

ECUADOR
LA DEMOCRACIA ESQUIVA

Amparo Menéndez-Carrión

Alberto Acosta

Galo Chiriboga

León Roldós

José Sánchez-Parga

Gaitán Villavicencio

2020
Egrec

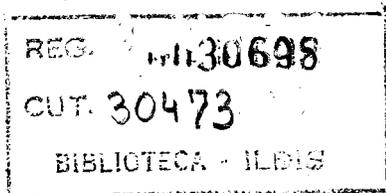
© ILDIS

Primera Edición: Mayo de 1991

ISBN-9978-94-034-0 Ecuador, La Democracia Esquiva

Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS.

Las opiniones vertidas en este libro son de absoluta responsabilidad de su autor y no comprometen el criterio institucional del ILDIS.



Edición:

Alejandra Adoum

Diseño Gráfico:

Gisela Calderón

Tel: 233-757

ILDIS, Calama 354, Casilla 17-03-367, Telex 22539

ILDIS—ED. Fax 504337. Teléfono 562103, Quito—
Ecuador.

INDICE

PRESENTACION	7
INTRODUCCION	
Amparo Menéndez-Carrión	9
Democracia vs. políticas de ajuste. EL DILEMA DE LOS OCHENTA.	
Alberto Acosta	31
DEMOCRACIA Y LEGALIDAD	
Galo Chiriboga	93 /
EL DECENIO PERDIDO	
León Roldós	111
LA SOCIEDAD CONTRA SI MISMA o por qué nuestras sociedades son democráticamente ingobernables	
José Sánchez-Parga	143 /
CRISIS ECONOMICA Y DESMOVILIZACION SOCIAL	
La década de los 80: actores y desmovilización social	
Gaitán Villavicencio	169
Indice	205

**CRISIS ECONOMICA Y
DESMOVILIZACION SOCIAL**

**La década de los 80:
actores y desmovilización
social**

Gaitán Villavicencio

"Lo bien conocido, precisamente, porque es bien conocido, no es conocido". Este antiguo y manoseado apotegma hegeliano parece cumplirse cuando se trata de evaluar en un escenario de aguda crisis económica las políticas y praxis sociales de un régimen dado o impulsadas durante un momento histórico concreto. Y esto especialmente por dos circunstancias específicas: por una parte está la vivencia dura de la cotidianeidad y su secuela de pobreza real; y, por otro, la gran cantidad de información (principalmente escrita), incompleta, manipulada, inexacta, producida tanto por los medios de información como por los propios aparatos del Estado, interesados en difundirla. Estos factores hacen, entonces, que una nubosidad u opacidad impida sopesar válidamente, en una coyuntura como la actual, las políticas sociales, llevando a actitudes maniqueas o posturas pragmáticas que entorpecen y dificultan el juzgamiento.

Si bien hoy día es lugar común, debido a lo arriba enunciado, hablar sobre la relación y simbiosis de, y entre, políticas sociales y crisis económica, generalmente las evaluaciones que se plantean o son panegiristas o son negativistas. Muy pocas logran dar una imagen objetiva, real y coherente de las mismas debido a una serie de factores: incapacidad de los paradigmas teóricos, sesgos interpretativos muy marcados por la política contingente, limitaciones metodoló-

gicas para reprocesar información y compatibilizarla con los datos de la realidad, etc.

Para evitar estas trampas de la razón y de lo práctico sensible es necesario, en nuestra opinión, plantearse un esquema con el siguiente alcance:

1. Presentar una descripción detallada de los alcances y limitaciones de las políticas sociales como totalidad, en cada una de las administraciones que se han turnado en la conducción del Estado durante esta década de democracia representativa.

2. A partir de la conflictividad social que se ha producido, a lo largo de la década, en la interacción —compleja y sobredeterminada de los diferentes actores sociales— mensurar el impacto de las políticas sociales que se han impulsado desde el Estado según escalas de satisfacción y bienestar ; y.

3. Seleccionar algunos casos de políticas sectoriales, especialmente empleo, vivienda, salud y educación, para medir cómo se han cumplido las metas señaladas en los planes nacionales y sectoriales respectivos, principalmente en lo relacionado a cobertura, población beneficiada, volúmenes de inversión, localización territorial, así como a los déficits creados o superados.

Por último, este breve ensayo busca particularmente:

1. Plantear un criterio, que trata de ser objetivo, en relación al funcionamiento de un elemento vital —las políticas sociales de un régimen— y sus vicisitudes a lo largo de esta década de democracia constitucional; y,

2. Sugerir para el debate ciertas rectificaciones o innovaciones que éste y los nuevos regímenes que se turnen en el manejo del Estado deberían introducir, en esta nueva década, en la gestión de lo social y que apunten especialmente a la consolidación de una democracia social y participativa.

Del espejismo petrolero a la crisis de la deuda

Durante la década de los 70 vivimos en el contexto de una economía en crecimiento y transformación, pero en el marco político de dos dictaduras militares. Al respecto, es necesario destacar que en esa etapa histórica se alcanzaron tasas de crecimiento económico nunca antes registradas en la historia nacional. Ese "boom" fue posible gracias a los altos precios que el petróleo logró en el mercado mundial durante todo este periodo.¹

La monetización de los petrodólares dio lugar a una serie de modificaciones tanto en la estructura económica del país como a nivel del Estado, lo cual obviamente tuvo repercusiones en la sociedad civil. Por un lado, nuevos actores sociales van a irrumpir de una manera muy particular en el escenario urbano. Por otro, la modernización inducida por los ingresos del crudo en el campo y la ciudad trajo consigo una serie de inversiones y obras —algunas cuestionables y faraónicas— que no provocaron, sin embargo, ningún trastocamiento estructural pues no desaparecieron las situaciones de pobreza y retraso. Tampoco se aplicó un esquema redistributivo para todos los ecuatorianos.²

Desgraciadamente, las condiciones externas —la crisis económica internacional y la reducción del consumo en los

¹ Desde los \$ 3 dólares que asume a partir del año 1973, después de la guerra del Yom Kippur, hasta los 35 dólares que adquiere en 1978.

² "En conclusión, a pesar de que se experimentó un inusitado crecimiento económico, no se buscó un cambio estructural. Las exportaciones petroleras no alteraron sustancialmente la inserción del Ecuador en la división internacional del trabajo: el país siguió siendo un exportador de productos primarios, dependiente del mercado mundial y las políticas económicas, impulsados en la década del auge petrolero, dejaron de lado las transformaciones estructurales que habrían sido necesarias para alcanzar un nivel de desarrollo más autónomo. (...)

Estas políticas condujeron, a la postre, a la conformación de una estructura social con mayores contradicciones". Acosta, Alberto y Borja, Diego: "Política económica y deuda externa", en **El desafío de la deuda externa**. Grupo de trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo, Quito, 1era. Ed., 1989, pág. 23.

países importadores del crudo— y los problemas internos tanto históricos como coyunturales impidieron la consolidación de un nuevo modelo de desarrollo basado en la petroexportación. Aunque vale recordar algunos indicadores que se logró conseguir y mantener durante esa etapa:

En ese período el PIB crece vigorosamente a un promedio anual de entre el 8.5% y el 9%. La inflación se ubica entre un 10% y hasta un 22%. Aún con las pocas devaluaciones decididas se dio un proceso de sobrevalorización del sucre, que alcanzó al 43% en 1981.³ Además se consolidó el tardío proceso de industrialización vía sustitución de importaciones que se ha caracterizado por su alto contenido importado y elevado costo en la creación de un puesto de trabajo y que entre 1975 y 1982 alcanzó una tasa de crecimiento anual de 8.1.

