

**POLITICAS SOCIALES, DESARROLLO
Y COMPENSACION SOCIAL**

1982

POLITICAS SOCIALES, DESARROLLO Y COMPENSACION SOCIAL

Alberto Acosta
Diego Carrión
Ernesto Delgado
Miriam Garcés
Rafael Guerrero
Fausto Jordán
Cornelio Marchán
Luciano Martínez
Santiago Ortiz
Simón Pachano
Javier Ponce
Roberto Roggiero
José Sanchez Parga
Jürgen Schuldt
Paola Sylva
José Tonello
Rafael Urriola

Quito, 1993

BIBLIOTECA - FLACSO - E C	
Fecha:	MARZO 2005
Compra:	
Proveedor:	
Cant.:	
Donación:	∞

**POLITICAS SOCIALES, DESARROLLO
Y COMPENSACION SOCIAL**

Es una publicación de CESA, FEPP, CAAP, FONDAD

© Grupo de trabajo sobre deuda externa
y desarrollo-FONDAD

ELABORACION: Alberto Acosta; Diego Carrión; Ernesto Delgado; Miriam Garcés; Rafael Guerrero; Fausto Jordán; Cornelio Marchán; Luciano Martínez; Santiago Ortiz; Simón Pachano; Javier Ponce; Roberto Roggiero; José Sanchez Parga; Jürgen Schuldt; Paola Sylva; José Tonello; Rafael Urriola.

RELATOR del seminario: Diego Cornejo Menacho

CUBIERTA: Gisela Calderón

DISEÑO GRAFICO: Angela García

IMPRESION: Albazul

REG.	72803
CUT.	11605
BIBLIOTECA - FLACSO	

361.25
P759 po

CONTENIDO

PRESENTACION / 9

POLITICAS SOCIALES Y DESARROLLO / 11

PONENCIA: Simon Pachano / 13

COMENTARIOS: Yurgen Schuldt / 55; Rafael Urriola / 57

CONVERSION DE DEUDA EXTERNA Y

COMPENSACION SOCIAL / 61

PONENCIA: Alberto Acosta / 63

COMENTARIOS: José Tonello / 111; Cornelio Marchán / 120

POLITICAS SOCIALES Y

DESARROLLO URBANO / 125

PONENCIA: Diego Carrión / 127

COMENTARIOS: Santiago Ortíz / 142; Miriam Garcés / 149

POLITICAS SOCIALES Y

DESARROLLO RURAL / 155

PONENCIA: Fausto Jordán / 157

COMENTARIOS: Rafael Guerrero / 169;

Luciano Martínez / 173

POLITICAS SOCIALES Y

PARTICIPACION CIUDADANA / 177

PONENCIA: José Sanchez Parga / 179

COMENTARIOS: Paola Sylva / 193

**ESTRATEGIAS Y POLITICAS DEL
ACTUAL GOBIERNO Y EL FISE / 201**

PONENCIA: Ernesto Delgado / 203

COMENTARIO: Roberto Roggiero / 219; Javier Ponce / 222

INFORME DE RELATORIA

Diego Cornejo / 225

POLITICAS SOCIALES Y DESARROLLO URBANO

"ANOTACIONES PARA IR CONSTRUYENDO UNA AGENDA ACERCA DE LA CUESTION DE LA GESTION URBANA Y LAS POLITICAS SOCIALES EN EL ECUADOR" *

Diego Carrión M.

1. VIVAMOS BIEN EN LAS CIUDADES

El crecimiento de las ciudades ecuatorianas en las últimas décadas es un fenómeno de magnitudes y características inéditas. Ahora, más de la mitad de la población del país reside en centros urbanos, cuando hace treinta años solamente un tercio de los ecuatorianos vivía en ciudades y pueblos. Tal crecimiento ha generado una serie de complejos problemas tanto

Diego Carrión M., director del Centro de Investigaciones CIUDAD.

* Este texto ha sido elaborado sobre la base de varios trabajos del autor, así como de textos realizados en el marco de las actividades de investigación de CIUDAD, particularmente textos de Miguel Cervajal y Mario Unda.

para el propio funcionamiento de las ciudades cuanto para la vida de sus habitantes, particularmente para los sectores populares.

En estas ciudades del siglo XX, que pronto serán los hogares para la mayoría de la población ecuatoriana en el tercer milenio, tendremos que acostumbrarnos a vivir, a convivir. Para que esa convivencia sea justa para todos es necesario partir por garantizar que, así mismo, todos tengamos acceso a un lugar seguro, digno y pacífico donde habitar. Ese es un derecho a conquistar ya que en la actualidad no se realiza plenamente.

El vivir bien en la ciudad es parte de la utopía a construir. Ello implica poner un énfasis especial respecto de la calidad de vida de los ciudadanos y a la existencia de una auténtica democracia de la civitas que contemple la participación de la sociedad civil en los procesos de gestión y toma de decisiones, y que considere como claves el derecho a un lugar donde vivir con seguridad, en un ambiente saludable y en donde la solidaridad y la equidad rijan el comportamiento de los vecinos.

2. ACERCA DEL CONTEXTO DE LA PROBLEMÁTICA URBANA

En la actualidad se visualizan algunos problemas urbanos fundamentales en el país, tales como las deficiencias en la dotación de los servicios urbanos, el crítico manejo del medio ambiente, la débil planificación del crecimiento de las ciudades, la ruptura del equilibrio urbano-rural, la crítica administración de las ciudades, la pérdida de productividad y dinamismo económico a nivel local y regional. Todos estos aspectos repercuten en un severo deterioro de la calidad de vida de la población.

Del conjunto de problemas, hay varios procesos que afectan de manera particular a la organización territorial y a la gestión de las ciudades del Ecuador, en la última década.

El primero, es el acelerado proceso de urbanización¹ y el consiguiente crecimiento de los centros urbanos, con alto grado de terciarización de la economía y el consecuente engrosamiento de trabajadores informales. Este crecimiento plantea a los organismos locales de gobierno nuevas demandas y retos que rebasan su capacidad administrativa, técnica y financiera actual.

El segundo, es la persistencia de un desarrollo urbano desequilibrado que, especialmente en el caso de las ciudades intermedias, ha profundizado sus desigualdades, colocando a muchas de ellas en una situación cercana a la crisis urbana,² en particular de aquellas ciudades que han soportado un acelerado crecimiento demográfico en las dos últimas décadas.³

El tercero, es el inicio de un proceso de reforma del estado, uno de cuyos aspectos fundamentales es la descentralización administrativa y financiera y el impulso de procesos de privatización de servicios. Proceso en el cual tienen un rol fundamental las propuestas sobre las orientaciones que deben conducir la gestión para el desarrollo local, y dentro de ello la cuestión de las políticas sociales.

