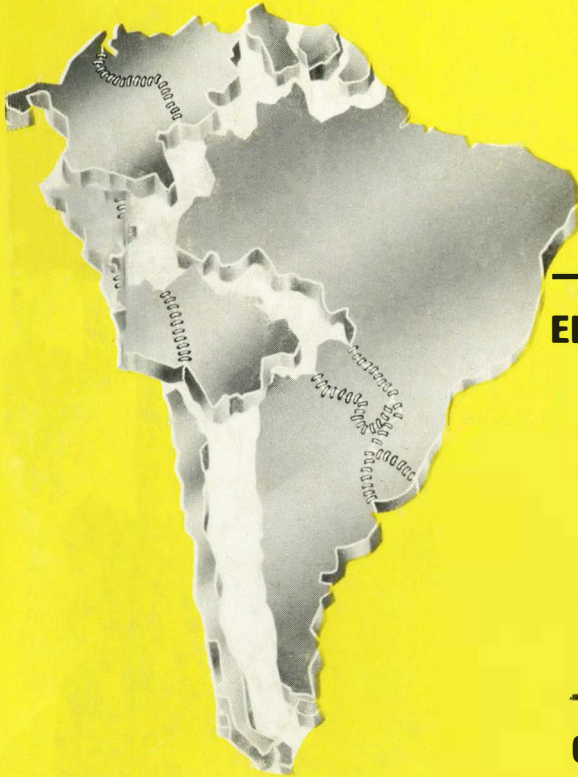


ECUADOR DEBATE

23

Quito, Ecuador, junio de 1991

LA INTEGRACION



León Roldós
Boris Cornejo
Jorge Reinel
Zonia Palán
José Moncada

EL GOLFO Y LA ECONOMIA ECUATORIANA

Gonzalo Ortiz

APERTURISMO Y NEGOCIACION

Marco Romero

CRISIS DEL SOCIALISMO Y TERCER MUNDO

F. J. Hinkelammert

ECUADOR DEBATE

23

Quito, Ecuador, junio de 1991

- POLITICA** Felipe Burbano
SIXTOMANIA / 3
- ECONOMIA** Gonzalo Ortíz
**LA GUERRA DEL GOLFO Y SU IMPACTO EN LA ECONOMIA
ECUATORIANA / 9**
Marco Romero
**¿APERTURISMO INDISCRIMINADO O NEGOCIACION
GENERALIZADA? / 21**
- TEMA
CENTRAL** León Roldós
LA INTEGRACION APERTURISTA / 30
Boris Cornejo
INTEGRACION: RESPUESTA AL DESAFIO MUNDIAL /34
Jorge Reinel
**ESTRATEGIA DE INTEGRACION EN EL CONTEXTO DE LA
APERTURA COMERCIAL / 36**
Martha Loaiza R.
**EL PROCESO DE INTEGRACION ANDINO UNA VISION DE LOS
ASPECTOS SOCIALES / 46**
Hugo Ramos y Mónica Acosta
**IMPACTOS DE LA APERTURA COMERCIAL REGIONAL EN EL
SECTOR AGROPECUARIO ECUATORIANO / 59**
Zonia Palán
¡DECLAREMOS LA PAZ! ¿Y AHORA QUE CON EL PACTO ANDINO/72
José Moncada
**INTEGRACION ANDINA: PLANTEAMIENTOS CRITICOS Y
ALTERNATIVAS / 80**
Galo H. Salvador
**GRADO DE VULNERABILIDAD DE LA INDUSTRIA ECUATORIANA
DENTRO DEL GRUPO ANDINO / 96**
- ANALISIS** Wilma Salgado
**INFLUENCIA DE LOS FACTORES INTERNACIONALES SOBRE LA
CRISIS EN AMERICA LATINA / 100**
Franz J. Hinkelammert
LA CRISIS DEL SOCIALISMO Y EL TERCER MUNDO /110
Gerardo Chacón
POR UNA CULTURA DE PAZ /122
Ana María Varea
PROTECCION DEL AMBIENTE Y PARTICIPACION COMUNITARIA/129
- CRITICA** José Sánchez Parga
ADRIAN BONILLA EN BUSCA DEL PUEBLO PERDIDO / 147

ECUADOR DEBATE

CONSEJO EDITORIAL: Francisco Rhon Dávila, José Sánchez Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Epinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera.

DIRECTOR: José Sánchez Parga

ECUADOR DEBATE es una publicación periódica del Centro Andino de Acción Popular **CAAP**, que aparece cuatro veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de **ECUADOR DEBATE**.

SUSCRIPCIONES: América Latina US \$16; ejemplar suelto: US \$5. Otros países US \$18; ejemplar suelto US \$6; Ecuador S/. 4.500; ejemplar suelto S/. 1.200.

ECUADOR DEBATE: Apartado aéreo 173-B, Quito, Ecuador. Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total o parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a **ECUADOR DEBATE**.