Esta malograda "siembra petrolera" permitió la transnacionalización de nuestra economía con su secuela de efectos distorsionadores que provocan, entre otras cosas, un reducido crecimiento del sector agrícola, el cual es inferior al crecimiento demográfico de la población (3.4 promedio anual). Además, se implantó un esquema de distribución del ingreso eminentemente concentrador y negativo para grandes segmentos de la población.

Cabe destacar que durante este periodo una parte muy significativa de la renta petrolera se invirtió en unos limitados, pero importantes, rubros como electrificación, especialmente hidráulica; en medios de consumo colectivo urbanos; en desarrollo de la vialidad; en industrialización, principalmente.

Esta excepcional bonanza económica debida al incremento de los recursos externos, se dio en un contexto de crisis de la región latinoamericana. Y resaltando lo brevemente planteado, Alberto Acosta⁴ dice al respecto: "El proceso de crecimiento económico y de modernización del aparato productivo alteró el funcionamiento global de la econo-

³ Pachano, Abelardo: "Políticas económicas comparadas: Ecuador 1981-1987", en **Neoliberalismo y políticas económicas alternativas**. CORDES, Quito, 1989, Pág. 211.

⁴ Acosta, Alberto y Borja, Diego, ob. cit., pág. 21.

mía no solo en cuanto al incremento acelerado de la producción, sino en lo que se refiere al apareamiento de factores nuevos, como fue la exportación, aunque limitada, de algunos productos manufacturados y agroindustriales; la significativa ampliación de ciertos segmentos del mercado interno, en particular un marcado fortalecimiento de la clase media; el crecimiento y la renovación de la planta industrial; una mayor participación de la inversión extranjera en las áreas de mayor dinamismo económico; la notoria expansión del aparato financiero, que cumpliría un papel de 'banda de transmisión', en doble sentido, en el flujo de los recursos financieros; y un notable incremento de la participación estatal en la economía".

Desgraciadamente este ciclo de auge económico dura alrededor de siete años, pero para mantenerlo como recurso de control social y de reparto del excedente petrolero, se recurrió a un "agresivo endeudamiento externo": "... la deuda del sector público pasó de 456,5 millones de dólares en 1975 a 2.847,8 millones en 1979. Mientras tanto, la deuda privada experimentó un incremento explosivo de 56,2 millones de dólares al finalizar el año 1975 a 706,3 millones en 1979",⁵ situación ésta que va a complicar más la realidad y a poner de manifiesto que el país no podía estar exento de la crisis económica mundial y regional, particularmente cuando a inicios de los 80 se produce la moratoria mexicana y comienzan dificultades del Ecuador para ser considerado sujeto de crédito en el mercado financiero mundial.⁶ Debemos advertir que en términos internos, el cuadro de crisis ya se venía esbozando y conformando desde hace algunos años, como ya se puede advertir en los datos de los censos de 1982. El golpe de gracia lo da el invierno de 1983, con lo cual pasamos del espejismo petrolero a la crisis de la deuda externa como cruda y ramplona cotidianeidad.

⁵Acosta, A y Borja, D. ob. cit., pág. 30.

⁶ Debemos señalar que en esta época comienzan a suscitarse graves problemas en la realización internacional del crudo, como consecuencia del apareamiento de nuevos productores no enrolados en la OPEP, con lo cual se inicia el derrumbe paulatino y persistente del precio del petróleo en el mercado mundial.

Una década de democracia constitucional en el Ecuador (1979-1989): Algunos elementos a tener en cuenta

Lo primero que debemos destacar es que el proceso de democracia restringida, real y posible que se da en el Ecuador se inicia, desarrolla y consolida en un contexto signado por la crisis económica que se profundizará más tarde y en el que el protagonismo de la coyuntura lo tendrá la política económica y no las fuerzas del mercado. Por otro lado, debemos agregar que mientras interna y externamente se pregonaba la limitación y reducción del Estado, en la práctica éste sigue siendo el principal ordenador de las relaciones sociales y ante la incapacidad de todos los sectores sociales intenta asumir el papel de "motor del desarrollo", pero desgraciadamente no lo logra.⁷

El proceso de Reestructuración Jurídica del Estado no fue otra cosa que una manifestación de la crisis que se avecinaba y que los militares presintieron en el ambiente. De ahí que optaran por el traspaso del poder pero impidiendo que se trastocara el modelo impulsado —incluidas las transformaciones sociales emprendidas durante la etapa de auge— y los beneficios y canongías otorgados a los diferentes agentes económicos.

En esta perspectiva debemos resaltar que la crisis económica es la coincidencia de una serie de factores de diferente naturaleza y orientación que han condicionado la acción estatal y, en particular, la de los diversos gobiernos que la han conducido. Desde sus inicios, esta década constitucional se caracterizó por una situación de crisis económica y social y la aplicación de programas de estabilización y ajuste del más rancio abolengo fondomonetarista.

Por otro lado, la caída de los precios internacionales de nuestros principales productos de exportación en el mercado externo, conjuntamente con la crisis de los mercados financieros internacionales, sumergieron al país en una crisis

⁷ En este sentido vale la pena resaltar que la intención estatal, bajo diferentes criterios y modalidades coyunturales, ha tenido una mayor incidencia que el mercado, y esa es una de las principales formas de expresión de la crisis actual.

global. Como única salida, los regímenes de la década impulsaron políticas de ajuste basadas en un manejo monetarista de la política económica (inflación, política de precios reales, control del gasto público, etc.) e ideológicamente estructuradas sobre un "coctel" de presupuestos librescos y clientelares. En la práctica, sin embargo, siempre partieron de un neoliberalismo heterodoxo que ha permitido que configurar un hilo de continuidad entre las últimas cuatro administraciones gubernamentales. Esto, en última instancia, nos permite plantear que en todos estos gobiernos se ha partido de una concepción del Estado en una etapa de crisis que, dadas las limitaciones de este trabajo, no viene al caso plantearla.

La aplicación de los programas de ajuste se inician en la administración Roldós cuando a través de Junta Monetaria se dictan las medidas del 13 de febrero de 1981: el primer gran paquete decretado para enfrentar la crisis a raíz de los "oscuros" incidentes fronterizos. Estas medidas seguirán dictándose en las otras administraciones, marcando paulatinamente la vigencia de lo ya señalado.

Por último, haciendo gala de un gran economicismo estas últimas cuatro administraciones han preterido las demandas de la población, especialmente de los sectores que atraviesan por situaciones de pobreza. Dice Alfredo Mancero: "Lo social ha sido relegado hasta el punto de que el Estado-deudor se encuentra incapacitado de sostener mediante el gasto social los programas destinados a mejorar las condiciones de vida de la población";⁸ especialmente de aquella sobre la cual recae la crisis de la deuda externa.⁹

A continuación reseñaremos lo que se ha hecho en materia de políticas sociales en esta década de democracia y en este escenario de crisis.

⁸ Mancero S., Alfredo: "Ecuador: políticas sociales, ajustes y democracia", en, **Cuadernos de políticas sociales 2: Políticas de Desarrollo Social y Vivienda**; ILPES- CEPAL-ILDIS, Compilador: Santiago Escobar, s/fecha, pág. 11.

⁹ Acosta, A. y Borja, D. ob. cit., pág. 20.

La política social de la Fuerza del Cambio y los 21 puntos programáticos: ¡Pero...aquí no pasa nada!

