

**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**

**POLITICAS SOCIALES Y PARTICIPACION  
CIUDADANA**

## **POLITICAS SOCIALES Y PARTICIPACION CIUDADANA CRITICA DE RECETAS E HIPOTECAS SOCIOLOGICAS**

**José Sánchez-Parga**

Hay algo de inquietante y obsceno en nuestros hábitos discursivos, que por inercia o empecinamiento siguen utilizando nociones para designar realidades que ya han dejado de responder al sentido de tales ideas. Es como si los conceptos fueran una droga, que genera una fuerte adicción mental.

Sostengo este preámbulo respecto a lo que denominamos unas "políticas sociales", que ya no son ni políticas y menos sociales, y respecto también a una "participación ciudadana", la cual se ha vuelto un tópico utópico, porque la participación se achica estruendosamente en nuestras sociedades, y en ellas se esta diluyendo toda forma de ciudadana.

Tal es el embarazo e incomodidad ante el pretencioso e ilusorio título que le han impuesto a este texto, a esta ponencia.

---

**José Sánchez-Parga**, es director del CELA-PUCE.

El tema, tal y como es enunciado, plantea un ambicioso y controvertible desafío tanto en sus apuestas políticas y especulativas como en el orden de la planificación y gestión. Lo problemático del asunto reside, en sus aspectos más precisos, en la relación entre "políticas sociales" y "participación ciudadana", y de manera todavía más específica en referencia al **modo ciudadano de participación**.

En otras palabras, podremos despejar la complejidad del problema planteado, traduciéndolo con un doble cuestionamiento:

1) en qué medida son o pueden ser las políticas sociales objeto de participación ciudadana;

2) cuáles son las condiciones de posibilidad para que los ciudadanos en cuanto tales participen de las políticas sociales.

En términos aun más críticos, cabra formular la interrogación de si son realmente "políticas sociales" los programas que implementa desde el Estado un gobierno neo-liberal, que trata de compensar no sólo su proyecto de desintervención estatal sino también sus políticas económicas con acciones subsidiarias que intentan rescatar de la pobreza, y aun extrema pobreza, a sectores cada vez más amplios y más necesitados de la sociedad.

Así establecido, el estado de la cuestión habrá que comenzar preguntándose sobre la misma noción de **políticas sociales**, y simultáneamente poniendo en el centro del debate la idea de ciudadana, y las mismas condiciones de constitución de "lo ciudadano" y sus actuaciones.

\* \* \*

Sin enzarzarnos en demasiadas disquisiciones para definir las "políticas sociales", podemos comprender éstas como **las específicas prácticas**

**-habituales o extraordinarias- de la gubernamentalidad del Estado productoras de sociedad y de su desarrollo; entendiendo este no tanto como crecimiento económico sino en cuanto transformación de la sociedad.**

Las políticas sociales pueden tener un carácter muy diferente no sólo en razón de una determinada formación socio-económica o particulares condiciones de una sociedad, del modelo de Estado o de Gobierno, sino también de acuerdo a determinadas políticas y a singulares coyunturas socio-económicas.

En épocas recientes, en las que el Estado comienza a adoptar una modalidad post-keynesiana, abandonando la forma del **Well-fare** o supuesto **Estado-benefactor**, sobre todo a partir de la última década en Ecuador y países latinoamericanos, cuando simultáneamente con la crisis empiezan a implementarse modelos neoliberales, asistimos a una cada vez mayor diferenciación entre las **políticas económicas** y las **políticas sociales** dentro de las prácticas gubernamentales o políticas públicas en general.

Será a partir de la crisis, a inicios de la década de los 80, cuando bajo el impacto de la deuda externa, junto las nuevas limitaciones impuestas al desarrollo y crecimiento económico, comienza la aplicación de medidas de ajuste en el país, que las políticas sociales pierden su carácter y eficacia redistributivas. Constreñidas las posibilidades del "desarrollo nacional", que deja de orientarse a "la incorporación de los sectores marginales a dicho desarrollo", las políticas sociales continuarán, sin embargo, asegurando una cierta participación de tales sectores en los programas del Estado, teniendo en cuenta la especificidad de las demandas de tales sectores.

En este sentido, durante los años 80, y a pesar de las múltiples vicisitudes de las políticas gubernamentales y de la crisis fiscal, los programas de desarrollo rural (SEDRI, FODERUMA), los destinados a los grupos sub-urbanos y "sector informal", los programas educativos (alfabetización, EBI), los de salud (alimentarios y Seguro social campesino), continuaron identificando sus destinatarios y beneficiarios en razón de sus condiciones socio-económicas y aun culturales, y por consiguiente respetando y aun promoviendo también sus específicas formas (y lógicas sociales) de participación.

Cuando ya a inicios de la década de los 90 es la pobreza la que focaliza las políticas sociales, los sujetos de los programas del Estado son identificados desde un nuevo parámetro, a partir del cual sus particulares condiciones sociales de participación quedan reducidas a la pobreza.

