

Augusto Barrera, Nury Bermúdez, Fernando Bustamante, Carlos de la Torre
Carlos Larrea, Julio Oleas, René Vallejo, Alison Vásconez

Foro sobre la democracia, el bienestar y el crecimiento económico



Índice

Introducción	
Reflexionando para el acuerdo	7
<i>Ludwig Güendel</i>	
Exclusión social y crecimiento económico en Ecuador, 1990-2004	17
<i>Julio Oleas</i>	
Política fiscal, equidad y bienestar	53
<i>Alison Vásquez</i>	
Desnutrición, etnicidad y pobreza en el Ecuador y el Área Andina	91
<i>Carlos Larrea</i>	
Pobreza, desigualdad y cultura política	113
<i>Fernando Bustamante</i>	
Política pública local, niveles de gobierno y ciudadanía	137
<i>René Vallejo Aguirre y Nury Bermúdez</i>	
Los legados de la democratización de los años cuarenta en la democracia actual	157
<i>Carlos de la Torre</i>	
Enfoque, contexto y lecciones del diálogo por la unidad y el desarrollo (Ecuador 2003)	175
<i>Augusto Barrera</i>	

Enfoque, contexto y lecciones del diálogo por la unidad y el desarrollo (Ecuador 2003)

Augusto Barrera G.*

Este texto recoge algunas aristas del proceso de Diálogo Nacional desarrollado en el primer semestre del Gobierno de Gutiérrez. Aunque revisarlo, desde el presente puede parecer estéril, tanto por el curso y desenlace de ese Gobierno, como por los magros resultados del propio proceso de diálogo, una recuperación de los propósitos, enfoques, metodologías y acuerdos puede resultar de gran utilidad a las puertas de un nuevo proceso electoral.

El país político se ufana de comenzar desde cero cada dos años, recurriendo al ritual pirotécnico de quemar todo con fuegos artificiales. Lo patético es que en casi todos los casos, el discurso refundacional se ha convertido en una coartada perfecta para que nada cambie. Gran parte de los problemas de fondo están ahí, han sido discutidos, tematizados y hay más de una vía para enfrentarlos. Por ello, vale la pena el ejercicio de indagar lo que ha sido discutido. Sobra decir, que el mayor valor del documento deviene de la participación de amplios sectores de la sociedad que jamás se habían sentado en una mesa.

Se presentan tres secciones. En la primera, se presenta una visión global de la crisis del Estado y de la democracia, a partir del cual se formulan algunas hipótesis relativas a la importancia de los procesos de diálogo y participación como estrategias de reconstrucción de lo público, de fortalecimiento de la sociedad, pero también del Estado. La segunda parte, relata los objetivos y, muy brevemente, el contexto inmediato de la convocatoria del Diálogo por la Unidad y el Desarrollo Nacional. La tercera, recoge los principales acuerdos que de este proceso resultaron. Se ha respetado rigurosamente la sistematización resumida de los procesos de diálogo, recogiendo incluso los disensos y basándose en los documentos de sistematización. Lamentablemente no se incluyen los aspectos metodológicos y la visión político-estratégica de la reforma a impulsarse.

Si bien esta elaboración y compilación es responsabilidad del autor, es preciso reconocer que el proceso de diseño, ejecución y sistematización fue un trabajo colectivo de funcionarios de la entonces Secretaría de Diálogo, de más de ciento cincuenta expertos, facilitadores, sistematizadores, del grupo de Consultores del Proyecto SIGOB-PNUD, así como de José Luis Coraggio que elaboró gran parte de la síntesis que se presenta en la parte final del capítulo.

El diálogo social frente a la crisis de la democracia y al bloqueo del Estado

La crisis de la democracia

Las promisorias expectativas planteadas hace varios años sobre el carácter irreversible de transición y consolidación de las democracias en América Latina, han tenido, por decir lo menos, un cumplimiento parcial.

* Concejal de Quito y Profesor invitado de Flacso.

Si bien en el continente no se ha repetido un ciclo de dictaduras militares como en otras décadas, también es verdad que la inestabilidad política ha sido profunda y persistente, a tal punto que algunos de los episodios más conflictivos han sido enfrentados a través de vías dudosamente constitucionales. Por otro lado, la escasa legitimidad del régimen democrático y sus instituciones básicas, sumada, además, a las prácticas aberrantes de corrupción, clientelismo y arbitrariedad, conforman un panorama poco alentador y un horizonte sin certezas. Al parecer, un concepto de democracia edificado exclusivamente en la ritualidad electoral, aunque su entorno sea de depredación institucional y de polarización social, es insostenible en el tiempo.

Para efectos de construir un argumento relativo al papel de los procesos de diálogo social en el contexto de la democracia latinoamericana actual, podrían identificarse, a *grasso* modo, tres campos de problemas por los que atraviesa la democracia latinoamericana actual, a saber: la persistencia de una estructura de poder político y económico altamente concentrado, al que se suma el bajo nivel de autonomía en la esfera de lo político; el debilitamiento del Estado-nación y las tendencias centrífugas que actúan sobre la sociedad y la comunidad política; los bajísimos rendimientos del régimen en términos de desarrollo, igualdad e inclusión.

Este campo de conflictos tiene formas específicas en cada uno de los países. Las capacidades públicas, estatales o sociales, el grado de autonomía de la esfera de la política y los niveles de inequidad, son factores que, sin duda, marcan la diferencia.

En el caso ecuatoriano, la constitución del Estado-nación se ha resuelto de modo precario e insuficiente. El Ecuador de hoy es un país extremadamente fragmentado, caracterizado por una creciente heterogeneidad estructural, agravada por los impactos de la globalización neoliberal, y una sociedad cruzada por todo tipo de fracturas étnicas, sociales, regionales y culturales. Por supuesto que en esta realidad se mantiene la impronta de la historia colonial, pero también es verdad que durante los últimos años se ha revertido los procesos de inclusión y cohesión social, que han producido, ya no un episodio de crisis, sino una tendencia casi persistente a la inestabilidad y precariedad institucional.

Esta situación de bloqueo social e institucional está ubicada –cronológica y por procesos– entre la descomposición de una frágil matriz desarrollista Estado céntrica y el tránsito estrepitosamente fallido a una modalidad de Estado mínimo neoliberal¹. Más allá de los debates teóricos y retóricos sobre la profundidad de aplicación de las políticas derivadas del Consenso de Washington, la política realmente ejecutada en Ecuador, es decir las decisiones y acciones fundamentales, ha estado ordenada bajo la lógica de propiciar las más grandes transferencias de activos públicos a manos privadas, y de una descapitalización sin precedentes de la economía nacional.

Bajo esa racionalidad, el Estado ha renunciado a sus recursos de regulación y a su autonomía frente a la esfera privada; a cambio, se ha convertido en un “gestor” de ciertos capitales –ni siquiera del capital en genérico y mucho menos del mercado– derivando en una condición corporativa y patrimonialista². La destrucción y el fracaso de una racionalidad pública, incluso de una racionalidad pública liberal, ha sido condición y, a la vez, efecto para reproducir y profundizar las prácticas discrecionales y predatorias que subyacen a las crisis financieras, a las sucretizaciones de la deuda, a la complicidad en la evasión tributaria, a la podredumbre de la justicia, a la arbitrariedad en el uso del dinero público, etc., etc.

