

ecuador

DEBATE

DICIEMBRE DE 1989

QUITO-ECUADOR



*políticas
sociales*

19

BIBLIOTECA
DEBATE

ecuador

DEBATE

BIBLIOTECA



FLACSO
ECUADOR

centro andino de acción popular
quito-ecuador

ecuador DEBATE

DIRECTOR: José Sánchez Parga

CONSEJO EDITORIAL:

Juan Carlos Ribadeneira, Campo Burbano, José Sola, José Bedoya, Iván Cisneros, Francisco Rhon Dávila, Jaime Borja, Byron Toledo, Mauro Cifuentes, Fredy Rivera, Galo Ramón, José Sánchez Parga, Lenny Field

COMITE ASESOR: Andrés Guerrero, Hernán Rodas, Manuel Chiriboga, Juan Pablo Pérez, José Laso, Franciso Gangotena

DISEÑO Y DIAGRAMACION: Vladimir Lafebre

PORTADA: óleo de Napoleón Paredes

Selección de Color e Impresión de portada: FEPP

Impreso en talleres CAAP 1.000 ejemplares

Fotomecánica e Impresión: Gonzalo Acosta

Levantamiento de Textos: Carmen Guachamín

Centro Andino de Acción Popular
Quito - Ecuador



ecuador DEBATE

La revista Ecuador Debate es una publicación del Centro Andino de Acción Popular -CAAP-, bajo cuya responsabilidad se edita.

Junta Directiva del CAAP: José Laso Ribadeneira, Manuel Chiriboga, Agustín Armas, Francisco Rhon Dávila, Marco Romero.

Director Ejecutivo Encargado: Jaime Borja.

ECUADOR DEBATE es una publicación periódica que aparece tres veces al año y cuyos precios son los siguientes:

	Suscripción	Ejemplar Suelto
América Latina	U\$S 12	U\$S 4
Otros países	U\$S 15	U\$S 5
Ecuador	\$ 2100	\$ 750

La dirección postal de la Revista es: Apartado Aéreo 173 - B Quito, Ecuador, Oficina ubicada en Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre.

El material sometido para su publicación (artículos, comentarios, etc.) deberá ser canalizado en la medida de lo posible a través de los miembros del Comité editorial.

Opiniones y comentarios expresados por los colaboradores son de responsabilidad exclusiva de éstos y no necesariamente de la Revista.

El material publicado en la Revista podrá ser reproducido total o parcialmente, siempre y cuando se cite la fuente que le dé el respectivo crédito.

El símbolo de la revista es el logotipo del Centro Andino de Acción Popular.

INDICE

EDITORIAL	7
TREINTA AÑOS DE PLANIFICACION DE LAS POLITICAS SOCIALES. Nicanor Jácome	11
PRESUPUESTOS Y CONTROVERSIAS DE LAS POLITICAS SOCIALES ECUATORIANAS. Lautaro Ojeda Segovia ..	45
LOS QUE SOBRAN EN EL ESCENARIO VACIO. Simón Pachano	69
CONDICIONAMIENTOS ECONOMICOS DE LO SOCIAL. Alberto Acosta	101
QUE ES UN NIÑO: NOTA PARA UNA CRITICA (SOCIOLOGICA) DE LA RAZON ASISTENCIAL. José Sánchez-Parga	141
ANALISIS DEL SECTOR SOCIAL EN ECUADOR. Hernando Gómez Buendia. Libardo Sarmiento Anzola	159

editorial

En épocas de crisis son siempre las políticas sociales el "tendón de Aquiles" de todo gobierno. Pero cuando la crisis arrecia y se encuentra agudizada, como en la actualidad, por las "políticas de ajuste" que los mismos gobiernos se imponen e imponen a la sociedad para seguir pagando y seguir beneficiándose de la Deuda Externa, la brecha que se ensancha entre las "políticas anti-sociales" y las "políticas sociales o compensatorias", sólo

puede ser cubierta, en parte, con cataplasmas (o programas de alivio) más políticas que sociales, y en parte, con slogans ilusorios como es el supuesto "pago de la deuda social".

Consideramos que la falta de recursos del Estado hace cada vez más difícil saldar esta "deuda social", pero nos parece que destinar los escasos fondos disponibles para programas o campañas si no de dudosa eficacia por lo menos de intereses o

necesidades ni tan urgentes ni tan acuciantes, hace cuestionables tales políticas sociales.

Quizás el fondo del problema consista en la visualización de las reales necesidades, que no siempre tienen ni manifestaciones llamativas ni resoluciones espectaculares. Hoy, en este decenio, en el campo ecuatoriano, en el medio campesino indígena más empobrecido, se está generalizando una suerte de eutanasia pasiva: las madres dejan morir a los niños pequeños. Queremos llamar la atención de este fenómeno, para que no ocurra lo mismo sucede en el campo boliviano y peruano, donde se ha llegado ya a una eutanasia activa: madres que envenenan a sus hijos con agroquímicos.

Es evidente que las restricciones del gasto público y sus efectos en los criterios de selectividad para implementar

políticas sociales, se encuentran muy condicionados por las mismas líneas y objetivos del financiamiento externo, así como por la racionalidad de la planificación estatal. Por ello la identificación de aquellos sectores más vulnerables de la sociedad tiene además que responder a los limitantes de la operatividad estatal. En otras palabras, no siempre los grupos que pueden ser mejor ayudados son los más necesitados, ni aquellas necesidades que pueden ser más fácilmente resueltas son siempre los más graves y urgentes.

Ese "ogro filantrópico" que fue el Estado de los años 70, una de cuyas políticas benefactoras más amplias fue su oferta laboral dentro y fuera de sus propios aparatos de administración pública, se ha convertido en la década de los 80 en un Estado tributario, que

vive cada vez menos de sus escasos recursos y cada vez más como parásito de una sociedad, parte de la cual no puede y otra parte aunque pueda no quiere subvencionar sus propias deudas sean estas internas o externas.

Este Estado en bancarrota (económica, política y moral) no sólo ha tenido que abandonar sus políticas de "protección social", sino que frente a las presiones reivindicativas de una sociedad habituada a generar demandas, el Estado se ha vuelto cada vez más defensivo que avaro. Tan defensivo de la sociedad contra sí misma como defensivo frente a la misma sociedad.

En esta nueva situación, las políticas sociales, ya no se hallan marcadas ni orientadas por el signo del desarrollo. Pasó la euforia desarrollista. Tanto el Estado como los sectores so-

ciales más necesitados, los marginales del campo y de la ciudad, más que en "desarrollo" piensan en "estrategias de supervivencia". El concepto se ha puesto de moda, se vende, se financia, se lo investiga, pero pocos conocen la fórmula mágica para ponerlo a prueba con éxito.

En fin ya no puedes seguir hablando de crisis o seguir pensando en términos de "crisis", para justificar nuestras resignaciones y las continuas apretadas de cinturón: la crisis se ha vuelto algo tan falaz como hipnótico, ya que la situación de penuria, deterioro y sin perspectivas de futuro que viven las sociedades latinoamericanas tiene que ser repensada como algo más definitivo que transitorio, y más irreversible que coyuntural. Hay que comenzar a visualizarla como una situación estructural, la

del largo plazo, lo cual supone ir mas alla de enunciados en políticas sociales de nuestros gobiernos, hacia radicales transformaciones en el orden económico y político, tanto el en orden interno como internacional.

TREINTA AÑOS DE PLANIFICACION DE LAS POLITICAS SOCIALES

Nicanor Jácome

1. INTRODUCCION

A diferencia de épocas anteriores en las que la planificación se caracterizaba fundamentalmente por el énfasis que se ponía en el crecimiento económico; actualmente, la situación de crisis y el deterioro de las condiciones de vida de la población latinoamericana, han creado las condiciones para que en la planificación se abra un espacio mayor hacia los aspectos sociales del desarrollo.

En efecto, luego de tres décadas de planificación en América Latina, se constata que a pesar del crecimiento económico experimentado por la Región entre 1950 a 1979, éste no necesariamente ha significado la distribución adecuada del excedente, constatándose que en muchos casos más bien ha tendido a con-

centrarse, mientras la pobreza se ha agudizado, afectando cada vez más a un conjunto mayor de población.

Tomando en cuenta esta situación, el campo de las políticas sociales, precisamente está relacionado con la necesidad de lograr disminuir las desigualdades sociales, en busca de una mayor equidad, justicia y distribución de las ventajas del crecimiento económico. Este, debe ser asumido no como un fin en sí mismo, sino como un medio para el desarrollo, de modo que exista una armonía entre el funcionamiento de la economía de cada país con un gradual pero constante mejoramiento del nivel de vida de su población.