El hecho que, cada vez con mayor evidencia, las políticas económicas orientadas a contribuir a la mayor acumulación del capital no sólo no correspondan a las políticas sociales, orientadas a satisfacer las necesidades de la sociedad sino que incluso ambas orientaciones puedan tener efectos contradictorios, haciendo que un cierto tipo de crecimiento económico, del cual sólo se benefician particulares y reducidos sectores, pueda acarrear una mayor insatisfacción de necesidades en la mayor parte de la población de la misma sociedad, tal situación confiere a las "políticas sociales" una característica muy peculiar y relativamente inédita.

En este nuevo contexto las políticas sociales de complementarias pasan a ser subsidiarias y compensatorias de las políticas económicas. Y también en esta misma situación nada tiene de casual, que las políticas sociales aparezcan enunciadas con nuevas conceptualizaciones como "deuda social", que el Gobierno contrae con el país, o la fórmula con que la CEPAL define el desarrollo: "transformación productiva con equidad".

El modelo neo-liberal tendiente a una recesión del Estado, a reducir o abolir el intervencionismo estatal, no sólo ha constreñido las políticas sociales sino que las ha considerado perjudiciales para el mismo desarrollo nacional, ya que sustancialmente afectan el gasto público. Como si el "costo social" impidiera a las políticas de Gobierno lograr toda su eficacia y toda su influencia en el crecimiento económico de la sociedad, y como si este por sí sólo fuera capaz de un desarrollo real y sostenido, y de su consiguiente redistribución social.

En tal argumento se cifra el rechazo a toda protección social, la generosidad con los ricos (a los que Ronald Reagan consideraba expoliados), y la inflexibilidad con los pobres,

los cuales, según Margareth Thatcher, no merecen ninguna consideración, porque cuestan muy caros a la sociedad y nada aportan a ella.

En las actuales circunstancias, las políticas sociales de los gobiernos se han redefinido en base a dos parámetros principales:

1) En cuanto a la **cobertura social**, la sociedad ha dejado de ser el referente principal, y se ha tendido a una caracterización más precisa de los distintos niveles e índices de pobreza, y de su identificación socio-espacial. Los numerosos y sofisticados estudios sobre "medición de la pobreza" han tenido como objetivo delimitar los sectores más necesitados y vulnerables, de "más alto riesgo", aquellos que se encuentran en condiciones de "pobreza crítica" o que han entrado en un proceso de pauperización, con la finalidad de hacer más certeros y eficaces y rentables los programas del Estado.

2) Ya esta "focalización" de la pobreza y de las políticas sociales imprime a éstas un carácter particular tanto respecto a las formas de actuación o pautas decisorias cuanto en referencia a la programación y contenidos de dichas actuaciones estatales. Es precisamente esto lo que define determinadas políticas sociales, las cuales no tienen como objeto y objetivo la "inversión social" sino la "emergencia" de carácter "compensatorio" (cfr. Simón Pachano, **El Comercio, Martes económico**, 30 de marzo, 1993).

En esta perspectiva, y en particular relación a las políticas sociales del actual gobierno, que han adoptado la modalidad de Fondo de Inversión Social (FIS), resulta pertinente y crítica no sólo la observación de integrar dicho FIS dentro de una "política social global", "que lo enmarque y le de sentido" (ibid.), sino también nuestra inicial conceptualización de las "políticas sociales" del Estado, y mucho más la referencia a una "participación ciudadana".

Durante la última década todos los estudios y propuestas sobre políticas sociales, conscientes del problema de fondo, han insistido en la necesidad de INTEGRAR políticas sociales

y políticas económicas no sólo porque éstas se volvían precisamente cada vez más autónomas y aquellas más dependientes y subsidiarias, sino también en razón de que las políticas económicas poseen los mayores y más directos efectos sociales y las políticas sociales tienen efectos y alcances económicos para el desarrollo de la sociedad.

Esta creciente disociación de ambas tendencias no parece que pueda ser achacada ni a un tipo de régimen político ni tampoco a un determinado Gobierno; más bien se presenta como una corriente generalizada, que responde a la dinámica de acumulación del capital y desarrollo tecnológico, factores ambos de devaluación de la fuerza de trabajo.

(La racionalidad de todo el desarrollo tecnológico de Occidente, que se inicia hace 5.000 años, ha respondido al único principio de acumular y concentrar fuerza de trabajo en los medios de producción. Este doble proceso de **acumulación y concentración**, que se operó simultáneamente en el campo del poder (Estado), de la riqueza (dinero y Capital), del espacio (ciudades), de la comunización (escritura, informática), de la producción simbólica (iglesias), etc. ha entrado actualmente en una nueva fase, competitiva y monopólica, que al controlar todos los campos ha generado una global y acelerada transformación del orden redistributivo de todo el mundo).

