

**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**

<b>BIBLIOTECA - FLACSO - E C</b>	
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

## **PRESENTACION**

Aquella "sobrecarga de demandas sociales" que es más perceptible en los ajustes estructurales de carácter neoliberal —como el que ha vivido el Ecuador en la última década, con particular radicalismo desde 1992— y la ausencia de respuestas gubernamentales, fue el gran paraguas bajo el cual distintos exponentes de la "sociedad civil", debatieron en el seminario "Políticas sociales, desarrollo y compensación social", organizado por CESA, FEPP, CAAP, Grupo de Deuda y Desarrollo, los días 5 y 6 de mayo de 1993, en Quito.

Este libro recoge, precisamente, las ponencias que se jugaron en la mesa de debates y los comentarios que suscitaron.

En general, se advierte que expresan un contrapunto entre el pensamiento no gubernamental sobre la Política Social y los propósitos oficiales. Pero no solo eso: deja en evidencia que existen unos "otros" que, desde el ámbito privado, se preocupan con rigurosidad de los problemas que conlleva una reforma que, en nuestro caso, intenta, todavía sin éxito, "el paso de una economía cerrada, con un Estado grande y burocrá-

tico, a una reducción del aparato estatal, con desregulación y apertura", cuyo costo social es magnífico y discriminatorio con los sectores más desprotegidos de la población.

La lectura del texto es ilustrativa para considerar las preferencias por la acumulación de capital, del modelo que se aplica en nuestro país, entre tanto la distribución "creciente y justa" de los frutos del desarrollo se va postergando en beneficio de un futuro difuso, que se erige sobre el sacrificio actual de grandes grupos sociales y un deterioro de las condiciones políticas democráticas. Esto, más los problemas que deja entrever la reflexión en un modelo de desarrollo alternativo, conforman un cuerpo analítico de gran actualidad.

## **POLITICAS SOCIALES Y DESARROLLO**

## **POLITICAS SOCIALES Y DESARROLLO\***

**Simón Pachano**

### **1. DEL OPTIMISMO A LA CRISIS**

Dentro de la visión imperante en la América Latina de los años sesenta y setenta, no tenía mayor sentido indagar acerca de la relación entre políticas sociales y desarrollo; este último, *entendido como un proceso, pero también como un objetivo*, necesariamente conduciría al bienestar, para lo cual -y dada la herencia de un modelo excluyente- era necesario introducir correctivos en campos muy específicos. Estos se manifestaron, fundamentalmente, en la universalización y gratuidad de los servicios de educación y de salud, en la regulación de las relaciones laborales y en la implantación de un sistema de

---

**Simón Pachano**, es investigador del Instituto de Estudios Ecuatorianos.

\* Este trabajo es una versión revisada de la ponencia "Condiciones e instrumentos de las políticas sociales", presentada al Seminario "Las políticas sociales y el desarrollo en los noventa", Desco, Lima, Perú, octubre de 1992.

seguridad y de previsión<sup>1</sup>.

Esta visión se apoyó en hechos tangibles, como los altos índices de crecimiento que lograron muchos países latinoamericanos y, sobre todo, en la integración social que se había dado en algunos de ellos. Esto dio lugar a la versión latinoamericana del Estado de bienestar (con sus múltiples denominaciones: Estado de compromiso, Estado popular, etc.), construido sobre la base de la confianza casi ilimitada en el desarrollo<sup>2</sup>.

Según la visión imperante, el crecimiento económico asentado principalmente en la industrialización - habría de llevar a un futuro de bonanza y de integración social, que era lo que se englobaba bajo el concepto de desarrollo. Desde diversas ópticas surgieron propuestas de orientación y conducción de los procesos que debían desatarse para acelerar los procesos y lograr ese objetivo final. Casi sin excepción, las diversas corrientes reconocían como necesario abrir paso al proceso de industrialización y su consecuente expansión del mercado interno<sup>3</sup>.

Todo ello se sintetizaba en la adopción de un modelo de organización económica que rompiera las trabas propias de los regímenes tradicionales que habían imperado en estos países desde su nacimiento como estados independientes. No por casualidad aquella propuesta se autodenominaba, bajo cual-

---

1. Es verdad que también se realizaron acciones en otros campos, como los de la atención a grupos "marginales" (indigentes, enfermos incurables, alterados mentales, etc.); pero por lo general -en involuntaria confesión de la mínima importancia que se le otorgaba- se las dejó en manos de la beneficencia privada.

2. Véase Portantiero, Juan C.: "La democratización del Estado", en *Pensamiento Iberoamericano* Nº 5a, Madrid, Enero-Junio de 1984; del mismo autor: "La múltiple transformación del Estado latinoamericano", en *Nueva Sociedad* Nº 104, Caracas, 1989; Isuani, Ernesto et al.: *Estado democrático y política social*, Eudeba, B. Aires, 1989. Resulta difícil asegurar que existió un Estado de bienestar en América Latina, ya que no existieron las condiciones y relaciones que están en la base de éste; sobre este concepto, véase Offe, Claus: *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Alianza, Madrid, 1990.

3. Para ese momento se pasaba de "una fase en que la industrialización se concebía como un recurso complementario en un proceso de desarrollo (...) a una formulación teórica y a un conjunto de expectativas apoyadas en la convicción de que el industrialismo sucedería a la expansión de las exportaciones, completando así el ciclo de crecimiento e inaugurando una fase de desarrollo autosustentado." Cardoso, Fernando y Enzo Faletto: *Dependencia y desarrollo en América Latina, Siglo XXI, México, 1971 (3ª), pág. 4.*

quiera de las vertientes políticas, como modelo de desarrollo.

El énfasis en la industrialización -especialmente en su contenido sustitutivo de importaciones- demostraba a las claras dónde estaba el eje de esas propuestas: la acción debía centrarse en el campo económico, en las modalidades y reglas del juego del proceso de desarrollo. Las otras medidas que se planteaban conjuntamente (como la reforma agraria) únicamente constituían aspectos complementarios y, como se ha dicho, correctivos necesarios a causa de los problemas heredados.

Se trataba de lograr la apertura del mercado interno y, con ella, la modernización económica. Las metas sociales estaban implícitas en ese objetivo: era necesario acercar la población más atrasada a los beneficios del desarrollo, de manera que por inercia se transformara en parte del mismo.

La sociedad se disolvía en la economía. No era necesario, dentro de un esquema de esa naturaleza, plantear políticas específicas que aludieran a lo social como algo independiente o, por lo menos, con relativa autonomía. La propuesta se autoexplicaba desde el momento en que tenía como meta y como mecanismo de acción al desarrollo.

Se buscaba llegar al objetivo final a través de un proceso dirigido y controlado de crecimiento<sup>4</sup>. Sin embargo, pronto se advirtió la presencia de elementos distorsionantes dentro del esquema, especialmente los que se relacionaban con el desempleo y con la escasa capacidad de consumo de grandes agregados poblacionales. Dicho de otra manera, se comenzó a evidenciar una dura realidad propia del modelo: su incapacidad de integración de grupos sociales cada vez más amplios<sup>5</sup>.

4. Un análisis crítico, desde la perspectiva de los actores sociales se encuentra en Calderón, Fernando: "Los movimientos sociales ante la crisis", en Calderón F. (compilador): **Los movimientos sociales ante la crisis**, Clacso, B. Aires, 1986, págs. 327-398, especialmente págs. 328-331.

5. De allí surgen los planteamientos sobre la **marginalidad**. En estos se observa también diferencias entre diversos autores y corrientes; el reconocimiento de la incapacidad de integración del modelo llevó a profundizar las diferencias ya existentes. Al respecto véase: Germani, Gino: **Política y sociedad en una época de transición**, Paidós, B. Aires, 1971 y Quijano, Anibal y Francisco Weffort (compiladores): **Populismo, marginalidad y dependencia**, Educa, San José, 1973.

Algunos autores habrían de encontrar respuestas dentro del mismo esquema. Así, no faltaron quienes propusieron mayor énfasis en los componentes del desarrollo como un remedio para lo que ya se veía como insoslayable realidad. Pero, tampoco faltaron quienes vincularon la marginalidad de amplios grupos al mismo proceso de desarrollo, esto es, que la vieron como resultado inevitable de lo que hasta entonces había sido la panacea.

El desarrollo, y todo lo que implicaba su modelo, se mostraron entonces como algo que no cubría totalmente las expectativas que había generado. No las cubría, porque su propia lógica, basada en procesos económicos ideales, se mostraba excluyente y ciega a una realidad compleja e irreductible al control de unos cuantos indicadores <sup>6</sup>.

Fenómenos como el desempleo abierto, el subempleo, el deterioro del poder adquisitivo de los asalariados, entre otros, comenzaron a tomar cuerpo como problemas ciertos y merecedores de un tratamiento detenido. También las propuestas de solución cobraron carta de naturalización en la política y en la planificación.

De allí parten los primeros planteamientos que enfatizan en la necesidad de diseñar y aplicar políticas complementarias, especialmente en el campo de la vivienda y del saneamiento ambiental. No obstante, se intentaba atacar a los efectos antes que a las causas de los problemas, ya que desde la misma formulación teórica se invertían los términos: los cambios poblacionales, especialmente el crecimiento urbano, eran vistos como las causas de la marginalidad cuando en realidad eran efectos del modelo global.

La imagen de sociedad que se había conformado, y en especial el proyecto de futuro que se dibujaba, definía sujetos sociales muy específicos y claramente delimitados: se los reconocía como tales a los que estaban ligados a las actividades

---

6. Con todo lo criticable y criticada que fue la llamada teoría de la marginalidad, tuvo la virtud de poner el dedo en la llaga y explicitar una situación que había sido ignorada por quienes sostenían la utopía del desarrollo.

económicas. Era solamente en tanto actores integrados que el Estado debería atenderlos.

Aun desde la otra vertiente, la de la beneficencia (incluyendo la oscura cara de la vigilancia, el castigo y el aislamiento), no se reconocía sujetos sociales propiamente dichos sino patologías o anomias con respecto a un modelo ideal. Por ello, problemas como los aludidos en la visión de la marginalidad no tenían cabida sino como merecedores de soluciones parciales.

La modernización, que era verdaderamente lo que estaba por detrás de todo el planteamiento desarrollista, se evidenciaba como un proceso incompleto e incapaz de generar los efectos deseados. La ansiada modernidad, que traería bonanza económica, bienestar social y estabilidad política, se presentaba como un ordenamiento excluyente, que no era capaz de absorber los contingentes de población que habían surgido al amparo de su misma presencia<sup>7</sup>.

Este reconocimiento de grupos sociales que "sobraban" llevó a que se plantearan cada vez con mayor importancia las políticas tendientes a corregir lo que hasta entonces se consideraba como desajustes del modelo. Estas políticas intentaban compensar las escasas oportunidades de integración, por medio de la participación estatal en los campos considerados como prioritarios (especialmente educación, salud y seguridad social).

Unos países más, otros menos, lo cierto es que todos fueron incorporándose a una tendencia en que el Estado iba asumiendo mayores responsabilidades en ese campo. A la par que incrementaba su participación en la economía -rebasando el papel orientador y regulador-, expandía también sus funcio-

---

7. Es verdad que, esos planteamientos contribuyeron a superar el sistema oligárquico, pero no es menos cierto que dejaba muchos vacíos en lo económico y en lo social. Los beneficios esperados no habían logrado permear una estructura social que necesitaba de algo más que una propuesta económica modernizante y que, por el contrario, exigía una revisión conceptual en su totalidad. Así lo atestiguaba la presencia de amplios y crecientes grupos sociales marginados de lo que se esperaba serían los beneficios del desarrollo.

nes en el difuso campo de lo social. En él recaían las responsabilidades que la economía por sí misma no podía solventar<sup>8</sup>.