Este proceso se encuentra en un inicial debate social⁴ sobre sus tendencias, sobre los mecanismos adecuados para su implementación, sobre las posibles modificaciones a la estructura político-administrativa del país y sobre las nuevas funciones que deberían asumir las instituciones locales en sus socie-

1. La tasa de crecimiento urbano de acuerdo a los datos provisionales del último Censo Nacional (1990) es de 4.6%. Mientras la población urbana abarca el 56% de la población nacional. En buena parte de las ciudades intermedias pequeñas, las tasas de crecimiento superan la media nacional.

2. Entendida como deficiencias crecientes en el acceso de la población a los servicios básicos: agua potable, alcantarillado, transporte y vivienda; deficiencias en el acceso de la población a la discusión y toma de decisiones trascendentales para el desarrollo local y deficiencias en la capacidad administrativa y financiera de los Municipios para responder adecuadamente a las demandas de la población y de los sectores productivos urbanos y rurales en su micro-región de influencia.

3. De manera especial las ciudades intermedias ubicadas en la costa ecuatoriana.

4. Debate que se ubica fundamentalmente en el terreno de las legitimaciones, puesto que el contenido y sentido de las tendencias de reforma vienen diseñados desde los propios organismos financieros internacionales.

dades, en la estructura estatal y en el desarrollo nacional.

Y el cuarto, es la profundización de la crisis económica que afecta de manera particular a los sectores sociales de menores ingresos y a la capacidad financiera del estado en todos sus niveles, fundamentalmente en el campo social. Crisis y efectos que interpelan el modelo de desarrollo vigente en la última década y las políticas económicas y sociales a través de las cuales se lo ha implementado.

Este conjunto de circunstancias afecta de manera particular a los centros urbanos intermedios y pequeños y a sus municipios.⁵ Sin embargo, el grado de afectación es variable, siendo notorio y preocupante en aquellos centros urbanos que desde los años 70 mantienen un sostenido crecimiento demográfico que supera la capacidad de prestación de servicios, sobre todo a partir de los efectos de la crisis económica de los años 80.

En el caso ecuatoriano, la heterogeneidad local y regional demanda el diseño de políticas encaminadas a lograr una redistribución equilibrada de los recursos, que atienda prioritariamente a regiones y ciudades deprimidas, que recupere la función de los gobiernos locales como motores del desarrollo local y micro-regional y que racionalice el aparato estatal eliminando las superposiciones funcionales y espaciales que hoy lo caracterizan.

Esta tarea demanda replantearse la comprensión del rol del desarrollo local y micro-regional y su influencia nacional. Por lo mismo, exige rediseñar la intervención de los agentes locales en la construcción de un proyecto democrático de desarrollo social que contemple una revisión de las funciones, roles y modalidades que en este nuevo proceso jurídico-

5. En el Ecuador aproximadamente el 89% de los Municipios son pequeños, con una población inferior a los 50.000 habitantes, un 4.7% corresponden a Municipios de cantones que tienen entre 50.000 y 100.000 habitantes y el 5% a Municipios de cantones de más de 100.000 habitantes. Deben ellos diferenciarse de los dos centros metropolitanos: Guayaquil y Quito que superan el millón de habitantes y superan el 50% de la población urbana nacional.

político-administrativo y financiero asumirían las distintas instancias estatales en el mismo, desde el nivel local hasta el nivel nacional.

En los Municipios del país se revela, en toda su dimensión, la desigualdad y la profundidad de la crisis institucional por su limitada capacidad para intervenir como generadores del desarrollo local y regional.

Estas características imponen la necesidad de construir y proponer los correctivos necesarios para que los gobiernos locales estén en condiciones de responder a las nuevas demandas del desarrollo nacional e incorporar en la gestión del desarrollo local y micro-regional a las fuerzas de la sociedad civil que hoy no tienen presencias definidas en la estructura de dirección de la gestión.

3. ACERCA DE LA NECESIDAD DE UNA REFORMA DEL ESTADO A NIVEL LOCAL

Una de las características del desarrollo del país en las dos últimas décadas es el despliegue de una actividad estatal central, que ha venido copando un conjunto de funciones que competían tradicionalmente a los gobiernos locales. Este copamiento obedece tanto al carácter interventor de un estado que fue instrumento fundamental para impulsar las transformaciones *modernizantes de los años 60 y 70*, cuanto a la propia debilidad y heterogeneidad de la institucionalidad municipal para responder a las demandas de la población de manera equilibrada en todo el país.

Esa intervención del aparato central del estado, concebida originalmente como necesaria para propender a un desarrollo nacional equitativo, ha conllevado a la creación de una situación por la cual el ámbito de la gestión municipal ha sido restringido y desplazado de manera permanente y sistemática por la actividad de un conjunto diverso de instituciones provinciales, regionales y nacionales. Como resultado se ha producido un entramado complejo de superposiciones institucio-

nales, con funciones similares en un mismo territorio, que se entorpecen mutuamente, fragmentan la demanda social, debilitan a las instituciones locales elegidas por la votación popular y que, al no contar con instancias estatales definidas de coordinación, devienen en condiciones que entorpecen la posibilidad de impulsar un desarrollo planificado, integral y sostenido a nivel local.

Esta superposición espacial y funcional es la manifestación administrativa, de la crisis actual de la forma de intervención del aparato estatal en la conducción del desarrollo local; motivada por los límites que evidencia el aparato central del estado para actuar con eficacia en el mejoramiento y equilibrio del desarrollo regional y local, en condiciones de pervivencia crónica de la crisis económica fiscal y excesivo crecimiento del aparato estatal, y en la heterogeneidad de los organismos estatales locales y provinciales que en muchas municipalidades y provincias se revelan incapaces de intervenir en correspondencia con las demandas, sea por límites financieros, políticos o técnicos.

Por ello, la superación de la situación de crisis de la actual forma de intervención estatal en el desarrollo local y regional, entraña un proceso de resoluciones políticas respecto a la propia organización del aparato estatal que permita imponer una mayor racionalidad a su funcionamiento, fortalecer la capacidad de decisión de los organismos locales y regionales y potenciar la posibilidad de incorporar en las políticas de desarrollo los intereses concretos de la población como uno de los ejes dinamizadores y democratizadores de la gestión local.

Pero la crisis de organización del aparato estatal y de su estilo de intervención en el desarrollo de las sociedades locales, no hace sino evidenciar la crisis producida por la propia naturaleza del modelo de desarrollo, manifiesta en las desigualdades regionales y locales: bicefalía del crecimiento urbano nacional concentrado en Guayaquil y Quito que aglutinan aproximadamente a la mitad de la población urbana nacional; heterogeneidad técnica, administrativa, financiera, espacial y

demográfica de los municipios ecuatorianos; ausencia de una política local sustentada en el equilibrio urbano y rural como condición de desarrollo de la sociedad local; déficit urbano de los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, eliminación y procesamiento de desechos, electrificación, cuyo grado agudo ha sido reconocido por el propio estado y ha motivado la implementación de programas de desarrollo urbano específicos como el PDM y PIM. Sin embargo, el déficit aún mayor de dichos servicios en la población rural del país no es objeto de ningún programa específico de cobertura nacional.