La acumulación de estos factores no podía llevar sino a una tendencia sistémica a la crisis política. La proclividad a la crisis, que se observa de modo patente en el Ecuador, puede ser caracterizada por: la recu-

1 Siguiendo a Lechner, el término neoliberalismo implica “la pretensión de reemplazar al Estado por el mercado como instancia fundamental de coordinación de los procesos sociales. La reafirmación neoliberal del mercado y de la iniciativa privada no concierne solamente a la política económica; apunta a una reorganización integral de la sociedad”. Cfr. Lechner, N (1994).

2 Hugo Zemelman señala que “se ha perdido la “autonomía” de las decisiones de la clase política, que, en medida significativa, se ha transformado en instrumento de particulares sectores económicos, los cuales están sometidos a fuertes pugnas internas que convierten a los gobiernos (en general al sistema político) en campos de batalla entre cúpulas político-económicas”. Cfr. Zemelman Hugo (1994).

rrencia de los actores sociales y políticos, y aun del mismo Estado, a relativizar, renunciar o descartar los consensos procedimentales razonablemente establecidos, es decir a cuestionar sistemáticamente el régimen político; la inadecuación y tensión en la relación entre lo económico con lo político administrativo y normativo; y, el progresivo debilitamiento de la capacidad estatal para lograr la apropiación social de lo público y un mínimo nivel de cohesión social (Offe 1999).

El retorno a la democracia de 1979, pronto dio paso una abierta tensión entre la democratización del régimen político y el carácter excluyente de las políticas económicas (Vilas 1995). Los bajísimos grados de satisfacción por la democracia presente en Ecuador y en toda América Latina, así como, la poca credibilidad en los partidos políticos y en las instituciones democráticas, plantean problemas cruciales para el futuro político de la región y, seguramente, deben ser tratados como fenómenos distintos a la “apatía benévola” de las sociedades industrializadas. Las disfunciones de la democracia han conducido a un debilitamiento de una noción de ciudadanía social y política y a la sensación de impotencia, por la carencia absoluta de eficacia para reformar una realidad vista por todos como injusta.

Apatía e impotencia que se ha acentuado por la reiterada sensación de engaño que han sufrido los pueblos, cuando la esperanza en las urnas se ha convertido en la frustración de los gobiernos, al punto de cuestionar de fondo, si la democracia, realmente existente supone la elección entre opciones de políticas o, simplemente, el nombramiento de administradores de turno o el reacomodo de subgrupos de poder.

El vaciamiento de la capacidad deliberativa y electiva de la democracia –en estricto rigor– conduce a lo que algunos autores han denominado la política de la anti-política. La democracia vaciada refuerza inevitablemente la lógica perversa de la negociación fragmentada, la constitución de un corporativismo de base más excluyente y la edificación de clientelas y lealtades políticas hasta convertirse en el patrón más tradicional. Los poderes fácticos capturan los gobiernos, en un esfuerzo de permanentes acomodos y reacomodos, de cuya dinámica resultan las verdaderas agendas de gobierno.

La opacidad en la información, el envilecimiento del debate político e, incluso, la deslegitimidad de las instituciones, no son sólo efectos no deseados sino condiciones para un ejercicio patrimonial del poder. En muchos sentidos el discurso de la modernización neoliberal ha encubierto una involución en la construcción de las instituciones y en el desarrollo de las prácticas políticas.

El bloqueo del Estado

La condición hegemónica del pensamiento del Estado mínimo parece comenzar a revertirse a partir de la insostenible situación, no sólo de los países del Tercer Mundo, sino de los propios países desarrollados. Sin embargo, es indudable que orientó prácticamente todos los procesos de reforma durante las últimas décadas.

En el caso particular de Ecuador, la arquitectura y la estrategia específica de las reformas del Estado han sido inconexas, desarticuladas y fragmentadas. El bajo nivel de cooperación política entre los dos principales poderes del Estado y un marcado énfasis en la iniciativa presidencial, (muchas veces autoritariamente concebida a partir de decretos presidenciales) han provocado que muchas leyes pierdan su sentido en el paso por el Congreso.

El discurso tecnocrático ha rebasado a las propias burocracias estatales, sacándolas de la discusión del proceso, a lo que se suma un alto grado de exclusión de la sociedad en los debates y en la toma de decisiones trascendentales. Finalmente, la reforma –por no decir el conjunto de la gestión pública– ha estado signada por el coyunturalismo, la discrecionalidad y la discontinuidad, que ha provocado un permanente comenzar de cero, cuando no situaciones de convivencia esquizofrénica de políticas e instituciones flagrantemente contrapuestas.

Con contadas excepciones, el Estado ofrece la imagen de un conjunto inconexo de islotes, cada uno de los cuales está colonizado por intereses particulares que desarrollan amplias habilidades de renegociar su permanencia con cualquier gobernante de turno, sobre todo, cuando el gobernante carece de proyecto o cuando una reforma real del Estado no hace parte de su verdadera agenda.

Tesis para la profundización de la democracia, la reforma del Estado y el protagonismo de la sociedad

Tal como lo señala Sachs, la evidencia histórica demuestra que el desarrollo potencial de un país está en su capacidad cultural de formular un proyecto nacional y, entonces, movilizar la capacidad política y administrativa para llevarlo adelante (Sachs 2001: 203). En esta línea se proponen algunas tesis para reorganizar la gestión pública como parte de una estrategia global:

- Impulsar la democratización del Estado con miras a ampliar su nivel de representatividad social, política y regional y, consecuentemente, su urgente desprivatización y recuperación de su carácter público; esto es: romper, debilitar o, al menos, atenuar aquellos espacios, mecanismos, procedimientos y enclaves institucionales que, aunque formalmente aparecen como estatales, son bastiones de intereses particulares y corporativos que secuestran los mecanismos de decisión y los recursos de ejercicio de poder público.
- Lo público es el espacio adecuado de re-configuración de estas nuevas relaciones. Lo público es el Estado, pero es más allá del Estado. La construcción de esferas públicas donde múltiples actores se enfrenten, propongan, acuerden. La participación ciudadana y popular es clave, en tanto cualifica el sujeto popular, sujeto que debe ser pensado como esencialmente diverso e incluyente. Se trata de un proceso multiactoral y construido en términos de espacio público, incluso que produce política pública.
- Solo el movimiento de la sociedad puede garantizar transformaciones radicalmente democráticas, pero es necesario reconocer la necesidad de institucionalizar esas conquistas. Institucionalizar no significa cambiar la ley, sino sobre todo, la reiteración de las prácticas y la conquista de nuevos valores normativos en la sociedad.
- La condición de tal refundación, tal como había sido señalado en otros trabajos (Barrera 1999), pasa por articular nexos de sentido que permitan un nuevo contrato social, basado en el reconocimiento de la igualdad social entre todos los ciudadanos –pero a la vez en el respeto a sus particularidades culturales– en la búsqueda de la equidad de clase, etnia, género, religión, región, generación, en el desarrollo de las capacidades humanas para una relación armónica entre los seres humanos y la naturaleza, y en la búsqueda de una comunidad internacional solidaria y responsable.
- Desprenderse de la idea tradicional de la democracia sólo como un valor liberal o burgués. Al interior del pensamiento crítico se ha desarrollado la idea de la democracia como un valor estratégico y universal, democratizar la democracia, radicalizarla, democracia sin fin. Es preciso rehacer una democracia sustantiva, deliberativa, participante e inclusiva, que revierta el vaciamiento de la democracia actual. La desprivatización del Estado exige incrementar el control que la sociedad ejerce sobre sus instituciones y recursos. La consolidación de la dimensión pública igualitaria en el gobierno democrático y la construcción de una sociedad civil, para afianzar la igualdad política entre los ciudadanos y fortalecer su participación informada y autónoma en la toma de decisiones sobre cuestiones de interés general. Frente a la opacidad, al secretismo, al lenguaje críptico y las negociaciones bajo la mesa, se propone la

transparencia, la comunicación permanente, la clarificación de los intereses y actores en cada decisión estatal, la conformación de espacios estables de control social con un mínimo nivel de especialización y conocimiento e, incluso, la deliberación pública de los objetivos societarios, de modo que el Estado recupere su función primaria de asegurar y ejecutar el contrato social que lo funda.