El millón de votos otorgado al binomio Roldós-Hurtado en la segunda vuelta electoral hizo pensar que nos enrumbábamos a "una nueva democracia", pero desgraciadamente la pugna de poderes (Ejecutivo vs. Legislativo, derecha vs. centro-izquierda) y los efectos de la recesión mundial,¹⁰ impidieron que se llevara adelante el programa de gobierno planteado y que se sustentó en los 21 puntos programáticos de la campaña electoral.

Dice al respecto Nick Mills¹¹: "El régimen optaba por un modelo lógicamente distributivo en el que la riqueza petrolera se convertía en un agente generador de una amplia reforma socio-económica diseñada y ejecutada por el Estado". Esta se malogró y con ella la promesa de un fortalecimiento democrático con desarrollo económico y justicial social.

Según el Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984, "el objetivo de la política social es alcanzar un desarrollo integral de la sociedad ecuatoriana que, fortaleciendo el sentido de unidad nacional, permita el acceso de todos los ecuatorianos al ingreso socialmente generado así como a los servicios sociales prestados por el Estado. Se trata, además, de crear condiciones para una participación real y efectiva de la población en la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo socio-económico del Ecuador, al mismo tiempo que de afianzar la cultura nacional y propender a la preservación de sus valores. Para hacer efectivos estos propósitos se han formulado tres políticas específicas —como son las de remuneración

¹⁰ Estos empezaron a hacerse sentir a partir de mediados del 80. Se plantean los primeros entrabamientos al flujo de créditos frescos, por un lado, y por otro, incide en este cuadro la inconveniente política económica de la última dictadura militar (Triunvirato) principalmente.

¹¹ Mills, Nick D., **Crisis, conflicto y consenso, Ecuador: 1979-1984**, Corporación Editora Nacional, Quito, 1986

nes, educación y cultura— y 11 programas".¹²

Es importante resaltar que en el Plan parte de la consideración de la desigual distribución de la renta petrolera, especialmente durante su etapa de auge, y dice al respecto: "... este crecimiento no ha logrado incrementar realmente el bienestar de la población; al contrario, se constata que una parte de ella ha desmejorado el nivel de su situación maternal".¹³

Descriptivamente, la política social diseñada se compone de 9 objetivos específicos y se sustenta en una estrategia de 11 puntos. Además, señala muy taxativamente los principales actores y beneficiados de esta política: campesinado pobre, asalariado agrícola, campesinado medio y población indígena, a nivel rural. Y en las áreas urbanas: el estrato popular y los asalariados urbanos.

Según Nicanor Jácome¹⁴, "además de la introducción de la política cultural que es un aspecto novedoso del Plan, cabe destacar el énfasis que se da al enfoque estructural del carácter de la política social y por ende de la planificación. En efecto, se alude a la necesidad de superar la práctica asistencialista y se propone la promoción y la organización popular como un medio que permite a los grupos sociales marginados acceder "a los beneficios sociales y económicos y a las decisiones políticas". En este sentido, la movilización social es sustituida por la organización y promoción popular y su contenido es más acotado en el sentido de que se indica el campo en que debe darse: fundamentalmente en el de la producción a través de formas organizativas específicas. Se trata de fortalecer el proceso de modernización, puesto que existen condiciones para su profundización, una vez que se han

¹² Plan Nacional de Desarrollo del gobierno democrático 1980-1984: Segunda parte, Tomo III, Políticas y programas sectoriales: Desarrollo social (Primer volumen) Empleo, Salarios, Capacitación de recursos humanos, Promoción popular, Bienestar y vivienda. - s/edit., s/lugar, s/fecha, pág. 7.

¹³ Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984, ob. cit.; pág. 15.

¹⁴ Jácome, Nicanor: "Treinta años de planificación de las políticas sociales", en **Ecuador Debate**, Quito, No. 19, diciembre de 1989, pág. 29.

realizado importantes cambios económico-sociales en las dos décadas anteriores".

Debemos recordar que el 6 de agosto de 1979, a pedido del presidente electo, el Triunvirato divide el viejo Ministerio de Trabajo y Bienestar Social y crea, como ministerio independiente, el de Bienestar Social y Promoción Popular.¹⁵

En términos operativos, ameritan destacarse las siguientes acciones impulsadas desde este novel Ministerio: el Fondo de Desarrollo Social de Barrios Urbanos Marginales (FODESUM) y la promulgación de la ley de protección al minusválido. Además se dio un gran impulso a la protección y rehabilitación de menores, se creó la Oficina Nacional de Asuntos Indígenas, entre otras cosas.

Por otro lado, dada la gran pugna de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, se provocó la inestabilidad en la conducción ministerial: alrededor de seis ministros se turnaron en esa Cartera, especialmente porque era la primera en ofrecerse para cuajar cualquier "negociación".

Y como dice Ojeda¹⁶: "Es posible apreciar en estos informes (ministeriales y presidenciales) el reducido papel que los jefes de gobierno otorgan al Bienestar Social y a la participación popular; permite ver claramente que estas áreas no son las prioritarias, al menos en el conjunto de las acciones gubernamentales. Apreciaciones que se confirman al comparar los presupuestos de este Ministerio con los de otros del ámbito social y más aún con los Ministerios no so-

¹⁵ "La estructura administrativa del Ministerio de Previsión Social y Trabajo se mantuvo, con pocas modificaciones, durante 38 años.

"Será el último gobierno de las Fuerzas Armadas el que le dotará de importantes recursos económicos y de una estructura moderna que posibilitó su cambio de dirección.

"El presupuesto de que disponía el 'Ministerio Centenario' apenas le permitió mantener los servicios que por múltiples causas había asumido desde su creación; su presupuesto de inversión era insignificante". Ojeda A., Lautaro: "Políticas de Bienestar Social y participación popular en el Ecuador", ILDIS, Quito, 1988, pág. 19.

¹⁶ Ojeda A., Lautaro, ob. cit: pág. 32.

* El paréntesis es nuestro.

ciales".¹⁷

El gobierno del frente de Reconstrucción Nacional y la propuesta de «pan, techo y empleo»: la alteración de la política social

El Plan de Desarrollo 1984-1988 del heterodoxo neoliberal "Frente de Reconstrucción Nacional" plantea que "la crisis por la que ha atravesado el país residía exclusivamente en factores desestabilizantes internos", que podrían ser superados mediante la aplicación de una política bien diseñada.¹⁸ Se desconocía la inestabilidad internacional y la crisis financiera mundial.

Dentro de su política de ajuste y programas de estabilización, este Plan desde "la planificación social adjudicó especial importancia a la desocupación y subempleo, problema que se había agravado en el país; el déficit habitacional; las deficiencias del sistema educativo, especialmente lo relacionado con su eficacia para preparar académica y técnicamente los recursos humanos para la producción (de ahí el énfasis en la educación técnica); y, la constante migración del campo a la ciudad, lo cual se da en condiciones espontáneas, sin una apropiada política ni programas de equipamiento urbano".¹⁹ Es importante destacar que en la propuesta se cruzan, de manera directa y sin tropiezo, una serie de "mensajes" como la revalorización del individuo frente al Estado, o que el logro del bienestar es una tarea grupal y/o comunitaria.

¹⁷ "... la participación de Ministerio de Bienestar Social en el presupuesto del Estado alcanza un promedio de 0.75% en el periodo 1981-1986. Porcentaje en el que se incluyen los 517 millones del FODESUM y los 295 millones de la SEDRI (1986)". *Ibid.*, pág. 25

¹⁸ Pachano B., Abelardo: "Políticas económicas comparadas: Ecuador, 1981-1987", en **Neoliberalismo y Políticas Económicas Alternativas**. CORDES, Quito, 1989, 2a. edición, pag. 228.