El presente trabajo tiene como objetivo realizar una revisión de la planificación de las políticas sociales en el Ecuador. Sin duda, la planificación social puede ser abordada de distintas maneras, dependiendo del énfasis que se dé a sus contenidos, a la metodología, a los aspectos económico-financieros, al análisis de sus resultados, etc. En este caso, se trata de una lectura de los diferentes planes de desarrollo con el objeto de analizar los contenidos orientadores de la planificación social presente en cada uno de ellos.

2. LA PLANIFICACION SOCIAL: SUS INICIOS

En el caso ecuatoriano, puede hablarse de planificación social a partir de la década de los años 1960, cuando la Junta Nacional de Planificación, creada en 1954 para asesorar al poder público en la

formulación de planes para el desarrollo económico del país y en la coordinación de la política económica, comienza a incorporar en los planes de desarrollo de manera específica la dimensión social.

En efecto, antes de este período, el énfasis de la planificación estuvo centrado principalmente en la formulación de proyectos de planes generales, tendientes a promover y conseguir el desarrollo económico del país (1), destacándose la importancia que se adjudicaba a la política económica en sus distintos aspectos: hacendario, fiscal, bancario, comercial, industrial, agrícola, minero, etc. Además, también se atribuye a la entidad planificadora la responsabilidad de formular recomendaciones generales sobre "reajustes institucionales y administrativos que sean necesarios para la mejor realización de los programas de inversiones" (2), como también realizar recomendaciones sobre la previsión social y trabajo, para alcanzar una necesaria y conveniente coordinación y procurar un mayor grado de bienestar social.

En este enfoque de planificación, de manera diferente a la década de los años cincuenta, se constata que la planificación tuvo necesidad de responder a las nuevas condiciones sociales y políticas que surgían como resultado del proceso de modernización, esto es, de la expansión del capital en las diferentes esferas de la producción, incluso en el sector rural, obligando a que los aspectos sociales del desarrollo comiencen a tener un determinado espacio en la planificación.

1 Ver, JUNAPLA, 25 AÑOS DE PLANIFICACION, Quito, 1979, p.28.

2 IBID, p.29

En efecto, el alto nivel de lucha social que caracterizó el final de la década de los cincuenta e inicios de los años sesenta como producto de la crisis del sector externo, que se tradujo en una serie de consecuencias negativas para los sectores populares: devaluación monetaria en 1961; congelación de sueldos y salarios o escaso crecimiento de éstos en "proporciones inferiores a la expansión de los precios y la productividad" (3), constituyeron factor importante para presionar sobre el Estado con el objeto de la aplicación de políticas sociales. En mucho, además de estas circunstancias internas también tiene que ver la influencia externa a través de la política de Alianza para el Progreso.

En este sentido, las propuestas de desarrollo social aparecen en los planes de desarrollo, proponiendo objetivos de acción para superar las dificultades y los obstáculos para lograr mejores niveles de vida por parte de la población. En principio, los planes de desarrollo se suponen ser una alternativa a la situación existente, que responden a la orientación del actor gobierno. De ahí que la lectura de sus contenidos sea ilustrativa, en especial de aquellas proposiciones orientadas a lograr la adhesión de los habitantes de un país y a convocarlos para la acción.

3 José Moncada, LA ECONOMÍA ECUATORIANA EN EL SIGLO, XX, Quito, Instituto de Investigación Económica de la Universidad Central 1980, p.52

3. LA PLANIFICACION SOCIAL EN EL PLAN GENERAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1964-1973.

El Plan Decenal es formalmente el primer plan de desarrollo del país. En éste, el énfasis de planificación social, se orienta a la previsión de bienes y servicios para una población que de manera creciente se incorpora al grupo de quienes demandan la atención del Estado, principalmente de aquellos que a partir del desarrollo del capital dejan de tener acceso a los medios de producción que posibilite su reproducción económica y social, situación ésta que afecta principalmente a un apreciable porcentaje de la población campesina.

Justamente, en perspectiva de acelerar los cambios necesarios para estimular la modernización del país, se responsabiliza a la planificación nacional la obligación de asumir este hecho, incluyendo "entre las medidas recomendadas aquellas que pueden acelerar la evolución hacia una sociedad más dinámica y fluída. Entre esas medidas pueden citarse la Reforma Agraria, la Reforma Administrativa, la lucha contra los monopolios" (4).

Cabe señalar que al referirse de manera explícita a los elementos del Plan que conforman la política social a la división es meramente formal y que se le sigue sin otros propósitos que el de su presentación ordenada" (5). A partir de esta orientación se clarifica que el Plan debe incluir no sólo la acción destinada a renovar los obstáculos de la estructura

4 JUNAPLA, 25 AÑOS DE PLANIFICACION, p. 200

5 IBID

social que se oponen al crecimiento, sino medidas positivas para asegurar a todos los ecuatorianos el mínimo de condiciones necesarias para su subsistencia digna.

Los principales objetivos de la planificación social se orientan hacia la provisión de servicios básicos, una política de integración de las clases sociales y una política de integración regional. En cuanto a lo primero, existe una marcada preocupación por las áreas de la educación y la salud. En educación, el objetivo es la extensión de la cobertura, especialmente la extensión de la instrucción primaria completa para el total de niños que la demandan, y la casi erradicación del analfabetismo en adultos; para lo cual se preveía el aumento de personal y especialmente de locales escolares. En salud, las prioridades giran alrededor de la disminución de la mortalidad infantil, elevar la producción de alimentos para mejorar la dieta y especialmente impulsar la dotación de los servicios de agua potable y alcantarillado, en el entendido de que únicamente el 50% de la población urbana disponía de agua potable y el 17% de alcantarillado.

Además de estas obras, preocupa también los aspectos referidos a la vivienda y la Seguridad Social. En cuanto a la primera, se llama la atención sobre el déficit cualitativo, pues se considera que para 1961 únicamente el 45.2% del total de viviendas existentes podrían considerarse habitables. La construcción de nuevas viviendas significa un serio esfuerzo de cumplir una meta de construcción que alcanza a cerca del 50% del total de viviendas habitables existentes en 1960.

La seguridad social, deberá orientar sus esfuerzos especialmente a lograr un sistema "financiera-mente estable que opere en función de los intereses de los asegurados y esté en capacidad de cumplir con su objetivo: otorgar las prestaciones a los afiliados. Dentro de esta meta se encuentra también la extensión de este servicio al artesano, empleados domésticos y al campo (6).

Un aspecto que puede llamar la atención es que entre las áreas de la política social figuren también una área destinada al vestido y el calzado. El Plan prevé que en un espacio de 10 años pueda lograrse un consumo de 12.5 metros de tejidos planos per cápita por año, lo que significaría un aumento de 31% en este rubro con respecto a 1961. Junto con esta mejora en el vestido se propone que para el año indicado, no hayan ecuatorianos descalzos y de que dispongan por lo menos de un par de zapatos por año, lo que significaría triplicar la producción.

Se anotó que la segunda política social estaba referida a la "integración de las clases sociales". Mediante ésta se pretende incidir en la distribución del ingreso, pues es incompatible con la armonía social y política, propugnar un desarrollo que funda la capitalización en un aumento agudo de la participación de utilidades, rentas y beneficios en el ingreso nacional, con desmedro de la participación de los asalariados. Como medidas de política que contribuyen al cumplimiento de este objetivo de señalan la Reforma Agraria (ésta también es conceptualizada como un instrumento para el cambio de estructura), la lucha contra los monopolios, la fijación de salarios

6 IBID, p. 229.

mínimos y, como instrumento para lograr el cambio, se propone la creación de un sistema cooperativo y el establecimiento de cooperativas en nuevos campos.

Además, se hizo relación que en la planificación social se incluyen el área de la integración regional. Se parte de la constatación de que la desintegración del país constituye uno de los problemas fundamentales. La política del Estado debe tender a la "reducción progresiva de las diferencias interregionales del ingreso por habitante" (7), lo que se traduce en la necesidad de desarrollo de las regiones deprimidas aprovechando al máximo sus recursos, fomentando la industrialización, sin contrariar las tendencias económicas de localización, y restableciendo una relación más favorable entre población y recursos naturales.

Como se puede advertir, la concepción de la planificación social en este Plan es amplia, puede decirse se trata de una apertura de la problemática. En términos generales, es una propuesta que apunta a la modernización del país y que incorpora a los nuevos grupos sociales que comenzaban a emerger en la sociedad. Muchas de estas propuestas tienen validez para un período de tiempo mayor que el previsto en el Plan, teniendo una duración incluso hasta el día de hoy, si bien es cierto acotadas a las especificidades y condiciones actuales.