- La construcción y el afianzamiento de la institucionalidad democrática, entendida como el conjunto de normas, entidades y mecanismos que aseguran los principios básicos del Estado social de derecho, el imperio de la ley, la protección y garantía a los ciudadanos, la promoción de la inclusión y la equidad social. El fortalecimiento de la institucionalidad democrática es un concepto inspirador de un tipo de reforma del Estado, basado en la idea de aproximar el Estado a la sociedad, máxime cuando la ausencia de instituciones fuertes, predecibles y socialmente legitimadas se ha convertido en la mejor condición para la persistencia de formas rentistas y mafiosas de acumulación, de prácticas clientelares y corruptas del ejercicio de la política. La identificación de puntos activadores del proceso de reforma democrática, como la refundación de la administración pública, la extensión de la planificación participativa en un modelo sistémico nacional y la descentralización, como estrategia para asegurar equidad social y territorial.
- La búsqueda y construcción de un modo de desarrollo que enfatice el bienestar colectivo, el fortalecimiento de las capacidades productivas, la cualificación de las capacidades públicas e individuales, la inversión en conocimiento, el impulso a las potencialidades productivas locales y regionales, que permitan procesos de incremento de la competitividad, reconversión y diversificación. La reconstrucción de las relaciones entre democracia y pobreza, por la vía de la institución de una medida pública que quiebre el reinado absoluto de los privilegios, y redefina el particularismo de las carencias y de los sujetos y movimientos sociales que las expresan.
- El reconocimiento, universalización y ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales, culturales y políticos, que implican apostar por mayor igualdad social, al tiempo que el respeto y reconocimiento de las diversas identidades locales, regionales, étnicas y sexuales, sobre la base de los principios de tolerancia y las políticas de pluriculturalidad y plurinacionalidad.
- La discusión de las políticas públicas como mecanismo de ejercicio de procedimientos democrático-comunicacionales y como vía para la construcción de una razón pública. La importancia del debate argumentativo en la construcción de lo político, es decir, la formación de una razón pública a partir del juego democrático de argumentos e intereses, que permitan razonar y decidir soluciones de ganancia social en la perspectiva propuesta, contemporáneamente, como democracia deliberativa, participativa o dialogante. La construcción de nuevos nexos de sentido entre Estado y sociedad, por medio de esos espacios públicos que posibiliten la equidad en los usos de los recursos públicos, de los cuales dependen la economía y la sociedad.
- La confianza en la capacidad social e individual para discriminar sobre la dimensión ética de la vida social, que exige, por eso mismo, de cada uno y de cada una, a cada momento, el ejercicio de esa capacidad moral de discernimiento entre lo justo y lo injusto (Telles 1994).

Este proceso debe estar inspirado por utopías transformadoras que coloquen sobre el tapete la vigencia y viabilidad de alternativas globales al modelo hegemónico, el cambio de significación de los valores, y la recuperación de la dimensión ética de la acción política.

Contexto inmediato del Diálogo por la Unidad y el Desarrollo Nacional

Los impulsores del proceso de diálogo partíamos de la convicción de fomentar transformaciones sustantivas del país, privilegiando el diálogo y la instauración de la democracia participativa, así como el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Ya había una vieja historia de destrucción institucional que había dado paso a la discrecionalidad y a la ley de la selva.

Bajo estas consideraciones, el Diálogo Nacional debía cumplir con los siguientes objetivos:

- Conformar un espacio de relación, debate y concertación entre diversos actores, económicos, sociales, políticos y regionales del país.
- Iniciar un proceso permanente de diálogo nacional.
- Elaborar una agenda específica de conclusiones y compromisos relativos a reformas del marco constitucional y legal, planes, programas y proyectos específicos, acciones administrativas, etc., en cada uno de los cinco grandes ejes de discusión.

El Diálogo Nacional fue articulado alrededor de cinco grandes ejes y varios temas específicos, que fueron propuestos por la alianza triunfadora durante el proceso electoral. Con ello, se trataba de dar continuidad plena a lo dicho y enunciado en la contienda electoral, con la acción durante la gestión gubernamental. Estos ejes fueron:

- La lucha contra la corrupción y, particularmente, la necesidad de reformas constitucionales y a leyes secundarias, así como el mejoramiento de los procedimientos administrativos y la necesidad de ampliar la participación ciudadana.
- Competitividad y reactivación productiva, especialmente de los sectores medios y populares, a través de garantizar el acceso a servicios y apoyo para su producción.
- La lucha contra la pobreza y la exclusión mediante la generación de empleos e ingresos y el impulso de políticas sectoriales activas, así como la adopción de una política fiscal redistributiva, la garantía para el acceso universal a los servicios sociales básicos y la ejecución de programas de focalización y compensación.
- La inserción dinámica y soberana en el contexto internacional.
- La necesidad de afianzar la seguridad alimentaria, ciudadana, ambiental, social y jurídica.

Breve reseña del proceso

Al proceso de Diálogo Nacional asistieron cerca de 1.600 personas, representantes de alrededor de 500 organizaciones. En Quito, 730 representantes de cerca de 350 organizaciones e instituciones; en Guayaquil, aproximadamente 500 personas; y, en el diálogo de Cuenca, algo menos de 400 representantes de la más amplia variedad de sectores.

Aunque el nivel de representatividad en cada uno de los ejes y mesas del diálogo fue diverso, en cada mesa asistieron, en promedio, 34 personas de más 20 organizaciones o instituciones de diverso tipo.

En un país como el nuestro, marcado por la profunda diversidad en todos los órdenes y la inequidad en el acceso a bienes y recursos, la posibilidad de construir un nuevo pacto social incluyente pasa por la consecución de acuerdos básicos entre los distintos actores sociales.

En tal sentido, el logro mayor del Diálogo Nacional se vincula con la generación de un espacio de encuentro y conocimiento entre los diversos sectores y grupos del país. Tal como lo destacaron los actores, el trabajo en las mesas posibilitó la interacción y conocimiento mutuo entre distintos grupos y sectores sociales del país, y un primer avance con miras a encontrar acuerdos que posibiliten un nuevo pacto social.

La participación de los diferentes grupos fue amplia y diversa. En el ámbito de los sectores productivos estuvieron representadas las diferentes cámaras de la Producción, asociaciones de pequeños y medianos productores, asociaciones de transportistas, microempresarios y comerciantes, asociaciones de bancos y cooperativas. También participaron organizaciones indígenas y afro ecuatorianas, campesinas, barriales, sindicales, públicas y privadas, y de mujeres. Asimismo, se contó con la presencia de diversas ONG, organismos internacionales, universidades y centros de investigación, organizaciones eclesiales, medios de comunicación. A nivel del sector público asistieron delegados y funcionarios de los distintos ministerios, de los gobiernos locales, de la Función Jurisdiccional y del Congreso Nacional.