Estas características, inherentes al modelo de desarrollo, pensamos que pueden modificarse significativamente con una intervención coherente del estado como elemento fundamental del desarrollo local y del mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Por todo ello es fundamental recuperar una visión integral del desarrollo local, ya que éste no puede ser visto únicamente como desarrollo urbano, excluyendo las condiciones y características del desarrollo rural en la sociedad local, aunque requiere de niveles de especialización en el tratamiento de los problemas urbanos y rurales, dentro de una dialéctica diferenciada pero a la vez integradora. El desarrollo urbano no puede ser enfocado únicamente como mejoramiento de los servicios básicos, dejando de lado el problema de la planificación del crecimiento, del tratamiento de los desechos, del medio ambiente, del desarrollo cultural y recreativo de la población, entre otros aspectos.

Desde la perspectiva de la reforma del estado, esta visión integradora supone el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales, que resuelva el contenido y mecanismos institucionales para una gestión que coordine una intervención equilibrada a nivel urbano y rural y, al mismo tiempo, que potencie un tratamiento especializado y diferenciador entre ellos, por la naturaleza distinta de sus problemas. Supone, por tanto, precisar la función de los Municipios, de los Consejos Provinciales y de las instituciones estatales dependientes

de la Administración Central, su jerarquía y los niveles de coordinación.

Este proceso, antes que administrativo, es político y descansa en una apertura democrática de la organización estatal, que permita la incorporación a su estructura organizativa de niveles mayores de representación directa de los organismos sociales en un proceso de democratización de la gestión que permita que sus contenidos estén cada vez más cercanos a las demandas urgentes y a las perspectivas de mediano plazo de las sociedades locales.

4. ACERCA DE LAS POSIBILIDADES Y LIMITES DE LOS MUNICIPIOS

Tradicionalmente la institucionalidad municipal ha sido la institución estatal más cercana a los intereses locales, a la sociedad. Sin embargo, sus funciones y capacidad real de gestión se han ido modificando y reduciendo en relación al desarrollo del aparato institucional del estado, particularmente a partir del proceso de modernización iniciado en la década de los cuarenta, con la creación de los Consejos Provinciales y luego con el acelerado desarrollo del aparato estatal a partir de la década de los años 60 y 70, que inyecta un particular dinamismo a la integración de los intereses y particularidades locales con los procesos nacionales, en donde los primeros quedaron subsumidos y funcionalizados a los nacionales como una necesidad del modelo de desarrollo.

La revalorización de la Municipalidad, su nuevo rol en el desarrollo nacional, tiene que partir, precisamente, de estas dos características que le son inmanentes.

En primer lugar, como representación de la heterogeneidad local, antes que de una supuesta "homogeneidad local" que no es más que una fetichización de las relaciones sociales, de la cual se han valido los intereses dominantes localmente para refrendar formas de control y legitimación que caracterizaron al manejo gamonalista y oligárquico del viejo sistema po-

lítico ecuatoriano.

La potenciación de la diversidad local, antes que su anulación, es pues condición fundamental en la revalorización de la capacidad municipal en tanto permite, en primer lugar, la construcción de "identidades locales" entendidas como puntos de convergencia, susceptibles de consenso, respecto a intereses comunes de las distintas fuerzas sociales y que coadyuvan en la producción social del territorio; y, por otra parte, fortalece su capacidad de negociación tanto con las estructuras regionales, cuanto con las instancias nacionales del estado, a través de las cuales se realiza y se recrea el poder político.

En segundo lugar, este proceso entraña la modernización y recuperación de la capacidad de resolución de las demandas locales por parte de la Municipalidad y la apertura de espacios democráticos de gestión, en los cuales la participación de la comunidad en los procesos de discusión de las políticas de desarrollo y toma de decisiones, así como en las tareas de ejecución de proyectos es fundamental. Sin espacios reales de participación de las fuerzas sociales en la producción y gestión de su propio hábitat, el desarrollo de la Municipalidad como espacio de representación de la diversidad de la sociedad local se vería completamente debilitado. Así mismo, se debilitaría la disposición social a la participación, si el Municipio mantiene las características financieras, técnicas y administrativas restringidas que lo caracterizan actualmente y que limitan el tránsito a un "modelo futurista" de organización municipal, en que se recupere su cualidad como ente impulsor del desarrollo local y regional. Estos proceso no puede producirse sino en es el marco de una reorganización global de los mecanismos actuales del sistema político.

¿De productor a facilitador de servicios?

La propuesta de revalorización de la Municipalidad entraña su fortalecimiento, a través de la modernización necesaria de sus estructuras y la redefinición de sus funciones. Fortale-

cimiento que, a su vez, implica recuperar la capacidad municipal de producción de un conjunto de servicios comunitarios ligados al mejoramiento de las condiciones sociales de reproducción (particularmente deprimidas a consecuencia de la crisis económica fiscal) y a la capacidad de intervenir en las condiciones materiales de producción económica local y regional.

Este criterio sugiere la necesidad de **mantener como patrimonio del ejercicio público aquellas funciones que son fundamentales para la reproducción de la población y que por lo mismo no pueden cuantificarse en términos de la rentabilidad capitalista**, lo cual no significa una absoluta negación a procesos de privatización de ciertos servicios públicos para aquellos sectores sociales que estén en condiciones de financiarlos, siempre y cuando su regulación se mantenga como potestad estatal y no se afecte la dotación pública de esos servicios a los sectores sociales de menores ingresos.

Una privatización en gran escala, como salida a la crisis de los servicios estatales, se ha demostrado insuficiente en las experiencias latinoamericanas y ha reforzado el reconocimiento social de la necesidad de la función de regulación estatal de los mismos, incluso en el pensamiento de los organismos financieros internacionales.

Una de las condiciones para el mantenimiento de la capacidad de producción municipal de los servicios fundamentales para atender los requerimientos de las actividades productivas y de reproducción de la población en condiciones dignas, es la modernización de sus actuales estructuras administrativas, en particular el desarrollo de formas empresariales en la dotación de servicios públicos, que siendo parte de la estructura municipal tienen un alto nivel de autonomía administrativa, técnica y financiera. Formas que en algunos Municipios - como en el caso de Quito- se han revelado como alternativa relativamente eficaz para la atención de las demandas poblacionales.

¿Cuál el ámbito de la responsabilidad municipal?

En los hechos, aunque no siempre en el derecho, los municipios han venido restringiendo o priorizando su intervención en el ámbito urbano, circunstancia particularmente apreciable en los municipios de ciudades intermedias. Uno de los factores explicativos para ello son las orientaciones de las políticas financieras internacionales.

