

EMPLEO Y ECONOMIA DEL TRABAJO EN EL ECUADOR

*Algunas propuestas
para superar la crisis*

EMPLEO Y ECONOMIA DEL TRABAJO EN EL ECUADOR

*Algunas propuestas
para superar la crisis*

*José Luis Coraggio, Petronio Espinosa, Rafael Guerrero,
Carlos Larrea, Mauricio León, Jorge Orbe, Ricardo Patiño,
Juan Ponce, Jeannette Sánchez, Margarita Velasco*

Con introducción de José Moncada S.

Serie
PROPUESTA

ILDIS - Fundación Friedrich Ebert
Abya-Yala
2001

EMPLEO Y ECONOMIA DEL TRABAJO EN EL ECUADOR

Algunas propuestas para superar la crisis

Serie Propuesta

- Consejo Editorial: *Alberto Acosta*
Eduardo Kigman
Cornelio Marchán
Francisco Rhon Dávila
Wilma Salgado
Jürgen Schuldt
- 1ra. Edición ILDIS-FES
(Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales)
Calle José Calama N° 354 y J. León Mera
Casilla: 17-03-367
Teléfono: 562-103 / 563-337
Fax: (593-2) 504-337
E-mail: ildis@ildis.org.ec
Quito- Ecuador
- Ediciones Abya-Yala.
Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla: 17-12-719
Teléfonos: 506-247 / 562-633
Fax: (593-2) 506-255
e-mail: admin-info@abyayala.org
editorial@abyayala.org
Quito-Ecuador
- Apoyo técnico: OIT
- Proyecto: ILDIS-FES BID
- Diagramación: Abya-Yala Editing
- ISBN: 9978-04-671-2
- Impresión: Sistema DocuTech
Quito-Ecuador

Impreso en Quito-Ecuador, 2001

INDICE

PRESENTACIÓN	9
A MODO DE INTRODUCCIÓN	15
<i>José Moncada</i>	
1. ALCANCES DE LA PROPUESTA Y METODOLOGÍA SEGUIDA	29
1.1. Los alcances de este documento	29
1.2. Metodología	33
2. CONTEXTO MACROECONÓMICO, EVOLUCION SOCIAL Y PERSPECTIVAS DE EMPLEO	
2.1. La crisis reciente y sus efectos sociales	37
2.1.1. <i>El contexto económico</i>	37
2.1.2. <i>Las condiciones sociales estructurales</i>	39
2.1.3. <i>Impacto social de la crisis</i>	41
2.1.3.1. Evolución reciente y características del empleo	46
2.1.3.2. Caracterización de los desempleados y subempleados	48
2.2. Perspectivas para la generación de empleo en el contexto de la crisis, el modelo de apertura económica y la dolarización	59
3. ¿POR QUE ES NECESARIA UNA POLÍTICA ALTERNATIVA? FUNDAMENTOS PARA UNA POLÍTICA SOCIOECONÓMICA QUE PRESERVE Y FOMENTE EL DESARROLLO DE FUENTES PRODUCTIVAS DE TRABAJO E INGRESO	65
4. LECCIONES DE EXPERIENCIAS DE PROMOCION Y	

GENERACIÓN DE EMPLEO EN EL ECUADOR Y OTROS PAISES	75
4.1 Algunas experiencias nacionales	75
<i>Los casos de Pelileo y Salinas</i>	75
<i>Otros casos en el Ecuador</i>	78
<i>Los casos de ecoturismo comunitario</i>	79
4.2. Algunas experiencias de otros países	81
<i>Consideraciones generales</i>	81
<i>El caso de la Prefectura de Porto Alegre</i>	84
<i>La Red Global de Trueque (Argentina)</i>	89
<i>Asociación de productoras “Manos del Uruguay”</i>	90
<i>Las Ferias de Consumo Familiar del Estado de Lara (Venezuela)</i>	91
<i>La comunidad de Villa El Salvador (Lima)</i>	93
4.3 Lecciones de la experiencia a tener en cuenta	
5. UNA PROPUESTA DE MARCO INTEGRAL PARA ELABORAR PROGRAMAS Y PROYECTOS QUE PROMUEVAN EL EMPLEO Y EL INGRESO DE LAS ORGANIZACIONES ECONOMICAS COMUNITARIAS, PRODUCTORES CAMPESINOS, MICROEMPRESAS Y PYMES	105
5.1. El Ecuador ante la economía basada en el conocimiento y la información	105
5.1.1 <i>Principales problemas</i>	105
5.1.2 <i>Objetivos principales de una política de desarrollo científico y tecnológico</i>	108
5.1.3 <i>La situación de las micro y pequeñas empresas y de los agentes económicos populares en el campo tecnológico</i>	115
5.2. Criterios y condiciones básicas de una estrategia de desarrollo que genere empleos e ingresos sostenibles: del asistencialismo y los programas sectoriales de empleo a la promoción del desarrollo integrador	118
5.3. Condiciones de una política socioeconómica integral ..	123
6. POLÍTICA DE EMPLEO EMERGENTE	131

6.1. Lineamientos Básicos	132
6.2. Líneas de intervención	133
a) Redireccionamiento del gasto y la inversión pública existente	134
b) Construcción y mantenimiento de infraestructura productiva y social y mejoramiento del hábitat	135
c) Vinculación del programa de Bono Solidario con actividades productivas	137
d) Pasantías de jóvenes que hayan completado sus estudios secundarios, en instituciones del sector social y ONGs	137
e) Programa de becas y otros programas especiales . . .	138
f) Programa para la reactivación inmediata de las actividades económicas populares existentes	138
6.3. Necesidades financieras e impacto en el empleo	138
6.4. Marco institucional	139
7. POLÍTICAS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO	141
7.1. Lineamientos y criterios básicos	141
7.2. Actividades prioritarias.	146
7.3. Recursos básicos	148
7.4. Los componentes básicos	150
7.4.1. <i>El crédito.</i>	151
<i>El programa de reactivación de las economías populares</i> <i>como contexto para la política de crédito</i>	152
<i>Condiciones para ampliar el acceso al crédito</i>	154
7.4.2. <i>Asistencia técnica, capacitación e información:</i>	157
<i>Objetivos</i>	158
<i>Lineamientos</i>	158
<i>Criterios de implementación</i>	161
7.4.3. <i>Marco institucional y legal y mecanismos de gestión</i> <i>descentralizada.</i>	164

8. UN EJEMPLO DE UNA PROPUESTA ESPECIFICA: TURISMO ALTERNATIVO PARA EL AREA RURAL	169
8.1. Introducción	169
8.2. Lineamientos generales	173
8.3. Requerimientos de la política pública y de la sociedad .	175
8.4. Estrategia: Principales componentes	177
a) Reconocimiento de los grupos de interés	177
b) Política de turismo nacional y marco institucional	177
c) Marco Legal	178
d) Capacitación y Educación	178
e) Información	180
f) Crédito	183
g) Comercialización y mercados	183
h) Coordinación interinstitucional	184
9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	185
10. REFERENCIAS	191

PRESENTACION

Para nadie pasa desapercibida la gravedad de la crisis en el Ecuador. Los problemas se han acumulado en estos últimos años por una serie de factores externos y también internos, entre los cuales se destacan los efectos nocivos de un ajuste tortuoso, que ha terminado por exacerbar las condiciones sociales y políticas.

Desde esta perspectiva, preocupados por la situación de la mayoría de habitantes de este país, el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y organismos nacionales como ODEPLAN, INFOPLAN, SIISE, los proyectos PRODEPINE y PRONADER, los Ministerios de Trabajo y Recursos Humanos y Bienestar Social, asumieron una tarea destinada a diseñar algunos lineamientos básicos para una política orientada a generar empleo. Este esfuerzo, sin minimizar para nada la necesidad de una sostenida reactivación económica, se concentró especialmente en el ámbito de las pequeñas y micro empresas, así como de las empresas comunitarias; esfuerzo que se sintetiza en el presente libro: **“Empleo y economía del trabajo en el Ecuador: Algunas propuestas para superar la crisis”**, el cual, como afirma el economista José Moncada Sánchez en la introducción, tiene un “valor indiscutible” por su “información, reflexiones y propuestas muy variadas e interesantes”.

Este producto de construcción colectiva no se limita al resultado propio de una tarea académica o de consultoría externa. En él aflora el pensamiento teórico, analítico, político o propositivo de los autores, pero también se recogen elementos de propuestas y visiones oficiales, aunque lamentablemente sin los aportes necesarios de quienes conducen la economía nacional, para quienes, muchas veces, no hay alternativas...

Un mérito de este trabajo radica en su propuesta de avanzar hacia una búsqueda participativa de proyectos concretos para enfrentar el grave problema del desempleo, mediante un ejercicio provocador de espacios de diálogo entre actores normalmente distantes. Su limitación, paradójicamente, surge de la imposibilidad de completar ese ejercicio para darle cabida en un libro, por los tiempos que requeriría, por la diversidad de los actores involucrados y por la necesidad de que ese diálogo, para ser efectivo, se haga en el contexto de una decisión política previa de disponer importantes recursos públicos para efectivizar las propuestas que se elaboren en el encuentro entre las instancias gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y la base de la sociedad y la economía. Hay que resaltar, por igual, que un objetivo de este trabajo es contribuir a abrir un proceso orientado a una investigación sistemática y participativa sobre la problemática estructural del empleo, al tiempo que se van encontrando y aplicando los dispositivos para promover la generación de nuevos puestos de trabajo desde el Estado y desde la misma sociedad. Todo esto acompañado de un proceso de desarrollo institucional para el surgimiento de conglomerados sociales, políticos y económicos de base territorial que fueran definiendo prioridades y programas de desarrollo desde abajo. Desde esta perspectiva, este libro no pretende entregar propuestas indiscutibles o elaboradas en sus detalles, es un punto de partida, en otras palabras es una especie de “borrador para la discusión”.

Así, al presentar este libro se solicita nuevamente el concurso de amplios sectores de la población para seguir proponiendo y analizando soluciones concretas desde y para las diversas realidades específicas que constituyen al Ecuador, pues no se puede caer en la trampa de esperar simplemente a que todos los cambios vengan sólo cuando cambie la orientación del manejo macroeconómico. A partir de esta iniciativa de construcción colectiva y su presentación editorial esperamos que se planteen los cómo a nivel micro, en espacios locales y regionales. Así se podrá reconstruir una sociedad democrática con planteamientos con-

sensuados, inmersos en un proceso de construcción plural continuado, sin imposiciones de ninguna especie, en algo tan central como la economía. Tal como afirma Amartya Sen, Premio Nobel de Economía, “el intento de imponer una solución sin que haya sido objeto de consulta y de búsqueda de consenso sí es una grave violación, más allá del hecho de que probablemente no sea factible en una democracia que funcione”.

Nuestro compromiso, entonces, es -como siempre- con una sociedad democrática y, por supuesto, con una nueva economía más humana, como la mejor base para una política social diferente. Creer que con políticas sociales se corrigen las distorsiones que provoca el manejo macroeconómico es un error, y grave. Hay que superar la visión y la práctica que coloca a las políticas sociales a la zaga de las políticas económicas. Además, a las políticas sociales hay que liberarlas de prácticas clientelares o de los asistencialismos, que muchas veces sirven de plataforma para caudillismos o para sostener la caridad pública disfrazada con discursos populistas. Las políticas sociales no pueden ser un ejercicio fragmentado de distracción, un parche para simplemente desactivar conflictos sociales, mientras se avanza con reformas que ahondan aún más las tendencias concentradoras y excluyentes.

Por eso, para asumir una posición dentro del ámbito del empleo formal, nos declaramos no partidarios de flexibilizaciones laborales a ultranza, pues no se trata de aumentar el empleo a cualquier costo. Es más, como se dice en este libro, “aparentemente en el corto plazo se podrían aumentar los empleos bajando salarios, los beneficios (y costos) de la seguridad social y los ingresos en general a niveles de sobrevivencia, haciendo más ventajoso contratar más trabajadores. Sin embargo, la experiencia que registra la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es que la flexibilización del mercado laboral, a la vez que reduce los salarios reales, no genera más sino menos empleo”.

Nos preocupa por igual, tal como se recoge en el documento, los posibles efectos que tendrá la dolarización sobre la vulnerabilidad económica del Ecuador frente a los choques negativos

a nivel internacional. Una situación que afectará directamente las condiciones laborales, en la medida que el país ha resignado su política monetaria y cambiaria. Una de las conclusiones del trabajo es “el mantenimiento previsible por un largo tiempo de altas tasas de desempleo, como resultado de la rápida apertura comercial, el consecuente cambio tecnológico en las grandes empresas que expulsa mano de obra por capital, la reducida inversión en las PYMEs, y el bajo nivel del gasto público”.

Para superar este reto no podemos apostar a políticas focalizadoras de la acción social. Tarea realmente inútil en una sociedad en donde la mayoría de habitantes, más del 70% o quizás del 80%, está en situación de pobreza. Para nosotros siempre ha sido un motivo de angustia ver que la real focalización, por el contrario, ha estado dirigida a proteger los intereses de los grupos más acomodados de la población, como sucedió con el salvataje bancario. Salvataje que representaría un costo de más de 3.000 millones de dólares; una cantidad de recursos enorme: unas 20 veces superior a los que se destina en un año para el Bono Solidario.

La crisis y los graves problemas del subdesarrollo sólo los superaremos en un esfuerzo colectivo que nos permita dar un giro de 180 grados a lo que se ha venido haciendo hasta ahora, tal como se concluye en el libro. Una opción para incrementar la producción y generar empleos radica en las pequeñas y micro empresas, así como en el ámbito de la economía comunitaria, como parte de un proyecto de encadenamientos productivos, orientado particularmente a revitalizar el mercado interno en base a la multiplicación de procesos de desarrollo local. Pero, eso sí, que quede absolutamente claro, la recuperación y fortalecimiento de dichas empresas y regiones no serán posibles al margen de las políticas macroeconómicas. De lo contrario, si estos esfuerzos no son integrales, se seguirán reproduciendo las situaciones de exclusión y pobreza: los microempresarios y las comunidades seguirán siendo pobres y nada más que eso...

Entonces, si bien hemos enfocado la discusión de la generación de empleo desde la perspectiva de la economía del trabajo,

también queremos resaltar la significación de las políticas económicas nacionales, las propuestas estructurales en los diversos sectores de la economía -agricultura, industria, comercio interno, comercio externo, artesanía, por ejemplo-. Igualmente ratificamos la necesidad de impulsar una profunda y democrática reforma del Estado y de los mercados.

Y si de democracia hablamos, surge con fuerza la demanda urgente por una reforma profunda del sistema de representaciones políticas vigente en el país. Por eso, hoy más que nunca nos parece oportuno rescatar el pensamiento de Willy Brandt,

- “necesitamos, en el sentido de responsabilidad propia y de responsabilidad común, más democracia, no menos.
- Necesitamos más justicia social, no menos.
- Necesitamos más libertad de la cual hacernos responsables y no una limitación de la libertad, que puede ser el primer paso hacia su abolición”.

Para concluir debemos agradecer a todas las personas que hicieron posible este libro. En particular dejamos constancia de la labor desplegada por el economista Ricardo Patiño, coordinador, José Luis Coraggio, asesor internacional, Carlos Larrea Maldonado, coordinador técnico, y por los consultores Petronio Espinosa, Rafael Guerrero, Mauricio León, Jorge Orbe, Juan Ponce, Jeanette Sánchez y Margarita Velasco. Una mención especial merece el economista Moncada, quien en la introducción nos invita a pensar nuevamente el tema desde una perspectiva macroeconómica, la cual, como señalamos anteriormente, constituye la base para una buena estrategia social y por ende para la generación de empleo. Igualmente se agradece a todas aquellas personas e instituciones de diversas regiones del país que aportaron y participaron activamente para la cristalización de este trabajo, cuya lectura esperamos despierte nuevas y más intensas discusiones.

Hans-Ulrich Bünger

Representante de la Fundación Friedrich Ebert en el Ecuador

Director del ILDIS

José Juncosa

Director de Abya-Yala

A MODO DE INTRODUCCIÓN

José Moncada S.

En un país en el cual generalmente se soslayan los verdaderos y más graves problemas económicos y sociales, es alentador que un equipo interdisciplinario de trabajo, conformado especialmente por economistas con experiencia en desarrollo social, empleo y desarrollo rural, sociólogos y politólogos con conocimientos especializados en educación, ciencia, tecnología y desarrollo local, se haya propuesto gracias al apoyo del ILDIS, la OIT, el PNUD, el BID y organismos nacionales como ODEPLAN, INFOPLAN, SIISE, los proyectos PRODEPINE y PRONADER, los Ministerios de Trabajo y Recursos Humanos y Bienestar Social, elaborar unos **“Empleo y economía del trabajo en el Ecuador: Algunas propuestas para superar la crisis”**..

Y es que el desempleo abierto y disfrazado si que constituye un problema de real envergadura en el Ecuador. En este libro se estima que, en promedio, entre marzo de 1998 y marzo del 2000, el desempleo abierto medido en Cuenca, Guayaquil y Quito afectó al 13.4 por ciento de la población económicamente activa. Proyectando esta cifra a nivel nacional, se puede sostener que en el Ecuador existen unas 600 mil personas desocupadas; mientras que el desempleo disfrazado está presente en el 47 por ciento de la PEA, o sea compromete a más de dos millones cien mil personas.

Recientes declaraciones del director del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), destacan que el nivel de desempleo al finalizar el año 2000, fue del 9.1 por ciento, mientras que el subempleo alcanzó el 65.4 por ciento. Estas cifras son el resultado de una investigación realizada en 69 ciudades con 14.000 hogares en las áreas urbana y rural.

¿Qué se ha hecho y qué se hace para superar este grave problema nacional?. De verdad, es poco lo que se conoce que se hace en el Ecuador para reactivar el empleo. Las acciones más significativas y que aparentemente más impacto tienen en la generación de nuevos puestos de trabajo, como la reactivación de la inversión, es no solo lenta sino desigual, debido tanto a la tradicionalmente baja tasa de ahorro doméstico, producto a la vez del bajo nivel de ingreso y del derroche de recursos bajo la forma de consumo suntuario, la fuga de ahorros, como debido también al elevado servicio de la deuda externa, la remuneración de factores de producción externos que actúan en el país y los desequilibrios fiscales; así como a la presencia de una grave crisis que se traduce en una sensible contracción de los recursos que se destinan a la acumulación.

Desde otro ángulo, las características y los resultados esenciales del actual modelo de desarrollo que tiene lugar en el Ecuador y en todas las economías latinoamericanas, de carácter aperturista, privatizante, fomentador de las exportaciones, flexibilizador del mercado laboral, desregulador del sector financiero, seductor del capital extranjero, creyente en las bondades del mercado, no apoya el concepto de que el solo crecimiento económico pueda llevar de manera espontánea a un aumento de los niveles de empleo en el país.

El libro que usted tiene en sus manos es un aporte al mejor conocimiento del desempleo en el Ecuador, así como de los medios o instrumentos que un grupo de expertos tiene sobre la forma de al menos atenuar los graves efectos de este problema que, a nivel mundial, amenaza en convertirse en crónico, esto es, en hacerse presente en fases de expansión o contracción de la actividad económica, o sea, independiente de la forma como evoluciona el ciclo económico en cualquier país del mundo.

Por tratarse de un texto sobre un tema complejo y en cuya elaboración intervinieron varios expertos, lo cual probablemente dificultó las tareas de coordinación, los capítulos del libro tienen una calidad sin duda heterogénea. A ello pudo haber tam-

bién contribuido el hecho evidente de que el texto preparado es más un diagnóstico y una agenda que un programa cerrado a diseñar o implantar desde el Estado.

Aún así, el valor del libro es indiscutible pues contiene información, reflexiones y propuestas muy variadas e interesantes, que van desde una caracterización de las causas generadoras del desempleo, de la pobreza, de la desigualdad en el Ecuador, hasta la presentación de propuestas para la formulación de un programa de empleo emergente y de elementos para la preparación de una política de empleo de mediano y largo plazo. En cualquier caso y, por tratarse de un material abierto a la crítica es que, reconociendo el valor del trabajo por los elementos arriba señalados, resulta útil a la vez expresar los siguientes puntos de vista:

1. En el libro se ofrecen elementos esenciales para la promoción, reactivación y reestructuración de los actores económicos que conforman la economía del trabajo o popular (En realidad, no se distingue una clara distinción entre una u otra), definida como *el conjunto de actividades actuales y potenciales, caracterizadas por el empleo intensivo de fuerza de trabajo y centradas en la obtención de una mejor calidad de vida para los trabajadores que la componen*. Se incluirían en esta amplia denominación, las micro, pequeñas y medianas empresas, las organizaciones productivas cooperativas y comunitarias y una serie más de agentes productivos calificados indistintamente, a lo largo del texto, bajo nombres como unidades de pequeños ingresos, empresas del sector de la economía popular, productores populares, microemprendimientos, formas de trabajo autónomos, unidades domésticas familiares, formas de trabajo comunitario, unidades de pequeña producción, unidades productivas de sectores pobres, comunidades locales heterogéneas. Se trata de conceptos que abarcarían a todos aquellos *establecimientos económicos que utilizan predominantemente fuerza de trabajo familiar, son intensivos en el empleo de fuerza de trabajo y tienen una reducida dotación de capital*. En el Ecuador -dice el estudio- *estos establecimientos han si-*

do identificados empíricamente como aquellos con un límite máximo de cinco trabajadores, que no incluyan profesionales.

Esta variada gama de sujetos productivos y sociales, caracterizados entonces porque utilizan diferentes variantes tecnológicas y combinaciones de trabajo y capital, está presente generalmente en todos los sectores de actividad económica en países atrasados como el Ecuador. Son la expresión del carácter desigual del capitalismo, lo cual significa que las marcadas disparidades y aún violentos contrastes que existen entre empresas y unidades productivas en general, en términos de formas de organización, técnicas productivas, niveles de productividad, acceso a la información, eficiencia, son la resultante de la forma específica en que se desarrolló históricamente el capitalismo en el Ecuador.

Los establecimientos integrantes de la denominada economía del trabajo o popular, no son entonces expresiones de un sistema social autónomo diferentes del capitalismo sino parte integrante de él; pues responden también a la lógica del capital y sin duda que, en múltiples casos, han sido creados en la perspectiva esencial de defender a sus miembros de la desintegración social que provoca la crisis sistémica; consecuentemente, se trataría de unidades u organizaciones que no tienen o no parecen tener la densidad ni la vitalidad indispensables para lograr su reproducción y expansión en condiciones de articulación y en conflicto con el funcionamiento del capitalismo.

Ahora bien, el libro que comentamos, parte probablemente de una concepción un tanto diferente a lo mencionado últimamente. Sus autores si bien reconocen la interrelación entre sectores atrasados y modernos, ofrecen elementos para potenciar *... el desarrollo de un sistema de economía basada en el trabajo, capaz de interactuar dinámicamente con la economía empresarial capitalista y con la economía pública, para permitir de esta manera el fortalecimiento de las capacidades de respuesta autónoma de los sectores populares frente a la crisis, sobre una base productiva social y económicamente sostenible y ecológicamente sustentable.*

Esta transcripción puede conducir a sugerir que el progreso y el atraso son símbolos de dos sistemas sociales distintos. Que en el sector moderno, más productivo, más ligado al exterior, más eficiente es donde impera el capitalismo; mientras que el sector atrasado, de baja productividad, basado en el trabajo, el que básicamente abastece al mercado interno es ineficiente y probablemente precapitalista.

Este enfoque contradictorio quizás requiere ser dilucidado conceptual y empíricamente pues de ello -antes que de la voluntad política- depende la eficacia de las ideas que se plantean en el libro, en orden a conformar y consolidar un *sistema de economía del trabajo que sea económica y socialmente eficiente, equitativo y autosustentable, capaz de interactuar dinámicamente con la economía empresarial privada y la economía pública.*

Y tal dilucidación luce necesaria en razón de que con las políticas especialmente de mediano y largo plazo que en el libro se sugieren, se persigue satisfacer objetivos de especial trascendencia para el Ecuador, como conformar sistemas productivos complejos con posibilidades efectivas de generar empleo e ingresos de manera duradera; garantizar la seguridad alimentaria, promoviendo la calidad y promocionando marcas locales de alimentos y otros bienes de primera necesidad; favorecer enlaces o eslabonamientos productivos y de consumo capaces de promover el establecimiento de otras actividades económicas; redefinir y reducir permanentemente la pobreza en el mediano plazo; consolidar el desarrollo del capital en manos de los sectores populares.

2. Por todo lo hasta aquí anotado, es que se siente sobremañera la ausencia de una caracterización más específica sobre lo que los autores del libro denominan la economía del trabajo o popular. En favor de esta mejor caracterización, en el libro se menciona que del total de las microempresas instaladas en el Ecuador, aproximadamente el 50 % se encuentran en el sector rural; lo cual sin duda es insuficiente puesto que nada se dice sobre cuántas microempresas o establecimientos económicos que tienen hasta cinco trabajadores que no incluyan profesionales,

cuántas pequeñas empresas con máximo 20 trabajadores y cuántas medianas empresas que emplean a 50 ó 100 trabajadores, existen en el país. La carencia de esta información impide conocer, por ejemplo, la importancia económica y ocupacional actual de la economía del trabajo, su ubicación sectorial y regional, sus interrelaciones con el resto de unidades productivas de los diferentes sectores; su contribución a las exportaciones; sus demandas de importaciones; sus niveles de endeudamiento; su participación en el abastecimiento de la demanda doméstica.¹

Adicionalmente, conviene subrayar que las políticas que se sugieren en el libro, aspiran a cubrir también a *una amplia gama de organizaciones sociales, redes, cooperativas y organizaciones comunitarias, de base territorial, cultural y en muchos casos étnica, cuyo tamaño puede variar entre unas pocas personas hasta grandes grupos de producción y reproducción solidaria.*

La cuantificación y caracterización lo más específica posible de este heterogéneo universo de unidades productoras de la economía del trabajo o popular, debería permitir contar con más claros elementos para el análisis, así como hacer posible una evaluación anticipada de la bondad de muchas políticas que se plantean como necesarias de ejecutar para contribuir a resolver el problema del desempleo en el Ecuador.

No existen en el país suficientes informaciones empíricas capaces de arrojar luz sobre este problema. Según el Informe sobre Desarrollo Humano Ecuador 1999, el 41.2 % de la población económicamente activa, o sea alrededor de 2.070.000 personas trabajaban en empresas no estatales de hasta 5 trabajadores por establecimiento; mientras que solo 261.000 personas laboraban en empresas no públicas de 101 y más trabajadores por establecimiento.

Quien probablemente ha realizado algunos importantes aportes sobre el tema es Jürgen Shuldt, al referirse al desarrollo autocentrado. Siguiendo la clasificación que él hace de la economía ecuatoriana y, formulando una agrupación más actualizada en torno a ella de algunas variables esenciales, se puede sostener

que en el Ecuador alrededor del 56 % de la fuerza de trabajo se encontraba, en 1997, efectivamente incorporada al sector petrolero, sector urbano moderno y sector rural moderno, en los que se generó el 84 % del producto total, en tanto que casi el 44 % de aquella se empleó en sectores atrasados en los que se generó el 16 % del producto. Las empresas del sector moderno, además, contribuyeron con el 98.3 % del total de las exportaciones que realizó el país en tal año; mientras que las unidades productivas de los sectores atrasados concentraron solo el 1.6 % del total del capital radicado en el Ecuador.

Corresponde insistir en que todos los sectores modernos y atrasados no son independientes entre sí. Se influyen recíprocamente y son a la vez causa y efecto de un conjunto de relaciones capitalistas de producción que caracterizan al actual patrón o estilo de desarrollo, del que también forman parte otras variables y aspectos fundamentales como la lentitud del ritmo de crecimiento económico, la formación de capital, las tendencias a los desequilibrios en el comercio exterior, la contratación de montos muy elevados de deuda externa, las visibles diferenciaciones en el desarrollo regional interno; la extranjerización de la economía, de la sociedad, de la cultura nacional.

Pero volviendo a la inexistencia de suficiente información caracterizadora de la denominada economía del trabajo o popular, corresponde subrayar que, a pesar de ello, los autores del libro sostienen que el empleo en el Ecuador es provisto, fundamentalmente, por las pequeñas y medianas empresas. Es probable que, para asegurar esto, se apoyen en las cifras del cuadro 14-B; sin embargo, si efectivamente así lo hacen quizás cometen un error, puesto que dicho cuadro lo que refleja, más bien, es que la crisis castigó más duramente a las pequeñas y medianas empresas. Aquí reside una preocupación que seguramente será resuelta más adelante, cuando se profundice la investigación.

Si no se dispone de suficiente información al respecto, siempre existirán múltiples dudas sobre si las pequeñas y medianas empresas son las que crean más empleo. Por otro lado, es fá-

cil demostrar que buena parte de las micro y pequeñas empresas no son independientes de las grandes, no tienen una mayor capacidad de asimilación de los avances tecnológicos que las grandes ni peor todavía, disponen de mayor agilidad que estas para responder más fácilmente a los cambios en las modas, la demanda, los gustos de los consumidores. Si esto es así y, lo que es más grave, si el desempleo en el país afecta principalmente a las pequeñas y medianas empresas, lo pertinente parecería ser diseñar una estrategia que avance hacia la conformación de grandes empresas, que según el estudio, están mucho más capacitadas para detener a los trabajadores en sus puestos de trabajo. Aquí el problema sería propiciar una adecuada democratización del capital, a fin de superar la extrema desigualdad económica y social que ahora existe en el Ecuador.

Este último reconocimiento, por supuesto, no niega la necesidad de preocuparnos por la empresas integrantes de la economía del trabajo, muchas de las cuales han desaparecido o están desapareciendo con motivo de la grave crisis que soporta el país gracias, entre otras causas, a la desprotección, sobre todo arancelaria, de que han sido víctimas.

3. Los autores del trabajo reconocen que *El país reclama cambios significativos en el régimen socio económico y en el funcionamiento político, lo que da sustento a la idea de encarar transformaciones mayores en las políticas públicas, no para volver a las políticas de las últimas décadas, centradas en el estatismo centralista, sino para superarlas sin caer en las fórmulas neoliberales que ven en la absolutización del mercado y la privatización la solución de todos los males, fórmula que ya se ha experimentado y mostrado resultados altamente negativos en los países en desarrollo en que se han aplicado.*

Las expresiones anteriores las considero oportunas y correctas; sin embargo, a pesar de estas y de otras aclaraciones constantes en el texto, la impresión que queda, luego de su lectura, es la de que sus autores consideran posible remediar el problema del desempleo, preservando el viejo cascarón de un mo-

delo aperturista a ultranza que cada vez muestra más severas rigideces económicas, sociales e inviabilidades políticas.

A esta impresión contribuye el hecho de que, en el trabajo presentado, se habla poco o no se habla respecto a medidas macro de inmensa trascendencia en favor de la reducción del desempleo, de la desigualdad y de la pobreza existentes en el Ecuador. Me refiero al manejo de la deuda externa, el control de la inversión especulativa, la protección de la planta productiva nacional, la limitación de los flujos de recursos hacia el exterior, la lucha contra el despilfarro, la corrupción, la contención del consumo suntuuario, la reforma de la seguridad social, la importancia de reformas económicas como la agraria, el control y la orientación de la inversión extranjera, una serie de otros problemas globales necesarios de superar para lograr el desarrollo del país.

La observación parece importante, tanto por lo que ya se anotó en el numeral 2, cuanto porque en la propia conformación de la estructura de la capacidad productiva actual, se han venido produciendo cambios que a la vez contribuyen a resaltar las verdaderas raíces de los problemas de desocupación y subempleo en el Ecuador. Por ejemplo, en el curso de los años comprendidos entre 1982 y 1995, la proporción del empleo en la agricultura descendió desde el 35.7 al 31.6 %. Este descenso relativo no se tradujo en aumentos significativos de la proporción de empleo en los sectores productivos no agrícolas, donde también disminuyó. En el caso del sector industrial, más bien se produjo una reducción en la proporción de empleo, debido al estancamiento y hasta regresión del crecimiento manufacturero en el Ecuador, producto en gran medida, a la vez, de la desprotección a la que se sometió a la planta productiva nacional mediante la ejecución de medidas aperturistas, neoliberales. Entonces, parece que el descenso relativo en el empleo agrícola fue contrarrestado gracias al aumento de la ocupación en los sectores del comercio, transporte, comunicaciones, finanzas y otros servicios, donde pasó del 43.2 al 50.3 % en los años considerados.

Pero hay además otros aspectos sobre los cuales en el libro se comentan muy poco. Me refiero a problemas como la emigración, un fenómeno gracias al cual la intensidad del desempleo y subempleo se ha visto atenuada, una vez que gracias a él no solo que se han reducido las demandas de empleo remunerado sino que, a la vez, se han atenuado muchas tensiones políticas y sociales nacionales.

Pero por supuesto, la emigración tiene límites impuestos tanto por la política represiva de los países desarrollados hacia los cuales se dirigen los emigrantes, cuanto porque se trata de un salida en cierta forma temporal puesto que no todo nacional que abandona el país lo hace en la perspectiva de quedarse para siempre en el extranjero. Pretende regresar y, cuando lo haga, nuevamente se harán presentes presiones para que se creen plazas de trabajo en el sistema económico ecuatoriano.

Frente a esta situación, conviene examinar la necesidad de que el gobierno nacional, en unidad con los gobiernos de otros países latinoamericanos especialmente, exhorten a los gobiernos de aquellos países que aún no han ratificado la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, aprobada en 1989, a que lo hagan lo más pronto posible y, a la vez, conseguir que los países del Norte, legalicen a los inmigrantes indocumentados que solo buscan trabajo y mejores condiciones de vida para sus familiares.

4. A manera de síntesis, parece necesario destacar que, de conformidad con diversos análisis respecto a la gravedad del problema del empleo, se ha llegado a sostener que en el Ecuador se requieren crear al menos unas 150 mil nuevas plazas por año para atender las demandas de ocupación que exige el crecimiento poblacional. A esta cifra hay que añadir unos 50 mil cargos más por año para disminuir la actual desocupación en aproximadamente una década. Y, por cierto, se encuentra el problema del desempleo encubierto que afecta a cerca del 50 % de la población económicamente activa ecuatoriana. Se desprende de las cifras mencionadas, que el problema del desempleo en el Ecu-

dor, no podrá ser remediado en el corto plazo, y que se necesitarán, más bien, de esfuerzos sostenidos durante por lo menos la siguiente década.

Frente a ello, una primera reflexión en la que, considero, corresponde insistir, es la de que muy difícilmente el país logrará solucionar satisfactoriamente este problema, mediante el funcionamiento más o menos espontáneo de las fuerzas del mercado y sus impactos en la economía nacional. Una segunda reflexión se refiere a que tanto en el Ecuador como en otros países, incluso desarrollados, empiezan a observarse relaciones no bien definidas entre el ritmo de crecimiento económico y el aumento del empleo. Más bien, lo que surge claro es que el desempleo se está convirtiendo en un problema crónico, generalmente independiente de la forma cómo se desenvuelve la economía nacional, esto es, si esta se encuentra en una fase de expansión o en otra de crisis o hasta de depresión. Precisamente por esto es que no resulta casual que las experiencias de promoción y generación de empleo que en el texto se presentan como exitosas, como las ocurridas en países como Argentina, con la Red Global de Trueque y, en Bolivia, con la consolidación de instituciones crediticias que canalizan recursos hacia la economía popular, tengan sin embargo tan escaso impacto en la superación del problema global del desempleo en esos países, donde, más bien, las tasas de desocupación se han expandido en proporciones muy elevadas en los últimos años.

De ahí que resulte indispensable profundizar los análisis respecto a las causas del fenómeno del desempleo o, dicho de otra manera, de la carencia de fuerzas dinámicas generadoras de suficientes fuentes de trabajo en el país. Y, en esta dirección, es evidente que una causa sin duda esencial del fenómeno está relacionada con la ejecución de la política neoliberal, cuyos efectos han sido y son funestos, en términos de aumentos de la pobreza y la desigualdad, la expansión del desempleo, los conflictos étnicos y regionales, la indetenible contaminación ambiental, la deuda externa, la abultada concentración del ingreso y de la propie-

dad que, lejos de garantizar la presencia de importantes masas de ahorro capaces de invertirse y crear suficientes puestos de trabajo en el país, lo que hace es alentar estilos de consumo muy elevados y hasta suntuarios, que generalmente se satisfacen mediante importaciones, que terminan por generar efectos dinámicos de empleo en el extranjero.