Este Diálogo Nacional permitió que actores, que usualmente no se consideran mutuamente como interlocutores válidos, pudieran encontrarse, expresar su interés particular y opinar sobre cuestiones nacionales que afectan a todos. En algunas mesas, este encuentro fue más difícil que en otras, pero hay un claro balance positivo porque actores de muy diversa extracción social, condición étnica o procedencia regional pudieron dialogar, discrepar y acordar posiciones. Este balance estuvo presente en la persistencia y entusiasmo manifiesto de los participantes, así como en los comentarios informales y en las relatorías.

Muchos de los temas planteados para ser discutidos en determinada mesa, y que fueron retomados por otras mesas del mismo o distinto ejes, demostraron claramente que, el análisis conceptual o el organigrama estatal pueden presentarlos como aislados (lo económico de lo social, la seguridad jurídica de la política ambiental, la educación de la reactivación productiva, etc.), en la realidad están fuertemente interrelacionados, y que el saber o el interés específico de tal o cual organización se encuadra en el saber y el interés general por el cambio integral de estructuras y los procesos nacionales. Esto mostró una vocación por asumir la problemática nacional en su conjunto, así como superar el sectorialismo y particularismo, que suelen caracterizar los procesos de diálogo y negociación, a partir de problemas puntuales y actores en conflicto. En algunos casos esta situación incluso fortaleció las líneas de consenso, pues se encontraron convergencias entre mesas que trabajaron separadas.

Asimismo, hubo una fuerte presencia de expertos y técnicos de organismos estatales y ONG. Si bien lo anterior es necesario, en determinados momentos el “saber técnico”, del que son portadores, puede desvirtuar el sentido del diálogo y dificultar la obtención de orientaciones claras sobre las propuestas de los actores y el posicionamiento de los mismos, con relación a las propuestas del gobierno.

Existió preocupación por la corrupción y la falta de transparencia, la falta de crédito accesible a todos los tipos de agentes económicos, la insuficiencia del asistencialismo y la necesidad de encarar una estrategia socialmente integradora a través del trabajo productivo, la responsabilidad del Estado, pero también del sector empresarial privado y las ONG, porque el reconocimiento mutuo y el diálogo sean un proceso permanente que se configure desde una agenda para trabajar el Acuerdo Ecuador. En otros casos y en distintas mesas hubo diversos enfoques, es decir, que las particularidades de los participantes incidieron sobre los resultados y que, para avanzar y legitimar cabalmente las propuestas, habrá que facilitar otros encuentros y debates en que participen la diversidad de actores que, en esta ocasión, trabajaron por separado.

Hubo muchos acuerdos significativos y evidentes, otros que deberían profundizarse o que podrían generar diferencias al avanzar en su concreción. Hubo también algunos desacuerdos claros y persistentes respecto a los términos en que alguna propuesta fue planteada inicialmente. Salvo pocas excepciones de

acuerdo total, se manifestaron y registraron diversos acuerdos no logrados entre los participantes de las mesas porque no terminaron de debatirse, pero que deberán ser discutidos por las organizaciones en forma independiente y nuevamente trabajados en futuros encuentros.

A la vez fue notable que, en una actitud proactiva, la mayoría de las mesas se auto convocó para seguir en el debate, en la búsqueda de convergencias, la concreción de sus propuestas y el monitoreo sobre el tratamiento que el Gobierno dará a las vías de acción, ya consensuadas por los participantes.

Fue notoria la demanda por mantener abierto este proceso de diálogo, para hacerlo cada vez más incluyente y vinculante, y asegurar que no se produzca una nueva inequidad en términos de acceso desigual a los espacios de diálogo. Para ello, se propuso que la información de los resultados de este encuentro sea comunicada didácticamente en varios idiomas y que llegue, con una propuesta de incorporación, a todos los rincones y sectores del país.

Contenidos del proceso de diálogo: Los puntos clave para un Acuerdo Nacional

Salvo en algunos temas muy específicos (como el grado y forma de intervención para regular el mercado nacional en su vinculación con el mercado externo), hubo un acuerdo general acerca de la centralidad y responsabilidad que debe asumir el Estado ecuatoriano, tanto en su nivel central como en las jurisdicciones provinciales y locales. Además, de un deseo manifiesto por el fortalecimiento institucional del Estado y porque enmarque sus políticas de respuesta a la coyuntura, dentro de una mirada de largo plazo, que tenga como referencia un proyecto consensuado de país.

Esto fue acompañado de una demanda de cambios fuertes que superen las malas prácticas del sector público, junto con una sociedad que no sólo exija de manera vigilante una rendición de cuentas y evalúe al Estado y sus funcionarios, sino que participe de manera informada y se haga corresponsable a través de formas de gestión participativa.

La viabilidad de estos cambios, en las relaciones entre gobierno y sociedad civil fue vinculada, a través de las mesas, a un proceso de descentralización, cuyo contenido debería ser profundizado en futuros diálogos, pues hay al menos dos concepciones de su significado y forma de operativizar. Una que descarga las responsabilidades en los niveles locales y otra que desarrolla sistemáticamente las capacidades institucionales en los niveles jurisdiccionales, sin anular la capacidad del Estado nacional para orientar al país y garantizar la equidad social.

Se reclamó, asimismo, una mayor responsabilidad social y transparencia de las empresas privadas y de las ONG. En este punto, se marcaron las responsabilidades estatales de control del sector privado, en particular, en los casos de comportamientos monopólicos o ilegales. A la vez, se planteó que, para que esa responsabilidad se cumpla efectivamente, es necesario avanzar en la desburocratización y control de la corrupción, revisar las normas pertinentes y las instancias de control, e incorporar, como garantía última, una amplia vigilancia ciudadana de la transparencia y saneamiento del Estado.

En resumen: se enfatizó la responsabilidad del Estado en la ubicación soberana de la sociedad nacional frente a los procesos globales, dentro de un marco sistemático de planificación y de regulación como indica la Constitución, en atención al manejo real presupuestario y la incorporación de formas de participación ciudadana y de las organizaciones sociales y económicas en la definición de un proyecto estratégico de país.