Esta tendencia plantea varios problemas que un proceso de reforma administrativa del estado tiene que resolver. Entre éstos: a) definir el ámbito de la responsabilidad municipal, puesto que si se mantiene la actual estructura de la división político-administrativa del Ecuador, la jurisdicción municipal compete a los ámbitos urbanos y rurales y por tanto su actividad está en relación a las demandas de estos dos ámbitos; b) la mayoría de los Municipios ecuatorianos son de carácter predominantemente rural, lo cual determina que segmentos importantes de la población nacional queden marginadas de los beneficios de proyectos municipales de desarrollo orientados básicamente al sector urbano; c) en la definición de los ámbitos debe resolverse cómo mantener el equilibrio urbano-rural, como una condición fundamental para garantizar la producción interna, un desarrollo equilibrado de la población y desalentar las migraciones hacia las ciudades grandes e intermedias, lo cual requiere de una política rural de desarrollo social en cuyo diseño e implementación los Municipios pueden jugar un papel importante.

Resolver el ámbito de la responsabilidad y acción municipal es un aspecto central a tomarse en cuenta en la reforma del aparato estatal y en sus nuevas funciones, ya que si se plantea la recuperación de la capacidad municipal en la potenciación y conducción del desarrollo local y, por tanto, del desarrollo regional, ello supone una redefinición de las funciones actuales de organismos de carácter regional articulados al aparato central del estado y una redefinición de los propios consejos provinciales que en los hechos han venido cumpliendo fun-

ciones ligadas al desarrollo provincial en áreas rurales que se supone también son de competencia municipal, al punto que en algunas regiones del país la capacidad técnica y financiera de los consejos provinciales es mucho mayor que la de los Municipios, lo cual evidentemente redundará en su crisis actual.

Finalmente, es relevante pensar e impulsar la legitimación y recuperación de la capacidad de la Municipalidad en el desarrollo local, vía la descentralización. Entendiéndola como transferencia de capacidades de decisión y como reorganización de las formas de relación entre el estado y la sociedad; lo que supone la integración plena de la gestión local con la comunidad local, con sus múltiples y diversos intereses, con sus desarrollos desiguales, con sus demandas. Esto es, convertir la instancia municipal en escena de representación de la diversidad y de la construcción de consensos sobre los objetivos y naturaleza de los procesos de desarrollo demandados socialmente. Ello supone abrir amplios espacios de participación ciudadana en la gestión local y, a la vez, impulsar procesos de desarrollo de la institucionalidad, en cuanto a su capacidad técnica y financiera.

5. ACERCA DEL SENTIDO DEMOCRATICO POSIBLE DE LA MODERNIZACION/DESCENTRALIZACION

Uno de los argumentos vertidos por los ideólogos progresistas de la modernización/descentralización del Estado, es la consecución, por esta vía, de condiciones verdaderamente democráticas del desarrollo local y regional, y de la participación de la población en el diseño y toma de decisiones respecto a las políticas de desarrollo que les afecta e involucra de manera directa.

Efectivamente, los planteamientos en ese sentido tienen, entre sus virtudes, el reconocimiento oficial de la falta de equilibrio y equidad regional en el desarrollo de nuestros países y también el reconocer los límites del actual sistema democrático para la satisfacción coherente de las demandas de

la población, tanto económicas, como espirituales y políticas.

En este sentido, la propuesta de modernización/descentralización radicaría en un intento por superar -mediante la reforma del aparato estatal- una brecha entre la sociedad y el estado que se ha ido ampliando como efecto de la crisis y que muestra la incompatibilidad entre los intereses hegemónicos en el sistema político y las demandas sociales, una de cuyas manifestaciones es precisamente el privilegio de la política económica en detrimento de las políticas sociales.

Precisamente, mas allá de la discusión sobre las bondades y defectos de las propuestas de reforma, lo importante es descubrir y desarrollar propuestas conducentes a la democratización general de la sociedad y del estado, desde cuya perspectiva puede dotarse de contenido inclusive a las propuestas de reforma que de por sí no lo tienen. Ello conlleva a la disputa, desde una perspectiva democrática, del sentido de este proceso y a descubrir los mecanismos sociales e institucionales para su viabilización. En esta perspectiva, parece fundamental establecer la relación, función y capacidad de las actuales instituciones estatales locales y provinciales, así como de las organizaciones de la sociedad civil con dichos objetivos.

6. RETOS E IDEALES PARA IR CONSTRUYENDO UNA AGENDA SOBRE LA CUESTION DE LAS POLITICAS SOCIALES Y EL DESARROLLO URBANO

Para encarar el desafío de lograr una ciudad para todos, en especial para los sectores populares de nuestras ciudades, proponemos concentrar la atención en **cinco grandes ideales** que guíen el accionar del conjunto de los actores involucrados en la escena urbana. Nos parece que estos cinco grandes ideales pueden coadyuvar a que desde diferentes frentes, en la diversidad de la problemática urbana y regional, se encuentren las formas de actuar acordes con cada realidad concreta.

Primer ideal: por una sociedad más equitativa

Gran parte de los problemas urbanos de hoy están signados por el carácter inequitativo e injusto de la sociedad. La pobreza, que crece a ritmos sin precedentes en las ciudades, tiene que eliminarse si queremos resolver las carencias urbanas y lograr equidad social.

Segundo ideal: por una ciudad para todos

En un escenario de una sociedad más justa, la ciudad también debe serlo. El ideal de lograr una ciudad para todos no es un asunto formal: vivimos en ciudades que no son equitativas para todos y que deben transformarse para serlo. Esto supone varias cosas: consolidar y profundizar la democracia, la necesidad de una gestión democrática de la ciudad, la participación popular en la gestión urbana. Lo que buscaría una gestión de este tipo es ir convirtiendo al gobierno local, primero, y nacional, después, en efectivas instancias de gobierno democrático y no en meras dependencias que lo único que hacen es administrar más o menos eficientemente un conjunto de servicios urbanos.

Tercer ideal: por una lucha contra el derroche⁶

El ideal de luchar contra todas las formas de derroche en la construcción, manejo y mantenimiento de la ciudad debe ser uno de los preceptos fundamentales. En una situación de crisis como la que vivimos el desperdiciar o mal usar los escasos recursos que tenemos es inadmisibles. Hacer un mejor uso de la infraestructura física existente, de los recursos humanos, de los recursos financieros, de los recursos naturales, es la cuestión clave en un mundo donde el desperdicio y la irresponsabilidad en el uso de los escasos recursos es la norma.

6. Se siguen aquí los planteamientos y la argumentación bien sustentada que hace Enrique Browne en su trabajo "Guerra al derroche y otros ideales urbanos", en Hardoy y Morse (comps.): **Repensando la ciudad de América Latina**, Gel/IIED-AL, Buenos Aires, 1989.

