglo XX, Ecuador ha vivido muchos cambios. Consolidó una posición dentro del desarrollo intermedio, lo que no puede ser desconocido por la "evidencia" valórica de la injusticia.

2.-Las políticas estatales de los años sesenta y setenta crearon actores sociales como un

empresariado urbano, se reestructuró -en lo básico- la propiedad de la tierra, irrumpió la clase media, se estructuró un mercado laboral formal, se redefinió la marginalidad. Hoy se modifican aquellos parámetros. Examinemos hechos.

3.-Los sectores altos pudieron transformarse sin perder, gruesamente, la masa de excedente económico en el que habían basado sus actividades. Fueron el sector privilegiado en la captación de oportunidades creadas por el Estado. Los sectores medios se ensancharon por una redistribución de beneficios. Los sectores populares, consolidaron sus posibilidades de reproducción, por ingresos directos y por salarios indirectos.

4.-El desarrollo social fue visible, conforme existió una curva de crecimiento económico sostenido y la redistribución del ingreso que fue alta al interior de cada estrato, pero insuficiente para modificar la distancia relativa entre estratos. Hubo desarrollo social más por la emergencia de nuevos actores que por modificaciones en la distribución global.

La situación actual muestra que Ecuador se ha ubicado como el segundo país de distribución relativa del ingreso más inequitativa de América Latina, detrás de Brasil, que siempre asoció perversamente autoritarismo y pobreza. Ecuador no forma parte de esa tradición pero sí de sus resultados.

El grupo social más frágil son los sectores medios, que al "adelgazar" su presencia, ponen en cuestión su misma existencia social. El debilitamiento estatal no es causa suficiente pero sí necesaria de la "muerte sociológica" de segmentos de los sectores medios.

5.-¿Es que Ecuador ha empezado a deslizarse por la pendiente del descenso del desarrollo social que evadió durante la "década perdida"? Las consecuencias son que la "gente" no expresa su conformidad con la sociedad "midiendo" la pobreza absoluta de Ecuador respecto de otras. Su disconformidad se siente en aquello que dejó de percibir en el corto plazo.

6.-La situación conduce hacia una polarización social incontrolable e irreversible. Las sociedades vecinas son un espejo. Entrar en el sendero de la crisis social es una irresponsabilidad que no la cura el crecimiento económico. La paradoja es que vivimos entre el desgarramiento de la polarización, que no se expresa como explosividad sino como demanda por la integración y el cambio sociales.

7.-Ecuador sobresale ahora en el mundo por su Índice de "peligrosidad demográfica" ya que frente a su densidad tiene limitados recursos para afrontarla. Podríamos estar cabalgando sobre una "crisis social" sin ninguna conciencia.

8.-Los especialistas agrarios plantean que Ecuador ha llegado a un "punto de saturación": los recursos externos para inversión en proyectos de desarrollo se han agotado; existe una brecha entre productividad posible y productividad real -que no resiste ninguna comparación internacional-; se amplía la superficie cultivada pero trabajada ineficientemente, mientras la frontera agrícola queda limitada a pequeñas manchas de bosque de la Amazonía y la Costa; el bosque natural es sólo la mitad del Oriente, la cuarta parte de la Sierra y está a punto de desaparecer en la Costa; y la disputa por el agua puede llevar a severos conflictos.

9.-La violencia masculina y de ciertas ciudades en Ecuador se ubica entre las primeras del mundo. La violencia social y la inseguridad personal amenazan cotidianizarse. La imagen ecuatoriana del pasado era la ausencia de violencia con un sistema político basado en transacciones y en lentas transformaciones. Ahora se lo califica como de "conflictividad intermedia", reconociendo la violencia social. El Informe de Desarrollo Humano de 1994 trae el testimonio de un ecuatoriano sobre la inseguridad humana: "Lo que hace que uno se sienta inseguro por sobre todo son la violencia y la delincuencia, así como la inseguridad con respecto a la policía. Los servicios básicos son también parte importante de la seguridad" (p.26).