**Según esto los imperativo de una INTEGRACION de las políticas económicas y las políticas sociales pasa necesariamente por invertir la autonomía de estas y la dependencia y subsidiaridad de aquellas, redefiniendo los parámetros de crecimiento económico en la línea del desarrollo social de toda la sociedad en su conjunto.**

Pero hay algo más. La disociación entre políticas sociales y políticas económicas encubre una profunda pero no por ello menos sensible **diferenciación entre economía y política**: la economía también se autonomiza progresivamente de la política, supedita y regula ésta, despolitizando la gubernamentalidad del Estado y repolitizando la gobernabilidad de la sociedad en base a un neo-intervencionismo represor de las cre-

cientes reivindicaciones sociales.

En consecuencia, la "integración" de políticas sociales y políticas económicas solo es posible a través de una integración de la economía por la política.

En esta reconversión de la política en la economía no sólo ha intervenido, en el escenario mundial, el creciente poder de la Banca y de la industria transnacionales sino también la progresiva pérdida de soberanía de los Estados nacionales, que siempre se afirmaron en los escenarios de la guerra. Hasta hace pocos años la organización de todo el mundo se encontraba polarizada entre el Sur / Este y el Norte / Oeste, dividiéndose este último a su vez en tres sub-polos de dominación económica: EEUU, Europa y Japón. En la actual recomposición de la post-guerra fría, el mismo mundo se encuentra hegemónicamente unificado. Y dentro de esta unificación el Banco Mundial el FMI y el GATT imponen las orientaciones y regulan las relaciones de todos los países.

Con tres dificultades cuenta todo intento de revertir la dominación de la política por la economía. La primera dificultad responde al hecho que **el poder** en la sociedad y en el mundo se ha deslizado del mismo campo de **la política**, del Estado y del Gobierno, al campo de las fuerzas y controles económicos.

La segunda dificultad consiste en que las correlaciones de fuerzas económicas y políticas ya no se juegan en el ámbito de cada sociedad nacional, cada vez más configurado y condicionado por la inserción de cada país en la economía internacional, la cual opera no sólo al nivel productivo/industrial, del capital y la tecnología, sino que comporta simultáneamente una inserción de la sociedad en todo su conjunto en el orden mundial; y obviamente también una inserción internacional de las relaciones que en ella establecen la economía y la política.

La tercera dificultad, consecuencia de las dos precedentes, tiene que ver con lo que llamaríamos una "intra-despolitización" de las sociedades, de todos sus grupos y sectores, en defi-

nitiva de la mayoría de ciudadanos, cada vez más marginales del poder, del control económico, y de sus beneficios, los cuales se encuentran progresivamente despojados de todo poder de decisión y de influencia en el gobierno de la sociedad.

Quizás con demasiada frecuencia y con espontánea simplificación hemos achacado la "despolitización" de nuestras sociedades y de sus más amplios sectores a una falta de actuaciones públicas, de desinterés y desencanto por la política, a la pasividad y el delegacionismo en las formas de participación. Pero no hemos considerado que esta fenomenología generalizada de un comportamiento político responde a la mayor o menor conciencia de un vaciamiento de poder real que afecta a la mayoría de las clases, sectores y grupos sociales; es como si al ciudadano se le hubiera sustraído su sustancia política, el poder substantivo que le constituye y permite actuar como ciudadano; ya que ha visto drásticamente constreñidas todas sus posibilidades de decisión, de participación, de representación, y en definitiva de eficacia social y política.

El curso y las orientaciones del desarrollo de un país, las tasas de crecimiento económico o de empobrecimiento social, el decline del empleo, las oscilaciones de la conflictividad o el despegue de la violencia y delincuencia son procesos, que dependen cada vez menos de un tipo de régimen o de un modelo de gobierno, y se hallan cada vez más determinados y regulados por instancias y organismos internacionales. Estas nuevas distancias del gobierno del mundo, de la internacionalización de las decisiones que limitan la soberana de los gobiernos nacionales, aparecen como los principales factores de despolitización de cada sociedad y de todos los ciudadanos al interior de ellas.

\* \* \*

El progreso impuesto por el nuevo (des)orden mundial no tiene necesidad de hombres y menos de ciudadanos. El principio regulador de producir cada vez más al menor costo posible se traduce en una economía de la penuria laboral, que comporta la reducción de los salarios reales en todo el mundo y el

excedente de una inmensa y cada vez mayor fuerza de trabajo superflua. La internacionalización de las políticas macroeconómicas, la transnacionalización industrial, comercial y financiera hacen que más de un tercio de la población mundial este de más, sobre en el mundo. En términos más directos y concretos, desde el siglo XIX un dogma económico sigue sosteniendo que para luchar contra la inflación el mejor y más eficaz remedio es el paro laboral, el cual aunque empobrezca a los sectores más vulnerables, no sólo reduce el consumo y presiona la baja de los precios, sino que abarata los costos de producción. Bienaventurados los pobres, porque ellos contribuyen al desarrollo de la riqueza!