Centro Andino de
Acción Popular
CAAP
Director ejecutivo:
Francisco Rhon Dávila

EL PROCESO DE INTEGRACION ANDINO UNA VISION DE LOS ASPECTOS SOCIALES

Martha Loaiza Riofrío

TEMA CENTRAL

Introducción

Esta reflexión intenta en primer lugar, una aproximación al tema de la participación social en el marco del Acuerdo de Cartagena, tratando de identificar e interpretar el tipo de actores sociales que fueron convocados al esfuerzo de integración andina; las interrelaciones que han condicionado sus formas y niveles de participación, vistas en el trípede -Gobiernos-Organismos comunitarios andinos-sociedad civil; y la identificación del perfil que dichos actores presentan en la actual coyuntura. El objetivo es señalar algunas líneas de trabajo que pudieran permitir mejorar los niveles de participación de la sociedad civil organizada, en el proceso de integración.

En segundo lugar, se intenta un somero diagnóstico respecto a las características y tratamiento que han recibido los temas sociales propiamente dichos, en el marco del proceso de integración. El objetivo es replantear su enfoque a la luz de los requerimientos y urgencias sociales que hoy viven los países miembros del Grupo Andino, fruto de la aplicación de políticas de ajuste económico, así como de los nuevos esquemas de apertura de sus economías, que han condicionado a los Estados a una reducción no sólo del gasto social, sino a un intento de trasladar el manejo de las áreas sociales, al sector privado. El propósito final, es invitar a la reflexión sobre el aporte que el proceso Andino de integración puede dar en el campo del desarrollo social.

1. Integración y crisis social en el área andina

Las políticas económicas adoptadas por los países miembros en la última década, produjeron una contracción de la economía, que ha afectado en forma preocupante a los grupos más vulnerables de la población. Las estrategias de ajuste impuestas a nivel internacional, al no haber considerado adecuadamente las características de la realidad social de la región, y al haber señalado como causas de la crisis, entre otras, al exceso del gasto interno, ha conducido a que los Países a una fuerte restricción del gasto público, que afecta más directamente a los ya exiguos presupuestos destinados al gasto social

La realidad nos muestra que el ajuste se viene logrando, entre otros aspectos, por una fuerte contracción del producto, que ha determinado una tendencia al deterioro general del nivel de vida de la población, colocando a amplios sectores por debajo de la línea de pobreza. Esta situación de emergencia social presiona por respuestas de corto plazo que han conducido a la formulación de las llamadas políticas de compensación social, diseñadas como alternativas de carácter transitorio pero que dada la situación de crisis, en algunos países se van convirtiendo en políticas permanentes

La situación de crisis socio-económica, parece revertir el orden de prioridades y opciones frente al desarrollo. El alivio a la pobreza crítica es un tema que ha adquirido significado propio, y las alternativas de solución no siempre se engarzan con políticas a mediano plazo, que permitan rever-

tir las causas estructurales de la pobreza

De otro lado, la mayoría de los Países constatan que la década pasada fue de estancamiento y hasta retroceso, acompañada de una falta de eficiencia económica interna y una falta de competitividad de sus economías que ha significado la pérdida de terreno en su participación en la economía mundial. Esta situación ha llevado a los Países a redefinir sus estrategias económicas. Los Países han optado por la apertura externa y el ajuste estructural y se han planteado procesos de reforma económica, con objetivos que contemplan la modernización productiva, la competitividad externa y en general el crecimiento económico.

El Grupo Andino no ha permanecido ajeno a esta dinámica y fueron los Presidentes de los Países Andinos quienes deciden darle el respaldo político necesario, para que este instrumento de integración responda a las nuevas opciones naturales

A diferencia del modelo de integración primigenio, la nueva estrategia andina de integración, recogida en el Diseño Estratégico Andino, busca combinar la inserción en el mercado internacional, con la consolidación del espacio económico subregional. El Diseño Estratégico pone el acento de la transformación productiva en el sector moderno de la economía: este tipo de enfoque tradicionalmente ha aspirado a que pueda darse un efecto de irradiación de crecimiento económico, sobre el campo del desarrollo social. Sin embargo, no es menos cierto que la experiencia de décadas pasadas, demuestra que a pesar de su dinamismo, el efecto sobre el conjunto social no ha sido suficiente. En este sentido será necesario afianzar aquellos otros aspectos

que hacen de la integración un proceso de tipo glogal, referido además de los aspectos económicos, a los laborales, a la educación a la salud, etc

Desde la aprobación del Diseño Estratégico Andino en diciembre de 1989 y su profundización en noviembre de 1990, los avances han sido significativos. Todos los países se comprometieron a completar la Zona de Libre Comercio -cuatro de ellos el 31 de diciembre de 1991 y Ecuador lo hará en junio de 1992-. Así mismo, en 1991 deberá definirse el Arancel Externo Común. Estamos pues ante las puestas del Mercado Común Andino y hoy más que nunca será necesario la armonización de las políticas macroeconómicas, así como de las políticas sociales, en ese sentido temas que fueron preocupación a nivel andino en la década del 70, como la migración laboral, la seguridad social, entre otros, vuelven a cobrar actualidad.