¹⁹ Jácome, Nicanor: *ob. cit.*: pág. 31.

ria,²⁰ elementos éstos que lo distinguen de los planes anteriores.

Entre las acciones más importantes hay que destacar el traslado del sistema de Desarrollo Rural Integral (SEDRI) de la Presidencia de la República al Ministerio de Bienestar Social, así como el nuevo "look" organizativo e institucional asumido por el INNFA, dirigido por una Primera Dama que no quería ser solamente eso ni pasar desapercibida en su gestión y que se convirtió en uno de los pilares de la obra social del gobierno febrescoriderista. A esto debemos agregar los programas por preservar la seguridad pública y su lucha contra la delincuencia callejera (de triste recordación); el combate al tráfico y consumo de drogas, de acuerdo a la propuesta del ex presidente norteamericano Ronald Reagan; y, por último, los programas de guarderías no formales y de ayuda a los menores que trabajan.

De este Plan —resumidamente expuesto— y de un faraónico e inconcluso programa de obras realizadas, dice Nicanor Jácome que "se desprenderán dos líneas: la primera, la falta de reconocimiento del carácter estructural de los problemas sociales y, la segunda, el reforzamiento del carácter asistencialista de ciertos programas sociales, principalmente en aquellos problemas que tienen que ver con los programas del área de Bienestar Social".²¹

Un hecho que vale la pena destacar en la gestión de los aparatos encargados de lo social es la vigencia de una relativa estabilidad en la conducción de los mismos: en el Ministerio de Bienestar Social sólo se turnaron tres minis-

²⁰ "La vocación neoliberal de los programas de ajuste para enfrentar la crisis se manifiesta en un discurso unidimensional de la economía que, cuando se refiere a la escasez, sólo percibe la 'escasez de divisas' "No se interesa en los problemas sociales, los cuales deberían ser resueltos por el mercado. Pero, en cualquier lugar del mundo, cuando las decisiones sociales fundamentales han sido dejadas al mercado, de ello no ha resultado otra cosa que la degradación de la vida humana". Mancero S., Alfredo: "Ecuador: políticas sociales, ajuste y...ob.cit.

²¹ Jácome, Nicanor, ob.cit. pág. 32
Ojeda, Lautaro, ob.cit. págs. 58-59

tros durante todo el periodo. ²²

Creemos importante concluir esta parte citando el criterio de uno de los sujetos implicados en esa coyuntura: "Cabe finalmente caracterizar la política social del régimen reconstructor, cuya inspiración populista y sus prácticas clientelistas le llevaron a desperdiciar cuantiosos recursos que habrían sido socialmente más redituables si es que se los hubiera canalizado a través de los programas de desarrollo social vigentes, por ejemplo la provisión de alimentos baratos a cargo de ENPROVIT, al desarrollo rural integral tan esencial para la promoción campesina y a la alfabetización, todos ellos venidos a menos en el gobierno 'reconstructor' ". ²³

La etapa socialdemócrata y el pago de la deuda social dentro del ajuste: tan solo palabras y promesas

Según el resumen general del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1992 del actual gobierno socialdemócrata, como instrumentos para cumplir las ofertas electorales de "ahora le toca al pueblo" plantea entre los objetivos: "e) Avanzar hacia una democracia realmente participativa, cuya expresión se dé en los ámbitos político, económico y social; g) Reforzar la justicia a través del respeto a los derechos humanos y la satisfacción de las necesidades básicas de la familia ecuatoriana;..." ²⁴ . Y entre los objetivos de mediano plazo, dentro de "el ajuste con rostro humano": c) Incorporar progresivamente a la actividad productiva a la población marginada que actualmente se estima en un 55% de la población total, de tal manera que hasta finales de este siglo, no sobrepase el 25%" ²⁵

²² Dres. Egas Peña, Jorge; Velásquez Baquerizo, Ernesto; y, Rigall Santistevan, Aquiles.

²³ Hurtado, Osvaldo. *La dictadura civil*, FESO, Quito, 1988, pág. 472

²⁴ República del Ecuador.- Gobierno Constitucional del doctor Rodrigo Borja Cevallos.- Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989 - 1992; CONADE, Quito, Tomo I, Resumen general, agosto 1989, pág. 19.

²⁵ *Ibid*: pág. 20.

En una publicación del CONADE sobre la **deuda social**²⁶ se dice: "El origen de la deuda social reside en el carácter concentrador, excluyente del modelo de desarrollo prevalecte en el país, agravado por las políticas ortodoxas de ajuste que se aplicaron para enfrentar la crisis y, en la ausencia de políticas sociales que aborden el problema en toda su integridad. (...)

"El rescate de ese potencial de desarrollo requiere de múltiples factores que deben ser simultáneamente abordados; la pobreza no es solo una categoría económica, sino también social y política; su superación será posible si se avanza en un rápido y profundo cambio estructural de la economía y la sociedad, sin el cual difícilmente se sentarán las bases, que posibilitan la justicia social".

Y de acuerdo a esta última publicación "muchas de estas acciones ya se han iniciado. La constitución del Frente Social, la creación del Fondo de Desarrollo Social, la decisión de iniciar un Programa Regional contra la pobreza crítica, el impulsar la planificación participativa, representa la voluntad de crear mecanismos que permitan aplicar una política coherente y coordinada, la cual deberá ser complementada en el futuro con diversas medidas... ²⁷

Desgraciadamente el Plan de ajuste con reactivación, como lo califica el propio Plan, no ha marchado por una serie de factores tanto exógenos como endógenos. Ello ha impedido el "pago de la deuda social" prometido por el régimen socialdemócrata. Por el contrario, se ha profundizado la crisis y el carácter ortodoxo de la gestión económica ha llevado a la agudización de la pobreza y de los problemas sociales a niveles nunca antes conocidos.

Según Nicanor Jácome²⁸: "A partir de esta realidad, la planificación social da cuenta de que la situación social se ha agravado, de modo que el desafío que enfrenta hoy 'exige no sólo disminuir o eliminar las desigualdades que subsisten de la etapa anterior, sino también evitar un proceso de regre-

²⁷ *ibid*: pág. 12.

²⁸ Jácome, Nicanor, *ob. cit.* pág. 34.

sión social'. * Esta constatación está conduciendo a la planificación social del país a una revisión de las formas técnico-metodológicas que venía utilizando en los planes anteriores. Estos cambios hacen relación a la selectividad de los beneficiados, al tratamiento a partir de los problemas concretos y a la relación con los actores sociales, que permitan el 'pago de la deuda social' ".

Por último, en el actual contexto la recesión económica y la estrategia de ajuste macroeconómico vigente han hecho que los programas y proyectos propuestos por el Estado y en particular el Frente Social para cancelar la "deuda social" adolezcan de todos los vicios del pasado, haciendo con ello que se agudice la pobreza y se volatilice la labor del régimen y permitiendo, en consecuencia, que se consolide una oposición antidemocrática y que los costos sociales del ajuste recaigan sobre los hombros de los de siempre: los pobres del país.