Otra causa sin duda muy importante del fenómeno del desempleo se encuentra en las características de la asimilación del progreso técnico. Un país como el Ecuador, dependiente del abastecimiento de maquinarias, equipos, métodos de producción, tecnologías, incluso estilos de consumo de los países capitalistas desarrollados, termina por favorecer cierta modalidad de acumulación de capital propia de países con una dotación de recursos muy diferente a la que existe en el Ecuador. Por cierto, al anotar este hecho, no es para renegar en paquete del avance científico moderno, ni mucho menos para proclamar la necesidad de retroceder a una suerte de folklorismo tecnológico, sino para destacar la importancia de avanzar en el diseño de modalidades de aplicación de las tecnologías importadas de una manera que no implique alentar la desocupación de la mano de obra nacional. Al respecto, las reflexiones y sugerencias que se anotan en el capítulo 5 del libro, son verdaderamente lúcidas y coherentes.

Entonces, en la perspectiva de enfrentar el problema del desempleo, convertido en un fenómeno estructural, lo que corresponde señalar es que, como en muchos otros aspectos, no hay fórmulas elaboradas capaces de solucionar mágicamente el problema. El tema merece ser analizado de manera permanente y, en el ánimo de aportar a ello, parece conveniente mencionar a las tres siguientes posibilidades: la primera, la disminución de la jornada de trabajo, sin reducción salarial, que es una medida que ya está en curso en muchos otros países y gracias a la cual, se lograrían aumentos de productividad de la mano de obra que deberían ser transferidos en favor de la creación de nuevos puestos de trabajo.

La segunda, alentar la inversión pública y privada en educación, ciencia, cultura, esparcimiento, tecnología, información, que son los sectores generadores de empleo en el contexto del nuevo paradigma tecnológico y que, a la vez, constituiría la respuesta adecuada a las exigencias del progreso social de nuestro país. La tercera, el inicio de un proceso de redistribución de la tierra agrícola, a fin de abrir así amplias posibilidades de ocupación de la mano de obra especialmente de la población campesina e indígena.

Estas últimas sugerencias, serían alternativas verdaderamente emergentes, en el sentido de dar a las personas desempleadas y subempleadas, una oportunidad para que superen su penosa situación, mediante el acceso que se les proporcionaría a los recursos productivos a fin de combatir no solo el desempleo sino la pobreza que les embarga. Pero por supuesto, más allá de ellas, lo que se precisa es de una nueva y diferente política económica que empiece poniendo en el centro de su preocupación, la necesidad de atender los derechos humanos, sociales y constitucionales a la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, la recreación y la conservación de un medio ambiente sano.

Quito, enero 2001.

Nota:

- 1 Sobre la distinción entre economía popular, economía del trabajo y el sector de Pymes, se sugiere ver el libro de José Luis Coraggio, "Política social y economía del trabajo", ILDIS-Abya Yala-Instituto Frónesis, Quito, 2000 (nota del editor).

1

ALCANCES DE LA PROPUESTA Y METODOLOGÍA SEGUIDA

1.1. Los alcances de este documento

El objetivo de este estudio es presentar los elementos básicos de un marco estratégico y lineamientos para una política nacional de empleo en el Ecuador, basada en el apoyo integral a sistemas productivos socialmente eficientes y económicamente sostenibles, a partir de la articulación de micro, pequeñas y medianas empresas y organizaciones económicas cooperativas y comunitarias. Esta estrategia está concebida como un marco de acción transversal, integrador y estructurante del conjunto de las políticas sociales y económicas en el corto y mediano plazo, y no meramente como una política sectorial al lado de otras políticas sociales.

Se enfatizará la necesidad de concretar esta estrategia en base a programas específicos generados participativamente desde ámbitos territoriales locales o regionales, pero su eficacia dependerá de la existencia de políticas nacionales congruentes que abran esa posibilidad y canalicen recursos en tal sentido.

Dentro de ese marco se avanzan lineamientos para una política integral de empleo que incluye la necesidad de articular un sistema integral de servicios -como crédito, capacitación, asistencia técnica, apoyo a la investigación y desarrollo en ciencia y tecnología, y acceso a la información- dirigido a aquellos sistemas productivos caracterizados por su importancia estratégica, su impacto socioeconómico, su contribución a la sinergia sistémica mediante enlaces de distinto tipo que estimulen el surgimiento de otras actividades, y por su sustentabilidad. Entre los

principales sectores definidos, se pueden mencionar los pequeños productores agrícolas de alimentos básicos para el mercado interno, la construcción de infraestructura productiva rural, la construcción de vivienda y de infraestructura habitacional, el turismo y eco-turismo, principalmente de base comunitaria, y algunas ramas estratégicas para el desarrollo económico nacional, en particular las que tienen potencial para la exportación.

La propuesta diferencia dos tiempos de acción: una política inicial de empleo para atender en lo inmediato a los efectos sociales más extremos de la crisis económica, y una estrategia de mediano y largo plazo, cuyo contenido integra y articula al conjunto de las políticas sociales e incide en la económica, dirigiendo recursos y acciones al fortalecimiento de una economía del trabajo. La política para el corto plazo deberá implementarse de manera de avanzar acumulativamente hacia la concreción de las políticas de mediano y largo plazo que concreten la estrategia.

En cuanto al universo de organizaciones productivas a las cuales se dirigen las políticas, no existen definiciones ampliamente compartidas que permitan delimitar con precisión las micro, pequeñas y medianas empresas. Generalmente se entiende por microempresas a los establecimientos económicos que utilizan predominantemente la fuerza de trabajo familiar, son intensivos en el empleo de fuerza de trabajo, y tienen una reducida dotación de capital. En el Ecuador estos establecimientos han sido identificados empíricamente como aquellos con un límite máximo de cinco trabajadores, que no incluyan profesionales. Las pequeñas empresas diversifican el universo por el mayor peso del trabajo asalariado no familiar, aunque continúan operando sobre tecnologías intensivas en trabajo y con dotaciones relativamente reducidas de capital y en muchos casos las relaciones familiares siguen teniendo una fuerte presencia. Se las puede identificar empíricamente empleando un límite superior de 20 trabajadores, o asignando un monto superior para su capital o volumen de ventas. En el caso de las medianas empresas, generalmente se ha empleado límites como 50 o 100 trabajadores.

Igualmente, el universo al que se dirigen estas políticas cubre una amplia gama de organizaciones sociales, redes, cooperativas y organizaciones comunitarias, de base territorial, cultural y en muchos casos étnica, cuyo tamaño puede variar entre unas pocas personas hasta grandes grupos de producción y reproducción solidaria.

La propuesta se apoya en un diagnóstico de la situación actual del país, que indica una crisis económica y social profunda y prolongada en el pasado y en su proyección futura, en la cual el deterioro social alcanzado es grande, y las perspectivas de reactivación económica inmediata son limitadas. Ante las gravísimas consecuencias socioeconómicas y psicosociales que afectan la calidad de vida, las formas de convivencia y las expectativas y comportamientos de los ecuatorianos, se plantea la necesidad de redefinir la orientación de las políticas sociales, superando su orientación actual, predominantemente asistencialista, y su limitada consistencia intersectorial. No se trata, entonces, sólo de aumentar los recursos disponibles para el gasto social, sino de modificar el contenido y los objetivos de las políticas públicas. No se trata de generar empleos de baja calidad, o incluso empleos ficticios como instrumento de redistribución de ingresos, sino de multiplicar las oportunidades de empleos de alta calidad y generación de mayores ingresos. En este sentido, el objetivo estratégico no se limita meramente a paliar los efectos no deseados de la crisis, sea por razones morales o de gobernabilidad, sino generar nuevas estructuras productivas que puedan sostenerse sobre la base de sus propios resultados, aliviando la presión futura sobre los balances fiscales.

Si bien es necesario estimular inversiones de capital privado que generen empleo e ingresos además de cumplir otras funciones en el sistema económico, la estrategia propuesta es innovadora en tanto busca desarrollar el potencial de desarrollo de un sistema de economía basada en el trabajo, capaz de interactuar dinámicamente con la economía empresarial capitalista y con la economía pública, para permitir de esta manera el fortale-

lecimiento de las capacidades de respuesta autónoma de los sectores populares frente a la crisis, sobre una base productiva social y económicamente sostenible y ecológicamente y sustentable.

Este estudio no pretende llegar a un listado de programas y proyectos específicos pues, si se adopta la estrategia propuesta, deberán ser abordados contando con la plena participación, información y capacidad de decisión de los actores locales. Son los actores locales/regionales los que deberán plantear sus propias prioridades y concretar las acciones dirigidas a encarar los problemas que les atañen, combinando sus propios recursos con los que faciliten los programas nacionales. Solo allí podrán definirse los planes y proyectos específicos a cada zona. Por otra parte, no se incluye tampoco un exhaustivo análisis macroeconómico que ayude a dimensionar las posibilidades de financiamiento.

Ya existen numerosos documentos con propuestas, que han incidido escasamente en las acciones públicas. Esta propuesta sólo tendrá eficacia en la medida que dispare un proceso de redefinición de políticas nacionales, con un cambio de estilo en la concreción de las políticas públicas, abriendo los espacios para que la sociedad, desde sus diversas particularidades, exprese sus prioridades para el uso de nuevos y significativos recursos asignados para tal fin. Las ideas que se plantean sólo pueden concretarse si hay voluntad política y se propicia un cambio cualitativo en las relaciones entre los diversos actores sociales, entre los diversos actores públicos, y entre Estado y Sociedad.

El documento está estructurado en ocho capítulos principales. El segundo contiene un diagnóstico de la situación económica y social actual, con énfasis en el deterioro reciente, y particularmente en los cambios en el mercado laboral. En el tercero se presentan los fundamentos para la definición de una política socioeconómica proactiva basada en el desarrollo de la economía del trabajo. En el cuarto se analizan brevemente algunas experiencias exitosas de desarrollo social, generación de empleo productivo y gestión local orientada por proyectos de mejorar la calidad de vida, tanto a escala local en el Ecuador, como a nivel

internacional. En el quinto se presenta el marco estratégico y los lineamientos de política sugeridos, y luego se esbozan algunas de las condiciones para posibilitar su realización. En el sexto y séptimo se presentan los lineamientos y líneas de intervención para una política de empleo emergente y los componentes básicos para implementar políticas de mediano y largo plazo dentro del marco estratégico propuesto. En el capítulo 9 se presenta, con mayor detalle, una propuesta específica sobre turismo alternativo, como un ejemplo de la estrategia propuesta. Finalmente se sintetizan algunas conclusiones y recomendaciones. Se anexa una síntesis de los resultados alcanzados en los Foros de Quito, Guayaquil y Cuenca.

1.2. Metodología

Esta propuesta ha sido elaborada, durante un período de tres meses, por un equipo interdisciplinario de trabajo, conformado principalmente por economistas con experiencia en desarrollo social, empleo y desarrollo rural, sociólogos y politicólogos con conocimientos especializados en educación, ciencia y tecnología y desarrollo local, en su mayoría con títulos de maestría y doctorado. Este equipo incluyó también la participación de varias instituciones y proyectos públicos como la ODEPLAN, el INFOPLAN, el SIISE, el Proyecto PRODEPINE, el PRONADER. El equipo trabajó con el asesoramiento y apoyo continuos del experto en desarrollo y política social José Luis Coraggio.

El proyecto contó con el respaldo y colaboración de los Ministros de Trabajo y Recursos Humanos, Martín Insúa y de Bienestar Social, Raúl Patiño, quienes, además de facilitar algunas condiciones para la realización del mismo, han liderado la conformación de un Comité Interministerial para la definición e impulso de una política de empleo en el país que está en marcha.

La OIT proporcionó apoyo técnico al equipo, incluyendo varias visitas de expertos internacionales y la colaboración per-

manente en la discusión de los avances. Además del trabajo con el equipo, consultores de la OIT contribuyeron en temas fundamentales como empleo emergente, y políticas hacia las PyMEs. Este apoyo fue coordinado por Jorge Viteri. Los expertos participantes fueron: Phillipe Egger, Norberto García, Mario Tueros, Carlos Maldonado y Francisco Verdera.

El diagnóstico y análisis de la situación actual contaron con el apoyo de los sistemas de información INFOPLAN y SII-SE, y la colaboración de estos proyectos fue también significativa en el estudio institucional y en la definición de políticas.

La metodología de trabajo se fortaleció mediante la revisión extensa de la bibliografía y la información estadística pertinente, y sobre todo la realización de numerosas entrevistas y reuniones de trabajo con informantes calificados y expertos en distintos temas específicos, como crédito, desarrollo rural, políticas económicas, etc.

Entre los expertos consultados puede mencionarse los nombres de León Roldós (rector de la Universidad de Guayaquil y diputado, ex-Vicepresidente de la República), Liisa North (investigadora y profesora de la Universidad de York, Canadá), Mónica Hernández (Gerente del Banco Solidario), Carlos Larrea Estrada (Gerente del Fondo de Garantías, CFN), José Tonello (Director del FEPP), Pedro Páez (funcionario del Banco Central del Ecuador), y expertos o actores del desarrollo local como Hernán Valencia, Marcelo Vinueza (empresario privado en ecoturismo), Emilio Velasco (representante de los hoteleros en Baños, provincia del Tungurahua) y Paciente Vásquez (Gerente de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Jardín Azuayo).

Durante la elaboración del proyecto se realizaron varias discusiones y reuniones de trabajo con el Ministro de Bienestar Social, coordinador del Frente Social, y sus principales asesores. Se han presentado también avances del proyecto ante seminarios con la participación de numerosos alcaldes y prefectos provinciales electos, y con dirigentes del movimiento sindical, realizados con el apoyo del ILDIS, y una extensa reunión con dirigen-

tes indígenas, promovida por el PNUD y ODEPLAN. De la misma manera, con el apoyo de estas dos últimas instituciones, se discutió el contenido del proyecto en un seminario que contó con la asistencia de más de 100 funcionarios de alto nivel del sector público y organismos internacionales.

Finalmente, este informe ha sido enriquecido con las contribuciones de los participantes de tres foros regionales organizados por el ILDIS en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca, con amplia participación de la sociedad civil y de representantes de las instituciones públicas y organismos internacionales. Los resultados que aquí se presentan, sin embargo, son de exclusiva responsabilidad de los autores.

2

CONTEXTO MACROECONÓMICO, EVOLUCION SOCIAL Y PERSPECTIVAS DE EMPLEO

2.1. La crisis reciente y sus efectos sociales

Existen algunos estudios recientes sobre la evolución de las condiciones sociales en el Ecuador, que contienen extensos elementos para un diagnóstico actualizado.¹ En consecuencia, en este estudio se partirá de una breve síntesis de los puntos salientes del diagnóstico de la situación social que fundamentan la propuesta, sin repetir los resultados de los estudios mencionados, pero enfatizando el análisis en la situación del empleo urbano, para el cual se dispone de información reciente y confiable.

2.1.1. *El contexto económico*

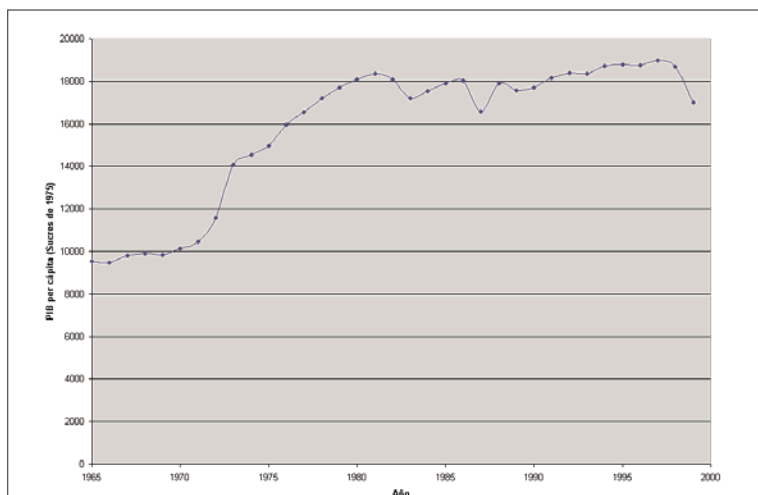
A partir de 1982 el Ecuador inicia una nueva etapa en su historia económica, dando fin al período de auge petrolero e iniciando, bajo la crisis de la deuda, un giro en sus estrategias de desarrollo hacia políticas de ajuste estructural, apertura comercial y promoción de exportaciones. La aplicación de las nuevas políticas económicas se ha dado a través de un proceso lento y gradual, no siempre con consistencia, y en medio de eventos adversos y conflictos políticos. Aunque los elementos básicos de la apertura comercial y la reforma económica ya han sido adoptados, desde la perspectiva del programa de ajuste estructural que se viene impulsando en el país, quedan algunos temas pendientes, como el de avanzar en la privatización y eficientización del

Estado, completar una nueva renegociación de la deuda externa y el saneamiento y reactivación del sistema financiero.

Como resultado de la conjunción de procesos globales y de las políticas que se han venido implementando en el país, el crecimiento económico alcanzado en este intervalo ha sido muy bajo (Gráfico 1). El producto por habitante en 1998 fue comparable al de 1982, las tasas de inversión se han mantenido bajas y sin cambio significativo por casi dos décadas, los objetivos de diversificación y crecimiento de las exportaciones se han cumplido solo parcialmente y no siempre en forma sustentable, y algunos de los problemas agudos que han afectado a la economía nacional, como la deuda externa y el déficit en cuenta corriente, han persistido e incluso se han agudizado.

En los últimos dos años el panorama se ha agravado. Algunos eventos negativos, como el fenómeno de El Niño en 1998, la caída prolongada de los precios del petróleo en 1998 y 1999, y los efectos internos de la crisis financiera internacional, que se inició en 1997 en el sudeste asiático, han repercutido en una crisis económica sin precedentes durante el último medio siglo en el Ecuador. En 1999 el ingreso por habitante cayó en aproximadamente el 9 %, luego de haber declinado en el 1 % en 1998, mientras que las proyecciones para el 2000 auguran una caída adicional del 1 %; el sistema financiero nacional fue afectado por el cierre o transferencia al Estado de más de la mitad de los principales bancos del país, y se suspendió parcialmente el pago de los Bonos Brady. Ante la eventual amenaza de hiperinflación y otros problemas generados por la inestabilidad y especulación, las políticas monetarias fueron drásticamente transformadas, originando el actual proceso de dolarización.

Gráfico 1: PIB per capita del Ecuador: 1965-1999



Fuentes: Banco Central del Ecuador. **Cuentas Nacionales** (varios números); Banco Central del Ecuador. **Información Estadística Mensual** (Varios números).

2.1.2. Las condiciones sociales estructurales

El Ecuador ha sido históricamente uno de los países con mayores niveles de desigualdad social en América Latina, que a su vez es la región más inequitativa del mundo. Factores relacionados con el desarrollo histórico del país, como la elevada concentración de la tierra, y el desarrollo de productos de exportación intensivos en el empleo de mano de obra barata y abundante, han consolidado una estructura social asimétrica, con grandes sectores sociales a nivel de subsistencia. El auge petrolero de los años 70, la urbanización y la diversificación industrial no han contribuido substancialmente a reducir los niveles de inequidad.

Históricamente la pobreza, entendida como la incapacidad estructural de los hogares para satisfacer las necesidades bá-

sicas de sus miembros, ha constituido un problema masivo en el país. En 1995 ésta afectaba al 56 % de la población nacional, siendo particularmente aguda en las áreas rurales (76 %) y entre la población indígena (73 %).²

El Ecuador es uno de los países de América Latina con mayor subutilización de su fuerza laboral, o desempleo estructural. Tradicionalmente, la existencia de una extensa población campesina de baja productividad y condiciones de subsistencia, y la progresiva expansión del sector informal urbano, han convertido al subempleo en la expresión de un amplio excedente laboral con respecto a la demanda derivada de las insuficientes inversiones empresariales y del sector público.

Durante el auge petrolero, la generación de empleo fue muy limitada, hasta el punto de que, pese al elevado crecimiento económico, los porcentajes de asalariados en la PEA declinaron tanto en el área urbana como en la rural. En efecto, entre 1974 y 1982 este porcentaje cayó del 67.2 al 65.7 % en las ciudades, mientras en el sector rural cayó del 40.1 % al 38.5 %. En el caso particular de la agricultura, se produjo una reducción, en números absolutos, de aproximadamente 100.000 empleos asalariados, equivalentes a un tercio del total. Hacia 1980, según PREALC, el 62 % de la PEA estaba subempleada.³

En este contexto, los efectos sociales del acelerado crecimiento y la diversificación de la economía durante el auge petrolero se vieron limitados por la reducida generación de empleo productivo en el sector moderno, y por una estrategia de desarrollo basada en la adopción de una tecnología capital-intensiva, que favoreció desproporcionadamente al sector formal urbano. Ante la ausencia de otras políticas de redistribución del ingreso y la limitada aplicación de la reforma agraria, prevalecieron, sin cambios significativos, tanto las desigualdades sociales, principalmente respecto al sector rural, como la elevada concentración del ingreso y los recursos productivos. Sin embargo, la expansión de las clases medias urbanas, vinculadas al auge petrolero, redujo la tradicional polaridad de la estructura social.

Hacia 1995, apenas un tercio de la fuerza de trabajo urbana se encontraba adecuadamente empleada en el sector moderno, y casi la mitad de los trabajadores sobrevivían con empleos inadecuados, sea en el sector informal, como empleados domésticos o trabajadores agrícolas. En el área rural, el lento crecimiento agrícola y el cambio tecnológico condujeron a una reducción de la capacidad de la agricultura para absorber puestos de trabajo, a pesar del efecto presumiblemente positivo de la expansión de la agricultura de exportación.

En los campos de educación y salud perduran también problemas graves, a pesar de los importantes avances registrados desde 1950. El analfabetismo es aún significativo (10 % en 1999) y la tasa de asistencia primaria no alcanza niveles satisfactorios, siendo ambos problemas más graves en el campo. La tasa de asistencia secundaria ha alcanzado apenas el 52 %. Adicionalmente, la calidad del sistema educativo nacional muestra serios problemas en todos sus niveles, tanto en términos de los contenidos y destrezas transmitidos, como en su metodología y flexibilidad ante distintos contextos culturales.

La mortalidad infantil y desnutrición de niños menores de 5 años se mantienen todavía a niveles muy altos (30 por mil y 27 %, respectivamente en la actualidad, según datos de 1999)⁴, y los límites de cobertura y calidad del sistema de salud pública son significativos.

2.1.3. Impacto social de la crisis

A la ya grave situación estructural se agrega la crisis reciente. Esta ha tenido múltiples efectos entre los sectores populares, entre los que se destacan un substancial incremento de la pobreza e indigencia, principalmente a partir de 1998, el aumento de la inequidad social, y un dramático deterioro en el empleo.

Aunque no existe acuerdo sobre metodologías y líneas de pobreza, casi todos los estudios recientes evidencian un aumen-

to relativo de la pobreza no menor al 50 % en los últimos dos años. Sin pronunciarnos sobre aspectos metodológicos, reproducimos algunos cuadros relevantes a nivel nacional, generalmente tomados de las ECV (Cuadros 1 a 3).

Cuadro 1: Incidencia de la pobreza y la indigencia en el Ecuador por regiones y áreas: 1995 - 1998. (método del consumo)

Área	Región	Pobreza 1995	Pobreza 1998	Indigencia 1995	Indigencia 1998
Rural	Costa	74.9	83.7	30.5	43.1
	Sierra	77.7	81.5	39.1	49.7
	Oriente	69.9	75.1	23.8	38.7
	Total	75.8	82.0	33.9	46.1
Urbana	Costa	42.5	54.4	9.2	15.3
	(Guayaquil)	37.5	45.8	8.0	10.9
	Sierra	42.2	38.9	12.6	9.3
	(Quito)	29.9	29.5	7.8	5.3
	Oriente	47.2	45.3	14.4	9.8
Total	42.4	48.6	10.6	13.0	
Total	Costa	53.9	64.3	16.6	24.7
	Sierra	57.6	59.9	24.1	29.2
	Oriente	65.5	69.3	22.0	33.0
	Total	55.9	62.6	20.0	26.9

Fuentes: Larrea, Carlos, Freire, Wilma, y Lutter, Chessa. **La situación nutricional de la niñez ecuatoriana**. OPS, Washington, 1999 (versión preliminar), En base a: INEC. Encuestas de condiciones de vida, 1995 y 1998.

Cuadro 2: Incidencia de la pobreza: línea baja

Región o área	% de la población que es pobre			
	1995	1998	1999	2000**
País	34	46	55*	66
Ciudades	19	30	40*	51
Campo	56	69	76*	86
Costa	29	47	54	67
Ciudades	18	35	46	58
Campo	49	70	69	83
Sierra	39	46	56	65
Ciudades	21	22	33	43
Campo	63	69	81	89
Amazonía	46	53	n.d.	n.d.
Ciudades	31	28	n.d.	n.d.
Campo	49	59	n.d.	n.d.
Línea baja de pobreza (sucres corrientes; quincenal por persona)	59.170	126.535	217.179	

* Promedio nacional para 1999 no incluye a la Amazonía.

** Proyección al primer trimestre de 2000 a base de la elasticidad consumo de la pobreza.

Evolución de la pobreza 1995-2000			
	% de pobreza	Número de pobres	Población total del país
1995	34	3,896,400	11,460,000
1998	46	5,600,500	12,175,000
1999	55	6,826,050	12,411,000
2000 **	66	8,349,000	12,650,000
Línea de pobreza: baja (Consumo alimentario ECV)			
** Proyección al primer trimestre de 2000			

Fuente: SIISE.

Cuadro 3: Incidencia de la pobreza: línea alta

Región o área	% de la población que es pobre		
	1995	1998	1999
País	59	69	72*
Ciudades	44	56	61*
Campo	80	86	88*
Costa	55	72	72
Ciudades	44	63	66
Campo	75	88	85
Sierra	62	64	72
Ciudades	45	43	55
Campo	85	85	91
Amazonía	75	75	n.d.
Ciudades	54	54	n.d.
Campo	80	80	n.d.
Línea alta de pobreza (sucres corrientes; quincenal por persona)	92.400	195.366	316.526

* Promedio nacional en 1999 no incluye a la Amazonía.

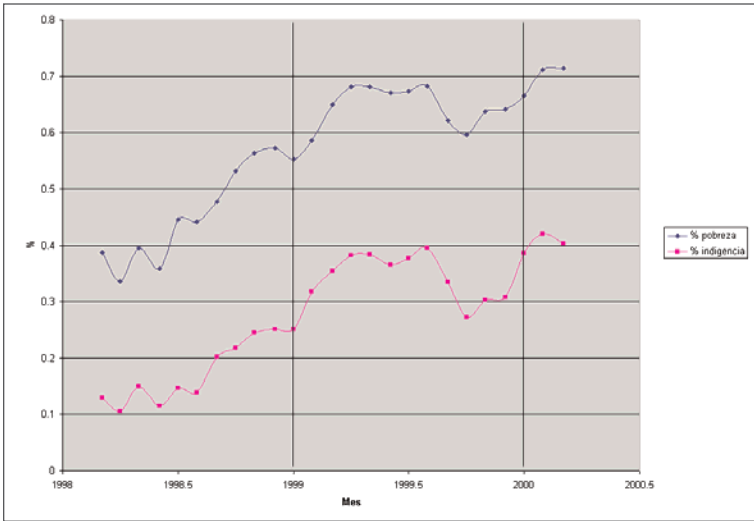
Fuente: SIISE.

Las encuestas mensuales de empleo urbano, para Quito, Guayaquil y Cuenca, permiten una aproximación al problema más detallada, aunque limitada a las ciudades mencionadas. El Gráfico 2, basado en estimaciones provisionales, ilustra esta situación.

La información muestra una tendencia substancial y relativamente sostenida al aumento de la pobreza, y sobre todo, de la indigencia, en las principales ciudades. Aunque cada ciudad tiene su dinámica propia, la magnitud del deterioro es impresionante. Algunos estudios recientes del Banco Mundial y del FMI

confirman este significativo empeoramiento de las condiciones de vida de la población.

Gráfico 2: Pobreza en Quito, Guayaquil y Cuenca (estimaciones provisionales)



Fuente: INFOPLAN, a partir de BCE - PUCE, EEU. (datos provisionales).

Gráfico 2 (continuación): Pobreza en Quito, Guayaquil y Cuenca (estimaciones provisionales)



Fuente: INFOPLAN, a partir de BCE - PUCE, EEU. (datos provisionales).

El elevado grado de inequidad social prevaleciente en el país hacia 1982 ha tendido a intensificarse durante los años 80 e inicios de los 90. La crisis actual ha conllevado a un nuevo repunte en la desigualdad social. El incremento se da principalmente entre 1995 y 1998, con un cambio del coeficiente de Gini de 0.423 para 1994-1995 a 0.468 para 1998. Entre 1998 y 1999 se observa también un incremento, pero su valor no es estadísticamente significativo.⁵

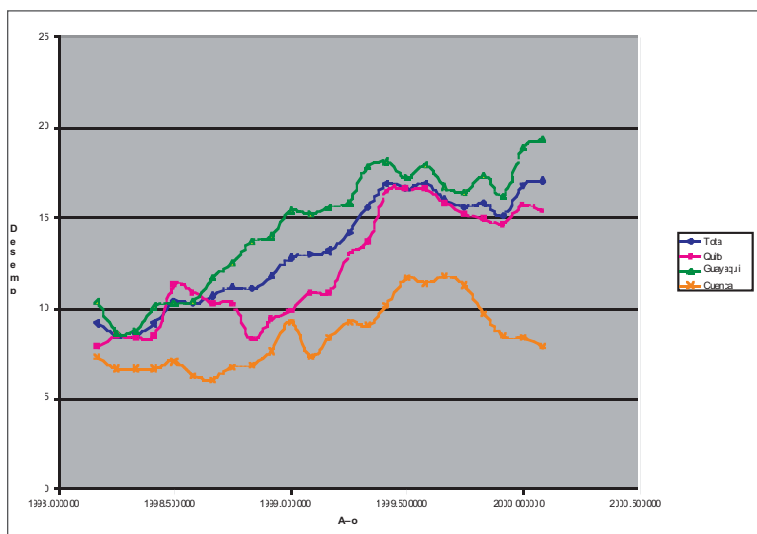
2.1.3.1. Evolución reciente y características del empleo

La evolución reciente del empleo urbano evidencia un pronunciado deterioro, con la aparición de un problema que no se había presentado en el país al menos en el último medio siglo:

el fuerte crecimiento del desempleo urbano. Su tasa para las tres principales ciudades del país sube del 9.2 en marzo de 1998 al 17 % en febrero del 2000.

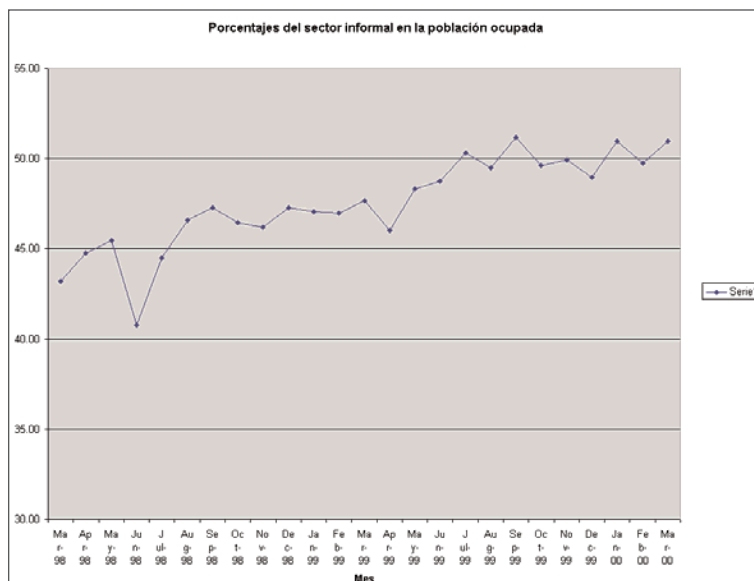
Se observa, entonces, un progresivo incremento del desempleo abierto urbano durante la etapa de ajuste. Este sube del 6.5 % en 1988 al 8.5 % en 1991, alcanza el 10.4 % en 1996, y luego asciende dramáticamente. La evolución mensual del desempleo abierto en las tres principales ciudades del país se presenta en el Gráfico 3.

Gráfico 3: Tasas de desempleo en Quito, Guayaquil y Cuenca: 1988-2000



Nota: Se ha empleado para esta estimación la definición más reciente de sector informal recomendada por la OIT. Los datos han sido elaborados por la PUCE, cuya colaboración agradecemos.

Fuente: PUCE, Encuestas de Empleo Urbano.



Adicionalmente se observa un deterioro en la calidad de los empleos existentes. El aumento de la participación del sector informal sobre la población ocupada, que asciende el 43 % al 51 % entre 1998 y el 2000, lo demuestra (Gráfico 3) ⁶.

2.1.3.2. Caracterización de los desempleados y subempleados

Los Cuadros 4 a 17 y el Gráfico 4 ilustran con mayor detalle las características sociales de los nuevos desempleados urbanos, así como las diferencias por género en la estructura del mercado de trabajo bajo la crisis actual.

El desempleo abierto, el subempleo y la informalidad afectan principalmente a las mujeres, quienes sufren más intensamente el deterioro laboral existente. La tasa media de desempleo femenina es próxima al 18 %, frente al 10 % para los hombres, de la misma forma, el subempleo femenino supera en un 8 % al de los hombres, y la diferencia entre sexos en la participación del

sector informal es comparable (Cuadros 4 y 5). Esta situación desfavorable de las mujeres se produce a pesar del mayor nivel de instrucción femenina en todas las principales categorías del mercado laboral (Cuadros 6 y 7).

Cuadro 4: Estructura del empleo en Quito, Guayaquil y Cuenca por sexo y condición ocupacional (Quito, Guayaquil y Cuenca: promedios marzo 98-marzo 2000) (porcentajes)

Condición de actividad	SEXO		Total
	Hombres	Mujeres	
Desocupados Cesantes	8.1	12.5	9.9
Desocupados Nuevos	2.2	5.3	3.5
Ocupados Adecuadamente	46.1	30.5	39.7
Subempleo Visible	11.5	20.9	15.4
Subempleo Invisible	32.1	30.7	31.6
Subempleo total	43.7	51.6	47.0
Total	100	100	100

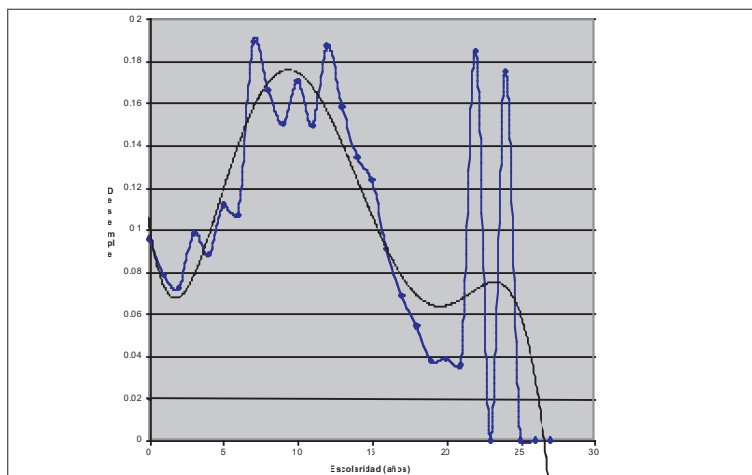
Fuente: INFOPLAN, en base de BCE-PUCE, Encuesta de Empleo Urbano.

Cuadro 5: Segmentación de la población ocupada por sexo (Quito, Guayaquil y Cuenca: promedios marzo 1998-marzo 2000) (porcentajes)

Condición de actividad	SEXO		Total
	Hombres	Mujeres	
Sector Moderno	66.1	50.8	60.1
Sector Informal	30.5	36.1	32.6
Sector Agrícola	1.9	8	1.5
Sector Doméstico	1.4	12.4	5.7
No clasificado	1	1	1
	100	100	100

Fuente: INFOPLAN, en base de BCE-PUCE, Encuesta de Empleo Urbano.

Grafico 4: Tasas de desempleo por escolaridad (Quito, Guayaquil y Cuenca: Promedio marzo 1998-marzo 2000)



Fuente: INFOPLAN, en base de BCE-PUCE, Encuesta de Empleo Urbano.

Cuadro 6: Escolaridad media de la fuerza laboral por sexo y condición ocupacional (Quito, Guayaquil y Cuenca: promedios marzo 98-marzo 2000)

CONDICIÓN DE ACTIVIDAD	SEXO	Escolaridad (años)
Desocupados Cesantes	Hombres	9.9
	Mujeres	10.6
	Total	10.3
Desocupados Nuevos	Hombres	10.7
	Mujeres	10.5
	Total	10.6
Ocupados Adecuadamente	Hombres	11.7
	Mujeres	12.2
	Total	11.8
Subempleo Visible	Hombres	9.9
	Mujeres	9.4
	Total	9.6

Subempleo Invisible	Hombres	8.7
	Mujeres	9.5
	Total	9.0
Ocupados No clasificados	Hombres	12.3
	Mujeres	12.8
	Total	12.5
Total	Hombres	10.4
	Mujeres	10.6
	Total	10.5

Fuente: INFOPLAN, en base de BCE-PUCE, Encuesta de Empleo Urbano.