2. Mecanismos de participación y procesos de toma de decisiones en torno a las políticas comunitarias

Los objetivos del proceso de integración, no sólo en las áreas económicas, sino también en lo social, están indudablemente mediadas por la capacidad que tienen los sujetos sociales y los Estados para producir los hechos de integración, pero sobre todo para utilizar y desarrollar los mecanismos propuestos por los órganos comunitarios. En razón de ello, es que analizaremos, algunas de las características de los actores sociales que hoy participan en el proceso de integración, a partir justamente de su pre-

sencia y experiencia de participación en el seno del Acuerdo de Cartagena.

Alain Touraine, en su libro "América Latina, Política y sociedad", nos señala que en América Latina la política se define más en términos de participación o no participación, que de representatividad y hace un paralelo con la tradición europea, fuertemente identificada con la democracia y representatividad, señalando que Les difícil llamar democracia, a una política de participación¹.

El concepto de participación en ese sentido resulta restringido y tienen relación con el nivel de representatividad que los distintos sectores sociales logran dentro de un determinado proceso.

De otro lado, Touriense también nos señala que una real representatividad supone como condición esencial, la existencia de actores autónomos, organizados de manera directa y no a través de agentes políticos. Pero al mismo tiempo nos advierte que en América Latina en general hay un hiperdesarrollo político que favorece el papel de los líderes o de las personalidades más que de las organizaciones

El modelo de integración andino, debido a su sesgo industrial, consideró la presencia activa de empresarios y obreros, a través del Comité Asesor Económico y Social -CAES-; esta opción, es un contexto en el cuál los países contaban con canales y mecanismos de participación o concertación insuficientes, o de origen corporativo, resultaba ciertamente democratizadora; pero en cambio no tenía correspondencia

1. TOURAINE Alain, América Latina Política y Sociedad Ed. Espasa, Mañana, 1989

con los elementos sobre los que se asentaba el modelo andino: la planificación y la programación conjunta de las economías, que sólo era posible garantizar dentro del esquema, a partir de decisiones de tipo intergubernamental. En ese sentido, la vinculación con los agentes productivos directos, significó un canal de una sólo vía Estado — empresarios, éstos últimos convocados sobre base pre-definidas.

Cual era el perfil de esos actores - empresarios y obreros- en la década del 70?. En los países pequeños los grupos industriales estaban en la fase inicial de formación y la debilidad de esa naciente burguesía, condicionó, que el Estado decida por políticas, hasta cierto punto indiscriminadas, de protección al empresariado, que tuvieron finalmente un efecto contrario al esperado, pues tales actores terminaron debilitados

En el caso del sector laboral, la década del 70 muestra un actor que generalmente adopta una lógica de confrontación con el Estado, con un alto grado de radicalización política. Que tornaban sumamente difíciles los esfuerzos por la concertación social entre los agentes productivos y con el Estado, a nivel nacional, lo cual se reflejaba en el plano subregional

De otro lado, las organizaciones gremiales de base, en éste caso aquellas vinculadas a la industria o al comercio estaban también en una fase de surgimiento, este hecho refleja la ausencia de vínculos entre el Estado y la Sociedad, que es sustituido por un fortalecimiento de la burocracia pública y por el reconocimiento de un rol centralmente impulsor al organismo técnico del Acuerdo de Cartagena, la Junta.

Siguiendo esta línea de pensamiento vemos que estamos frente a actores sociales débiles con un espacio de participación dentro del Acuerdo de Cartagena, que a pesar de lo restringido, resultaba democratizador, pero que dados los niveles de participación a nivel nacional, no podía ser aprovechado.

2.1 Rol de los Estados

Los gobiernos que se comprometieron en éste esfuerzo de la integración andina, fueron en general gobiernos de corte nacional-populista o desarrollista; siendo quizá la expresión ideológica más característica del período el nacional-populismo, que es importante tomarlo en consideración, pues ello nos permite situarnos frente a un particular tipo de Estado, caracterizado entre otras cosas por un alto ingrediente de voluntarismo político y por la convocatoria a un actor colectivo “el pueblo” que es un actor poco definido en términos de representación. En este contexto, son los caudillos los que asumen ese rol organizador del “pueblo” en nombre de una “conciencia nacional”. Y convierte en este caso al Estado en el articulador de la sociedad.

En sociedades en que los actores son débiles, en que no se erige una clase hegemónica dirigente, las decisiones políticas están afectadas por conveniencias de poderosos grupos de presión, que logran promover o bloquear desde el Estado las políticas de sus intereses. En el proceso de integración, la presencia del empresariado estuvo en cierto sentido mediada por la lógica

Veamos el funcionamiento del mecanismo andino, desde el ámbito de lo estatal

El órgano de decisión política del Acuerdo es la Comisión, organismo en el cual confluyen los representantes plenipotenciarios de los países y cuya estructura no es suficientemente homogénea, pues hay países que derivaron el manejo de los asuntos de integración a un Ministerio, hubo en cambio otros que asignaron tal responsabilidad a organismos de menor nivel. Este hecho ha traído a lo largo del tiempo una serie de comprensibles inconvenientes que han dado lugar a dificultades en el proceso de toma de decisiones.