Dentro de este contexto -caracterizado por un proceso de modernización inacabado, por una economía incapaz de mantener umbrales de integración social adecuados, por un Estado recargado de responsabilidades y por la fragmentación de los actores sociales- aparece la crisis<sup>9</sup>.

Con ella se puso en cuestión al sueño desarrollista y a las posibilidades de modernización. Aun para quienes se negaban a reconocerla como producto ineludible del modelo aplicado, resultaba obvio que dentro de éste no podían ya encontrarse fácilmente alternativas. Siendo su expresión más clara los desajustes económicos, era preciso comenzar nuevamente y repensar el o los modelos que se habían aplicado o por lo menos intentado. Era la ocasión apropiada para proponer nuevas soluciones.

## 2. DEL DESARROLLO A LAS POLITICAS SOCIALES

La más sólida propuesta fue, sin duda, la neoliberal. Con el énfasis puesto en los equilibrios macroeconómicos, buscaba despojar a la economía de todo lo que le resultara ajeno. Esto, significaba dejar de lado lo que se había avanzado en cuanto al papel del Estado en la conducción y regulación de los proce-

---

8. Esta función del Estado cobró fuerza a partir de los años cuarenta (aunque en países como Ecuador, por su tardío proceso de modernización, recién se la sintió realmente en los setenta); y se expresó en la importancia del gasto social fiscal que pasó a constituirse en un elemento central de redistribución. Como se verá más adelante, estas características del Estado y de su relación con la sociedad dieron lugar, en el momento de la crisis, a los planteamientos neoliberales acerca de la sobrecarga de demandas sociales sobre el sistema político. Al respecto véase: CLACSO: "Estrategias de gobernabilidad en la crisis", Documento de Proyecto (RLA 90/011); Ansaldi, Waldo: **Gobernabilidad y seguridad democrática**, CSP, Documento de Estudio N° 1, Santiago, 1991.

9. Sobre estas características, con énfasis en la fragmentación de los actores sociales, véase Matos Mar, José: **Crisis del Estado y desborde popular**, IEP, Lima, 1984. Sobre la crisis del "Estado de bienestar" véase Portantiero, Juan Carlos: "La múltiple transformación..." **Op. Cit.**; Paramio, Ludolfo: **Tras el diluvio: la izquierda ante el fin de siglo**, Siglo XXI, México, 1989 (2ª), especialmente págs. 117-139 ("El panorama ideológico de la izquierda en la posguerra").

sos económicos, y relegaba su intervención en lo social a determinadas políticas compensatorias.

De esta manera, no apunta a la integración de un mayor número de personas a los beneficios del desarrollo, sino a la estabilización de la economía. Una vez cumplido este objetivo, se asegura, se obtendrán resultados en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, especialmente por los efectos que se producen a partir del control de los índices inflacionarios <sup>10</sup>. En este sentido, es un retorno a las posiciones iniciales del desarrollismo, pero con exacerbación de los componentes puramente económicos.

Por ello, la discusión que origina esta propuesta no se centra, como podría suponerse, en la capacidad de lograr la estabilización de los indicadores macroeconómicos, sino en el inevitable costo social que encierra su aplicación. Dada la debilidad de las posiciones alternativas, el eje del debate se ha desplazado desde el modelo global hacia las medidas compensatorias. Estas han ocupado la atención de políticos y analistas, lo que significa un reconocimiento implícito del predominio del modelo neoliberal y de que el ajuste es inevitable.

Es en este marco en que han surgido las propuestas de políticas sociales, diferenciadas de las políticas económicas y de las políticas globales. Con esto, desde la óptica neoliberal, se ha intentado complementar a las propuestas económicas, lo que de hecho significa reconocer un lugar secundario o subordinado para las políticas sociales. Por ello, como se verá más adelante, sus formas más claras de manifestación la constituyen las acciones de emergencia y la focalización.

Sin embargo, la propuesta neoliberal ha puesto sobre el tapete un tipo de reflexión y de acción que antes había sido inne-

---

10. "Puesto en ejecución el plan [de ajuste, S.P.], se compara entonces cómo varía la inflación con las medidas que se han tomado, cómo convalece la balanza de pagos y cómo se va reduciendo el déficit fiscal, y se concluye sobre el éxito o no del programa de estabilización. Si la inflación baja y el déficit se reduce, se ha cumplido con el objetivo y la economía ha convalecido". Dahik, Alberto: "Los programas de ajuste en la última década", en Thorp, Rosemary, et al.: **Las crisis en el Ecuador: los treinta y los ochenta**. Corporación Editora Nacional, Quito, 1991.

cesario, ya que, sin buscarlo, ha demostrado los límites y vacíos del modelo económico y el inevitable costo social de la orientación de aquella política<sup>11</sup>.

Por ello, esta coyuntura marca la posibilidad de redefinir el acercamiento hacia lo social o hacia las políticas sociales, ya no solamente por la constatación de la existencia de grupos "marginales", sino a causa de la incapacidad del modelo global para resolver los problemas sociales. En estos problemas se incluyen tanto los "tradicionales" (educación, salud, vivienda, etc.) como los que han surgido precisamente a causa de la crisis y de las políticas de ajuste (desnutrición, empleo inestable, incorporación temprana al mercado de trabajo) y en general los que se resumen en el concepto de pobreza.

Paradójicamente, todo esto ocurre en el marco de procesos de retorno al orden constitucional que, luego del largo período dictatorial de los setenta, abren paso a la democratización de las sociedades latinoamericanas. El objetivo de construcción democrática, dentro de la crisis, plantea un problema adicional: el de su viabilidad o, dicho de otra manera, el de la capacidad del sistema político para enfrentar los retos propios de un proceso de esa naturaleza.

Si se plantea como única alternativa la aplicación de una política económica que conlleva un alto costo social y que exige el desmantelamiento del Estado, mientras se busca el fortalecimiento del ordenamiento democrático -todo ello enmarcado en un contexto de crisis generalizada-, entonces el problema se desplaza hacia los mecanismos y acciones que podrían conducir a la integración social<sup>12</sup>.

---

11. La orientación del ajuste neoliberal profundiza la separación entre lo económico y lo social, aunque aparentemente lo integre en su postulado de resolución de los problemas por vía del mercado. En realidad, al entregar toda la responsabilidad al juego de la oferta y la demanda, se busca eliminar la posible intervención de cualquier elemento extraño, entre los cuales se cuenta desde la regulación estatal hasta la acción sindical. A la vez, al atribuirle un carácter estrictamente técnico al diseño y manejo de la política económica y de la política social, contribuye a profundizar aún más la brecha entre Estado y sociedad.

12. Al situar el análisis en el nivel de la integración social se posibilita una reflexión amplia y profunda sobre el problema del orden social y político, rebasando el ámbito de

En este marco, el debate rebasa la visión fragmentada propia del ajuste y reconoce la necesidad de definir un nuevo modelo de ordenamiento económico, social y político. Por tanto, obliga a superar el nivel estrictamente económico y compensatorio en que se ha colocado al problema para situarlo en su correcto nivel: el del ordenamiento global<sup>13</sup>.

En éste se incluyen no solamente los aspectos que hacen relación a la solución de los problemas macro y micro económicos, y a la satisfacción de las necesidades básicas de la población, sino también los de orden social y político. Si el desarrollo tiene como fines al bienestar y a la equidad, pero también y por sobre todo a la integración social, entonces los objetivos de cualquier política deben apuntar también hacia la consolidación de mecanismos e instituciones que hagan viable aquella integración.

De ahí que el problema se sitúa en un nivel integral, en que el enfrentamiento de los problemas económicos y sociales no puede plantearse como algo aislado de la democratización<sup>14</sup>. Esta última es posible solamente en cuanto incluya la solución de esos problemas, mientras que el éxito en estos existirá solamente en la medida en que conduzcan hacia un nuevo ordenamiento más incluyente e integrador.

---

las políticas sociales. Un ejemplo en este sentido lo constituye un estudio sobre Chile: Tironi, Eugenio: **Autoritarismo, modernización y marginalidad**. Sur, Santiago, 1990.

13. El neoliberalismo elude este problema cuando privilegia los objetivos de estabilización macroeconómica. Es casi inevitable que, al poner por delante objetivos sociales (aún dentro de la concepción de la inversión en capital humano, que podría insertarse muy bien en la concepción general del ajuste neoliberal), deban sacrificarse algunos de orden económico. Por ejemplo, es probable que un programa masivo de nutrición infantil incida sobre el índice inflacionario (vía gasto público), llevándolo a niveles considerablemente más altos que los que resultarían óptimos para la política de ajuste.

14. Es útil distinguir entre la democratización, entendida como un proceso que se da en diversos campos (social, político, económico), y la democracia, que alude fundamentalmente a lo institucional. Véase al respecto Tironi, Eugenio: "Marginalidad, movimientos sociales y democracia", en **Proposiciones Nº 14**, Sur, Santiago, 1987, pág. 17. La democracia hace relación fundamentalmente a la normatividad y a las reglas del juego: "quién está autorizado a tomar decisiones, bajo qué procedimientos y en qué condiciones" Camou, Antonio: "Gobernabilidad y democracia", en **Nexos Nº 170**, México, Febrero de 1992, Pág. 56. Véase también Bobbio, Norberto: **El futuro de la democracia**, Plaza y Janés, Madrid, 1985.

Una política de esta naturaleza puede sintetizarse en tres grandes objetivos: a) dar solución a los problemas sociales y económicos (especialmente a los que están asociados con la pobreza); b) estructurar una propuesta alternativa a la del ajuste entendido únicamente como el control de los indicadores macroeconómicos; c) desarrollar mecanismos y formas institucionales de consolidación y fortalecimiento de la democracia en todos los niveles (político, social y económico).

El primero y el segundo objetivos demandan el diseño y la ejecución de políticas que tiendan a la redistribución del ingreso, a la dotación de infraestructura social (en salud, educación, atención infantil, recreación, etc.) y al desarrollo de la economía de los pobres (a través de crédito, asistencia técnica, mecanismos de comercialización y ampliación de la infraestructura de apoyo a la producción)<sup>15</sup>. Por tanto, abarcan mucho más que las medidas coyunturales, compensatorias y de emergencia que acompañan a los procesos de ajuste.

El tercer objetivo no sólo plantea el reto de realizar los cambios que son necesarios para el cumplimiento de los dos primeros en el marco del ordenamiento democrático, sino que a la vez busca el fortalecimiento de este último. Es decir, no se pueden disociar los objetivos propios de la solución de los problemas sociales y del diseño de una política económica de ajuste alternativo, de los objetivos de construcción de un sistema político participativo.

Esto lleva necesariamente a superar el marco de las medidas compensatorias, para dar paso a una propuesta de carácter global que alude a la totalidad del ordenamiento social y

---

15. Es extensa la literatura que plantea propuestas así como la que discute sobre su viabilidad en el contexto de la crisis. Cabe destacar, entre otros, los aportes del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (RLA 86/004), especialmente **Desarrollo sin pobreza**, PNUD, Bogotá, 1990; Beccaria, Luis et al.: **América Latina: el reto de la pobreza**, PNUD, Bogotá, 1992. Igualmente, los de PREALC, especialmente **Deuda social: ¿Qué es, cuánto es, cómo se paga?**, PREALC, Santiago, 1988. Entre los que analizan la viabilidad, véase Bustelo, Eduardo: "Política social en un Contexto de Crisis: ¿Será que se puede?", ponencia presentada al seminario "Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina", CEPAL, Santiago, 1988.

económico. Por ello, es necesario introducir la distinción conceptual entre políticas sociales y política social, entendida esta última como el conjunto de acciones que se deben impulsar para alcanzar los tres objetivos mencionados.