Cuadro 7: Escolaridad media de la fuerza laboral por sexo y segmentación laboral (Quito, Guayaquil y Cuenca: promedios marzo 98-marzo 2000)

SEGMENTACIÓN DEL MERCADO LABORAL	SEXO	Escolaridad (años)
Sector Moderno	Hombres	11.4
	Mujeres	12.8
	Total	11.9
Sector Informal	Hombres	8.6
	Mujeres	9.0
	Total	8.8
Sector Agrícola	Hombres	9.3
	Mujeres	10.2
	Total	9.5
Sector Doméstico	Hombres	7.5
	Mujeres	6.4
	Total	6.6
No clasificado	Hombres	9.9
	Mujeres	11.6
	Total	10.4
Total	Hombres	10.5
	Mujeres	10.6
	Total	10.5

Fuente: INFOPLAN, en base de BCE-PUCE, Encuesta de Empleo Urbano.

Además del sexo, el nivel de instrucción influye fuertemente sobre la estructura del mercado laboral. Los trabajadores cesantes, los subempleados y los informales presentan niveles inferiores de instrucción que los trabajadores del sector moderno, o aquellos adecuadamente empleados (Cuadros 6 y 7). Las tasas de desempleo abierto afectan principalmente a los trabajadores con nivel secundario de instrucción (Gráfico 4), y entre los cesantes predomina este grupo.

Cuadro 8: Trabajadores cesantes por categoría ocupacional anterior y sexo (Quito, Guayaquil y Cuenca: Promedio marzo 1998-marzo 2000) (porcentajes)

QUE ERA EN ESE TRABAJO		SEXO		Total
		Hombres	Mujeres	
	Patrono o socio activo	2.9	1.6	2.2
	Cuenta propia	13.9	10.5	12.1
	Empleado público	4.7	5.6	5.2
	Empleado privado	46.0	57.8	52.1
	Empleado doméstico	6	12.7	6.8
	Obrero público	1	1	1
	Obrero privado	30.7	10.4	20.3
	Trabajador sin remuneración	1.0	1.4	1.2
Total		100.0	100.0	100.0

Fuente: INFOPLAN, en base de BCE-PUCE, Encuesta de Empleo Urbano.

Cuadro 9: Desempleados por nivel de instrucción y sexo (Quito, Guayaquil y Cuenca: Promedio marzo 1998-marzo 2000) (porcentajes)

	NIVEL MÁS ALTO DE INSTRUCCIÓN	SEXO Hombres	Mujeres	Total
	Ninguno	0.8	1.3	1.1%
	Centro de alfabetización	0.0	0.0	0.0
	Preprimario	0.0	0.0	0.0
	Primaria	23.0	18.1	20.3
	Secundaria	59.3	60.1	59.7
	Post-secundaria	0.4	0.7	0.6
	Superior	16.1	19.6	18.0
	Postgrado	0.3	0.2	0.3
	Ignorado		0.0	0.0
Total		100	100	100

Fuente: INFOPLAN, en base de BCE-PUCE, Encuesta de Empleo Urbano.

Cuadro 10: Desempleados por relación de parentesco con el jefe de familia (Quito, Guayaquil y Cuenca: Promedio marzo 1998-marzo 2000)

		SEXO Hombres	Mujeres	Total
PARENTESCO	Jefe	27.0	8.8	17.0
	Cónyuge	1.2	33.1	18.7
	Hijo(a)	57.4	44.6	50.4
	Yerno o nuera	2.3	3.6	3.0
	Padres o suegros	0.1	0.4	0.3
	Nieto(a)	3.5	1.2	2.3
	Otros parientes	6.5	6.7	6.6
	Otros no parientes	1.9	1.5	1.7
Total		100.0	100.0	100.0

Fuente: INFOPLAN, en base de BCE-PUCE, Encuesta de Empleo Urbano.

Cuadro 11: Tasas de desempleo por sexo y relación de parentesco con el jefe de familia (Quito, Guayaquil y Cuenca: Promedio marzo 1998-marzo 2000)

SEXO	Tasa de desempleo
Hombres	10.2
Mujeres	17.9
Total	13.4
PARENTESCO	
Jefe	5.3
Cónyuge	13.1
Hijo(a)	23.6
Yerno o nuera	16.4
Padres o suegros	6.5
Nieto(a)	30.9
Otros parientes	18.9
Otros no parientes	21.9
Total	13.4

Fuente: INFOPLAN, en base de BCE-PUCE, Encuesta de Empleo Urbano

Cuadro 12: Tiempo de búsqueda de trabajo de desempleados (Quito, Guayaquil y Cuenca: Promedio marzo 1998-marzo 2000)

Mínimo	0
Máximo	786
Media	26.2
Desv.Típica	42.5

Fuente: INFOPLAN, en base de BCE-PUCE, Encuesta de Empleo Urbano

Cuadro 13: Tasas de cesantía por rama (Quito, Guayaquil y Cuenca: Promedio marzo 1998-marzo 2000)

Rama	Tasa de cesantía
Agricultura, ganadería, selvicultura, caza y pesca	10.4
Industrias extractiva	7.9
Industria manufacturera	12.6
Producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua	8.9
Construcción	14.5
Comercio al por mayor y menor; reparación de vehículos..	8.9
Hotelería y restaurantes	10.3
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7.7
Intermediación financiera	10.8
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	10.5
Administración pública, defensa y seguridad social oblig.	5.8
Serv. de enseñanza, sociales, salud y otros serv. sociales	6.6
Servicio doméstico	13.7
Organizaciones y organismos extraterritoriales	5.2
Ignorados	57.6
Total	11.1

Fuente: INFOPLAN, en base de BCE-PUCE, Encuesta de Empleo Urbano

Cuadro 14-A: Tasas de cesantía por tamaño del establecimiento anterior (Quito, Guayaquil y Cuenca: Promedio marzo 1998-marzo 2000)

Tamaño del establecimiento	Tasa de Cesantía
1	7.1
2 a 5	9.6
6 a 10	14.1
11 a 20	12.1
21 a 50	12.7
51 a 100	12.0
101 a 200	13.1
más de 200	8.6
Total	10.1

Fuente: INFOPLAN, en base de BCE-PUCE, Encuesta de Empleo Urbano

Cuadro 14-B: Distribución de los trabajadores cesantes por tamaño del establecimiento anterior (Quito, Guayaquil y Cuenca: Promedio marzo 1998-marzo 2000)

Grupo de tamaño empresa	Porcentaje	Porcentaje acumulado
1	17.5	17.5
2 a 5	28.3	45.9
6 a 10	15	60.8
11 a 20	9.6	70.5
21 a 50	10.6	81.1
51 a 100	6.2	87.4
101 a 200	4.7	92.1
más de 200	7.9	100
Total	100	

Fuente: INFOPLAN, en base de BCE-PUCE, Encuesta de Empleo Urbano

Cuadro 15: Tasas de cesantía por categoría ocupacional anterior
(Quito, Guayaquil y Cuenca: Promedio
marzo 1998-marzo 2000)

Categoría Ocupacional	Tasa de Cesantía
Patrono o socio activo	3.5
Cuenta propia	5.0
Empleado público	5.2
Empleado privado	14.3
Empleado doméstico	16.0
Obrero público	6.4
Obrero privado	15.3
Trabajador sin remuneración	2.5
Total	10.0

Fuente: INFOPLAN, en base de BCE-PUCE, Encuesta de Empleo Urbano

Cuadro 16: Edad promedio de desempleados por
condición de actividad (Quito, Guayaquil y Cuenca:
Promedio marzo 1998-marzo 2000)

CONDICIÓN DE ACTIVIDAD	Edad promedio
Desocupados Cesantes	31.0
Desocupados Nuevos	22.7
Total	28.8

Fuente: INFOPLAN, en base de BCE-PUCE, Encuesta de Empleo Urbano

Cuadro 17: Tasas de desempleo por grupos de edad (Quito, Guayaquil y Cuenca: Promedio marzo 1998-marzo 2000)

Grupo de edad	Tasa de desempleo
10-14	22.7
15-19	34.0
20-24	24.4
25-29	15.2
30-34	10.4
35-39	8.5
40-44	7.3
45-49	7.1
50-54	5.6
55-59	6.3
60-64	6.5
65-69	5.9
70-74	4.5
75-79	2.3
80-84	0.4
85-89	0.0
90-94	0.0
95-99	0.0
Total	13.4

Fuente: INFOPLAN, en base de BCE-PUCE, Encuesta de Empleo Urbano

Los desempleados urbanos son predominantemente trabajadores cesantes (74 %), dentro de los cuales predominan personas con niveles de instrucción relativamente altos (59% con educación secundaria y un 18,9 con educación posecundaria o superior); aproximadamente el 35 % son jefes de hogar o cónyuges, y entre ellos existe una mayoría femenina (55 %). El 72 % de los cesantes proviene de una relación de dependencia en el sector privado (52 % ex empleados privados y 20 % obreros privados), mientras que los ex-empleados públicos apenas alcanzan el 5 %. La edad promedio de los cesantes es de 31 años, y el tiem-

po de búsqueda de trabajo es elevado, con una media aproximada de seis meses.

Las ramas más afectadas por la cesantía son la construcción, la manufactura y el servicio doméstico (Cuadro 13). Entre los cesantes, el 18 % han sido independientes, el 28 % proviene de empresas de hasta 5 trabajadores, el 64 % ha salido de establecimientos con hasta 50 trabajadores, y el 17 % trabajaba en establecimientos de 100 o más trabajadores. (Cuadro 14-B). Puede concluirse, entonces, que el desempleo aparece principalmente como resultado de la crisis de establecimientos privados pequeños y medianos (Cuadros 14-A y 15).

Un análisis más amplio de los efectos de la crisis por tamaño de las empresas urbanas muestra que las micro, pequeñas y medianas empresas han sido afectadas más severamente, mientras que las grandes empresas han logrado mayores recursos para enfrentar la crisis.⁷

2.2. Perspectivas para la generación de empleo en el contexto de la crisis, el modelo de apertura económica y la dolarización

Las previsiones de corto y mediano plazo para la economía ecuatoriana no son alentadoras. Para este año, 2000, las previsiones oficiales anuncian una reducción en el PIB per cápita del 0.7%, y para el mediano plazo se hace poco plausible una reactivación significativa, dado el prolongado estancamiento económico, los problemas de los principales productos de exportación, la difícil situación del sistema financiero y el peso de la deuda, entre otros factores. Bajo el supuesto optimista de que a partir del 2001 el PIB real crecerá sostenidamente en un 5%, es decir, en aproximadamente un 3% per cápita, le tomará a la economía cuatro años adicionales alcanzar los niveles de producción promedio anteriores a la crisis. Esto implica que habrá un rezago muy importante en la reabsorción de la mano de obra que perdió su empleo durante la crisis. En consecuencia, las posibilida-

des de una reducción significativa de la pobreza y el desempleo, como resultado de una recuperación del crecimiento operada únicamente sobre la base de la acción espontánea de las fuerzas del mercado son reducidas.

Adicionalmente, la dolarización aumentará la vulnerabilidad económica frente a choques negativos en los precios o volúmenes de los principales productos actuales de exportación, o una devaluación de países con los que el país tiene flujos de comercio significativos. Ante la imposibilidad de ajustes en el tipo de cambio, los efectos de estos eventuales impactos pueden ser severos sobre las tasas de desempleo y los salarios reales. Los potenciales efectos negativos de la dolarización sobre la estructura del empleo existen, aún en el caso de que se obtengan a plenitud sus ventajas, como la reducción de las tasas reales de interés y el control de la inflación. Es necesario considerar además que, debido a factores como la persistencia del riesgo-país, la ineficiencia del sector financiero en un mercado reducido, y el carácter oligopólico del sector, una reducción de las tasas reales de interés a sus niveles internacionales es poco probable.

Un segundo problema es que la oferta monetaria dependerá directamente de la cantidad de dólares en el país, que solo pueden entrar vía exportaciones, deuda, o inversión extranjera, todas ellas variables complejas en el actual panorama económico. Las exportaciones siempre han tenido un comportamiento errático y resulta difícil prever aumentos en el corto plazo, dado que éstos dependen de incrementos importantes en la competitividad que no se han dado ni aun en las condiciones recientes tan favorables: bajos salarios reales y sobre-valoración de la divisa. Con la persistencia del riesgo-país (conflictividad social y política, desconfianza en el sistema financiero nacional), pese a los incentivos que el Estado dé a la inversión extranjera, parece poco probable que ésta entre al país en las proporciones necesarias, excepto en las áreas energéticas de alta rentabilidad. La venta de activos y empresas públicas es otra opción, pero limitada a una sola operación, y sujeta a varios factores que limitan su potencial

efecto positivo, como las condiciones de negociación y el estado de estas empresas; en este punto debe tomarse en cuenta los resultados poco satisfactorios de las privatizaciones de empresas públicas en otros países latinoamericanos, como la Argentina. Finalmente, el acceso a nuevos créditos externos, dados los niveles de endeudamiento existentes y del alto costo de su servicio, aparece como una opción muy difícil. Esta restricción en el acceso a divisas obviamente pesará particularmente en condiciones de choques exógenos.

En tercer lugar, las recientes reformas en el mercado laboral pueden tener también efectos negativos tanto sobre los salarios reales, como sobre el porcentaje de la población que se encuentra adecuadamente empleada. Los riesgos se dan en términos del incremento en la vulnerabilidad del empleo estable asalariado.

En cuarto lugar, la ausencia de política monetaria y cambiaria da un peso tremendamente importante a la política fiscal. El grave problema con ello es que los ingresos fiscales del país son altamente dependientes de la venta del petróleo y sus derivados, y que adicionalmente los pagos por los servicios de la deuda externa alcanzan un valor muy importante. Así, el gasto público y particularmente el gasto social serán muy vulnerables en el futuro. Las opciones alternativas para incrementar ingresos fiscales son muy limitadas. Dadas las dificultades de la economía, los impuestos no pueden ser fácilmente incrementados, y modificaciones en los precios de los derivados del petróleo para consumo interno, más allá de las que ya se dieron en este año, resultan políticamente muy complejas de implementar (altos niveles de pobreza y conflictividad social).

En el caso de que las tasas de interés y la inflación no disminuyan considerablemente en el corto plazo, como ha ocurrido hasta ahora, se complica más el panorama de la contracción de la demanda, la recesión económica y el futuro del empleo.

De continuar las tendencias actuales en el desempeño económico, es entonces previsible el mantenimiento por un largo

tiempo de altas tasas de desempleo, como resultado de la rápida apertura comercial, el consecuente cambio tecnológico en las grandes empresas que expulsa mano de obra por capital, la reducida inversión entre las PYMEs, y el bajo nivel del gasto público. La libre acción de las fuerzas del mercado puede generar mecanismos adicionales de concentración del ingreso; en este escenario una reducción significativa de la pobreza es improbable.

Esta situación, sumada a las limitaciones en el acceso a recursos claves como el crédito, información y capacitación, hace particularmente vulnerables a las pequeñas, medianas y micro empresas frente a la crisis. Debe recordarse que en 1995 las empresas de hasta 5 trabajadores absorbían más del 40 % de la fuerza de trabajo urbana, y que el 88 % de la PEA nacional laboraba en establecimientos privados de hasta 100 trabajadores.

En este contexto, si bien tienen sentido programas de mantenimiento de la demanda popular sobre la base de subsidios o donaciones, debe tomarse en cuenta que éstos son paliativos de corto plazo, que serían suficientes como tales únicamente en la perspectiva de una recuperación económica relativamente rápida, que parece improbable. Su acción debe entonces complementarse con otros programas encaminados a fortalecer la propia dinámica de la economía de los sectores populares, para que sea sostenible cualquier mejora en su calidad de vida.

Notas:

- 1 Véase: Banco Mundial. Ecuador: crisis, pobreza y servicios sociales. (versión preliminar), 1999. Vos, Rob, et.al. Ecuador: crisis y protección social. SIISE (versión preliminar), 1999. MBS – SIISE. El Ecuador ante los compromisos de la cumbre mundial de desarrollo social: logros y desafíos. (versión preliminar), 2000.
- 2 Véase: PNUD. Informe sobre desarrollo humano: Ecuador 1999.
- 3 Véase: Larrea, Carlos, “The Mirage of Development: Oil, Employment and Poverty in Contemporary Ecuador: 1972-1990”, Ph.D. Dissertation, York University, Toronto, 1993. La fuerte caída de los empleos asalariados en la agricultura se compensó parcialmente en el sector rural por el

crecimiento de otras actividades no agropecuarias, como la construcción.

- 4 Véase Encuesta ENDEMAIN de 1999 y Encuesta de Condiciones de Vida de 1998 y 1999.
- 5 Véase: Larrea, Carlos, Freire, Wilma, y Lutter, Chessa. **La situación nutricional de la niñez ecuatoriana**. (en prensa). Washington: OPS – MSP, 2000. Véase también las estimaciones del SIISE sobre este indicador, que son 0.434 para 1995, 0.478 para 1998, y 0.482 para 1999.
- 6 Se ha empleado para esta estimación la definición más reciente de sector informal recomendada por la OIT. Los datos han sido elaborados por la PUCE, cuya colaboración agradecemos.
- 7 Véase: Larrea, Carlos. “La Pequeña y Mediana Empresa en el Contexto de Apertura Comercial, Ajuste y Crisis en el Ecuador”. Ponencia presentada al Seminario “Pequeña y Mediana Empresa, Mercados Laborales y Distribución del Ingreso en América Latina y el Caribe”. Universidad de Toronto, Universidad Nacional de General Sarmiento, e IDES, Buenos Aires, 1998.

¿POR QUE ES NECESARIA UNA POLÍTICA ALTERNATIVA?

*Fundamentos para una política
socioeconómica que preserve y fomente el
desarrollo de fuentes productivas de
trabajo e ingreso*

La crisis actual que experimenta el país no es una crisis pasajera. Su agudización en esta coyuntura, si bien agravada por las consecuencias de una catástrofe natural, es la conclusión de una larga crisis estructural que se fue volviendo insalvable con una sucesión de medidas de corto plazo. Es más, la gravedad de las consecuencias socioeconómicas de El Niño no puede atribuirse exclusivamente a las características que adquirió ese fenómeno natural, sino que también refleja la incapacidad de respuesta de las estructuras nacionales, económicas y sociopolíticas.

El continuo agravamiento del conjunto de los indicadores sociales y económicos, indica además el carácter integral de la crisis, pues afecta seriamente la cohesión social y su permanencia, en ausencia de experiencias y expectativas positivas, socava la legitimidad del Estado, condición esencial para guiar de manera sostenida una transformación socioeconómica que sólo puede realizarse mediante una movilización coordinada de todas las fuerzas sociales. Se requiere de nuevas aproximaciones conceptuales y de nuevos estilos de generación y gestión de las políticas públicas para lograr la eficiencia y credibilidad que reclama la sociedad de la política pública.

Al haber sido disminuida seriamente la capacidad del Estado como inversor directo y como regulador de precios y sala-

rios, como consecuencia de la implementación de políticas neoliberales, para sostener la situación social se ha recurrido crecientemente a políticas sociales asistencialistas, focalizadas en los sectores con más carencias, que más que reconstruir el tejido social lo mantienen fragmentado, limitándose a distribuir directamente medios de sobrevivencia elemental de la población. El Bono Solidario, por ejemplo, aparece como un pilar fundamental de las nuevas políticas sociales. Este tipo de política, pese a su sentido redistribuidor, es no sólo insuficiente actualmente sino difícil de mantener, por los niveles de gasto social que requeriría para alcanzar resultados perdurables sobre la calidad de vida y la gobernabilidad, y por la resistencia previsible si se pretende hacer recaer tal carga fiscal sobre los mismos sectores medios. Se ha estimado que para eliminar la pobreza únicamente a partir de transferencias al consumo, se necesitaría el 12,4 % del PIB, monto 8 veces superior al costo del Bono Solidario actual. El mero apoyo marginal al mantenimiento del consumo popular no contribuye directamente a incrementar los recursos potenciales productivos en manos de los sectores populares (capital humano, capital social, trabajo), y por tanto no afecta las estructuras productivas que han mostrado su incapacidad para resolver los problemas sociales.

Si el crecimiento con desocupación es un problema que enfrentan las sociedades que crecen, aquí se pretendería lograr ingreso con desocupación, pues la apertura de la economía, la destrucción acumulada de capacidades productivas y la falta de otras condiciones que reclama la competitividad impedirán que un impacto sobre el consumo dinamice la actividad productiva.

Sería extremadamente costoso ampliar este mecanismo en forma significativa para reducir perceptiblemente la pobreza, y su sustentabilidad económica futura es entonces difícil de establecer. Por otra parte, políticas sociales suficientes requerirían una voluntad política para afectar intereses minoritarios asociados al rentismo, al enriquecimiento ilícito, a la especulación y al incumplimiento de las responsabilidades fiscales. Si Estado y so-

ciudad están dispuestos a superar las fuerzas opuestas al cambio social, esa misma voluntad política puede dirigirse hacia la construcción de alternativas de desarrollo integrador capaces de generar más riqueza mejor distribuida.

Se requiere entonces generar políticas socioeconómicas, o políticas económicas con un sentido social progresivo, cuya viabilidad económica se fundamente en sus propios resultados. El país reclama cambios significativos en el régimen socioeconómico y en el funcionamiento político, lo que da sustento a la idea de encarar transformaciones mayores en las políticas públicas, no para volver a las políticas de las últimas décadas, centradas en el estatismo centralista, sino para superarlas sin caer en las fórmulas neoliberales que ven en la absolutización del mercado y la privatización la solución de todos los males, fórmula que ya se ha experimentado y mostrado resultados altamente negativos en los países en desarrollo en que se ha aplicado.

Hay otro problema que agrega urgencia a la necesidad de un cambio. De continuarse la crisis actual, se pondrán en grave riesgo amplios sectores y regiones que ya están en condiciones de alta vulnerabilidad, completándose la destrucción irreversible de empresas y capacidades de trabajo independiente.

Un país en el que, aún en las mejores circunstancias del mercado internacional, casi la mitad de la población tendría que seguir siendo asistida por estar en los límites de la sobrevivencia biológica, no será un país que satisfaga los requerimientos mínimos del desarrollo humano, ni gobernable democráticamente, por lo que dejará de ser un país que pueda emprender una estrategia de desarrollo a largo plazo. Es urgente mejorar las condiciones de vida y a la vez regenerar expectativas fundadas de que puede emprenderse un camino de desarrollo, que estimule la iniciativa y creatividad de individuos y comunidades para potenciar sus capacidades productivas en un ambiente de confianza y cooperación nacional. De no encararse políticas de Estado participativas, movilizadoras de la sociedad desde sus bases locales y regionales, a la vez firmes y rectoras de la economía na-

cional y de actores colectivos capaces de participar con fuerza en la nueva sociedad global, el principal y máspreciado recurso que reclama la nueva economía moderna, el capital humano y social, sufrirá pérdidas que no podrán revertirse por generaciones.

El sector empresarial debe, sin duda, mejorar sus condiciones de competitividad internacional, tanto para exportar como para sostener sus posiciones en el mercado interno ante las importaciones desde países con salarios aún más bajos y/o mayor productividad que en el Ecuador, y para ello debe ser apoyado en un proceso de fortalecimiento y reconversión, durante un período bien acotado para evitar la reiteración del modelo de protección incondicionada, con recursos públicos suficientes y en base a acuerdos monitoreables en sus resultados socioeconómicos. Pero si el objetivo de la economía es satisfacer las necesidades humanas, la rentabilidad del capital no puede lograrse a costa de la capacidad de todos los ciudadanos de integrarse al mercado como consumidores y trabajadores y la del Estado para cumplir con sus funciones integradoras fundamentales.

La alternativa es desarrollar bases de competitividad fundada en las ventajas que tiene el país por su biodiversidad y por las habilidades, destrezas y la ampliación y actualización continua del conocimiento de sus trabajadores, técnicos, científicos y empresarios. Es preciso facilitar el ejercicio del espíritu de emprendimiento de todos los ecuatorianos, con criterios de eficiencia social y no meramente de ganancia. Debe predominar la producción que genera trabajos e ingresos genuinos y dinamiza las economías regionales por sobre el rentismo especulativo que concentra la riqueza sin producirla.

Es preciso, por tanto, a la vez que atender a las necesidades acuciantes de los sectores más carentes con programas de emergencia, comenzar a construir nuevas bases para generar un sector de la economía basado en el uso racional del trabajo y los recursos naturales, cuya combinación puede permitir al Ecuador entrar en un proceso sostenible de desarrollo humano sustentable y a la vez competitivo a nivel global. Para ello hay que definir

una estrategia que convoque a los múltiples actores sociales, privados y estatales, para movilizar los recursos para el desarrollo. Esto requiere invertir los recursos públicos y sociales con absoluta prioridad y de manera directa en la gente y sus actividades. La inversión extranjera puede ser un necesario complemento, pero no es de por sí suficiente para cubrir la brecha de inversión que se requiere para generar el crecimiento y la equidad que necesita el Ecuador, además de que las condiciones que impone el capital más concentrado para radicarse suelen estar en contradicción con las prioridades sociales.

El marco macroeconómico es determinante para sostener los desarrollos que se gestan a nivel micro y mesoeconómico. La estabilidad monetaria y el acceso a financiamiento externo es importante, pero dar prioridad a los ciudadanos y a la estabilidad del sistema socioeconómico implica que el desarrollo nacional es prioritario y la deuda externa es la variable de ajuste y no a la inversa. La nueva vulnerabilidad externa que implica la dolarización debe cubrirse con un fondo compensatorio que sólo puede formarse y mantenerse si la renta petrolera se mantiene bajo control estatal.

Si el recurso principal es el trabajo, es preciso diseñar una estrategia que fomente, en una escala suficiente, formas de empresa social que organicen el empleo, el autoempleo, el trabajo cooperativo y el trabajo comunitario, de manera social y económicamente eficiente. Se trata de crear condiciones que faciliten la creatividad productiva en un sistema de economía del trabajo que conjugue la solidaridad con la competencia cooperativa. Eficiencia y calidad de productos y relaciones de intercambio más equitativas deben ir juntas. Esa economía social puede desarrollarse a partir de la economía de los sectores populares, de las micro, pequeñas y hasta medianas empresas, articuladas entre sí, dependiendo cada una del desarrollo de las otras.

Para ello, el Estado y las organizaciones con experiencia en la materia deben promover recursos de conocimiento, organizativos y financieros, así como el acceso más equitativo a los recur-

sos naturales, canalizando las energías productivas hacia los sectores viables y prioritarios, apoyándolos con plataformas de servicios de “ventanilla única”, de alta calidad y eficiencia. Ese sistema debe ser flexible, capaz de innovar responsablemente sobre la base de las mejores tradiciones y saberes de nuestra población.

Si son actores activos de una estrategia que apunta a la plena ocupación y al mejoramiento en la calidad de vida de todos, los trabajadores no tendrán razón para oponerse a la dosis de flexibilización laboral que requieren las empresas para sobrevivir a la competencia internacional. La movilidad laboral tiene un sentido muy distinto cuando implica pasar de un trabajo a otro trabajo mejor o equivalente, cuando hay mecanismos efectivos de actualización de las capacidades laborales, cuando no se pierden los derechos adquiridos. Nuevas alianzas sociales a favor de la producción podrán forjarse en la medida que los trabajadores y sus comunidades participen de diagnósticos y programas de reconversión productiva y de desarrollo de nuevas oportunidades de trabajo, y no sean condenados a la indefensión y la indigencia.

Modificar las bases socioeconómicas para poner en marcha el desarrollo y superar la profunda crisis por la que atraviesa el país no puede limitarse entonces a políticas de empleo concebidas sectorialmente. El conjunto de las políticas sociales debe integrarse sinérgicamente y conjugarse con capítulos importantes de la política económica. Se requiere fortalecer y no debilitar un sistema de atención integral de la salud al alcance de todos. Una política socioeconómica alternativa significa dar acceso efectivo a educación de calidad alta y uniforme, y ver a la capacitación y la educación como la principal rama de inversión para el desarrollo, posibilitando que niños y jóvenes se dediquen a formarse, evitando su entrada temprana en el mercado de trabajo en condiciones de explotación y en desmedro de la capacidad negociadora de los sindicatos, y que los adultos puedan recapitarse o contar con recursos complementarios para ejercer sus capacidades y saberes hoy ociosos por la crisis. Significa invertir en el hábitat humano (vivienda, saneamiento, electricidad,

transporte, seguridad, etc.) y hacerlo accesible a las mayorías urbanas y rurales, lo que supone tanto promover la autogestión comunitaria de los servicios como que en las grandes ciudades las empresas de servicios públicos puedan incorporar capitales privados pero con control del Estado y los usuarios, de modo que se garanticen las inversiones sociales que ello implica. Significa, asimismo, que el sistema fiscal y de justicia deben ser reformados para garantizar el cumplimiento de las leyes y la equidad distributiva, y devolver a los ciudadanos la confianza en el uso de los recursos públicos que favorezca la responsabilidad fiscal.

Una política socioeconómica como la indicada requiere la convocatoria desde el Estado a todos los agentes de la sociedad, para colaborar en el diseño y la gestión de los programas, en la promoción de las actividades y en el fortalecimiento de las formas de representación democrática, especialmente las formas participativas a nivel local, de modo que las comunidades organizadas puedan fijar sus prioridades, monitorear el uso de los recursos y actuar de manera sinérgica en pro del autodesarrollo. A la vez, los ciudadanos no sólo tendrán posibilidad de reclamar el cumplimiento de sus derechos, sino de ejercer sus imprescindibles responsabilidades como oferentes de soluciones y recursos, definiendo prioridades para encarar los problemas sociales propios, de su zona y del país. Esto implica una reforma profunda de instituciones y un cambio en los estilos de gobernar y de hacer política, recuperando la credibilidad y legitimidad del sistema político representativo, sin la cual los programas permanecen aislados y su sentido puede llegar a depender de otros proyectos sin transparencia, y sobre todo no se logra la imprescindible movilización de todos los recursos sociales

La participación y coordinación debe apoyarse firmemente en procesos abiertos de desarrollo local, que incluyan a todas las instancias del Estado y a todas las comunidades, actores colectivos y otras organizaciones e instituciones que inciden o pueden incidir en el desarrollo local, como universidades, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, entida-

des eclesiales y otras instituciones. Esto puede requerir que muchas de dichas instituciones asuman efectivamente responsabilidades en el desarrollo y adecuen sus estructuras para ello. La participación no sólo crea un sentido de identificación de los actores con los programas, sino que empodera a las comunidades e interpela a las instituciones, movilizand o energías y recursos tangibles e intangibles de los distintos sectores en la solución de los problemas.

Finalmente y dado que las condiciones económicas actuales hacen prever restricciones financieras, no puede aceptarse la tradicional separación entre lo social y lo macroeconómico, y dejar fuera de consideración una discusión de la política de gasto público e ingreso fiscal, de la reestructuración de la deuda externa, de los términos de la cooperación internacional, etc. El desafío de la participación es no sólo diseñar y ejecutar una adecuada estrategia y política socioeconómica, sino fomentar nuevas relaciones políticas y sociales entre todos los actores, a fin de alcanzar un gran consenso nacional que fortalezca un Estado democrático capaz de dar prioridad al financiamiento presupuestario permanente para la aplicación de una estrategia de desarrollo humano sostenido.

Este documento es más un diagnóstico y una agenda que un programa cerrado a diseñar o implementar desde el Estado. Es más una propuesta de lineamientos estratégicos para ser discutidos democráticamente, basados en un diagnóstico realista, que supone un giro de ciento ochenta grados en la concepción de la política pública. Se adelanta la necesidad de una política socioeconómica alternativa centrada en activar el trabajo productivo de todos los ecuatorianos dentro de estructuras más equitativas, propuesta que requiere ser discutida, enriquecida y concretada a partir de una amplia participación por parte de la ciudadanía y sus organizaciones así como del sistema político, condición indispensable para asumir colectivamente una estrategia que revierta las tendencias negativas y catastrofistas, poniendo en marcha un proceso de desarrollo humano sustentable, impul-

sado desde cada comarca y región de nuestro país, estimulado, apoyado y acompañado desde todas las instancias del Estado.

En lo relativo al desarrollo socioeconómico, no hay modelos únicos ni recetas generalizables. Nadie puede responsablemente ofrecer o esperar metodologías y proyectos terminados definidos desde un centro de investigación o un Ministerio nacional. Se trata de crear las condiciones para que cada comunidad, cada sociedad local, plenamente informada, decida cómo se articula, en qué dirección concentra su voluntad para el propio desarrollo, combinando sus recursos con los recursos y programas nacionales encuadrados en una estrategia de desarrollo incluyente, asumida de manera consistente a nivel del Estado Nacional.

4

LECCIONES DE EXPERIENCIAS DE PROMOCION Y GENERACIÓN DE EMPLEO EN EL ECUADOR Y OTROS PAISES

No existen recetas claras sobre la combinación de condiciones y factores que han promovido el éxito de ciertas experiencias de desarrollo local tanto en el ámbito nacional como en otros países en desarrollo. Existe, sin embargo, una recurrencia de ciertos factores que han acompañado esas experiencias, que merece ser considerada en la construcción de cualquier propuesta. Por otro lado, y con miras a aprender de las experiencias, también es fundamental analizar los factores limitantes que han afectado los intentos locales de promover el desarrollo.

4.1. Algunas experiencias nacionales

A nivel nacional se recogen básicamente experiencias de economías populares en el ámbito del desarrollo rural.

Los casos de Pelileo y Salinas

North y Cameron¹ analizan dos experiencias interesantes relacionadas al desarrollo rural en el Ecuador, advertidos como exitosos. Estos casos, como lo identifican los autores mencionados, son los de Pelileo (empresarios rurales productores de blue jeans) y Salinas (el desarrollo comunitario en la producción de quesos, embutidos y otros alimentos elaborados). Los elementos

más importantes que aparecen tanto desde el punto de vista del apoyo como de las restricciones al éxito de esas experiencias son:

Factores que apoyaron el proceso:

- Distribución más igualitaria de la tierra. En Salinas, la distribución de la tierra se dio principalmente, como efecto del apoyo de la Iglesia Católica, que favoreció la venta de tierras a créditos blandos, y en Pelileo como fruto de una tradición de propiedad minifundista ampliamente difundida.
- Acceso al mercado. En el caso de Salinas, el acceso al mercado estuvo dado por el apoyo de agentes externos (Misión Salesiana, FEPP) que promovieron activamente la producción comunitaria. En el caso de Pelileo existe una larga historia de conexión de la comunidad con el mercado, dada por su ubicación cercana a un mercado irradiador importante como es Ambato, y por su tradición de productores tanto de artesanías como de productos agrícolas para el mercado.
- Adquisición de conocimientos y destrezas de mercado. En Salinas, en principio el aprendizaje de este tipo de conocimiento fue traído por los agentes externos referidos anteriormente, y más tarde reforzados por la práctica de la comercialización. En Pelileo, el conocimiento sobre el mercado devino de su tradición de comerciantes, lo que muestra la relevancia de la cultura como factor económico.

Factores restrictivos:

- La concentración previa de la tierra que sobre todo en el caso de Salinas influyó en el intenso deterioro de las condiciones de vida de la población campesina.
- Los monopolios sobre el mercado, principalmente auspiciados por los terratenientes (Salinas).

- La falta de acceso a conocimiento y capacidades nuevas de los campesinos.

A estos factores limitantes para el desarrollo rural se suman otros advertidos por la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA):

- Producción para mercados de bajos ingresos y límites en el acceso a los mercados, lo que muestra la dificultad de implementar una política de desarrollo limitada a los sectores más pobres.
- Limitación en el acceso a créditos, o créditos altamente costosos.
- Acceso limitado a almacenamiento, transportación y servicios de comercialización.
- Falta de conocimientos sobre el mercado.
- Bajos niveles de educación.
- Escasa asistencia técnica.
- Elevada asimetría en las relaciones de poder (campesinos versus terratenientes y comerciantes)
- Altos niveles de migración permanente y temporal.

North y Cameron reconocen que los factores de éxito presentes en el caso de Salinas y Pelileo son *difíciles de replicar*. Las ONGs pueden jugar un rol importante, pero su influencia difícilmente puede contrarrestar los factores limitantes aludidos. La presencia del estado y la definición de una política deliberada de apoyo al desarrollo rural es una condición muy necesaria para encontrar algún camino de solución a los problemas de los campesinos pobres. Confiar simplemente en las libres fuerzas del mercado, bajo las condiciones de pobreza y desempleo estructural de nuestro país, sería inadecuado. Los autores reconocen que los mercados, librados al juego de fuerzas desiguales, favorecen a aquellos que tienen mayor poder, expresado en mayor información o mayor control sobre activos e instituciones. En resumen,

el estudio plantea que para que se den propuestas viables de desarrollo rural se necesita reforzar las capacidades de la sociedad civil y del estado, y la coordinación con organizaciones internacionales. El rol del estado debe ser importante, como lo ha sido en experiencias de desarrollo rural exitosas como Taiwán. Se requiere entre otros factores, proveer de empleo e infraestructura al área rural que dé salida a los más pobres, y políticas deliberadas de apoyo a la industria rural, que impulsen su competitividad en el mercado internacional.