Los lineamientos principales que derivan de los diálogos son señalados a continuación:

*Centralidad de la lucha sistemática contra la corrupción:
reordenamiento normativo y transformación cultural*

- La corrupción atraviesa y dificulta la resolución de todos los ejes: la competitividad y el desarrollo productivo contrapuestos a la especulación; el diseño de políticas racionales desde una perspectiva nacional, en particular las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión; políticas soberanas como el tratamiento de la deuda externa; y, el conjunto de las dimensiones y los mecanismos de la seguridad.
- Así, se acordó dar prioridad a la lucha contra la corrupción. Para ello, se propuso la consolidación de un verdadero sistema de lucha y sanción contra la corrupción, articulando los organismos existentes pero con respeto a la materia propia de cada uno de ellos. También se convino transparentar la designación de quienes dirigen los organismos de control, mediante la conformación de ternas con amplia participación y vigilancia de la sociedad civil.
- Hubo acuerdo sobre la necesidad de un desarrollo legislativo de la Constitución vigente, una sistematización y actualización del ordenamiento jurídico, y dar seguimiento a las reformas al Código Penal presentadas al Congreso por parte de la Contraloría y la Fiscalía. Hubo también coincidencia sobre la necesidad de que la Presidencia de la República promueva un amplio diálogo, en la búsqueda de un acuerdo nacional para la reforma del sistema político en su conjunto.
- Se coincidió en que el Estado debe ser proactivo en todas sus instancias y que, más allá de la existencia de un sistema de control, cada institución debe cumplir con el mandato constitucional de proponer un plan específico para combatir la corrupción y transparentar sus procesos de decisión, e informar sobre su accionar y el de aquellos actores que debe controlar o regular.
- Fue evidente una cuota de escepticismo respecto a la capacidad y voluntad del Estado para reformarse a sí mismo y modificar sus prácticas. Por ello, se enfatizó la necesidad de consolidar y extender formas efectivas y transparentes de veeduría ciudadana y participación de la sociedad en los mecanismos de gestión.
- Otros puntos de consenso fueron acabar con la impunidad y, en particular, extraditar a los banqueros corruptos, así como recuperar los recursos apropiados de manera fraudulenta en casos de corrupción. También hubo acuerdo para legislar sobre sanciones administrativas, civiles y penales para combatir el nepotismo.
- Se reconoció que el problema de la corrupción tiene una dimensión cultural que es central, por lo cual debe incorporarse esta problemática en la educación, para que la ciudadanía conozca sus derechos ante la justicia y los procedimientos legales. Se enfatizó la formación en valores, tanto en los espacios escolarizados como mediante otros métodos que abarquen a la sociedad en su conjunto, pero se hizo notar, que esto debe estar sustentado en una educación básica de calidad y que ello requiere una fuerte inversión en educación.
- Se acordó que el aprendizaje en valores se fortalece no sólo mediante la enseñanza, sino a través del acceso a información pública pertinente en forma comprensible, y la participación efectiva en la gestión de la veeduría social y la vigilancia ciudadana que deberían operar a nivel nacional, provincial y cantonal, y vigilar tanto al Estado como a las organizaciones privadas y no gubernamentales.

- En la perspectiva de una sociedad interconectada, los medios de comunicación masiva fueron considerados a la vez como un significativo recurso y como una dificultad. Quedó abierta una agenda sobre cómo hacer valer los intereses ciudadanos sobre las empresas mediáticas sin incurrir en formas de censura.

Una nueva economía, competitiva y socialmente eficiente

- Visto desde el conjunto de las mesas que trataron aspectos socioeconómicos, hubo convergencia sobre la necesidad de superar la visión de que la economía se mueve con autonomía de las necesidades de la población, y que la política social debe aliviar de manera asistencialista los impactos negativos que la economía globalizada genera.
- En síntesis, reconocida la necesidad de desarrollar de manera conciente el potencial humano y natural que tiene la sociedad ecuatoriana para mejorar la calidad de vida de todos sus ciudadanos y comunidades, la economía quedó descompuesta en sus tres sectores principales: Economía Empresarial Privada; Economía Social y Solidaria; y, Economía Pública.
- Cada uno de ellos con una lógica propia que debe ser comprendida, pero articulándolos en un marco estratégico de desarrollo integral e integrador, humano y sustentable intergeneracionalmente.
- Se tuvo en cuenta que los tres sectores de la economía son el producto de acciones de personas y organizaciones con determinados conocimientos, proyectos y actitudes, y que la competitividad tiene un fuerte condicionante en el acceso al conocimiento y la información, así como en las capacidades personales e institucionales para pensar proyectos a futuro.
- Por ello se convino, a través de las mesas, que la educación y la capacitación, más allá de ser un derecho, juegan un papel central en el desarrollo socioeconómico. Sobre esta base, se acordó priorizar la reestructuración, actualización continua y el fortalecimiento del sistema nacional de educación y capacitación, con participación de todos los sectores responsables y demandantes de los procesos de aprendizaje. Esto pone de relieve el recientemente acordado Contrato Social por la Educación, que tiene por objetivo alcanzar diez años de educación básica de calidad para todos, y la Minga Nacional por un País que Lee y Escribe, iniciativas que requieren un esfuerzo colectivo concertado para hacerse realidad. En esa misma línea, se acordó fomentar la responsabilidad social del sector empresarial privado y promover el desarrollo generalizado de competencias de emprendimiento social o de negocios en la población.
- A la reactivación del sector productivo empresarial competitivo y prioritario, desde una perspectiva nacional (socialmente responsable, entre otros aspectos, por su contribución a la generación de empleo, competitividad y potencial de mercado), se agregó como objetivo el desarrollo de nuevas formas de economía popular, con capacidad para ocupar autónomamente una alta proporción del trabajo nacional, pero crecientemente articuladas y con un fuerte componente asociativo y comunitario.
- Se trataría de conformar así un sistema socialmente eficiente de Economía Social y Solidaria, apoyado por políticas públicas diseñadas participativamente, con atención a las condiciones de cada región y cultura. Se vio a este sector no en contradicción, sino como un piso necesario para el desarrollo eficiente de las empresas nacionales, particularmente las PYMES.

- Hubo acuerdo sobre la necesidad de reactivar el aparato productivo nacional, y combatir efectivamente el contrabando y el *dumping*, con vigilancia ciudadana. Hubo un debate, pero predominó la conveniencia de políticas arancelarias adecuadas, de fomento económico del mercado nacional y de la capacidad exportadora. Se advirtió que es preciso favorecer la eficiencia económica, pero en el marco de un enfoque social que aliente la equidad de género, étnica, regional e intergeneracional.
- Aunque hubo algunas divergencias al respecto, se propuso que no se deje librado al mercado el desarrollo nacional, sino que haya políticas públicas activas, con intervención del Estado y de los agentes económicos organizados, que modernicen el enfoque productivo, favorezcan la conformación de sistemas productivos eficientes y equitativos en la distribución de sus resultados, fomenten las capacidades de emprendimiento y plataformas (con la contribución del Estado, las cámaras, las universidades y centros tecnológicos) que apliquen sistemas de ventanilla única de servicio a empresas, redes de emprendimientos asociados y comunidades.
- Una política que asegure el acceso al crédito, a tasas y plazos adecuados, en particular, orientado a la generación de trabajo con ingresos dignos. Estas fueron una de las tantas condiciones que se reclamó de manera generalizada a la política económica en la mayoría de las mesas.
- Con particular referencia al sector financiero, se planteó la necesidad de minimizar las actividades especulativas, y de que cumpla con su papel de facilitar e incentivar el desarrollo de las capacidades productivas en todas sus formas (empresarial, social y solidaria, pública). En particular, dada la experiencia reciente, se acordó la necesidad de un completo y eficiente control del sistema financiero nacional y extranjero, de acuerdo con las normas nacionales e internacionales, y que se actúe para bajar las tasas de interés internacionales. Este fue un ejemplo de que la demanda de transparencia no se refiere exclusivamente al sector público.
- En varias mesas se propuso crear un Fondo Nacional de Microcrédito y fomentar formas de crédito propias de la Economía Social y Solidaria. Para el efecto, se planteó revisar las normativas de la Superintendencia de Bancos relativas al microcrédito.
- Sobre el rol de la banca pública de fomento y el acceso directo o indirecto de los productores a su crédito, hubo diversas posiciones dentro y entre las mesas, en parte, motivadas por una historia de ineficiencia, politización y otras malas prácticas, pero se coincidió en la necesidad de introducir reformas fuertes en su organización y sus comportamientos. Esto fue un ejemplo de las comprensibles dificultades para ubicarse en un momento de cambio mayor, pues en el imaginario colectivo las prácticas del pasado parecen inamovibles, ya que tienden a limitar el ámbito de las instituciones preexistentes y generar otras nuevas antes que encarar su transformación. En esto será fundamental mostrar que el cambio de prácticas es efectivamente posible.
- Planteado como opción por algunos, hubo diferentes posiciones respecto a la priorización de las exportaciones o del mercado interno, lo que estuvo relacionado con las diversas perspectivas respecto al modelo económico vigente y, en particular, la conveniencia y sostenibilidad de la dolarización, tema latente que no fue encarado centralmente en esta oportunidad.
- En el marco del acuerdo sobre la necesidad de procurar un ritmo de crecimiento sostenido con equidad, aunque se debatió sobre las prioridades del momento, fueron incorporados a la agenda la necesi-