En relación con los aspectos metodológicos, cabe anotar que la separación en "sectores" sociales si bien constituía una táctica para la acción, en la práctica, con el correr del tiempo, la planificación sectorial de los aspectos sociales del desarrollo ha

7 IBID, p.217

llegado a convertirse en una compartamentalización que no pocas veces ha creado rigideces y una visión parcial de los problemas sociales, llegando a perderse el énfasis en la concepción global que inicialmente tenía el Plan. A futuro, en los siguientes planes de desarrollo, se constata que el aspecto sectorial de la planificación social, ha prevalecido en lo que toca a la comprensión de los problemas sociales y a su planificación.

De una evaluación realizada sobre el funcionamiento del Plan, se constata que no siempre se mantuvo el criterio por parte del Estado de "ordenar el crecimiento económico y propender a un verdadero desarrollo mediante una racional utilización de los recursos" (8). Existe una queja de que la normatividad señalada por el Plan no haya sido seguido por las diferentes instancias de la administración pública. Entre otras razones para explicar esta actitud se aduce la deficiencia de la administración pública en casi todos sus niveles "para ejecutar las acciones programadas con un criterio de servicio social y de acuerdo con un cierto orden de prioridades" (9); la falta de una acción permanente para crear en la población una conciencia clara sobre las ventajas de planificación y los resultados que pueden esperarse de ella; la dispersión del sector público y la falta casi absoluta de coordinación entre ellas y el Gobierno Central; escasez de recursos humanos calificados para poner en marcha determinados proyectos, etc., hacen que entre los planteamientos de la planificación social y la realización de éstos exista una marcada distancia.

8 IBID, p. 297

9 IBID, p. 299.

Que había sucedido?. Más allá de los factores señalados, que más bien hacen referencia a los aspectos formales de la planificación, la falta de continuidad en la política reformista por parte de los gobiernos que se sucedieron entre 1966 a 1972, determinó que los aspectos sociales sean tratados no en su integralidad y devengan en una realidad sectorial.

Los problemas denominados sociales, a pesar de los objetivos señalados en el Plan y los esfuerzos sectorializados del Estado no siempre alcanzaron el cumplimiento de las metas previstas inicialmente.

Al finalizar la década se estimaba que un 53% de la población se hallaba marginada, y que de cada 10 personas sujetas, a esta realidad, casi siete residen en el agro (¹⁰). A pesar de que el crecimiento del PIB había sido aproximadamente del 4.7% anual, este producto ha sido aprovechado en gran proporción por grupos sociales relativamente reducidos y en lento crecimiento (¹¹). Además de no utilizar las posibilidades del mercado interno potencial para el desarrollo hacia adentro; en lo social, el sistema sólo había beneficiado a menos de la mitad de la población (¹²).

Una de las principales reformas previstas para el cambio de estructuras como la agraria había tenido un determinado grado de cumplimiento. Se había estimado que en un plazo de 10 años se redistribuiría tierras a cerca de 130 mil familias, sin embargo,

10 IBID, p.280

11 IBID

12 IBID, p.282.

sólo se logró beneficiar a 60 mil, habiéndose generado una extendida capa de minifundio y dejado intactos, en ciertos casos, los problemas sociales de la población rural. Así en el área de la educación el analfabetismo alcanzaba a 32%, siendo más grave este problema en el agro; en salubridad, la higiene ambiental distaba mucho de ser satisfactoria; la distribución del ingreso no había modificado sustancialmente su tendencia a la concentración, constatándose que para esta época el 47% de la población percibía el 87% del producto.

En conclusión, en esta primera etapa de la planificación social si bien hubo intentos de superar el asistencialismo (13), que había caracterizado a la acción social del Estado a partir de la creación del Ministerio de Bienestar Social, por una propuesta orgánica de planificación social, sobre todo en lo que se refiere a la reproducción de la fuerza de trabajo en relación con la estructura productiva, se observa que el binomio economía y planificación social no siempre tuvieron una relación adecuada.

La viabilidad política está vagamente topada, de manera implícita se supone que los grupos sociales nacidos o fortalecidos por la modernización impulsarán el cambio. La cuestión del "poder", además de no ser abordado consistentemente, nunca fue concebido como un "recurso" escaso que podría eventualmente atentar en contra del cumplimiento de los objetivos sociales del Plan.

13 El asistencialismo puede entenderse como las actividades sociales puestas en práctica por los grupos dominantes de paliar minimamente la miseria que generan y para perpetuar el sistema de explotación. Ver, Norberto Alayón, "El asistencialismo en la política social y en trabajo social", ACCIÓN POLITICA, Nº julio de 1980, p. 43.

4. PLAN INTEGRAL DE TRANSFORMACION Y DESARROLLO 1973-1977

El Plan de Desarrollo 1973-1977 tiene un lugar en el momento en que el país inicia la producción y explotación petrolera y en el cual el Estado recepta directamente los ingresos originados en esta producción. Esta coyuntura le va a permitir al Estado ampliar su radio de acción tanto en la esfera económica, cuanto en el campo social.

Este Plan de Desarrollo, en términos generales, apunta a la ejecución, con renovado brío, de aquellas acciones tendientes a lograr y consolidar el proceso de modernización, contando a su favor con una mayor disponibilidad de recursos. De ahí que se afirme que la estrategia del Plan "trate de aprovechar la situación histórica que se le presenta al país para apoyar en ella un cambio trascendente de la economía y de la sociedad ecuatorianas" (14), con el fin de constituir un país mejor para todos los habitantes.

Los objetivos prioritarios planteados en la época en el esquema de la planificación se hallan interrelacionados con la integración nacional; el mejoramiento de las condiciones de vida del ciudadano ecuatoriano, principalmente de los grupos más pobres y la vigorización y expansión del aparato productivo del país. Para emprender en el cumplimiento de estos objetivos que traten de modificiar de manera sustancial el comportamiento económico y social tradicional del Ecuador, existe la conciencia sobre la

14 PLAN INTEGRAL DE TRANSFORMACION Y DESARROLLO, 1973-1977, p.3.

necesidad de un sector vigoroso y planificador, capaz de orientar y conducir el nuevo proceso de desarrollo.

A partir de un sector público fuerte se impulsarán un conjunto de nuevas reformas básicas entre las que merecen destacarse la Reforma Agraria, la Reforma Tributaria y la Reforma de la Administración Pública. Específicamente la Reforma Agraria es pensada como un instrumento para elevar la oferta de productos agropecuarios; lograr la redistribución del ingreso en favor de la gran masa campesina; y al incrementar su poder de compra generar un amplio mercado para los productos industriales de consumo popular. De esta forma, el proceso de Reforma Agraria es considerado como el motor de la economía nacional al generar empleo rural y evitar que el desempleo estructural del campo se transfiera de manera creciente a las ciudades.

En lo que respecta estrictamente con la política social, además de las reformas señaladas, en el contexto de una política desarrollista, el Gobierno Militar instaurado en 1972, respondiendo a las nuevas fuerzas sociales que surgían en el país (grupos financieros, empresariado industrial, un creciente proletariado, un importante sector de pequeña burguesía y una extendida población marginal urbana), que pugnaban por abrir brecha en una marcada estructura de dominación oligárquica, adoptó como parte importante de la planificación social una línea de movilización para la participación social.

La nueva concepción de la planificación social gira alrededor de la Política de Movilización Social, la cual busca, en lo político, fomentar la capacidad creativa de la nación en la construcción

de una nueva sociedad; en lo económico, la participación nacional en la producción y en la equitativa distribución de los bienes y servicios creados; y, en lo socio-cultural, atenuar la rigidez de la estructura social, racionalizar los movimientos internos de población y preservar y revitalizar los valores autóctonos como un medio de conseguir el afianzamiento y la autoafirmación de la nacionalidad ecuatoriana.

A través de este enfoque constan en la política social el tratamiento a la legislación laboral, las políticas de salarios, la necesidad de impulsar la ampliación de la cobertura de la seguridad social. Los servicios sociales como la educación y la salud, también están orientados por esta política. Así, en el campo de la salud, existe especial preocupación porque esta responda adecuadamente a la necesidad de la formación de los recursos humanos necesarios para el país y, además, se la concibe como un instrumento para apoyar y fortalecer el cambio (su orientación debe responder a la relación educación-desarrollo; educación para el trabajo; la acción comunitaria y la solidaridad humana; educación para el desarrollo científico y tecnológico; educación para el fortalecimiento y difusión de la cultural nacional y educación revolucionaria y nacionalista para la transformación estructural y liberación de la dependencia externa). En salud, la prioridad será la extensión del servicio para mejorar el nivel de salud de la población y aumentar la cobertura con sistemas de aprovisionamiento de agua potable y alcantarillado.