En términos generales, al hablar de política social aludimos a una concepción global de desarrollo, en la cual las acciones en el campo de lo social deben constituir una de sus partes fundamentales y en la que la sociedad asume un rol activo y central en su diseño y ejecución. Se trata de un cambio en el modelo de desarrollo o, si se quiere, de una reformulación de los términos establecidos de relación entre lo económico, lo político y lo social, que se debe expresar, a la vez, como una redefinición de la relación entre el Estado y la sociedad <sup>16</sup>.

### **3. AJUSTE, COSTO SOCIAL Y POBREZA <sup>17</sup>**

#### **3.1. La lógica del ajuste**

Desde los inicios de la década de los setenta hasta los dos primeros años de los ochenta, el Ecuador vivió la época de mayor auge económico que registra su historia<sup>18</sup>. Aunque manteniendo el patrón tradicional de vinculación con el mercado mundial a través de un bien primario -el petróleo-, las moda-

16. Por políticas sociales se entendería únicamente a las acciones estatales, a las medidas que en determinados campos se impulsa desde las instancias de gobierno. Dentro de esta concepción está ausente la participación de la sociedad que es vista como un ente pasivo y receptor de esas medidas. De ahí que se las pueda calificar como parciales y segmentadas (ya que se orientan hacia determinados campos específicos y no forman parte de una propuesta integral).

17. Esta sección está basada en el trabajo del autor "Ecuador: los costos sociales del ajuste, 1980-1990", PREALC, Santiago, 1992. El estudio se desarrolló en el marco del Proyecto Regional "Políticas para pagar la Deuda Social" (RLA 88/038), PREALC-OIT.

18. Diversos análisis coinciden en situar a 1982 como el año inicial de la crisis. Desde 1972 hasta ese momento, la economía del país había mantenido un crecimiento promedio de 9% anual, llegando en su punto más alto hasta el 14.5% (en 1976). Cf. Banco Mundial: **Ecuador: country economic memorandum**, Washington, 1988; Acosta, A.: "Rasgos dominantes del desarrollo ecuatoriano de las últimas décadas", en Acosta A. et al.: **Ecuador: el mito del desarrollo**, Ildis, Quito, 1982; Thoumi, F. y M. Grindle: **La política de la economía del ajuste: la actual experiencia ecuatoriana**, Flasco, Quito, 1992.

lidades que se adoptaron en esta ocasión conformaron una situación sustancialmente diferente a otras de bonanza que había registrado la historia del país.

Rápidamente se manifestaron los efectos de esa situación estructural y de la orientación política imprimida: el producto interno bruto creció a un promedio del 9% anual; el ingreso per cápita subió de alrededor de US\$ 700 en 1970 a casi US\$ 1.200 en 1976; las exportaciones ascendieron desde US\$ 259 millones en 1970 a US\$ 1.308 millones en 1974 y a US\$ 2.800 millones en 1982.

Sin embargo, el rápido crecimiento económico significó sólo débilmente niveles de mayor equidad. El peso del pasado se presentaba en los condicionantes económicos estructurales, bajo la forma de un aparato productivo atrasado, caracterizado por un sector agrario poco dinámico, un sector industrial incipiente y poco receptivo a la reconversión, un sector financiero que no contaba con los elementos necesarios para enfrentar el reto del crecimiento y, sobre todo, una estructura del ingreso que dejaba fuera de los circuitos económicos "modernos" a la gran mayoría de la población.

En lo social se manifestaba como una estructura estamentaria, de compartimientos aislados, dominada por cerrados grupos de presión de corte oligárquico. El aislamiento y la segregación de amplios sectores urbanos y sobre todo rurales era la característica dominante en este nivel.

Lo político actuaba, en este contexto, básicamente en términos de un juego cupular, excluyente y antidemocrático. La debilidad de los partidos políticos, la inexistencia o escasa fuerza de las organizaciones gremiales y sindicales y los conflictos de sectores dominantes regionales como expresión central del quehacer político, marcaban a la acción en ese plano.

A más de estos factores provenientes de la situación anterior, dentro de la misma economía petrolera se presentaron otros que, finalmente y en conjunto, llevaron a la crisis. El modelo de crecimiento asentado sobre la exportación de hidrocarburos no logró desarrollar significativamente la base

industrial nacional y, aunque el sector mostró en algún momento altas tasas de crecimiento (10.9% de promedio anual entre 1972 y 1980), lo hizo a costa de incrementar su dependencia de los insumos importados. Lo mismo puede decirse de la agricultura que, en pequeños islotes, se modernizó apoyándose en el flujo de recursos que venían desde fuera del país.

Por lo demás, en ambos sectores fue clara la tendencia a la adopción de tecnologías intensivas en capital, que llevó a la contracción del mercado de trabajo y consecuentemente, a dificultar cualquier proceso de redistribución por esa vía<sup>19</sup>. Esto, junto al incremento de los ingresos y actividades gubernamentales, indujo a que el sector público asumiera el papel central en la generación de empleo <sup>20</sup>.

Podría decirse que el modelo impulsado a partir del auge petrolero estuvo siempre centrado en el rol activo que se le asignó al sector público (especialmente al gobierno central). Este se expresó no solamente en la generación de empleo, sino especialmente en el desarrollo de múltiples actividades económicas, que rebasaban el carácter regulador que había tenido hasta entonces el Estado. Con ello y con la generalización de una política de subsidios directos e indirectos el gasto público creció más rápidamente que el ingreso.

Paralelamente, debido al manejo inflexible del tipo de cambio (invariable desde 1970 hasta 1982), a las bajas y estables tasas de interés y al lento ritmo de la inflación, en el sector privado se generalizó un comportamiento poco concordante con las necesidades de mediano y largo plazo. Básicamente, éste condujo a la búsqueda de recursos en el mercado financiero interno y externo.

En este aspecto confluyeron el sector público y el sector privado, dando inicio al proceso de endeudamiento que, con el

---

19. Según la información de los censos de población, el empleo en el sector industrial creció a un promedio del 2.2% anual entre 1974 y 1982; en el sector rural apenas llegó al 0.8% en el mismo período.

20. Esta habría de ser, años más tarde, una de las causas del excesivo gasto fiscal y de las altas tasas de inflación.

pasar de los años, se constituyó en uno de los nudos del desarrollo ecuatoriano. El peso de la deuda se hizo sentir a fines de los setenta y comienzos de los ochenta, cuando alcanzó niveles dramáticos para la economía del país. En 1970, ésta llegaba a US\$ 241,5 millones, mientras que en 1981 se situó en US\$ 6.185,5 millones; su servicio pasó de alrededor del 10% del valor de las exportaciones entre 1973 y 1977 al 71.3% en 1981 y al 97% en 1982.

Este incremento de la deuda externa constituye la mejor expresión de las débiles bases que sostenían al modelo de desarrollo. El auge inicial incentivó el consumo interno (tanto público como privado), que fue llevado hasta sus máximas expresiones dentro de la coyuntura favorable del alza de los precios internacionales del petróleo. Enfrentado a una economía rígida e incapaz de responder a la nueva situación, ese consumo se convirtió, si no en el más importante, por lo menos en uno de los más evidentes elementos que desencadenaron la crisis del endeudamiento externo<sup>21</sup>.

El problema se presentó no solamente como la carga del servicio de la deuda sobre el presupuesto fiscal, sino también bajo la forma de una serie de desajustes de la economía nacional. El patrón de crecimiento se había delineado dentro de una situación de bonanza, y así permaneció durante toda la década de los setenta. A pesar de que ya hubo anuncios de la crisis (la misma deuda era uno de ellos), no se introdujeron cambios significativos.

Este comportamiento poco previsor (y no exento de irresponsabilidad) se nutría de dos hechos confluyentes: el creciente papel asistencialista que asumía el Estado, y que tendía a convertirse cada vez más en algo "normal" para el conjunto de la población, y el tipo de régimen político que operó durante ese período.

La política asistencial estatal se manifestaba, fundamen-

---

21. Obviamente, esta situación se agravó con la caída de los precios internacionales del petróleo, a inicio de los ochenta. A partir de ese momento, el endeudamiento fue parte consustancial de la economía ecuatoriana.

talmente, en los subsidios directos e indirectos, en la ejecución de obras de infraestructura y en la dotación o el mejoramiento de los servicios básicos. Más allá de los efectos positivos que arrojaron, estas acciones contribuyeron a configurar una imagen muy particular de la acción estatal y, por derivación, de la política en general. Esta solamente era vista como un conjunto de obligaciones estatales, dentro de un marco ya dado e inamovible, de manera que la introducción de correctivos era prácticamente imposible.

La administración gubernamental de ese momento colaboró en esto en la medida en que se trató de un gobierno de facto que se había propuesto la meta de modernizar al país. Esa modernización se la veía posible básicamente a partir del papel activo del Estado, conducido a su vez por una corriente reformista militar; para crear las condiciones políticas que precisaba el nuevo modelo, la dirigencia militar intentaba situarse por encima de las contradicciones sociales, complaciendo las aspiraciones de los diversos sectores. Para ello contaba con el instrumento más adecuado: el formidable presupuesto del sector público y la libertad de manejo sobre la economía nacional.

Estas fueron las condiciones que rodearon al retorno al orden constitucional, y determinaron que los gobiernos que se sucedieron no pudieran romper aquella percepción de la política. La posibilidad de introducir correctivos chocaba con la ausencia de apoyo, lo que podía devenir en desestabilización<sup>22</sup>. Esto, inevitablemente, condujo a un callejón sin salida en cuanto a la imposibilidad de impulsar las políticas adecuadas para por lo menos mantener los umbrales de satisfacción de necesidades de la sociedad.

Se había establecido una circularidad muy difícil de rom-

---

22. "La sociedad y sus diferentes grupos se habían acostumbrado a que el gobierno proporcionara beneficios, sin exigir o imponer disciplina económica (...) el público no estaba acostumbrado a cambios en políticas y variables macroeconómicas que habían permanecido estables durante largo tiempo". Thoumi, F. y Grindle, M.: *La política.. op. cit.*, pág. 33.

per: a causa del auge, las necesidades sociales se expandían; el gobierno respondía con relativa agilidad; las necesidades pasaban a un nivel superior y se transformaban en demandas explícitas; esto, añadido a los condicionantes ya señalados, llevaba finalmente a una relación deficitaria de los recursos con respecto a las necesidades y consecuentemente, a la insatisfacción de diversos sectores sociales. Sin embargo, las propias pautas de conducta política de la sociedad impedían cualquier cambio drástico, por necesario que éste fuera<sup>23</sup>.

De todas maneras, aunque tímidamente y con poca constancia, debieron introducirse algunas medidas para enfrentar la crisis que, ya para 1982, era insoslayable y exigía algo más que el flujo de recursos provenientes de los préstamos externos. Esto es lo que comenzó a hacerse en el primer trimestre de 1981, cuando se triplicó el precio de los combustibles para uso interno, se elevó el precio del transporte de pasajeros y de carga, así como las tarifas eléctricas y los aranceles para la importación.

Sin embargo, estas medidas no significaron un verdadero ajuste de la economía global, esto es, un cambio sustancial en el patrón seguido hasta ese momento. Fueron más bien correctivos coyunturales que sirvieron para paliar momentáneamente el déficit fiscal que había crecido en los meses anteriores<sup>24</sup>.

A partir de ese punto se sucedieron algunas medidas de ajuste, siempre dentro de la característica señalada de la dis-

---

23. Con ello comenzaba a hacerse evidente el desajuste entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta desde el aparato estatal, que caracterizaría a todo el periodo de crisis. Esto, que pudo conducir a una situación de crisis de gobernabilidad (expresada como sobrecarga de demandas sociales sobre una institucionalidad insuficiente), se manifestó como pérdida de legitimidad del Estado: crecientemente, éste demostró su impotencia para regular y orientar esa relación.

