

VIII. La Agenda para Combatir la Pobreza

Uno de los ejes temáticos estratégicos de Esquel era el combate a la pobreza: desde sus inicios, su acción institucional se había volcado a tratar de superar aquellas condiciones que sumían masivamente a la población ecuatoriana en tal situación. A inicios de los 90 no se conocía con exactitud el impacto de las políticas de ajuste en el empobrecimiento de la población. En 1994 UNICEF contrataría a Esquel para realizar una investigación sobre las condiciones de pobreza del Ecuador entre 1980-1993 orientada a responder esa pregunta.

El estudio, coordinado por Boris Cornejo y elaborado por Mariana Naranjo, se tituló *Ecuador: condiciones de pobreza a partir de los ochenta (aproximación a impactos sobre las familias)* y fue finalizado el 25 junio de 1995. En él se demostraba, en base a información primaria, que las políticas de ajuste y apertura iniciadas en los 80, se habían convertido en "un factor amplificador de la pobreza" y el deterioro en la calidad de vida de los sectores urbanos medios y marginales y los estratos campesinos del país. El estudio concluía que la pobreza "obedece a factores estructurales" e históricos y que su superación implicaba un "proceso sostenido" e inscrito en una "perspectiva de mediano plazo" tendiente a materializar "transformaciones estructurales en favor de los pobres" que modificasen "los estilos de acumulación y redistribución imperantes". Finalizaba proponiendo un *Programa Nacional de Superación de la Pobreza Rural* basado en una "reforma integral"¹, al mismo que tiempo que

¹ Que incluyese lo económico, lo social y lo político interrelacionadamente. Entre otros, las acciones dirigidas a combatir la pobreza deben incluir los siguientes elementos: estabilización macroeconómica, aumento del ahorro y la inversión, políticas para dinamizar el sector agrícola, reforma del Estado, inversión en recursos humanos, movilización de recursos, participación popular, propiciar consensos, contar con un sistema institucional y jurídico confiable y estable y fortalecer la comunicación e información (Naranjo,1995:5).

sugería acciones específicas orientadas a favorecer a las familias campesinas pobres a ser recogidas por las organizaciones del Estado y la sociedad civil en sus intervenciones (Naranjo,1995:5).

La finalización de este estudio abrió la posibilidad de formular, desde la sociedad civil, una propuesta de mayor alcance, que se materializaría durante el segundo semestre de 1995, con el auspicio de UNICEF, ILDIS y la STFS. Se trataba de generar una "agenda nacional para combatir la pobreza", consensuada entre los "actores de la pobreza" y asumida por los decisores políticos, que trascendiese la coyuntura de los gobiernos y se proyectase como política de Estado (s/a109,s/f:2-3)². Para llevar adelante este proyecto se conformó un equipo técnico dirigido por Boris Cornejo y coordinado por Carlos Larrea. Adicionalmente se contó con la asistencia metodológica del personal técnico del ILDIS³.

Inspirada en el concepto de desarrollo humano, la elaboración de la agenda seguiría una estrategia participativa de base regional. Además de consideraciones en torno a la importancia del clivaje regional en el desarrollo del sistema político ecuatoriano⁴, el estudio de Naranjo había aconsejado un enfoque regionalizado, al identificarse zonas más empobrecidas, que demandaban una atención prioritaria, razón por la cual se optaría por dicha estrategia. En base a estos criterios se escogieron seis localidades: Esmeraldas, Loja, Guayaquil, Riobamba, Cuenca y Machala, en donde los "actores de la pobreza" debatirían en torno a seis ejes temáticos, también seleccionados en función del estudio mencionado⁵. La idea era presentar diagnósticos de la pobreza según cada eje temático elaborados por expertos/as y suscitar comentarios, debates y, especialmente, propuestas de acción en torno a cada uno ellos.

La primera semana de septiembre de 1995 se realizaba en Quito el *Primer Encuentro Nacional sobre la Pobreza* en el que se presentaban seis ponencias sobre el tema enfocadas desde los seis ejes identificados⁶, que congregaron a decisores/as político/as y mediadores/as de la acción social⁷. La idea era avanzar en la cristalización de un compromiso en el combate a la pobreza entre actores/as del Estado y la sociedad civil. Entre diciembre de 1995 y febrero

² La propuesta técnica para la elaboración de la Agenda fue hecha por Rafael Quintero.

³ El ET incluyó la asistencia de Amelia Moncayo. Por el ILDIS colaboró Vjekoslav Darlic y Gabriela Buckstein.

⁴ Uno de los argumentos sostenía que la sociedad ecuatoriana de los 90 continuaba registrando "una separación del sistema regional (entendido como articulación intraregional de espacios diferenciados) y el sistema político 'nacional'" (s/a109,s/f:7).

⁵ Según ámbito rural/urbano; según poblaciones más vulnerables: mujeres, niños, jóvenes; según corte étnico: minorías étnicas; según la variable ambiental: recursos naturales.

⁶ Sus autores fueron: Renan Tadeo (Pobreza y Minorías Etnicas), Susana Balarezo y Fernando Sánchez (Pobreza, mujeres y niños), Galo Ramón (Pobreza y Grupos Indígenas), Luciano Martínez (Pobreza y Mundo Rural), Rafael Quintero (Pobreza y Medio Ambiente), Gaitán Villavicencio, Pobreza y Familias Urbanas) (s/a110,s/f:7-8).