Al finalizar el período se constataron avances tales como el mejoramiento del ingreso y la ocupación para una parte de la población. Además, se

constató también logros en el campo de la salud; educación, especialmente urbana; vivienda y seguridad social. En la parte correspondiente a la formulación de políticas sociales, se afirma que el "Estado ecuatoriano ha mejorado en gran escala su capacidad para planear programas sociales" (15), principalmente en el campo de la vivienda, lo que se hizo en el período significó "un cambio trascendental en comparación con la ineficacia y limitación anteriores" (16).

Sin embargo, también se constata que a futuro, la acción de la planificación debe orientarse a la tarea más difícil y más urgente como es atender a las necesidades de los marginales urbanos y de las masas campesinas. Efectivamente, esta política contribuiría a superar los problemas que aún se advierten, pues en ella va implícita la mejora de la distribución del ingreso de los habitantes en los últimos años". (17)

Más allá de los avances logrados, cabe señalar que en la década de los setenta la sociedad ecuatoriana mantuvo sus problemas sociales y económicos fundamentales, y que no pudieron ser superados a pesar de la bonanza económica del Estado. En cuanto a la planificación "tuvo un papel limitado; la racionalidad que buscaba dar a la economía no fue

15 JUNAPLA: RESUMEN DE LA EVALUACION DEL PLAN INTEGRAL DE TRANSFORMACION Y DESARROLLO 1973-1977, Quito, p. 103.

16 JUNAPLA: RESUMEN DE LA EVALUACION DEL PLAN INTEGRAL DE TRANSFORMACION Y DESARROLLO 1973-1977, Quito, p. 103

17 IBID.

posible y gran parte de las políticas económicas y sociales se tomaron al margen de la acción planificadora" (18)

En lo que respecta a la línea vertebradora de la política social, esto es, la movilización social, si bien es una convocatoria amplia para que los actores subalternos impulsen la liquidación de aquellos obstáculos y rezagos precapitalistas y constituyan la base de sustentación de la reforma política; ésta no llegó a generalizarse más allá de experiencias puntuales en la ejecución de algunos proyectos. En efecto, la incapacidad de los nuevos sectores hegemónicos de concretar un desarrollo nacional y democrático, fue el límite para que esta línea de política social constituya el eje rector en el cumplimiento de este objetivo. Así, más que impulsar cambios sociales, a través de la movilización social, la preocupación movilizadora devino en las formas de desarrollo de la comunidad, priorizando la modernización y no necesariamente el cambio estructural.

5. EL PLAN DE DESARROLLO 1980-1984

La reinstauración de la democracia en el país al finalizar la década, constituye una coyuntura política que posibilita una importancia mayor a la planificación social, en la medida que "por primera vez un Gobierno Democrático se define categóricamente"

18 Osvaldo Padilla, SINTESIS DEL PROYECTO EVALUACION DE LA PLANIFICACION EN EL ECUADOR, proyecto de investigación financiado por el CONUEP y ejecutado por la Universidad Central, p. 28 (Mecanografiado).

mente por la planificación... que concrete las propuestas enumeradas en la campaña electoral" (19), y, además "Es hora de gobernar planificada y racionalmente, sobre la base de prioridades. A esta altura del siglo XX, los problemas del Ecuador se han tornado extremadamente complejos. Ya no pueden resolverse únicamente con la construcción de caminos, escuelas y el mantenimiento del orden público. (20)

Esta variación en la función e importancia que debe tener la planificación es explicable en la medida en que la reinstitucionalización jurídica del país y la necesidad de legitimación del Gobierno exige que en el Plan sean incorporados los nuevos actores sociales que el desarrollo del capital había hecho surgir. Por esta razón se afirma que "en la elaboración del Plan se ha reducido el énfasis economicista y la ortodoxia técnica para darle un contenido político que movilice la acción pública y recoja el espíritu del proceso democrático que vive el Ecuador" (21). Más adelante se sostendrá en el Plan se ha dado atención preferente a los espacios sociales del desarrollo a fin de corregir las tendencias concentradoras de la riqueza, evitar caer en el simple desarrollismo y concretar los cambios estructurales propuestos en la campaña electoral" (22).

19 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1980-84, Primera Parte. Los grandes objetivos nacionales, p. 12

20 IBID.

21 IBID, p. 12

22 IBID, p. 13

En cuanto a la planificación social, esta gira fundamentalmente alrededor de tres políticas, como son las de remuneraciones, educación y cultura y 11 programas. La estrategia radica en propiciar la elevación del empleo y recursos humanos que, sobre la base de los programas de desarrollo rural y del sector agropecuario de expansión de la pequeña industria, de la artesanía, de la construcción y de los servicios generales, y otros programas de asistencia técnica y capacitación orientados a la formación profesional en todas las actividades productivas, haga posible la creación de nuevos empleos para la población económicamente activa que se incorpora a la fuerza de trabajo. Esta orientación de política debe ir acompañada de una política de remuneraciones tendientes a mejorar el poder adquisitivo de los trabajadores y a evitar que sea menoscabado por la inflación.

La política educativa apunta a la formación integral, armónica y permanente de todos los ecuatorianos, en particular de la niñez y juventud, bajo un criterio de orientación científica, técnica, humanística y democrática. En cambio, la política cultural, introducida por primera vez en un Plan de Desarrollo, se propone como objetivo la revalorización de las culturas autóctonas y el fortalecimiento de la conciencia de la identidad nacional, procurando crear confianza en nuestras propias virtualidades como nación. Para este propósito, se propone fomentar a través de la educación, de los medios de comunicación, de bibliotecas y otros mecanismos, la investigación y difusión de los antecedentes culturales de la nacionalidad ecuatoriana.

Los denominados sectores sociales del desarrollo son considerados como programas (Bienestar Social, Seguridad Social, Salud y Nutrición, Saneamiento Ambiental y Vivienda), a través de los cuales se procurará mejorar la calidad de vida de la población, particularmente de aquellos de escasos recursos económicos y de menos oportunidades sociales, proveyéndoles de mejores y más amplios servicios.

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" (23). En este sentido, la movilización social es sustituida por la organización y promoción popular, su contenido es más acotado en el sentido de que se indica el campo en el 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 realizado importantes cambios económico-sociales en las dos décadas anteriores.

A diferencia de los dos Planes anteriores, el énfasis en la política de Reforma Agraria es sustituido por la ejecución de los programas de Desarrollo Rural Integrado. Por otro lado, se determinan

23 IBID

algunos grupos sociales sobre los que deberá actuar preferentemente la política social, en el sentido de que sean los principales actores y beneficiarios de la política del estado, tales como el campesinado pobre, los asalariados agrícolas, el campesino medio, la población indígena, los sectores populares urbanos y los asalariados urbanos.

Estas propuestas de la planificación social afrontaron las dificultades económicas y políticas desprendidas de la crisis económica como resultado del endeudamiento externo, que inviabilizó en gran medida el cumplimiento de uno de los objetivos como el de la distribución del ingreso. En efecto, la aplicación de políticas económicas de ajuste provocaron la reducción de los salarios reales y la participación de los asalariados en el PIB, a la vez que se comenzaba a experimentar un alto grado de inflación.

6. PLAN DE DESARROLLO 1985-1988

En este período, la planificación social, de manera similar a los planes anteriores, abarcó las diferentes áreas tradicionales de la planificación social, debilitándose los nuevos aspectos que habían sido incorporados, por ejemplo en el Plan 1980-84 (Pueblos indígenas, mujer, juventud y especialmente la línea de promoción y participación).

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, es-

pecialmente 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, la cual se da en condiciones espontáneas, sin una apropiada política ni programas de equipamiento urbano.