24. Es necesario recordar que, un año antes, en la medida económica de mayor importancia desde su posesión, ese mismo gobierno duplicó el salario mínimo y congeló las tarifas de los servicios básicos y de los productos de primera necesidad. Por tanto, se agravaba la carga fiscal mientras se reducían los ingresos. A esto se sumó el conflicto con el Perú, que demandó un considerable incremento en el gasto militar, al que se atendió con mayor endeudamiento externo.

continuidad. Los efectos de los diversos momentos de ajuste no fueron satisfactorios; por el contrario, se puede decir que fueron negativos, tanto para la economía del país como para la situación de la población. A la luz de sus resultados se puede asegurar que no lograron controlar adecuadamente los desajustes macroeconómicos -que era su principal objetivo- y deterioraron la situación de los sectores más pobres de la población y de los que dependían del mercado de trabajo<sup>25</sup>.

A manera de ejemplo, el Producto Interno Bruto sufrió una evolución cíclica en su crecimiento, pues en 1980 registró una tasa del 4.2%, que bajó al 3.8% en 1981, al 1.1% en 1982, al -1.2% en 1983, para subir nuevamente entre 1985 y 1986 a niveles que fluctúan entre el 9.8% y 3.4%, respectivamente. Para 1987 cayó drásticamente a una cifra negativa de -9.5%, y se recuperó en 1988, llegando al 14.3%<sup>26</sup>. Para 1991, el PIB creció en 3.5 %, nivel cercano al logrado a inicio de la década de los ochenta, aunque eso no fue suficiente para alterar la tendencia a la baja que se observó a lo largo de la década.

Sin lugar a dudas, los efectos más claros de los programas de ajuste se manifestaron en la tendencia decreciente en la asignación de recursos destinados al gasto social y en el incremento de los índices de pobreza. Lo que sucedió en el mercado de trabajo ilustra claramente esta situación: se dio un considerable deterioro en el nivel de los salarios y se incrementó significativamente el subempleo urbano. En sí mismo, el mercado laboral mostró profundos desequilibrios, con una demanda insatisfecha de trabajo y un salario muy por debajo del necesario para cubrir las necesidades básicas.

---

25. En el último periodo gubernamental (1988-1992) se lograron algunos efectos a nivel macroeconómico (recuperación de la balanza comercial y de pagos, crecimiento de la inversión, etc.), aunque todos ellos fueron insuficientes para reducir el índice de inflación que, luego de una baja relativa inicial (desde el 99% en 1988 al 60% en 1989), se estabilizó en alrededor del 50% desde 1990 hasta 1992.

26. En la caída de 1987 influyó decisivamente el sismo de marzo de ese año, que redujo notoriamente los niveles de producción y exportación petrolera. La recuperación del año siguiente se sustentó en mayor endeudamiento y en los recursos provenientes de la suspensión del pago de la deuda externa.

Entre 1980 y 1990, el salario mínimo real sufrió un desgaste del 64%. El subempleo por ingresos subió desde el 44.1%, en 1987, al 49.9%, en 1990, lo que quiere decir que, en apenas tres años, el 5.8% de la PEA se incorporó a ese conjunto que desde el inicio ya mostraba un gran volumen<sup>27</sup>. Esto significa que, en ese corto período, el subempleo tuvo un crecimiento equivalente al 13.2% de su nivel inicial.

En 1990, el ingreso promedio de la Población Económicamente Activa del área urbana se situó en s/. 65.569, equivalentes a dos salarios mínimos vitales de ese momento<sup>28</sup>. El 20% de la PEA con menores ingresos no alcanzó ni siquiera al nivel del salario mínimo vital, ya que se situó en un máximo de s/. 28.606, mientras aquel estaba en los s/. 32.000. El 40% obtuvo un ingreso máximo de s/. 50.446 (1.6 salarios mínimos) y el 60% no superaba los s/. 77.209 (2.4 salarios mínimos).

En el sector informal urbano el promedio total apenas llegaba a s/. 50.431 (1.6 salarios mínimos). El 20% de la población de ese sector solamente alcanzó un ingreso de s/. 15.727 (49% del ingreso mínimo). El 40% no superó los s/. 38.089 (1.2 salarios mínimos) y el 60% obtuvo un máximo de s/. 63.012 (1.9 salarios mínimos)<sup>29</sup>.

Todo esto llevó a que se incrementaran los índices de pobreza, cuya extensión pasó del 45%, en 1980 al 52% de la población urbana, en 1990<sup>30</sup>. Así mismo, se evidenció un claro

---

27. No existe información para los años anteriores. De todas maneras, se puede suponer que el aumento del subempleo se produce básicamente a fines de los ochenta y comienzos de los noventa, que son los años de mayor deterioro de las condiciones de vida.

28. Las cifras sobre ingresos están tomadas de la Encuesta de Hogares del área urbana, realizadas por el Instituto Nacional de Empleo. El procesamiento es nuestro.

29. Estas cifras reflejan claramente tres hechos: a) la aguda concentración del ingreso, que lleva a que amplias proporciones de la población alcance niveles que apenas bordean el salario mínimo vital (que, de acuerdo a varios estudios, es insuficiente para cubrir las necesidades básicas); b) la identidad entre sector informal y bajos ingresos, que constituye una muestra del deterioro de las condiciones de vida de la población desplazada desde el sector moderno; c) la inexistencia de condiciones para desarrollar el mercado interno, que debe contar con el ingreso de la población como elemento central.

30. Véase: Larrea, C.: **Pobreza, necesidades y desempleo**, ILDIS-INEM, Quito, 1990; Barreiros, Lidia: "La pobreza y los patrones de consumo de los hogares", en Barreiros,

deterioro de la condición de los sectores medios (especialmente de los empleados en el sector público), cuyas remuneraciones reales disminuyeron significativamente durante la década<sup>31</sup>.

Por tanto, durante el período de aplicación de las políticas de ajuste, la pobreza afectó a mayor número de personas y se deterioró la situación de quienes ya se encontraban desde el inicio en esa situación; en otras palabras, se incrementaron la extensión y la intensidad de la pobreza, constituyéndose en los efectos más notorios de la crisis y de las políticas económicas<sup>32</sup>.

En términos generales, esta situación es el resultado de la conjugación de varios factores dentro del contexto general de una sociedad escasamente integrada: a) una orientación política que respondía a la época de auge económico; b) la aplicación de políticas macroeconómicas centradas en la estabilización económica; c) la discontinuidad de las mismas políticas de ajuste que, a pesar de su carácter recesivo, pudieron configurar otro panorama en caso de actuar en el mediano o largo plazo; d) la carga de la deuda externa sobre la economía nacional.

Por tanto, resulta muy congruente, como contrapartida de aquellos factores, que la política social apareciera minimizada, revestida de muy poca importancia. El incremento de los índices de pobreza y, en general, del deterioro de la calidad de vida de la población es un problema que, con excepción del último período gubernamental, no recibió mayor atención du-

---

Lidia et al.: *Ecuador: teoría y diseño de políticas para la satisfacción de las necesidades básicas*, ISS, La Haya, 1987.

31. La participación de los salarios en el PIB descendió desde el 31.9%, en 1980, al 12.7% en 1990, es decir, una baja del 60.6% con respecto al nivel inicial. En este indicador se refleja tanto la caída del salario real como el desplazamiento de una parte de la población asalariada hacia el sector informal.

32. Por extensión (o magnitud) de la pobreza se entiende a la proporción de pobres sobre la población total; la intensidad de la pobreza se define por la relación entre el ingreso per cápita de los pobres y el ingreso necesario para satisfacer las necesidades básicas.

rante la década.

Las primeras fases del ajuste no contemplaron el diseño de una política social coherente y global; en el mejor de los casos establecieron algunas medidas compensatorias (especialmente por el lado de los salarios) que, finalmente, no tuvieron mayor impacto en la situación de los grupos sociales más afectados por la crisis y por esa misma política de ajuste.

### 3.2. Costo social

Los incrementos de la extensión y de la intensidad de la pobreza se originaron básicamente en tres causas: el deterioro de los ingresos de los asalariados y de los grupos sociales que ya se encontraban en situación de pobreza, la caída del gasto social y el incremento de los recursos transferidos al exterior<sup>33</sup>. Esto llevó a la baja de la inversión y se convirtió en una de las causas de la recesión. Es visible en este hecho el impacto de la deuda externa, pero también se enmarca allí la transferencia de recursos del país, sobre todo a través del sistema financiero y del deterioro de los términos de intercambio.

El efecto más negativo se advirtió entre los grupos sociales urbanos. A pesar de que la proporción de pobres era más alta en el campo, al analizar la evolución de la pobreza en la década es necesario privilegiar el análisis de lo ocurrido en el área urbana<sup>34</sup>.

Otro efecto negativo se advierte en la distribución interna del ingreso. El de los grupos pobres se mantuvo en el mismo nivel que tenía al inicio del período (9% del PIB), pero con el agravante de que su número se había incrementado. Por tanto, se produjo una baja real del ingreso, dada por el incremen-

---

33. En recursos transferidos al exterior se incluyen las transferencias, el servicio de la deuda externa y el efecto de la relación de intercambio, que en conjunto se incrementaron en una proporción equivalente al 16% del PIB.

34. Según Barretros, en 1979 el 79% de los hogares rurales se encontraban por debajo de la línea de pobreza, *Op. Cit.* Analizando el censo de 1982, CEPAL entrega una cifra más alta (cerca al 90%): **Mapa de necesidades básicas insatisfechas**, Santiago, 1990.

### CUADRO N° 1

**Ecuador: evolución de algunos indicadores básicos  
1980-1990  
(% sobre el PIB)**

<b>PIB</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>Variación</b>
Ingresos transferidos al exterior	100.0 5.0	100.0 21.0	16.0
Ingreso nacional disponible	95.0	79.0	-16.0
Ingreso no agrícola	83.0	65.0	-18.0
Ingreso agrícola	12.0	14.0	2.0
Ingreso pobres	9.0	9.0	0.0
Ingreso no pobres	74.0	56.0	-18.0
Trabajadores	35.0	20.0	-15.0
Capital	39.0	36.0	-3.0
Gasto social global (% sobre el PIB)	11.4	7.7	-3.7
Gasto social (índice)	100	67.5	-32.5
Gasto social per cápita (índice)	100	64.7	-35.3
PIB per cápita	US\$ 1414.5	US\$ 1354.8	-4.2
PIB per cápita (índice)	100	95.8	-4.2

**Fuente:** CEPAL: Anuario Estadístico 1991, Santiago, 1992; Larrea, C.: "Pobreza, necesidades... Op. Cit.; Banco Central: **Cuentas Nacionales N° 12, 13,** Quito, 1990, 1991.

**Elaboración:** S: Pachano.

to de la extensión de la pobreza. Es decir, el mismo porcentaje del PIB debía dirigirse, al final del período, a una población considerablemente mayor que la que lo recibía al inicio. La diferencia de 7% en la extensión de la pobreza entre 1980 y 1990, significa que ésta creció en el 15.6% con respecto a la cantidad de población que ya estaba en situación de pobreza en 1980. En consecuencia, dado que su participación dentro del PIB se mantuvo constante, su ingreso se deterioró en términos reales en la proporción en que se incrementó el número de pobres.

El ingreso de los grupos no pobres sufrió también una caída (de 18 puntos porcentuales del PIB), concentrada mayoritariamente en los trabajadores (que perdieron 15 puntos porcentuales del PIB, equivalentes al 42.9% de su ingreso inicial). Esto provocó un aumento de la insuficiencia del ingreso per cápita, que pasó del 45% al 60% del PIB<sup>35</sup>. A su vez, esto se convirtió en un elemento adicional para el incremento de la extensión y de la intensidad de la pobreza.