Evaluación de algunas políticas sectoriales de la década

El empleo

Según el Plan de Gobierno Roldós-Hurtado,²⁹ el desempleo abierto no alcanzó a más de 87.000 personas y el subempleo afectó a alrededor de 130.000, siendo más agudo en el sector rural. Por ello se planteó como objetivo "reducir los niveles de desempleo y subempleo, aplicando un conjunto de medidas que aumenten la productividad, generen nuevas fuentes de trabajo y eleven la calificación de la mano de obra en los sectores urbanos y rurales", para llegar a las siguientes metas: "durante el período del Plan se recrearán aproxima-

* ILPES, **Lineamientos para una política social orientada a la consolidación democrática en una época de crisis**. Quito, 1989, pág. 4.

²⁹ Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984 del gobierno democrático. SEGUNDA PARTE, Tomo III, Políticas y Programas sectoriales: Desarrollo Social (Primer volumen) Empleo, Salarios, Capacitación de Recursos Humanos, Promoción Popular, Bienestar y Vivienda.- CONADE, Quito, Edit. Gallo Capitán - Otavalo, s/fecha, pág. 25-59.

damente 490.000 empleos. El crecimiento de la economía permitirá pasar de 2'555.000 ocupados en 1979 a aproximadamente 3'045.000 en 1984. Si se tiene en cuenta que la PEA aumentará al 3.1% anual y el empleo al 3.6% no solamente que se dará trabajo a la nueva mano de obra, sino que además se reducirá la desocupación". Para lograr esto se planteó invertir durante el periodo 1980-1984 la cantidad de S/. 177.300 (miles de sucres de 1979). A lo expuesto se articulan, según el Plan, otras políticas como la salarial, de capacitación y formación profesional y de trabajo (mediación laboral), entre otras*.

Pero durante esta etapa, la realidad social seguía otro derrotero. De acuerdo a Luis F. Bilbao³⁰: "Si se comparan las cifras de este cuadro con las correspondientes al desempleo abierto registrado en el censo de 1974, se concluye que entre ese año y 1986, los 61.368 desempleados existentes en el Ecuador se habrían incrementado en 5.28 veces. (...) Estas cifras explican que la tasa de desempleo abierto se habría elevado del 3.16% registrado en 1974 al 12.56 estimado a diciembre de 1986". Mientras que en lo relacionado al subempleo, según este mismo autor, "las cifras señalan que el subempleo total que en 1982 habría sido de 50.1% de la PEA del país llegaría al 57.2% en 1986".³¹

Cabe destacar que una serie de factores permiten explicar, no justificar, el por qué del no cumplimiento del Plan y de las metas fijadas:

1. La consolidación de la crisis económica en el país, especialmente al cesar el financiamiento externo vía créditos.

2. El impulso dado a las políticas económicas de ajuste y a los programas de estabilización, por presión del Fondo

* En el mismo sentido aunque con diferencias formales van las propuestas de las dos administraciones siguientes, que nos relevan de cualquier comentario.

³⁰ Bilbao, Luis F., "El problema de la crisis y el empleo en el Ecuador", en **El Ecuador en la encrucijada. Crisis, empleo y desarrollo**, Corporación Editora Nacional-Federación de Economistas del Ecuador, Quito, 1986, pág. 23

³¹ *Ibid*: pág. 67.

Monetario Internacional.

3. Los catastróficos resultados del invierno de 1983.

4. La incapacidad política de las dos administraciones (Roldós- Hurtado y Hurtado-Roldós) para introducir una serie de modificaciones en la economía y sociedad ecuatorianas que hubiesen ayudado a morigerar los efectos de la crisis. Eso profundizó las diferencias y desconfianzas entre la sociedad civil y la política (Estado y partidos políticos) y entre la sociedad civil y el Estado.

Por ora parte, se produce un descenso paulatino y sistemático de la inversión pública en el gasto social, especialmente por medio del presupuesto fiscal del Estado (Anexo 1), situación que corrobora la vigencia de un enfoque neoliberal y monetarista heterodoxo, la imposibilidad del pago de la deuda social y la existencia de otras prioridades nacionales, como el pago de la deuda externa,³² que nos permiten concluir que la generación de un programa de empleo es algo ilusorio en las actuales circunstancias, tanto desde el punto de vista de la planificación global como desde la política social y sectorial.³³

³² Según el anexo mencionado, el egreso en este rubro se ha incrementado no solamente en términos nominales, sino también en porcentajes, poniendo en evidencia que el pago de la deuda externa es más importante que el gasto social.

³³ A partir de estos datos resulta comprensible la inviabilidad de los programas de empleo y de apoyo al sector informal que se han planteado en los Planes Nacionales durante toda la coyuntura en estudio.

CUADRO No. 1
GASTOS SOCIALES PRESUPUESTADOS NOMINALES Y REALES
1984 - 1989 (MILLONES DE SUCRETES)

AÑOS NOMINALES		INCREMENTO %	REALES	INCREMENTO %
1984	39.445		11.256	
1985	46.964	19.06	12.936.3	12.23
1986	71.348	51.92	13.768.2	6.43
1987	95.135	33.33	12.627.5	8.28
1988	120.252	26.40	9.068.2	28.18
1989	198.305	64.90	a) 11.508.0	26.90
			b) 10.317.5	13.77
			c) 9.035.3	

NOTAS: a) CON INFLACION DE 30%
b) CON INFLACION DE 45%
c) CON INFLACION DE 60%

FUENTE: Análisis semanal; presupuesto 89
ELABORACION: CIE - UCSG.- El Telégrafo 16/02/89

En este sentido debemos resaltar, como un corolario, que la tasa de desempleo abierto se ha incrementado a nivel nacional.

CUADRO No. 2
EVOLUCION DE LA TASA DE DESEMPLEO NACIONAL
(PORCENTAJE)

AÑO	TASA DE DESEMPLEO
1979	5.4
1980	5.7
1981	6.0
1982	6.3
1983	6.7
1984	9.8
1985	9.9
1986	10.1
1987	11.5
1988	12.4

FUENTE: VJEKOSLAV DARLIC M: Estadísticas del Ecuador 91987-1988) ILDIS, Quito.-
 ELABORACION: CER-G.

Estos datos son elocuentes; hablan por sí solos de la magnitud de la crisis y su repercusión social.

Por otro lado, revelan el carácter progresivo de la misma, así como la ineficacia de las políticas económicas de ajuste y las limitaciones de las políticas sociales, especialmente la de empleo.

Cabe señalar igualmente que los salarios han evolucionado negativamente haciendo que la situación de los asalariados fijos y de los trabajadores autónomos sea cada vez más alarmante y acuciante debido, principalmente, a la pérdida del poder adquisitivo del salario nominal (Anexo 2) y al proceso inflacionario (Anexo3). Todo esto ha conducido a un descenso en la calidad de vida³⁴ y en el incremento de los

³⁴ Al respecto es muy significativo destacar que ya con los datos del censo de 1982 se puede dibujar el cuadro de crisis del país y el deterioro de la calidad de vida de los ecuatorianos como lo presenta CEPAL - PNUD: **Ecuador. Mapa de necesidades básicas insatisfechas**. Septiembre de 1989.- INEC, Quito.

niveles de pobreza, especialmente de la extrema pobreza.³⁵

En el Anexo 2 se observa, además, que durante la década el salario real ha descendido permanente y gradualmente. En noviembre del 1989 fue de S/. 2.164.88 sucres mientras la canasta básica para una familia de 5 miembros y de ingresos fijos costaba alrededor de S/. 90.000,00, como se puede observar en el cuadro siguiente:

CUADRO No. 3
ELABORACION DEL PRESUPUESTO FAMILIAR SEGUN EL
INDICE
DE PRECIO AL CONSUMIDOR URBANO
(1979-1989)