10.-Información comparativa de la Revista Cambio 16 muestra bajos índices de credibilidad acerca de la democracia en el Ecuador -dato en sí mismo preocupante por la escasa legitimidad del orden político-, similares a los de países centro-americanos, que salen de enfrentamientos armados. En ellos es entendible el bajo prestigio de la democracia, pero no en Ecuador que en poco tiempo ha llevado a sus ciudadanos al mayor nivel de desencanto. La consigna universal debe ser evitar que la crisis social y de credibilidad en la política desemboquen en la anomia del enfrentamiento.

## HACIA UNA POLITICA SOCIAL PARA LA TRANSICION

1.-La eficiencia económica se convierte en objetivo de una época. Justifica y cohesiona al desarrollo social. Los actores sociales no pueden producir la sociedad al margen de las ideologías dominantes. Pero tampoco deben someterse a ellas.

En complemento con la crítica al eficientismo del mercado por desconocer las consecuencias sociales que provoca, es necesario reconocer que las políticas estatales manipularon excesivamente la economía y distorsionaron los mercados, convirtiendo la inestabilidad en una posibilidad permanente.

Restablecer el crecimiento desde la estabilidad, articulándose eficientemente a la globalización, es el objetivo actual frente al que la política social no puede reducirse a la tarea de regenerar los desechos sociales que deja la mercantilización.

Lo específico de la política social en la transición es provocar amplios acuerdos para asumir las modernizaciones del pasado, incluyendo los conceptos del futuro.

2.-Para dotar de trascendencia a las políticas sociales, deben definirse los términos de la transición del modelo. El paradigma de desarrollo que emerge está en cuestión. De mantenerse las coordenadas de evolución del país, los escenarios posibles son una generalizada individualidad como relacionamiento entre los actores; una apertura que no integre al país, sino que lo funcione a los mercados externos; la desaparición de los rasgos de su mercado interno; la desindustrialización sin una reconversión productiva que lleve a una economía sana; la competencia, como expresión de desintegración antes que como estímulo a la eficiencia.

El paradigma deseable es un futuro sin sacrificio de las modernizaciones logradas y de las expectativas. Ubicar a los sujetos sociales en el centro del desarrollo; reestructurar la economía desde una perspectiva de sanidad y en rumbo a la equidad; sostener el medio ambiente sin sacrificar el desarrollo. El desarrollo deberá basarse en las capacidades de la sociedad civil, lo que redefine el papel del Estado.

La modernización no debe conducir a dualismos inconvenientes -lo tradicional versus lo moderno, lo rentable versus lo inviable, lo informal versus lo formal- sino a una creciente integración social, territorial y sectorial, en la que juegue un importante rol el sector externo, especialmente, la exportación. La apertura comercial y la inversión externa no deben dividir a la sociedad por su relación con el exterior, sino que deben fomentar la reactivación económica y apoyar a la creación de empleo, en un marco de estabilidad de la economía y de la sociedad. La estrategia de inserción del Ecuador en el mundo debe ser planificada y eficientemente negociada.

El ajuste debe buscar equilibrios macroeconómicos, sin exclusividad en la ganancia o el crecimiento, sino buscando la equidad. Los deterioros sociales deben ser corregidos, buscando las mejores instituciones representativas. La eficacia del ajuste debe permitir el crecimiento, la reconversión y la modernización de todos los sectores de la economía, solucionando sus problemáticas específicas con la utilización del instrumental adecuado.

Luego del ajuste hay que afrontar los desafíos de la intervención ciudadana en los asuntos públicos. Para ello se deben corregir los objetivos sectoriales del desarrollo social, de la conformación de los actores y de su participación en la integración social y territorial. Un Estado moderno, eficiente en la provisión de servicios, representativo de la demanda ciudadana, capacitado para corregir las inequidades del mercado, transparente en todos los ámbitos de su gestión, de alta eficacia administrativa, claro en los objetivos y estrategias de planificación, vinculado a las diferentes organizaciones sociales y respetuoso de los derechos.

El fortalecimiento de la institucionalidad en la definición de funciones, espacios y atribuciones en el marco del respeto a la normatividad es garantía de gobernabilidad en función de la nación. Cabría apuntalar una nueva cultura cívica de concertación institucional para fortalecer al país y proporcionar soluciones a las necesidades básicas.

Es urgente contar con un acopio nacional de conocimientos en todos los planos del desarrollo nacional, con una cultura técnica y social de flexibilidad para impulsar la transición. La tecnología y la ciencia son la fuente principal de apropiación de riqueza, pero, simultáneamente, los conocimientos aumentan la capacidad de negociación.