Cuarto ideal: por una gestión democrática de los servicios

La democratización en la gestión de los servicios urbanos implica incorporar las innumerables experiencias de carácter organizativo y tecnológico desarrolladas por grupos populares para, por ejemplo, hacer mantenimiento y reparación de acueductos, basureros, alcantarillas, vías, espacios de recreación, con el reconocimiento y estímulos suficientes para que puedan ser difundidas, replicadas y asumidas por otros grupos sociales de la misma ciudad o de otras con características semejantes.

Quinto ideal: por un ambiente propicio para la vida

Si no existe un ambiente natural, social y material propicio para la vida no se habrá conseguido el propósito último: que la sociedad, en una visión futurista, vaya construyendo un hábitat potenciador de las plenas capacidades humanas.

El cuidado de la naturaleza, del entorno, de los bienes materiales creados por el hombre en su tránsito histórico, y del propio ser humano, deben ser valores sustantivos a considerar con fuerza en la construcción de una ciudad para todos.

7. A MODO DE CONCLUSION

El reto, entonces, es ponernos de cara hacia adelante, ahora que se trata de un presente con aires de futuro, y empezar a decir que no, para crear y recrear opciones para la realidad y para el mundo de las ideas.

La realidad urbana ecuatoriana se encuentra seriamente condicionada por un conjunto de restricciones inherentes a la propia sociedad. Entre las más graves restricciones, se sitúan hoy en día las que tienen que ver con las dificultades económicas por las que atraviesa el país. Adicionalmente la problemática del crecimiento de la población urbana en situación de pobreza y las carencias en materia de vivienda y servicios adecuados, configuran el panorama de las ciudades.

Frente a ese cuadro se presentan una serie de desafíos a en-

frentar. La propuesta que aquí se plantea para buscar caminos de solución sugiere enrumbar la reflexión, las políticas y las acciones en el marco de un enfoque diferente: a partir de un conjunto de ideales y principios que definen derroteros a seguir, para que de ahí surjan las soluciones con respuestas específicas para las regiones y ciudades del país.

COMENTARIO de Santiago Ortiz Crespo

Ecuador ha cambiado de un rostro campesino a un rostro urbano. Hoy la población es mayoritariamente urbana y su ritmo de crecimiento está por sobre el promedio nacional. A ello se suma los desequilibrios de una sociedad que agrava la situación de las ciudades grandes e intermedias, configurando un panorama preocupante para los 90 que plantea que los organismos de desarrollo desplacen su atención desde el campo a las ciudades y que se planteen propuestas, utopías y políticas para mejorar la vida en las ciudades.

Como pensar el tema de una mejor calidad de vida y un desarrollo democrático en medio de una realidad de virtual crisis urbana signada por la terciarización de la economía, el crecimiento de la informalidad, los desequilibrios entre ciudades grandes y pequeñas, el crítico manejo del medio ambiente, la reforma del estado y la incapacidad de los gobiernos seccionales para atender las nuevas demandas?

Esta es básicamente el propósito de la ponencia de Diego Carrión cuando plantea la construcción de una agenda acerca de la gestión urbana y las políticas sociales.

Santiago Ortiz Crespo, es secretario ejecutivo de la ACJ.

frentar. La propuesta que aquí se plantea para buscar caminos de solución sugiere enrumbar la reflexión, las políticas y las acciones en el marco de un enfoque diferente: a partir de un conjunto de ideales y principios que definen derroteros a seguir, para que de ahí surjan las soluciones con respuestas específicas para las regiones y ciudades del país.

COMENTARIO de Santiago Ortiz Crespo

Ecuador ha cambiado de un rostro campesino a un rostro urbano. Hoy la población es mayoritariamente urbana y su ritmo de crecimiento está por sobre el promedio nacional. A ello se suma los desequilibrios de una sociedad que agrava la situación de las ciudades grandes e intermedias, configurando un panorama preocupante para los 90 que plantea que los organismos de desarrollo desplacen su atención desde el campo a las ciudades y que se planteen propuestas, utopías y políticas para mejorar la vida en las ciudades.

Como pensar el tema de una mejor calidad de vida y un desarrollo democrático en medio de una realidad de virtual crisis urbana signada por la terciarización de la economía, el crecimiento de la informalidad, los desequilibrios entre ciudades grandes y pequeñas, el crítico manejo del medio ambiente, la reforma del estado y la incapacidad de los gobiernos seccionales para atender las nuevas demandas?

Esta es básicamente el propósito de la ponencia de Diego Carrión cuando plantea la construcción de una agenda acerca de la gestión urbana y las políticas sociales.

Santiago Ortiz Crespo, es secretario ejecutivo de la ACJ.

1. UNO DE LAS INTERROGANTES CENTRALES QUE TRATA EL AUTOR TIENE QUE VER CON LA COMPRESION DEL DESARROLLO LOCAL

No podemos pensar en una mejor calidad de vida abstra-yéndonos del conjunto de la sociedad. Y esto en dos sentidos, superando una visión que segmenta los problemas de la ciudad y superando un enfoque que separa los problemas de la ciudad de lo que pasa en el país.

Carrión subraya por tanto las limitaciones de una perspectiva localista que separe la ciudad de la realidad rural, la pobreza de la distribución de los recursos nacionales, la suerte de las regiones y ciudades deprimidas de las zonas y ciudades que concentran la riqueza.

Y nos plantea cuestionar la propia naturaleza del modelo de desarrollo que se manifiesta en esos desequilibrios y contradicciones, que ha provocado la crisis general de la economía y de la gestión estatal y municipal.

Por ello reclama la necesidad de una visión integral del desarrollo local. Es decir descartar una visión segmentaria para construir un enfoque articulado de los problemas ambientales y los servicios, el desarrollo cultural y la recreación, la participación democrática de los actores y la presencia de una intervención coherente del estado.

Plantea la necesidad de pensar en un modelo de desarrollo general para la sociedad ecuatoriana, en donde uno de sus aspectos tenga que ver con lo urbano. Reclama la necesidad de enfocar las estrategias y políticas en una perspectiva global utópica con ideales de equidad social, de eficiencia en el manejo de los recursos, de creación de un ambiente propicio para la vida, de gestión democrática de los servicios, de manera que sea posible vivir con plenitud y dignidad en las ciudades, de manera que la vida fluya y esté garantizada.

2. UN SEGUNDO TEMA CENTRAL PLANTEADO TIENE QUE VER CON LA REFORMA DEL ESTADO

La centralización del estado fue uno de los factores fundamentales para posibilitar la constitución de una economía capitalista que arrinconó las formas precapitalistas de producción pero que en cambio no logró superar las desigualdades regionales y los desequilibrios urbanos. Por otra parte este tipo de estado conllevó una reducción de los ámbitos de gestión municipal, armó un complejo entramado de instituciones que superpuso las funciones seccionales a las de entidades nacionales, debilitó los espacios democráticos de intervención ciudadana, etorpeciendo las posibilidades de un desarrollo integral a nivel local.