En el planteo de la problemática social, puede también distinguirse algunos aspectos socio políticos cuando se habla del deterioro de los valores culturales y cívicos que, atenta contra el robustecimiento de la identidad nacional. Más específicamente, se postula por la revalorización del individuo frente al Estado, tanto por la dimensión alcanzada por éste y la insuficiencia y deterioro de los servicios públicos. Esta línea orientadora de la acción social queda remarcada al afirmarse en el Plan, como problema, la inseguridad de las personas y para los bienes resultantes de las condiciones sociales y de la insuficiencia del servicio de vigilancia policial. (24)

Una clara diferenciación existe con los planes anteriores en cuanto a la filosofía del desarrollo social. En efecto, en éstos, la responsabilidad del bienestar de la población es asumida por el estado, y éste debe formular propuestas y ejecutar acciones tendientes al desarrollo. En cambio, en el Plan 1985-88, la solución de problemas "tales como la alimentación mínima, la atención de salud, las necesidades habitacionales, la falta de trabajo y de servicios educacionales... puede aliviarse con una

24 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1985-88, Quito, pp. 14-15

mayor solidaridad social y si a los grupos afectados se los estimula y se les da oportunidad de participación en la comunidad" (25).

De aquí se desprenderán dos líneas, la primera, la falta de reconocimiento del carácter estructural de los problemas sociales y, en segundo lugar, el reforzamiento del carácter asistencialista de ciertos programas sociales, principalmente en aquellos problemas que tienen que ver con los programas de área de bienestar social. El reverdecimiento de algunas tesis tradicionales, según las cuales la pobreza debe ser atribuida a factores individuales, responde a una línea general de Gobierno que otorga menor prioridad a los mecanismos redistributivos, en cuanto se asigna al mercado y al crecimiento esta responsabilidad, sin contemplar medidas relevantes que actúen directamente sobre el problema.

En el aspecto operativo, en general fortaleció y amplió la práctica de la "planificación operativa", utilizando esta modalidad, al menos en lo social, no tanto para adelantarse a la realidad en términos de predicción y previsión para orientar la acción, sino mejorar como un instrumento para registrar información, especialmente financiera, dando énfasis a los ingresos y egresos presupuestarios, antes que a los contenidos cualitativos. Estos, más que aparecer con mayor énfasis en la planificación social, se hallaban implícitamente en la orientación política general del Gobierno.

El énfasis en la cuantificación, posiblemente obligó a que la planificación social intente, en mayor medida que antes, trabajar con proyectos y se

25 IBID, p. 24

inicie un primer intento de seguimiento de proyectos. La aplicación de este tipo de planificación permitió evidenciar la debilidad que existe en la planificación social, especialmente en las nuevas áreas que se han ido incorporando, en lo que tiene que ver con la elaboración de proyectos, así como de formas adecuadas para su seguimiento y evaluación. Precisamente ésta es una de las limitaciones técnicas de la planificación social, que afecta seriamente a la eficacia que tienen muchas de las acciones que se realizan en el campo de las políticas sociales.

Al finalizar el período de Gobierno, el Vicepresidente de la República manifiesta en su Informe al Congreso que debido a las condiciones financieras y económicas, no dió resultados la aplicación de la política social. Precisamente, en la evaluación de la marcha del Plan se destaca que "no obstante los propósitos gubernamentales concretados en el Plan, de tender al mejoramiento del bienestar de la población" (26), las situaciones anotadas "restaron posibilidades a dichos proyectos" (27). Efectivamente, la situación social de la población había desmejorado en el período.

7. PLAN DE DESARROLLO 1982-1992

Al finalizar la presente década, la aplicación de las medidas de ajuste y los estilos de desarrollo prevalecientes, han dado lugar a la profundización

26 INFORME DEL CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO AL H. CONGRESO NACIONAL.
Quito, 1988, página 159

27 IBID

de la pobreza y el agravamiento de los problemas sociales. Así, se estima que para 1988, el desempleo abierto alcanzaba el 14.3 por ciento de la población económicamente activa y el subempleo sobrepasaba el 50 por ciento. Igualmente, otros indicadores (distribución de ingresos, salarios, nutrición, saneamiento ambiental, etc.) se constata una evolución poco alentadora.

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 regresión social" (28). 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.

En efecto, si bien sigue, en términos generales, manteniendo el esquema de los denominados "sectores sociales" (educación, salud, bienestar social), sin embargo comienza a variar su concepción sobre el universalismo de la aplicación de las políticas sociales, esto es, la concepción de que el Estado reconozca a todos los habitantes del país el derecho de recibir sus prestaciones indiferenciadamente, sin tomar en cuenta la especificidad y determinados niveles de gravedad de la situación de unos ciudadanos en relación a otros. Como el acceso a los servicios del Estado ha dependido también del poder de organización y presión de unos grupos en relación a otros más débiles, se constata también que "las

28 ILPES, LINEAMIENTOS PARA UNA POLITICA SOCIAL ORIENTADA A LA CONSOLIDACION DEMOCRATICA EN UNA EPOCA DE CRISIS. Quito, 1988, p. 4

prestaciones reservadas a cada grupo han sido diferentes, más o menos amplias según el poder de reivindicación que hubieren demostrado... Obviamente los más pobres carecen de organización para defender sus derechos e intereses en la arena política, consecuentemente, han sido los menos favorecidos". (29)

Desde esta óptica, existe un proceso de transición en la planificación en general, y en la planificación social en particular, en el sentido de transitar del tratamiento clásico a un enfoque de planificación estratégico, que privilegie como objeto de la planificación problemas antes que sectores. En la base de esta variación radica una concepción de planificación que intenta superar la limitación proveniente de la planificación normativa que se desenvuelva en la relación "planificador vs. actores sociales". Este enfoque intenta privilegiar la captación de los problemas identificándolos con los actores sociales, esto es, aquellas fuerzas sociales que controlan centros de poder y que representan y organizan una parte de la población en torno a objetivos comunes. En este sentido, las fuerzas sociales tienen el carácter de intermediadores entre la población y las instituciones.

A partir de esta orientación de base, la planificación social también experimenta un proceso de transición. En efecto, se constata que el Plan de Desarrollo 1989-1992, en los diferentes aspectos sociales del desarrollo se sintetizan en el problema del "pago de la deuda social", esto es, la priorización de líneas de acción hacia aquellos grupos afectados en mayor medida por la crisis económica, considerando que más del 50 por ciento de la

29 IBID, p. 1 y 2

población vive en condiciones de extrema pobreza y una parte importante de ella sobrevive entre la indigencia y la pobreza.

La planificación social, bajo el enfoque del problema a enfrentar asumido como Deuda Social, tiene mejores posibilidades de tratar lo social de una manera integral, que puede ayudar a superar, en el tiempo, las limitaciones que tenía el tratamiento sectorializado de los problemas sociales. De ahí que el Plan vigente destaque que la orientación eficaz para el pago de la deuda social "debe contener medidas dirigidas a la reestructuración del aparato productivo, a desconcentrar la propiedad y el ingreso, arreglar el sistema financiero, a fortalecer la organización popular especialmente de los grupos más desprotegidos, a disminuir el consumo suntuario e, incluso, a reprogramar el pago de la deuda externa en función del pago de la deuda social. (30)

La organización de la planificación social por problemas trae como correlato que el objeto sobre el que tiene que actuarse sean los actores sociales. Si bien esta idea ya se halla presente en el Plan de Desarrollo 1980-84, con la introducción del concepto de "grupos focales del desarrollo", sin embargo no existió un mayor desarrollo a nivel de programas y proyectos específicos, más allá de algunas acciones estrictamente puntuales sin un impacto significativo.

Al interno del problema de la "deuda social", la planificación social ha privilegiado, inicialmente, los siguientes subproblemas: el incremento del desempleo y subempleo; el deterioro de la capacidad

adquisitiva de los salarios; la insuficiente dotación de servicios básicos y equipamiento comunitarios; la crisis de la educación; la deficiente cobertura y calidad de los servicios de protección de menores; la limitada cobertura del sistema de seguridad social; la desnutrición, en especial en altos niveles de mortalidad infantil; el deterioro de la situación de salud de la población; la irracional estructura, tenencia y uso de la tierra; la baja incorporación de la población campesina al proceso productivo; al empleo y a la participación en la vida democrática; y, el irracional aprovechamiento de tierras aptas para la explotación agropecuaria, no utilizadas actualmente.

Se afirma que se ha propuesto inicialmente estos problemas porque también existe la conciencia de que la planificación social constituye un instrumento operativo en la medida que adquiere mayor flexibilidad para adecuarse a la realidad cambiante. En este sentido, una de las preocupaciones es ganar espacio en cuanto a la eficacia de la planificación.

Cabe también mencionar, que entre los grandes problemas nacionales consta la falta de fortalecimiento de la identidad nacional y falta de reconocimiento de lo multinacional y pluricultural; y, en el campo socio político se halla incluido como problema a ser enfrentado la escasa representatividad de las instituciones de la democracia formal y la informalización de los canales de mediación política institucional, cuyo objetivo es la proposición de políticas a fin de que la democracia desarrolle canales de expresión popular, se legitime en

su capacidad para mejorar las condiciones de vida de los sectores menos favorecidos y promover la organización social.