La libertad se verificará "densificando" la sociedad civil: fortaleciendo su intervención política en la gestión de la satisfacción de necesidades y en la representación adecuada y democrática de la diversidad de identidades.

3.-Se suele proponer que la transición se afronte con el restablecimiento del crecimiento económico, con medidas compensatorias, con focalización del gasto social y con aumentos de la productividad de los pobres mediante calificación, crédito y asistencia técnica. Los matices que se necesitan son crecimiento con un enfoque de equidad, medidas compensatorias dentro de medidas estructurales, incremento de la productividad de todos los pobres, incluyendo aquellos que producen para los más pobres.

La transición creará islotes de modernidad desarticulados. Hay que procurar la integración social entre lo moderno -ligado a la apertura- y lo tradicional -ligado a la producción y consumo de la pobreza como un subsistema-. En especial, mejorar la aproximación al mercado de los pobres ligados a la producción moderna.

En el área instrumental: compatibilidad entre las políticas social y económica, diseño de una política social congruente con los objetivos económicos; consenso para las políticas globales; objetivos adecuados para las políticas sectoriales. Las políticas sociales deberán tener a los actores como sus referentes.

4.-Lo social no tiene la legitimidad deseable. El bienestar aparece encarnado en un Estado sin fuerza representativa, y sin capacidad de portar el bien común ni de desatar la eficiencia económica. Lo colectivo ha perdido vigencia como práctica para producir la sociedad y sus soluciones. El bienestar se recluye a la esfera privada e individual. La deficiencia de la solidaridad corre paralela con la cotidianización de la pobreza. Antes, la pobreza era disfuncional al ensanchamiento del mercado; hoy, la pobreza es a-funcional.

5.-La política económica debe asumir la generación de objetivos sociales, así como la política social no debe desestabilizar la economía. Es una tensión que obliga a ponderar el ritmo de la transición. La política social debe tener objetivos económicos, como la sustentabilidad de la transición. Y también debe tener nuevos objetivos sociales como la búsqueda de la realización de las identidades diversas, ofreciéndoles un futuro.

¿NUEVA POLITICA SOCIAL PARA UN ESTADO REFORMADO?

1.-La transición de modelo de desarrollo no debe ser traumática para que sea sustentable y debe ser legítima para que sea aceptada por todos los actores. La política social debe relegitimarse y legitimar al Estado. Debe renacer la solidaridad y ser aceptada como una necesidad histórica; el gasto social debe ser equivalente de inversión. El Estado debe posibilitar la cohesión social y la interacción social en el marco del consenso.

2.-En el Ecuador de hoy, el Estado encarna la inseguridad, que ha perdido la autoridad que nació de su intervención "paternal" y aun no consigue dotarse de otro rol. Para volver a ejercer la posibilidad de un orden consensual, debe rearticularse con la sociedad, pero a partir de lo que la "gente" quiere de él como Estado. El Estado transformado permitirá que la política social actúe como legitimadora de la gestión pública. La legitimidad consistirá en haber resuelto las problemáticas matrices de los actores sociales y no en haber detenido la inflación.

3.-La política y los partidos están desprestigiados. Desde las dimensiones cotidianas de la sociedad se resignifica a la política. Emergen movimientos ciudadanos frente al debilitamiento de los "tradicionales" movimientos sociales. Lo colectivo transita por otros caminos. Son muchas "ciudadanías" las que demandan transparencia de la gestión, nuevos derechos y garantías estatales.

4.-En la nueva situación, la política social no puede quedar reducida a una responsabilidad estatal. La empresa privada y el mercado deben adoptar roles que los legitimen. Se debe determinar técnica y políticamente la división entre lo privado y lo público, incluyendo una aproximación al mercado como proveedor eficiente de específicos servicios, con transparencia y sin distorsiones. También hay que desarrollar la participación de los sectores vulnerables en el mercado, evitando las desventajas extremas .

El Estado es gasto y representación de los actores sociales, quienes deben sentirse incorporados. Los actores deben darse el Estado que definan, requieran y necesiten, lo que enmarca los vínculos Estado-mercado. Debe conocerse a las dos partes para evitar su sobremanipulación, acumulación de expectativas e ineficacia de intervención de cada uno.