El nuevo patrón de acumulación que se implementa en las nuevas condiciones de transnacionalización de la economía pone en crisis el estado centralizado, se plantea desmontar el estado y propone la descentralización como panacea para lograr el equilibrio regional y el desarrollo local.

El autor supera la trampa de un enfoque que busca funcionalizar la reforma del estado a la privatización, la desregulación y el imperio del mercado, que traerá indudablemente nuevos desequilibrios en la sociedad.

Sin desconocer que la descentralización debe plantearse racionalización del estado, ésta no puede reducirse como aparece en las propuestas gubernamentales a un proceso únicamente administrativo y de eficiencia a fin de equilibrar los déficit fiscales.

Para Carrión el rol de los gobiernos seccionales y particularmente los Municipios tiene que ver con una propuesta democrática global para la sociedad, con un proceso de resoluciones políticas respecto a la propia organización del aparato estatal y una participación creciente de la sociedad civil en el debate y diseño de las políticas, en la producción de espacios democráticos de gestión y consenso, en el control de los sujetos sociales sobre los servicios, etc.

Elemento importante en este proceso de reforma es el de la revalorización de la Municipalidad en cuanto representación de la heterogeneidad local superando una visión homogenizadora que justifica y refrenda las formas de control de grupos gamonales y oligárquicos.

Es evidente para quienes trabajamos en lo urbano que este tipo de intereses no han desaparecido de los gobiernos locales y que más bien son quienes viven de la corrupción y se mantienen como obstáculos reales para un logro de una planificación coherente, una distribución racional de recursos y un servicio eficiente a la comunidad.

La potenciación de la diversidad local, sugiere el texto, implica asumir los niveles de conflicto existentes a nivel local, es decir diferencias políticas y de intereses que tienen que ser tomadas en cuenta a la hora de la construcción de consensos.

Por otra parte ese proceso implica el fortalecimiento de la capacidad de resolución de las demandas locales por parte de la Municipalidad, ampliando espacios y propiciando la participación de la comunidad en la gestión de su propio hábitat.

Otro tema central tiene que ver con la modernización del municipio en tanto recuperación de su capacidad de producción de servicios y regulación estatal de los mismos, cuestionando una visión exclusiva de rentabilidad que plantea una privatización indiscriminada que quiebra la capacidad de los gobiernos de intervenir en la reproducción de la vida ciudadana. Para Carrión la modernización de la labor municipal no es antagónica con el mantenimiento de funciones reguladoras y productoras de servicios. Por otra parte el tema de la eficiencia y la racionalización nos plantea también un cuestionamiento a las propias organizaciones de desarrollo y organismos populares y de la sociedad civil, pues se trata de un desafío central para poder potenciar la capacidad de intervención política de los sujetos sociales.

En cuanto en ámbito de la función municipal el autor plantea una reformulación de las funciones de las entidades desconcentradas del gobierno central, una reformulación del rol

de los Consejos Provinciales a fin de racionalizar el gobierno local y potenciar el desarrollo. Este aspecto es fundamental sobre todo para evitar la segmentación de las demandas locales y permitir un proceso claro de politización ciudadana.

3.- LIMITES Y BONDADES DE LA MODERNIZACION

Subrayamos que un elemento clave de la propuesta de Carrión tiene que ver con el desarrollo de la sociedad civil en la gestión y el gobierno de la ciudad. El autor reconoce la naturaleza de una propuesta estatal que busca reducir la distancia entre las demandas sociales y el estado, actor que ha llevado a una crisis de representación de los organismos políticos. También constata el carácter de una propuesta descentralizadora que tiene fundamentalmente a desconcentrar funciones en medio de una perspectiva privatizadora.

En estas condiciones propone aprovechar la coyuntura de modernización para generar las condiciones, los espacios, los canales, para que la ciudadanía se apropie de la ciudad en cuanto creación de condiciones de su vida y su desarrollo. Se trata por tanto de elaborar contenidos y de buscar los mecanismos institucionales que lo viabilicen de forma que se pueda dotar a un proceso dotado de una racionalidad distinta de un sentido democrático.

4. VARIOS INTERROGANTES

- Es precisamente allí en donde pueden surgir los interrogantes. El primero de ellos tiene que ver con la naturaleza de la propuesta: se trata de intervenir en la lógica de la reforma y del modelo actual para ampliarlo y democratizarlo? O se trata de construir una propuesta y un sujeto democrático en las condiciones actuales, pero como parte de una lucha cultural y política de envergadura, pero en función de un cambio?

- En segundo lugar como que hace falta analizar más profundamente el contexto de una intervención democrática. En

este tema es necesario ubicar el sentido de la propuesta dominante de reforma del estado y modernización, que evidentemente es viable, dado que cuenta con un gran respaldo político de los organismos multilaterales, recursos financieros y herramientas técnicas. Sin embargo se ve claramente en el país la privatización y la desconcentración como factor preponderante de la reforma, en donde no existe un proceso de descentralización real, no se trasladan recursos de manera que lo que hay detrás es la reducción de programas sociales y la municipalización de costos, profundizando la pobreza.

- Habría que preguntarse hasta que punto el junto al discurso progresista de los técnicos internacionales exista una verdadera voluntad política de las clases dominantes nativas, o las propuestas queden en el papel como ha sucedido en gobiernos anteriores, mientras se impone el estilo de la clase dominante local. Es evidente también que los requerimientos de la política económica impuesta en la renegociación de la deuda son más fuertes que los discursos participacionistas de los técnicos.

- Aparece que más bien se puede dar un proceso de re-centralización y concentración del poder tal como se manifiesta en propuestas como el proyecto de Ley de Modernización, la Ley del Presupuesto y el proyecto de Ley de Gobiernos Seccionales en donde por ejemplo se constituye un ente provincial que resuelve los planes anuales dirigido por el Gobernador de la Provincia, y en donde los funcionarios electos por la ciudadanía tienen un papel secundario.

- Por ello es legítimo preguntarse hasta donde es posible y viable que en este marco de racionalización del estado tal como se da en Ecuador se pueda generar espacios democráticos que permitan una mayor participación de la sociedad civil en lo local?

- Otro factor importante tiene que ver con el desarrollo real de la sociedad civil. Es evidente que las iniciativas de reforma y descentralización se realizan a través del propio estado, y muchas veces son generados por la tecnocracia internacional y

nacional, sin que en ello tengan la iniciativa ni siquiera los grupos dominantes. Al mismo tiempo en el ámbito urbano es bastante claro que el desarrollo organizativo, conciential y la capacidad de gestión de los actores democráticos y de los sujetos populares urbanos es relativamente limitada, de manera que esta lucha por el sentido de la reforma tiene pocas posibilidades de que tenga un desenlace favorable.