En menor medida se redujo el ingreso del capital (3 puntos porcentuales del PIB, que representan el 7.7% de su ingreso de 1980), que es la expresión de la baja de la inversión. Sin embargo, el consumo del capital se incrementó desde el 9.9% del PIB, en 1980, hasta el 16.5% en 1990, lo que habla claramente de la distribución inequitativa de los costos de la crisis y el ajuste. Por tanto, hubo una transferencia considerable desde los sectores más pobres y asalariados hacia los de mayores ingresos y hacia el exterior.

A esto se añade la baja del gasto social, que pasó del 11.4%, en 1980 al 7.7% del PIB, en 1990. Estos 3.7 puntos porcentuales del PIB, equivalen a una reducción del 32.5% de su dimensión inicial. Claramente se puede apreciar, entonces, que los costos de la crisis y el ajuste los pagan los programas y políticas sociales.

---

35. La insuficiencia del ingreso per cápita es la relación existente el ingreso de satisfacción de necesidades básicas (o costo de la canasta básica), el ingreso per cápita de los pobres y el ingreso nacional.

Esta caída del gasto social no fue uniforme para todas las áreas; el descenso más pronunciado se produjo en educación, con una baja desde el 5.3% al 3.2% del PIB, equivalente a una reducción del 39.6%. Ciertamente, este hecho no tiene incidencia inmediata sobre la línea de pobreza, pero juega un papel de primera importancia en el deterioro de la calidad de vida de la población, así como en que a mediano y largo plazo se constituye en un elemento negativo para la integración al mercado de trabajo.

Otro descenso de consideración se produjo en seguridad social, cuya participación en el PIB se redujo en 34.5%. Esta caída tiene mucha importancia si se considera que en este rubro se encuentran todos los recursos asignados a los programas sociales orientados a grupos específicos de la población<sup>36</sup>. Por tanto, éste se convirtió en un elemento adicional para el deterioro de las condiciones de vida de los grupos sociales más pobres.

La asignación para salud se mantuvo como una proporción relativamente constante dentro del PIB, pero siempre con un nivel extremadamente bajo. En sus mejores momentos (años 1981 y 1982) apenas llegó a representar el 2.1%, lo que habla de una escasa preocupación por parte de los gobiernos y de una situación poco alentadora para el desarrollo de mejores condiciones de vida de la población.

A más de expresar con claridad cuáles fueron las prioridades de las políticas de ajuste, esta caída del gasto social se constituye también en un indicador del deterioro de las condiciones de vida la población, especialmente de la que cuenta con los servicios públicos para satisfacer sus necesidades.

Esto se puede apreciar con claridad en el descenso del gasto social por habitante, que para 1990 se situó en el 64.7% del nivel que tuvo en 1980<sup>37</sup>. Por tanto, su descenso fue más pronun-

---

36. Dentro del ordenamiento administrativo ecuatoriano, estos rubros constituyen el área de trabajo del Ministerio de Bienestar Social que, en el último periodo presidencial, fue el eje de la política denominada de pago de la deuda social.

37. El *gasto social* por habitante bajó de US\$ 161.3, en 1980, a US\$ 115.1, en 1989. En

## CUADRO Nº 2

**Ecuador: gasto social por áreas  
1980-1990**  
(Porcentaje sobre el PIB)

AÑO	Educación	Salud	Seguridad	Vivienda	Recreación	Total
1980	5.3	1.8	2.9	1.3	0.1	11.4
1981	5.4	2.1	2.9	1.7	0.1	12.2
1982	5.1	2.1	2.9	1.5	0.1	11.7
1983	4.5	2.0	3.1	1.2	0.1	10.8
1984	4.3	1.9	2.4	1.2	0.1	9.9
1985	4.5	1.7	2.4	1.0	0.1	9.8
1986	4.8	1.8	2.2	1.5	0.1	10.5
1987	5.6	1.9	2.6	1.7	0.1	11.8
1988	4.0	1.7	2.1	1.6	0.1	9.4
1989	3.1	1.6	1.8	2.0	0.1	8.5
1990	3.2	1.4	1.9	1.2	0.1	7.7

**Fuente:** Banco Central: Cuentas Nacionales... Op. Cit.  
**Elaboración:** S. Pachano

ciado que el del gasto social global, lo que redujo las posibilidades de compensación de la baja del ingreso.

Todos estos elementos llevaron a que el principal efecto de la crisis y de las medidas de ajuste tomadas para enfrentarla fuera el alto costo social, pagado por la población que ya se encontraba en situación de pobreza y por los asalariados.

En síntesis, podría decirse que los problemas de crecimiento económico fueron trasladados, por una doble vía, a los sectores menos favorecidos: por la reducción de su participación en el ingreso nacional y por la menor asignación de recursos a través del gasto social. En ambos hechos tiene un papel fundamental la orientación de las políticas económicas y sociales: estuvo ausente de ellas una concepción de equidad, que habría podido alterar esta situación y evitar ese proceso de redistribución negativa.

### 3.3. Pobreza

La superación de la pobreza puede darse por dos mecanismos: la generación de empleo e ingresos que aseguren la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos de menores recursos y la transferencia de ingreso y provisión de servicios sociales desde el Estado<sup>38</sup>.

En el caso ecuatoriano, como se ha visto, ambos elementos sufrieron una involución; el primero por la caída del ingreso y por el incremento de los índices de subempleo y de población incluida en el sector informal y el segundo por la baja del gasto social.

Inevitablemente, el efecto más claro de esta situación fue el incremento de los indicadores de pobreza, no solamente en lo que se refiere a la extensión sino también en lo que hace rela-

---

1981 tuvo su punto más alto con US\$ 174.1. En 1980 significó el 11.4% del ingreso por habitante, en 1981 el 12.2% y en 1990 el 8.5%.

38. Véase PREALC: *Deuda social.. Op. Cit.*, pág. 12. El presente trabajo adopta la perspectiva de línea de pobreza (es decir, centra el análisis en el deterioro de los ingresos) ya que los efectos de la crisis y el ajuste se manifiestan en este nivel. Véase UNICEF: "Bienestar de los niños en el Ecuador. Informe 1992". Quito, 1992.

ción a la intensidad. Esta ascendió desde el 45% al 60%, entre 1980 y 1990, lo que quiere decir que el ingreso de los sectores pobres estuvo 15 puntos porcentuales más lejos de la línea de satisfacción de las necesidades básicas que al inicio del período estudiado.

La causa fundamental para esta elevación de la intensidad de la pobreza radicó en la rápida incorporación de población a actividades de baja productividad y de bajos ingresos en el sector informal. A pesar de que la tasa de crecimiento del empleo en el sector formal no fue despreciable (4.1% anual), la mayor absorción de fuerza de trabajo en el área urbana se dio en el sector informal (con una tasa de 7.4% anual).

Este hecho se vincula directamente con la caída de los ingresos de los trabajadores y con el bajo índice de desempleo abierto. Así, en el marco de una sociedad que no cuenta con seguro de desempleo, el sector informal se constituye en refugio de la fuerza de trabajo que sale del sector formal. En conclusión al incrementarse la extensión y la intensidad de la pobreza, se expandió también la brecha de pobreza<sup>39</sup>.

Todo este conjunto de hechos deberían definir el contenido y la orientación de las políticas sociales, en tanto una parte del costo social -especialmente aquella que hace relación a reducir la intensidad de la pobreza- debe cubrirse fundamentalmente por el gasto social y, en general, por acciones que tiendan a mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres de la población.

Pero también deberían definir la orientación de las políticas económicas, ya que gran parte del costo social -sobre todo la que tiene relación con el incremento de la brecha de pobreza- debe cubrirse a través de la reorientación de la inversión y la generación de empleo.

De acuerdo a lo reseñado hasta el momento, se puede concluir que las políticas económicas han carecido de esos objeti-

39. La brecha de pobreza, entendida como la relación entre la extensión y la intensidad de la pobreza con el ingreso nacional, llegó a representar 13% del PIB en 1990, mientras que en 1980 había sido de 8%.

vos. Por el contrario, su carácter recesivo y regresivo en lo que hace a equidad y redistribución, constituyó uno de los factores de impulso al incremento de la deuda social. Por tanto, es preciso conocer cuál fue el papel que tuvieron las políticas sociales dentro de este contexto y evaluar su importancia frente a los costos sociales de la crisis y del ajuste.

#### **4. LAS POLÍTICAS SOCIALES: DEL GASTO SOCIAL A LA FOCALIZACIÓN**

Tradicionalmente, en el Ecuador se entendió a las políticas sociales como acciones sectoriales en los campos de educación, salud, seguridad social y vivienda. En la última década se incluyeron dentro de este marco las políticas de salarios y empleo y las que en términos generales se denominaron de bienestar social.

Esta visión sectorializada, y de hecho fragmentada, socavó las posibilidades de lograr amplia cobertura, fuerte impacto y eficacia. Por lo general, estas fueron entendidas y ejecutadas como acciones aisladas y no como un todo congruente y armónico <sup>40</sup>.

→ Durante el último período gubernamental (1988-1992) se planteó la necesidad de revertir esta situación y contar con una política social global<sup>41</sup>. Con este fin, se planteó la necesidad de contar con un Fondo de Desarrollo Social, que alimentara por vía extra presupuestaria a las acciones emprendidas en conjunto por los ministerios e instituciones encargadas de los aspectos sociales.

Para viabilizar esta decisión, como instancia de gobierno

---

40. Al respecto véase: Pachano, Simón, Lautaro Ojeda y Byron Cardoso: **Un marco de políticas sociales**, Instituto de Estudios Ecuatorianos-Sistema Económico Latinoamericano, Caracas, 1988.

41. Las políticas impulsadas durante este último período fueron calificadas por el gobierno nacional como orientadas al "pago de la deuda social". Sin embargo, no debe confundirse aquella propuesta (no exenta de cierto contenido de slogan de campaña electoral) con lo que en el presente trabajo se entiende por "políticas para el pago de la deuda social".

F. A. 20 10/1/1970

se constituyó el Frente Social, cuyo organismo operativo sería la Secretaría Técnica<sup>42</sup>. A esta Secretaría se le dotó de atribuciones para la coordinación y planificación de las acciones emprendidas en lo social, especialmente en lo que hace relación a la formulación de una política global para todo el sector. También se le encomendó el diseño y puesta en marcha de proyectos específicos orientados hacia los grupos más pobres de la población y que no se superpusieran con las acciones convencionales de las instituciones de línea.

Sin embargo, no se llegó a constituir el Fondo de Desarrollo Social de la manera en que fue concebido inicialmente. Las aportaciones para los ministerios se efectuaron por la vía del presupuesto general del Estado y por asignaciones específicas para cada uno de los programas o proyectos.

Si bien es cierto que esas asignaciones permitieron agilidad en los proyectos y acciones, sin embargo el hecho de que no se constituyera el Fondo de Desarrollo Social dificultó la materialización de una política global para el sector social. A pesar de los avances efectuados y de los intentos por consolidarla, se mantuvo de alguna manera la sectorialización en la ejecución.

No obstante, se obtuvieron algunos logros, reflejados sobre todo en la adopción de una visión macro en el diseño de la política, en la incentivación de la participación y, en menor medida, en la integración parcial (dentro de algunos de los proyectos) de lo social con lo económico. A manera de ejemplo, los programas de empleo y de crédito al sector informal, pese a su contenido y orientación estrictamente económicos, pasaron a constituirse en parte fundamental de la política social.

Peró esto no fue suficiente para que los objetivos sociales entraran a formar parte del diseño de política global que continuó dominada por la visión estrictamente económica. Pese

---

42. El Frente Social lo conformaban los ministerios de Bienestar Social, Trabajo y Recursos Humanos, Salud Pública y Educación y Cultura, además, en calidad de elementos de apoyo, el Consejo Nacional de Desarrollo, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y la Junta Nacional de la Vivienda.

a los esfuerzos realizados desde las instancias de decisión de las políticas sociales, éstas no tuvieron mayor cabida en el diseño general de conducción del país.