⁷ ONGs, OGS, autoridades ministeriales del Frente Social, universidades, representantes de gobiernos locales, partidos políticos, cámaras de la producción, FFAA, congregaciones religiosas, colegios profesionales, dirigentes barriales, sindicalistas, estudiantes y medios de comunicación (s/a109,s/f:5-6).

de 1996 se realizaron sendas reuniones regionales en las seis ciudades para tratar cada una de las ponencias en presencia de las poblaciones involucradas. Estas contaron con el apoyo de un equipo de coordinadores/as regionales⁸. Las reuniones fueron facilitadas por el ILDIS en base a una metodología participativa (Metaplan) mediante la cual los/as asistentes expusieron sus percepciones en torno los problemas más graves asociados a la pobreza, establecieron sus causas y formularon sus alternativas de solución, tanto desde la perspectiva de la sociedad civil como del Estado. Los resultados del proceso fueron sistematizados por Carlos Larrea y presentados al público a mediados de 1996 con el título de *Una Agenda para Combatir la Pobreza*.

La *Agenda* definió la pobreza como "una situación estructural que afecta a un hogar, impidiendo que sus miembros puedan satisfacer sus necesidades básicas y alcanzar su potencial como seres humanos" (s/a111,s/f:4). Partió de un diagnóstico general sobre la evolución de la economía y sociedad ecuatorianas en la etapa contemporánea, y de diagnósticos específicos en torno a los ejes temáticos, en los que una vez más se demostraba, con datos actualizados de fuentes confiables⁹, el impacto de las políticas de ajuste sobre el incremento de la pobreza y el deterioro en la calidad de vida de la mayoría de la población ecuatoriana, especialmente mujeres, niños, minorías étnicas, al mismo tiempo que un severo deterioro ambiental¹⁰. Se establecieron cinco causas, de índole estructural, generadoras de este síndrome situacional: desigual distribución de la riqueza, insuficiencia de empleo productivo, débil desarrollo del capital humano, estancamiento económico y concentración del poder político. El ajuste de los 90 no había hecho sino acentuarlas.

La *Agenda para Combatir la Pobreza* sostenía que, dados los recursos económicos del país, era posible superar la pobreza *en el plazo de una generación* si se ejecutasen políticas públicas adecuadas. Pero, había que partir de una premisa: las políticas de ajuste eran inviables para reducirla. Por el contrario, las nuevas premisas de una política pública orientada a ello deberían priorizar lo social y promover la participación de los diversos actores de la sociedad civil en la toma de decisiones, factor éste último, considerado como imprescindible en su combate. La reactivación económica sería necesaria, pero insuficiente por sí sola. Debía acompañarse de una estrategia social redistributiva, de carácter progresivo, que tomase en consideración prioridades en términos regionales, sectoriales y poblacionales, debiendo orientarse especialmente hacia los "grupos críticos" (mujeres, niños, minorías étnicas). El lema sería "redistribuir para crecer".

A la estrategia general debían acompañar políticas sectoriales específicas. En materia *agraria* se planteaba la necesidad de una reforma agraria que redistribuyese la tierra - altamente concentrada- acompañada de políticas integrales (crédito, riego, precios, comercialización, etc); se proponía la generación de *empleo* vía obras de infraestructura rural,

⁸ Compuesto por Carolina Valarezo, Luis Eduardo Palacios, Manuela Ponce, Ana Luz Borrero, Gaitán Villavicencio y Yolanda Martínez (s/a109,s/f:5-6).

⁹ Entre otros, tesis de Ph.D de universidades del norte e informes del Banco Mundial.

¹⁰ Algunos de los indicadores proporcionados por este diagnóstico constan en el capítulo I de este trabajo.

el desarrollo de la pequeña y mediana empresa en nuevas ramas y políticas de empleo emergente; en *educación*, la ejecución de una reforma curricular, una reforma universitaria orientada a asignarle a la universidad un rol central en el desarrollo científico y tecnológico, y recursos para investigación en ciencia y tecnología; en *salud*, una reforma que tienda a su descentralización participativa, incremento de su presupuesto y priorización en la atención de áreas y poblaciones; en *vivienda*, desarrollo de políticas adecuadas de acceso al suelo urbano para sectores medios y populares y el uso de tecnología alternativa, barata, en la construcción; en materia *ambiental* se planteaba ampliar el rol de Estado en el control ambiental, el desarrollo de una política que preserve la biodiversidad, implementación de una legislación orientada a la preservación ambiental y promoción de la educación ambiental.

Finalizaba postulando la necesidad de una "nueva estrategia de inserción internacional", que no sacrificase las necesidades básicas de los/as ecuatorianos/as, y basada "en el desarrollo endógeno, lo que significaba un desplazamiento progresivo de sus ventajas comparativas actuales hacia líneas nuevas que incluyan la capacidad tecnológica de control sobre los puntos actuales y nuevos de exportación" (s/a111,s/f:20). Nuevas líneas de inserción, "sustentables y redistributivas" podrían ser el turismo y el ecoturismo. Esto, sin embargo, implicaría un rol más activo del Estado y una inversión considerable en salud y educación.

La *Agenda* no fue recogida por ningún gobierno. Su propuesta, sin embargo, continúa vigente a la espera de aquella voluntad política capaz de generar los consensos necesarios para hacerla viable.