El Estado no debe quedar reducido a corrector de las "distorsiones" de la pobreza creadas por el mercado y por él mismo, siendo que el resto de las relaciones sociales queden en manos del mercado. La sociedad civil organizada con objetivos de desarrollo social y representación de intereses debe diferenciarse de la producción privada por sus objetivos.

5.-Una falsa ecuación afirma que el gasto social es inflacionario y que debe ser restringido, primero para el ajuste, y luego, para la estabilidad económica. El gasto social es una inversión porque el volumen del gasto social oportuno es inferior al gasto correctivo y eleva la eficiencia del gasto social subsecuente; y porque tiene un ritmo de maduración diferente, pero de alta rentabilidad.

#### PROPUESTAS DE POLITICA SOCIAL: HACIA UN ECUADOR MODERNO SIN POBREZA

1.-Proponemos un acuerdo social para sostener el desarrollo humano, en el mediano plazo, y detener, en el corto plazo, la caída del desarrollo social, que aproxima al país a una crisis estructural. Este pacto debe tener metas obligatorias y perentorias para eliminar, en un plazo determinado, la extrema pobreza. Se deberá contar con información para el diseño y focalización, establecer los recursos que no afecten al crecimiento y determinar las medidas de la eficacia.

2.-El compromiso deberá remitirse a los objetivos para la eliminación de la pobreza crítica, sus causas estructurales y la intervención del ajuste, la liberalización y la apertura. También deberá invitar a la participación consociativa de la sociedad civil y apelar a los sectores más modernos



y a la "conciencia" de las élites así como incorporar a nuevos actores como las Iglesias y las Fuerzas Armadas. Especial invocación se debe a la familia -en vínculo con la nación- y a las organizaciones no-gubernamentales.

3.-Los aspectos políticos del compromiso son el mejoramiento de la democracia ecuatoriana -sistemas de decisiones, representatividad y concertación- y la revaloración ciudadana. La sustentabilidad del acuerdo es la estabilidad política de un "buen gobierno". Las instituciones sociales son un tema irresuelto; los aparatos paralelos incrementan la eficiencia pero pueden atentar contra la coherencia. .

4.-Respecto de la pobreza, deben determinarse analíticamente sus causas, con conceptos e instrumentos de medición precisos, para definir adecuadamente a los actores sociales de las situaciones de pobreza, que no han perdido su identidad.

Para superar la exclusión hay que incorporar las dimensiones sentidas por la población: las "necesidades simbólicas" el acceso a las decisiones y la redistribución de poder en un marco institucional.

El perfil "nacional" de la pobreza debe a la pobreza urbana y rural las responsabilidades estructurales y su profundización al ajuste y a la reforma del Estado. La familia es una unidad de análisis y de intervención de la política pública: ¿cuáles son las familias más vulnerables del Ecuador?

Innovar en las soluciones a la pobreza: el crecimiento es insuficiente y es difícil crear empleos productivos, estables y debidamente remunerados. Las "posibilidades de mercado para los pobres" son una opción complementaria.

Hay que ensanchar la legitimidad de las propuestas para que la redistribución no afecte a los equilibrios macroeconómicos, que se basan en certidumbres. También es preciso evitar que los subsistemas económicos y políticos de la pobreza adquieran formas a-institucionales o anti-institucionales.

5.-En relación al empleo, el ajuste no trajo reactivación, ni las medidas compensatorias llevaron a la creación de empleo. La estabilidad prevalece sobre el crecimiento y las tasas de actividad pueden incrementarse pero desaparece la expectativa del empleo permanente, con todas las incertidumbres que ello genera.

Las expectativas de empleo en el sector formal son muy bajas. ¿Cuáles son las formas concretas de la flexibilidad? El concepto de trabajo debe ampliarse incorporando todas las dimensiones del trabajo familiar y las denominadas "estrategias de sobrevivencia". Deben refinarse los sistemas estadísticos para conseguir mejores estimaciones del aporte de todos los sectores al producto.

El mejoramiento de la calidad y de la productividad del empleo del sector informal logrará una articulación más equitativa con el sector formal.

El Estado debe asumir el fomento de empresas y actividades generadoras de empleo en la exportación. A su vez, la reducción del empleo público debe ser gradual.