8. CONCLUSIONES

La lectura intencionada de los planes de desarrollo que han estado en vigentes en el país a partir de la década de los años sesenta, permite formular algunas observaciones puntuales que se constituyen en algunos elementos, entre otros, que deben ser repensados para avanzar en el área referida a la planificación social. A continuación se exponen algunas de estas problemáticas.

1. La planificación social en el país tiene una pertinencia real a partir de la década de los años sesenta, cuando el proceso de extensión del capital afectó de manera integral a los diferentes espacios de la estructura económica y social del país. A partir de este momento, surgen una serie de actores sociales que presionan al Estado para la aplicación de políticas sociales específicas, especialmente cuando desaparece y se debilita su relación con el acceso a los medios de producción.

Existe el convencimiento de que la planificación social debe ir más allá que el asistencialismo, porque la situación social de la población no se reduce a que el Estado únicamente se convierta en el oferente de los servicios sociales, sino que también es necesario afectar determinados compor-

tamientos estructurales para reorientar la distribución del excedente en beneficio del bienestar de la población.

De ahí que en los diferentes planes de desarrollo, recurrentemente esté presente los actores sociales que no participan o lo hacen muy débilmente de las ventajas del crecimiento económico. Esta posición ha sido una constante de la planificación social, sin embargo, no siempre han existido coyunturas políticas favorables para la amplia realización de esta línea de acción y, por otro lado, los instrumentos técnicos utilizados no siempre han estado acordes con la naturaleza del objeto señalado.

2. La planificación social, inicialmente incorpora a las áreas tradicionales de educación, salud y bienestar social. Posteriormente, se incorporarán nuevas áreas, pudiendo citarse la de recursos humanos, la alimentación y nutrición, los pueblos indígenas, la mujer, la juventud, la organización social y la participación social. La diferencia radica en el énfasis que asumen determinados aspectos de las políticas sociales, de conformidad con la orientación gubernamental y en particular con la forma de apreciar la realidad social.

Con todo, se constata que la preocupación de la planificación social sectorial ha girado especialmente en la provisión de determinado tipo de servicios, existiendo especial preocupación por la ampliación de la cobertura, especialmente en las áreas como educación, salud y bienestar social.

3. En los distintos planes de desarrollo constan, por ejemplo, la educación, la salud, el bienestar social. Esta constatación podría llevar a la conclusión de que no hay una variación fundamental en la planificación social y de que existiría una posición reiterativa. Para evitar esta apreciación, cabe destacar que, en la práctica, la direccionalidad de la planificación social, radica en el énfasis que un gobierno pone en una determinada línea de política social. Así, en el Plan Decenal será la Reforma Agraria; en el Plan 1973-77 la movilización social; en el Plan 1980-84 la participación y promoción social; en el Plan 1985-88 el énfasis en la seguridad del individuo en la sociedad y la garantía a su libre iniciativa; y, en el Plan 1989-92 el pago de la deuda social.
4. Con el tiempo, la planificación social ha tendido a sectorializarse, esto es, a la conformación de comportamientos desde los cuales se ha intentado actuar sobre la realidad de los diferentes sectores que conforman el área social. Esta tendencia deja entrever dos problemas a superar: primero, la dicotomía entre desarrollo económico y desarrollo social, que no ha logrado una compatibilización adecuada tanto en el nivel conceptual cuanto en el operativo; éste, es un problema que rebasa el ámbito nacional. En segundo lugar, la falta de una interrelación más estrecha con el tipo de demanda proveniente de los actores sociales.

En el intento de tratar de superar, de alguna manera, estos problemas, existe un esfuerzo por un primer intento de aplicación de la plani-

ficación estratégica. En efecto, ante la dinámica situación cambiante que caracteriza a la sociedad actual, la planificación tiende a cambiar sus procedimientos, de modo de lograr materializarse en planes flexibles y de contingencia. Sin embargo, este es un proceso que se ha iniciado y su consolidación dependerá de la capacidad de comprensión de la realidad, del desarrollo de instrumentos metodológicos, de la capacidad de asimilar las experiencias y de la continua evaluación de la acción planificadora que retroalimente con rapidez el marco en el que se toman las decisiones.

De manera especial, la planificación social, a pesar de la especificidad de su objeto, no ha incorporado la variable política. Precisamente, la separación entre técnica y política, situación a la que ha conducido la planificación normativa, afectó también a la planificación social, preocupada de lograr la coherencia y solidez de los planes y programas antes que su flexibilidad ante la realidad y fundamentalmente su viabilidad.

5. Sobre este último aspecto, cabe señalar que la planificación del país experimentó un debilitamiento bajo la modalidad actual como Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). En efecto, con el triunfo del Referendum en 1978 del Nuevo Proyecto de Constitución, la hasta ese entonces Junta Nacional de Planificación se transformó en el CONADE actual, que bajo la Presidencia del Vicepresidente de la República debe fijarse las políticas generales económicas, sociales y de población.

En la práctica, este objetivo no se ha cumplido, pues la política contingente ha permitido evidenciar que el distanciamiento que en varias ocasiones se ha producido entre el Presidente y el Vicepresidente, a lo largo de la presente década, ha debilitado la aceptación de las propuestas de desarrollo realizadas por el ente planificador del país. Esta mediación que experimenta la planificación, es uno de los factores que inciden negativamente en la posible eficacia de la aplicación de sus propuestas, al no hallarse vinculada directamente en el Ejecutivo.

6. La viabilidad de la ejecución de los objetivos de la planificación social propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo vigente, se halla en estrecho nivel de relación con el esquema de funcionamiento de la macroeconomía. Si ésta se organiza bajo el criterio de propiciar un desarrollo endógeno, donde el crecimiento económico sea compartido por los grupos de población tradicionalmente postergada, existirán posibilidades de avanzar en los objetivos propuestos por la planificación social. Al contrario, si la política económica se orienta bajo el criterio de servir la deuda externa, se conduciría al país al estancamiento y a un mayor desmejoramiento de las condiciones de vida de la población, mientras los pequeños grupos que tradicionalmente han controlado el poder y la economía se beneficiarán, concentrando aún más sus privilegios.

En síntesis, la ejecución de la planificación social propuesta, esto es el pago de la "deuda social", más allá de los intentos de innovación metodológica en el esquema técnico de la pla-

nificación, requiere principalmente de la concurrencia de fuerzas sociales que impulsan un estilo de desarrollo desde los intereses nacionales, lo que es lo mismo decir, el impulso hacia la consecución de las necesidades básicas de las mayorías. En la coyuntura actual, esto es una política alternativa de desarrollo a aquella que propicia la apertura del país a la economía internacional, la restricción del gasto global para consumo y posterga la solución del problema social. Este es el punto y la disyuntiva que determinará a la planificación social en estos próximos años.

PRESUPUESTOS Y CONTROVERSIAS DE LAS POLITICAS SOCIALES ECUATORIANAS

Lautaro Ojeda Segovia⁽¹⁾

IMPORTANCIA DEL TEMA.

La actual crisis socioeconómica latinoamericana y en particular la que atraviesa el país pone en evidencia -entre otros problemas- las limitaciones del Estado para responder a las crecientes y quizás sobredimensionadas demandas sociales. En estas condiciones, las políticas sociales suelen aparecer como una de las causantes o en todo caso como una de las principales protagonistas estatales, por lo que en ellas confluyen gran parte de las críticas y controversias relativas al Estado. La mayoría de las ver-

1 Profesor -investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador, (FLACSO). Las opiniones aquí sostenidas son personales, no institucionales.

tientes ideológico-políticas, así como las organizaciones de base y en particular los hombres y mujeres que diariamente son golpeados por falta de empleo, alimento, vivienda, salud, acusan y culpabilizan al Estado y en especial a las denominadas políticas sociales, de su incapacidad por responder a la actual crisis socioeconómica. Ante esta situación, los gobiernos suelen escudarse, al menos en un primer momento, en promesas de planificación, de elaboración de programas, de consecución de fondos, de ejecución de acciones. Pero puesto que los estómagos no se nutren con promesas sino con alimento diario, la urgencia de las respuestas se vuelve cada vez más aplazable, tanto a nivel de las acciones inmediatas, relativas a: alimentación, empleo, salud; como a la concreción de políticas públicas que enfrenten la problemática social en forma integral.