Si este proceso en los países desarrollados ha vuelto cada vez más excedente el trabajo, haciendo crecer las tasas de desempleo y reduciendo el precio de la misma fuerza laboral, en los países del Tercer Mundo, donde el desarrollo de las fuerzas productivas ( capital y tecnología ) no fueron capaces de superar todavía el sub-empleo y el semi-empleo, encontramos que este mismo fenómeno se combina con un creciente desempleo, y la consiguiente y acelerada pauperización de cada vez más amplios grupos y sectores de la sociedad.

A medida que el Estado nacional moderno se convierte en un Estado social, incorporando a su constitución los "derechos sociales" individuales y colectivos, instaurando un espacio de negociación pública y de debate político-económico, la **ciudadana del trabajador** se encontrara' formalmente reconocida. El principio fundamental y decisivo consiste en que el Estado declara que **la ciudadana es imposible sin una regulación de las condiciones de ejercicio de la propiedad**. Lo cual supone que **el trabajo sea reconocido como una propiedad**. De esta manera, el Capital y el Estado moderno no hacen más que asociar **el principio de la propiedad al principio de libertad**, los que fundaron desde sus orígenes, en la antigua democracia ateniense, la constitución de la ciudadana. Ya que sólo pueden ser ciudadanos los hombres libres.

Ahora bien, según estos presupuestos, el individuo que no

tiene garantizadas las condiciones de trabajo, el ejercicio de su fuerza de trabajo, no es propietario, como tampoco es propietario el pobre; y en consecuencia su ciudadana de derecho no es una ciudadana de hecho.

Retomando el hilo de la argumentación anterior, hay que preguntarse ¿qué poder político y qué condiciones de participación y de representación? pueden tener tan vastos sectores de la sociedad - y del mundo -, que han quedado al margen de toda forma de producción y de sus beneficios.

Por ello, asistimos hoy a un lento pero sensible proceso de **desciudadanización** de nuestras sociedades, puesto que aun si el sistema político y jurídico de nuestras democracias garantizan los derechos civiles de todos los ciudadanos, la mayoría de estos ven reducidas progresivamente las condiciones para su ejercicio. Al negársele a un ciudadano su participación en el trabajo, el cual constituye hoy el fundamento de todas las otras formas de participación social, se le margina realmente de la sociedad.

Para Tucídides, "el régimen democrático era necesario para que los pobres tuvieran un refugio y los ricos un freno" ( Historia, IV, 80 ). En la naciente democracia ateniense de aquel entonces, la igualdad social sólo llegó a ser plenamente garantizada con la igualdad política; pues para que los intereses de los pobres no fueran amenazados hubo que asegurarlos en base a su derecho al sufragio, su actuación como jueces en los tribunales y su acceso a las magistraturas. Al ser el Estado una potencia absoluta, se comprende el inmenso interés de que todo ciudadano gozara de derechos políticos y participara en el gobierno. En las actuales democracias, en cambio, y en la actual transformación neoliberal de un Estado cada vez menos fuerte, asistimos a un vuelco radical de situación: los derechos políticos de los ciudadanos no garantizan sus derechos civiles.

Cabría pensar que nos hallamos, más que ante un proceso inconcluso de democratización, ante particulares condiciones de una **desdemocratización**, por la que la real desigualdad

civil de los ciudadanos llegará a impedir de hecho el ejercicio de sus derechos e igualdades políticos.

No cabe olvidar que ya en sus orígenes, desde la antigua democracia ateniense que acuña el concepto de "ciudadano", el aspecto fundamental que determina la ciudadanía es la noción de IGUALDAD ("homoiós"). Y no es mera coincidencia de la historia que la misma fórmula que enunciaba en Atenas la constitución ciudadana de la democracia: "nosotros, la ciudad" (**humeis he polis**) se encuentre en los debates que sustentaron la elaboración de la Constitución de los EEUU: "we, the people".

Las políticas sociales se traducen hoy en programas de asistencia pública, los cuales lejos de visualizar como ciudadanos a sus destinatarios y beneficiarios, los identifican como "pobres" y marginales"; y por ello, resulta inadecuada y hasta contradictoria toda idea de "participación" respecto de tales políticas sociales por parte de ciudadanos **sujetos** a ellas.

En correspondencia con lo señalado más arriba, no se debe pasar por alto que ya hoy las llamadas "políticas sociales" de nuestros Estados han dejado de ser políticas sociales de nuestros Gobiernos; tanto en su financiamiento, como en su orientación, en su forma y contenidos son programas internacionales, planificados y evaluados por expertos internacionales.

**La participación** en su más convencional acepción significa una forma de **actuación** de los ciudadanos al menos en la producción y toma de decisiones de aquellos procesos que les conciernen. Entre la participación directa y las formas de delegación/representación en las instancias y procedimientos de aquella media una diversa gama de posibles actuaciones, tales como la consulta, planificación, gestión y ejecución de actividades.