Por otra parte, un elemento que ha caracterizado las reuniones de la Comisión a lo largo de los años ha sido la "negociación". Efectivamente las propuestas sobre programación industrial fueron el reflejo de una lucha de intereses económicos de los grupos más fuertes a nivel de cada país, de grupos en muchos casos vinculados a las empresas transnacionales, que lograban tener una presencia fuerte en el seno del Estado. Este hecho terminó debilitando el espíritu de equilibrio que la Junta como órgano técnico intentaba traducir en las propuestas. En efecto, los distintos grupos económicos apoyaban la integración hasta tanto no los afecte y en ese sentido los Estados terminaban a su vez debilitados.

2.2 Rol de los empresarios y los obreros

Durante el primer quinquenio del Acuerdo de Cartagena, que fue el período de intensas negociaciones sobre los programas sectoriales de desarrollo industrial, petroquímico, metalmecánico y automotor,

el empresariado mostró gran interés en el proceso, pues le preocupaba que los programas industriales puedan tener efectos distorsionantes en la actividad industrial y que pudieran verse afectados sus intereses.

Las exigencias de los grupos más poderosos por mayor proteccionismo estatal comienzan a hacerse sentir como un elemento contrario a la integración. Sin embargo, aparecieron sectores industriales que sí estuvieron dispuestos a asumir el reto y el riesgo que el proceso de integración les significaba. En esta etapa surge la Cámara de Comercio del Grupo Andino y se crean varias Asociaciones nacionales de empresarios.

El retiro de Chile en 1976, traerá vientos de desconcierto entre los empresarios sobre el futuro del proceso. Se inicia una fuerte etapa de presiones por la flexibilización de la Decisión 24 y por la falta de cumplimiento de los compromisos comunitarios.

En 1976, el proceso se estanca, se registran fuertes tensiones y dificultades en las negociaciones, hay cambios radicales y hasta impredecibles por parte de los Gobiernos. Los obstáculos al comercio y el incumplimiento de decisiones comienza a ser un tema predominante, al que habrá que dedicar todo el esfuerzo del organismo técnico. Este punto marca el estallido de la crisis del proceso de integración.

El Grupo Andino verá así dificultado su intento de alcanzar, una división del trabajo intraandina. Las presiones e intereses de las empresas extranjeras, en las negociaciones de los programas industriales automotor,

petroquímico, y metalmecánico, evidenció la debilidad de los Estados y las dificultades para afrontar el desarrollo de un capitalismo nacional. Se mostró así mismo los elementos de dependencia económica atraviesan la sociedad e interfieren en el sistema político.

EL SECTOR LABORAL tuvo una participación más bien político-declarativa, pues su interés estaba dirigido esencialmente a apoyar los pilares fundamentales del proceso: la programación industrial, la Decisión 24. Su accionar sin embargo fue siempre limitado por cierto desconocimiento de los aspectos técnicos, así como por la insuficiencia de espacios de participación y de concertación de estos sectores en el plano nacional.

Su participación también se ha visto restringida en alguna medida en razón de que hay un desfase en la representación de tipo político sindical, y aquella que deberían tener los gremios laborales vinculados a las distintas áreas de la producción.- Este hecho debe llevar a repensar el tema de la participación de los agentes productivos desde dos niveles, uno que tiene que ver con la participación en la esfera política y otro que tiene que ver con formas de participación de los agentes productivos directos. Esta apreciación es válida también para el sector empresarial aunque en menor medida.

3. La reorientación del proceso

A partir de 1978 se inicia la fase de reorientación del proceso; el liderazgo lo asume la Junta. Promueve la conformación

de la Cámara de Industriales del Grupo Andino; el objetivo, contar con un canal que recoja las inquietudes de los empresarios y puedan ser transmitidas a los órganos del Acuerdo. En cierto modo comienza a evidenciarse la importancia de contar con canales organizados e intermedios de participación.

El rol protagónico de los organismos comunitarios si bien es importante, no es menos cierto que éstos no pueden sustituir los canales de intermediación que requiere la sociedad en su vinculación con el Estado primero y después con los organismos comunitarios.

En 1979, los Presidentes Andinos reunidos en Cartagena definirán a la integración como una empresa múltiple que además de los aspectos exclusivamente económicos debe sumar esfuerzos en materia de educación, ciencia, y cultura, aspectos éstos de competencia de Convenios Sociales.

En la Década del 80 continúa la reorientación del proceso. Hay una fuerte promoción de acuerdos de tipo bilateral, se conforman cámaras de comercio binacionales, que permiten fortalecer el proceso desde esferas más reducidas, pero en cierto modo más permanentes.

