

Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Juan Carlos Ribadeneira

ECUADOR DEBATE

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

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 18

ECUADOR: S/. 21.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 7.000

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-00173-B Quito, Ecuador
Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.
Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico

ECUADOR DEBATE

35

Quito - Ecuador, agosto de 1995

EDITORIAL

COYUNTURA

Coyuntura Nacional: ¿Quiebres en el modelo? / 5-15

Coyuntura Política: Modernización, crisis y comienzo de otro ciclo político / 16-20

Conflictividad: El conflicto socio-político: febrero-mayo 1995 / 21-27

Coyuntura Internacional: Continúa la reestructuración geográfica de la economía mundial / 28-41

Equipo de Coyuntura "CAAP"

TEMA CENTRAL

Liberalismo y Posmodernidad / 43-51

Nancy Ochoa Antich

Revolución Liberal y Neoliberalismo / 52-60

Alejandro Moreano

El regreso de viejos actores en los nuevos escenarios de la política / 61-77

Patricia de la Torre

Sobre la Tolerancia / 78-90

Felipe Ribadeneira Quevedo

Tolerancia y Democracia / 91-103

Isidro H. Cisneros

PUBLICACIONES RECIBIDAS

DEBATE AGRARIO

Las ONGs y el Desarrollo Rural en los Países Andinos: Dilemas y Desafíos / 109-125

Manuel Chiriboga

El desarrollo rural: limitaciones y alternativas / 126-133

Luciano Martínez

ANALISIS

¿Qué hay de los territorios en la descentralización? / 135-154

Roberto Santana

La profundización de la democracia en Colombia: Obstáculos y posibilidades / 155-172

Jaime Zuluaga Nieto

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Historia de la Revolución Liberal Ecuatoriana, de Enrique Ayala Mora

/ 173-179

Comentarios de Hernán Ibarra

Coyuntura Política

Modernización, crisis y comienzo de otro ciclo político

La dirección que había tomado la discusión de la reforma constitucional a comienzo del año, fue interrumpida por el conflicto territorial con el Perú. Las propuestas políticas y las nuevas medidas de ajuste apelaron a la unidad nacional como fórmula de legitimación. Las privatizaciones, se encuentran en un impasse por la falta de acuerdos en el parlamento en torno a las reformas constitucionales que las viabilicen. Sin embargo el hecho de fondo tiene que ver con el papel de una institución clave: las fuerzas armadas. En una época de declive de actores sociales y partidos políticos, se presenta como la institución que marca las coordenadas de los cambios políticos. En tanto que el prestigio de los jefes militares les dota de una aureola que será capitalizada como un liderazgo político.

AUGE Y RECESO DE LA UNIDAD NACIONAL

La unidad nacional, que tanto se hizo referencia durante y luego del conflicto con el Perú, se deterioró rápidamente. Apareciendo como una utopía de múltiples significados, se redujo para el gobierno, a mero argumento que le permitiría suprimir los conflictos y procesar con aceptación las medidas de ajuste, al mismo tiempo que acelerar las privatizaciones. Más, lo ocurrido es que cada sector social y político, se apropió de la noción de unidad nacional y la convirtió en su

particular arma de lucha; así, los trabajadores estatales dieron su significado propio a la **unidad nacional** y el nacionalismo, vino a ser una manera actual de argumentar contra las privatizaciones. Los empresarios por su lado, se refirieron también a la **unidad nacional** en función de sus intereses.

Todo indica que el resultado de la reducción del tamaño del aparato estatal y el avance de los procesos de desregulación, han significado hasta ahora la presencia de un Estado débil, incapacitado para superar la anterior institucionalidad. Esto se agudiza al deteriorarse las políticas básicas de salud y educa-

cación con una crisis fiscal que provoca incesantes demandas laborales y conflictos redistributivos. Al evidenciarse prácticas patrimoniales y la disputa entre grupos económicos en torno a las privatizaciones, el Estado no puede disciplinar a los grupos privados ni ponerse por encima de sus intereses, puesto que las pugnas se localizan en diversos lugares del mismo aparato estatal.

La escena política posterior al conflicto bélico con el Perú irrumpe justo al comienzo de la campaña para las elecciones de 1996, con el lanzamiento de candidatos presidenciales entre los que aparecen algunos independientes, mientras avanza la cuenta regresiva para el gobierno de Sixto Durán. Por eso, la reforma constitucional, tan trabada en las discusiones entre ejecutivo y legislativo sobre todo en los temas claves de áreas estratégicas de la economía, seguridad social y sindicalización pública, parece quedar a la espera de otra consulta popular que decida expresamente sobre dichos temas de la reforma. Esto tendrá como efecto, diferir las privatizaciones hacia el próximo gobierno y será con toda seguridad uno de los aspectos centrales de la campaña electoral.