En estos últimos años, la mayoría de las respuestas se han reducido a la formulación y ejecución de políticas de ajuste y/o estabilización inspiradas en concepciones fondomonetaristas. Políticas que en lugar de lograr su objetivo básico, esto es la estabilización económica y social, han provocado o desatado reacciones sociales y políticas tan graves como el "Carazaco" o los "increíbles" asaltos a supermercados en búsqueda de alimento en algunos países latinoamericanos, o las huelgas y paros en otros, y en la mayoría la agudización de la violencia de toda índole.

Paralelamente, estos hechos han contribuido al desprestigio y pérdida de credibilidad de conceptos, fórmulas y modelos economicistas, otrora paradigmáticos. Esta desconfianza se refleja también en el ámbito teórico y técnico al punto de desembocar en

la "crisis de los paradigmas" no en el sentido fatalista, como bien lo aclara Heiz Sountag (1988: 123), sino como una autocrítica que busca la discusión acerca de la validez y vigencia de estos planteamientos en miras a su reformulación.

En estas condiciones el tema de las políticas sociales se vuelve fundamental especialmente, si éstas se conceptualizan integradas a la política económica, a la participación plena e igualitaria de la sociedad civil y a la distribución del ingreso y de la riqueza socialmente generada.

APROXIMACIONES CONCEPTUALES(2)

En relación a la mayoría de países latinoamericanos, en el Ecuador la preocupación teórico-metodológica sobre las políticas sociales se desarrolla recientemente y alrededor de los sectores sociales más "tradicionales" (salud y educación) y dentro de una perspectiva de carácter eminentemente descriptiva y sectorial. A pesar de ello, es posible destacar algunos "logros" legislativo-presupuestarios como es el caso de la disposición constitucional vigente, referente a la educación. En efecto, en la sección correspondiente al Presupuesto del Estado se establece que "en el presupuesto del Estado se destinará no menos del treinta por ciento de los ingresos corrientes del gobierno central para educación y la erradicación del analfabetismo" (art. 71 inc.3ro).

2 Véase al respecto el documento FLACSO-Debate 1. "Cuellos de botella de las políticas sociales ecuatorianas", 1989.

La revisión de la bibliografía sobre el tema permite concluir que es a partir de la crisis de los 80' y particularmente en los últimos tres años que comienzan a formularse y debatirse algunos planteamientos de carácter global referentes a las políticas sociales ecuatorianas. Así, Jácome (1985) y Ojeda (1988) elaboraron análisis de las políticas sociales ligadas a la planificación nacional, con contenidos básicamente sectorialistas. Por su parte otros autores, entre ellos Santos (1987), Mancero (1988) y Pachano (1988) realizaron esfuerzos por enmarcar y analizar las políticas sociales dentro de una perspectiva global. Particularmente Mancero (1988) intenta relacionar, las políticas sociales con temas tales como crisis, democracia, reformismo, modernización del estado y políticas estatales en general.

Desde la perspectiva institucional cabe destacar los esfuerzos teóricos y técnicos de la Secretaría General de Planificación, expresados especialmente en el último Plan de Desarrollo a través de las estrategias de "ajuste con rostro humano" y del "pago de la deuda social"⁽³⁾ del Ministerio de Bienestar Social en su tarea por coordinar los programas sociales gubernamentales en el Frente de Desarrollo Social y en el tratamiento global que busca dar a la problemática de la pobreza, cuestión que también es enfrentada por el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, dentro del Programa de empleo y pobreza; del Instituto del Niño y la Familia y de Organismos Internacionales desde diferentes prácticas y enfoques procuran tratar las políticas sociales dentro de perspectivas globales.

3 La política social del PND 1989-1992 se expresa básicamente en el

Es probable que el tratamiento reciente de este tema así como la falta de preocupación teórica y técnica de entidades académicas universitarias, de centros de investigación privados y de organizaciones políticas, explique la incipiente documentación y estudios que permiten explicitar posiciones teóricas, tomas de posición y debates sobre los problemas fundamentales de las políticas sociales. Por ello en estas condiciones es fundamental recoger y sistematizar los exiguos esfuerzos teóricos y empíricos que van desde la comprensión de lo "social" hasta los tipos o modelos de política social, para sobre dicha base disponer de elementos que contribuyan a una mejor comprensión de las controversias y problemas explícitos o subyacentes en el ámbito de las políticas sociales ecuatorianas.

capítulo denominado Problema de la Deuda Social. Luego de precisar que el origen de la deuda social reside en el carácter concentrador y excluyente del modelo de desarrollo prevaleciente en el país, agravado por las políticas ortodoxas de ajuste, se afirma en el Plan que "a nivel político existe la voluntad de pagar prioritariamente la deuda social" y más adelante agrega que en forma congruente con esta decisión, en el PND 1989-1992 se prioriza el pago de la deuda social como forma de reivindicación del ser humano. Enfatiza además que este pago no puede ser reducido "solamente a la responsabilidad del Gobierno, sino que deberá ser resultado de los esfuerzos de concertación entre todas las fuerzas económicas, sociales y políticas de la nación" (PND -1989-1992: Resumen General: 2 y 3).

"LO SOCIAL" Y LAS POLITICAS SOCIALES(4)

Rolando Franco (1985: 14 y 15) analiza las principales connotaciones y usos de los términos "social" y "política social". De acuerdo a este análisis es posible agrupar las principales interpretaciones de tales términos en dos tipos: unas de índole global, que consideran "lo social" como pertenencia a la colectividad en su conjunto; en este sentido lo económico sería parte de lo social; y otras, de tipo restringido, según las cuales "lo social" se contrapone a "lo económico" como concepto particular, referido a niveles de vida.

Si se adoptan estas interpretaciones como fundamento conceptual de la política social, dentro del primer grupo ("lo social" ligado al sistema global) el alcance y los objetivos de la política social se centrarían en la innovación y en cambio económico-social, expresados por ejemplo, en la reforma agraria, tributaria, urbana, etc. En otras palabras, la política social se constituiría en instrumento de transformación de la sociedad. En cambio, en concepto de política social que se basa en la concepción de "lo social" como tipo especial de política, se asimila al bienestar humano, reduciéndose a la sumatoria de varios sectores sociales (educación, salud y vivienda, seguridad social, nutrición y alimentación, saneamiento, recreación, etc). La planificación ecuatoriana ha tendido a enmarcarse dentro de la segunda concepción mencionada.

4 Véase Cuellos de Botellas de las políticas sociales ecuatorianas", p.13 y 14.

TIPOS DE POLITICA SOCIAL(5)

Dar una definición de política social no sólo es una actividad compleja, en términos de las características que se incorpore al concepto, sino básicamente en relación con el contexto en la que se desarrolle. Estas dificultades entre otras ha llevado a Bustelo (1989) a tratar esta problemática a través de modelos o tipos de política social, en vez de proponer una definición.

La claridad y experiencia en la temática contenida en el esfuerzo de sistematización de Bustelo, explica la necesidad de tomarla como referente necesario para una discusión conceptual sobre el contenido de las políticas sociales.

El autor considera que a lo largo del desarrollo histórico del Estado latinoamericano es posible identificar tres modelos de políticas: asistencial, econocrática y solidaria. No está demás aclarar que en la práctica social no existen tipos ni modelos puros, pues la realidad siempre es más compleja que este ejercicio teórico.

Básicamente el contenido de estos modelos es el siguiente: el modelo asistencial parte de la visión atomística de la sociedad en la que cada individuo persigue su propio bienestar. Consecuentemente la pobreza no es sino una "manifestación" de las desigualdades biológicas antes que sociales, por lo que deberá ser atendida sólo a través de una transferencia unilateral de recursos por parte de los sectores pudientes (donaciones), sin preocuparse por

5 En esta parte seguimos muy de cerca los planteamientos de Bustelo, en su trabajo "Mucho, poquito o nada: crisis y alternativas de política social".

la superación de la pobreza; por lo tanto la función del Estado deberá ser mínima, siendo el mercado el medio natural para la expansión de recursos. Bustelo considera que las bases teóricas de este modelo, en su más moderna acepción, se encuentra en el pensamiento de economistas tales como F.M. Hayeck (1960) y M. Friedman (1962).

Modelo econocrático. Este término se refiere a la forma de tecnocracia basada en la predominancia absoluta del razonamiento económico. Este modelo prioriza el criterio de costo-beneficio, el mismo que se lo asume como una "verdad objetiva". A nivel macroeconómico, la política social privilegia la secuencia empleo-ingreso-consumo y a nivel sectorial, la política social es definida como la administración de los sectores sociales que deben ser privados, salvo aquellos focalizados estrictamente en los sectores de menores recursos.