Hacia 1983 se evidencia mucha insatisfacción de parte del empresariado respecto al proceso, ello como fruto de los escasos resultados que había arrojado la integración hasta entonces. Sin embargo, también se podían percibir dos tipos de actitudes, la del empresario exportador que favorecía el proceso y la del que atiende el mercado interno, pero que enfrentando a la competencia apela al proteccionismo

A manera de conclusión

Pese a las dificultades que hasta aquí se han planteado, es necesario relevar aquellos aspectos positivos del proceso desde el campo de la participación. Hay en efecto elementos muy importantes que rescatar, entre ellos, haber propiciado la conformación de gremios de la producción; haber generado el acercamiento regional de empresarios y trabajadores. Se han fortalecido los lazos bilaterales entre los países; y en general éste mayor acercamiento social ha terminado fortaleciendo la región desde sus bases sociales mismas. El sector empresarial cuanta hoy con canales subregionales que le permiten un enfoque empresarial renovado. El sector laboral en igual sentido ha avanzado en la unidad sindical, pues sólo la integración hizo posible que dirigentes de 16 centrales sindicales pudieran trabajar en torno a objetivos comunes.

Como institución, la Junta ha recibido críticas sumamente fuertes de parte de algunos empresarios. Ha sido calificada de tener una política institucional elitista y burocrática y no ha faltado quienes responsabilicen a la Junta por "falta de autoridad" para lograr el cumplimiento de acuerdos².

Sin embargo, el problema podemos buscarlo en los órganos de integración, que más bien han mostrado una significativa capacidad de adaptación a las circunstancias, buscando alternativas viables para los distintos momentos, para las distintas co-

yunturas. La responsabilidad que sí le correspondería asumir al igual que los organismos públicos del Estado, es que en esta etapa la estrategia de integración se diseñó no como fruto de un procesamiento de demandas sociales, sino que se construyó desde arriba, y en ello reside justamente la falta de interés del conjunto de la sociedad. Debe asumir así mismo que tal actitud contribuyó a debilitar aún más a los actores, impidiendo con ello el procesamiento de propuestas alternativas frente a los momentos de crisis que ha tenido el proceso. Probablemente la falta de una organización realmente autónoma de los actores sociales y su débil representación, favorecía el exceso de protagonismo estatal.

4. El nuevo enfoque de la integración

1989, marcó una nueva etapa para el proceso, con diferencias realmente significativas frente a la orientación que tuvo en las dos décadas anteriores y esencialmente con la década del 70, en que era impensable la integración en un marco de apertura y menos aún de búsqueda de integración al mercado mundial.

El nuevo enfoque es posible, por la evolución hasta cierto punto homogénea, que han tenido los cinco países en la búsqueda de alternativas frente a la crisis. Los países optan finales de la década del 80 por la apertura externa y el ajuste estructural y se plantean procesos de reformas económicas con objetivos como la modernización productiva, la competitividad externa y en general el crecimiento económico. Todos los países apuntan hacia la liberalización

2. QUIJANO Anibal, las ideas y los intereses frente al Pacto Andino, Mimeografía JUNAC Serie Participación Social, 1984

del comercio, a través de reformas arancelarias, la flexibilización de normas para conseguir una mayor presencia de capital extranjero, tienden hacia economías de libre competencia, buscar reformar el Estado para ajustarlo al nuevo marco económico, etc

Esta circunstancia posibilitó que los Presidentes Andinos en 1989 decidan darle un real empuje político al proceso de integración, buscando transformarlo en un instrumento que contribuya con los Países dentro de las nuevas opciones.

El Diseño Estratégico Andino, atendiendo el marco de reformas nacionales define sus lineamientos de acción, señalando que la consolidación del espacio económico andino, permitirá incentivar y diversificar las exportaciones andinas al mercado mundial, compartir los costos que demanda el desarrollo científico y tecnológico, utilizar mejor los recursos, auspiciar la vinculación de los agentes productivos en la subregión etc.

El espacio económico se lo concibe con reglas de competencia, en el que rija la lógica del mercado, con razonables protecciones frente a terceros. La consolidación del espacio andino deberá permitir que la inserción moderna y dinámica que requiere la economía internacional, sea garantizada a través de procesos menos traumáticos, a los que el proceso de integración puede contribuir.

¿Cuáles son en éste nuevo contexto los retos y demandas para los agentes productivos?

Contrariamente a lo que se pensaba en décadas pasadas, esta nueva coyuntura resulta altamente favorable al proceso. La

reacción desde los agentes productivos ha sido inmediata, no sólo se han reactivado las reuniones de empresarios, sino que además se están proponiendo nuevos mecanismos de participación en el seno de los órganos del Acuerdo.

El sector empresarial ha conformado una Confederación de Empresarios Privados, dispuestos a sustentar dentro de la subregión, la filosofía de la libre empresa como base esencial del proceso. Los empresarios han señalado su optimismo por el nuevo enfoque y explican que el fracaso del Grupo Andino en el pasado se debió a las políticas económicas que estuvieron en marcha.

Sin embargo, tal optimismo podría verse mermado frente a la realidad económica y el nivel de competitividad de las empresas; en efecto el Presidente de Bolivia declaraba en la Paz, que "desde el punto de vista del gobierno boliviano, estamos preparados para llevar adelante el nuevo enfoque del Pacto Andino, pues estamos mejor preparados desde el punto de vista estructural de la economía...sin embargo desde el punto de vista empresarial creo que todavía no estamos lo suficientemente preparados"³.