dad de un manejo responsable del Presupuesto del Estado, dinamizar el mercado interno y ampliar la capacidad exportadora. Un amplio sector de los participantes reclamó una política pública para diversificar el sistema productivo y priorizar sectores, de acuerdo con un marco de planificación estratégica de la estructura que se desea para el país en el mediano y largo plazo, con especial énfasis en la creación de empleos con condiciones de trabajo y salarios dignos, así como la protección de rubros sensibles, como los de la soberanía alimentaria. Respecto al papel del Estado como ente regulador del mercado, algo fuertemente reclamado por los sectores representantes de los trabajadores, campesinos y organizaciones sociales, hubo diversas posiciones en las distintas mesas. Sí hubo acuerdo respecto a la necesidad de una ley antimonopolio.

- Con relación a la política fiscal, hubo acuerdo en cuanto a la necesidad de lograr transparencia (eliminar el sigilo tributario, transparentar la política arancelaria), equidad en la tributación, eficiencia productiva y redistributiva en su formulación e implementación crecientemente descentralizada. Respecto al gasto público, se propuso priorizar la inversión en capital humano (particularmente en educación y salud de calidad), en inversión productiva y en la racionalización del manejo salarial y de contratos del Estado.
- Como un ejemplo del entrecruzamiento de los temas, la seguridad jurídica apareció inicialmente como condición para la inversión. Comenzar con la estabilidad jurídica tributaria mediante el diseño de un sistema progresivo y no distorsionante, que evite la continua creación de nuevos impuestos. Pero se planteó que esa seguridad podía tener límites marcados por la supervivencia de sectores de la población o la posibilidad de desarrollo, como podría ser el caso de contratos petroleros que, sin ser fraudulentos, ocasionen serios perjuicios al fisco.
- El fortalecimiento de la institucionalidad del Estado, junto con su desburocratización, eficiencia y reestructuración, se confirmó como otra condición de la competitividad. Un planteamiento de varias mesas fue la jerarquización, profesionalización y tratamiento transparente de las incorporaciones de funcionarios al Estado, así como avanzar hacia un sistema salarial equitativo de los servidores públicos. Se acordó sobre la necesidad de la participación ciudadana en la gestión y el control, como condiciones para el cabal cumplimiento de las funciones del Estado y, en particular, para la prestación de los servicios públicos.
- El mejoramiento de la calidad de la infraestructura y los servicios públicos a la producción y a la población en general, con tarifas equitativas, fueron vistos como factores sistémicos de la competitividad. Hubo acuerdo sobre la posibilidad de capitalizar las empresas públicas con participación del capital privado, y en priorizar la conectividad, en sus diversas formas, para coadyuvar a la integración nacional.
- Otra política de Estado acordada fue la relativa al desarrollo de un Sistema Integrado de Ciencia y Tecnología, vinculado y accesible a la Economía Empresarial, la Economía Social y Solidaria y la Economía Pública, orientado a contribuir y ubicar ventajosamente al sector productivo en el contexto global, aprovechar y cuidar las ventajas de la biodiversidad y enfatizar la inversión en las capacidades del trabajo y el emprendimiento, que genere, como principal ventaja comparativa, la calidad de los recursos humanos.
- En cuanto a las relaciones laborales, cuestión básica para el desarrollo del sector de economía privada y la economía estatal, no hubo acuerdo en cuanto a las contrataciones colectivas y al sentido de la fle-

xibilización laboral. Pero se propuso ir más allá del tratamiento coyuntural de los conflictos, evaluar el estado de las relaciones y proyectar su reformulación a diez años, en un marco de responsabilidad compartida para el desarrollo nacional, que se concretaría en una reforma al Código de Trabajo. Se propuso, pero hubo acuerdos no logrados, sobre la creación de una mesa tripartita de diálogo que trabaje por sectores y cuente con el auspicio del Gobierno y la OIT.

- Hubo completo acuerdo en erradicar el trabajo infantil a través de un Plan Nacional y crear programas de trabajo para otros sectores vulnerables.

*El combate a la pobreza y la exclusión como política socioeconómica:
responsabilidad de toda la sociedad*

- La problemática prioritaria de la pobreza y la exclusión generó varias propuestas que intentan superar la intangibilidad de la economía, con propuestas sobre políticas de Estado orientadas a cambiar desde su raíz los impactos sociales de los tres sectores de la economía: la ya mencionada propuesta de ir al desarrollo de una Economía Social y Solidaria, como principal respuesta alternativa al proceso de exclusión económica y social; luego el desarrollo del sector empresarial privado con énfasis en los sectores de mayor generación de empleo y salarios dignos, que cubra a todas las empresas productivas pero dentro de una lógica que limite los monopolios; y, finalmente, la racionalización del sector público en su papel de generador de una proporción muy alta del empleo formal, pero redireccionándolo hacia el cumplimiento eficiente de sus funciones de servicio público.
- La presentación del Ministerio de Bienestar Social, ente coordinador del Frente Social, al que se ha incorporado el Ministerio de Economía y Finanzas, replanteó la política social como una transición de la necesaria asistencia a los más pobres y excluidos, hacia la vinculación de las transferencias de recursos de sentido social con el desarrollo de iniciativas de organización del trabajo productivo.
- Se enfatizó el diseño participativo de una política nacional de reconocimiento y desarrollo del sector de Economía Social y Solidaria, que consolide un sector orgánico que articule la diversidad de formas de producción que existe en la sociedad ante la insuficiencia dinámica del mercado libre, y favorezca el desarrollo de mercados locales, nacionales y la inserción eficiente de este sector en los mercados internacionales.
- Al respecto se planteó que la mejor política socioeconómica es facilitar el desarrollo productivo centrado en el trabajo, lo que requiere facilitar el acceso equitativo a: crédito recuperable, pero con sentido social, mediante diversas formas de banca de fomento pública, mixta y social; la tierra y el agua; y, conocimiento tecnológico.
- En particular, en los procesos de desarrollo local, se propuso avanzar hacia un sistema integrado nacional de soberanía alimentaria, que promueva el abastecimiento de los programas sociales alimentarios por parte de productores pequeños y medianos nacionales.
- Respecto al sector público, generador de una parte significativa del empleo y los ingresos formales, se propuso impulsar la actualización y capacitación de técnicos y funcionarios (en particular de los maestros, trabajadores de la salud, etc.) y la necesidad de crear una cultura de servicio responsable a los ciu-

dadanos. Esto debería ir acompañado de una reorganización de la función pública, por medio de la jerarquización y equidad en los salarios públicos. Se acordó también que una parte del poder de compra del Estado debe estar dirigida a estimular la producción eficiente de las PYMES y del sector de Economía Social y Solidaria.