Otros casos en el Ecuador

Una experiencia significativa de comercialización comunitaria es la de Maquita Cushunchic (Comercializando como Hermanos), que surgió en 1985 de una experiencia de comercialización en los barrios del Sur de Quito, promovida por la Comunidades Eclesiales de Base como respuesta al encarecimiento inflacionario de los productos de primera necesidad, y ya en 1991 llegó a conformar una Red Latinoamericana de Comercialización Comunitaria (RELACC). MCCH coordina organizaciones campesinas y urbanas que abastecen bodegas comunitarias y comercializa asimismo artículos artesanales, articulando un total de aproximadamente 400 organizaciones populares del campo y la ciudad, beneficiando a decenas de miles de familias en casi todas las provincias del país. En 1995 comercializaba casi 5 millones de dólares y exportaba parte de la producción. Hoy MCCH está constituida como fundación, cuenta con más de 100 trabajadores y participa activamente de redes globales de economía solidaria.²

La experiencia bien conocida de los Otavaleños, que desde su región articulan un flujo de productos y servicios (música) con los mercados de ciudades europeas y norteamericanas (incluso han comenzado a producir en localizaciones del continente europeo), constituyendo una gran comunidad productiva que opera en el mercado global, da una idea de la escala que pueden alcanzar los emprendimientos populares. Con un alto control de

su territorio, ha completado un ciclo eligiendo a un primer alcalde de esa etnia.

Otro ejemplo significativo del potencial económico del trabajo popular es el de las estrategias migratorias de los cuencanos, que envían fuertes remesas desde Norteamérica a su región de origen. Ese flujo financiero, utilizado para asistir a sus familias y para la inversión inmobiliaria, constituye una importante corriente de fondos que podría financiar sistemas productivos sostenibles de existir proyectos adecuados y acordados por las comunidades a las que pertenecen.

Los casos de ecoturismo comunitario

Los años noventa han sido muy dinámicos en términos de la proliferación de proyectos de desarrollo ecoturístico comunitario en el Ecuador, dadas las condiciones favorables, como la gran diversidad biológica y cultural del país y la creciente demanda de este tipo de servicio. En general, el desarrollo del ecoturismo en Ecuador ha sido un proceso complejo con diferentes experiencias y resultados. Las comunidades no han seguido una vía única de organización. Existen muchos patrones y muchos de ellos son muy nuevos para ser evaluados, sin embargo es importante considerar los factores comunes de éxito o fracaso.

Los distintos proyectos y patrones de manejo en el área de ecoturismo comunitario oscilan entre iniciativas basadas en pequeñas comunidades hasta “joint ventures” con el sector privado que envuelven proyectos millonarios.³ En general, los proyectos analizados muestran que, independientemente de los patrones de manejo que cada uno ha seguido, la participación comunitaria y las alianzas con agentes externos han tenido un rol muy importante en el desarrollo de la actividad.⁴ Los siguientes son los rasgos más coincidentes y principales en las experiencias de ecoturismo comunitario:

- Desde la perspectiva de la planificación, las destrezas y técnicas han sido mayormente introducidas por ONGs, y en pocos casos por las agencias privadas de turismo.
- Por otra parte, el involucramiento de la comunidad en los problemas de planificación y toma de decisiones parece ser muy importante para incrementar los beneficios locales y minimizar los impactos negativos de la actividad. La participación ha mejorado el empoderamiento de la comunidad tanto como su compromiso con el proyecto y sus resultados.
- Proyectos ecoturísticos en los que el involucramiento de las comunidades fue bajo, y/o no hubieron alianzas estratégicas con agentes externos, o éstas reprodujeron relaciones paternalistas con vínculos verticales de arriba-abajo, no han sido exitosos.
- Las alianzas con ONGs han sido una estrategia para confrontar principalmente problemas financieros, de planificación y gestión, pero, en menor medida, para confrontar problemas de mercado.
- Las alianzas con agencias privadas han sido importantes para enfrentar los problemas de mercado y los contactos con la demanda de los servicios turísticos. En muchos casos las alianzas con las agencias privadas de turismo han sido mediatizadas por la acción de las mismas ONGs. Dada la necesidad de que se preserve la naturaleza y de que haya un soporte de la comunidad local al desarrollo de la actividad, las alianzas entre comunidades y agencias privadas con compromisos de largo plazo han sido beneficiosas en la mayoría de los casos. La necesidad de generar beneficios económicos ha sido importante para ambos lados.
- Aunque las alianzas han jugado un papel muy importante en el desarrollo de las actividades de ecoturismo comunitario, éstas no han sido suficientes por sí mismas para garantizar un manejo sustentable de las actividades turísticas o para asegurar su éxito. El activo involucramiento de las comunidades parece ser otro factor importante. Esta característica

está presente en todos los proyectos exitosos. Sin embargo, la participación todavía no se da a nivel de la planificación y toma de decisiones en un sentido amplio.

En conclusión, la experiencia de los proyectos ecoturísticos dada en el país muestra la necesidad de la participación de las comunidades locales no sólo para aprovechar los beneficios económicos de la actividad sino para minimizar sus impactos negativos. Aspectos como la capacitación, comercialización, empoderamiento y crédito son muy importantes. Parte de estos aspectos pueden ser cubiertos por alianzas con ONGs, operadores turísticos privados, gobiernos locales, etc. Para el caso de reproducir estas experiencias, no solo las alianzas son necesarias sino también políticas deliberadas del estado que apoyen el proceso de desarrollo turístico de una manera sostenida. El estado debe apoyar a distintos niveles, de un lado a través de la política socio-económica y sectorial, de otro, a través de la acción de los gobiernos locales en la promoción de la actividad.

4.2. Algunas experiencias de otros países

Consideraciones generales

Uno de los aspectos que inciden en la mayor o menor disponibilidad de empleo es el aumento de las tasas de crecimiento económico. Sin embargo, la relación entre crecimiento económico y aumento de las oportunidades de empleo no es automática. Existe amplia experiencia de que puede darse un crecimiento económico sin aumento del empleo (Cfr. PNUD, 1996, 8). Por esto es necesario diseñar políticas que vinculen explícitamente el crecimiento económico con la generación de empleo. Experiencias de este tipo son factibles y fueron impulsadas entre otros casos “por la agricultura en pequeña escala en Taiwán (provincia de China) y por las manufacturas con alta densidad de mano de

obra y orientadas a la exportación en los casos de Hong Kong, la República de Corea y Singapur” (Id., 8 y 106 ss).

De las diferentes experiencias recogidas por el PNUD se concluye que para que una estrategia de crecimiento económico vinculada al aumento de las oportunidades de empleo sea exitosa, se requieren entre otras, las siguientes condiciones:

- a) Lograr consensos y acuerdos políticos de apoyo al pleno empleo;
- b) Aumentar la inversión para el desarrollo de capacidades humanas, principalmente en educación, salud y capacitación profesional;
- c) Posibilitar un acceso de los productores más amplio e igualitario a los recursos, en la agricultura principalmente a la tierra;
- d) Fortalecer la investigación y el desarrollo de tecnologías intensivas en el uso de mano de obra; y,
- e) Apoyar a la producción en pequeña escala y al sector informal de la economía, ampliando sus posibilidades de acceder a crédito, tecnología, asistencia técnica, capacitación e información (Cfr. PNUD, 1996, 99, 105 ss.).

Actualmente existe abundante literatura que ve en la especialización flexible una posibilidad de encontrar un modelo alternativo de desarrollo⁵, combinando tecnologías modernas con tecnologías tradicionales. Esta estrategia, que posibilita aumentar la productividad de las pequeñas empresas aprovechando al mismo tiempo sus conocimientos y fortalezas, se respalda en procesos históricos concretos, al respecto se cita los ejemplos de la Tercera Italia, de la Emilia Romagna, de Hong Kong y de las comunidades latinas de Miami, entre otros. Por ejemplo, Piore y Sabel, ven en la actual transición un paralelo con la fracasada oportunidad del siglo XIX, cuando la gran escala y el capital monopólico expulsaron a la pequeña firma y a las cooperativas de pequeña escala, que tenían el potencial de resolver el problema

de la organización industrial a lo largo de líneas descentralizadas y controladas democráticamente. Según, Piore y Sabel, la Tercera Italia sería un ejemplo de esas nuevas formas de trabajo cooperativo (de economías populares), las cuales, equipadas con nuevas tecnologías descentralizadas de comando y control, pueden exitosamente integrar e incluso subvertir las dominantes y represivas formas de organización del trabajo características del capital multinacional corporativo. (Piore y Sabel, 1986).

Portes y Castells, encuentran algunos rasgos comunes en todas las experiencias en que la flexibilidad ha sido vista como un modelo de desarrollo alternativo:

1. No se limitan a producir artículos de trabajo intensivo y baja tecnología.
2. Los bienes y servicios producidos no se limitan al autoabastecimiento, sino que también se orientan a la exportación.
3. La pequeña empresa es relativamente independiente y no está integrada en jerarquías verticales de subcontratación.
4. Hay un apoyo del gobierno en forma activa. Más importante que el apoyo del gobierno central es el apoyo del gobierno local.
5. Existe una cultura empresarial. Hay una receptividad no común de la innovación tecnológica y de las oportunidades empresariales. Los trabajadores, por su preparación flexible, tienen posibilidades de convertirse en empresarios luego de un tiempo.
6. Existen fuertes lazos comunitarios de solidaridad. Hay una identidad común que une a los miembros y les distingue de los circundantes. Esto facilita la cooperación entre las pequeñas firmas y las relaciones sin conflictos con los obreros.

Pese a que Portes y Castells (1990) advierten que estas condiciones no pueden reproducirse mecánicamente en otras realidades dado que hay características históricas y culturales particulares, es conveniente señalar que esas experiencias exitosas

permiten identificar factores comunes que pueden apoyar iniciativas parecidas en contextos, si bien no iguales, cercanos.

De acuerdo con las experiencias recogidas en el Proyecto “Gestión de las Transformaciones Sociales” (MOST) que lleva adelante la UNESCO⁶, los elementos comunes que caracterizan a las prácticas que históricamente se han mostrado exitosas en el combate a la pobreza, son los siguientes: 1) Son prácticas innovativas: desarrollan soluciones nuevas y creativas a los problemas comunes de la pobreza y exclusión social; 2) Son prácticas que establecen una diferencia: demuestran un impacto positivo y tangible en las condiciones, calidad de vida y del medio ambiente de las comunidades, grupos e individuos involucrados; 3) Tienen un efecto sostenible: contribuyen en forma sostenible a la erradicación de la pobreza o la exclusión social debido especialmente al involucramiento de los participantes; y, 4) Tienen un potencial de replicabilidad: en el sentido de que sirven como modelo para generar políticas e iniciativas en otras partes.

El caso de la Prefectura de Porto Alegre⁷

Un ejemplo de lo que puede hacerse a partir de la iniciativa de gobiernos locales es el de la Prefectura Municipal de Porto Alegre, capital del Estado de Río Grande do Sul, en Brasil. Se trata de un gobierno que ha logrado legitimarse y ser reelegido⁸ en una ciudad de un millón trescientos mil habitantes, de los cuales la cuarta parte está en condiciones de pobreza absoluta. Porto Alegre es centro de una región metropolitana que comprende 22 municipios y tres millones de habitantes (1994). El presupuesto anual de la municipalidad fue equivalente a 378,8 millones de dólares en 1994, habiendo sido aprobado para 1995 un presupuesto equivalente a 501,2 millones de igual moneda. Su base económica es fundamentalmente servicios (incluido el gobierno del Estado) y comercio.

Desde 1988 el gobierno popular ha venido innovando y aprendiendo de manera sistemática sobre las nuevas formas de gobernar participativamente, y ello ha arrojado como saldo la comprobación de la necesaria conexión entre política, economía y cultura.

Para ilustrar lo posible a partir de lo actual pero excepcional, proveemos a continuación algunos ejemplos de la acción del mencionado gobierno municipal.

Medidas para mejorar los términos del intercambio entre la economía popular urbana y el resto de la economía, utilizando los mecanismos de mercado

Ferias modelo: están organizadas de modo de favorecer la competencia por calidad y precios de 120 productos de primera necesidad, habiéndose logrado reducciones de entre 10% y 40% debajo de la media de precios en los supermercados. Los horarios de las ferias son establecidos a fin de facilitar las compras de los trabajadores.

Centros de oferta: son lugares en la periferia de la ciudad habilitados para la venta directa de productos agrícolas a precios mayoristas por parte de pequeños productores rurales de la región.

Mercados hortícolas: están ubicados cerca de los centros de transporte público, con control de higiene.

Feria ecológica: aquí los productores ecológicos venden directamente a los consumidores y se realizan actividades para inducir mejores pautas de nutrición.

Compras colectivas: se organizan grupos de compra de bajos ingresos, gerenciados por pobladores de barrios o por trabajadores en sus empleos, quienes realizan pedidos periódicos que el Municipio adquiere al por mayor y distribuye pasándoles las reducciones de precios así obtenidas.

Promoción de nuevas actividades

Pequeña y mediana industria. Parque industrial, incubadora de empresas tecnológicas y proyecto de Banco de Fomento para microempresas. Centro de informaciones sobre oportunidades de pequeños negocios, conectado con el *Trade Point* nacional e internacional.

Estudios participativos con entidades corporativas y universidades sobre el desarrollo de un Polo Tecnológico, una red de centros de investigación, industria y servicios para la modernización de la industria y la atracción de nuevas actividades.

Programas de ocupación e ingreso, procurando la realización de obras públicas de modo de maximizar esas variables entre los sectores desempleados.

Proyectos para mejorar las condiciones de trabajo e ingreso de trabajadores informales (reciclado de basura, producción de cerdos, autoconstrucción de vivienda y servicios de saneamiento, lavanderías, confecciones, etc.)

Producción para el autoconsumo: huertos educativos, cooperativas de autoconstrucción de vivienda, etc.

Transferencia de medios de vida a los sectores populares

Programa de merienda escolar: a los alumnos (y a sus hermanos menores de 6 años) en las escuelas municipales.

Regularización fundiaria: de lotes urbanos ocupados por sectores populares.

Nuevos sistemas de imposición: captan la renta potencial del suelo que se autoriza a urbanizar.

Presupuesto participativo: "inversión de prioridades"

Los recursos de inversión (alrededor del 17% del presupuesto total) se canalizan a obras según las prioridades decididas participativamente (en la definición del presupuesto de 1993 participaron directamente cerca de 10 mil personas y 650 entidades).

Tal participación se hace a través de asambleas zonales y de comisiones temáticas (Transporte y Circulación, Salud y Asistencia Social, Educación, Cultura y Recreación, Desarrollo Económico y Tributación, Organización de la Ciudad y Desarrollo Urbano).⁹

Eficiencia administrativa

Esta se aplica no sólo a la prestación de servicios municipales y trámites, sino a la administración transparente y eficiente de los fondos públicos, buscando extraer los mayores beneficios posibles del gasto en obras. Estas se realizan en creciente medida de acuerdo a las prioridades que fija un largo proceso de participación que se inicia con varias series de asambleas convocadas por las organizaciones sociales o corporativas para determinar prioridades temáticas y demandas a nivel local, primero barrial y luego zonal, en las que se eligen delegados en proporción al número de ciudadanos presentes. Cada zona va llamando a los técnicos de Secretarías y Departamentos para que los asesoren o informen mientras preparan sus propuestas (por su lado, muchos Secretarios o Directores cuentan con una Asesoría Comunitaria, la cual les ayuda a encarar sus intervenciones en las comunidades).

Las Secretarías y Departamentos plantean sus “demandas institucionales” (esto incluye, por ejemplo, las inversiones técnicamente requeridas para completar o dar mantenimiento a obras ya iniciadas). De ese proceso resulta una propuesta de la Comunidad para estructurar la inversión, la que es asumida por el Consejo Municipal de Planeamiento y Presupuesto,¹⁰ formado por dos consejeros elegidos por cada una de las 16 zonas en que fue dividida la ciudad y dos delegados por cada grupo temático. Los Consejeros deben volver a informar continuamente a las Asambleas Zonales. Finalmente, aprobado el presupuesto, se forma una Comisión de Acompañamiento y Control de las Obras.

La participación da como resultado no sólo una jerarquía de prioridades sino propuestas concretas de proyectos de inver-

sión. Una vez establecida una prioridad temática, se combina a su vez con la prioridad a las obras en las zonas más carenciadas, según lo indique un índice construido con ese fin.

El presupuesto que resulta de las negociaciones y acuerdos del proceso participativo es presentado para su aprobación a la Cámara del Concejo Municipal, donde los partidos políticos tienen su representación. Dicha Cámara, tradicionalmente encargada de discutir el presupuesto presentado por los técnicos e incidir con los propios proyectos de sus miembros, debe ahora soportar que la propuesta sometida a su consideración no es un instrumento tecnocrático, sino que tiene detrás un largo proceso de decisión donde la ciudad participa mucho más directa y dialógicamente.

Proyecto Ciudad Constituyente

En 1993 el gobierno abrió un foro de discusión pública sobre el futuro deseado para la ciudad por sus habitantes. Para ello convocó a entidades comunitarias, sindicatos, asociaciones patronales, universidades, asociaciones profesionales y ONG. Las discusiones se organizaron en cuatro áreas: reforma y desarrollo urbano, circulación y transporte, desarrollo económico y financiación de la ciudad.

El proceso de democratización del Estado va avanzando y creando nuevas contradicciones. Por ejemplo, los Consejeros, en principio designados para representar a los habitantes de su zona, crecientemente tienen que tomar decisiones que afectan al funcionamiento de conjunto de la ciudad, o bien tener en cuenta grados superiores de carencia en otras zonas.

Igualmente, se hace evidente que la racionalidad técnica, desde una perspectiva de largo plazo, puede no coincidir con las necesidades inmediatas de la gente para la cual supuestamente trabajan los técnicos.¹¹

Del mismo modo, lo que al comienzo eran acciones puntuales pasaron a ser programas sectoriales y, por la propia naturaleza de los procesos racionales, mostraron la necesidad de intervenciones plurisectoriales, lo que finalmente llevó a hacerse cargo de la ciudad en su conjunto y, por tanto, de sus posibilidades a futuro (Proyecto Ciudad Constituyente, Proyecto de Polo Tecnológico). En consecuencia, el proyecto político democrático debe incorporar cada vez más intereses y perspectivas de otros sectores sociales.

La Red Global de Trueque (Argentina)

La “Red Global de Trueque” es una experiencia iniciada en Argentina en el año 1995. Los socios de la Red se reúnen semanalmente en distintos “nodos” e intercambian bienes y servicios. La Red de Trueque se sustenta en la idea del “prosumidor”, es decir un consumidor que también produce. De hecho, la participación en los nodos de trueque implica el doble rol de productor y consumidor. Algunos de los principios rectores de la Red Global de Trueque son:

- La realización como seres humanos no necesita estar condicionada por el dinero.
- Es posible que los actos, productos y servicios de las personas respondan a normas éticas y ecológicas antes que a dictados del mercado y la búsqueda de beneficios a corto plazo.
- El carácter de red implica la rotación permanente de roles y funciones

Una de las características de la Red de Trueque es que llevó a la creación de una “moneda social”: los precios de los productos intercambiables están fijados en “créditos”. La Red emite vales que permiten sistematizar los intercambios: los productos no se intercambian uno a uno, sino a través de vales de “crédi-

tos”. A su ingreso, cada miembro de la red recibe una cantidad determinada de créditos, que luego va obteniendo a través de su propia producción. Estos vales de ninguna manera son canjeables por dinero formal.

Es importante destacar que la Red se plantea como un sistema complementario del mercado. La mayoría de los bienes y servicios intercambiados a través del trueque requieren insumos que en gran parte deben ser adquiridos en el mercado formal. Los socios ...” participan por lo tanto de dos sistemas de relaciones contradictorios: el de la competencia y la relación objetivada del mercado capitalista, y los de la solidaridad y los acuerdos conscientes de la comunidad de trueque”. (Coraggio, 1998d)

Actualmente, la red cuenta con 200 centros de trueque, y se estima que son 60.000 las personas implicadas en este circuito de intercambio. La experiencia también se ha extendido a Uruguay, Brasil y el País Vasco.

Asociación de productoras “Manos del Uruguay”

Es una asociación constituida por 18 cooperativas, distribuidas en el interior del Uruguay, y una Central de Servicios, situada en Montevideo. Las actividades de Manos del Uruguay (Manos) se iniciaron en 1968, con el objetivo de crear un sistema que permitiera comercializar la producción artesanal realizada por mujeres del interior del país. Las acciones de Manos se orientan en tres sentidos: producción y ventas de prendas artesanales de lana, capacitación y promoción de las artesanas y promoción del cooperativismo.

En sus comienzos, algunas actividades se realizaban en los domicilios de las artesanas, en forma absolutamente manual. Con el correr de los años, se organizaron talleres de trabajo, y se automatizaron ciertos procesos. Los cambios tecnológicos incorporados tuvieron como objetivo sostenerse en el mercado sin re-

ducir la mano de obra. La incorporación de tecnología permitió la mejora de la calidad del producto.

El diseño de producto ha sido una estrategia fundamental en el éxito comercial de Manos. La suma de diseño más calidad artesanal permitió generar un producto de alto valor agregado, y orientar su producción hacia el mercado externo. Más del 50% de la producción se exporta (entre 1976 y 1985 Manos obtuvo el Premio al mayor exportador de artesanías de lana otorgado por el Banco de la República Oriental de Uruguay)

Las tareas de capacitación y promoción de las socias incluyen por una parte el aprendizaje del oficio, en sus diferentes etapas, pero también la organización de la producción, y la participación en las decisiones de la Cooperativa a través de las Asambleas. La representación de las artesanas en la Comisión Directiva es mayoritaria. (Coraggio, 2000)

Las Ferias de Consumo Familiar del Estado de Lara (Venezuela)

Desde 1983, en la ciudad de Barquisimeto (Capital del Estado de Lara, Venezuela) funciona un sistema de ferias de consumo familiar. Se trata de una organización popular, que abarca la producción, distribución y venta de alimentos, siendo la principal proveedora de alimentos básicos de una ciudad de 1.500.000 habitantes.

Las Ferias de Consumo Familiar (FCF) abarcan desde la producción hasta la venta por menor, beneficiando a productores y consumidores. Posee la estructura de una red, integrada por: ...“a) productores primarios, en su mayor parte organizados en forma de cooperativas o asociaciones de productores; b) una organización formal, el Departamento Agrícola y de Abastecimiento Popular de CECOSOLA (Central Cooperativa de Servicios Sociales Lara), quien se encarga de coordinar la recepción de bienes y la distribución a puntos de venta, y c) las unidades de venta, llamadas ferias”. (Gómez Calcaño, 1998)

Las actividades de venta se organizan los fines de semana, en distintos puntos de la ciudad, a las que concurren un promedio de 40.000 compradores.

Un hecho que pone de manifiesto la interacción de actores que constituye el sistema de ferias es el proceso por el cual el Departamento de Agricultura y Abastecimiento de CECOSOLA logro comprar los Silos de Barquisimeto. Las acciones desarrolladas fueron:

- recolección de 36.000 firmas de respaldo a la compra de los silos;
- logro del respaldo del gobernador de Estado, del Presidente de la Asamblea Legislativa y del Alcalde de Barquisimeto;
- ocupación de las instalaciones por cooperativistas en octubre de 1996, ante la demora de respuesta por parte del Fondo de Inversiones de Venezuela (propietarios de los silos);
- cadena humana formada por 4000 personas, desde los silos a la gobernación del Estado;
- recolección de alrededor de 200.000 dólares necesarios para la compra entre los movimientos cooperativos y de base.

Existen también otras instancias que tienden a la protección social de los integrantes del sistema de ferias: 1) el Fondo de Financiamiento (integrado por cooperativas de base, asociaciones civiles y grupos de productores), que tiene como objetivo financiar iniciativas referidas al sistema de ferias, y también la promoción de técnicas agrícolas sustentables. 2) el Fondo de Ayuda Mutua, (formado por trabajadores del sistema de ferias y sus familias) destinado al área de la salud. Funcionan tres consultorios en distintos lugares de la ciudad, atendiendo alrededor de 1000 pacientes semanales. (Coraggio, 2000)

La comunidad de Villa El Salvador (Lima)

La experiencia de Villa El Salvador ha sido largamente estudiada, y la bibliografía de referencia es extensa. El proceso se inicia en el año 1971, a partir de una masiva ocupación popular de terrenos fiscales y privados en Lima. La situación¹² derivó en una serie de negociaciones con el gobierno, resultando en el traslado de los ocupantes a un predio desértico ubicado 20 km. al sur de la ciudad. En ese lugar,¹³ 50.000 personas iniciaron la construcción de su propia comunidad: Comunidad Urbana Autogestionaria Villa El Salvador (CUAVES).

El proyecto urbanístico de Villa El Salvador tendió al objetivo de lograr una comunidad autosuficiente. Esto implicaba no sólo resolver las necesidades de servicios básicos y vivienda, sino también resolver el acceso a la educación y atención sanitaria de los pobladores, y promover el desarrollo de actividades económicas locales. Este es, a nuestro entender, un punto de inflexión en el proceso: las acciones no sólo se limitaron a solucionar una situación de carencia inmediata (la falta de vivienda, demanda original de los pobladores), sino que se propició una planificación integral, planteando objetivos inmediatos, pero también a mediano y largo plazo.¹⁴

Con este criterio, el diseño de la comunidad se basó en la presencia de cuatro áreas complementarias: área de vivienda y residencia, área agropecuaria, área de desarrollo industrial, área de turismo (zona arqueológica y zona de playa).

La zona de viviendas cuenta con un diseño base,¹⁵ y plantea diferentes niveles de agregación espacial. La organización de la comunidad reproduce estos niveles. En la estructura organizativa de la CUAVES existe un nivel de manzana, un nivel de grupo residencial y un nivel central comunal.

A través de Asambleas se eligen los representantes en las áreas de producción, comercialización, servicios, educación y salud, para cada uno de los niveles. Este modelo de organización

participativa ha sido decisivo en la consolidación de la Comunidad.

En Villa El Salvador se planteó como objetivo inmediato el acceso a la educación de los niños de la comunidad.¹⁶ Dada la distancia con los centros educativos, y la precariedad de las condiciones iniciales del poblamiento, se edificaron escuelas en la Comunidad. Se organizaron “Comités Pro-Escuela”, mediante los cuales se construyeron diez escuelas en los primeros tres años. Pero el problema edilicio era sólo una parte: se debían contratar maestros. La CUAVES alentó la inserción de los maestros a la comunidad, otorgándoles lotes para la construcción de sus viviendas. Respecto de la financiación, en parte fue pagado por el Ministerio de Educación, mientras que la propia comunidad debió reunir los fondos restantes. Hacia 1989 se habían construido 109 escuelas, con un cuerpo docente de 1653 personas y 63.000 alumnos. La tasa de analfabetismo alcanzaba el 3.5, un nivel más bajo que el promedio del país.

En lo que hace al área de salud, la infraestructura consiste en 2 hospitales, 8 centros de salud (cuatro nacionales y cuatro municipales), 5 módulos pertenecientes a una organización cristiana, y 39 módulos de servicios básicos integrados salud-educación. Son 239 las personas afectadas a estas actividades, incluyendo médicos, auxiliares, enfermeros y personal administrativo. El Consejo de Salud de la CUAVES (conformado por los secretarios de salud de las manzanas, de los grupos residenciales y por mujeres voluntarias que trabajan en los módulos de atención) establece los planes de acción en el sector. Actualmente la tasa de mortalidad infantil en Villa El Salvador (67%0) es inferior a la del total del país (alrededor del 90 %0).

La condición autogestionaria de Villa El Salvador se basó en una estrategia de desarrollo que buscó resolver los problemas de ingreso y empleo de la comunidad a partir de la creación y estímulo de un sector de producción y de servicios. Este modelo de desarrollo previó también la utilización de insumos locales, buscando una mayor integralidad en los emprendimientos.

El proceso de desarrollo del Parque Industrial de Villa El Salvador fue complejo, que recorrió varias etapas. Azcueta señala que recién hacia 1980 comienza a cobrar mayor fuerza la actividad productiva en Villa El Salvador, con la multiplicación de talleres familiares,¹⁷ es decir más de ocho años después del inicio del poblamiento.

Si bien hasta 1983 administrativamente Villa El Salvador no poseía autonomía municipal (es decir que dependía de un Municipio vecino), el conjunto de las decisiones y planes de desarrollo fueron delineados por la CUAVES. En 1983, se le otorga rango de Municipio. El primer Alcalde del Distrito asume en 1984, y la Resolución N° 001 del Concejo Distrital fue el reconocimiento de la CUAVES como única organización representativa de toda la comunidad.

La existencia del Municipio permitió otorgar un mayor impulso a las actividades al proyecto del parque industrial. En 1986, en conjunto con APEMIVES (Asociación de productores de Villa El Salvador) se dan los primeros pasos más firmes hacia la construcción del parque. Con la asistencia técnica de ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) se reorientó el proyecto. El criterio fijado fue el de agrupar a las actividades de la misma rama de actividad en sectores adyacentes. Se identificaron siete actividades iniciales.¹⁸ Manteniendo el criterio de las áreas residenciales, en las áreas industriales se planteó la construcción de centros de servicios comunes, con servicios y maquinaria de uso común.¹⁹ La evolución de los centros de servicios por gremios ha sido desigual. Muchos de ellos fracasaron, pero estas experiencias sirvieron de base para la proyección de otras nuevas.

En marzo de 1991 – cinco años después de la primera iniciativa- operaban en el parque industrial alrededor de doscientas empresas, que empleaban a 1200 trabajadores. El 60% de éstos residía en Villa El Salvador. En 1997, las empresas del parque eran más de mil, e incluso en algunos casos con producción orientada a la exportación.

Si bien los problemas por resolver en Villa El Salvador son muchos, y los conflictos generados en su interior son importantes, en menos de treinta años se construyó una ciudad autónoma, con base económica propia. Para algunos autores, la rigurosidad de las condiciones iniciales es un factor a considerar entre las variables que incidieron en la forma que tomó la comunidad.²⁰ Para otros, fue decisiva la condición autogestionaria de la organización. Pero más allá de estos debates, debe destacarse la combinación de actores sociales implicados en el proceso. En Villa El Salvador se parte de una propuesta de organización y gestión descentralizada y participativa, pero en el marco de un proyecto orientador general. Así, en el desarrollo de las políticas “puramente sociales”, como salud y educación, participaron ONGs, organismos internacionales, beneficiarios y Estado. Pero estas intervenciones se reinscriben en un proyecto general que les da sentido y transcendencia temporal. (Águeda Quiroga, 2000)

4.3. Lecciones de la experiencia a tener en cuenta

Según la UNESCO, en general las experiencias exitosas en la generación de empleo o de combate a la pobreza en los sectores populares, han sido aquellas innovativas, con impactos perceptibles en las condiciones de vida, sostenibles y replicables en otras situaciones. Estas experiencias han ocurrido, por otro lado, dentro de una sinergia de acciones de los actores locales; no son sucesos o actividades aisladas. La replicabilidad es un criterio que ha venido siendo sosteniendo pero que debe ser tomado con cuidado. Otro tanto ocurre con la innovación. Un sistema tradicional eficaz para resolver necesidades puede extenderse a otra escala, y en su tradición incluir formas de innovación controlada (como pueden mostrar los casos del sistema productivo de Otavalo, o el de Manos del Uruguay), o básicamente extenderse (como en el caso de Maquita Cushunquic) y llegar a posicionarse en los mercados globales.

Siendo cada caso único en algún sentido, es posible aprender de otras experiencias si se supera la idea de que se trata de trasplantarlas. Por lo pronto es indispensable conocer otras realidades, para advertir que en muchos lugares, sin coordinación o con ella, están surgiendo formas más autónomas de resolver la pobreza superando el mero asistencialismo. Las experiencias consideradas en este capítulo, tanto a nivel nacional como internacional, si bien tienen elementos culturales y/o situacionales específicos que pueden limitar su replicabilidad completa, tienen también factores coincidentes que atraviesan las especificidades de las distintas experiencias e influyen positivamente en el éxito de las mismas. Son estos factores los que interesa considerar a fin de consolidar una propuesta que tenga alguna incidencia en las condiciones de vida de la población.

En primer lugar, en todos los casos el acceso a recursos es muy importante, y sobre todo en el área rural el acceso al recurso tierra es fundamental, sea para la producción comercial sea para la sobrevivencia de los trabajadores, pues aún en las zonas rurales es posible desarrollar actividades de manufactura artesanal, incluso exportable, y no meramente extractivas. El crédito es siempre un recurso indispensable para iniciar, sostener o dinamizar actividades económicas con mercados variables o ciclos productivos largos. Pero por sí sólo puede llevar a la quiebra de actividades que de otra manera habrían sobrevivido. Así, se hace evidente que dos principales recursos a los que se debe institucionalizar el acceso son el conocimiento y la información, sobre mercados, tecnologías, normas legales, programas disponibles, oportunidades en general. Muchos programas fracasan por la ausencia de mediadores entre los posible usuarios y las ventanillas centrales que los gestionan. Si bien las ONGs, en algunas de las experiencias aludidas han jugado un papel importante en apoyar el acceso a esos recursos, es claro que el Estado tiene que tener una política explícita que favorezca ese acceso para que la escala de beneficio a la población sea mayor. El sistema de “ventanilla única” ha mostrado sus ventajas en tal sentido.

El acceso al conocimiento, ya sea a través de la educación, capacitación, difusión de información (mercados, financiamientos, tecnologías) y asesoramiento, también es un factor de apoyo clave al desarrollo de las actividades económicas populares. Si bien existen experiencias donde algunos elementos del conocimiento se basan en la propia experiencia de la población y responden a su historia y cultura concreta, otras experiencias evidencian que el conocimiento sobre muchos aspectos de una actividad económica como sobre el mercado pueden ser adquiridos con el apoyo de agentes externos. Por otro lado, el acceso al conjunto de estos elementos no está garantizado por el mercado, así la presencia del Estado y de políticas deliberadas de apoyo a estos sectores se hace fundamental. La continuidad del acceso a la información y la actualización del conocimiento pasan entonces a convertirse en demandas a la institucionalidad local.

El mercado en general no da buenas señales respecto al futuro. Como consecuencia, muchas iniciativas fracasan por desconocer que son sólo una entre muchas que pretenden satisfacer el mismo nicho de mercado. Se desconoce asimismo la existencia de mercados segmentados, solidarios, que buscan bienes por su valor ecológicos o cultural. En ese sentido, la coordinación y programación del desarrollo de conjunto en una región o en el país y en relación a los mercados globales produce una información valiosa acerca de las dimensión de las necesidades y demandas, así como de la orientación de las inversiones de los demás. No se trata de dar un primer empujón para reincorporar al mercado zonas y poblaciones, sino de sostener una plataforma de servicios y conocimientos de manera permanente. En la medida que puedan generar excedentes, las mismas actividades contribuirán a sostener dicha plataforma.

En segundo lugar, como lo han reconocido muchos organismos internacionales (OIT, PNUD), el crecimiento macroeconómico no necesariamente garantiza un crecimiento sostenido y suficiente del empleo e ingresos, son necesarias políticas deliberadas de empleo que garanticen un crecimiento económico que

genere empleo e ingresos para las mayorías. Más que precondition, el crecimiento resultará como producto de la multiplicidad de iniciativas de calidad, identificadas y coordinadas a partir de políticas activas del Estado en un sistema de alta participación y creatividad ciudadana. Estas políticas requieren, sin embargo, de políticas convergentes basadas en consensos políticos sobre el pleno empleo, inversión social (infraestructura productiva, educación y salud), sobre la normativa fiscal, sobre el fortalecimiento del desarrollo investigativo y tecnológico que potencie al trabajo como recurso central de un desarrollo orientado por la reproducción ampliada de la vida.

En tercer lugar, las experiencias referidas evidencian que la acción del estado es necesaria pero no suficiente, también se requiere reforzar las capacidades de la sociedad civil. La participación activa e innovativa de la misma gente es fundamental; para ello se requiere promover el empoderamiento individual y colectivo. El rol del capital social también es básico, la importancia de la organización y los lazos comunitarios de solidaridad en el apoyo a los emprendimientos locales aparece como una característica importante. Los ámbitos locales y regionales aparecen como espacios privilegiados para concitar nuevas relaciones entre las comunidades y sus gobiernos, y la participación como un recurso de la democracia.