Asimismo en Ecuador un empresario y dirigente gremial declaró a la prensa, señalando que "era casi imposible que Ecuador entre a formar parte de una zona de libre comercio que, en su opinión, no es el único instrumento de desarrollo posible para el país, y señalaba además que la región andina no necesariamente era la región natural

3. Noticia de Prensa, La Paz Diciembre 1990

para las ventas ecuatorianas³⁴.

Los sectores laborales también han hecho escuchar sus voces de preocupación por los efectos que sobre la mano de obra están teniendo los procesos de apertura externa, así como la privatización, la modernización y la reconversión. Procesos que no habrían previsto soluciones paralelas, para absorber la mano de obra desplazada.

Estos ejemplos reiteran en alguna medida las dificultades que puede encontrarse en la ejecución de una estrategia comunitaria de desarrollo económico. Es por ello que hacia adelante y con el objeto de garantizar el cumplimiento de las metas y proyectos de integración propuestos, deberá buscarse que el esquema de integración pueda compatibilizar realmente con las políticas económicas y sociales de los países.

A pesar de que los hechos de integración ratifican como un elemento central a cualquier estrategia comunitaria a la CONCERTACION de voluntades políticas, que emanan desde los Estados, ello sin embargo no es suficiente, pues pone en entredicho los procesos de retrolimentación que deben tener las decisiones gubernamentales para que alcancen legitimidad.

Los procesos de toma de decisiones comunitarias deben perfeccionarse, el acceso de los distintos sectores sociales al conocimiento y discusión de los temas de su interés en las instancias y niveles correspondientes del proceso de toma de decisiones. A la sociedad civil, a sus sectores organizados les corresponde la discusión y

análisis de las propuestas comunitarias, fundamentalmente en el ámbito nacional, pues son los Estados quienes deben recoger estas propuestas ya depuradas y presentarlas dentro de la esfera de decisión comunitaria. Este hecho sin duda facilitaría el avance del proceso, además de dotarlo de importantes niveles de legitimidad.

En este sentido parece aconsejable abrir espacios de concertación entre el sector público y el sector privado en los distintos países, espacios que permitan medir realmente los costos y beneficios que derivarían del proceso de integración. Hace falta que los gremios, por ramas industriales, a nivel nacional primero y luego a nivel subregional tengan un mayor acercamiento para tratar aspectos del proceso.

Sin embargo, los procesos de consulta y democratización de las decisiones del Estado son aún lentos y difíciles, por ello es que requiere del concurso de distintos organismos especializados, a objeto de que contribuyan desde el ámbito nacional a mejorar los niveles de representación de los actores sociales. Sólo entonces un organismo supranacional como el Acuerdo de Cartagena podrá avanzar sobre bases ciertas, de otra forma sus esfuerzos pueden ser infructuosos, o al menos superficiales.

5. Alcances y límites de las políticas sociales comunitarias

En los primeros años del proceso los aspectos sociales no recibieron un tratamiento específico, pues se confiaba en que los resultados económicos traerían aparejados resultados y efectos positivos en el campo social.

4. Noticia de Prensa Quito, diciembre 1990

Entre 1971 y 1976 aparecen los Convenios Sociales Andrés Bello de educación, Hipólito Unánue de salud y Simón Rodríguez encargado de los aspectos socio-laborales. Se los concibe como instituciones que desarrollarían un trabajo complementario al del de la Junta. Vale recordar que en el caso del Convenio Simón Rodríguez, desarrolló actividades en el campo de tal migración laboral, de la seguridad social y de la formación y capacitación de recursos; tareas éstas que tenían total correspondencia con los avances en la programación industrial conjunta. En el caso del Convenio Andrés Bello, este se abocará, además de aspectos generales de la educación, a la tarea de crear la Escuela Empresarial Andina, que mereció una importante acogida del sector empresarial. En el caso del Convenio Hipólito Unánue, los proyectos vinculados al campo farmoquímico, a la normalización y control de calidad, merecerán la atención preferente de los gobiernos.

Sin embargo ese espacio de coordinación efectiva-llamémoslo de estrategias integradas de desarrollo social-, duró la etapa de dinamismo de los problemas industriales del Acuerdo de Cartagena;. En efecto, cuando se inicia la etapa de crisis más profunda del Grupo Andino, se inicia también la etapa de estancamiento de los Convenios Sociales. Pero contrariamente a lo ocurrido con el Acuerdo, a éstos organismos no han logrado aún redefinir su accionar dentro de la nueva dinámica del Acuerdo de Cartagena.

Las causas de tal situación tenemos que buscarlas no sólo en el espacio de las organizaciones propiamente dichas, sino fun-

damentalmente en la situación por la que atraviesan las áreas sociales en los Países Miembros.

La evolución que al menos desde el punto de vista teórico, han tenido los enfoques de desarrollo social permiten señalar que la visión del desarrollo de la década del 70- etapa en que se crean los Convenios - consideraba que los problemas sociales era posible abordarlos como áreas separadas, con cierto grado de autonomía.