- El tema de los actores en lo urbano nos plantea profundizar sobre el carácter del llamado actor local planteado por los partidarios del municipalismo, que en realidad desconoce las identidades locales, como manifiesta Carrión, y que aparece un artificio y no una categoría que surge de la realidad; temas como la existencia de sujetos nacionales o regionales, la presencia de clases y grupos étnicos en lo local, deben ser clarificados teóricamente, al igual que precisar si amerita pensar en actores locales o en luchas cívicas y locales dadas por sujetos cuya naturaleza desborda lo local.

- Para cualquier propuesta democrática es imprescindible caracterizar la fuerza social que la respalde. Es necesario por tanto un análisis más pormenorizado de la situación del movimiento popular, de la organización barrial, de la presencia de sujetos como la mujer, los grupos eclesiales de base, los gremios profesionales, los gremios municipales.

- También es fundamental tomar en cuenta la lógica perversa de atomización y segmentación del horizonte político que trae la propuesta de reforma dominante, en función de plantear un proceso creativo y democrático, en donde la construcción de un sujeto nacional de cambio es fundamental, pues los cambios no se pueden hacer de manera gradual desde lo local a lo nacional, sino que implica procesos sostenidos en las varias dimensiones del accionar de los sujetos -lo local, lo regional, lo nacional-.

- Hay por cierto una pregunta global que está inmersa en este Seminario. Ante los vacíos de una propuesta globalizadora por un desarrollo diverso, es importante plantear como tema de la agenda sobre lo urbano a la que nos convoca Diego

Carrión la construcción de propuesta parciales, de iniciativas y de acumulación de experiencias, que nos permitan ir construyendo esa utopía a la cual nos enrubamos. Temas como la economía popular, el desarrollo de las identidades, la construcción de redes solidarias de mujeres, jóvenes, gremios, instituciones, grupos eclesiales y demás actores democráticos, la creación de formas democráticas de gestión, la relación ambiente-desarrollo son parte de ese alumbramiento de ese nuevo futuro para una vida plena en las ciudades.

COMENTARIO de Miryam Garcés

En las actuales circunstancias históricas que vivimos en el país producto de situaciones tanto internas como internacionales, es refrescante comprobar que existen posibilidades de realizar algo nuestro que nos proporcione una mejor calidad de vida.

La ponencia de Diego Carrión, puntualiza los diferentes problemas urbanos que deben ser tomados en cuenta para una verdadera planificación de políticas sociales en nuestro país. Diagnóstico, diseño y evaluación deben ser las categorías presentes en todos los programas encaminados a encarar la problemática social de los sectores urbanos tomando en cuenta, desde luego, la heterogeneidad de los sectores sociales involucrados con el fin de dar respuestas más eficaces.

Diego hace hincapié en la necesidad de rediseñar la intervención de los agentes locales en la construcción de un proyecto democrático, poniendo énfasis en la participación de la comunidad en la discusión de las políticas de desarrollo y toma de decisiones, así como en las tareas de ejecución de proyectos;

Miryam Garcés, Coordinadora Ejecutiva CEPAM.

Carrión la construcción de propuesta parciales, de iniciativas y de acumulación de experiencias, que nos permitan ir construyendo esa utopía a la cual nos enrubamos. Temas como la economía popular, el desarrollo de las identidades, la construcción de redes solidarias de mujeres, jóvenes, gremios, instituciones, grupos eclesiales y demás actores democráticos, la creación de formas democráticas de gestión, la relación ambiente-desarrollo son parte de ese alumbramiento de ese nuevo futuro para una vida plena en las ciudades.

COMENTARIO de Miryam Garcés

En las actuales circunstancias históricas que vivimos en el país producto de situaciones tanto internas como internacionales, es refrescante comprobar que existen posibilidades de realizar algo nuestro que nos proporcione una mejor calidad de vida.

La ponencia de Diego Carrión, puntualiza los diferentes problemas urbanos que deben ser tomados en cuenta para una verdadera planificación de políticas sociales en nuestro país. Diagnóstico, diseño y evaluación deben ser las categorías presentes en todos los programas encaminados a encarar la problemática social de los sectores urbanos tomando en cuenta, desde luego, la heterogeneidad de los sectores sociales involucrados con el fin de dar respuestas más eficaces.

Diego hace hincapié en la necesidad de rediseñar la intervención de los agentes locales en la construcción de un proyecto democrático, poniendo énfasis en la participación de la comunidad en la discusión de las políticas de desarrollo y toma de decisiones, así como en las tareas de ejecución de proyectos;

Miryam Garcés, Coordinadora Ejecutiva CEPAM.

lo que hasta el momento ha estado ausente en algunos de los planteamientos y ejecución de los diferentes programas impulsados a través de los Municipios y del Estado en su conjunto.

La modernización de los gobiernos locales no puede pensarse sin los elementos que apunta Diego en su ponencia como: representación de la heterogeneidad local, recuperación de la capacidad de resolución de las demandas locales, la apertura de espacios democráticos de gestión, modernización de sus estructuras y redefinición de sus funciones.

Sin embargo, me permito hacer algunas observaciones:

PRIMERA: No obstante los importantes aportes de la ponencia, creo que existe una omisión en el análisis central de la misma. Al referirse al carácter interventor del Estado en sus actividades centralmente manejadas, frente a la debilidad y heterogeneidad municipal, se omite el análisis del inicio de la actividad petrolera y la inyección de los ingresos petroleros, que representaron algo más del 60% del Producto Interno Bruto Nacional, los mismos que al ser manejados centralmente, no lograron una distribución equitativa de los ingresos, ni dinamizaron un desarrollo regional equilibrado, produciendo como consecuencia, el fortalecimiento de las instituciones centralizadas y el debilitamiento de los municipios y los gobiernos locales.

La existencia de la renta petrolera vino a reforzar el modelo de desarrollo centralizador y excluyente, vigente hasta los años 80 y a sentar las bases para la aplicación del modelo de libre mercado aplicado en nuestro país desde mediados de la década pasada.

La concentración de los ingresos en los principales centros urbanos, con un crecimiento inusitado del sector financiero, en desmedro de las actividades productivas urbanas y rurales, son aspectos a considerar en los actuales procesos de terciarización de la economía y de los persistentes movimientos de migración campo-ciudad, que han acelerado la crisis en las regiones con menores oportunidades de generar un desarrollo

autosustentado, carentes de apoyo del Gobierno central.

Estas deficiencias y desequilibrios en la base económica de las distintas regiones del país, creo que constituyen algunos de los elementos que han contribuido a aumentar el peso de los organismos centralizados, disminuyendo el qué hacer de los Municipios en las regiones más pobres del país.