- Hubo acuerdo respecto de que el desarrollo humano integral requiere también la afirmación de los derechos concretados, como acceso universal y digno a los servicios públicos y satisfacción de necesidades básicas de todos. En esto, se enfatizó el papel de la participación ciudadana en el control de la calidad y las tarifas de los servicios públicos.
- Se acordó potenciar la capacidad del Estado para prestar servicios de calidad, sin desmedro de las iniciativas del sector privado, que promueva una corresponsabilidad social. En la gestión de las políticas públicas, se propuso dar mayor fuerza al Frente Social (educación, vivienda, salud, etc.), sin separarle del Frente Económico, para que los responsables de la política económica asuman metas sociales y los responsables del desarrollo social, en sus diversos aspectos, comprendan la economía e incidan sobre la política económica.
- Planteada la importancia de atender a lo económico desde una perspectiva social, ante las políticas sociales existentes, se planteó la urgencia de revisarlas críticamente, pues en ocasiones generan más desigualdad o estigmatizan la pobreza. Se insistió en descentralizar no sólo la ejecución sino el diseño de las políticas, para atender a la diversidad y favorecer la participación de la ciudadanía y las comunidades en la gestión y monitoreo de las mismas.
- La consideración de las políticas y programas sociales existentes llevó al acuerdo de que deben responder a principios de equidad, universalidad y solidaridad, y que debe haber corresponsabilidad del sector privado para encarar la pobreza y el conjunto de las políticas sociales. También se acordó que las políticas sociales deben enmarcarse en una visión integral desde una perspectiva de derechos y que deben articularse entre sí, para superar las barreras del sectorialismo ministerial y prestar atención a su papel en la integración de todos los ciudadanos en la sociedad, en general, y en el sistema económico, en particular. Se acordó que es preciso evaluar los impactos de las políticas sociales y revisar los sistemas de monitoreo, con mecanismos de participación ciudadana, control y rendición de cuentas, que incluya a las ONG. Se acordó, asimismo, que la focalización puede darse en los programas de protección social, pero de manera temporal, con participación ciudadana en ámbitos descentralizados de gestión de dichos programas, para darles transparencia y reorientarlos crecientemente al desarrollo local.
- Hubo significativos acuerdos respecto a plantear objetivos socialmente integradores, que atiendan a dimensiones transversales como los enfoques de diversidad (género, étnica, pluricultural, generacional), territorial, descentralización, procesos de desarrollo local participativo y biodiversidad, así como asumir una mirada intersectorial con respecto a: Educación para todos, Salud para todos, Protección social, que abarque, de manera más integral, el bono solidario, la beca escolar y el bono productivo, programas de vivienda, infraestructura y saneamiento ambiental, incluidos transporte y vías de comunicación.

Política internacional:

inserción dinámica y soberana en el contexto global

- Aunque hubo diferencias ante cuestiones puntuales, se hizo evidente el acuerdo básico sobre la vinculación estrecha entre la política internacional y el proyecto estratégico de país, que no puede pensarse sin articular el cambio en lo interno con el cambio en el sistema de relaciones internacionales.
- En tal sentido, se acordó afirmar la independencia y autonomía nacional en el marco de la interculturalidad que supone el sistema de naciones, propugnar relaciones de reciprocidad en el cumplimiento de los compromisos internacionales y trabajar con otros países de la región para sentar posiciones compartidas ante los procesos de globalización.
- En este terreno surgió también la necesidad de una participación informada, en las definiciones de política internacional, por parte de la ciudadanía y los de diversos sectores que componen una economía plural y una sociedad pluricultural.
- En particular, hubo una demanda de que se informe a la ciudadanía y los diversos sectores sobre las consecuencias del ingreso al ALCA, bajo el reconocimiento y cuidado de la diversidad de actores sociales, sectores productivos, regiones y culturas.
- La problemática de los ecuatorianos emigrantes fue considerada una cuestión definitoria de la política de integración nacional. Se propuso crear un organismo rector en materia de política migratoria, que mantenga y profundice el diálogo con los emigrantes y la generación de proyectos que faciliten su reintegración al país. Como en otros casos, se propuso que estas políticas tengan una dimensión de auditoría social.
- Respecto a la deuda externa, hubo un gesto que marca el sentido de las intervenciones de los participantes en la mesa específica: propusieron cambiar su título a: “Políticas de Estado hacia un desendeudamiento soberano”. Demandas de transparencia, de control responsable del endeudamiento y reestructuración de la deuda existente, y búsqueda de mecanismos de canje e inversión de la deuda para el desarrollo sostenible, resume los acuerdos principales.

Ante un mundo de incertidumbre:

afianzar las seguridades básicas de los ecuatorianos

- *Seguridad alimentaria.* Se propuso elevar al rango de soberanía alimentaria por el impacto nacional que implica dejar librado, al mercado global, el acceso a condiciones esenciales para la vida de personas, comunidades y la sociedad en su conjunto. Esto situó como actores principales a las comunidades étnicas, los sistemas de pequeños y medianos productores locales y a los sistemas públicos –estatales y de la sociedad civil- dirigidos a asegurar el acceso a alimentación diaria.
- *Defensa y seguridad ciudadana.* Se destacó el acuerdo de fondo de promover una cultura de paz y solidaridad, basada en el reconocimiento y respeto a la diversidad en todos los órdenes, así como el acuerdo de dar prioridad a la prevención antes que al castigo, mediante el fortalecimiento de los sistemas colectivos de defensa, en estrecho contacto democrático de los responsables públicos y privados con las comunidades.

- *Seguridad ambiental.* Dirigir las instancias públicas, no gubernamentales y sociales hacia un sistema de regulación y acción junto con otras nacionales y descentralizadas, que prevengan el mal manejo del medio ambiente y garanticen los derechos colectivos a la sustentabilidad intergeneracional, que promuevan la conservación y uso racional de la biodiversidad y, particularmente, vigilen el recurso agua como un bien público, con acceso equitativo. En la misma mesa hubo acuerdo respecto a la necesidad de definir una estrategia en materia de energía, que defina las formas y ritmos de tránsito hacia un modelo no dependiente de la existencia y explotación del petróleo, como fuente de divisas. Tanto las tecnologías agropecuarias como el desordenado crecimiento urbano y sus efectos sobre los balances ecológicos, fueron puestos en la agenda del diálogo.
- *Seguridad social.* Se propició la necesidad de desarrollar –bajo responsabilidad estatal, con corresponsabilidad privada y de otras formas de prestación- un sistema universal eficiente y eficaz que proteja de riesgos a todas las familias ecuatorianas.
- *Seguridad jurídica.* Un tema que atravesó varios ejes y mesas y abrió una amplia agenda. Cubrió desde la protección efectiva de los derechos de propiedad privada, los derechos de las comunidades a su territorio, la seguridad de los contratos de las empresas y de los trabajadores, la diversidad cultural, y los compromisos sociales que asume el Estado como prestador de servicios públicos básicos y como garante de los derechos humanos de las diversas generaciones.