Pero cuando las políticas sociales focalizan la pobreza y se dirigen a los pobres en cuanto pobres, la participación queda excluida, no sólo por la forma, orientación y contenidos de tales programas, sino sobre todo porque el pobre en cuanto tal, es pobre precisamente porque carece de condiciones de parti-

cipación.

Y valga aquí un inciso, que implícitamente recorre todo este texto, y que tanto la pobretóloga como las políticas sociales parecen o intentan ignorar: la pobreza no es un hecho, un fenómeno social, una situación calamitosa, ni resultado de una fatalidad; **la pobreza es una relación social y producto de relaciones sociales**. Por eso el único referente realmente válido para medir la pobreza es la riqueza.

Aun en los Gobiernos de la década de los 80, incluso en el último régimen social-demócrata, los movimientos sociales se encontraban de tal manera organizados en sus reivindicaciones, que no sólo se constituyen como interlocutores privilegiados del Estado, de sus políticas y programas, haciendo más eficaz su gestión, sino que en sí mismos representaban espacios mediadores de participación y representación. En este sentido, el Estado y sus aparatos privilegiaron o preservaron dichos espacios organizados, tanto con la finalidad funcional de mejor implementar la acción estatal cuanto para contribuir a una mayor cohesión social.

Los actuales programas sociales del Gobierno identifican ya no las demandas sino las necesidades; e identifican a los destinatarios y beneficiarios en cuanto pobres. Y por ello, la forma y contenidos de los programas sociales no pueden definirse más que en razón del número de pobres, de los niveles de pobreza y de su localización.

Toda esta actual situación descrita resulta, en apariencia, tanto más contradictoria, por el hecho de encontrarse enmarcada por un proceso de democratización de nuestras sociedades, y porque incluso a nivel mundial la democracia se ha convertido en un imperativo del nuevo orden económico-político de las relaciones internacionales. En un contexto democrático, cuya principal dinámica debe orientarse a la transformación del **pueblo en ciudadanos**, asistimos no sólo a la ya aludida desc ciudadanización de amplios sectores de la sociedad, sino incluso a una disolución de **lo popular** en los anónimos de la pobreza y del empobrecimiento.

El reordenamiento democrático del mundo, como fundamento del nuevo orden económico-político internacional no es ajeno a los intereses de esa misma internacionalización del poder económico y de las nuevas desigualdades entre países, y entre clases y grupos al interno de cada sociedad. La pacificación del mundo, que ha abolido los estados de guerra entre países y bloques geopolíticos, reduciéndolos a "guerras de baja intensidad", a conflictos étnicos, a la lucha contra el narcotráfico, ha implementado un estado de democracia, que sobre todo al interior de cada país impone una base de pactos y acuerdos legitimadores si no de una convivencia pacífica, al menos de la resolución de la "lucha de clases", de las guerras de liberación nacional, reduciéndolas a una nueva escala: la del conflicto social, la del subproducto de la delincuencia y aun del terrorismo, siempre gobernables en principio desde la legitimidad del Estado.

En el marco descrito, ni la pobreza de los países ni la pobreza de cada sociedad tiene por qué ser un factor que desestabilice el nuevo orden económico y político del mundo. La pobreza y los pobres, que tampoco son actores de ninguna lucha, ya no son más que sujetos de políticas y programas sociales, nacionales o internacionales. El caso de Somalia ayer y del Sudan hoy, son muy ejemplares.

Hacer una crítica de las políticas sociales de un país como el Ecuador, o proponer su redefinición en una perspectiva más política, más social e incluso más técnica corre el riesgo de reducirse a un alegato sin muchas consecuencias. Por otro lado, ubicar esta crítica y estas mismas posibles propuestas a escala del nuevo orden económico-político internacional, que determina las condiciones y características de las políticas sociales de cada país puede parecer una utópica elucubración o ambiciosa extrapolación del problema. Sin embargo, es sobre todo desde esta última dimensión, que se hace urgente y más realista no sólo la necesidad de repensar nuestras sociedades sino también de refundar nuestras prácticas sociales y políticas.

Ante la emergencia ecológica del planeta casi todos los Gobiernos del mundo llegaron a la Conferencia de Rio de Janeiro en 1992 con el firme propósito de respetar la preservación de la biosfera y el medio ambiente, para garantizar el futuro de la humanidad. En la misma dirección sería tanto o más necesaria "una carta social que comprometa principalmente a todos los países industrialmente desarrollados" (Cfr. William Pfaff, "When Global Competition Means Regression at Home", International Herald Tribune, 18.II.1993), para proteger a los trabajadores del mundo.

Todavía tímida y en germen, también una "carta social" aparece en el Tratado de Maastricht, que establece la negociación entre acuerdos sociales en la Comunidad Europea, ofreciendo así la posibilidad de mejor controlar el desarrollo y crecimiento económicos, limitando sus efectos sociales destructores.