En cuarto lugar, las alianzas estratégicas con agentes externos también juegan un rol clave en muchas experiencias, pero se requiere de relaciones horizontales y no paternalistas. En la medida que varios agentes externos (ONGs, agencias de desarrollo, sindicatos, gobierno nacional y local) poseen varios recursos tangibles e intangibles, se requiere de esfuerzos coordinados para fortalecer en la misma dirección el impulso y creatividad que los propios sectores populares realizan para un desarrollo cuyo contenido y sentido deben definir y asumir ellos mismos.²¹

En ese sentido, es fundamental advertir que las comunidades regionales o locales deben ser dotadas de recursos públicos bajo la forma de fondos para el desarrollo, antes que estar en-

frentadas a un conjunto superpuesto, fragmentado y descoordinado de atención a algunas de sus necesidades básicas, o a programas de promoción sectorial, unilateral y precaria, programas que no pueden generar procesos de desarrollo al carecer de la especificidad y la voluntad que sólo puede surgir a partir de sociedades concretas capaces de usar y dirigir recursos con autonomía, de hecho motivadas a organizarse, articularse, asumir y regular sus conflictos internos y salir de un juego suma-cero como condición para acceder a dichos recursos.

Se advierte que cuando un gobierno local manifiesta su voluntad política de convocar a la sociedad alrededor de una estrategia de mejoramiento de las condiciones de vida, no sólo no tiene que enfrentar una explosión de demandas, no sólo puede contar con una ciudadanía responsable para asignar prioridades y resolver problemas locales, sino que se legitima políticamente. También advertimos que una acción social eficaz puede desembocar en formas estatales o en el acceso al gobierno por los líderes sociales o étnicos.

Finalmente, varias experiencias revelan que, aunque no es imposible, los procesos de desarrollo autosostenido rara vez se dan si se parte de sectores pobres sin incorporar a amplios sectores medios, sea como mercado, sea como agentes institucionalizados en las universidades, ONGs, y en el mismo Estado. Surge también con claridad que esos procesos de consolidación llevan tiempos muy significativos, casi siempre a través de varios períodos de gobierno, y en algunos casos trasgeneracionales. La mayoría de los casos analizados no han dependido de políticas nacionales que activamente los impulsaran, en casos ha sido a pesar de esas políticas nacionales. Sin embargo, la gravedad de la situación actual parece exigir ahora que sea el Estado nacional quien impulse las políticas de desarrollo local descentralizado, acelerando los tiempos requeridos para alcanzar la escala que implica superar una emergencia en que la vida humana de enormes masas de población está en riesgo.

Notas:

- 1 North, Liisa and Cameron, John. "Grassroots-based rural development strategies: Ecuador in Comparative Perspective". Paper presented at the Meetings of the Canadian Association for Latin American and Caribbean Studies (CALACS). Ottawa: Carleton University, 1999.
- 2 Véase: *Comercialización Comunitaria. Memoria del Primer Encuentro Latinoamericano*, Quito, 11-21 enero de 1991; Patricia Camacho y Vinicio Villalba, *Construcción de sistemas de Comercialización Comunitaria. El caso del Programa de Cacao de MCCH*, Quito, abril 1997.
- 3 EplerWood, Megan. 1998. Meeting the global challenge of community participation in ecotourism: case studies and lessons from Ecuador. *América Verde Working Paper No. 2*. Arlington, Virginia: The Nature Conservancy.
- 4 Sánchez, Jeannette. 1999. *Planning techniques for small communities of Ecuador: developing ecotourism activities*. Master's Professional Report. Austin, Texas: University of Texas.
- 5 La especialización flexible es el nuevo régimen de acumulación que estaría reemplazando al fordismo. Se estaría, en la actualidad, presenciando un proceso de transición, del fordismo a la especialización flexible o postfordismo.
- 6 Ver en <http://www.unesco.org/most/bphome.htm>
- 7 Véase: Coraggio, José Luis, *Economía Urbana: la perspectiva popular*, Abya Yala-ILDIS-FLACSO, Quito, 1998.
- 8 En 1988 el Frente Popular, hegemonizado por el Partido de los Trabajadores (PT), triunfó con el 33.5% de los votos válidos, volviendo a ganar en 1992 con el 58% de los mismos. En 2000 acaba de ser elegido nuevamente un candidato del PT.
- 9 Del resto de los ingresos presupuestarios, buena parte debe gastarse obligatoriamente en rubros determinados porcentualmente por ley (educación, salud, fondos de cultura y arte, etc.)
- 10 Durante el primer período de gobierno, la prioridad resuelta por el Consejo fue saneamiento básico, mientras que el gobierno había interpretado que sería el transporte colectivo. En 1994 la prioridad decidida por la participación popular fue la pavimentación de calles y, en segundo lugar, la regularización fundiaria.
- 11 Al respecto, expresaba un funcionario de la Prefectura: "Cuando hubo desacuerdos, preferí seguir las prioridades de la gente, para que todos fuéramos creciendo juntos en el proceso, y así instruí al personal técnico" (entrevista personal, Porto Alegre, Agosto de 1994).

- 12 Conocida como el “Pamplonazo”.
- 13 El lugar carecía de servicios básicos (no contaba con agua, ni luz eléctrica) y se hallaba separado 3 km. de la ruta más cercana hacia la capital, sin que existieran caminos interiores que conectaran el asentamiento
- 14 Michel Azcueta (M.A. -1er. Alcalde de Villa El Salvador y dirigente de la CUAVES) señala que si bien el proyecto de integrar actividades productivas estuvo presente desde los inicios de la comunidad (resumido en el lema: “antes que casas, fábricas”), debió aguardar casi 10 años para comenzar a desarrollarse, ya que se necesitaba de la consolidación de la comunidad, no sólo en lo que hace a la infraestructura sino a la identidad de la misma. (entrevista realizada por José Luis Coraggio, 1997)
- 15 A partir de la unidad territorial se construye el acceso a los servicios, a las actividades comunitarias, al trabajo, etc. Cada grupo de 18 a 24 manzanas define un grupo residencial. Este se caracteriza por poseer, en un área central, un local comunal, un jardín maternal, un centro de salud, un espacio deportivo y una plaza. A su vez, los grupos residenciales se agrupan en sectores (de alrededor de 20 grupos cada uno).
- 16 M.A.: ”en Villa siempre fuimos muchos, desde el comienzo fuimos muchos, muchos niños especialmente. Por eso el primer objetivo de la gente fue la vivienda y el segundo la educación”.
- 17 M. A. considera que estos emprendimientos familiares (producción de alimentos en pequeña escala, reparación de ropa y calzados, etc.) constituyen el primer movimiento económico Villa El Salvador, y que influyeron decisivamente en la distritalización de Villa, es decir en la creación de la Municipalidad independiente.
- 18 Estas son: carpintería de madera, carpintería metálica, fundición, confecciones, calzado y productos de cuero, artesanía y alimentos.
- 19 n el parque industrial se da una combinación de propiedad privada y colectiva. Así, los lotes y los talleres pertenecen a sus dueños, mientras que los centros de servicios pertenecen a cada rama, son propiedad de todos los talleres que la integran.
- 20 “Si bien ese espacio social se halla determinado contextualmente por necesidades de autoconservación, es decir, por necesidades de vivienda y alimentación, de empleo y trabajo, su constitución implica una gradual y conflictiva toma de conciencia de una situación real e históricamente compartida: ellos perciben que están en un arrenal, sin alumbrado, sin agua potable, con calles sin pavimentar, pistas sin asfaltar, sin transporte adecuado, carentes de protección policial, sin centros de recreación para los niños, víctimas de enfermedades, víctimas de las crisis y políticas económicas de todos los gobiernos. Esta autopercepción constituye el piso de la generación de autoconciencia, de la autodeterminación y la búsqueda de la autorealización, colectiva e individual”. (Coronado del Valle, 1996).

- 21 Suele verse a las ONGs como principal agente externo. Sin embargo, nuevos y viejos actores sociales pueden asumir actividades de promoción, en algunos casos en escalas muy significativas. En Brasil, luego de cinco años de discusión sobre el sentido de las luchas obreras en la actual etapa del desarrollo capitalista, la Central Unica de Trabajadores (CUT) ha lanzado una iniciativa en diciembre de 1999, por la cual impulsará la formación de diversos tipos de cooperativas y la capacitación de largo plazo de los trabajadores en general, con el apoyo de una red de 78 universidades (Rede Unitrabalho) y redirigiendo significativos recursos de programas estatales.

UNA PROPUESTA DE MARCO INTEGRAL: Para elaborar programas y proyectos que promuevan el empleo y el ingreso de las organizaciones económicas comunitarias, productores campesinos, microempresas y pymes

5.1. El Ecuador ante la economía basada en el conocimiento y la información

5.1.1 Principales problemas

En el momento actual existe un reconocimiento cada vez más amplio de que la globalización económica y la revolución tecnológica en curso, constituyen aspectos fundamentales que determinan en forma creciente el contexto en el cual los diferentes países, regiones y localidades deben diseñar sus estrategias de desarrollo (Cfr. BID, 1999, i). La importancia del conocimiento y la información para el desarrollo es aún mayor si se consideran el aporte que las nuevas tecnologías pueden dar a la solución de los problemas sociales, así como los nuevos desafíos que se derivan del propio cambio tecnológico y de la apertura de la economía al sistema económico internacional. Adicionalmente, la rapidez con que se producen las transformaciones tecnológicas obliga al País a diseñar políticas que mejoren su capacidad científica y tecnológica y aseguren el control social de las innovaciones.

Para dramatizar la urgencia de encarar una política de largo plazo en esta materia baste mencionar que el Ecuador es poseedor de masas de información valiosísima, depositada en su alta diversidad ecológica y cultural y que carece de la capacidad para apropiarse y valorizar tal riqueza, a la vez que empresas globales están implementando mecanismos para apropiarse de tal información, convertirla en conocimiento y mercancías y obtener enormes ganancias con ellos, sin dejar un centavo en el país y particularmente en las comunidades que son poseedoras de tales recursos.

Entre los principales aspectos que caracterizan la situación de la ciencia y tecnología en el Ecuador están, por una parte la reducida capacidad para generar conocimientos y, por otra, la insuficiente e inadecuada vinculación histórica entre la oferta tecnológica y las demandas de la sociedad, incluyendo las demandas del aparato productivo (Cfr. Espinosa, 1999, 21).

La reducida capacidad de generación de tecnología se debe, entre otras razones, al modelo socio-económico vigente en el Ecuador y a los intereses especulativos e inmedatistas a él asociados, que explican la baja inversión del Estado y del sector privado en investigación y desarrollo, y a la poco eficiente utilización de los recursos.

Actualmente, las economías económicamente más desarrolladas gastan por lo común entre el 2 y el 3% de su PIB en investigación y desarrollo, en tanto que en América Latina, en 1995, dichos gastos fluctuaban entre el 0.6% en unos pocos países y menos del 0.1% en otros. En el Ecuador los gastos en investigación y desarrollo fueron el 0.08% del PIB (Cfr. BID, 1999, i y Anexo No. 3). En el país los principales centros de investigación se encuentran en las universidades y escuelas politécnicas, instituciones que realizan en su mayoría pocas actividades de investigación y, en algunos casos, actividades exclusivamente docentes (Espinosa, 1999, 19).

Esta situación está directamente relacionada con la forma en que se impulsó en el Ecuador y en general en América Latina

el proceso de industrialización por sustitución de importaciones. En este proceso la rentabilidad y el crecimiento económico de las empresas dependían más del apoyo del Estado y de la protección del mercado interno, que de la capacidad de competir internacionalmente. En consecuencia, para los sectores beneficiados con la protección, mucho más rentable fue adquirir tecnología extranjera y presionar al Estado para obtener mayores niveles de protección, que apoyar el desarrollo de capacidades tecnológicas internas (Cfr. Perez, 1996, 353 ss).

Se impulsó así un modelo de crecimiento imitativo y con un retraso estructural en los tiempos de innovación, caracterizado por la dependencia y la pasividad tecnológicas. Se contaba con el apoyo del Estado mediante la transferencia y reciclado de la renta petrolera y la protección del mercado interno, por lo que la presión para realizar innovaciones tecnológicas fue poco significativa. En la medida en que las empresas podían satisfacer sus requerimientos tecnológicos en base a las importaciones, la demanda que ellas generaban a las universidades y centros de investigación era reducida. En lo fundamental se limitaba a la capacitación de fuerza de trabajo, a obtener asistencia técnica para optimizar el uso de la tecnología importada y al apoyo para la realización de algunos proyectos de desagregación tecnológica.

La situación es aún más grave si se considera que el Ecuador es uno de los países menos eficientes en el aprovechamiento del reducido presupuesto para investigación y desarrollo. Aún cuando los indicadores que comúnmente se utilizan para medir la productividad científica y tecnológica subvaloran el aporte de los países subdesarrollados, la productividad de América Latina y específicamente del Ecuador, medida por la publicación de artículos en revistas de prestigio y el número de patentes emitidas, es menor que la de los países con los que compiten (BID, 1999, i). Faltan adecuados sistemas de información que permitan difundir y acceder a los conocimientos y tecnologías disponibles en el país y en el exterior.

En lo que tiene que ver con la insuficiente e inadecuada vinculación entre las demandas tecnológicas de la sociedad y la oferta tecnológica, hay que considerar en primer lugar que, al igual que lo que ocurre en general en América Latina, la relación que existe en el país entre las universidades y el conjunto de la sociedad adolece de serias falencias y limitaciones. Existen amplios sectores sociales cuyas necesidades no alcanzan a constituirse en demandas tecnológicas y que, de serlo, no son satisfechas por la universidad, institución que orienta su actividad fundamentalmente a responder a algunas demandas solventes del mercado. Incluso la cooperación universidad-industria es sumamente limitada y raramente alcanza a los sectores productivos más débiles: pequeños productores del campo y de la ciudad. Las universidades realizan básicamente actividades docentes, la investigación que realizan no siempre se orienta hacia aplicaciones prácticas y por lo general sus recursos son muy limitados. Por su parte la actividad tecnológica de la industria, cuando se realiza, se ha limitado en lo fundamental a innovaciones menores y satisface su demanda importando tecnologías disponibles en el exterior.

Entre los aspectos que adicionalmente inciden en el atraso tecnológico del país está también el que se refiere a la situación del sistema educativo y de capacitación profesional. Si bien existen en el Ecuador numerosas instituciones educativas públicas y privadas de educación y de formación para el trabajo, sus efectos son limitados. En ello inciden la deficiente calidad y cobertura de las instituciones y centros de educación y capacitación, la ya mencionada ineficiente vinculación con las demandas tecnológica del país y su poca capacidad de adaptarse con rapidez a los cambios (Cfr. OIT, 1998, 31 y 41).

5.1.2. Objetivos principales de una política de desarrollo científico y tecnológico

Los objetivos específicos de una política de desarrollo científico y tecnológico deben orientarse a superar los problemas

que aquí se han identificado, para crear condiciones que posibiliten a la sociedad ecuatoriana superar la pobreza y mejorar la calidad de vida de los ecuatorianos. Deben impulsarse por tanto políticas que cumplan básicamente con los siguientes objetivos:

a) *Aumentar la capacidad de producir y utilizar conocimiento para satisfacer eficazmente las necesidades y demandas del país, fortaleciendo su capacidad interna de generación y control de innovaciones.* Para esto es importante aumentar los recursos destinados a Investigación y Desarrollo, establecer prioridades en función de las necesidades básicas de la población, optimizar el uso de los recursos y crear condiciones generales favorables para la asimilación y difusión del progreso técnico.

El problema principal de nuestros países en el campo científico y tecnológico no es como podría pensarse cerrar la brecha tecnológica que existe con los países desarrollados, sino desarrollar la capacidad interna de dar soluciones tecnológicas a los principales problemas de nuestras sociedades. En este sentido la pertinencia y actualidad del conocimiento, se mide principalmente en función del proyecto social y productivo que se quiere impulsar y de las necesidades que se quiere satisfacer.

b) *Fortalecer la investigación y el desarrollo de tecnologías apropiadas a las condiciones y características del País.* La pertinencia de este objetivo se deriva del hecho de que las tecnologías disponibles no siempre responden a la disponibilidad de recursos y a las necesidades de las sociedades que las utilizan. Por esto es importante desarrollar alternativas tecnológicas que tengan en cuenta tanto el interés nacional a mediano y largo plazo, como las necesidades de la mayoría de la población

Las tecnologías apropiadas deben en primer lugar estar de acuerdo con las características específicas del País; esto es, deben tender a la utilización óptima de los recursos existentes. En este sentido y partiendo de que el desarrollo debe basarse en lo posible en nuestros propios recursos, se deben desarrollar tecnolo-

gías que optimicen la utilización de la fuerza de trabajo y sus capacidades, la infraestructura y los recursos naturales existentes y que ahorren capital.

Un segundo aspecto que se debe considerar es el tipo de necesidades que se deben satisfacer prioritariamente. El problema de la tecnología no se reduce al análisis de cómo se produce, sino que hace referencia también al problema de qué es lo que se produce y para quién. La tecnología apropiada busca ser una respuesta a la satisfacción de las necesidades básicas, hoy no satisfechas, de la mayor parte de la población, por ello debe orientarse a la producción de bienes que satisfagan esas necesidades, bienes que aún cuando responden a necesidades primarias similares, no corresponden necesariamente a los patrones de consumo de los sectores dominantes de la sociedad. Esto no implica producción de bienes de inferior calidad, pero sí de bienes que evitando el desperdicio y aprovechando los recursos disponibles, satisfacen las necesidades prioritarias de la población.

Una tercera característica de la tecnología apropiada es que debe contribuir a preservar y fortalecer las capacidades, conocimientos y valores de la población, así como los elementos culturales más valiosos propios de las diferentes comunidades, dentro de un proyecto de unidad nacional incluyente de la pluralidad de culturas.

Finalmente, las tecnologías deben ser compatibles con la preservación y mejoramiento del entorno ambiental, propiciando un desarrollo sostenible y sustentable, condición básica de una competitividad auténtica.

El concepto tecnología apropiada debe ser entendido como un concepto dinámico y flexible, capaz de adaptarse a las diferentes y cambiantes condiciones y necesidades del país y de cada una de sus regiones y culturas de producción y reproducción. Lo importante es comprender que el desarrollo tecnológico que requiere el Ecuador debe estar de acuerdo con sus condiciones específicas y orientado a satisfacer las necesidades prioritarias de la población. En este aspecto es importante el papel de las uni-

versidades y centros de investigación en la valoración y potenciamiento de las respuestas tecnológicas que los sectores populares han venido dando tradicionalmente a sus problemas. Esto supone un esfuerzo conjunto y coordinado tanto de las instituciones del Estado como de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente en los campos que están relacionados con el incremento de la producción agrícola, la solución de los problemas de la salud, la educación y la vivienda..

c) *Establecer mecanismos adecuados de vinculación entre la demanda tecnológica y la oferta.* Es importante desarrollar políticas que tengan como objetivo adecuar la oferta educativa, de investigación y de formación profesional a las demandas y requerimientos concretos de la sociedad y del sistema productivo, fortaleciendo las relaciones entre los centros de investigación, el Estado y los diferentes sectores sociales y productivos. Pero esa demanda no puede limitarse a la demanda solvente, requiriéndose una política proactiva del Estado invirtiendo en el sector. Tampoco puede ser marcada por las señales del mercado, que tienden a reproducir lo existente y no pueden anticipar ni orientar los desarrollos sociales de mediano y largo plazo.

La oferta tecnológica hace referencia a los conocimientos disponibles tanto en el país como en el exterior y una adecuada vinculación de la oferta tecnológica con la demanda exige relacionarse no solo con las empresas del llamado sector formal de la economía, sino también con los sectores sociales y productivos más débiles y con el Estado, para satisfacer sus necesidades tecnológicas en el campo de la producción y de los servicios. En este sentido se deben tomar en cuenta las características específicas de cada sector e incentivar la participación de los municipios y demás organismos locales en la identificación de las ofertas y demandas tecnológicas y en la ejecución de los programas.

En este aspecto también es necesario incluir en la demanda tecnológica a la demanda de asistencia técnica que, como lo demuestran las entrevistas realizadas a promotores experimen-

tados, juega un rol central en el éxito de muchos proyectos de promoción de actividades económicas populares. Con frecuencia se producen limitaciones y cuellos de botella tanto en la capacidad gerencial como en la ingeniería de los proyectos. Las experiencias de las empresas comunitarias en Salinas (Provincia de Bolívar) y Chachimbiro (Provincia de Imbabura), entre otras, demuestran el papel fundamental y a veces decisivo de la asistencia técnica en el desarrollo de estos proyectos.

d) *Elevar la calidad y cobertura de los sistemas educativo y de capacitación profesional.* Este objetivo es indispensable si se consideran la importancia y las deficiencias actuales del sistema educativo, la rapidez cada vez mayor del cambio tecnológico y los desafíos que imponen a la sociedad el aperturismo y la globalización.

Se debe mejorar la formación básica, capacitar a los trabajadores en el uso de las nuevas tecnologías y flexibilizar la formación y capacitación profesionales, para posibilitar que la fuerza de trabajo pueda adaptarse más fácilmente a las nuevas demandas de calificación. Esto implica en primer lugar mejorar la calidad de la educación, incentivando la formación de ciudadanos solidarios, creativos y emprendedores, capaces de enfrentar los desafíos y demandas de la sociedad actual. Adicionalmente es necesario crear y perfeccionar instancias que vinculen los sistemas educativos y de capacitación con las unidades de producción y de organización social, y con el Estado en todos sus niveles y funciones, así como un sistema descentralizado que permita a las diferentes entidades que ofrecen capacitación identificar directamente necesidades y potencialidades y transformarlas en demandas de conocimiento e información de los diferentes sectores productivos (Cfr. OIT, 1998, 31 y 40).

Con frecuencia la capacitación es un complemento indispensable del crédito, en vista de los bajos niveles de educación formal prevaletentes en el País y la limitada capacidad de gestión de las micro y pequeño-empresas y de los agentes económi-

cos populares. En este campo la participación coordinada de las universidades, las empresas, las ONGs y los organismos de los gobiernos nacional y local es también indispensable.

Dado que existen amplios sectores de la población, principalmente mujeres, indígenas y negros, de bajos ingresos, que tienen serias desventajas en los campos de la educación y capacitación, es necesario prestar especial atención a estos sectores, diseñando e incorporando a los currícula metodologías especializadas que les permitan aumentar su capacidad técnica y tecnológica y mejorar sus oportunidades de trabajo.

e) *Crear sistemas adecuados de información.* Los problemas que en el campo del desarrollo científico y tecnológico enfrentan el Ecuador y los países subdesarrollados, tienen que ver no solamente con su reducida capacidad de generar conocimientos, sino también con limitaciones respecto a su capacidad de acceder a conocimientos disponibles y difundirlos.

El incremento de la pobreza en todo el mundo, sumado a la concentración del conocimiento en las elites de los países desarrollados y al fortalecimiento de los derechos de propiedad sobre los adelantos científicos y tecnológicos, generan serias amenazas especialmente para los sectores sociales más débiles. De mantenerse la actual situación y las prioridades actuales del crecimiento, se corre el riesgo de que aumenten la exclusión y las diferencias sociales y de que los países pobres queden al margen de un régimen de propiedad que controla los conocimientos del mundo (Cfr. PNUD, 1999, 6 y 57 ss.).

Sin embargo, el desarrollo de las nuevas tecnologías en el campo de la informática y la disminución vertiginosa de los costos de las comunicaciones, abren también nuevas posibilidades de desarrollo: los países pobres pueden acceder cada vez con mayor facilidad a ciertos conocimientos disponibles en todo el mundo y adaptarlos a sus condiciones y necesidades específicas (Cfr. BIRF/BM, 1999, 3 y 56 ss.).

Es necesario aprovechar las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías y establecer, con el apoyo del Estado y la participación de la sociedad civil, bancos de datos y sistemas y redes de información que permitan vincular las demandas tecnológicas específicas de los diferentes sectores con la oferta tecnológica disponible. Se deben impulsar programas que, al mismo tiempo que aumentan la capacidad de producir conocimientos e informaciones pertinentes, aumenten también la capacidad de acceder, interpretar significativamente y adaptar dicha información a las condiciones locales, no solamente sobre tecnología y posibilidades de asistencia técnica y capacitación, sino también entre otros aspectos sobre mercados y líneas posibles de inversión.

El flujo de información debe darse en doble sentido. Para que los diferentes sectores y especialmente los de menores recursos económicos puedan aprovechar eficazmente las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías, es necesario conocer sus necesidades y demandas reales, así como las soluciones tecnológicas con las que tradicionalmente han venido enfrentando sus problemas. Esto supone realizar esfuerzos para crear una infraestructura técnica que posibilite la comunicación en doble sentido, capacitar a los potenciales usuarios en el uso de las nuevas tecnologías de información y crear un marco institucional adecuado para relacionar la oferta y demanda tecnológicas.

f) *Fortalecer el sistema nacional de ciencia y tecnología.* Para que las políticas de desarrollo científico y tecnológico sean eficaces, es necesario que sean coherentes y que cuenten con planes, financiamiento y un marco institucional favorable a largo plazo. Es necesario contar con un marco institucional y regulatorio estable. La experiencia muestra que los cambios de políticas, que obedecen a circunstancias meramente coyunturales, pueden destruir en corto tiempo los esfuerzos de muchos años (Cfr. Espinosa, 1999 y BID, 1999, 3 y 6).

Naturalmente, una política de desarrollo científico y tecnológico de estas características es posible cuando existe un en-

torno social y político favorable a la innovación y al cambio. En la creación de este entorno la intervención del Estado es determinante, en la corrección de las distorsiones e insuficiencias del mercado, de modo de generar las señales que orienten a los actores económicos dentro de un consenso estratégico de largo plazo.

5.1.3. La situación de las micro y pequeñas empresas y de los agentes económicos populares en el campo tecnológico

Una de las características de la economía ecuatoriana es la heterogeneidad estructural, que se expresa en la presencia simultánea de diferentes niveles tecnológicos, inclusive en una misma rama de la producción.

En general las pequeñas empresas emplean tecnologías menos avanzadas que las empresas más grandes, el uso de maquinaria es menos intensivo, la organización de la producción y la estructura empresarial son menos complejas, utilizan menos servicios de asistencia técnica y consultoría, disponen de menos personal técnico calificado y su productividad es también menor. La mayoría de empresas del sector de la economía popular emplean por lo general tecnologías e insumos con un mayor componente nacional y destinan su producción principalmente al mercado interno.

La menor productividad de las pequeñas empresas determina que su participación en el empleo sea mayor que su participación en la producción y en el valor agregado.

Adicionalmente, los pequeños empresarios tienen en general menor capacidad que los empresarios más grandes para acceder a crédito e información sobre mercados, servicios financieros, asistencia técnica y capacitación, lo que sumado a su poca capacidad de negociación frente al Estado influye directamente en su competitividad (OIT, 1998, 17).

La heterogeneidad tecnológica de los sectores que integran la economía popular, entre los que se encuentran las cooperati-

vas y las comunidades productivas, se explica, entre otras razones, por la diversidad de ramas y líneas de producción, por la diferente situación socio-económica y por las diferentes posibilidades de acceso a mercados, crédito, asistencia técnica, capacitación e información.

Sin embargo, a pesar de los problemas existentes, la importancia que tiene la economía popular en una estrategia de desarrollo sostenible es fundamental: utiliza en términos relativos mayor cantidad de fuerza de trabajo que las empresas más grandes, es importante en la producción de bienes de consumo para el mercado interno y su capacidad potencial de crecimiento en base al mejoramiento tecnológico es muy grande.

En el momento actual el aprovechamiento de las ventajas que ofrece el uso de las nuevas tecnologías, especialmente en el campo de las telecomunicaciones y de la información, posibilita que las pequeñas empresas puedan llegar a ser competitivas, en algunos casos incluso en el mercado mundial. Comunidades periféricas y pequeñas empresas, que anteriormente se encontraban aisladas de los flujos nacionales e internacionales de información, pueden conectarse cada vez con mayor facilidad con redes internas y externas de comunicación para adquirir conocimientos y competencias que les permiten satisfacer sus demandas de tecnología, capacitación y conocimientos de mercados y oportunidades de crédito (Cfr. BIRF-BM, 1999, 11; Jentoft, et.al., 1995, 7 y 8; PNUD, 1999 6 y 62 ss).

Naturalmente, esto supone que el Estado realice inversiones para apoyar el desarrollo tecnológico de los pequeños productores y en general de los sectores pobres. Se requiere creatividad para adaptar la tecnología a las condiciones locales, hay que establecer redes de telecomunicaciones y de computación, concentrar el apoyo en grupos y organizaciones antes que en individuos y emprendimientos aislados (Cfr. PNUD, 1999, 63-66).

Experiencias como las de los Centros de Acceso de la Comunidad a la Tecnología en Egipto, la política de Estonia de conectar a Internet a todo el País, incluso a las islas remotas del Bál-

tico, o la de la Universidad Africana Virtual, muestran la importancia y la posibilidad de aprovechar las potencialidades de las nuevas tecnologías en beneficio de los sectores más débiles de la sociedad (Cfr. BIRF-BM, 1999, 11 y PNUD, 1999, 64).

Adicionalmente, en muchas ocasiones no es adecuado buscar soluciones tecnológicas que tiendan simplemente a sustituir las tecnologías que tradicionalmente han venido utilizando los productores populares, sino más bien integrar las nuevas tecnologías con las tecnologías tradicionales (las llamadas mezclas tecnológicas). Esta estrategia, conocida como “especialización flexible”, permite aumentar la productividad respetando y aprovechando los conocimientos, las tradiciones y las condiciones específicas del entorno local (Cfr. Jentoft, et. al. 1995, 7).

Finalmente, un problema que afecta a las empresas del sector de economía popular y que debe ser tomado en cuenta en la orientación de los programas de asistencia técnica y capacitación, es la insuficiente demanda para los bienes y servicios que ellas producen.

Una de las consecuencias más visibles de la crisis económica es la contracción del empleo. La imposibilidad del sector formal de absorber la gran cantidad de mano de obra disponible determina el crecimiento acelerado del sector informal, el mismo que progresivamente va saturándose. Por otra parte, la crisis económica y la aplicación de políticas de ajuste contraen la demanda interna. “Por consiguiente una de las más serias dificultades que enfrentan los informales para crecer, es la demanda por sus bienes y servicios” (OIT, 1998,16).

Por esta razón los programas de apoyo a las actividades de las pequeñas empresas, incluyendo los programas de asistencia técnica y capacitación, deben organizarse tomando en cuenta también las demandas reales del mercado, actuales o potenciales, que inciden directamente en su viabilidad económica.

5.2. Criterios y condiciones básicas de una estrategia de desarrollo que genere empleos e ingresos sostenibles: del asistencialismo y los programas sectoriales de empleo a la promoción del desarrollo integrador

Como se observó anteriormente, la extensión y profundidad de la crisis de sobrevivencia que experimenta un sector mayoritario del país hace que la mera redistribución de medios de vida o incluso de ingresos en la escala necesaria resulte inviable e insostenible. A esto se agrega la necesidad de restablecer las bases de la dignidad ciudadana, que se pierden cuando se cae en situaciones persistentes de carencia y dependencia de programas de asistencia. Hay un consenso en la gente y en los expertos de que la falta de empleos y la caída en los salarios reales son el principal problema y su superación la única solución legítima.

Pero la cuestión del empleo es de tal magnitud y complejidad que no puede ser tratada con programas especiales, en paralelo a los demás programas sociales. El desempleo estructural, el subempleo, la caída en los salarios reales, la precarización del empleo, la desvinculación del trabajo (por acceder a formas precarias o por no poder acceder a él) respecto a los procesos de integración social y de acceso a la satisfacción de derechos humanos consagrados por la constitución, tienen consecuencias profundas que requieren políticas consistentes y complejas que no pueden ser reducidas a programas especiales de empleo temporal.

Las políticas de empleo e ingresos deben atravesar todo el conjunto de acciones públicas del Estado y la sociedad si se pretende sentar nuevas bases económicas para sustentar equilibrios sociales basados en relaciones equitativas. Los reiterados fracasos de los programas de crédito a microemprendimientos o a PyMEs muestran que la dotación de un solo factor productivo carece de eficacia si no va acompañado de otros complementarios, pues la productividad y la competitividad dependen de la combinación adecuada de todos ellos. Esto es tanto más necesario cuando se

trata de impulsar el surgimiento de nuevos sistemas productivos y formas económicas más equitativas.

El desempleo y la caída en los ingresos han multiplicado la creatividad de las personas, hogares y comunidades, innovando o difundiendo por imitación las iniciativas aparentemente exitosas, con o sin el auxilio de organizaciones no gubernamentales o de programas gubernamentales, con escasos recursos y en ausencia de una estrategia compartida. El resultado es notoriamente insuficiente: aumentaron y se diversificaron las formas de trabajo autónomo, pero sin lograr bajar las tasas de desempleo abierto ni reducir la vulnerabilidad de esas actividades en un mercado crecientemente abierto y debilitado por la caída en los ingresos.

La transición del trabajo asalariado al trabajo autónomo es compleja y riesgosa, incluso si el trabajador cuenta con un pequeño capital como resultado de una indemnización, con un medio de transporte o con un local en su vivienda. Los conocimientos adquiridos durante una trayectoria de trabajo no siempre implican las capacidades y disposiciones que requiere un emprendimiento autónomo. Es preciso maximizar las reconversiones sostenibles mediante una plataforma eficiente de información pertinente y en condiciones de ser asimilada y puesta al servicio de la producción, asistencia técnico-económica, crédito, etc. asegurando el acompañamiento de los emprendimientos durante un período suficiente.

La asociación entre individuos o unidades domésticas familiares puede reducir los riesgos, potenciar la capacidad productiva y organizativa y permitir alcanzar escalas y complejidades más competitivas, sin las cuales en algunos mercados es imposible subsistir. Pero tampoco es fácil de institucionalizar a partir de una historia de individualismo. En ese sentido, el Ecuador cuenta con una riquísima historia de trabajo comunitario que brinda un piso firme para la producción cooperativa en el campo y la ciudad. Pero se requiere que la normativa jurídica facilite en lugar de dificultar el surgimiento y formalización de organizaciones cooperativas o comunitarias. Y se requiere también

de un sistema importante de promoción de la pequeña producción y de la producción cooperativa que aproveche las oportunidades que abre el mismo proceso de reestructuración empresarial, pública y privada. En los casos de quiebra de empresas es posible recuperar los medios de producción para nuevas organizaciones productivas. Otro tanto ocurre en los casos de tercerización de las empresas públicas, que pueden dar lugar al surgimiento de cooperativas de trabajadores que presten servicios o subcontraten con la empresa de la que deben salir.

La política social asistencialista se focaliza en los más pobres a los cuales estigmatiza, y reclama recursos del resto de la sociedad, generando resistencias sobre todo de los sectores medios que también sufren las consecuencias de la crisis y el abandono del Estado. En cambio, una política progresiva de empleo e ingreso basada en el desarrollo de comunidades locales heterogéneas y abarcando sistemas productivos que articulan de manera regulada agentes económicos diversos, alcanza con efectos positivos a toda la sociedad y mejora las condiciones de convivencia. Para lograr el objetivo de aumentar fuertemente el empleo, deben impulsarse mejores condiciones de desarrollo para todos los sectores y clases (de hecho, una alta proporción de los cesantes tienen niveles altos de educación). Como resultado, habrá un mercado de mayor poder adquisitivo y complejidad, será rentable invertir en nuevas actividades, aumentará la recaudación fiscal, y habrá más seguridad personal en las calles, menores costos del sistema remedial de salud pública, bajando la carga fiscal de políticas asistencialistas insostenibles.

En este sentido, el objetivo de la estrategia de empleo e ingresos que aquí se plantea es facilitar, promover y poner en marcha la reactivación y reestructuración de los sectores económicos empresariales, particularmente de las micro, pequeñas y medianas empresas y especialmente promover y consolidar un “sistema de economía del trabajo” económica y socialmente eficiente, equitativo en la distribución de sus resultados, capaz de autosustentarse, que pueda interactuar dinámicamente con la economía

empresarial privada y contribuir hacer socialmente eficiente la economía pública.

Dada la magnitud, extensión y urgencia de la situación de empobrecimiento y exclusión ya documentadas, es preciso impulsar no sólo “actividades generadoras de ingreso”, o pecuniarías (como medio para alcanzar una mejor calidad de vida por la vía del consumo de mercancías), sino también “actividades dirigidas a mejorar directamente las condiciones de vida” (generando las condiciones de saneamiento, hábitat, seguridad, participación, etc.). En tal sentido, trabajo y empleo no son la misma cosa, y el trabajo comunitario o trabajo directamente social (sin pasar por el mercado), capaz de satisfacer necesidades, debe ser también promovido y apoyado con recursos, pues contribuye a la sinergia que requiere poner en marcha procesos de desarrollo basados en expectativas fundadas en experiencias positivas.