AÑO	INDICE	% PRESUPUESTO DE GASTO (INDICE SUCRES)
1979	104.90	5.693.97
1980	115.24	6.255.23
1981	138.11	7.496.61
1982	161.56	8.769.48
1983	246.66	13.388.70
1984	312.65	16.970.64
1985	393.49	21.358.64
1986	469.88	25.505.09
1987	605.53	32.868.17
1988	956.00	51.891.68
1989	1676.30	90.989.56

(*) AÑO BASE: MAYO 1978 - ABRIL 1979 = S/. 5.4228
FUENTE: IPC - INEC y del Instituto de Investigaciones Económicas y Políticas de la Universidad de Guayaquil.
ELABORACION: CER-G

Todos los datos referentes al salario y al gasto permiten concluir que esta década registra un estancamiento del precio real de la capacidad laboral y un retroceso del salario

³⁵ I Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y El Caribe.- PNUD - Proyecto Regional RLA/86/004.- Cartagena, Colombia, Agosto 1988.

mínimo vital desde los inicios de los 80, como consecuencia de la crisis económica y de un modelo de desarrollo desfásado.³⁶

Por último, vale poner de relieve el gran crecimiento de la economía informal urbana (34.6%) así como de los trabajadores por cuenta propia, que, según las estimaciones más conservadoras, es de alrededor del 55% de la PEA. Estas situaciones afectan principalmente a las mujeres y a los jóvenes, completando el cuadro del progresivo deterioro de las condiciones del empleo y el salario en la década de los 80.³⁷

La vivienda

Según el censo de 1982 había un total de 1'576.441 viviendas ocupadas: 787.214 en el área urbana y 789.277 en la rural. De este total señalado sólo 816.943 reciben agua potable de la red pública (629.435 en el área urbana y 187.508 en el área rural) y únicamente 503.178 disponen de agua dentro de la vivienda.

Respecto de la energía eléctrica, 954.431 la reciben de la red pública, mientras 598.002 carecen del servicio.

En lo que concierne al servicio de alcantarillado, sólo 530.256 tienen el servicio, en principio, completo; 230.409 tienen pozo ciego y 815.776 viviendas no poseen ningún servicio.

³⁶ A partir de los 80, la mayoría de los ecuatorianos representaba el 35% del total de la renta del trabajo. En la actualidad (1989) ésta no supera el 20%

³⁷ Según estimaciones del Ministerio de Trabajo, la población asalariada (1.5 millones de trabajadores) representa cerca de la mitad del número de ocupados a fines de 1988; 660 mil trabajadores se beneficiaban de 117 comisiones salariales sectoriales, que tienen incrementos salariales mayores en 30% a los adoptados por Decreto Ejecutivo. (Memoria del Gerente del Banco Central 1988, Quito, 1989, pág. 28.

Según el mapa de necesidades básicas insatisfechas³⁸ ya mencionado, el 71.2% de la población total nacional tiene alguna necesidad básica insatisfecha (NBI),³⁹ mientras sólo el 28.8% tiene sus necesidades satisfechas.

Estos indicadores se han agravado en la actualidad como consecuencia de la crisis económica y urbana, y de las políticas económicas de ajuste impulsadas durante la década de los 80, en un escenario de creciente crisis social.

Durante la década, los diferentes regímenes que se turnaron en el control del aparato del Estado impulsaron diferentes programas de vivienda, a partir de concepciones metodológicas y de planificación disímiles. La administración Roldós-Hurtado (y más tarde la de Hurtado-Roldós) planteó en sus "21 bases programáticas" la necesidad de la planificación, de la promoción y organización popular y el desarrollo de la infraestructura física y social necesaria. Y en el Programa de Vivienda del Plan de Desarrollo del Gobierno Democrático se establece, para 1979, un déficit estimado en el orden de 800 mil unidades habitacionales. Por otro lado, se sostienen que la demanda anual se incrementa en 42 mil nuevos hogares y que a esa demanda hay que agregar la reposición del patrimonio. Estos aspectos expresan por sí solos la gravedad del problema habitacional.⁴⁰ Para superar esta situación se planteó promover 301.000 soluciones habitacionales en el quinquenio, repartidas de la siguiente manera:

-JNV-BEV	143.000 (47.60%)
-IESS	35.500 (11.80%)
-S. MUTUALISTAS	9.600 (3.25%)
-BANCOS PRIVADOS Y ESFUERZOS PROPIOS	113.000 (37.04%) ⁴¹

³⁸ Ecuador. Mapa de necesidades básicas insatisfechas: ob. cit: pág. 36.

³⁹ NBI: Basado en Información censal sobre el acceso de la población a algunos satisfactores —principalmente los relativos a vivienda, agua, infraestructura sanitaria del hogar, educación, etc.— que constituyen un núcleo importante del conjunto de las necesidades básicas.

⁴⁰ CONADE: Plan de Desarrollo del Gobierno Democrático, Tomo III, Programa de Vivienda, pág. 147.

El monto total de la inversión para el periodo ascendía a 41.630 millones de sucres de 1979 para realizar 5 diferentes tipos de viviendas: desde lote con servicios hasta apartamentos en bloques, pasando por viviendas completas, tipo villa, de hasta 80 mts.2 de construcción.⁴²

Según la evaluación realizada con ocasión de los veinteaños de fundación del BEV,⁴³ el total de viviendas construidas durante el quinquenio fue de 50.665: el 35.4% de la meta fijada para la JNV-BEV en el mencionado plan.

Entre los factores que explican el incumplimiento del programa de vivienda podemos citar:

1. La manifestación y desarrollo de la crisis económica nacional y sus ya mencionadas secuelas.
2. Las concepciones y recursos tradicionales y sin validez con que se enfrenta una problemática tan aguda.
3. El crecimiento del déficit fiscal.
4. Un desdén por la búsqueda de nuevos sistemas tecnológicos y de construcción para la vivienda popular, que obedece al inmediatismo gubernamental y al clientelismo político.

Durante la segunda vuelta electoral de 1984, el candidato León Febres Cordero introdujo *El plan techo* como oferta de campaña seductora e impresionable y, para derrotar a su contrincante, llegó incluso a plantear el acceso a la vivienda sin cuota de entrada.

⁴² Debemos resaltar que entre los programas de vivienda de la etapa dictatorial —de gran auge económico gracias a los petrodólares— y los programas impulsados por los gobiernos constitucionales —etapa de crisis económica— hay diferencias que se deben tener en cuenta: 1. La reducción de la superficie de los lotes y de las áreas construidas durante la década en estudio; 2. Las unidades habitacionales son construidas con mejores materiales y la calidad de los acabados es más alta durante la primera etapa citada; 3. Las urbanizaciones son mejores y con un adecuado equipamiento comunal; y, 4. Los precios de las viviendas eran subsidiados durante la etapa dictatorial.

⁴³ **Ecuador, 20 años de vivienda:** ob. cit: pág. 68.

"... El Frente de Reconstrucción Nacional propuso la construcción de 60.000 viviendas anuales en los primeros discursos de campaña; luego de ganar las elecciones dijo que solo había ofrecido 30.000 y en el primer año de gobierno construyeron apenas 18.000 viviendas, cantidad que resulta insignificante frente al número que se necesita",⁴⁴ que es de aproximadamente de un millón de viviendas.