Así mismo, durante la década del 70, los Estados adoptaron ciertas políticas redistributivas a través de inversiones en el campo social, pero en los 80's, los efectos de la crisis económica, los obliga a la adopción de políticas de ajuste, que como se ha señalado, han tenido una fuerte contracción del gasto social.

Esta situación tuvo efectos directos en los organismos sociales de la integración quienes vieron cortado el apoyo financiero por parte de los Gobiernos, con las consecuencias que ello puede tener en el accionar de tales organismos.

En la década del 90 se ha dado inicio a un nuevo período de reflexión respecto a la necesidad de enfrentar los problemas sociales a partir de la formulación de estrategias integradas de desarrollo social. Esta nueva orientación cuestiona la posibilidad de que del desarrollo económico se desprenda automáticamente el desarrollo social.

Los organismos andinos están pues ante un nuevo reto, que es la redefinición de los espacios de acción comunitaria en el campo social. Vemos necesario que se conciba la aplicación de políticas sociales a nivel andino, dentro de un frente de acción inte-

grado, ello contribuiría a potenciar su eficacia.

En igual sentido tendrá que retomarse la experiencia andina de responder a los problemas sociales desde el lado de la producción, para ello será necesario que se actualicen algunos de los planteamientos y proyectos sociales de décadas pasadas.

En efecto el Grupo Andino ha tenido importantes iniciativas en este campo, y sobre ello citaremos algunos ejemplos: el Convenio Andrés Bello, inició un proyecto sobre industrias educativas, los avances realizados para la identificación de la oferta y demanda de bienes, y presentaban un cuadro de interesantes oportunidades, para la participación empresarial privada o pública. Sin embargo, éstos son campos de actividad que requieren cierto nivel de compromiso estatal, por ejemplo para asegurar a las posibles industrias la demanda que pueda tener el sector educación.

Otro de los campos en los cuales es preciso iniciar acciones, es en el de los servicios vinculados al campo social. El hecho constatado es que los gobiernos tienen hoy grandes dificultades de financiamiento para atender las áreas sociales, como lo habían hecho tradicionalmente; por ello es necesario repensar el papel del Estado como proveedor y administrador, ineficiente en muchos casos, de los servicios sociales esenciales. No podría obviarse el hecho de que grandes sectores de la fuerza laboral han sido absorbidos dentro de las políticas públicas de empleo en las áreas de servicio. La situación de emergencia que enfrentan estos sectores y el nivel de incidencia que tienen en la población es muy grande, lo que torna prioritario su atención.

Los aspectos sociales dentro del proceso de integración y concretamente en el marco de las reuniones presidenciales han cobrado el mayor interés, se han dado una serie de directivas en campos muy diversos de las áreas sociales, lo hacen motivados por la situación de emergencia existente por ejemplo en el campo de la salud, de la alimentación.

En razón de ello y desde la perspectiva de la integración no podrá obviarse la necesidad de emprender acciones que permitan enfrentar los problemas de pobreza más acuciantes de la región. Actualmente ha recobrado, una enorme importancia el Convenio Hipólito Unánue de Salud, debido a la gravedad de la epidemia del cólera, en ese sentido este organismo deberá a partir de este problema de naturaleza transitoria, identificar aquellos espacios de acción, que son la causa estructural de este mal, pero sobre los cuales es posible actuar a partir de iniciativas comunitarias como son aspectos relacionados con saneamiento ambiental, salud preventiva, problemas de desnutrición, etc.

El Convenio Hipólito Unánue, frente a la situación de emergencia en salud-Cólera en que se ha declarado a la región, ha redefinido sus campos de acción, a partir de la formulación de una estrategia de participación de la comunidad.

Sin embargo los desafíos son complejos y la realidad nos muestra que en América Latina la sociedad esta en muchos aspectos atomizada y que pese a la creciente capacidad de movilización social, no es posible aún que la sociedad refleje cabalmente su interés por causas comunitarias generales. He aquí una tarea de real enver-

gadura para aquellos organismos encargados de desarrollar formas de organización popular.