El costo económico de la guerra, originó propuestas como la prolongación de la jornada laboral y la eliminación de las exoneraciones al IVA, que no alcanzaron a tener aceptación. Así también fue retomada la discusión de la reforma a la seguridad social. Todo ello, se dificultó agudamente, cuando surgió una contradictoria visión sobre la bre-

cha fiscal que quizo ser solucionada con un conjunto de medidas económicas de ajuste.

Las nuevas medidas de ajuste adoptadas en mayo, basadas en el aumento de tarifas a los servicios públicos, ocasionaron una masiva oposición social y política, incluyendo un claro veto de la Iglesia Católica, lo que obligó retroceder al gobierno y buscar opciones alternativas. El paro del FUT del 25 de mayo, a pesar de su debilidad, fue parte de la oposición a las medidas de ajuste y las privatizaciones. Como ya ha ocurrido en otras oportunidades, la presencia campesina e indígena, fue relevante en la movilización. El modo en que la rutina de las medidas de shock ha sido revisada, cuestiona uno de los ejes de la política macroeconómica. De manera que el costo político de la guerra podría traducirse en dificultades a la hora de instrumentar las medidas de política económica.

La intervención de las FF.AA. y la Iglesia Católica como referentes básicos de la sociedad, señala el déficit de institucionalidad socio política, ocasionado por la crisis del sistema de partidos y la ausencia de mediaciones sólidas en la conflictividad social.

En las FF.AA. existe una tradición que combina desarrollismo y seguridad nacional. Al poder militar, se vincula la capacidad de definir las áreas estratégicas de la economía, lo que se traduce en un definitivo juego de adhesiones y vetos a las privatizaciones. El actual prestigio y popularidad de los mandos de las FF.AA. es un factor directo en la

correlación política de fuerzas. Más que motivadas por una conspiración para llegar al poder, las FF.AA. ocupan un sitio vital en medio del vacío político y social. Por eso es que la discusión sobre la reconversión de las FF.AA. que recorre ahora América Latina, parece todavía hallarse distante del Ecuador.¹

LA SEGURIDAD SOCIAL EN DEBATE

El actual debate sobre la reforma del sistema de seguridad social, se inscribe en la opción de primacía del Estado o del mercado en un área que fue tradicionalmente de intervención y regulación estatal. Desde la perspectiva de las políticas laborales, es un elemento más que apunta a la transformación de lo que ha sido hasta ahora el rol de los trabajadores sindicalizados y de ciertos segmentos de las clases medias asalariadas. Se trata también de una nueva relación entre los derechos individuales y los derechos colectivos, por la que cambia la noción de derecho individual de índole laboral, regulado por la intervención estatal, a la de un derecho de propiedad individual sujeto a las opciones de competencia y libertad de elección. En el centro de la discusión, se hallan también en juego los principios de solidaridad y equidad.

La pieza clave en el proceso de reforma de la seguridad social, es la presencia de instituciones financieras en el área de las pensiones de jubilación, (AFPS). Se sustenta todo ello en la experiencia chilena, cuando, a partir de 1981, se reformó el sistema previsional. Una reforma similar también se emprendió en el Perú desde 1993. El principio básico de funcionamiento del sistema consiste en la participación individual del trabajador afiliado, que elige una AFP para depositar individualmente sus fondos de jubilación que se capitalizan como ahorros hasta la edad límite para su retiro, a partir de la que recibirá esos fondos como una pensión de jubilación. El Estado, inicialmente otorga un bono de reconocimiento a los afiliados que dejan el sistema de seguridad social anterior, para que forme parte de la cuenta personal del afiliado. El otro papel del Estado, es el de cumplir con un rol de supervisión y regulación del sistema de AFPS.² Sin embargo, la argumentación económica va en el sentido de concebir el sistema de AFPS como un motor del desarrollo económico, al comportarse como canalizadoras de un ahorro masivo que puede inyectar recursos al sector financiero.

El seguro social ecuatoriano, ha seguido como en otros países de América

1. Bertha García, "Las dimensiones societales de la reconversión militar en el Ecuador", *Ecuador Debate*, No. 32, agosto 1994, pp.175-186.

2. Patricio Mujica, "Sistemas de seguridad social: la experiencia chilena", en Francisco E. Barreto de Oliveira, *Sistemas de seguridad social en la región: problemas y alternativas de solución*, Red de Centros de Investigación Económica Aplicada, BID, Rio de Janeiro, 1994, pp.111-151.