Más antigua y también más ignorada es la "cláusula social" de la OIT, orientada a regular y limitar las negociaciones del comercio internacional. El GATT regenta, mucho más de lo que se cree, el nuevo orden mundial sólo con la participación de los Gobiernos, mientras que la OIT con su "cláusula social" introduce una participación tripartita entre Estados, representantes patronales y organismos sindicales, mucho más moderna y por supuesto democrática.

La Swissair se despoja de 400 empleados bien pagados al transferir su sistema contable a la India; un empresario parisino de alta costura fabrica en Marruecos con mano de obra infantil y salarios de miseria vestidos que se venden en boutiques de lujo; el barato banano ecuatoriano cuesta caro en Europa, a donde también llegan los zapatos que la firma Reebok hace fabricar en China a los más bajos costos.

Un "carta social", que en su acepción de "acuerdo constitucional" pueda integrar y regular un nuevo orden económico político internacional, no sólo permitiría sino que garantizaría la aplicación directa y realista de una "carta o constitución social" en cada país, la cual regulara el ordenamiento po-

lítico y el crecimiento económico.

En esta perspectiva las políticas sociales serían parte constitutiva y constituyente so sólo de la democracia y de la ciudadanía en cada país, sino también de la gubernamentalidad del Estado y gobernabilidad de la sociedad. Tal "carta social" podría convertirse ea escala mundial y a escala de cada país en el principio legitimador de todo ordenamiento económico político y orientador de todo proceso de desarrollo.

Unicamente en un tal marco, a nivel nacional e internacional, no sólo se integraría lo económico y lo político, las políticas económicas y las políticas sociales, sino que también éstas dejarían de ser programas asistenciales para beneficio de los pobres, convirtiéndose en condición de los derechos civiles de una sociedad y en objeto de una real participación ciudadana.

De lo contrario, las políticas sociales no harán más que cumplir el expediente de un mundo y sociedades democráticos, roturados por una creciente desigualdad, que cuestiona y puede llegar a poner en peligro el ideal de la democracia.

## **COMENTARIO de Paola Sylva Ch.**

### **INTRODUCCION**

Agradezco a los organizadores por su gentileza al invitarme como comentarista de este importante evento que trata sobre el tema de las políticas sociales, el desarrollo y la compensación social.

La interesante reflexión de José Sánchez Parga acerca de la participación, la ciudadanía y las políticas sociales destaca

---

Paola Sylva Ch. , es directora del área de investigación del Cepp.

lítico y el crecimiento económico.

En esta perspectiva las políticas sociales serían parte constitutiva y constituyente so sólo de la democracia y de la ciudadanía en cada país, sino también de la gubernamentalidad del Estado y gobernabilidad de la sociedad. Tal "carta social" podría convertirse ea escala mundial y a escala de cada país en el principio legitimador de todo ordenamiento económico político y orientador de todo proceso de desarrollo.

Unicamente en un tal marco, a nivel nacional e internacional, no sólo se integraría lo económico y lo político, las políticas económicas y las políticas sociales, sino que también éstas dejarían de ser programas asistenciales para beneficio de los pobres, convirtiéndose en condición de los derechos civiles de una sociedad y en objeto de una real participación ciudadana.

De lo contrario, las políticas sociales no harán más que cumplir el expediente de un mundo y sociedades democráticos, roturados por una creciente desigualdad, que cuestiona y puede llegar a poner en peligro el ideal de la democracia.

## **COMENTARIO de Paola Sylva Ch.**

### **INTRODUCCION**

Agradezco a los organizadores por su gentileza al invitarme como comentarista de este importante evento que trata sobre el tema de las políticas sociales, el desarrollo y la compensación social.

La interesante reflexión de José Sánchez Parga acerca de la participación, la ciudadanía y las políticas sociales destaca

varios aspectos cruciales de lo que debería ser el debate actual sobre la modernización de la sociedad.

## 1. LAS POLITICAS COMO PRACTICAS

El autor define globalmente el concepto de "política social" como una práctica gubernamental/estatal **productora de desarrollo social**, cuyo carácter depende tanto de la formación económico social en la que esté inserta, como del modelo de Estado o gobierno vigentes, y de las particulares coyunturas socioeconómicas del momento.

Se entiende que la mayor o menor producción de desarrollo social dependerá de las diversas circunstancias, enfoques e intereses de las regiones y países concretos en los que este proceso ocurra.

### **Comentario:**

Se sugiere no equiparar "políticas" con "prácticas". Las primeras podrían entenderse mejor como "medidas" que los gobiernos adoptan para alcanzar determinados fines, en este caso la producción de desarrollo social, y que, desde luego, involucran acciones pero mediatizadas a través de planes, programas, proyectos, etc.

## 2. EL DETERIORO DEL CONCEPTO A PARTIR DE LA IRRUPCIÓN DEL NEOLIBERALISMO

Según opinión del autor, la irrupción actual de una corriente neo-liberal predominante en el mundo, ha estrechado paulatinamente el concepto de producción de desarrollo social hasta reemplazarlo por uno mucho más simple de "compensación" a ciertos sectores focalizados, a quienes se identifica mediante metodologías refinadas como **grupos pobres de alto riesgo y, o en situación crítica**.