En el mejor de los casos, lo social se relegó a las compensaciones que se hacían necesarias ante las medidas de ajuste<sup>43</sup>. De ahí que no resulte extraña la caída tendencial del gasto social ya que ella se inserta perfectamente en una política de esa naturaleza.

Como contrapartida de esta situación se incentivó la utilización de asignaciones específicas de recursos para proyectos y programas focalizados. Previamente, se definió como prioritaria la atención a los grupos sociales en situación de pobreza y/o a los que se denominó más vulnerables o en situación de riesgo.

De esta manera, se colocó en un segundo plano a las políticas y a los canales convencionales (que habrían exigido un incremento del gasto social y de la inversión orientada a la generación de empleo y por consiguiente cambios radicales en el diseño de la política económica), el combate a la pobreza se confió a la acción de los proyectos focalizados financiados por fuera del presupuesto gubernamental.

Así, se puso el énfasis en los programas de desarrollo rural, atención diaria a preescolares, mejoramiento de los servicios de educación y salud, crédito a microempresarios y en menor medida en los de generación de empleo temporal.

Con esta orientación, se consiguieron tres objetivos centrales: a) ampliar o por lo menos mantener la cobertura y la calidad de algunos programas y acciones sociales; b) paliar determinados obstáculos de orden administrativo y presupuestario; c) reducir relativamente, en grupos muy específicos, la intensidad de la pobreza.

La cobertura y la calidad de los programas sociales son as-

---

43. Es interesante constatar cómo se desplazó la toma de decisiones desde los ministerios de Industrias y de Agricultura, en la época petrolera, hacia el de Finanzas y hacia la Junta Monetaria, durante el ajuste. Del énfasis en la producción se pasó a priorizar el manejo de los mecanismos presupuestarios y monetarios.

pectos extremadamente sensibles a la caída del gasto social. La reducción del gasto social se traduce en un deterioro de la calidad de los servicios, ya sea en el corto plazo (como ocurre con los programas de atención y cuidado diario de niños) o en el mediano plazo (como se observa en los campos de educación y salud).

La focalización de algunas acciones, asociada a la canalización de recursos que no dependen directamente del presupuesto fiscal, contribuyó a superar parcialmente estos riesgos. Esto ocurrió, de manera especial, en los proyectos de desarrollo rural, en la Red Comunitaria de Desarrollo Infantil, en la Campaña Nacional de Alfabetización, en el Programa de Educación Bilingüe, en el Programa Ecuador Estudia y en el programa de Salud Familiar. Todos ellos, que contaron fundamentalmente con recursos externos o con asignaciones especiales, lograron contrapesar la reducción de la cobertura y el deterioro de la calidad de los servicios.

A la vez, esta modalidad abrió posibilidades para mediatizar los obstáculos administrativos y presupuestarios propios de la administración pública ecuatoriana. El tratamiento de estos como programas especiales logró independizarlos, hasta cierto punto, de las regulaciones presupuestarias y administrativas que dificultan la ejecución dentro del sector público.

En este sentido, permitió contar con personal técnico y administrativo de más alta calificación; dotó también de más agilidad a la formulación y ejecución de los proyectos ya que se establecieron mecanismos administrativos adecuados; dio lugar a la "administración por objetivos", esto es, a la orientación de los proyectos hacia el cumplimiento de metas específicas, lo que de hecho contribuyó a eliminar los problemas asociados a la burocratización.

Todo esto hizo que estas acciones incidieran -dentro de los estrechos límites de los proyectos- en la reducción de la intensidad de la pobreza. La concepción de focalización que guiaba a las políticas, las metodologías desarrolladas y los mecanismos administrativos utilizados permitieron contrarrestar

los elementos negativos señalados en páginas anteriores. Así fue posible contrapesar parcialmente el descenso del ingreso (especialmente del promedio por habitante), la orientación recesiva de las políticas de ajuste y la caída del gasto social.

Esto se puede comprobar cuando se valora el impacto que ellas tuvieron en términos de la transferencia de recursos hacia los grupos objetivo previamente definidos. Para esto se puede acudir a la comparación entre cuatro indicadores básicos: a) el ingreso; b) el salario mínimo vital; c) el gasto social; d) la cobertura y e) los recursos movilizados por estas acciones focalizadas.

En la medida en que está basado en información fragmentada, poco sistemática y en algunos casos provisional, este tipo de acercamiento no es sino una guía para el análisis del impacto de las políticas focalizadas. Obviamente, las cifras pueden ser objeto de múltiples observaciones y, por lo mismo, deben ser tratadas con mucha cautela, especialmente en lo que hace relación a coberturas reales. Sin embargo, son de gran utilidad para demostrar lo que se afirmó más arriba en el sentido de que la focalización ha impedido un mayor deterioro de la condición de los sectores más pobres de la población.

En efecto, aquella información demuestra la existencia de un ingreso indirecto para un conjunto de familias que -dados los criterios de selección de la población objetivo- tiene las mayores probabilidades de ser la que se encuentra en los niveles de pobreza más aguda. Por tanto, puede considerarse que ha existido una compensación que no viene por el lado de los salarios ni por el del gasto social (considerado estrictamente como la asignación presupuestaria fiscal).

Evidentemente, no pueden tomarse todos los recursos movilizados como parte de ese ingreso indirecto, ya que no llegan en su totalidad a los beneficiarios. Una parte de ellos cubre remuneraciones y movilización del personal técnico y administrativo, gastos de operación, etc., que representa un monto variable para cada caso.

Como se puede observar, tanto los recursos movilizados co-

**CUADRO N° 3**

**Incidencia de los programas focalizados  
Año 1991**  
(en US\$, al cambio promedio de 1991)

Ingreso anual por habitante	1355
Salario mínimo vital anual	516
Gasto social anual/habitante (a)	104

<b>Programas focalizados</b>	<b>Educación</b>	<b>Salud</b>	<b>Crédito</b>	<b>Preescolares</b>	<b>Empleo</b>
Cobertura	1.181.000	1.000.000	5.600	120.000	3.146
	(indiv.)	(indiv.)	(microemp)	(indiv.)	(indiv.)
Recursos movili- zados año	8.430.000	9.600.000	6.700.000	20.000.000	250.000
Gasto/unidad de cobertura año	7,1	-9,6	1.196	166,7	79,5
Gasto neto/unidad de cobertura año (b)	5,7	8,5	1.196	83,3	63,5
Recursos transfe- ridos a los benefi- ciarios (c)	6.731.700	8.500.000	6.700.000	10.000.000	199.771

(a) Corresponde al año 1990 (no están disponibles los datos de 1991)

(b) Gasto neto/unidad de cobertura menos gastos administrativos

(c) Gasto neto global, deducidos los gastos administrativos

mo el gasto neto por unidad y el monto final transferido a los beneficiarios no son despreciables. El ingreso indirecto que resulta de ese gasto focalizado puede estimarse de manera particular para cada uno de los casos, ya que no todos ellos tienen la misma incidencia dentro de las familias.

Para esto, es necesario establecer una relación entre el ingreso que una familia estaría percibiendo por sus actividades laborales y económicas y el que recibe por estos programas. Como punto de referencia se toma al salario mínimo vital y se establece la relación entre éste, ponderado por los perceptores de cada familia, y los ingresos transferidos por cada uno de los programas <sup>44</sup>.

De esta manera, se parte del supuesto general que el ingreso medio de una familia pobre incluida en el mercado laboral se situó en alrededor de US\$ 516 anuales (US\$ 43.0 mensuales) en 1991<sup>45</sup>. Por tanto, es frente a este monto que se debe valorar la incidencia de los programas focalizados.

En el caso de educación, dado que se trata de acciones orientadas a grupos específicos (adultos, en el caso de alfabetización; niños en edad pre escolar, en el componente educativo de los programas de atención infantil; escolares de la primaria, en el programa de colación escolar), es necesario establecer un factor de ponderación de beneficiarios por familia, ya que lo que se conoce es simplemente el número absoluto de ellos.

En la campaña de alfabetización se supone un factor de 0.4 por familia. En los programas de atención preescolar se puede trabajar con un factor de 1.5, mientras que en los programas de colación escolar este llega a 2 por familia. De esta manera, en educación se tiene un factor global de 3.9, lo que daría un

---

44. El Instituto Nacional de Empleo establece un factor de 1.53 perceptores de salario mínimo vital por familia (véase "Políticas Macroeconómicas y Empleo", INEM, Quito, 1992 (Mecanog). En el presente trabajo se denominará **salario mínimo familiar** (anual o mensual) al ingreso que resulta de la ponderación del salario mínimo por el factor de perceptores.

45. Dado que quienes se encuentran en esta situación se ubican en el sector informal o en actividades afines y a que el salario mínimo está tomado como una referencia general, no se incluyen en estos montos las compensaciones y bonificaciones de ley. El monto resultante se acerca al que se obtiene por la ponderación por receptores de las cifras obtenidas en la encuesta de hogares del Instituto Nacional de Empleo.

ingreso indirecto de US\$ 22.2 al año. En consecuencia, por esta vía se contaría con una compensación equivalente al 4.3% del salario mínimo vital anual de una familia promedio.

En salud se puede establecer un factor de 4.5 por familia. Esto significaría que a través del programa especial de salud familiar se generó un ingreso indirecto anual de alrededor de US\$ 38.2, equivalente al 7.4% del salario mínimo vital que recibiría una familia en el año.

En consecuencia, tanto en salud como en educación, los programas especiales transfieren proporciones relativamente pequeñas cuando se los considera en su relación per cápita (o, como en este caso, por unidad familiar). Esto se produce por dos factores de distinta naturaleza: en primer lugar, porque son los programas con mayores coberturas, de manera que, a pesar de los altos montos movilizados, inevitablemente se reduce la relación gasto/unidad; en segundo lugar, porque se trata solamente de las asignaciones que provienen de programas complementarios a los ya existentes, lo que los convierte en una compensación focalizada hacia los grupos más pobres de la población.

La situación se plantea de otra manera en los programas que podrían denominarse no convencionales. Estos persiguen el objetivo de enfrentar directamente los problemas que constituyen causas y expresiones del incremento de la pobreza en los últimos años y que no son abordados desde otras áreas de la acción gubernamental (por tanto, no cuentan con acciones paralelas dentro de los ministerios y entidades de línea del gobierno).

Así, el programa de atención pre escolar (únicamente en sus componentes de cuidado diario y complemento alimenticio) llegaría a transferir un monto anual de US\$ 83.4 por cada niño, lo que significaría un ingreso indirecto de US\$ 166.8 por familia, ya que, de acuerdo a la estimación realizada, el factor a aplicar sería de 2.0. Esto significa que cada familia beneficiaria recibiría en promedio un equivalente al 32.3% del salario mínimo familiar anual.

Si bien los programas de crédito al sector informal y empleo de emergencia tienen características que los hacen merecedores de tratamiento específico (en cuanto se trata de acciones encaminadas a la generación de ingreso), es posible analizarlos en términos del peso que tienen como compensación social.

El programa de crédito -que ha tenido exigua cobertura desde su creación en 1989- logró transferir un promedio de US\$ 678.6 a cada microempresario en 1991. Pero, lo importante aquí no es la relación que se establece entre esa cantidad y el salario mínimo familiar, ya que se trata de un crédito y no de una asignación que entra a formar parte del consumo familiar; la compensación, en este caso, se da por la posibilidad de acceder al crédito y a la capacitación que de manera obligatoria va asociada a éste.