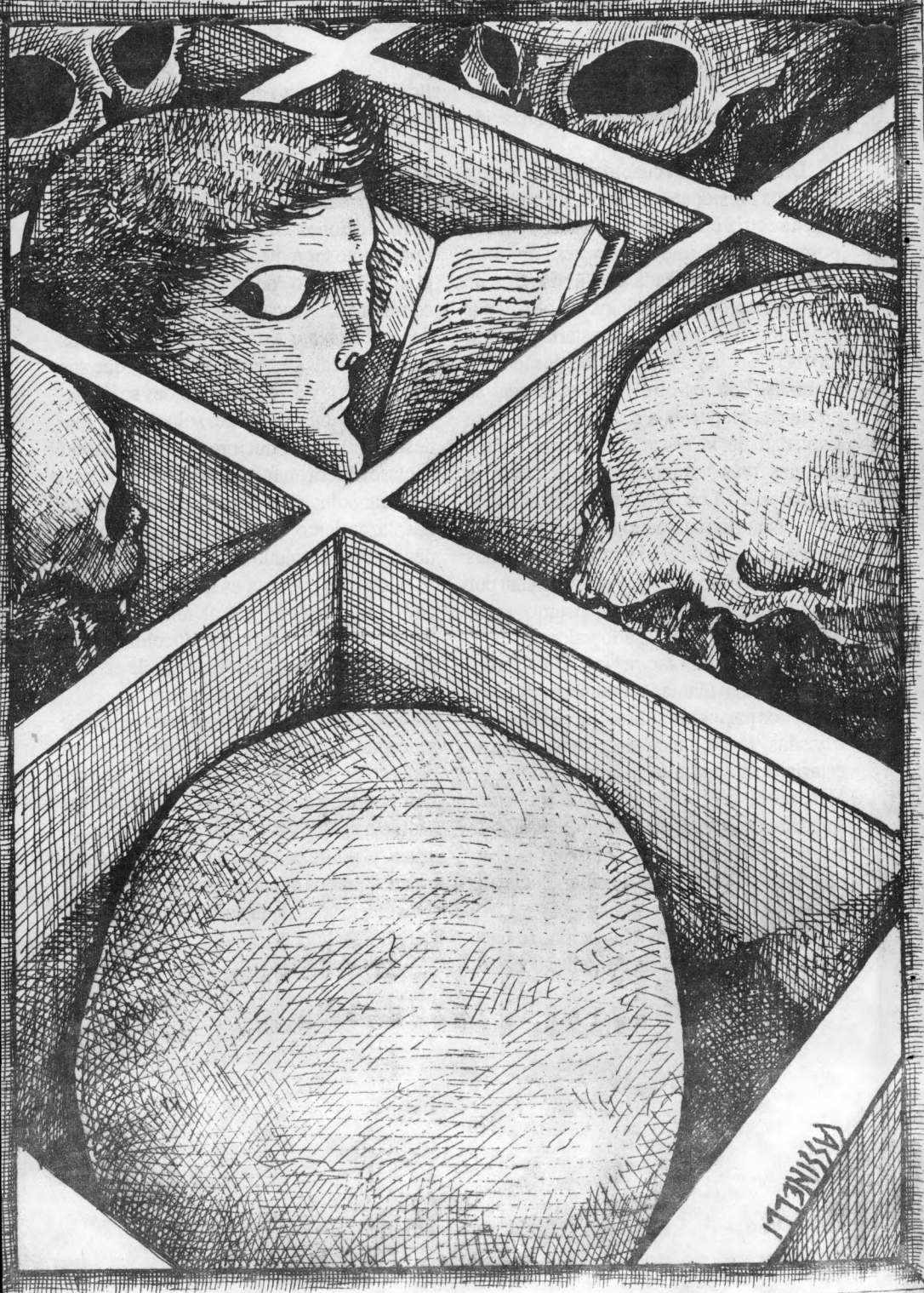
De otro lado, en cuanto al tema alimentario, los Presidentes andinos, suscribieron una directriz en la que muestran su interés porque se conforme una empresa multinacional andina dedicada a la fabricación de complementos alimenticios de alto valor protéico, cuya producción estaría destinada a la infancia y a la población de menores recursos. Este es otro caso en el cual se busca dar respuesta a los problemas de la gravedad de la crisis alimentaria en los sectores más vulnerables, pero desde la producción. Los primeros diagnósticos sobre las alternativas existentes para dar respuesta a esta directriz, muestran algunas interesantes opciones que se relacionan por un lado con la utilización de insumos andinos -granos andinos de alto valor pretéico, quinua, kiwicha, tarwi, etc, que serían procesados en plantas actualmente existentes en dos países miembros que están subutilizadas, la producción de estas fábricas estaría destinada a la demanda estatal de Venezuela que actualmente se encuentra importando complementos alimenticios de terceros mercados, para cubrir las necesidades de los programas de emergencia alimentaria.

En el campo de la educación, se hace necesario empeñar esfuerzos en el desarro-

llo de un proyecto de formación y recalificación de recursos humanos, que permita contribuir con los Países Miembros, en los esfuerzos que vienen desplegando para la modernización y la reconversión industrial. Acciones en este campo tienen un importante ingrediente de integración y un gran contenido de participación de la comunidad. El sector laboral andino acoge con entusiasmo esta iniciativa, pues los gremios sindicales identifican hoy que sus nuevos retos y responsabilidades se inscriben en la búsqueda de soluciones, que desde su rol de productores, contribuya con la clase obrera en forma efectiva y directa, a buscar soluciones a graves problemas de desplazamiento y pérdida de empleo por descalificación de la mano de obra.

Creemos que esta es una solución parcial pero efectiva, que al mismo tiempo tiene efectos sobre la producción y que provocar una gran movilización de esfuerzos en el campo de la educación.

Son estos algunos ejemplos que nos muestran la potencialidad que ofrece el proceso andino de integración de contribuir con los países no sólo a enfrentar los problemas derivados de la situación de crisis y pobreza extrema, sino especialmente aquellos que se inscriben en alternativas integradas de desarrollo económico-social.



CASSINELLI