Esta degradación del concepto de política social se explica, siempre según el autor, básicamente a partir del progresivo di-

vorcio a nivel mundial entre las políticas económicas y las políticas sociales.

Estas últimas, además de costosas, son vistas actualmente por los sectores más radicales de derecha, como obstaculizadoras del crecimiento económico y de la eficacia gubernamental. Esta situación ha contribuido para desplazar a la sociedad en su conjunto como referente principal, en favor de grupos bien definidos hacia los cuales se destinan programas que permiten concentrar los recursos y mejorar su rentabilidad económica.

Paralelamente, la no resolución de los problemas sociales en muchos lugares del planeta, contribuye al proceso de des-ciudadanización de los individuos, quienes se ven marginados de derechos básicos, como el acceso al trabajo por ejemplo, y por ende cada vez más impedidos de ejercer sus derechos políticos.

El enfoque de las políticas sociales como asistencia pública es, por lo demás, contradictorio con la idea de participación, especialmente porque visualiza a los beneficiarios de los programas como "pobres" o "marginados" y no como ciudadanos.

### **Comentario:**

a) En la ponencia se advierte una cierta superposición de escenarios (mundiales, regionales, locales, etc.), lo que vuelve confusas algunas afirmaciones. Esto ocurre especialmente cuando se habla de que en épocas recientes el Estado ha abandonado la forma de Estado-benefactor para adoptar un modelo neo-liberal (plano mundial).

El argumento, aplicado al Ecuador (plano local), de que en la última década se ha producido una mayor diferenciación entre política económica y política social, de que las políticas sociales han pasado de ser complementarias a subsidiarias y compensatorias, de que el modelo neoliberal ha constreñido las políticas sociales, de que la sociedad ha dejado de ser el referente principal para definir dichas políticas, etc., sugiere que habría habido en el país un retroceso desde una concep-

ción holística, a otra más pobre y restringida.

Tal afirmación es cuestionable por cuanto bien podría sostenerse que en el país siempre hubo un enfoque compensatorio de las políticas sociales, incluso a partir del boom petrolero, cuando las acciones del Estado dejaron de ser tan excluyentes como en el pasado.

Estoy de acuerdo, sin embargo, en que la orientación de las políticas sociales como "compensación" no es privativa de ningún gobierno en particular. En el Ecuador, por ejemplo, entre 1985 y 1992 los egresos del Estado para actividades que podrían denominarse como de política social sumaron el 32.8 por ciento, con un mínimo de 28.2% en 1990 (durante gobierno social demócrata) y un máximo de 36.7 por ciento en 1992 (período de transición de gobierno social demócrata a gobierno de derecha).

b) Esta superposición de planos aparece también cuando por una parte se sostiene que existe un proceso de descuidadización (¿a nivel mundial?), pero por otro se admite que en la década de los 80 en el Ecuador (nivel local) el movimiento social logró no solo ser interlocutor privilegiado, sino también representar espacios mediadores de participación y representación.

Aunque es cierto que nunca como en 1979 el Estado impulsó políticas sociales participativas, los resultados de esas iniciativas las estamos constatando hoy, en forma de acciones contestatarias, algunas veces, y en forma de acciones cooperativas en otras. Pese a la penetración del neoliberalismo, ahora en forma directa y explícita a nivel de gobierno, ese camino recorrido no se ha perdido totalmente y se está expresando de muchas maneras, a propósito del debate sobre la modernización del Estado.

Es bastante difícil que algún gobierno pueda prescindir totalmente de los nuevos actores sociales que se constituyeron en los últimos años como producto de un proceso social que fue, de algún modo, irreversible.

### **3. LA "TRANSNACIONALIZACIÓN" DE LOS ESCENARIOS**

El autor sugiere, como única alternativa para revertir esta tendencia, la integración de la economía y de la política, a partir de la redefinición de los parámetros de crecimiento económico y del enfoque del desarrollo social global. En esto coincide con diversos grupos y movimientos mundiales especialmente ambientalistas, que proponen el establecimiento de un nuevo orden económicos y de nuevos conceptos y estrategias de desarrollo.

Esta alternativa se enfrenta, sin embargo, con varias dificultades, entre las cuales el autor menciona la transnacionalización, por llamarlo de algún modo, de las economías y de las sociedades, donde el curso y orientación del desarrollo de cada país se hallan cada vez más determinados y regulados por instancias y organismos internacionales.

#### **Comentario:**

Este tipo de enfoques más bien "pesimistas" y algo sesgados hacia el debate "centro-periferia", aunque pueden tener un efecto paralizante en los individuos y grupos locales inconformes, pueden al mismo tiempo contribuir para impulsar formas de acción global que hasta ahora, por lo menos, se han mostrado bastante eficaces en campos específicos como el ambiental, el de la niñez, el de las mujeres, el de los pueblos indios, etc.