Por un lado el objetivo de la actividad económica para las mayorías populares no es el enriquecimiento sin límites sino la satisfacción de sus necesidades, lograr una vida personal y social digna, con niveles de seguridad familiar o comunitaria. Y el trabajo comunitario, no pecuniario, puede contribuir a resolver una parte importante de esas necesidades. De hecho lo viene haciendo, pero se puede potenciar con el acceso a nuevos conocimientos y a recursos complementarios, como puede ser el caso de la vivienda cuando se ceden tierras a una comunidad que genera su propia urbanización, o el caso de la producción de alimentos para el autoconsumo, que puede potenciarse grandemente con el acceso a tecnologías apropiadas, a insumos o a tierra de buena calidad, o a la seguridad personal y de los microemprendimientos lograda mediante formas de organización en redes de comunicación y ayuda locales.

Por otro lado, es más difícil promover un desarrollo económico capaz de generar ingresos para las mayorías si no hay un piso previo de calidad de vida y de actividad productiva. Por ejemplo: el comercio no prospera en zonas degradadas, sin seguridad personal, sin confianza entre las personas y comunidades,

las viviendas no se valorizan si el hábitat no mejora su calidad, la capacidad emprendedora está muy condicionada por las disposiciones y expectativas que se estructuran en la vida cotidiana. Las nuevas oportunidades de actividad económica pueden pasar desapercibidas para comunidades inactivas, sostenidas en su sobrevivencia por el asistencialismo.

El objetivo de una política no asistencialista no puede ser aumentar el empleo a cualquier costo. Aparentemente en el corto plazo se podrían aumentar los empleos bajando los salarios, los beneficios (y costos) de la seguridad social y los ingresos en general a niveles de sobrevivencia, haciendo más ventajoso contratar más trabajadores. Sin embargo, la experiencia que registra la OIT es que la flexibilización del mercado laboral, por sí sola, a la vez que reduce los salarios reales, no genera más sino menos empleo. Aparentemente es posible promover inversiones admitiendo el uso irracional de recursos naturales no renovables, la contaminación del medioambiente, la corrupción en el uso de los recursos públicos, pero la experiencia indica que ello va erosionando los fundamentos naturales, sociales e institucionales de la competitividad de largo plazo, por la pérdida de solidaridad, la inseguridad y la desconfianza en que los mercados no prosperen, la pérdida de expectativas y capacidad de emprendimiento, la pérdida de credibilidad de las instituciones públicas y los representantes que hablan en nombre del bien común, etc. La promoción de actividades económicas debe ser urgente y comenzar a mostrar resultados en el corto plazo, pero debe encuadrarse dentro de una perspectiva de largo plazo, con políticas de Estado socialmente legitimadas.

La grave coyuntura actual, siendo apremiante y debiendo ser atendida, debe ser vista como una oportunidad para iniciar otro estilo de política pública, otra complejidad de las intervenciones, una efectiva articulación entre sociedad civil y estado, y la superación del sectorialismo de las intervenciones de cada Ministerio o repartición, que ha marcado décadas de política pública y –por reflejo– las demandas y acciones desde la sociedad civil.

5.3. Condiciones de una estrategia de desarrollo integradora

Suele afirmarse que la escasez de recursos financieros es el principal problema para que las políticas sociales cumplan su cometido de integrar a todos los ecuatorianos al dinamismo social. El punto de vista que orienta esta propuesta es que hay otro problema de la misma importancia: el contenido de las políticas sociales mismas, incluidos los programas de generación de empleo.

Efectivamente es preciso contar con más recursos públicos al inicio, pero no para ampliar las mismas políticas sociales sin salida, sino para redireccionar el uso de todos los recursos, los preexistentes y los nuevos, para erradicar la pobreza y no sólo aliviarla, y para generar nuevas fuentes genuinas de empleo e ingreso y de calidad de vida. Ese redireccionamiento exige algunas condiciones que deben ser cumplidas por los actores sociales, privados y políticos. Tales condiciones no son planteadas como pre-requisitos sin los cuales no pueden implementarse nuevas políticas, porque tal planteo indicaría prácticamente la imposibilidad del cambio. Son condiciones constitutivas de la política socioeconómica que se propugna, y que se pueden ir efectivizando en el proceso mismo de implementación y consolidación de la misma. Tienen mucho de voluntad política y metodología, comenzando por el diagnóstico mismo de las debilidades que deben superarse en lugar de amplificarse como viene sucediendo con las políticas asistencialistas. Ente otras, mencionamos las siguientes condiciones y características que deben guiar el proceso de transición hacia una nueva política pública con sentido social:

- Dado que el desempleo y la distribución del ingreso afectan a muchos sectores: indigentes, pobres, nuevos pobres, y a sectores económicos que todavía sobreviven pero en situaciones de mucha inestabilidad e inseguridad, se debe promover una amplia alianza social y política y una acción concertada y coordinada de todas las instancias del Estado en el

marco de una estrategia compartida de desarrollo integral e integrador.

- El Estado debe proponer una estrategia abarcadora del conjunto de recursos y mecanismos de resorte estatal y convocar al sector privado y las organizaciones sociales y no gubernamentales a discutirla y acordarla participativamente, alcanzando compromisos monitoreables de y por todos los involucrados.
- Se debe convocar e incluir en dicha estrategia a todos los actores de la sociedad civil. Esto incluye especialmente a los empresarios, de cuyas decisiones de inversión o reestructuración seguirá dependiendo un porcentaje importante del empleo total. Pero toda política dirigida a facilitar el ingreso de nuevos capitales, o a proteger o facilitar la continuidad de las empresas en crisis, debe ir acompañada de acuerdos monitoreables que aseguren la sostenibilidad en un plazo acordado y un impacto positivo sobre el empleo y la calidad del mismo. En esto es fundamental tener presente, como ya se ha indicado, que la flexibilización laboral irrestricta ha mostrado que conduce a menos empleos, con menores salarios y mayor precariedad. Los sindicatos deben tener garantías de que aceptar la flexibilización laboral que exigen las nuevas tecnologías no supondrá un deterioro de sus condiciones de ingreso y seguridad. Los docentes y capacitadores, así como los técnicos y profesionales universitarios, deben ser convocados -y apoyados con recursos- para profundizar la transformación fuerte del sistema de educación, capacitación e investigación que requiere una estrategia de desarrollo como la que se propugna. En lo que hace a las ONGs, deben contribuir a superar el comportamiento competitivo por recursos o clientelas, que el sistema de mercado de fondos sociales tiende a promover, y cooperar entre sí a nivel regional, local o sectorial, profundizando su vocación de servicio a la comunidad. Los medios de comunicación pueden contribuir facilitando sin costo las campañas institucionales

de promoción de los nuevos programas y políticas y difundiéndolo las experiencias de desarrollo, impulsando así el aprendizaje social.

- Como ya se indicó, se deben poner en marcha de manera inmediata las medidas y disponibilidades de recursos capaces de alcanzar rápidamente resultados, pero a la vez enmarcarlas en una acción acumulativa orientada por una estrategia de largo plazo. Obtener resultados inmediatos es fundamental para comenzar a revertir las expectativas negativas sobre el futuro y las posibilidades que encierra, empezar a desactivar los comportamientos basados en el “sálvese quién pueda” y estimular el reencuentro y la cooperación solidaria no sólo en base a la concientización sino también en base a la resolución efectiva de problemas acuciantes de la vida cotidiana.
- Dada la importancia de la iniciativa del Estado para convocar a la sociedad, es preciso dar señales claras de que se pretende modificar de manera profunda y extendida las prácticas de los servidores públicos de todos los niveles. Se requiere una reforma del Estado no dirigida meramente por el objetivo de cumplir con los mandatos financieros del equilibrio fiscal sino por el de ponerlo a la cabeza de un proceso de promoción y facilitamiento del desarrollo generalizado, integral e integrador. La convocatoria a la sociedad civil requiere credibilidad para ser eficaz. El estado debe dar el ejemplo si es que va a conducir políticamente este proceso. El control de la corrupción y la no impunidad de los negociados, de la gran evasión fiscal y de otros delitos económicos, se convierte en un recurso económico, no sólo porque la corrupción ahuyenta a las buenas inversiones, sino porque la economía es energía social que es difícil activar sin un Estado legítimo.
- Siendo el Estado un agente fundamental de las transformaciones que se imponen, es preciso lograr que los funcionarios y empleados públicos se avengan a los cambios en su

organización y en sus relaciones con la sociedad que esta nueva estrategia implica. Para ello será necesario garantizar que las reformas no vayan a generar efectos adicionales de exclusión y empobrecimiento en la función pública. Será preciso poner en marcha programas específicos y de alta calidad para dar la oportunidad a los servidores públicos de recapacitarse y profesionalizarse para encarar las nuevas funciones que reclama la promoción participativa del desarrollo.

- Es preciso actuar coordinadamente. La mayoría de los agentes de promoción, o de las organizaciones autogestionarias, deben actuar dentro de la misma estrategia, cooperando entre sí y con el Estado. Esto requiere una tarea sociopolítica de mediación, favoreciendo la comunicación horizontal y la búsqueda de acuerdos que movilicen y canalicen recursos para el desarrollo sinérgico de conjuntos cada vez más amplios de hogares, comunidades o sociedades locales. La participación efectiva es una condición favorable, pero requiere la conformación de agentes colectivos organizados actualizados en sus programas estratégicos, y debe ampliarse para incluir no sólo la gestión de cierto tipo de proyectos ya determinados sino la definición democrática de prioridades dentro de comunidades amplias.
- El modo actual de diseñar programas sociales es hacer un diagnóstico orientado desde una cierta batería de indicadores estáticos, identificar aquellos que registran valores problemáticos y plantear como meta el mejorarlos. A cada indicador le corresponden variables instrumentales que, de ser aplicadas, mejoran directamente la situación (ejemplo: número de niños vacunados, tasa de escolaridad). Siendo útiles, tales indicadores sólo adquieren un sentido superador de la realidad actual si se enmarcan en una concepción del desarrollo dinámico y autosustentado de una sociedad más igualitaria y equitativa, más autónoma, más democrática y, por tanto, más responsable de su propio desarrollo. Si

los indicadores se clasifican por tema o por área administrativa, dan lugar a programas sectoriales que, en la medida que no contribuyen al desarrollo de estructuras económicas capaces de generar recursos nuevos, reproducen crecientemente la incapacidad para tomar iniciativas emprendedoras de la gente atendida y la no sostenibilidad económica de la política social.

- Existe un recurso limitante que debe ser reconocido como tal y ampliado como condición de eficacia: la capacidad de gestión. Es preciso realizar un registro de los agentes individuales y organizaciones actualmente dedicadas a la promoción social o que podrían encararla en el futuro, sobre todo capaces de hacerlo en una escala significativa, caracterizándolas por su capacidad y disposición para encarar una política socioeconómica como la propuesta. Diseñar y realizar programas exige agentes y organizaciones públicas –estatales, sociales y privadas (como los gobiernos locales, las corporaciones de productores, los sindicatos, las comunidades étnicas, las asociaciones barriales, etc.)- con capacidad para la promoción del desarrollo, plenamente capacitados y dispuestos a encarnar esta estrategia de desarrollo. Es necesario generar nuevos promotores sociales, económicos y tecnológicos. Para ello pueden aplicarse principios de promoción, donde a partir de un grupo selecto de agentes se formen sucesivas camadas de mediadores/articuladores, combinando cursos y talleres con capacitación práctica mediante pasantías rentadas en organizaciones que realizan este tipo de promoción.
- Las formas reales de organización de la sociedad indican que las unidades operativas de intervención deben ser complejas: no pueden ser el niño, el joven, la mujer o el campesino aislados, sino el hogar, el barrio, la comarca, las comunidades y sociedades locales. Un principio que debería guiar la efectivización de estas políticas es: “pensar integralmente para actuar sectorial, local y regionalmente”.

- En el ámbito territorial es preciso seleccionar las localidades, subregiones o regiones donde pueda emprenderse una intervención compleja (por sus actores, sus recursos y por la complejidad de los problemas) con probabilidad de generar excedentes en el corto plazo, donde se haga un convenio con el compromiso solidario de recuperación de los recursos para aplicarlos al desarrollo de otras zonas. Los criterios para asignar fondos deben combinar estos criterios con los de la emergencia. Será necesario, entonces, atender a la emergencia por otro tipo de mecanismos transversales de efecto inmediato aunque no sostenible, mientras se implementen los fondos concursables para proyectos de desarrollo integral estratégicamente distribuidos en el territorio.
- Un factor a considerar es lograr retener productivamente a la población en sus comarcas y comunidades locales de origen, frenando migraciones a las ciudades. Esto supone encarar a fondo las condiciones de vida rurales, fortaleciendo las relaciones urbano-rurales.
- En el ámbito productivo es preciso identificar subsistemas de producción, circulación y reproducción viables y en los que haya actividades que puedan ser encaradas sobre la base del trabajo como recurso fundamental en una escala significativa. La contribución potencial de tales subsistemas a los balances económicos, sociales, interregionales y ecológicos es una consideración imprescindible, pero se priorizarían aquellos que generen nuevas o potencien viejas actividades productivas (turismo alternativo, producción de alimentos, muebles, artesanías, etc.).

Finalmente es necesario mencionar algunas condiciones concomitantes a la implementación de esta política socioeconómica integral:

- En aquellos casos en que se avance en el proceso de privatización de los servicios públicos, debe garantizarse la partici-

pación del Estado en el mercado, como socio o regulador que garantice que la mayor eficiencia se traduzca en menores costos de los servicios, y la reestructuración de las empresas debe favorecer el surgimiento de empresas de los trabajadores cesantes, asociados para subcontratar con las nuevas empresas.

- La modernización de la banca debe asegurar la presencia de un fuerte y eficiente sector público dentro del sistema financiero, que garantice el control de los costos financieros y el acceso al crédito de los sistemas productivos que generan mas empleo e ingresos al trabajo.
- Los procesos de reforma en cualquier área pública deben ir acompañados de capacitación del personal, asegurando además el consenso de los trabajadores de la salud, la educación, los organismos de financiamiento, etc. para introducir los cambios, involucrándolos y comprometiéndolos en el diseño de los programas de reforma o mejoramiento de la calidad de los servicios y de nueva vinculación con los ciudadanos-usuarios.

Varias políticas sectoriales juegan un rol central en una estrategia que ubica al trabajo en una posición central. Una de las de mayor importancia es la implementación de una profunda reforma educativa, que vincule las modalidades y contenidos de la educación, en todos sus niveles, con los requisitos para participar en el desarrollo productivo y con el desarrollo ciudadano, proporcionando a la vez una formación humanizante, crítica, flexible y que parta de la realidad específica del país y del reconocimiento de las diversidades de género, etnia, identidad regional y otras que conforman la Nación. Igualmente relevantes son las políticas de salud y vivienda, cuyo diseño debe incluir una vinculación expresa con las diversas formas de trabajo.

6 POLÍTICA DE EMPLEO DE EMERGENCIA

En el marco de la estructuración de una política socioeconómica fundamentada en la reactivación de la economía del trabajo, conviene diferenciar el corto del mediano y largo plazo. Dado el carácter emergente del deterioro social, es necesario dar una respuesta rápida y efectiva al conjunto de sectores afectados por la pobreza, tanto por razones morales como para evitar que se pierda el capital humano y social que sería muy difícil y costoso recuperar, conjugando la garantía de un nivel mínimo de consumo a la población indigente, con su participación con otras capas medias empobrecidas en programas que permitan bases sustentables para una mejoría continuada de las condiciones de vida de ese sector de la ciudadanía.

Como se mencionó en el tema de perspectivas de generación de empleo en el país, ni siquiera un crecimiento económico per cápita del 3% anual permitiría reabsorber en el mediano plazo a los empleados que quedaron cesantes durante la crisis de fines de los noventas. Esta situación puede afectar seriamente las condiciones de vida de la población, dado que la prolongación de una situación de desempleo puede provocar, además de la pérdida de ingreso, la desacumulación de activos físicos y monetarios, así como el deterioro permanente de las capacidades tanto de la persona desempleada como de los miembros de su familia, lo cual afecta las posibilidades futuras de que estas personas se procuren un mayor nivel de bienestar.

Lo anterior se ve agravado por el hecho de que el Ecuador no cuenta con programas de empleo de emergencia ni con seguros de desempleo. El sistema de seguridad social sufre una crisis

importante desde hace varios años y su reforma se encuentra detenida, por lo cual es muy poca su incidencia o su protección sobre quienes quedan desempleados, a lo que se agrega que sólo una parte muy pequeña de la población económicamente activa está afiliada al seguro social (17%, SIISE, ECV 1995).

Siendo la reactivación económica una condición necesaria, aunque no suficiente, para absorber la alta tasa de desempleo actual, el contexto de crisis y de significativos costos sociales, justifica la implementación de programas de empleo de emergencia. A esto se añade que generalmente existe un rezago importante entre la reactivación económica y la absorción de quienes quedaron desempleados durante la crisis. Además, las economías abiertas están cada vez más expuestas a choques externos, por lo que es necesario que el país cuente con un sistema de protección social que actúe rápidamente en momentos de emergencia. Si bien el Ecuador no tiene en este momento un sistema de este tipo, es imprescindible empezar a diseñarlo e implantarlo.

6.1. Lineamientos Básicos

Para que una política de empleo de emergencia empate con una estrategia que tienda a solucionar los problemas estructurales y del largo plazo, es necesario que los programas cumplan con los siguientes lineamientos:

- Procurar la sostenibilidad y sustentabilidad de los proyectos. La sostenibilidad entendida en términos de proyectos cuyos impactos perduren en el largo plazo en base a que, de manera creciente, las actividades promovidas se sostengan a partir de los recursos que ellas mismas generan. La sustentabilidad entendida en términos ambientales y sociales.
- Reactivar y diversificar las economías populares locales como un todo, a través de programas de desarrollo local integral, acordados de manera participativa y activando las ini-

ciativas, recursos y tecnologías locales: mano de obra, insumos, saberes locales, etc.

- Optimizar el efecto empleo directo e indirecto a través de la promoción simultánea en eslabones claves de cadenas de producción extendidas, y fomentando la dinamización sinérgica de un segmento de mercado en que se intercambien los productos y servicios de actividades económicas populares de creciente calidad, minimizando así la dependencia de intervenciones directas y puntuales de agentes promotores.
- Mejorar la infraestructura económica y la valorización de los activos de los sectores populares, a la vez que se genera empleo para la fuerza laboral de hogares de escasos recursos económicos, para mejorar su capacidad económica autónoma en el futuro.
- Mejorar de manera directa las condiciones de vida, particularmente el hábitat de los sectores populares, incidiendo así también en las expectativas y disposiciones de las personas y comunidades para tomar riesgos y emprender nuevas formas de inserción económica.
- Fomentar la organización y participación local e impulsar el desarrollo del capital social, apoyando la cooperación solidaria para fortalecer la confianza en las instituciones y en el cumplimiento recíproco de los compromisos.
- Propiciar el empoderamiento de las comunidades locales, fomentando la participación en la toma de decisiones y en la elaboración y evaluación de los proyectos.

6.2. Líneas de intervención

Durante la emergencia, algunas líneas claves en las que se debe priorizar la intervención pública son las siguientes:

a) **Redireccionamiento del gasto y la inversión pública existente** en el conjunto de instituciones estatales a demandas de bienes y obras de infraestructura intensivas en el uso de mano de

obra. En un contexto de crisis y de restricciones presupuestarias, una opción relevante consiste en redireccionar los recursos existentes de gasto e inversión pública a actividades que maximicen la creación de empleo. A manera de ejemplo, a continuación se plantean algunos lineamientos en torno a lo que se podría hacer con el FISE y CORPECUADOR¹.

- a) Respecto al FISE, se pueden adoptar los siguientes criterios en la selección de los proyectos:
- Intensivo en mano de obra (con un componente salarial de no menos de treinta y cinco por ciento del costo total).
 - Ejecutable a corto plazo (inicio de obras en un plazo máximo de tres meses y una duración máxima de seis meses).
 - Disponibilidad de diseños y estudios (dentro de un mes de iniciado el programa).
 - 80% de materiales nacionales (o insumos locales) como mínimo.
 - Garantía de mantenimiento y permanencia de la infraestructura.
 - Localización en sectores populares, de tal forma que se incrementen y valoricen los activos de los hogares pobres.
 - Impacto potencial sobre las actividades productivas.
- Respecto de CORPECUADOR se plantea, por ejemplo, reorientar los recursos hacia pequeñas obras de infraestructura productiva (caminos rurales, riego, etc.) y contratación de pequeñas empresas, con utilización de insumos, tecnología y mano de obra local.

Los dos ejemplos anteriores requieren de una revisión de los procedimientos de contratación de obras públicas asegurándose que estén al alcance de micro, pequeñas y medianas empresas y, en particular, de cooperativas de trabajo.

Adicionalmente, se debe utilizar la capacidad de demanda del Gobierno para incentivar el mercado interno, en especial pa-

ra apoyar la reactivación de las economías populares. Por ejemplo, si el gobierno decide entregar mochilas escolares a los niños pobres de escuelas fiscales, esta decisión debe servir para demandar bienes producidos por microempresas nacionales y con insumos locales. No sería deseable que las mochilas se importen de otros países, como ha sucedido en ocasiones anteriores.

b) Construcción y mantenimiento de infraestructura productiva y social y mejoramiento del hábitat: además del redireccionamiento de recursos ya existentes hacia obras y gastos que maximicen la generación de empleo, se deben impulsar programas específicos cuyas líneas de acción, tanto para los sectores rurales como para las zonas urbanas, se plantean a continuación. En todos los casos se debe propender a la formación de empresas comunitarias locales o la participación de micro y pequeñas empresas que busquen potenciar y diversificar las economías populares con un uso intensivo de recursos y mano de obra local.

En lo rural:

- Construcción y mantenimiento de caminos de tercer orden, vecinales y de herradura. Con el objetivo de aumentar los niveles de ingresos en las zonas rurales es necesario mejorar la red de comunicación vial terciaria y vecinal, lo cual tiene altos beneficios en el aumento de la actividad comercial, el empleo y los ingresos.
- Construcción y mantenimiento de obras de riego, con el objetivo de incrementar la productividad de los suelos agrícolas y generar empleo. Esto es importante sobre todo debido a las limitaciones en el acceso a nuevas tierras por parte de los campesinos pobres.
- Mejoramiento de suelos, con el fin de incrementar la productividad y sustentabilidad de las actividades productivas agrícolas.

Construcción, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura social y mejoramiento del hábitat rural como por ejemplo: calles, rellenos, sistema de agua potable, abastecimiento de energía, etc.

En lo urbano:

- Construcción, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura urbana en barrios populares, como calles, alcantarillado, rellenos, sistema de agua potable, electricidad, iluminación pública, sistemas de tránsito, etc. Estas obras, además de la generación de empleo inmediato y sus efectos en la mejora de las condiciones de vida, fomentan la inversión privada en vivienda, negocios y pequeñas empresas.
- Construcción, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura social en barrios populares, como escuelas y jardines infantiles; subcentros de salud; centros comunitarios, etc. Estas obras, además de la generación de empleo inmediato, crean condiciones para la acumulación de capital humano y social. En estas actividades se puede también vincular las escuelas con actividades productivas como: huertos escolares, padres artesanos que enseñen a los escolares a producir para la venta, imprentas escolares, equipamiento escolar rodante (museos, laboratorios, etc.). Igualmente se puede impulsar actividades de recolección y disposición de residuos, vinculadas tanto a los centros de salud como a las escuelas.
- Finalmente se trata de promover proyectos dirigidos a garantizar la seguridad ciudadana y mejorar las condiciones ambientales y estéticas de las urbes, por ejemplo, mediante el reverdecimiento de las ciudades, control de contaminación por pequeños talleres mecánicos, reforestación de las zonas circundantes a las ciudades, etc.

En ambos sectores:

- Construcción mejoramiento y ampliación de vivienda. El Ecuador tiene un alto déficit tanto cualitativo como cuantitativo de vivienda. En este sentido es preciso impulsar proyectos con utilización de materiales, tecnología, mano de obra local y con acceso a sistemas de asesoría inicial y acompañamiento para el diseño e implementación de los mismos. La vivienda constituye también un activo productivo fijo, que puede sustentar la conformación de empresas populares.
- La prevención de desastres naturales es también una línea de intervención importante para fortalecer el hábitat, y las acciones dependerán de cada situación específica tanto en el sector urbano como rural: limpieza de quebradas, reforestación, muros de contención, rellenos, etc.

c) **Vinculación del programa de Bono Solidario con actividades productivas** que resuelvan necesidades de las comunidades y/o comiencen a fortalecer o generar actividades productivas de bienes y servicios, basadas en el trabajo y equitativas en la distribución de sus resultados.

d) **Pasantías de jóvenes que hayan completado sus estudios secundarios, realizadas en instituciones del sector social, agencias gubernamentales y ONGs:** buscan formar a los jóvenes para importantes tareas de promoción en salud, educación, organización de la pequeña producción, de cooperativas y redes de intercambio, etc. Las pasantías serán remuneradas y permitirán incorporar a una parte de los jóvenes que hoy demandan empleo al mercado laboral y al trabajo social, preparándolos de una manera práctica para cumplir con un rol importante en la promoción de los programas sociales en las distintas áreas. Es preciso establecer convenios monitoreables con las instituciones que los

reciban, para garantizar una formación efectiva. Pueden ir acompañadas de algunas actividades de formación básica.

e) **Programa de becas y otros programas especiales** para la reinserción escolar o la educación no formal de niños, adolescentes y adultos, que han desertado por una combinación de la imposibilidad económica y de la pérdida de expectativas sobre los beneficios de la educación ofrecida.

f) **Programa para la reactivación inmediata de las actividades económicas populares existentes**, consistente básicamente en un programa facilitador del acceso efectivo al microcrédito con creciente asistencia técnica de acompañamiento.

6.3. Necesidades financieras e impacto en el empleo

A continuación se realiza un breve dimensionamiento del esfuerzo financiero y del impacto en las tasas de desempleo que algunos de los programas expuestos pueden potencialmente generar. Por ejemplo, para el caso de los programas de infraestructura productiva, si el monto total destinado a éste es de US\$ 100 millones anuales, y de esto el 35% se destina a mano de obra, asumiendo que todo el costo laboral corresponde a obreros no calificados que perciben un salario semanal de 500.000 sucres (US\$ 20), se tendría un efecto empleo directo de 1'750.000 semanas-obrero. Es decir, el costo de generar un empleo directo de una semana a un obrero sin calificación ascendería a US\$ 57.10. En términos de empleos directos de un año de duración, el proyecto generaría 36.458 hombres-año, con un costo anual por empleo generado de US\$ 2753. El impacto de la generación de empleo directo durante la construcción de las obras sobre la tasa de desempleo nacional urbana sería de 1.0 punto porcentual, es decir, la tasa de desempleo nacional urbana disminuiría de 14.4% a 13.4%². Por su parte, la tasa de desempleo del quintil

más pobre se reduciría de 23.9% a 19.0%, es decir, en cerca de cinco puntos porcentuales. Adicionalmente, el programa generaría empleo indirecto a través de la demanda de insumos para la ejecución de las obras y del impacto social importante que produciría la ampliación y mejoramiento de la infraestructura de la población pobre, la cual genera mayores y nuevas oportunidades económicas a los hogares.

En el caso del programa de pasantías para formar jóvenes promotores, si se asume un monto total de US\$ 50 millones anuales, un componente salarial de 80% y una remuneración de US\$ 10 semanales, se generarían aproximadamente 83.000 empleos directos de un año de duración, con un costo por empleo directo generado de US\$ 600. Esto implicaría una reducción de la tasa de desempleo nacional urbana del 14.4% al 12.2%. A diferencia del ejemplo anterior, en este programa no existiría la generación de empleo indirecto, así como tampoco la creación de infraestructura para los sectores populares. Sin embargo, además de los servicios de apoyo a las organizaciones beneficiarias, en este caso se potenciarían las capacidades de los jóvenes y ampliarían la cantidad y calidad de los recursos humanos disponibles para la ejecución de la política social.

La decisión última sobre que combinación de programas impulsar, si bien puede apoyarse en indicadores como los expuestos antes, dependerá fundamentalmente de las condiciones previas y de las prioridades que se acuerden respecto de la política de desarrollo en cada región del país.

6.4. Marco institucional

A fin de avanzar en los lineamientos expuestos anteriormente, se sugieren las siguientes acciones:

a) Creación de un Comité Interministerial de Empleo, coordinado por los Ministros de Bienestar Social y Trabajo, e in-

tegrado por un delegado de cada uno de los siguientes ministerios: Bienestar Social, Trabajo, Educación, Desarrollo Urbano y Vivienda, Obras Públicas, Agricultura y Ganadería, Turismo, y Medio Ambiente. Este Comité, que podría tener capítulos regionales descentralizados, se encargaría de:

- Identificar los recursos y programas existentes de inversión pública social.
- Redireccionar la intervención pública hacia obras intensivas en mano de obra.
- Sentar las bases nacionales para convocar a las provincias, municipios y a la sociedad en general, a definir prioridades, generar y evaluar los proyectos regionales para atender a la emergencia.

b) Proponer el marco legal pertinente para la implementación del Plan de empleo e ingreso emergente.

c) Promover con los gobiernos provinciales y municipales la aplicación del Plan de empleo e ingreso emergente.

d) Impulsar el involucramiento y empoderamiento de las comunidades locales en la concreción específica e implementación de los programas.

Notas:

- 1 Estos dos ejemplos fueron trabajados por la OIT en "Propuestas de políticas de empleo para Ecuador a corto y mediano plazo". Julio 1999.
- 2 Las estimaciones del impacto potencial de los programas sobre la tasa de desempleo, están basados en las cifras de desempleo nacional urbano obtenidas a partir de la Encuesta Urbana de Empleo, Subempleo y Desempleo del INEC de noviembre de 1999.

POLÍTICAS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO

Como se mencionó anteriormente, en el mediano y largo plazo, el objetivo de la estrategia de empleo o ingresos es facilitar y promover la reactivación y reestructuración de los actores económicos -principalmente de las micro, pequeño y medianas empresas y de las organizaciones productivas cooperativas y comunitarias- buscando la consolidación de redes que tiendan a la conformación de un sistema de economía del trabajo que sea económica y socialmente eficiente, equitativo y autosustentable, capaz de interactuar dinámicamente con la economía empresarial privada y la economía pública. En este sentido se han acogido una serie de lineamientos y criterios básicos para la selección de proyectos.

7.1. Lineamientos y criterios básicos

El apoyo propuesto a las micro, pequeñas y medianas empresas y organizaciones cooperativas y comunitarias no se canalizará en forma indiscriminada, únicamente sobre la base del criterio del tamaño (favorecer a las más pequeñas aunque no cumplan otras condiciones) o la necesidad (favorecer a trabajadores más carenciados o con mayor período de desempleo). Por el contrario, se busca evitar el apoyo disperso a unidades productivas o estratos aislados o independientes, y en cambio concen-

trarlo en sistemas dinámicos e integrados que alcancen niveles adecuados de sustentabilidad económica y efectividad social.

La experiencia internacional demuestra que la competitividad se desarrolla a partir de sistemas productivos integrados, no de empresas o emprendimientos individuales, y que es muy difícil generar actividades económicas sostenibles a partir exclusivamente de los recursos y capacidades de sectores en condiciones de pobreza estructural, por lo que es preciso promover el desarrollo sinérgico de combinaciones de formas productivas y agentes con diversas capacidades y trayectorias.

Es importante acumular un banco de ideas e iniciativas y de datos pertinentes para canalizar los pequeños capitales remanentes de quiebras y/o indemnizaciones por despido, rescatando y reconvirtiendo empresas quebradas o privatizadas, regulando la entrada a mercados saturados, desarrollando redes de trueque. Es igualmente importante impulsar el desarrollo en los institutos públicos –tecnológicos universitarios- de tecnologías que tengan eficiencia social y utilicen racionalmente los recursos nacionales.

Los criterios para la selección de líneas prioritarias que califiquen para el apoyo de este programa incluyen, al menos, los siguientes:

- a) Las intervenciones deben orientarse hacia la conformación de sistemas productivos complejos con posibilidades efectivas de consolidarse y generar empleos e ingresos de manera duradera, en muchos casos con una base territorial compartida, y favorecer la consolidación de un entorno económico, político e institucional favorable. Los sistemas productivos incluyen cadenas productivas, de transporte, abastecimiento de insumos, y comercialización, financiamiento, diseño de productos, apoyo organizativo y tecnológico, infraestructura compartida, formación continua del capital humano, etc.
- b) Los programas deben dirigirse a conjuntos articulados de actividades que se apoyen mutuamente en su desarrollo,

proveyendo la sinergia que permite la sustentabilidad de sus partes individuales, y no dirigirse a individuos o microemprendimientos aislados.

- c) La evaluación de la viabilidad o rentabilidad de los proyectos debe hacerse considerando las proyecciones de desarrollo que tome en cuenta la dinámica entre todos los actores y no en base a las señales actuales del mercado en una coyuntura de recesión.
- d) Desde el punto de vista estratégico nacional, es importante balancear las prioridades entre sistemas que contribuyen a aportar un saldo neto de divisas y los que dinamizan y densifican el mercado interno, pues ambos tipos son imprescindibles para el desarrollo integral.
- e) La vulnerabilidad externa que implica la dolarización requiere dar prioridad a los sistemas productivos que garantizan la seguridad alimentaria y de otros bienes y servicios básicos. Esto puede facilitarse promoviendo la calidad y promocionando marcas locales de alimentos y otros bienes de primera necesidad.
- f) Los programas deben apoyar con recursos prioritariamente a organizaciones comunitarias y cooperativas, micro, pequeñas y hasta medianas empresas con un límite superior que no exceda un número (a determinar para cada sector de actividad) de trabajadores y un monto máximo de capital. Este criterio no excluye que otros sistemas apoyen el desarrollo de otras organizaciones productivas de mayor porte, y se basa en la elevada correlación entre intensidad en el empleo de fuerza de trabajo y forma organizativa (cooperativas) así como el tamaño de las empresas privadas, y en la demostrada ampliación de la eficiencia del sector cooperativo o comunitario si se introducen innovaciones en capacidad gerencial, tecnología y gestión de proyectos.
- g) Los sistemas productivos a apoyarse deben ser relativamente intensivos en el empleo de mano de obra y utiliza-

dores de recursos naturales con tecnologías que aseguren la sustentabilidad.

- h) Las actividades a promoverse deben tener un elevado empleo de materias primas e insumos nacionales, con los objetivos de evitar presiones sobre la balanza de pagos, estimular la expansión de la producción interna, y maximizar el efecto de generación de empleo indirecto.
- i) Se requiere además que los enlaces o encadenamientos productivos y de consumo (en el sentido amplio planteado por Hirschman) sean significativos. Estos enlaces, definidos como estímulos que las actividades existentes promueven para el establecimiento o expansión de otras actividades económicas, incluyen encadenamientos hacia delante y hacia atrás, enlaces de consumo local y fiscales.

Por otro lado, es importante que el Estado considere los siguientes elementos adicionales:

- a) El Estado puede abrir líneas prioritarias de acceso a recursos, y promover sistemas productivos viables y que contribuyan al desarrollo integrador, pero no debe pretender reemplazar a la multiplicidad de voluntades e iniciativas de la sociedad. Para conjugar un marco estratégico con la iniciativa social y propiciar la democratización pública y la responsabilidad ciudadana, el Estado puede convocar a la institucionalización de formas participativas de planificación estratégica del desarrollo a nivel local o regional, donde se encuentren todos los agentes públicos, sociales y privados, de modo que puedan expresar sus intereses de manera transparente, identificar las oportunidades, definir prioridades y acordar compromisos monitoreables, diseñando programas particulares de desarrollo que se postulen para reclamar recursos de los fondos sectoriales o regionales.

- b) Hay que redireccionar el gasto público de modo que su aplicación contribuya a la estrategia de empleo e ingreso. Los criterios de eficiencia técnica o económica deben ser complementados por criterios de eficiencia social. Ello puede requerir capacitar a los agentes públicos para asumir ese criterio y facilitar formas efectivamente participativas de gestión de los programas y proyectos. El criterio no puede ser minimizar el gasto sino maximizar el rendimiento en empleo e ingresos al trabajo que genera el gasto. Esto dinamizará la economía y mejorará genuinamente la situación fiscal del Estado.
- c) Se deben promover alianzas entre instituciones educativas, financieras, de asistencia técnica, gobiernos locales y empresas para crear las condiciones necesarias que fomenten organizadamente la creación de puestos de trabajo.
- d) Todo programa público puede ser pensado como una oportunidad para reconstituir el tejido social, desarrollando actividades interconectadas que permitan superar la dependencia de subsidios sociales para la supervivencia de los beneficiarios. Esto vale por ejemplo para los programas existentes:
- *de distribución de alimentos, que incluyan etapas de producción y transporte en la misma u otras comunidades con recursos apropiados.*
 - de salud, dando prioridad a las acciones descentralizadas de prevención desde los centros de salud primaria, la terciarización de servicios a cooperativas populares, las campañas horizontales de educación sanitaria, la producción de materiales pedagógicos, etc., etc.
 - de construcción de infraestructura, atendiendo no sólo al empleo directo generado sino priorizando diseños y materiales que permitan el desarrollo de cooperativas con trabajadores, uso de materiales ecológicos minimi-

- zando el impacto ambiental negativo, su vinculación con actividades productivas sostenibles, etc., y
- de capacitación y empleo, empleando capacitadores populares rentados, priorizando el uso de insumos locales, y orientándolos según los criterios expresados más arriba.