En el Informe de Labores 1984-1988⁴⁵ se señala que "el Plan Techo se constituyó en una efectiva política vivendista orientada a instrumentar soluciones reales en el campo social, reactivar el sector de la construcción en el campo económico y generar millares de puestos de trabajo frente a un recesivo mercado ocupacional". De acuerdo al mismo documento, durante esa administración se habrían impulsado 100.045 "soluciones habitacionales" de las cuales sólo 46.599 fueron nuevas viviendas,⁴⁶ y 39.245 consisten en préstamos para propietarios de lote y mejoramiento de vivienda.

En el marco de una nueva planificación que se propone identificar problemas críticos,⁴⁷ el actual gobierno socialdemócrata reconoce el "considerable déficit de vivienda" y señala que "de acuerdo a las proyecciones de población, para el año 2000 se requerirán alrededor de 1.6 millones de unidades habitacionales, por lo que es necesario que los programas de vivienda sean considerados a largo plazo, sin reducirse a programas para un período de gobierno".⁴⁸ Los proyectos de acción propuestos en este plan son resumidamente: banco de materiales de construcción, programas de autoconstrucción y desarrollo de la vivienda rural con tecnologías apropiadas.

⁴⁴ "La política económica del gobierno de Febres Cordero", Serie **La Economía ecuatoriana de los últimos años**; No. 3, CEDIS, Quito, 2da. edic., Marzo de 1988, pág. 15.

⁴⁵ **JNV-BEV: Informe de labores 1984 - 1988**, Quito, pág. 12.

⁴⁶ IBD: pág. 42.

⁴⁷ **Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1992**.- Problemas críticos; CONADE, Quito, Tomo IV, Agosto 1989, págs. 473 ss.-

⁴⁸ *Ibid.* pág. 475.

Desgraciadamente la profundización de la crisis económica y el ethos burocrático hacen que el objetivo general de "disminuir el déficit habitacional y conseguir condiciones mínimas de habitabilidad fundamentalmente para las clases populares" sea imposible de cumplir, principalmente por el precio de la unidad habitacional⁴⁹ y el descenso en la calidad de la misma. Por otra parte, los 30 mil millones propuestos en el Plan no circulan con rapidez y, en algunos casos, surgen problemas legales y financieros para su gasto.

En fin, todo hace prever que el déficit habitacional se seguirá agudizando y que, dadas las actuales circunstancias del país, plantearse una política social que efectivamente cumpla con el objetivo planteado más arriba resulta ilusorio.

Conflictividad y movimientos sociales

En lo referente a "la política social" del Mensaje de Paz y Unidad del Presidente Rodrigo Borja se lee: "Por elemental sentido de justicia y de equidad, la acción de mi gobierno pondrá especial énfasis en el área social, puesto que el sistema económico hasta hoy prevaleciente afectó de la manera más dura a las capas pobres del Ecuador."*

Y, en otra parte, "me preocupa mucho la situación de los trabajadores ecuatorianos y también del sector informal de nuestra economía"⁵⁰. Iguales sentimientos pero con diferentes palabras fueron expresados por los antecesores del Mandatario actual, pero la realidad se ha mantenido casi inmutable y es incluso posible sostener, sin temor a equivocarse

⁴⁹ A inicios de 1990 una unidad habitacional unifamiliar "acabada" de 70 m² de construcción, costaba alrededor de 8 millones de sucres y se requería de una cuota de entrada de alrededor de 600 mil sucres.

*En su primera visita a Quito, después de triunfar en la segunda vuelta, decía Febres Cordero a la prensa: "No seré un continuista en la política monetaria del actual gobierno; jamás adoptaré medidas que puedan afectar a los intereses de las mayorías desprovistas de recursos para la vida".

⁵⁰ "Mensaje de la Paz y Unidad"; Quito, 10 de Agosto de 1988.-En **La palabra del Presidente**, No. 1, SENDIP, pág. 37.

se, que se ha agravado. Esto ha permitido que se incremente la conflictividad y prolifere una institucionalidad fuera —o más allá— de los partidos políticos y del Estado como una forma de defensa o de sobrevivencia de parte de los grupos sociales que cargan sobre sus espaldas el peso de la crisis económica y de la deuda externa.

En esta perspectiva queremos destacar las respuestas que algunos actores sociales han dado a la crisis durante estos últimos años:

El sector sindical:

Si bien este sector es uno de los más afectados por la crisis (incremento de paros, quiebra de empresas-liquidaciones, aumento de los vistos buenos, etc.), por otra parte es uno de los beneficiados porque puede todavía defender su puesto de trabajo y unas mínimas condiciones de vida. Esto ha dado lugar a una doble situación: a) imposibilidad relativa para comunicarse con otros actores sociales como pobladores, transportistas, indígenas, etc.; y, b) decaimiento y pérdida de efectividad de algunas de sus formas de lucha (caso de las huelgas nacionales), hecho también imputable a la vigencia de unas estructuras sindicales autoritarias y verticales, que impiden la participación y el diálogo.

CUADRO No. 4
HUELGAS NACIONALES DURANTE LA DECADA

FECHAS	ADMINISTRACION
1981 Mayo 13	JAIME ROLDOS
1981 Dic. 9	OSVALDO HURTADO
1982 Sep. 23	OSVALDO HURTADO
1982 Octubre 21	OSVALDO HURTADO
1983 Marzo 23	OSVALDO HURTADO
1984 Octubre 31	LEON FEBRES CORDERO
1985 Enero 10	LEON FEBRES CORDERO
1985 Marzo 27	LEON FEBRES CORDERO
1986 Sep. 17	LEON FEBRES CORDERO
1987 Octubre 28	LEON FEBRES CORDERO
1988 Junio 1	LEON FEBRES CORDERO
1988 Nov. 24	RODRIGO BORJA
1989 Julio 11	RODRIGO BORJA

FUENTE: FUT.- Diarios Nacionales
ELABORACION: CER-G

Estos datos ponen en evidencia varios aspectos que debemos destacar: 1. Las huelgas no se producen en relación a los contenidos esenciales de la intervención estatal sino principalmente como respuesta a la conducción de la política económica. 2. Algunas de ellas fueron exitosas —sobre todo cuando se realizaron con oportunidad y supieron recoger las reivindicaciones de otros sectores populares— y en otros casos fueron débiles e intrascendentes, como las convocadas durante la administración de Febres Cordero y la actual. 3. La propia dinámica de la crisis y la vigencia del ajuste han hecho que pierda peso el movimiento sindical primordialmente por no renovar sus mecanismos de organización y lucha, y por no ampliar sus fuerzas de apoyo, lo que ha provocado una suerte de desmovilización social.

Como información complementaria, vale reseñar lo que dentro de la conflictividad obrero-patronal han significado los conflictos colectivos y otros medios de lucha permitidos por el Código del Trabajo vigente.

**CUADRO N° 5
LA CONFLICTIVIDAD LABORAL**

AÑO	N° DE CONFLICTOS	N° DE HUELGAS	N° DE CONTRATOS COLECTIVOS
80	424	75	263
81	368	99	240
82	325	86	282
83	326	97	238
84	329	96	338
85	289	72	270
86	272	78	315
87	309	74	315
TOTAL:	2642	677	2261

FUENTE: Vjekoslav Darlic M.: Ob. cit. pág. 7.13.
ELABORACION: CER-G

Si al cuadro citado le agregamos el dato oficial de que entre 1980 y 1987 se han constituido legalmente en el Ministerio de Trabajo alrededor de 1.729 organizaciones, podemos concluir que se trata de uno de los mecanismos que permite a los grupos populares resistir y sobrevivir en la crisis y ser tomados en cuenta especialmente por el Estado y principalmente en lo que hace relación a la defensa del salario mínimo legal.