Latina el llamado modelo bismarkiano, de protección estatal al trabajador asalariado. La cobertura de afiliación del IESS, llega al 18% de la población en general y al 35% de la PEA. Sin embargo, la mayor expansión de la cobertura en los últimos 15 años corresponde al seguro campesino. Por otra parte, la mayoría de trabajadores de la construcción, agricultura y sector informal se hallan fuera de la cobertura de seguridad social. Desde hace varios años, el IESS afronta una crisis financiera e institucional aguda, ocasionada por una fuerte deuda estatal de 1.2 billones de sucres, desfinanciamiento de programas de salud, bajo rendimiento o pérdida en inversiones y deterioro de las reservas. Uno de los hechos más insólitos es la ausencia de balances actuariales, e información confiable sobre la magnitud de la crisis financiera. Por el lado institucional, se trata de una inadecuación del aparato administrativo y un creciente deterioro de los servicios.³ No es difícil ver en esto un colapso de una de las instituciones insignia de lo que fue el precario "Estado de bienestar" ecuatoriano.

La propuesta del Consejo Nacional de Modernización (CONAM), está dirigida a la introducción del sistema de AFPS, para la población menor de 50 años y, conservando la presencia estatal para el segmento de afiliados más antiguos arriba de los 50 años de edad. Se

transferiría el seguro campesino a otra institución autónoma, mientras que los servicios de salud del IESS, pasarían a otro esquema, el de medicina prepagada donde se incorporarían entidades privadas y públicas. El CONAM, propone por tanto separar el área de pensiones del área de salud. Considerada globalmente, de una cotización actual del 19.5% que implica el aporte del afiliado, se pasará a una cotización del 28.3%. De esto, el 14.3% pagaría el empleador, y el otro 14% el trabajador.⁴ La propuesta del CONAM, de acuerdo a su propia definición, se concibe como una solución mixta, pero es evidente que se transitaría al predominio de un esquema privado, mientras que la atención de salud para el área rural, pobres e indigentes, ingresaría en un sistema de subsidios focalizados.

Los gremios del IESS, afirman que hay una crisis del sistema de seguridad social, retomando parcialmente los elementos del diagnóstico de Mesa-Lago (crisis de servicios, deficiente cobertura). Sin embargo, no reconocen que haya un exceso de personal administrativo. Atribuyen al Estado, con su deuda cuantiosa y a los empleadores, la mayor responsabilidad por la crisis y proponen como alternativa ampliar la cobertura del IESS a mayores segmentos de la población, incluyendo a indigentes y trabajadores informales. Lo que se busca con esta propuesta es consolidar al IESS

3. Carmelo Mesa-Lago, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Evaluación económica y opciones para reforma, INCAE, Quito, 1993.

4. CONAM, Propuesta de reforma del sistema de seguridad social, Quito, 1995.

y ampliar la cobertura a mayor población. En una perspectiva política, los gremios interpretan al IESS como la expresión institucional de una alianza social-popular, que con una reforma como la mencionada, se ampliaría hacia los más pobres.

Se mantiene por tanto la obligatoriedad del sistema estatal de salud; la adhesión a sistemas privados de pensiones y de sanidad, en la propuesta de los gremios, sería una opción voluntaria. En definitiva, mantener el actual sistema, con mejoras en el área administrativa.⁵

EL COMIENZO DE OTRO CICLO POLITICO

Las elecciones de mayo de 1994, introdujeron una nueva condición ideológica general en las elecciones: el tema del mercado, como eje principal de la lucha política. Para las elecciones de 1996, ya se tomará efectiva la participación de los independientes, lo que tendrá como consecuencia la proliferación de empresas electorales sustentadas en el poder de los medios y en la capacidad de generar clientelas ocasionales.

Esta desregulación del acceso a candidaturas políticas en todos los niveles de cargos electorales, supone pasar del monopolio de la representación política mediante partidos a la competencia entre empresas electorales, lo que

implicará la consolidación de ciertos grupos económicos en la definición de la escena electoral, pero también al re-flotamiento de caudillos y caciques locales como reclutadores de votantes.

La crisis de los partidos políticos, configura un panorama en el que se disminuirán opciones basadas en alianzas, que conservarán parcialmente las identidades ideológicas anteriores, pero donde las preferencias electorales estarán fuertemente atravesadas por la búsqueda de una figura personal que ofrezca garantías en una época de incertidumbre. Pesarán más en la visión de los electores, valores morales y de seguridad antes que propuestas y contenidos de transformación social y económica. No está en juego la realización del ajuste estructural, sino el camino de su consolidación, incluidas las privatizaciones.

El inicio de la campaña electoral con casi una decena de candidatos a la presidencia, incluye al General (r) José Gallardo quien irrumpe como un factor que altera el equilibrio de fuerzas, pero que también permite reagruparse a las posiciones del centro. Así que la metáfora "la democracia es el traje dominguero de las fuerzas armadas", puede tomarse en una gran verdad y ser también la institución básica con real capacidad de procesar las nuevas reformas políticas que han fracasado con los últimos gobiernos.

5. Comité Central Nacional Unitario de Trabajadores del IESS, *Propuesta estructural al sistema previsional ecuatoriano*, Ed. Porvenir, 1994.