Por tanto, el programa tiene importancia en tanto permite el acceso de un sector de la población a los recursos necesarios para desarrollar sus actividades económicas. Así, se puede asegurar que, dentro del contexto de inestabilidad del mercado financiero y de alto costo del dinero, la presencia de políticas de este tipo asegura por lo menos alguna posibilidad para el desarrollo de las actividades microempresariales. Sin embargo, su baja cobertura deja muchas dudas respecto a la capacidad real para convertirse en un programa de alto impacto y de integración económica de la población inserta en el sector informal.

Las características del modelo económico y de las políticas de ajuste -reseñadas en páginas anteriores- conducen inevitablemente hacia la mayor concentración del crédito, lo que explicaría por lo menos en parte la debilidad de estos programas<sup>46</sup>.

Por último, los programas de empleo de emergencia tuvie-

---

46. Pero, por esa misma razón no deja de llamar la atención que estos programas no recibieran mayor apoyo económico y político. Es precisamente a través de ellos que se puede reactivar la economía de los pobres, con altos rendimientos en la generación de empleo e ingreso.

ron baja cobertura y contaron con escasos recursos; por tanto, su incidencia global resulta insignificante. Es obvio que si se establece la relación entre los recursos movilizados y el número de beneficiarios se llegará a una cifra similar a la del salario mínimo mensual, ya que precisamente su objetivo es crear fuentes temporales de empleo con ese nivel de remuneración.

La eficiencia compensatoria de estos programas -como se ha visto a través de las experiencias de varios países- podría provenir más bien de la expansión de su cobertura, lo que contribuiría a mitigar coyunturalmente algunos de los problemas relacionados con el desempleo y el subempleo<sup>47</sup>.

Dados los recursos asignados y la cobertura lograda, en el caso ecuatoriano se puede asegurar que no ha existido la decisión de impulsar este tipo de acciones que, de todas maneras, solamente tienen incidencia parcial y mínima en la superación de la pobreza.

## **5. LAS CONDICIONES POLITICAS PARA LA POLITICA SOCIAL**

Desde hace algunos años, en América Latina se ha generalizado el uso de la noción gobernabilidad en el análisis político de los procesos de democratización<sup>48</sup>. Con ésta se busca resolver analíticamente la tensión entre tres elementos de diverso orden: a) las condiciones vigentes, asociadas inevitablemente a la crisis; b) la necesidad de controlar y guiar los procesos económicos; c) los objetivos políticos de consolidación y fortalecimiento del régimen y del sistema democráticos.

Esa tensión expresa un juego de fuerzas centripetas, ya que cada uno de los elementos empuja en una dirección diferente.

---

47. Al respecto véase: Varios Autores: **Empleos de emergencia**, Prealc, Santiago, 1988.

48. Véase CLACSO: "Gobernabilidad..." **Op. Cit.**; Ansaldi, Waldo: **Gobernabilidad y...** **Op. Cit.**; Flisfisch, Angel: "Gobernabilidad y consolidación democrática", en **Revista Mexicana de Sociología** N° 3/89, México, 1989; Camou, Antonio: "Gobernabilidad y democracia" **Op. Cit.**

Los efectos de la crisis no dan las facilidades para introducir los mecanismos de política económica y social que permitirían guiar procesos de cambio; a la vez, estos aparecen -a causa de un complicado juego de demandas sociales y de obturaciones del sistema político- como elementos adversos a la consolidación del régimen democrático.

Por ello, hablar de gobernabilidad significa no solamente aludir a la gestión gubernamental; se refiere también a conductas de actores sociales y políticos, a mecanismos de procesamiento de los conflictos sociales, a la institucionalidad que se va estructurando, a las pautas dominantes de la acción política, al proceso de toma de decisiones y a los valores, normas y orientaciones de la cultura política.

La debilidad o ausencia de cualquiera de esos aspectos o, inclusive, su incapacidad para actuar en el marco de una crisis como la que ha vivido el país en este período, llevan a hablar de la existencia de déficits de gobernabilidad. En el caso ecuatoriano, estos surgen de la ausencia de políticas de integración social y de la incapacidad para crear las condiciones que permitan la definición de objetivos nacionales de largo plazo, que doten de eficiencia, eficacia y coherencia al desempeño gubernamental, que permitan consolidar mecanismos de participación y que eliminen los riesgos desestabilizadores propios de un período de transición<sup>49</sup>.

Dentro del marco de la crisis, especialmente frente a la necesidad impostergable de introducir cambios de fondo en el modelo económico, las políticas sociales resultan evidentemente insuficientes para remontar los déficits de gobernabilidad o, inclusive, para simplemente elevar los rendimientos del sistema democrático. Por ello, es un absurdo pretender que ellas puedan corregir los problemas y vacíos del modelo eco-

49. Los componentes calidad del desempeño gubernamental, eficiencia, eficacia y coherencia, están tomados de Flisfisch, Angel: "Gobernabilidad y consolidación..." en **Op. Cit.** La atención sobre eficiencia y efectividad (vinculados a legitimidad y rendimiento) se origina en Linz, Juan: **La quiebra de las democracias**, Alianza, Madrid, 1987. Sobre la noción de déficit de gobernabilidad véase Camou, Antonio: "Gobernabilidad y..." **Op. Cit.**

nómico. En el mejor de los casos (como ha ocurrido con los programas focalizados) pueden significar una compensación temporal, pero no una solución al problema en sí mismo.

En consecuencia, es necesario retomar la distinción entre políticas sociales y política social, en los términos planteados antes. En la definición de ésta última se incluye, de partida, el objetivo de integración social, mientras que en aquellas solamente se contiene una visión compensatoria o parcial. Pero, esto exige rebasar el marco estrecho de lo que se ha venido entendiendo como el ámbito de lo social para entrar en lo que ha sido el campo exclusivo de lo económico. Significa poner por delante las metas de la integración social, lo que lleva a colocar el problema en términos de política global y no de propuestas parciales.

Como se ha visto, en el mejor de los casos -a través de los programas focalizados- se ha logrado contrarrestar algunos de los múltiples efectos de la crisis y del ajuste económico en grupos sociales muy restringidos. Sin embargo, estas medidas tienen una serie de características que impiden que se conviertan en soluciones duraderas y, sobre todo, que lleven al objetivo final de superación de las condiciones actuales (especialmente de la pobreza).

En primer lugar, no pueden ser permanentes ya que dependen de asignaciones muy específicas de recursos; en segundo lugar, cumplen su papel mientras dura el programa, es decir, mientras existe la presencia estatal; en tercer lugar, no atacan las causas sino las manifestaciones de los problemas; finalmente, llevan a la despolitización de las acciones en tanto parten de una concepción tecnicista de los problemas. En consecuencia, no impulsan, aun en el caso de los programas más participativos, la capacidad autogestionaria de la población. Por sobre todo ello, no son políticas que conduzcan a la integración social.

Todo esto coadyuva en el divorcio Estado-sociedad y fija con mayor fuerza la línea divisoria ya existente entre ambos. Antes que constituirse en un puente entre aquel y ésta, se con-

vierte en un factor de profundización de la brecha ya existente de antemano. La tecnificación -y su resultado, la despolitización-, llevan a los límites más extremos la concepción que ve en el Estado a un ente ejecutor y en la sociedad a una masa informe y pasiva.

Esta concepción, no busca establecer una fluida relación entre uno y otra, sino impulsar sin mucho énfasis las soluciones coyunturales. De ese modo, no sólo se deja al Estado en total libertad de acción (una acción definida por los técnicos), sino que se impide la materialización del papel activo que le cabría a la sociedad.

El hecho de dejar toda la iniciativa en la cúpula estatal, aún cuando se pudiera tratar de una acción exitosa, conlleva un grave riesgo: la sociedad (en especial los grupos más pobres) pierde la posibilidad de expresar toda su capacidad y de manifestar su propio potencial. La despolitización de las acciones sociales, su transformación en problemas exclusivamente técnicos, implica una negación de la idea central de democracia e inclusive de la más global de desarrollo en que se enmarcan esos planteamientos.

Al situar la solución de sus necesidades en un nivel que es intencionalmente velado y lleno de códigos indescifrables, se concreta otro tipo de marginación que de hecho se añade al carácter económico que ya es manifiesto. La marginación política pasa a ser, de esta manera, una condición inevitable para la aplicación de esas políticas: las reivindicaciones populares, las demandas por techo, alimentación, espacio urbano, asistencia social, control de precios, etc., son tratadas como hechos que no se sitúan en el campo de lo político, así como no se sitúan en ese campo las soluciones que se plantean desde el Estado.

Sin embargo, la posibilidad de estructurar consensos sociales y políticos que pudieran ofrecer una sólida base de sustento y de legitimidad no depende exclusivamente de la voluntad de los gobernantes ni de los dirigentes políticos. Está condicionada por la factibilidad de que se coloque a estos proble-

mas en el centro de la preocupación política nacional.

A su vez, para llegar a ese punto, es necesario contar con tres condiciones dentro del sistema político: a) un escenario que privilegie el tratamiento de los grandes temas nacionales; b) una orientación general de la política que busque los acuerdos antes que las discrepancias; c) actores sociales y políticos que tengan disponibilidad y capacidad de incidencia e interacción.

El escenario político ecuatoriano se ha conformado más por la evasión de los grandes temas o problemas nacionales que por su atención. Por otra parte, la política ecuatoriana se mueve dentro del corto plazo, dando prioridad a las metas inmediatas, lo que lleva a desarrollar las discrepancias en un juego permanente de vetos recíprocos. Esto impide avanzar hacia acuerdos de largo plazo y redundando en la dificultad para abordar los grandes temas nacionales.

Las condiciones estructurales y las orientaciones políticas impiden la conformación de actores con capacidad para incidir en las decisiones de la política. Esto lleva a una conducción (gubernamental y partidaria) que se encuentra cada vez más en manos de pequeños grupos elitarios, y que por lo tanto se desvincula de las necesidades reales de los sectores sociales mayoritarios.

Estos rasgos del sistema político ecuatoriano llevan no solamente a que se desatiendan problemas como la pobreza, sino también a que quienes la sufren encuentren aún menores oportunidades de expresión en los ámbitos de toma de decisiones. Sus posibilidades se restringen a los diversos mecanismos de la informalidad (incluyendo formas de delincuencia) y, en casos extremos, a la asonada violenta.

De todo este conjunto de condiciones se deriva un estilo político basado en el clientelismo (cuyo eje es el intercambio de votos por favores) y que lleva al asistencialismo como principal forma de relación entre los grupos sociales más pobres y las instancias políticas (partidos y gobierno).

Por tanto, la superación de la pobreza no solamente es ig-

norada como un gran objetivo nacional, sino que además se constituye en importante elemento de manipulación política. Su presencia asegura el respaldo a líderes mesiánicos que se ubican en los diversos niveles del accionar político. En ese plano, la oferta demagógica sustituye a la propuesta seria y orientada hacia objetivos de mediano y largo alcance.

Por consiguiente, a pesar de que en este último período gubernamental se dieron pasos significativos que tendían a la definición de una política social global, ellos no fueron suficientes para concretarla. En el mejor de los casos se logró ciertos éxitos en la ejecución de determinados programas, pero no se plasmó una verdadera política social.

Como se ha visto, ella exige ciertas condiciones políticas que no estuvieron presentes en el caso ecuatoriano y que aluden a la definición de grandes objetivos nacionales (superación de la pobreza, integración social), a la búsqueda de consensos en torno a estos y a la capacidad de vincular la consolidación de la democracia con las medidas que se adoptan en lo económico y en lo social.

## COMENTARIO de Jürgen Schuldt

En general, coincido con el enfoque global que Pachano despliega sobre el marco en el que se debería insertar la **Política Social**, diferenciándola nítidamente de las **políticas sociales** tradicionales.<sup>1</sup> Ese planteamiento, en lo fundamental, nos

---

Jürgen Schuldt, es investigador del CAAP.