7.2. Actividades prioritarias

A continuación se esbozan ilustrativamente algunas actividades que pueden reunir los criterios mencionados, aunque su definición detallada requiere de estudios adicionales.

- a) La construcción de infraestructura productiva rural en áreas campesinas de pequeños productores o comunidades étnicas, puede ser un objetivo prioritario como línea de acción permanente, dirigida a comunidades y gobiernos locales. La infraestructura incluye el mantenimiento, ampliación y construcción de caminos vecinales, obras de riego, reforestación, conservación de suelos y control de la erosión (particularmente en la Sierra), aprovisionamiento de maquinaria agrícola y agroindustrial básica en pequeña escala, viveros, etc. Cuando sea necesario para poder efectivizar las ventajas productivas de la infraestructura adicional, será importante acompañar esta concentración regional de inversiones con otros programas complementarios o diversificadores, según indique el ciclo agrícola y el balance del fondo de trabajo local.
- b) La producción de alimentos básicos, como maíz, papa, arroz, yuca, otras gramíneas, crianza de animales pequeños, piscicultura, etc., que en el caso ecuatoriano se encuentra concentrada entre los pequeños productores, es un segundo sector estratégico. La ampliación de la capacidad productiva incluye riego, conservación de suelos, do-

tación de semillas y tecnologías apropiadas, apoyo a la transformación y comercialización, capacitación y otras actividades. Esta línea tiene una gran eficiencia social, porque combate la desnutrición infantil, apoya a los grupos más pobres, a las poblaciones indígenas, y promueve la seguridad alimentaria que en un contexto de alta vulnerabilidad dado por la apertura económica y la dolarización resulta estratégico. Se pueden incluir programas de acceso a la tierra como los promovidos recientemente por el FEPP y la Iglesia Católica. Tanto esta línea de trabajo como la anterior son especialmente relevantes para las comunidades indígenas y negras del país, las que, aunque se encuentran entre los sectores sociales más afectados por la pobreza, poseen a su favor un gran potencial proveniente de su elevada organización, su tradición comunitaria y su cultura. Este proyecto se inscribe en una perspectiva de respeto y reforzamiento de la identidad cultural de los pueblos indígenas y negros, y promueve su participación activa en la construcción de su propio destino.

- c) El mejoramiento del hábitat tanto urbano como rural, que no sólo eleva las condiciones de vida de la gente y genera empleo e ingresos, sino que además permite valorizar el respaldo económico de los activos físicos para los sectores populares y mejorar las condiciones de contexto y las expectativas de la gente para emprender actividades económicas propias. El hábitat involucra no solo la vivienda, sino todo el entorno natural y social, el saneamiento, las calles, la iluminación, el transporte, la seguridad, los espacios de recreación social, etc. Respecto a la construcción, reparación y ampliación de vivienda popular, así como de la infraestructura que forma parte del hábitat, se deben promover las tecnologías apropiadas que sean intensivas en el empleo de fuerza de trabajo, y con altos enlaces productivos. La construcción de infraestructura habitacional urbana (agua potable, alcantarillado, etc.) y la construcción o

- reparación de vivienda deben privilegiar el empleo de materias primas nacionales de bajo costo, como la caña guadúa y ciertas maderas, y reducir el costo de la construcción.
- d) La promoción del turismo alternativo, que involucra el ecoturismo, el turismo cultural y de convivencia, el de aventura, de playas verdes, de idioma, etc. manejado por organizaciones y redes de pequeña y mediana escala, incluyendo empresas comunitarias, constituye una opción estratégica para el desarrollo sustentable en el país. El turismo es una de las actividades con mayor expansión internacional, una elasticidad ingreso creciente en los países desarrollados, y una participación ascendente del ecoturismo y el turismo cultural. El Ecuador está dotado de una de las mayores riquezas del mundo en términos de su biodiversidad, sus especies endémicas, y su riqueza histórica y cultural. La experiencia de países como Costa Rica muestra la viabilidad de una política conservacionista encaminada a fortalecer el ecoturismo como fuente de divisas, empleo y distribución social de sus beneficios.
- e) Finalmente, es importante identificar y consolidar nichos de mercado con proyección estratégica, tanto en el mercado internacional como en el doméstico. Los ejemplos de las queserías de Bolívar, los jeans de Pelileo (actualmente afectados por la crisis), los numerosos productos elaborados de la agricultura para la exportación, la artesanía de tagua, etc. ilustran las perspectivas en esta línea.

7.3. Recursos básicos

En vista de las limitadas posibilidades de obtener una reducción significativa de la pobreza a partir del crecimiento futuro de la economía actualmente existente, y las dificultades que ha demostrado este potencial crecimiento para alcanzar una adecuada distribución social de sus frutos, se plantean algunos as-

pectos que deben necesariamente considerarse para que las economías populares, cuyo principal acerbo es la fuerza de trabajo, puedan acceder a recursos que les permitan desarrollarse.

En la actualidad, es muy limitado el acceso a factores indispensables para el desarrollo estratégico del potencial de la llamada “economía del trabajo”, como son el crédito, la educación y capacitación de recursos humanos, la asistencia técnica y la información. Hacia 1998, apenas el 1 % del crédito otorgado por el sistema bancario nacional se canalizó hacia empresas medianas y pequeñas. No existen instituciones que canalicen eficientemente el desarrollo de tecnologías apropiadas a sus potenciales usuarios (salvo, en un sentido restringido, el INIAP). Tampoco funciona adecuadamente el contexto institucional de capacitación profesional, y el papel del SECAP en este sentido, que ha sido extensamente criticado, es insuficiente.

En estas condiciones, la capacidad de las microempresas, pequeñas y medianas empresas, y organizaciones productivas comunitarias para introducir innovaciones, adaptarse a las nuevas condiciones de competencia, y ampliar o transformar sus líneas de actividad, es muy reducida.

Se propone fortalecer el potencial de consolidación, innovación, transformación y desarrollo de estas actividades, mediante el apoyo integral, en determinadas líneas prioritarias, a la economía popular, a fin de desarrollar un sistema de economía del trabajo, definida como el conjunto de actividades actuales y potenciales, caracterizadas por el empleo intensivo de fuerza de trabajo y centradas en la obtención de una mejor calidad de vida para los trabajadores que la componen.

Esta estrategia debe conducir a una redefinición y reducción permanente de la pobreza en el mediano plazo, a partir de la consolidación de condiciones institucionales para una distribución más equitativa de los ya mencionados recursos para el desarrollo.

Un objetivo central es consolidar el desarrollo del capital en manos de los sectores populares, entendido en un sentido

amplio, como una combinación de: (a) capital social, proveniente de la organización interna y de sus relaciones con el contexto; (b) capital de conocimiento, fruto de una adecuada educación y capacitación, y sustentado también en el acceso a servicios de salud; (c) capital natural, basado en el acceso y empleo sustentable del potencial productivo de los recursos naturales; y (d) capital físico construido (vivienda, caminos, sistemas de riego, maquinaria, equipos). Estos ejes atraviesan transversalmente las políticas sociales de corto y mediano plazo, confiriéndoles integralidad, mediante una plataforma articulada de servicios dirigidos a los sectores populares con potencial de desarrollo. Esto debe reforzarse con una adecuada coordinación de los componentes sectoriales de las políticas sociales (empleo e ingreso, salud, seguridad social, educación, vivienda) y de la política económica (industrial, agraria, fiscal, etc.).

Para lograr un impacto dinámico se requiere necesariamente la complementación entre políticas nacionales, acciones provenientes de gobiernos autónomos (municipales y provinciales), y el apoyo participativo de las ONGs, organizaciones de base social y étnica, y la sociedad civil. Su contexto de aplicación y gestación se inscribe en el marco de una eficiente articulación de las diversas instancias del estado en un escenario de descentralización participativa.

7.4. Los componentes básicos

El apoyo a las micro, pequeñas empresas y organizaciones comunitarias en líneas potencialmente estratégicas estará conformado por un paquete integral de servicios, desde una plataforma organizada a través de “ventanillas únicas” (la empresa, cooperativa o comunidad no tiene que recorrer numerosas dependencias para armar su paquete de apoyo, sino que éste es definido con ayuda de un agente promotor asignado, que actúa como mediador del conjunto) cuyos componentes básicos son:

crédito, capacitación, asistencia técnica y en materia de organización y acceso a la información sobre mercados, normativas vigentes, programas disponibles, experiencias innovativas, etc. Esa plataforma debe contar con un sistema de apoyo más profundo, que realiza actividades de investigación y desarrollo en ciencia y tecnologías apropiadas y aplicables a las actividades priorizadas.

7.4.1. El crédito

El Ecuador se encuentra atravesando una profunda crisis del sistema bancario formal, sin avizorarse una solución inmediata. La desconfianza del público en las instituciones financieras formales determina que la población no deposite todos sus recursos en la banca, sin lo cual esta última se ve limitada en la facultad de crear secundariamente dinero, es decir, en la posibilidad de conceder créditos. Esta situación implica, a su vez, que los agentes privados demandantes de recursos no puedan financiar sus actividades e inversiones, restringiéndose también, por ende, la creación de empleos. La reestructuración y saneamiento del sistema financiero formal es una condición necesaria para la reanudación de la confianza y la revitalización de los mecanismos crediticios formales. Este es un requerimiento especialmente para el sector moderno de la economía, que es el que tiene acceso al sistema financiero formal. No obstante la recuperación de la confianza en la banca formal que pueda producirse en los próximos años, debido a que las economías populares tradicionalmente han estado marginadas de ésta, si no se producen reformas adecuadas en el sistema, estas economías continuarán sin acceso a esta fuente de financiamiento.

En el Ecuador, el acceso al crédito formal incluso por parte de medianas y pequeñas empresas ha sido muy limitado, y esta situación se ha agravado por la crisis del Banco de Fomento. El sistema bancario privado convencional carece de mecanismos adecuados para otorgar crédito a este sector y, como resultado, la

concentración del crédito en las grandes empresas es muy elevada. Aunque la Corporación Financiera Nacional, como banca de segundo piso, dispone de recursos para el crédito a las PyMEs, la banca privada no ha mostrado capacidad o interés en emplearlos.

En tal contexto, al mismo tiempo que las políticas macroeconómicas están dirigidas a la reactivación del sistema financiero formal y de las actividades económicas más concentradas, es necesario impulsar políticas dirigidas a la reactivación de las economías populares, entre las cuales ocupa un lugar primordial la política de microcrédito. Pero el crédito por sí mismo no alcanza si no se ubica como un factor junto con otros dentro de un programa integral de reactivación de las economías populares.

El programa de reactivación de las economías populares como contexto para la política de crédito

Uno de los principales problemas que afronta el microempresario informal y el trabajador por cuenta propia es su baja productividad económica, que se deriva de la organización de la producción y de la particular dotación de recursos productivos, explicada en buena parte por su falta de acceso al crédito. Otra característica es su alta vulnerabilidad, producto del aislamiento en un sistema crecientemente competitivo. Estas y otras características las hace poco atractivas al sistema financiero formal.

La informalidad en que se desenvuelven, entendida como el no constar en los registros de contribuyentes o en los sistemas de seguridad social, la carencia de registros contables, la falta de garantías aceptables para la banca, contribuyen a reforzar la negativa a prestar a un sector caracterizado como un mercado de alto riesgo, a pesar de que las experiencias demuestran que en este sector los porcentajes de cartera vencida son generalmente inferiores a los de las grandes empresas. El bajo volumen de sus operaciones incide asimismo en la alta relación entre los costos administrativos involucrados para conceder el crédito y el valor

del crédito, lo que implica para los bancos una baja rentabilidad por crédito otorgado.¹

Estos aspectos desestimulan en la banca formal la prestación de servicios financieros a este sector económico. Por tanto, la atención a estos grupos de población implica la necesidad de contar con instituciones especializadas en microcrédito y/o en crédito a organizaciones económicas no empresariales y en el desarrollo de metodologías de trabajo adecuadas. En el caso del Ecuador, existen experiencias importantes en este campo como son, entre otros, el Banco Solidario, mayoritariamente dirigido al área urbana, y el Fondo Ecuatoriano Populorum Progreso-FEPP, dirigido al área rural. Estas instituciones han desarrollado elementos muy innovadores de prestación de servicios financieros y no financieros a las microempresas, pero su cobertura es aún limitada.

En tal sentido, un programa de reactivación de las economías populares (microempresas, pequeñas y medianas empresas, trabajadores por cuenta propia, cooperativas de trabajo y comunidades productivas) debe buscar los siguientes objetivos:

- a.- Apoyar la reactivación, diversificación y vinculación productiva de las actividades económicas populares, fomentando y valorando la asociación en conjuntos solidarios y redes (grupos que asumen solidariamente la garantía de devolución de un crédito, comparten las órdenes de compra, difunden entre sí sus innovaciones, adoptan sistemas de seguro compartido, compran insumos juntos, adoptan marcas comunes, etc.).
- b.- Preservar y consolidar, mediante el otorgamiento de microcréditos, los niveles de empleo actuales de las microempresas, trabajadores por cuenta propia y cooperativas de trabajo dedicadas a actividades productivas, comerciales y de servicios.
- c.- Sostener y mejorar la calidad del empleo generado por la microempresa y el autoempleo, especialmente de emprendimientos realizados por mujeres jefas de hogar, entendi-

- do como el incremento de la productividad y los ingresos de este sector, de tal forma que suscite un mayor bienestar de la población objetivo involucrada, y reduzca las condiciones de pobreza de los beneficiarios y sus familias. La consecución de este objetivo debe precautelar que no se afecten las condiciones inmediatas de vida de los productores, sus vecinos y clientes, es decir, evitando que la búsqueda de una mayor productividad implique deterioro del entorno, del medio ambiente, etc.
- d.- Impulsar la conformación de un sistema financiero alternativo, sostenible, de apoyo a la microempresa, al trabajo por cuenta propia y a las organizaciones cooperativas y comunitarias de producción, flexible para adaptarse a los requerimientos específicos y necesidades de financiamiento en esos sectores. Este sistema debe ser complementado por capacitación y asesoría técnica no sólo en el desarrollo de las actividades económicas de estos sectores sino en el manejo financiero.
 - e.- Desarrollar un amplio sistema de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, que en la actualidad es virtualmente inexistente en el país. En este grupo de empresas se puede encontrar actividades de alta productividad y sustentabilidad.

Condiciones para ampliar el acceso al crédito

La experiencia internacional muestra que es factible la consolidación de instituciones crediticias que canalicen recursos hacia la economía popular en forma amplia y eficiente. Basta mencionar el caso del Grameen Bank en el Asia, y del Banco Sol en Bolivia. En general, se puede constatar que la cartera vencida en este sector es generalmente más baja que en el caso de las grandes empresas, y que por tanto, el riesgo del crédito es menor. Existen, además alternativas para socializar el riesgo, como un

fondo de garantías de pago, que apoye la estabilidad de las instituciones crediticias.

En el caso ecuatoriano, existen experiencias positivas, aunque a escala reducida. Tal es el caso del Banco Solidario, y de instituciones no gubernamentales como el FEPP, CESA y la Fundación Esquel. También se han desarrollado redes de cooperativas de ahorro y crédito, y existen experiencias exitosas de canalización de remitencias de ecuatorianos residentes en el exterior hacia la inversión productiva en proyectos populares, en la provincia del Azuay.

El objetivo de la línea de acción propuesta es consolidar y apoyar sistemáticamente estas experiencias, revitalizando simultáneamente una banca estatal especializada en este servicio, rescatando de esta manera la infraestructura del actual Banco de Fomento.

Es necesario adoptar un sistema de cambios institucionales y jurídicos que faciliten la operación de instituciones financieras alternativas, como las mencionadas. Es indispensable contar con un marco legal que promueva de una manera más organizada y transparente el desarrollo del mercado financiero alternativo y que no lo perjudique. Que considere mecanismos de control eficaz y garantice un manejo responsable de los fondos, pero considerando las particularidades de este mercado, que no son las mismas que aquellas de la banca formal, tales como mecanismos de evaluación de proyectos y créditos, calificación y tipo de garantías, etc. Es fundamental además que la discusión sobre el marco legal para estas instituciones financieras alternativas considere a los actores principales de esas instituciones, aprovechando su experiencia y verificando sus verdaderas necesidades.

Adicionalmente, es indispensable promover un programa de capacitación dirigido principalmente a ONGs, cooperativas y más organizaciones de la economía popular, para proveerles de la capacidad gerencial adecuada para la selección, seguimiento y evaluación de los créditos al sector. En este sentido es útil la asimilación de la experiencia boliviana.

Otro mecanismo factible es la creación de un fondo fiduciario administrado por la Corporación Financiera Nacional, que actúa como banca de segundo piso en un programa de microcrédito para la reactivación de las economías populares. Las instituciones que otorgarían el crédito directamente a los microempresarios y trabajadores por cuenta propia serían las cooperativas no reguladas y organizaciones no gubernamentales (ONG) previamente calificadas por un comité técnico del fondo fiduciario. El programa deberá contar también con un componente dirigido a fortalecer a cooperativas de crédito y las ONGs, especialmente en la transferencia de tecnologías de microcrédito, a fin de garantizar la sostenibilidad del fondo.

Dentro de la organización de este fondo, habría que promover no sólo la sostenibilidad del mismo, sino también la captación de ahorros frescos provenientes de los mismos beneficiarios, lo cual coadyuvará a incrementar los recursos disponibles.

Dentro de la institucionalidad de este fondo, es importante también establecer un sistema de información dirigido a generar encadenamientos productivos entre las economías populares o de éstas con el sector de PyMEs en incluso con el sector empresarial más concentrado en condiciones equitativas de intercambio.

Finalmente un aspecto básico a considerar es la canalización de recursos para el crédito necesario en una escala que tenga impacto económico y social. Las entrevistas realizadas con especialistas en el tema sugieren que existen recursos disponibles no utilizados, y que es factible la canalización de amplios fondos internacionales con esta finalidad. Adicionalmente, habría que realizar un extenso esfuerzo en este sentido, a partir de la decisión política de fortalecer esta línea de crédito. Los recursos potenciales incluyen programas altamente compatibles con las líneas esbozadas en esta propuesta, como la nueva generación de proyectos de desarrollo rural, impulsados por PROLOCAL.

7.4.2. *Asistencia técnica, capacitación e información*

Como se señaló anteriormente, existe un reconocimiento generalizado de la importancia que tiene el dominio del conocimiento científico y tecnológico para el crecimiento económico y la superación de la pobreza. El actual desarrollo tecnológico, en la medida en que posibilita un mejor aprovechamiento de recursos con menores costos y un acceso rápido y barato a fuentes importantes de información, crea condiciones que, si son bien aprovechadas, facilitan la solución de los problemas y necesidades sociales. Sin embargo también implica nuevos desafíos y riesgos que, si no se enfrentan adecuadamente, pueden contribuir a una mayor periferización de la economía nacional y al agravamiento de la pobreza.

Como consecuencia del actual desarrollo tecnológico las tradicionales ventajas comparativas de los países subdesarrollados tienden a desaparecer, sobre todo en lo que tiene que ver con la disponibilidad de mano de obra barata y el aprovechamiento de materias primas. El desarrollo de la microelectrónica y la informática va conformando un nuevo paradigma técnico-económico en donde ya no es rentable continuar produciendo sobre la base del consumo intensivo de materiales y energía. El avance del proceso de “desmaterialización” de la producción determina que cada vez se requieran menos materias primas y energía por unidad de producto, el desarrollo de la robótica y la automatización de los procesos productivos disminuye la importancia del componente fuerza de trabajo en la inversión, y el desarrollo de la biotecnología y de nuevos materiales posibilita sustituir materias primas naturales por materias primas producidas artificialmente.

El cambio tecnológico produce también efectos sobre la organización del trabajo: posibilita sustituir formas de organización del trabajo basadas en la producción en serie y la especialización en tareas fijas, por nuevas formas de organización flexible, capaces de responder en forma diferenciada a las necesidades de mercados específicos.

El creciente proceso de globalización y la apertura de la economía aumentan por su parte la presión de la competencia externa sobre el aparato productivo local, tanto para los sectores exportadores como para los sectores que producen para el mercado interno, presión que puede provocar cambios importantes en la estructura del aparato productivo.

En consecuencia, la actual realidad socio-económica y tecnológica obliga al País a diseñar políticas y a crear instrumentos que permitan asimilar y mejorar el control de las innovaciones tecnológicas para responder eficaz y adecuadamente al cambio. En este contexto, los lineamientos básicos que deben orientar la política de apoyo a la economía popular en asistencia técnica, capacitación e información, son los siguientes:

Objetivos

Los objetivos específicos en las áreas asistencia técnica, capacitación e información en relación con este sector económico, son los siguientes:

- a) Mejorar su potencial productivo y su capacidad de gestión y comercialización;
- b) Identificar nuevas posibilidades de inversión y empleo, tomando en cuenta la demanda posible de bienes y servicios y los requerimientos de investigación tecnológica, asistencia técnica y capacitación; y,
- c) Mejorar la eficacia y la eficiencia de las intervenciones del Estado y de los agentes sociales involucrados en la promoción del sector.

Lineamientos

a) Abordar la problemática del sector de manera integral. Esta consideración obedece al hecho de que el desarrollo de la

economía popular y del sector micro y pequeño empresarial depende no solamente de aspectos tecnológicos, sino también de otros aspectos que inciden en el mejoramiento de la productividad y en su capacidad de competir y que están relacionados con el entorno socio-económico y político, el mejoramiento de la educación y la capacitación profesional, el acceso al crédito y el grado de organización de los pequeños productores.

Por esta razón el objetivo de fortalecer la capacidad productiva de las organizaciones de la economía popular y de los micro y pequeños empresarios mediante programas de asistencia técnica, capacitación e información, solo puede alcanzarse si estos esfuerzos se inscriben en el contexto de una política integral de desarrollo que les permita sobrevivir y desarrollarse en un entorno cada vez más adverso y competitivo (Cfr. OIT, 1998, 21).

b) Intervención y apoyo del Estado. Es también un aspecto indispensable, sobre todo en las etapas iniciales, en la medida en que las condiciones que se requieren para fortalecer el sector no surgen espontáneamente del desarrollo del mercado: se requieren recursos económicos, apoyo financiero, asistencia técnica y capacitación, una instancia promotora de proyectos específicos y de mecanismos de información y coordinación y sobre todo se requiere de una política de Estado, concertada con los distintos actores de la sociedad civil, que permita eliminar obstáculos que impiden el desarrollo de la microempresa. El Estado debe constituirse en un ente que facilite procesos participativos y descentralizados y no necesariamente ser el ejecutor de programas y proyectos (Cfr. FOME, 1999, 2).

c) Participación de todos los actores sociales. Como se señaló, la magnitud de los problemas y las dificultades que tienen los pequeños productores, agravados por la crisis, determinan la necesidad de promover la participación de todos los actores sociales relacionados con el sector, tanto públicos como privados, para coordinar esfuerzos, unir fortalezas y capacidades, identifi-

car las alternativas tecnológicas más adecuadas y diseñar políticas consensuadas a partir de las necesidades y expectativas reales del sector. Esto implica diseñar nuevas formas de relación entre el Estado, las empresas y los diferentes sectores involucrados.

d) Fortalecimiento del nivel organizativo de las organizaciones comunitarias, los productores campesinos y los micro y pequeños empresarios. Una de las mayores debilidades de estos sectores es su bajo nivel de organización, su dispersión y su escasa capacidad de interlocución. Se estima que apenas un 15% de los sectores microempresariales forma parte de alguna organización (FOME, 1999, 1). Por esto un elemento importante de las políticas de apoyo a este sector es el fortalecimiento de su nivel organizativo, para aumentar su capacidad de negociación con las diferentes instancias nacionales y locales, mejorar su capacidad de gestión y posibilitar procesos de desarrollo sostenibles.

e) Impulsar procesos descentralizados. Es necesario impulsar procesos descentralizados que faciliten: i) Decidir de acuerdo a las condiciones específicas del medio las prioridades y características específicas de los programas de apoyo; ii) Involucrar eficientemente a los diferentes actores locales: consejos provinciales, municipios, ONGs y organismos de la sociedad civil, en la ejecución y evaluación de los proyectos; y, iii) responder en forma flexible, no estandarizada, a las demandas específicas de los diferentes sectores y regiones.

f) Vincular la demanda tecnológica específica de los pequeños productores con la oferta de servicios tecnológicos y de capacitación existente en el país y en el exterior. Para ello puede acudirse a diferentes procedimientos: i) Organización de sistemas de información tecnológica informatizados, accesibles a los pequeños productores; ii) Establecimiento de instancias y mecanismos de coordinación entre las organizaciones de pequeños productores y los centros que ofertan tecnología: universidades,

centros de investigación tecnológica y organismos y centros de capacitación; y, iii) Convocatorias a concursos públicos a instituciones públicas y privadas previamente calificadas, para ofrecer servicios de capacitación y asistencia técnica diseñados de acuerdo a los requerimientos específicos de los pequeños productores (Cfr. OIT, 1998, 28);

g) Estructurar los programas de apoyo orientándolos prioritariamente a la creación o el fortalecimiento de sistemas productivos sustentables. Esto implica, por una parte, que los programas de apoyo deben dirigirse preferentemente a sujetos sociales colectivos (comunidades, barrios, organizaciones) y, por otra, que se deben apoyar conjuntos articulados de actividades que se apoyen mutuamente en su desarrollo

Finalmente, las estrategias de apoyo deben considerar la gran heterogeneidad de los sectores a los que se dirigen. Se estima que aproximadamente el 50% de las microempresas instaladas en el Ecuador están en el sector rural (IICA, 1999, 3) y los pequeños empresarios elaboran y/o venden bienes y servicios sumamente diversos: realizan actividades manufactureras, agrícolas, artesanales, de comercialización, servicios y turismo, entre otras.

Criterios de implementación

- a) Crear instancias de decisión, con participación de los sectores público, privado y social, a nivel nacional y regional, para diseñar y proponer políticas de apoyo para el sector en forma integrada, tomando en cuenta principalmente los siguientes aspectos: crédito urbano y rural, servicios de capacitación y asistencia técnica, información tecnológica y de mercados y creación de un marco institucional y legal favorable. (Cfr. FOME, 1999, 2-3).
- b) Fortalecer las instancias y mecanismos de coordinación de las principales instituciones del sector público encargadas

de la asistencia técnica y capacitación, para coordinar actividades, intercambiar experiencias, optimizar el uso de los recursos y fortalecer las intervenciones de los diferentes organismos e instituciones del Estado.

- c) Apoyar la investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas a las condiciones y necesidades prioritarias del País y de los pequeños productores.
- d) Aumentar los recursos, otorgar incentivos y establecer fuentes de financiamiento de largo plazo para capacitación, asistencia técnica e información de agentes económicos populares e identificar posibles nuevas fuentes de financiamiento.
- e) Facilitar la legalización de los agentes económicos populares y otorgar incentivos a su organización.
- f) Impulsar la formación de instancias y redes de cooperación entre agentes económicos populares de una misma rama de la producción o de una misma ubicación geográfica, para fortalecer sus capacidades de producción y comercialización e impulsar formas de cooperación con pequeñas y medianas y grandes empresas. (Cfr. OIT, 1998, 23)
- g) Impulsar el desarrollo de un sistema eficiente de ofertas de capacitación y asistencia técnica, con la participación de instituciones y organismos públicos y privados, descentralizado y en estrecha relación con las redes, asociaciones y organizaciones económicas populares, definiendo su marco institucional y legal y su sistema de financiamiento e incentivos.
- h) Fortalecer mecanismos e instancias de vinculación entre las instituciones del sector público, del sector privado y de los agentes económicos populares, para determinar sus necesidades y demandas reales de capacitación y asistencia técnica.
- i) Financiar y estructurar centros de información tecnológica y de mercados, con disponibilidad de correo electrónico y acceso a Internet, que recojan, sistematicen y pongan

al alcance de los agentes económicos información relevante, nacional e internacional, en los siguientes aspectos:

- Principales agentes públicos y privados de provisión de servicios de asistencia técnica y capacitación;
- Experiencias exitosas, tecnologías y conocimientos disponibles, apropiados y/o adaptables a las necesidades y demandas de este sector;
- Demandas reales de mercados, nacionales e internacionales y requerimientos: normas de calidad, aspectos legales y financieros, etc. y,
- Posibilidades de crédito, inversión y empleo urbano y rural.

En este aspecto es importante además aprovechar las posibilidades de información existentes como radios y otros medios de información, que permiten una difusión más amplia y adecuada a las distintas realidades de los agentes económicos.

- j) Capacitar a los agentes económicos populares y en particular a sus redes de apoyo en el manejo de recursos informáticos.
- k) Estructurar programas de pasantías de estudiantes universitarios y de jóvenes que hayan terminado la educación secundaria para capacitación y asistencia técnica en instituciones del sector social, ONGs y organizaciones de la economía popular.
- l) Aumentar y fortalecer programas específicos de recapacitación a servidores públicos y trabajadores cesantes.
- m) Vincular el programa del Bono Solidario a la realización de actividades productivas con probabilidad de ser sostenibles, preferentemente de tipo cooperativo o comunitario y componentes de sistemas productivos considerados prioritarios. Esto implica analizar proyectos concretos y definir un período de tiempo máximo durante el cual se

mantendrá monitoreado el desarrollo productivo que habilita la percepción del Bono, el que sería posiblemente incrementado en su valor (para diferenciarlo del Bono sin vinculación) y/o apoyado con un programa de recursos para insumos y asistencia técnica.

7.4.3. Marco institucional y legal y mecanismos de gestión descentralizada

La implementación de la estrategia propuesta requiere de una fuerte prioridad política y un consenso mínimo que permita consolidar un espacio institucional ágil y flexible para su ejecución, con la participación integrada del Estado nacional, los gobiernos locales, las ONGs, las organizaciones locales y nacionales de pequeños y medianos productores, y la sociedad civil. La coordinación entre las distintas instancias públicas y privadas es indispensable. Es fundamental también la introducción de reformas institucionales y jurídicas que faciliten la consolidación de la estructura necesaria para la provisión de crédito y asistencia técnica, la canalización de la inversión pública hacia actividades intensivas en el empleo de mano de obra, etc.

En el contexto actual de descentralización, la participación de los gobiernos locales y sus organizaciones sociales de base es imprescindible para la selección de prioridades y en la ejecución de los proyectos particulares.

Desde una perspectiva institucional, el proceso planteado, inscrito en una perspectiva de desarrollo integral, requiere de acciones como las siguientes (algunas de ellas ya han sido adelantadas en el documento):

- a. Una instancia de Coordinación Interministerial a cargo de la dirección estratégica, posiblemente con contrapartes similares a nivel regional. Es recomendable que la unidad de ejecución del proyecto tenga alta autonomía y respaldo

- político, como tal puede ser una secretaria especial adscrita a la Presidencia de la República.
- b. Una estrategia de desarrollo a mediano y largo plazo implica conjugar saberes, voluntades, expectativas y recursos de muchos agentes e instituciones interdependientes, por compartir ámbitos territoriales y/o por formar parte de subsistemas eslabonados de producción y reproducción. Condicionar el acceso a recursos para el desarrollo a la existencia de un ámbito de planificación estratégica participativa donde se encuentren las diversas instancias del estado y la sociedad civil o los agentes económicos a ser articulados proveerá un marco institucional acorde con ese objetivo (ver punto e).
 - c. Actualizar los marcos normativo-jurídicos y las reglamentaciones, de modo de facilitar el surgimiento y legalización de las formas asociativas, los fondos de responsabilidad compartida y otras formas de articulación de la economía popular y las pequeñas y medianas empresas. Se deben eliminar regulaciones y procedimientos que dificultan la formalización de los microempresarios, su acceso a políticas y programas de fomento y su participación en procesos de licitación para ofrecer bienes o servicios al Estado. Aún cuando esto último implique que se requieran de mayores esfuerzos de coordinación y de supervisión de las obras. Para mejorar la situación de los pequeños productores y posibilitar una mayor generación de empleo, se deben “revisar los procedimientos de licitación de las obras, así como redimensionar los contratos de licitación, asegurándose que estén al alcance de las pequeñas y medianas empresas” (OIT, 1998, 13). A esto debería agregarse el acceso a contrataciones por parte de cooperativas populares.
 - d. Crear “unidades de contratación” para las micro y pequeñas empresas adscritas a los municipios, concejos cantonales o juntas parroquiales, donde estén: un representante del Frente Social, un representante del gobierno local per-

- tinente, un representante de las micro y pequeñas empresas, y otro representante de la sociedad civil según sea relevante en una localidad específica. Las funciones de esta unidad serían realizar un banco de datos de los proyectos; ofertar y organizar a las micro y pequeñas empresas; intermediar en los proyectos de inversión social; regular las acciones de estas empresas y capacitarlas.
- e. Es importante institucionalizar la participación de los actores locales. Un mecanismo adecuado puede ser la conformación o el fortalecimiento, según el caso, de Comités Locales de Desarrollo. Esta instancia debe agrupar a los representativos de todos los actores de interés local, incluido el municipio, y ser la instancia que apoye no sólo el diseño de programas y proyectos específicos, acorde a las prioridades locales, sino también ser un espacio de rendición de cuentas sobre las acciones de las distintas instituciones. A nivel de comunidades u otros espacios territoriales con formas organizativas y experiencias de participación propias, como en el caso de las comunidades indígenas, es fundamental reforzar y potenciar esos mismos espacios participativos.
 - f. La confianza en el Estado y los funcionarios públicos es parte del capital social que requieren las nuevas formas de desarrollo, por lo que debería propiciarse el monitoreo a cargo de actores insospechables del uso de recursos públicos y del cumplimiento de los acuerdos, y la institucionalización del Presupuesto participativo a nivel local y regional.
 - g. La institucionalización de sistemas locales o regionales de apoyo tecnológico, crediticio y de servicios a la producción, con participación de universidades, centros tecnológicos, ONGs o empresas privadas, que cuenten con promotores y articuladores que trabajen desde la base socio-productiva..

Nota:

- 1 Momeño, Iván. 1999. Iniciativas y programas de apoyo a la microempresa, Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación, *Opinión Evaluativa*, Buenos Aires

UN EJEMPLO DE UNA PROPUESTA ESPECIFICA:

Turismo alternativo para el area rural

8.1. Introducción

El turismo alternativo, sobre todo aquel de naturaleza y cultura en el área rural puede ser, sí apropiadamente manejado, una fuente alternativa y sustentable de generación de divisas para comunidades campesinas y para empresas locales medianas, pequeñas y familiares de diferentes zonas geográficas del país. Sin embargo, una condición importante para que el ecoturismo contribuya al bienestar de las comunidades, independientemente de quien tenga la propiedad de la empresa o proyecto turístico, es la amplia participación de la población local. Esa participación debe darse no solo en los beneficios económicos directos o indirectos de la actividad, sino en una planificación que minimice los impactos negativos en el ambiente, cultura y bienestar local.

El ecoturismo así como el turismo de convivencia comunitaria, el agroturismo, el llamado turismo verde de playa, el turismo cultural, científico, y el de aventura, que para los fines de esta propuesta serán considerados dentro del llamado turismo alternativo, involucran varios elementos que hacen de la actividad turística no sólo una área de atención importante para la política social sino una área económica estratégica para el país que debe involucrar una política social y económica deliberada de apoyo. Varios son los factores que determinan la importancia estratégica de este tipo de turismo:

- En primer lugar, el país posee muchas potencialidades en los atractivos naturales y culturales que le aseguran importantes posibilidades de lograr ventajas comparativas en esta área. Según Conservación Internacional¹, Ecuador es el país de mayor diversidad biológica por hectárea en Sudamérica, y uno de los ocho países con mayor biodiversidad en el mundo. Esta diversidad se expresa no sólo en la naturaleza sino también en los pueblos y sus culturas.
- En segundo lugar, el turismo alternativo apropiadamente planificado se constituye en una actividad económica generadora de divisas de mayor sustentabilidad y sostenimiento en el mediano y largo plazo, no sólo para las economías locales sino para el país. Para muchas comunidades rurales de las distintas regiones del país podría representar una fuente de ingresos que use el conocimiento tradicional de los pueblos y su riqueza natural sin destruirla. Esta actividad, en las áreas donde existe el potencial, ayudaría a aliviar la migración campesina y apoyaría la diversificación de las economías rurales.
- En tercer lugar, el nicho de mercado para este tipo de turismo, aunque pequeño, es muy dinámico y está asociado al cambio que se viene dando en las preferencias de los turistas, principalmente de los países desarrollados, preocupados en la conservación ambiental y cultural². Este turismo, manejado con seriedad y políticas deliberadas, constituye para muchos países en desarrollo con condiciones naturales propicias, como Costa Rica, una de las fuentes más importantes de ingresos para sus economías.
- En cuarto lugar, si la actividad turística involucra una amplia participación de las comunidades locales, podría generar altos encadenamientos económicos en esas comunidades (artesanías, provisión de alimentos, servicios de guías, meseros, operadores, etc.). Sin duda, habría espacio para el desarrollo de economías familiares o pequeñas em-

presas que generen bienes y servicios para el mercado turístico.