Los pobladores:

Una revisión de los periódicos nacionales nos permite conocer las oleadas de ocupaciones de suelo urbano que se han dado —y se siguen produciendo— en nuestras ciudades, especialmente en las de la Costa.

El gran proceso de urbanización de la economía en estas últimas tres décadas ha producido el desarrollo de una

red de centros urbanos que registran unas altas tasas de crecimiento demográfico principalmente en las ciudades intermedias (Santo Domingo de los Colorados, Machala, Manta, Cuenca, etc.). En estas urbes es donde se refugia el excedente poblacional expulsado del agro que conforma los grandes suburbios de nuestras ciudades.

Si bien durante esta década se han producido tomas, desalojos, ocupaciones, etc., movidos por los grupos populares y aprovechados políticamente por las estructuras partidarias clientelares, cabe resaltar la importancia —por la novedad— de las ocupaciones que estratos medios protagonizan en edificaciones y terrenos urbanizados de propiedad del IESS y del BEV, como las que han tenido lugar en Guayaquil y en Durán. Pero es también significativo resaltar que la crisis urbana está igualmente afectando el *ordne urbis* de nuestras ciudades andinas: las ocupaciones impulsadas por la organización "Lucha de los pobres" en el sur de Quito y la cooperativa de vivienda "Acelón comunitaria casa para todos" en el área de Monay de la ciudad de Cuenca constituyen indicios de una "guayaquileñización" de esas ciudades.

La crisis urbana que azota a nuestras ciudades se seguirá profundizando, de no modificarse el actual estilo de desarrollo urbano. Desde esa perspectiva, todo permite pensar que se incrementará el protagonismo, hasta ahora pasivo y unidimensional, del movimiento poblacional reclamando —ya no solamente al Estado, sino también a los dirigentes políticos y a los nuevos profetas de la "religión de las privatizaciones" de servicios urbanos— su derecho a la ciudad.

Otros movimientos sociales

En esta parte vale destacar los conflictos generados por los funcionarios públicos que reclaman estabilidad e incrementos salariales: los paros provinciales y cantonales (El Oro, Tungurahua, Esmeraldas, Quevedo, Napo, Vinces, San Juan, Palestina, Santa Lucía, etc.) en los que generalmente demandan incremento o nuevas rentas, inicio o conclusión de obras, creación de fondos, etc. Otro actor social que se ha

destacado por su conflictividad en esta coyuntura son los empresarios: según las estadísticas *, entre 1980 y 1987 se produjeron 29 paros patronales, de los cuales 10 tuvieron lugar solo durante 1983. Entre los agentes económicos que iniciaron este tipo de medidas sobresalen los empresarios pesqueros (armadores y patrones costaneros), agricultores (malceros, cacaojeros, APROCICO, arroceros) y, muy marginalmente, industriales y comerciantes. En general, éstos demandan del Estado nuevos precios para sus productos, fondos financieros baratos, liberalización de los controles, entre otras cosas.

Por último, cabe señalar que existen otros actores sociales que han ido reafirmando su identidad en el escenario político-social: mujeres, discapacitados, informales, indígenas, etc., que desde ya anuncian las tendencias y protagonistas que algunos tendrán en la presente década.

Crisis social y perspectivas para los años 90

El panorama que hemos descrito y analizado a lo largo de este ensayo es bastante oscuro y desalentador, toda vez que la "política social" tal como se la maneja desde el Estado es verdaderamente incoherente e insuficiente para **nuestra circunstancia**. Creemos, por lo tanto, que es necesario generar manejos alternativos de la misma para evitar un mayor agravamiento de la crisis social. A continuación, algunas reflexiones sobre este tema:

- 1.- De continuar el actual patrón de visión y funcionamiento de la política social, habrá un agravamiento de la situación, con grandes despilfarros de los escasos recursos financieros que se le dedican y un incremento de la conflictividad social por la vigencia de la pobreza en grandes sectores de la población.
- 2.- En ese contexto, es necesario que desde la sociedad civil, la política y el Estado se vaya diseñando, conjuntamente, un modelo alternativo de desarrollo que, entre otros

* Vjekoslav Darlic M.: ob.cit.: pág 7.12

componentes, integre a la política social como un elemento central y operativo de la política económica, superando la brecha actual entre "políticas anti-sociales" —léase de ajuste— y las "compensatorias o sociales". Esto entraña enmarcar en una perspectiva de crecimiento económico y desarrollo a las tradicionalmente llamadas políticas sociales.

- 3.- Superar el fracccionamiento organizativo a nivel de nuestra sociedad civil y de la política, por medio de la democratización del Estado y la construcción de canales idóneos de participación social que permitan que cada uno de los actores sociales asuman sus roles de una manera más colectiva y no desde una perspectiva individualizante, como tradicionalmente lo han hecho, poniendo de manifiesto una cultura política que debemos modificar.
- 4.- Manejar nuevas concepciones y criterios que permitan pasar del gasto social a la inversión en desarrollo social, pero dentro de un nuevo modelo de desarrollo económico; y,
- 5.- Poner un mayor énfasis en las potencialidades y virtualidades de la sociedad civil en materia de cambio social con miras a que todos los actores se sientan realmente involucrados en un nuevo proceso de desarrollo tendiente a superar la crisis y construir una auténtica democracia económica y social.

ANEXO N° 3
EVOLUCION DE LA INFLACION GENERAL EN EL ECUADOR
(AREA URBANA) 1979 - 1989

AÑO	INDICE DE INFLACION ANUAL
1981	17.3
1982	24.4
1983	52.5
1984	25.1
1985	24.4
1986	27.3
1987	32.5
1988	58.5

FUENTE: Estadísticas del Ecuador (1987 y 1988)
Ildis, Quito.

ELABORACION: CER-G.

ANEXO Nº1
EGRESOS DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO EN LA CUESTION
SOCIAL - MILLONES DE SUCRES
AÑO 1979 - 1988

AÑO	EDUCACION Y CULTURA	BIEN. SOCIAL Y TRABAJO	SALUD Y DE- SARROLLO COMUNAL	INTERESES AMORTIZACION
1979	7003.2 (26.0)	236.3 (0.9)	2065.6 (7.7)	4872.4 (18.1)
1980	14427.1 (31.7)	462.6 (1.0)	3075.2 (6.8)	7821.3 (17.2)
1981	17202.9 (28.6)	723.6 (1.2)	4628.8 (7.7)	10906.3 (18.1)
1982	18729.8 (26.2)	728.7 (1.0)	5136.9 (7.2)	19603.4 (27.4)
1983	19270.5 (23.9)	954.5 (1.2)	5552.2 (6.9)	22987.5 (28.6)
1984	27237.3 (23.3)	962.7 (0.8)	8054.0 (6.9)	34049.2 (29.1)
1985	40956.7 (22.8)	1532.0 (0.9)	12244.6 (6.8)	47744.4 (26.6)
1986	55911.9 (23.5)	2628.5 (1.1)	15858.5 (6.7)	57069.6 (24.0)
1987	77744.0 (21.4)	3804.0 (1.0)	24250.4 (6.7)	125126.0 (34.5)
1988	80243.1 (20.2)	5330.1 (1.3)	31662.7 (7.9)	134678.1 (35.1)

FUENTES: Vjekoslav Darlic M: Estadística del Ecuador 1988, ILDIS,

Quito, Actualización, 1988 Pág. 5.11 y 5.12

Memoria del Gerente del Banco Central 1988.

ELABORACION: CER-G