Hacia un sistema participativo y descentralizado de protección ambiental

- Además de los tradicionales problemas que afectan al medio ambiente (erosión, contaminación, alta densidad poblacional, escasez de recursos naturales por sobre explotación, catástrofes ambientales, economías extractivas, entre otros) hay una nueva serie de riesgos específicos como la fumigación de cultivos ilícitos en la frontera norte del país, los potenciales efectos de una apertura indiscriminada frente al proceso del ALCA, etc.
- En este marco, se estableció como prioritaria la elaboración de un Plan Integral de Gestión de Riesgos con participación ciudadana y enfoque de desarrollo sustentable. Ello implica trabajar en la revisión, actualización y creación de leyes y reglamentos específicos, sustentados en un adecuado levantamiento de información que permita identificar, claramente, las zonas o sectores de mayor riesgo.
- Para el efecto es fundamental el apuntalamiento del proceso de descentralización. Será muy difícil concretar un plan efectivo de control de los deterioros del medio ambiente si los poderes locales y regionales no logran un mayor nivel y capacidad de incidencia en el marco de sus jurisdicciones. Es muy poco lo que las agencias gubernamentales centralizadas pueden hacer al respecto.
- En esta perspectiva, se hace imprescindible el establecimiento de un sistema efectivo y descentralizado de ordenamiento territorial sustentable, en el que jueguen un rol preponderante las cuencas hidrográficas como factor de desarrollo sustentable. Lógicamente, ello requiere del fortalecimiento de los organismos regionales de desarrollo que atienden su manejo.
- Finalmente, se hizo hincapié en la necesidad de desarrollar un programa nacional de Educación Ambiental (formal y no formal).

- Se identificó la íntima relación entre la lucha contra pobreza y la protección del ambiente. En este sentido, se propuso promover el uso sustentable de la biodiversidad como parte integral de planes para reducir la pobreza. Se estableció la iniciativa de instaurar un fondo de apoyo a proyectos de uso sustentable, enfocados a pequeños y medianos productores.

Por un Ecuador pluricultural con políticas culturales locales para la diversidad

- Se discutió fundamentalmente acerca de los problemas de acceso que enfrentan los diversos actores étnicos, regionales y locales para incidir, orientar y participar en los escenarios e instituciones culturales existentes. Desde esta perspectiva, se trató el problema de los recursos económicos e institucionales necesarios para la promoción cultural de la diversidad, de las expresiones populares y de las historias locales.
- En este sentido, se planteó la necesidad de abrir múltiples espacios de encuentro y diálogo intercultural, a fin de profundizar la interacción social e incentivar dinámicas de tolerancia y pluralismo entre los actores sociales. Sólo en la medida en que los diversos actores culturales puedan encontrarse, interactuar y reconocerse, será posible construir una cultura nacional asentada en un verdadero intercambio de saberes, historias e identidades.
- Por otro lado, se planteó la importancia de establecer mecanismos y herramientas para la construcción, ejecución y evaluación social de las políticas culturales desde las diversas instancias de las organizaciones de la sociedad civil, las etnias, las juntas parroquiales que conforman el país. Se planteó, incluso, la creación de una institución específica, en la que se exprese la sociedad civil para ejercer vigilancia social de las políticas y de las instancias culturales nacionales y regionales, que inciden en el funcionamiento del campo cultural en el país.
- Ello apunta a exigir la plena democratización de las instancias culturales públicas y privadas, para lo cual, la mesa de trabajo formada en el Diálogo Nacional puede convertirse en un organismo veedor.
- El campo cultural, el apoyo a las expresiones populares, la producción artística nacional, no pueden activarse sin la adecuada y puntual asignación de un presupuesto real que se ajuste a las necesidades de la formulación y ejecución de las políticas públicas de cultura en el ámbito regional y local. En tal medida, se planteó la posibilidad de proponer una “ley de financiamiento de la cultura” que se sostenga a partir de la donación de un porcentaje de los impuestos vigentes a escala nacional y local.
- La creación de una nueva legislación cultural deberá estar en correspondencia con el marco jurídico de la descentralización y deberá contar con la participación de los pueblos y nacionalidades de la Costa, Sierra y Oriente.
- En alusión a este último punto, los participantes plantearon la necesidad de constituir el Instituto Regional de Cultura Montubia y el Consejo de Desarrollo del pueblo montubio, zonas subtropicales, pueblos afro y los institutos que hacen cultura en los pueblos manteños-huancavilcas.
- Uno de los grandes puntos de discusión de la mesa de trabajo fue acerca de la viabilidad de solicitar la inclusión de los términos montubio y cholo en la Constitución de la República, como parte de las reformas a los artículos 83, 84 y 85, del Capítulo 5 , Sección primera, de la Constitución vigente.

- Finalmente, la discusión de la mesa apuntó a la necesidad de que el sistema educativo enfatice la diversidad cultural como parte fundamental del proceso de desarrollo nacional y de la construcción de un sistema cultural pluriétnico y multinacional.

Pautas para la descentralización y las autonomías

- Debe descentralizarse el país, tal como la Constitución lo dispone. Se trata de una decisión política del Presidente que debe estar en la agenda de Gobierno. Ello requeriría un plan anual de descentralización.
- Se planteó la idea de incluir otros actores sociales con espacios territoriales, que representen directamente a las bases, tales como juntas parroquiales y comités barriales.
- Se debe definir los roles y funciones de los gobiernos seccionales autónomos, para evitar duplicidad y que más bien su quehacer se complemente.
- Como es obvio, se debe buscar la distribución equitativa de recursos, sobre la base de las necesidades básicas insatisfechas, la fuente generadora de ingresos y los principios de equidad y solidaridad.
- Hay que trabajar para definir el mecanismo operativo y administrativo de transferencia de competencias y recursos a los gobiernos seccionales autónomos que hubieren solicitado o solicitaren. Se ha propuesto, además, la articulación de los planes operativos, el presupuesto de los organismos seccionales y los recursos que se descentralicen por orden de la Constitución y leyes.
- En lo que tiene que ver con la descentralización fiscal, debe existir un mayor control de los niveles de endeudamiento de los gobiernos seccionales, así como mayores controles para asegurar la transparencia en el sistema de asignación de recursos.
- Se propuso la creación del Fondo Nacional de Descentralización que impulse y motive el proceso, y procure el fortalecimiento de los gobiernos seccionales.

Bibliografía

- Barrera, A. (1999) *Ecuador, un modelo para (des) armar*. Quito, Ed. Abya Yala.
- Lechner, N. (1994) "Estado y sociedad en una perspectiva democrática", en *Serie documentos*. Colección Papeles de investigación. Universidad de la Plata, el Litoral y Quilmas, www.argiropolis.com.ar.
- Offe, Clauss (1990) "La crisis en el manejo de la crisis: elementos para una teoría de la crisis política", en *Contradicciones del Estado de bienestar*. Madrid, Alianza Editorial.
- Telles Vera, Silvia (1994) "Sociedade civil e a construçao de espaços públicos", en *Años 90: Política e sociedade no Brasil*. Evelina Dargnino (org.) Sao Paulo, Editora Brasiliense.
- Vilas, Carlos (coord.) (1995) *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*. México-Venezuela, Editorial UNAM-Nueva Sociedad.
- Zemelman, Hugo (1994) "*La democracia latinoamericana ¿un orden justo y libre? (Discusión sobre algunos dilemas coyunturales: notas conceptuales)*" México. www.alcala.es/cicode.