1. Lo que, dicho sea de paso, debió llevar a cambiar el título de la ponencia al de "Política Social y Desarrollo".

norada como un gran objetivo nacional, sino que además se constituye en importante elemento de manipulación política. Su presencia asegura el respaldo a líderes mesiánicos que se ubican en los diversos niveles del accionar político. En ese plano, la oferta demagógica sustituye a la propuesta seria y orientada hacia objetivos de mediano y largo alcance.

Por consiguiente, a pesar de que en este último período gubernamental se dieron pasos significativos que tendían a la definición de una política social global, ellos no fueron suficientes para concretarla. En el mejor de los casos se logró ciertos éxitos en la ejecución de determinados programas, pero no se plasmó una verdadera política social.

Como se ha visto, ella exige ciertas condiciones políticas que no estuvieron presentes en el caso ecuatoriano y que aluden a la definición de grandes objetivos nacionales (superación de la pobreza, integración social), a la búsqueda de consensos en torno a estos y a la capacidad de vincular la consolidación de la democracia con las medidas que se adoptan en lo económico y en lo social.

## COMENTARIO de Jürgen Schuldt

En general, coincido con el enfoque global que Pachano despliega sobre el marco en el que se debería insertar la **Política Social**, diferenciándola nítidamente de las **políticas sociales** tradicionales.<sup>1</sup> Ese planteamiento, en lo fundamental, nos

---

Jürgen Schuldt, es investigador del CAAP.

1. Lo que, dicho sea de paso, debió llevar a cambiar el título de la ponencia al de "Política Social y Desarrollo".

"lleva a reconocer la necesidad de definir un nuevo modelo de ordenamiento económico, social y político. Por tanto, obliga también a superar el nivel estrictamente económico y compensatorio en que se ha colocado al problema para situarlo en su correcto nivel: el del ordenamiento global".

Partiendo de ese enfoque programático, el autor no aborda, sin embargo, los problemas centrales que contrae y que reconoce explícita o implícitamente en el transcurso de la ponencia, a saber:<sup>2</sup>

**Primero:** luego de afirmar que es "preciso comenzar nuevamente y repensar el o los modelos (de desarrollo) que se habían aplicado o por lo menos intentado", no afronta las cuestiones elementales que de ahí se desprenden, como ¿cuál es la concepción del "**Desarrollo**" que guiaría la política social?, ¿cómo se entendería el "nuevo" ordenamiento global? y, sobre todo, ¿cuáles serían los medios para materializarlo en el país?

**Segundo:** ¿cuáles serían los ejes de la **política social** y cómo contribuiría a enfrentar cada uno de los tres objetivos que perseguiría? Nos parece muy general decir, como lo hace el autor, que se trataría de políticas que redistribuyan el ingreso, que doten de infraestructura social, que desarrollen la economía de los pobres, que permitan implantar un sistema político participativo, etc. En la práctica, el esquema de reordenamiento debería permitir el desarrollo de una nueva modalidad de acumulación que permita alcanzar los objetivos de aumentar el bienestar, la equidad y la integración social. Ello implica un nuevo papel para el Estado, una institucionalidad distinta, espacios innovativos de concertación y participación, nuevas formas de descentralización, etc.

**Tercero:** ¿cómo se conformaría la **alianza de fuerzas sociales** que viabilizaría el reordenamiento global propuesto? ¿Hasta qué punto los sectores populares y ciertas capas me-

---

2. En la práctica, eso hace que -a pesar del brillante diagnóstico realizado en el documento- se divague en círculo, sin llegar a materia, confundiendo al lector y sin aterrizar en planteamientos precisos a lo largo del documento.

días, que podrían tener interés en ello, se encuentran debilitados precisamente por efecto de la política neoliberal, como para emprender exitosamente ese cambio? ¿Qué forma de Estado sería requerido para llevarlo a cabo?

**Cuarto:** ¿cómo se enfrentaría sociopolíticamente la política neoliberal? y, ¿cómo se llevaría a cabo la transición de la actual política a una de carácter reordenador?

**Quinto:** más específicamente, ¿cuáles serían las **políticas no ortodoxas** de estabilización y ajuste (conceptos que se confunden en la ponencia) que permitirían darle viabilidad y que fuesen concordantes con la política social que se tiene en mente? Este nos parece un tema central, puesto que mientras se siga aplicando la receta económica de la ortodoxia, no habrá nada que pueda permitir el logro de mayores niveles de bienestar, equidad e integración social, que serían los objetivos perseguidos por el autor.

**Sexto:** mirando hacia atrás, ¿cómo afectó la política neoliberal a los diversos grupos sociales, más allá de la diferenciación urbano-rural y de pobres-no pobres?; y, hacia adelante, ¿qué sectores y fracciones sociales serían las beneficiarias de la nueva política social y de la política económica heterodoxa?

**Séptimo:** en ese proceso, ¿cómo podría recuperar su **legitimidad el Estado?**, sabiendo que "las propias pautas de conducta política de la sociedad impedían cualquier cambio drástico, por necesario que éste fuera", de manera que "con ello comenzaba a hacerse evidente el **desajuste entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta desde el aparato estatal**, que caracterizaría a todo el período de crisis. Esto, que pudo conducir a una situación de **crisis de gobernabilidad** (expresada como **sobrecarga de demandas sociales sobre una institucionalidad insuficiente**), se manifestó como pérdida de legitimidad del Estado; crecientemente, éste demostró impotencia para regular y orientar esa relación". Ello desembocó, entre otros, en la inflación alta y persistente que nos acompañó durante la década pasada y, sobre todo, desde 1988.

**Octavo:** ¿cómo realizar una tipología de las **pobrezas**, para no caer en la sugerencia de políticas homogéneas que asumen la pobreza como "cajón de sastre" o "caja vacía" (paradigma que está implícito a la ponencia)? ¿Cómo explicar la funcionalidad y dinámica de esas pobrezas en un modelo macroeconómico y social del país? A este respecto habría que avanzar en un análisis más diferenciado de las fracciones sociales; puesto que no basta una política general que diga que, para superar la pobreza, se requeriría "empleo e ingresos que aseguren la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos de menores recursos y la transferencia de ingreso y provisión de servicios sociales desde el Estado".

**Noveno:** Luego de afirmar que se necesita un reordenamiento global del sistema, hacia el final del documento, se vuelve a caer en una "política social global", que se limita a proponer **programas segmentados** -sin relación con un proyecto nacional alternativo- de desarrollo rural, atención diaria a preescolares, mejoramiento de los servicios de educación y salud, crédito a microempresarios, generación de empleo temporal o de emergencia.

**Décimo:** ¿Cómo establecer un sistema de **contabilidad social** que permita detectar el impacto de los ajustes en los sectores populares y, sobre todo, para el diseño de una política social efectiva? No será posible avanzar en esta dirección si no se desarrolla un instrumental teórico-empírico más sofisticado en el país, que permita diferenciar con mayor precisión los tipos de pobreza y los roles de estos segmentos y fracciones en la economía nacional.

En síntesis, se trata de una ponencia excelente en materia de diagnóstico y encuadres teóricos, pero aún débil en lo que nos interesa y urge hoy en día: elementos precisos para el diseño de políticas económicas y sociales alternativas, en el marco de una nueva Estrategia de Desarrollo en la que ocuparía un lugar prominente la Política Social.

Quito, mayo 3, 1993

## COMENTARIO de Rafael Urriola

Es un placer poder participar en foros de esta naturaleza puesto que el tema de **lo social** empieza actualmente también a inquietar a aquellas instituciones que basaron toda la estrategia en los aspectos económicos del desarrollo.

Sin embargo, vale la pena reconocer que las formas en que hoy se introducen las variables sociales están sesgadas porque se ha establecido como condición inamovible los requisitos provenientes de la esfera económica, es decir, lograr equilibrios en cuentas fiscales y balanza de pagos y reducir las tasas inflacionarias. El marco teórico que se use para estos objetivos tendrá un efecto directo sobre la concepción de lo social.

Lo que parece necesario es intentar una revisión epistemológica de los conceptos que dividen lo económico y lo social. En efecto, como lo señala Pachano en su introducción histórica, siempre estuvo presente una idea de bienestar, aún en las concepciones desarrollistas que primaron en América Latina después de los años 50. Lo que se supuso es que el crecimiento de las variables económicas tradicionales era condición suficiente para mejorar el bienestar general de la población. Esto significa suponer un mecanismo automático de relación entre la producción y la distribución.

La teoría económica desde sus inicios aceptó que en distintos niveles productivos pueden darse todas las formas de distribución porque esta última se define por el marco institucional (rol del Estado, especialmente) y por la correlación de fuerzas políticas entre los actores sociales. La estrategia política de cada agrupación social de actores, propone formas de distribución de la riqueza social.

Justamente, en la época del desarrollismo (que Pachano llama genéricamente desarrollo lo que puede mover a confu-

---

Rafael Urriola, es investigador del ILDIS.

siones) el Estado tuvo roles importantes en cuanto a distribución e incluso, en cuanto a su participación en actividades productivas. Las políticas fiscales, pueden ser elementos decisivos en la distribución de los ingresos; el gasto público es también una forma de distribución de ingresos. En el caso del Ecuador, es evidente que la apropiación por parte del Estado de los excedentes petroleros, tuvo efectos distributivos en favor, de una emergente clase media.

Posteriormente, en los inicios de la era neoliberal se descartó casi por completo la intervención del Estado en la actividad económica (y, por consecuencia, social). Se estimó que el mercado podía resolver los aspectos económicos y sociales del desarrollo. Los resultados han sido ampliamente comentados y se traducen en la frase de que los 80 fueron una década perdida.

Por lo demás, se sugirió que lo social debía ser tratado como aspecto marginal en el diseño de la política económica. De aquí nacen las ideas de los programas compensatorios, de los programas de empleo mínimo, transitorio, etc.

La ruptura de estas concepciones no se logra por el solo hecho de bregar porque las autoridades destinen mayores gastos del presupuesto público a las actividades sociales. En realidad, lo que debe haber es un diseño simultáneo de las políticas económicas y sociales. En los procesos de planificación de mediano plazo y, en la misma formulación de los presupuestos de las entidades del sector público, deben incorporarse análisis de costo-beneficio de los proyectos de orden social y económico.

La inversión pública, por ejemplo, es un factor determinante en el nivel y composición de las inversiones privadas y, ambas, actúan de manera directa sobre el nivel del empleo. Asimismo, las políticas restrictivas en materia de salarios tienden a reducir el mercado interno puesto que se contraen los ingresos de las familias. En este sentido, lo económico y lo social no solo está vinculado por los niveles de inflación sino, también, por las orientaciones generales del gasto y los ingre-

sos públicos; por la política salarial, etc.

Ahora bien, lo social en términos generales puede abarcar un cúmulo de actividades que provienen de la concepción de mediados de siglo. Por ejemplo, cuando la población está totalmente desprovista de servicios básicos, toda acción de creación de servicios puede ayudar a disminuir las necesidades de esta población; en cambio, cuando hay grandes diferencias en el acceso a servicios, los gastos sociales tienen efectos diferenciados según la población-objeto.

En este sentido, el concepto de lo social se redefine para la década de los 90 porque la realidad es distinta. Ahora parece oportuno pensar en que la política social es la actividad pública que actúa en favor de reducir la pobreza (lo cual también requiere definiciones). Es decir, no todo gasto en educación o en salud puede ser integrado a las políticas sociales ya que una concentración de servicios en sectores ya cubiertos no ayuda a aliviar los problemas sociales de la sociedad.

En esta perspectiva, es necesario también exigir un grado de eficiencia a las actividades públicas lo que se mide por la eficiencia (relación entre recursos y producto), por la eficacia (relación entre productos y objetivos) y por el costo-beneficio (relación entre recursos y objetivos). Por lo tanto, la política social debe cumplir también los requisitos antes mencionados para ser compatible con el diseño general de la política económica y social del país.