En esta perspectiva de análisis pregunto, qué condiciones materiales tienen los pequeños Municipios para incidir en las economías locales, si las principales fuentes de ingreso del Estado se manejan centralizadamente?. Con qué bases cuentan las distintas regiones del país, si sufren una constante pérdida de su capital humano, falta de inversiones, ausencia de programas de desarrollo integral que dinamicen sus economías locales?

Por tanto, creo que la crisis de organización del aparato estatal y de su estilo de intervención en el desarrollo de las sociedades locales, no puede ser superada sino con una concepción distinta del desarrollo nacional, que privilegie el desarrollo económico equitativo entre las distintas regiones, en el que se delegue capacidad a los entes municipales y organizaciones populares para gestionar los recursos nacionales y externos, y que éstos sean redistribuidos tratando de favorecer la dinamización de las economías locales, evitando de esta manera la concentración del poder y de los ingresos en determinados centros urbanos, que facilitan la lógica de reproducción del capital aún a costa del empobrecimiento y atraso de la mayor parte de las regiones pobres del país.

SEGUNDA: Por otro lado, entre los problemas destacados en la ponencia sobre la organización del territorio y gestión de las ciudades en el Ecuador, se plantea un desarrollo urbano desequilibrado, como un aspecto que afecta a las ciudades intermedias. Considero que esta es una apreciación no muy sustentada, tanto porque el crecimiento acelerado de grandes ciudades como Quito y Guayaquil han desbordado los problemas de la crisis urbana planteada en este documento, cuanto porque no se puede hablar de ciudades intermedias en general, da-

da la diversidad regional de nuestro país. En este sentido puede corresponder este problema a determinadas ciudades de la costa que han observado acelerados procesos de crecimiento en las últimas décadas, como Santo Domingo, Milagro.

Situación muy diferente a la observada en ciudades intermedias de la sierra, en donde por el contrario los problemas están dados por falta de generación de fuentes de empleo y desaceleración de los ritmos de crecimiento poblacional, configurando un cuadro sustancialmente distinto al anotado por Diego Carrión en su ponencia.

TERCERA: En relación al tema sobre posibilidades y límites de los Municipios, acerca del sentido democrático de la modernización-descentralización, quiero hacer referencia a un aspecto que juzgo fundamental y que desgraciadamente es el gran ausente de todas las discusiones, diagnósticos, diseños y evaluaciones de toda política social, me refiero a las realidades de género. Elemento sin el cual no podemos hablar de alcanzar objetivos de igualdad, democracia, justicia social, mejoramiento de la calidad de vida que nuestras sociedades se plantean.

El enfoque de género se preocupa por la construcción de las relaciones sociales en una comunidad determinada, en la que hombres y mujeres juegan roles diferentes, siendo sus características de género construidas por determinantes ideológicos, históricos, religiosos, étnicos, económicos y culturales. En esta medida se hace imprescindible un análisis de cuál es la participación de la mujer en el convivir urbano, su problemática específica, la misma que está signada por el TRIPLE ROL que vive: en el campo de la reproducción (maternidad, cuidado de los niños, etc), es decir, responsable de la reproducción social de la familia. En el trabajo productivo, como generadora de ingresos (especialmente en el sector informal); y, como tercer rol la gestión comunitaria, a través de la cual es utilizada tanto por el Estado, Municipios, ONGs y por las mismas organizaciones de pobladores como contingente gratuito o mal pagado para la ejecución de programas de desarrollo, además de su

gestión como dinamizadora de las reivindicaciones de su sector social, pero sin que sea reconocido su liderazgo.

La mujer ha sido siempre un sujeto marginal de las políticas de desarrollo, las estadísticas oficiales vuelven invisible su trabajo, lo que ha disminuido la importancia de su aporte en los procesos productivos, en el desarrollo local y nacional. Históricamente se ha asignado a la Mujer el campo de lo privado como su espacio natural, dejándola fuera de lo público, en donde se toman las decisiones y que se asumen como pertenecientes al varón, en quien generalmente recae la categoría de sujeto social e histórico. No obstante, la crisis económica ha acelerado el proceso de incorporación de la población femenina al mercado de trabajo, sin que haya mejorado, como consecuencia de ello, su acceso a los medios de producción, a los servicios y factores productivos como: crédito, capacitación, tecnología, limitando así su potencial participación en el mercado de trabajo.

En las áreas urbanas la contribución de la mujer a la economía, especialmente se da a través de su trabajo en el sector informal, del trabajo doméstico asalariado y de aquel que realiza en su rol reproductivo, este último absolutamente desvalorizado y por consiguiente eliminado de las estadísticas oficiales, localizando a este sector como población económicamente inactiva.

Adicionalmente, las políticas nacionales y municipales no consideran el incremento sustantivo de familias con mujeres jefas de hogar, elemento que juzgo debe ser tomado en cuenta en todo el proceso de planificación de políticas sociales.

La mujer sufre aislamiento y violencia social; tiene menos acceso que el hombre a los servicios básicos de salud, educación, vivienda y encuentra dificultad en acceder a trabajos bien remunerados. Como consecuencia de ello, su capacidad de tener "voz y voto" en las decisiones familiares, comunales y municipales se ve grandemente restringida. En este contexto, la mujer no sólo requiere trabajar, necesita controlar los beneficios de su trabajo para ganar espacios de reconocimien-

to, pues la discriminación no es sólo legal o formal, es también de actitudes, cultural y valorativa. Estas características que definen la especificidad de género en la condición de participación de la mujer, difícilmente han sido tomadas en cuenta en la planificación del desarrollo local y en el diseño de políticas, programas y proyectos municipales.

Las políticas locales y municipales están pensadas con un nivel de generalidad que no toma en cuenta la heterogeneidad de situaciones que vive la mujer y que está condicionada a más de su especificidad de género por otros factores, prácticas culturales, modelos de socialización y diferencias regionales que requieren apoyos diferenciados si se desea incidir decisivamente en sus posibilidades de participación y en el cambio de su actual situación.

A pesar de las dificultades que la mujer encuentra para su trabajo productivo, reproductivo y de gestión comunitaria, quiero destacar que, un elemento nuevo del desarrollo urbano observado en la última década, es el aumento de la presencia la mujer tanto en organizaciones femeninas como en organizaciones mixtas, orientadas a ejecutar sus propios proyectos para resolver aquellos aspectos en donde no incide el Municipio ni el Estado, como son: guarderías infantiles, tiendas comunitarias, prevención de la violencia, etc. La mujer está presente también como actora dinámica, junto con sus compañeros de barrio, reclamando atención a los múltiples problemas que como sector social tienen. Este es un nuevo potencial de desarrollo que debe ser tomado en cuenta en la gestión municipal y de las ONGs que trabajan en numerosas ciudades del país.

De conformidad con el título de la ponencia de Diego Carrión, tomemos todas estas reflexiones como herramientas para ir construyendo un Ecuador más esperanzador, igualitario, equilibrado y justo.