El fenómeno de la "transnacionalización" al que asistimos en este final de siglo tiene un doble aspecto. Al mismo tiempo que representa un peligro real de profundización de la dependencia de los países del Sur respecto a los bloques de poder mundial, puede cobrar gran importancia como escenario para globalizar ciertos debates claves, como el ambiental; para mejorar algunos de los enfoques gubernamentales sobre políticas sociales, para presionar a la estabilidad de ciertas políticas en nuestros países, para permitir la constitución de un sector civil más activo y demandante. La participación de la

Organización de Naciones Unidas, a través de sus distintos Programas y Comisiones, ha sido hasta ahora bastante decisiva.

#### **4. PROPUESTAS POSIBLES**

Por último, el autor propone adherirse a la iniciativa de expedir una "carta social" mundial que comprometa a los países ricos en la protección de los trabajadores del mundo, y que pueda integrar y regular un nuevo orden económico y político internacional donde las políticas sociales sean parte constitutiva del quehacer social y se conviertan en condición de derechos civiles y objeto de participación ciudadana.

##### **Comentario:**

a) Las iniciativas en torno a mejorar el enfoque de las políticas sociales deben desarrollarse a varios niveles. Está por una parte el nivel internacional donde, aunque la propuesta de la "carta social" es válida, podría considerarse más bien en el contexto de aquellas acciones que ya tienen un camino recorrido y que por una multiplicidad de razones, han logrado los más amplios consensos en el mundo.

Este es el caso de los planteamientos hechos en la Cumbre de Río que movilizó tanto a los gobiernos como a los sectores civiles. Entre los antecedentes de este evento, cuya preparación demoró diez años, se incluyeron una serie de estudios y diagnósticos a nivel mundial que aportaron con cálculos económicos muy precisos acerca del costo que tendrá hacer realidad un "nuevo estilo de desarrollo".

La Agenda 21, aprobada en dicha Cumbre por ejemplo, estimó que la reorientación de los estilos de desarrollo en nuestros países, tendría un costo no inferior a US\$250.000 millones para los países del Norte.

Como parte de este mismo debate diversos organismos y entidades han propuesto, además, que estos países aumenten su contribución al desarrollo del 1 por ciento actual al 7 por

ciento de su PIB. Las ongs europeas, por su parte, están presionando para eliminar la "ayuda ligada", práctica que es responsable de que por lo menos la mitad del dinero que supuestamente se envía a los países en desarrollo, a través de acuerdos bilaterales, quede en realidad en manos de las empresas europeas.

En el documento "Nuestro Futuro Común", que es uno de los diagnósticos más completos hechos a fines de la década pasada acerca de la situación ambiental y social del planeta, se estableció que para eliminar la pobreza absoluta los países del Sur necesitarían aumentar sus ingresos, incluso si se introdujeran drásticas redistribuciones de la renta nacional.

Se estimó entre 18 y 70 el número de años que tardaremos en reducir la proporción de pobres de 50 a 10 por ciento, dependiendo del porcentaje en que aumente el ingreso per cápita en la economía.

Tanto la información sobre el costo que tendría reorientar el desarrollo de nuestros países cómo el tiempo que nos tomará eliminar la pobreza, en el supuesto de que optaríamos por hacerlo en forma consistente, debería ser más seria y frecuentemente utilizada por nuestros gobiernos, al definir sus políticas de desarrollo económico y social.

**b)** A nivel interno, es urgente trabajar en varios frentes. Un esfuerzo por cambiar las cosas, eliminar la pobreza extrema y reorientar el estilo de desarrollo, demandará una mezcla de inversión de recursos, cambios redistributivos y consensos políticos mínimos entre los diferentes sectores sociales.

A los poderes del Estado les compete hacer las principales reformas y es sabido por todos que, sin un acuerdo nacional de largo plazo para lograr cambios en el modelo económico, en la educación y en el sistema de justicia, es muy posible que lleguemos al año 2000 en iguales o peores condiciones que las que enfrentamos actualmente.

Sin embargo, también el sector no gubernamental tiene un reto por delante, en la medida que su crecimiento acelerado de los últimos años lo ha convertido en un interlocutor signifi-

cativo, sobre todo en el área social.

Se han contabilizado hasta ahora más de 350 ongs a nivel nacional, la mayoría de las cuales moviliza recursos de la cooperación internacional, por montos totales que no deben ser inferiores a los 15 millones de dólares anuales. Estas cifras equivalen y hasta superan los presupuestos de entidades públicas pequeñas como el Ministerio de Bienestar Social y más que triplican el presupuesto de arranque del Fondo de Inversión Social.

El sector no gubernamental debe hacer en el futuro muchos esfuerzos por actuar más coordinadamente, racionalizar sus inversiones y contribuir de manera más sistemática para superar el enfoque "compensatorio" de las políticas sociales.

Mayo 5 de 1993