- Quinto, este tipo de turismo en el campo, tanto como el turismo urbano, puede generar importantes externalidades positivas para sectores de la población no necesariamente relacionados con la actividad. Se requiere de infraestructura vial adecuada (minimizando el impacto ambiental); agua limpia de consumo humano; alcantarillado y manejo adecuado de basura; atención especial a la salubridad pública; seguridad y por tanto políticas que busquen minimizar el conflicto social y la delincuencia; mejores niveles de formación de la población ya sea vía capacitación, educación, comunicación, y soporte a la revalorización de conocimientos, tradiciones e identidades propias de la población; finalmente, y dada la importancia de la participación de la población local en la actividad turística se requiere empoderar a las comunidades. Todos estos aspectos impulsarían el mejoramiento en las condiciones de vida de la población en general.
- Sexto, cabe recalcar que el turismo alternativo ha permitido que varias comunidades tengan acceso a apoyos financieros y técnicos de ONGs nacionales e internacionales, así como de agencias de desarrollo interesadas en apoyar actividades de conservación y desarrollo sustentable en países en desarrollo. Esta actividad, por tanto, aumenta la posibilidad de encontrar fuentes de financiamiento externo.
- Séptimo, el ecoturismo es una actividad que ya se ha venido gestionando en el país, principalmente en los noventa y predominantemente en la región Amazónica. De hecho, especialistas internacionales catalogan a Ecuador como un líder en el destino ecoturístico en el ámbito mundial³. Existen muchos modelos de gestión que pueden ser evaluados y éstos están ubicados en las distintas regiones del país envolviendo distintos grupos étnicos. Estos modelos de gestión van desde modelos apropiados y gestionados

por empresas privadas con diferentes niveles de participación de las comunidades locales en la operación, hasta el llamado ecoturismo comunitario que involucra empresas manejadas y/o apropiadas por comunidades locales⁴. De esta manera, existe experiencia importante para planificar la actividad tanto en el ámbito local como también en el ámbito de una estrategia nacional de desarrollo sustentable del turismo.

- Octavo, en este tipo de turismo es posible lograr acuerdos de “suma positiva” entre los principales agentes de interés tales como empresarios, comunidades locales, ONGs, gobierno local y central. Por un lado, la conservación no sólo ambiental sino cultural es funcional al desarrollo de la actividad ecoturística, es ese el producto de venta. Por otro lado, para que el ecoturismo se desarrolle debe haber una disposición receptiva de la comunidad respecto a los turistas, y una disposición e interés por conservar su ambiente, y la garantía de que ello ocurra es que haya importantes efectos positivos en el nivel de bienestar de las comunidades. Así en una estrategia de desarrollo turístico óptimo y sustentable a largo plazo interesa no sólo la conservación ambiental y cultural sino el propio bienestar de las comunidades locales.
- Finalmente, existe una coyuntura importante que ha puesto al turismo como una actividad relevante de ser promovida en el país. Se ha desarrollado ya un “plan de competitividad turística” donde han participado varios actores de interés en el sector turístico incluyendo gremios, asociaciones, cámaras, ONGs, y gobierno. Si bien, todavía hay un largo camino por recorrer, en el sentido de lograr consensos nacionales al respecto y la integración de otros grupos de interés (representantes de las comunidades locales, suficiente representación de grupos ambientalistas, gestores del ecoturismo comunitario, etc.), existe ya un in-

terés y una intencionalidad clara en ese sentido, que puede ser aprovechada para el interés común.

En conclusión, desde la perspectiva de una estrategia de política social, el impulso al desarrollo sostenible del turismo alternativo con una amplia participación de la comunidad local permitiría por un lado, mejorar la calidad de vida de la población rural donde se desenvuelve la actividad, y por otro, ser una fuente alternativa y sustentable de ingresos para aquella población directa o indirectamente involucrada con la actividad.

8.2. Lineamientos generales

Considerando que el interés de la política social en el área rural es buscar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, los proyectos de ecoturismo beneficiarios de la política social deben cumplir con los siguientes criterios:

- Contar con planes de manejo del turismo alternativo donde se considere la participación de la comunidad local. Dado que el desarrollo de este tipo de actividad turística implica generalmente el uso de bienes comunes, como paisajes, recursos naturales, etc. cuyo uso recreacional puede generar externalidades negativas para toda la comunidad local, debe haber un plan para el manejo turístico con participación de la comunidad. Esta participación debe darse independientemente de quién sea el propietario o quién gestione el proyecto.
- Toda actividad turística debe garantizar la minimización de los efectos negativos de dicha actividad en el ambiente y bienestar local, y responder ágilmente a los requerimientos de las comunidades, cuando se presente un impacto negativo, sentido así por la comunidad.

- Los proyectos deben presentar las herramientas de monitoreo y evaluación de las actividades turísticas que involucren un proceso interactivo en el sentido de que los errores y problemas sean considerados y superados sobre la marcha.
- El plan de manejo turístico debe considerar criterios de sustentabilidad en el sentido ambiental, social y cultural, y de sostenibilidad, en el sentido de que el proyecto pueda ser mantenido económicamente por su propia dinámica en el tiempo.
- Debe haber un amplio involucramiento de la comunidad local en los beneficios económicos y extra-económicos directos o indirectos de la actividad.
- Los encadenamientos horizontales y verticales de la actividad turística en la economía local deben ser importantes. El proyecto debe demostrar un alto efecto directo e indirecto en el empleo e ingreso rural.
- El proyecto turístico a apoyarse debe ser un proyecto comunitario, proyecto apropiado por ciertas familias o individuos de la comunidad local, o un proyecto apropiado por agentes de fuera de la comunidad pero que demuestran una cogestión o integración con la comunidad local (beneficios).
- Las empresas turísticas deben ser comunitarias o empresas privadas de pequeña o mediana escala. Todos los proponentes deben demostrar la viabilidad económica del proyecto turístico en el largo plazo.
- La tecnología, infraestructura y logística requerida para la actividad turística debe responder al entorno ambiental y cultural y minimizar su impacto. También debe hacer uso de recursos y material de la zona.
- Los proyectos deben considerar estrategias de coordinación con los principales actores de interés en la actividad turística: comunidad, ONGs, gobierno local, gobierno municipal y provincial, etc.

8.3. Requerimientos de la política pública y de la sociedad

Para que el apoyo a este tipo de proyectos turísticos rinda los resultados deseados es indispensable que se cumplan ciertos requerimientos de la política social y económica y de la sociedad. Los requerimientos mínimos son:

- Asimilar a la actividad turística como una actividad estratégica de interés nacional que requiere una política deliberada de estímulo. Las políticas fiscal y tarifaria, por ejemplo, deben ser consistentes con la promoción de la actividad que considere precios y costos de los países competidores, al menos del área Andina, como se lo menciona en el Acuerdo de Competitividad Turística (1999).
- La política crediticia también debe considerar el estímulo al sector y a todas las actividades vinculadas y permitir su acceso a recursos financieros.
- El Ministerio de Turismo debe cumplir un rol protagónico en el impulso de la concertación y coordinación de los actores relevantes de interés en el sector, los cuales deben participar en los planes de desarrollo y proceso de toma de decisiones en el área turística junto a los actores del turismo más tradicional y de mayor escala. La información y promoción sobre las actividades turísticas deben ser consideradas como un bien público de interés nacional que merece ser apoyada por el estado, no necesariamente como promotor único pero sí como un actor importante de respaldo.
- Para que el turismo alternativo tenga lugar debe darse un importante apoyo a la infraestructura vial, a través del Ministerio de Obras Públicas, Consejos Provinciales, Municipios, y demás fondos o instancias creadas para apoyo al área rural. Aquí sería fundamental la coordinación con las políticas de empleo emergente orientadas al desarrollo de infraestructura en el área rural apropiada.

- El desarrollo de cualquier tipo de turismo y por cierto del turismo ambiental y de cultura en el campo requieren de la provisión de servicios públicos básicos: agua potable; adecuada gestión de la salubridad pública a través de un adecuado manejo de los desperdicios y la basura, el alcantarillado, manejo sano de los alimentos, etc.. Aquí también debe darse una conexión con la política de empleo emergente relacionada a la provisión de servicios públicos básicos en el campo.
- El manejo ambiental de las zonas de desarrollo turístico y de las zonas de influencia es fundamental. La reforestación y el manejo ambiental de la prevención de desastres naturales juegan un papel muy importante. Nuevamente la coordinación con las políticas de empleo emergente es fundamental.
- La educación y capacitación no sólo de los actores directamente relacionados al turismo sino de las poblaciones de las comunidades locales donde se desenvuelve la actividad turística es importantes. La cultura receptiva al turismo no se debe limitar, sin embargo, a las poblaciones locales sino a la población nacional, a los oficiales públicos en contacto con turistas, etc. Debe existir una gran campaña nacional que impulse el rescate de la cultura local, de las artes, de la música, de los conocimientos propios sobre la naturaleza y la medicina, etc.; así como de la construcción de una cultura amigable al turismo.
- Es fundamental combatir la corrupción en los sitios públicos de trato con turistas: aeropuertos, aduanas, oficinas de migración, etc.
- Es necesario buscar una solución de fondo al problema estructural de la delincuencia y violencia social. Los altos niveles de inseguridad en las carreteras y ciudades pueden devastar las posibilidades de un desarrollo turístico en general.
- El apoyo de los gobiernos locales en la planificación y gestión de la infraestructura pública y en la promoción del turismo resulta fundamental.

- Es importante una alta participación e involucramiento de las poblaciones locales en el control de las actividades turísticas, lo que involucra niveles adecuados de organización de las comunidades rurales.
- La población rural debe estar abierta al desarrollo de iniciativas para el aprovechamiento óptimo de las actividades turísticas, y no esperar que los beneficios lleguen solos.

8.4. Estrategia: Principales componentes

Componentes importantes para apoyar proyectos de desarrollo de turismo alternativo en el marco de una propuesta integral son:

a) **Reconocimiento de los grupos de interés.** Es fundamental reconocer los grupos de interés en el desarrollo turístico para coordinar con ellos la actividad, y aprovechar los recursos tangibles e intangibles que cada actor puede ofrecer. Una aproximación general basada en los proyectos de turismo alternativo, sobre todo ecoturismo, desarrollados en el país muestra los siguientes actores: las comunidades receptoras del proyecto, las empresas de turismo, el Ministerio del Ambiente que ha actuado principalmente a través del Instituto Nacional de Áreas Forestales y Vida Silvestre (INEFAN); el Ministerio de Turismo; las agencias de turismo privado interesadas en el turismo alternativo; La Asociación Ecuatoriana de Ecoturismo; los gobiernos locales; Cámaras provinciales de Turismo; universidades e instituciones de investigación; ONGs ambientalistas y de desarrollo nacional e internacional; y agencias de desarrollo internacional.

b) **Política de turismo nacional y marco institucional.** Es importante mantener una coordinación con los actores del turismo general en el país, Federación de Cámaras, Asociaciones y gremios, incluido los actores del turismo alternativo y las insti-

tuciones publicas y no gubernamentales que afectan o tienen interés en la actividad, Ministerio de Turismo, Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de Obras Publicas, Ministerio de Educación, Ministerio de Bienestar Social, Oficina Nacional de Planificación, etc. Todos ellos deben participar en la elaboración de los planes nacionales de desarrollo turístico (actualmente se encuentra vigente el Plan de Competitividad Turística).

Es importante reforzar las instancias de coordinación entre el sector publico (Ministerio de turismo) y los gremios privados (Federación de Turismo), que como se menciona, al menos en el Plan permitan incursionar en proyectos conjuntos que provean servicios al sector como: información estadística y de mercados, líneas de financiamiento, capacitación, contactos y promoción turística. Los actores del turismo alternativo deben participar en esas instancias para garantizar que se considere sus necesidades específicas.

c) **Marco Legal.** Pese a que se ha avanzado en la conformación de un marco legal para el sector turístico, existen todavía muchos problemas que deben resolverse y que tienen que ver principalmente con el respeto a la especificidad del turismo alternativo y de sus actores. Una de las mayores demandas de muchas comunidades, principalmente indígenas, que han estado participando en la actividad, es la necesidad de que se permita el funcionamiento legal de empresas turísticas comunitarias. Dado que este sistema ya ha estado funcionando en el país y ha beneficiado a muchas comunidades, sobre todo en la Amazonía, es importante reconocer su especificidad y darle el marco legal adecuado para que puedan desempeñar sus actividades adecuadamente como cualquier empresa.

d) **Capacitación y Educación.** El desarrollo de actividades del turismo alternativo requiere tanto de conocimientos nuevos como del reconocimiento de los saberes propios. Por un lado, se requiere capacitación para tareas específicas relacionada a la

prestación de servicios turísticos como guías, meseros, cocineras, conocimiento de idiomas extranjeros, principalmente inglés, etc. Por otro lado, se requiere capacitación para aspectos de planificación y manejo de la actividad turística, que incluye no sólo manejo financiero sino manejo ambiental y turístico de las zonas directamente relacionadas a la actividad y de las áreas de influencia. Finalmente, se requiere de aspectos más formativos relacionados al empoderamiento de la población y la revalorización cultural, y aspectos de comunicación relacionados a la interacción con los turistas y a la generación de una actitud receptiva. Estos aspectos de capacitación y educación pueden ser logrados a través de:

- Los aspectos de capacitación comunes a la mayoría de actividades turísticas pueden ser logrados por: el apoyo técnico o financiero de ONGs, como ya se ha venido dando en el país; la gestión de instituciones de capacitación públicas como SECAP (sería importante promover la formación de un SECAP rural), pero con reformas adecuadas que apunten a una mayor comprensión de las necesidades y actualización de los pensums; u otras instituciones de educación técnica localizadas en las regiones donde se desarrollan las actividades turísticas (universidades, institutos y colegios técnicos, etc.), que pueden funcionar en coordinación con Universidades de prestigio que garanticen un nivel básico de educación de calidad. Aspectos de capacitación más específicos a cada zona y comunidad deberían ser considerados por las instituciones técnicas locales de capacitación, quienes deben estar en capacidad de capturar dinámicamente las demandas locales de capacitación, lo que se puede lograr con una buena coordinación y comunicación oportuna con los principales actores de las comunidades locales.
- Parte de la capacitación debe ser cubierta a través del uso de pasantías de los trabajadores o estudiantes del turismo alternativo a proyectos de mayor experiencia que han conse-

guido importantes resultados. También el intercambio de experiencias no sólo en el ámbito nacional sino internacional es importante, en muchos casos, ello ni siquiera requeriría de fondos financieros, sino de convenios. Estas son iniciativas que ya se han estado dando espontáneamente en el país, simplemente habría que reforzar y difundir la opción. La educación formal juega un papel importante. Las escuelas y colegios de las comunidades inmersas en actividades turísticas deben introducir en sus programas aspectos de manejo turístico y ambiental, así como aspectos de revalorización cultural y empoderamiento. Los últimos aspectos deberán extenderse a la comunidad. Las ONGs también pueden jugar un rol importante en el tratamiento de los aspectos referidos.

- Las Universidades localizadas en las regiones turísticas deben desempeñar un papel importante no sólo en el proceso de capacitación y educación sino en la difusión de tecnologías apropiadas, como el uso de la informática –Internet-, técnicas de protección ambiental, etc.
- Tanto las autoridades educativas del gobierno como de los centros educativos y de capacitación deben tener la capacidad para adaptar flexible y ágilmente los pensums de estudio a las necesidades cambiantes y específicas de las comunidades. Para ello, es importante la conformación de acuerdos colaborativos entre las empresas o gestores del turismo alternativo, otros informantes claves y los oferentes de los programas educativos que ayuden a esclarecer el tipo de demanda y perfil profesional requeridos.
- Se debe aprovechar los espacios de apoyo a la capacitación y educación relativa al manejo turístico que se promoverá en el contexto de la ejecución del Plan de Competitividad Turística recién lanzado en el país.

e) **Información.** Es fundamental mantener contacto con todos los espacios e instancias generadoras de información sobre

la actividad del turismo alternativo. Existen varios aspectos de ser considerados dentro de la información. En primer lugar, aspectos críticos como la consideración de los mercados y el comportamiento tendencial de la demanda de este tipo de servicios turísticos, así como la información sobre los productos competitivos y las impresiones de los turistas son básicos para la planificación de las actividades dentro de los proyectos turísticos.

Estrategias conducentes a satisfacer estos requerimientos son:

- Acudir a la información estadística producida en el ámbito nacional. Si bien el país y particularmente el Ministerio de Turismo, no cuenta con estadísticas apropiadas para la planificación de las actividades turísticas, existen ya propuestas para robustecer esta área planteadas en el Acuerdo Nacional de Competitividad Turística del Ecuador (1999). Se ha propuesto la colaboración de la Federación de Cámaras y el respaldo de un Fondo Mixto de Promoción que apoyaría el proceso de colección y sistematización de información.
- Acudir a fuentes externas de producción estadística como aquellas producidas por la Organización Mundial de Turismo, que registran indicadores importantes del movimiento turístico en el ámbito mundial.
- Se debe apoyar la colección de información tanto para uso interno de los proyectos como para robustecer las estadísticas nacionales. Simples encuestas introducidas al fin de los folletos de información turística podría ayudar a saber aspectos básicos como características poblacionales de los turistas (edad, lugar de origen, sexo, ingresos, etc.), distribución de sus gastos, e impresiones sobre la calidad del servicio recibido. ONGs, el mismo Ministerio de Turismo, o las universidades podrían apoyar en este proceso.

En segundo lugar, aspectos informativos relacionados con la promoción de las actividades turísticas revisten mucha importancia.

- El Ministerio de Turismo ha estado tradicionalmente a cargo de respaldar este aspecto, sin embargo el desempeño ha sido muy pobre. Existe ya una propuesta dentro del Acuerdo Nacional de Competitividad Turística, que plantea la conformación de acuerdos entre el sector público y privado para llevar adelante la promoción de la actividad turística en el ámbito internacional (apoyo de la Federación de Cámaras con el respaldo de un Fondo Mixto de Promoción). Es importante que el sector del turismo alternativo aproveche este espacio.
- También es importante aprovechar los espacios que ya han sido tradicionales en la difusión de este tipo de servicios turísticos, a través ONGs que han promocionado el ecoturismo de pequeña escala a las agencias de desarrollo, instituciones académicas, organismos financieros, operadores turísticos internacionales, etc.
- Los gobiernos locales y regionales también deben ser involucrados en las actividades de promoción.
- Finalmente, es importante desarrollar las habilidades propias de promoción aprovechando la tecnología de la informática que permite promover muy ampliamente y a bajo costo los productos turísticos vía Internet. Este último aspecto puede ser logrado a través de convenios con universidades u ONGs.

En tercer lugar, otro tipo de información relevante para el caso de proyectos de turismo consiste en las fuentes de financiamiento y acceso a asesoramiento técnico. Para ello, es importante mantener una coordinación y flujo de información con las ONGs, cooperantes internacionales del desarrollo, el mismo estado a través del Ministerio de Turismo, de Ambiente, y de Bie-

nestar Social principalmente, los gobiernos locales y las Asociaciones, Cámaras y gremios del sector.

f) **Crédito.** Se debe cubrir todo el espectro de fuentes de financiamiento.

- De un lado, y como parte de la promoción directa de los proyectos turísticos de mediana y pequeña escala se creará un fondo para créditos reembolsables que será distribuido por cooperativas locales / regionales no reguladas, ONGs y bancos alternativos como el Banco Solidario, actuando en las regiones o localidades donde se desarrollan los proyectos de turismo alternativo. Se debe precautelar la agilidad de la entrega de créditos para esto se requiere que: 1) se capacite a las instituciones que funcionaran como banca de primer piso en la tecnología del micro-crédito; 2) se reduzcan al mínimo los trámites para la obtención de un crédito.
- Los proyectos de turismo alternativo deben aprovechar otras fuentes de financiamiento abiertas a través de otras instituciones o fondos especiales como PRODEPINE, fondos viabilizados por gobiernos locales o sectoriales (ejemplo: Ministerio de Medio Ambiente).
- Los proyectos de turismo alternativo deben aprovechar fuentes externas de financiamiento abiertas para este tipo de actividad por instituciones internacionales tales como cooperaciones de desarrollo y fundaciones ambientalistas. Las ONGs son un buen mediador para acceder a estas fuentes.

g) **Comercialización y mercados.** Dado que la parte de la comercialización es talvez la más ardua de los proyectos turísticos, se debe promover las alianzas con otros actores del turismo.

- Es importante formar alianzas con mayoristas u operadores turísticos privados que tienen ya los contactos y conocimiento suficiente para acceder a los mercados del turismo alternativo y conectarse con la demanda internacional.
- Finalmente se debe fomentar las alianzas con ONGs, Universidades, etc., que ya han estado apoyando a muchos proyectos turísticos alternativos en el contacto con la demanda de un turismo muy selectivo, que, aunque limitado en volumen, involucra altos estándares en el cuidado por el ambiente y cultura local: estudiantes, científicos / investigadores, ambientalistas, antropólogos, sociólogos, etc.

h) Coordinación interinstitucional. La política social de promoción al turismo alternativo en el campo de pequeña y mediana escala debe estar inscrita en el marco de la política de promoción al empleo impulsada por el Comité Interministerial de Empleo, coordinado por los ministerios de Bienestar Social, Trabajo, Desarrollo Urbano y Vivienda, Obras Públicas, Agricultura y Ganadería, Turismo, y Medio Ambiente. Ello permitiría viabilizar acuerdos para una política más integral de respaldo al turismo alternativo, que coordine objetivos de empleo y mejoramiento en las condiciones de vida de los sectores populares en el corto, mediano y largo plazo.

Notas:

- 1 Conservación Internacional. 7/28/1999. Megadiversity Countries. Internet site: www.conservation.org/web/fieldcat/megadiv/list.htm
- 2 Ceballos-Lascuráin, Héctor. 1998. Ecotourism: naturaleza y desarrollo sostenible. México D. F.: Editorial Diana, S.A. de C.V.
- 3 Epler Wood, Megan. 1998. Meeting the global challenge of community participation in ecotourism: cse studies and lessons from Ecuador. America Verde Working Paper No. 2. Arlington, Virginia: The Nature Conservancy.
- 4 Sánchez, Jeannette. 1999. *Planning techniques for small communities of Ecuador developing ecotourism activities*. Master's Professional Report. Austin, Texas: University of Texas.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 1) La economía ecuatoriana no ha logrado recuperar su crecimiento económico desde el inicio de la crisis de la deuda en 1982, como lo demuestran el estancamiento en el ingreso por habitante, y el reducido dinamismo y baja diversificación de su sector externo. La crisis económica reciente, iniciada en 1998 con el impacto del fenómeno de El Niño, y agravada por la caída del precio del petróleo en 1998-99, y más tarde por la crisis financiera internacional y la quiebra de algunos de los principales bancos del país, ha conducido a una caída acumulada del 11 % en el ingreso por habitante. Las perspectivas de una recuperación en el corto y mediano plazo son escasas, de forma que la recuperación de los niveles de ingreso de 1997 puede tomar al menos cinco años.
- 2) La estructura social ecuatoriana se ha caracterizado por la presencia de tres problemas estructurales, cuya incidencia es mayor que los promedios latinoamericanos: el desempleo estructural, la inequidad social y la pobreza. Hacia 1995, apenas un tercio de la fuerza laboral se encontraba adecuadamente empleada, mientras que el sector informal urbano y las economías campesinas de subsistencia absorbían aproximadamente la mitad de la PEA. La concentración en la tenencia de la tierra y el ingreso se han mantenido históricamente elevados y el último ha tendido a acentuarse durante la fase de ajuste estructural. Fi-

nalmente la pobreza afectaba a más de la mitad de la población en 1995.

- 3) Estos problemas sociales muestran un agudo deterioro a partir de 1998. El incremento de la pobreza, generalizado en todas las regiones y para las áreas urbana y rural, ha alcanzado niveles sin precedentes, de forma que actualmente no menos del 72 % de la población sobrevive bajo las líneas de pobreza. La inequidad social ha crecido también, y en el campo del empleo se observa un pronunciado deterioro, que se manifiesta por la expansión del desempleo abierto urbano, que ha llegado al 17 % en los últimos meses, y por el aumento del sector informal entre la población empleada, que en los dos últimos años ha crecido del 43 % al 51 %.
- 4) La población más afectada por la abultada expansión del desempleo abierto y el subempleo es principalmente femenina, y de instrucción no mayor que la secundaria. La mayoría de los desempleados son cesantes, provenientes de pequeñas y medianas empresas urbanas, fuertemente afectadas por la crisis.
- 5) La magnitud de la crisis social y económica, sus causas estructurales, y su carácter previsiblemente prolongado, obligan a trascender la dimensión meramente asistencialista que ha dominado en el pasado reciente las políticas sociales, principalmente a través del Bono Solidario. Siendo necesarios estos enfoques, son marcadamente insuficientes, carecen de sustentabilidad, y no permiten la mejora del potencial productivo de las economías populares, por restringirse al consumo inmediato.
- 6) Se plantea, alternativamente, la adopción de una estrategia orientada a fortalecer el potencial productivo de las

empresas familiares, medianas y pequeñas, y del sector comunitario, mediante un paquete integral de servicios, como crédito, asistencia técnica, capacitación, investigación en tecnologías apropiadas, información, y estudios de preinversión, encaminado prioritariamente hacia sectores estratégicos de elevada sustentabilidad y alta capacidad de difusión social de los frutos de la inversión. Entre estos sectores se pueden identificar la producción de alimentos básicos para el mercado interno, la construcción de infraestructura productiva rural, la vivienda y el hábitat popular urbano, el turismo y ecoturismo, y algunos sectores de exportación apropiados para empresas en pequeña y mediana escala.

- 7) La estrategia planteada no puede concebirse simplemente como un programa sectorial adicional; por el contrario, es una estrategia de mediano plazo que integra y articula el conjunto de las políticas sociales y plantea requisitos concomitantes a la política económica, con el objetivo de fortalecer el potencial de desarrollo de la economía del trabajo, consolidar su capital social y humano, e integrar una dimensión participativa y descentralizada en la toma de decisiones, con el aporte integrado del Estado, los gobiernos locales, las ONGs, y las organizaciones populares.
- 8) Existen numerosas experiencias exitosas de desarrollo productivo popular tanto en el Ecuador como en el campo internacional. A pesar de la heterogeneidad de situaciones particulares, pueden identificarse algunos elementos capaces de reforzar el potencial de estos proyectos, como una distribución equitativa de activos productivos (tierra, capital, recursos naturales), el acceso a asistencia técnica, crédito, mercado e información estratégica, la participación de los beneficiarios en todas las fases del proyecto, la iniciativa y creatividad en gestión y tecnolo-

gía, y las políticas locales y nacionales participativas y favorables para el desarrollo de la economía popular y las PyMES.

- 9) El programa propuesto integra acciones de empleo emergente con una estrategia de mediano plazo. Los programas de empleo emergente deben redireccionar la inversión pública hacia actividades intensivas en empleo que tengan efectos socialmente redistributivos y efectividad económica, como la construcción y mantenimiento de la infraestructura rural y caminos vecinales. Los proyectos seleccionados deben concentrarse en la construcción de infraestructura productiva o en la mejora del hábitat popular, con un amplio impacto en la capacidad productiva y las condiciones de vida de la población.
- 10) En el mediano y largo plazo se plantean algunos objetivos estratégicos, como la democratización del crédito hacia los pequeños y medianos productores. Apenas el 1 % del crédito nacional alcanzaba a este sector antes de la crisis bancaria. Este esfuerzo implica el fortalecimiento de instituciones crediticias no convencionales, como el Banco Solidario, las cooperativas, ONGs especializadas de primero y segundo grado, y el mantenimiento y expansión de una banca estatal con amplio alcance social.
- 11) La asistencia técnica y capacitación requieren también un esfuerzo importante de reforma institucional, que implica un cambio profundo en el actual sistema público de capacitación y su refuncionalización. Complementariamente es preciso fortalecer las iniciativas de reforma en el sistema educativo, para transformarlo, en sus métodos y contenidos, hacia una mejor funcionalidad respecto a las necesidades actuales del mercado de trabajo.

- 12) Las políticas nacionales de investigación y desarrollo en ciencia y tecnología deben transformarse, fortaleciendo estratégicamente la capacidad de las universidades para la investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas, y para una adecuada transferencia de conocimientos tecnológicos a los sectores productivos populares.
- 13) El contexto institucional para la implementación de esta estrategia requiere tanto de la voluntad política necesaria para lograr las transformaciones requeridas en los campos de crédito, capacitación, asistencia técnica e investigación tecnológica, como de una adecuada complementariedad, descentralización y articulación de las políticas sectoriales, que permita aprovechar la sinergia resultante.
- 14) En este sentido se recomienda como instancia ejecutora, la constitución de una unidad a alto nivel, con capítulos regionales, que permita una adecuada coordinación interministerial, y tenga la agilidad necesaria para generar respuestas oportunas y efectivas frente a la crisis social actual.
- 15) La implementación de una estrategia adecuada de empleo en el país requiere de estudios complementarios, particularmente en los campos de crédito, capacitación y asistencia técnica, tecnologías apropiadas, desarrollo institucional y financiamiento. Estos estudios debe ejecutarse en forma operacional para complementar la elaboración del contexto institucional y financiero que permita el lanzamiento de las estrategias sugeridas.

10

REFERENCIAS

- Asociación Ecuatoriana de Ecoturismo.
1998 *Políticas y estrategias para la participación comunitaria en el ecoturismo*. Quito: Asociación Ecuatoriana de Ecoturismo.
- Banco Central del Ecuador
s/f *Cuentas Nacionales* (varios números).
s/f *Información Estadística Mensual* (Varios números).
- Banco Mundial.
1999 *Ecuador: crisis, pobreza y servicios sociales*. (versión preliminar).
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo
1999 Departamento de Desarrollo Sostenible. Unidad de Educación. 1999. La ciencia y la tecnología para el desarrollo: documento de estrategia, Washington, 12 de noviembre.
- BIRF/BM. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial.
1999 *Informe sobre el desarrollo mundial. El conocimiento al servicio del desarrollo*”, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- Boo, Elizabeth
1993 Ecotourism planning for protected areas. En Lindberg, Kreg and Hawkings, Donald, *Ecotourism, a guide for planners and managers, Volume 1*. North Bennington: The Ecotourism Society.
- Borman, Randy
1999 Cofán story of the forest people and the outsiders. *Cultural Survival Quarterly*. (Summer), 23: 48-50.

- Camacho, Patricia y Vinicio Villalba
 1995 *Construcción de sistemas de Comercialización Comunitaria. El caso del Programa de Cacao de MCCCH*, Quito, abril.
- Ceballos-Lascurán, Héctor
 1998 *Ecoturismo: naturaleza y desarrollo sostenible*. México D. F.: Editorial Diana, S.A. de C.V.
- Comercialización Comunitaria*
 1991 *Memoria del Primer Encuentro Latinoamericano*, Quito, 11-21 enero .
- Conservation International. 7/28/1999. Megadiversity Countries. Internet site: <www.conservation.org/web/fieldcat/mega-div/list.htm>
- Coraggio, José Luis,
 1998 *Economía Urbana: la perspectiva popular*, Abya Yala-ILDIS-FLACSO, Quito.
 2000 *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*, Miño y Dávila Editores, Instituto Fronesis, ILDIS-FES, ABYA-YALA.
- Drumm, Andy
 1998 New Approaches to community-based ecotourism management, learning from Ecuador. En Lindberg, Kreg, Epler Wood, Megan, and Engeldrum, David (Eds.), *Ecotourism, a guide for planners and managers. Vol.2*. North Bennington, Vermont: The Ecotourism Society.
- Epler Wood, Megan
 1998 Meeting the global challenge of community participation in ecotourism: case studies and lessons from Ecuador. *America Verde Working Paper No. 2*. Arlington, Virginia: The Nature Conservancy.
- ESPINOSA, Alfonso
 1999 Ciencia y tecnología para construir el futuro del Ecuador. Quito, Enero de 1999.
- FOME. Foro de la Microempresa
 1999 Estrategia para potenciar la gestión del sector microempresarial urbano y rural, Documento de Trabajo No. PT-3. Presentado en el Simposio sobre políticas públicas y acción social para el desarrollo humano de los sectores

- en situación de pobreza, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, Mayo de 1999.
- HERRERA, Amílcar/ CORONA, Leonel/ DANINO, Renato/ FURTA-DO, André/ GALLOPIN, Gilberto/ GUTMAN, Pablo/, VESURI, Hebe.
- 1994 *Las nuevas tecnologías y el futuro de América Latina: ries- go y oportunidad*. Siglo XXI Editores, México.
- IICA. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
- 1999 *La agroindustria y la micro empresa en el Ecuador*, Do- cumento de Trabajo No. G 3-2. Presentado en el Simpo- sio sobre políticas públicas y acción social para el desa- rrollo humano de los sectores en situación de pobreza, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, Ma- yo de 1999.
- INEC Censos de 1982 y 1990.
- INEC Encuestas de condiciones de vida, 1995 y 1998.
- INFOPLAN Varios análisis y estimaciones.
- JENTOFT, Svein/ AARSAETHER, Nils/ HALLENSTVETD, Abraham
- 1995 *La gestión local y regional de las transformaciones eco- nómicas, tecnológicas y medioambientales*. Informe de la Reunión Subregional del Programa Gestión de las Transformaciones Sociales (MOST), Universidad de Tromso, 30 y 31 de Marzo de 1995, MOST. Documentos de Debate No. 8.
- Larrea, Carlos, Freire, Wilma, y Lutter, Chessa.
- 2000 *La situación nutricional de la niñez ecuatoriana*. OPS, Washington.
- Larrea, Carlos
1998. "La Pequeña y Mediana Empresa en el Contexto de Apertura Comercial, Ajuste y Crisis en el Ecuador". Ponencia presentada al Seminario "Pequeña y Mediana Empresa, Mercados Laborales y Distribución del Ingre- so en América Latina y el Caribe". Universidad de Toron- to, Universidad Nacional de General Sarmiento, e IDES. Buenos Aries.
- Larrea, Carlos.
- 1993 *The Mirage of Development: Oil, Employment and Po- verty in Contemporary Ecuador: 1972-1990*, Ph.D. Dis- sertation, York University, Toronto, 1993.

MBS – SIISE

2000. *El Ecuador ante los compromisos de la cumbre mundial de desarrollo social: logros y desafíos*. (versión preliminar).

Momeño, Iván

1999. Iniciativas y programas de apoyo a la microempresa, Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación, Opinión Evaluativa, Buenos Aires.

North, Liisa and Cameron, John

1999. "Grassroots-based rural development strategies: Ecuador in Comparative Perspective". Paper presented at the Meetings of the Canadian Association for Latin American and Caribbean Studies (CALACS). Ottawa: Carleton University.

OIT. Oficina Internacional del Trabajo

1998. Oficina de Area y Equipo Técnico para los Países Andinos 1998. Ecuador: Políticas de Empleo, Productividad e Ingresos, Lima, Julio.

OIT

1999. *Propuestas de políticas de empleo para Ecuador a corto y mediano plazo*.

PEREZ, Carlota

1996. La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones. En: *Comercio Exterior*, Vol. 46, No. 5, México, Mayo de 1996, pp. 347-363.

Plan de Competitividad Turística del Ecuador

2000. Proyecto OMT-PNUD, Ecu,98,012. Ecuador.

PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

1996. *Informe sobre desarrollo humano 1996*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

1999. *Informe sobre desarrollo humano 1999*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.

PUCE. Encuestas de Empleo Urbano (varios meses).

Quiroga, Águeda

2000. "De casos y paradigmas. Experiencias de política social urbana en América Latina". Anexo en: Coraggio.

Sánchez, Jeannette

1999 *Planning techniques for small communities of Ecuador developing ecotourism activities*. Reporte profesional para la Maestría de Planificación Comunitaria y Regional. Austin: Universidad de Texas.

SECAP-INEC- Banco Mundial. Encuestas de Condiciones de Vida, 1995, 1998, 1999.

SIISE. Varios análisis y estimaciones.

Vos, Rob, et.al.

1999 *Ecuador: crisis y protección social*. SIISE (versión preliminar).

Wesche, Rolf y Drumm, Andy

1999 *Defending our rainforest, a guide to community-based ecotourism in the Ecuadorian Amazon*. Acción Amazónica.