Con la denominación de **modelo solidario** Bustelo agrupa un conjunto de concepciones heterogéneas que tienen como punto de partida: el principio de solidaridad y la satisfacción de las necesidades humanas como motor de las políticas públicas..

El concepto de política social que subyace a este modelo implica maximizar la distribución del ingreso y la riqueza, lo que puede significar alteraciones importantes en los mecanismos básicos de acumulación, producción y distribución. Considera, además, a la política social integrada a la política económica y reconoce la simultaneidad de los procesos de crecimiento económico y desarrollo social.

Es importante destacar aquí el papel que debe desempeñar el sector público como un importante

agente distributivo, lo cual permite asociar la política social no sólo al gasto público sino también a sus ingresos. De esta manera se muestra tan importante un programa social como su financiamiento y en particular la política física que se constituye en un componente imprescindible de la política social.

Otro componente fundamental de este modelo es la participación lo más plena, igualitaria y profunda posible para toda la comunidad, en especial de la estructura productiva -sistema de autogestión-.

Es alrededor de este último modelo que consideramos debería trabajarse una definición de política social alternativa que involucre el accionar del Estado y de la sociedad civil. Definición que debería referirse básicamente a: la distribución de la riqueza (socialmente generada) en términos de solidaridad y justicia distributiva; al rol que el Estado y la sociedad civil desempeñan en esta distribución, la determinación de la población beneficiaria, al financiamiento y su relación con la política social y, finalmente, a la viabilidad social y política de la política social; en síntesis a la construcción social de esta política. (Bustelo; ídem, 16).

PRINCIPALES CONTROVERSIAS

Público versus Privado

Tanto la privatización como la estatización de los servicios que el Estado presta se han convertido en temas candentes. Mucho más en esta época de cri-

sis en la que la prestación de servicios por parte de los organismos públicos se ha visto limitada tanto en cobertura como en calidad.

Con mayor frecuencia que antes, hoy la prensa recoge constantemente quejas y reclamos provenientes de los usuarios de los servicios o de organizaciones empresariales, respecto del tipo y calidad de servicios que presta el Seguro Social, el Ministerio de Salud, el de Educación o la Junta de la Vivienda, entre otras. En ámbitos más amplios conocemos de Gobiernos como el de Argentina que han decidido a través del Presidente y del Congreso, privatizar ciertos servicios públicos, o que en Chile se plantea y discute con cierta frecuencia sobre las bondades de la privatización de los servicios públicos, o que en Perú, el actual gobierno, ofrece en venta un buen número de empresas estatales.

En el Ecuador, el tema de la privatización se ha vuelto cada vez más frecuente, incluso en algunos ámbitos gubernamentales. La influencia que determinados organismos financieros internacionales ejercen sobre el Gobierno a través de las reiteradas "sugerencias" de privatización de servicios "ineficientes", por una parte, y la evidencia de la contradicción demanda de servicios y capacidad de respuesta suficiente del Estado, por otra, explicarían, en parte, esta tendencia.

Sería absurdo reducir esta polémica sólo al ámbito ideológico, cuando la realidad cotidiana demuestra claras ineficiencias en la prestación de servicios que, por cierto, son exageradas por los defensores de la privatización. Los reiterados desequilibrios financieros de varios de estos servicios, la rigidez de las burocracias centrales, son hechos

que exigen una reflexión sobre la privatización, más allá de la discusión de lo exclusivamente ideológico.

En este contexto, es comprensible que los neoliberales se preocupen por buscar, recoger y difundir en forma casi obsesiva cualquier error o problema, por pequeño que sea, para desprestigiar los servicios públicos, a la vez que fortalecen una visión idealizada o ideologizada del sector privado. Los "estadistas" en cambio no suelen presentar con la frecuencia y contundencia de los neoliberales, argumentos o hechos en contrario, lo suficientemente claros para mostrar los niveles de eficiencia y buen servicio. No difunden los aspectos positivos de determinadas empresas estatales o el carácter "no rentable", de varios servicios públicos que en el supuesto caso de ofrecer su privatización jamás serían asumidas por el sector privado.

Las acusaciones de lado y lado han polarizado y profundizado las resistencias al punto de considerar a la "ineficiencia estatal" y a la "eficiencia privada", como axiomas que obstaculizan no sólo el debate sino la búsqueda de alternativas, de correctivos o de mecanismos de interacción positiva entre ellos.

Los fervientes propugnadores de la privatización de los servicios y de las empresas estatales deberían refrescar su memoria y recordar que el Estado ecuatoriano, particularmente en esta centuria, fue el principal impulsor del desarrollo productivo, "industrial" e incluso financiero del sector privado, a través de la creación de infraestructura física y social, de comunicaciones, del apoyo crediticio, de políticas y leyes de "fomento", de exen-

ciones tributarias, y contemporáneamente, incluso, de la sucretización de la deuda externa; situación que contribuyó significativamente al agravamiento de la deuda externa estatal.

Una visión menos apasionada e ideológica permite ver serios signos de ineficiencia global tanto en el sector público como en el privado. Exige además una revisión profunda del alcance y contenido de los conceptos de público, privado; estado y sociedad civil. Exige cuestionar esta "falsa disyuntiva", o como dice Quijano (1988: 23), develar esta trampa que cierra un callejón sin salida, pues agrega, "en la experiencia latinoamericana, lo estatal ha terminado siendo eficaz para los controladores del Estado. Lo privado capitalista, para los controladores del capital" (ídem). Exige profundizar nuestro conocimiento sobre el contenido de "lo privado no capitalista" que según el mismo Quijano funcionó y funciona hoy eficazmente en las comunidades andinas originales para los productores directos, y que funciona como privado, pero que no lo es. Exige que encontremos el otro sentido a las prácticas sociales fundadas en la reciprocidad que se desarrollan en nuestros suburbios, tugurios y sectores pobres del campo; prácticas llenas de solidaridad colectiva, de democracia en las decisiones fundamentales.

Como vemos, nos encontramos frente a un debate necesario y urgente que debemos encararlo inmediatamente.

PROFUNDIZACION DE LA LIMITACION E "IMPRODUCTIVIDAD" DEL GASTO SOCIAL

Además de la evidente limitación del gasto social producido en esta época, se ha profundizado el cuestionamiento respecto del carácter productivo o improductivo, necesario o subsidiario, del gasto social. Polémica de larga tradición en las ciencias económicas y administrativas, actualmente renovadas en un contexto de emergencia y crisis.

Sobre el supuesto carácter improductivo del gasto público existe una amplia literatura que exime su análisis en el presente caso, no así respecto de la reducción aspecto que es importante observar su dimensión y magnitud. El Presupuesto del Estado, que es uno de los principales espejos en que se reflejan las decisiones sobre las prioridades del gasto, muestra que mientras para 1980 el 43,7% del Presupuesto General del Estado estuvo destinado a los sectores sociales, para 1986 apenas correspondió al 31.15 por ciento. Este decrecimiento se agudizó en el período 1985-1987 en el orden del 3.5 por ciento, siendo los más afectados los sectores de educación (que decreció en 4 por ciento) y salud (en 3.6 por ciento) en promedio anual para aquel período (Ojeda 1989: 26 y 27). La proforma Presupuestaria presentada por el Ejecutivo al Congreso ha vuelto a poner al día esta discusión, pues según datos de prensa se reduce todavía más las asignaciones para "lo social", especialmente en áreas como la educación que conforme al último boletín de estadísticas de educación asignaría a educación apenas el 17.2 por ciento (recuérdese la disposición constitucional del 30 por ciento).

No cabe duda que entre las explicaciones de tales reducciones está aquella que considera el gasto social como una carga que debe soportar la economía, como una "distracción" justificable, particularmente en momentos de crisis como la que vive el país.

A quienes justifican estas reducciones habría que preguntarles: ¿Hasta qué punto es posible reducir el gasto social sin afectar la necesidad de reproducción de la fuerza de trabajo?, ¿hasta qué punto es sostenible un aparato productivo que no reconoce como inversión al gasto social? Pero también cabe preguntarse lo contrario, es decir, ¿hasta dónde es posible aumentar el gasto social, sin que este aumento no afecte la necesaria y mínima acumulación e inversión que el país requiere para mantener y ampliar el empleo?

UNIVERSALISMO O PARTICULARISMO DE LOS SERVICIOS SOCIALES

La Constitución Política de la República en la sección de los derechos de la persona garantiza a los ecuatorianos el "derecho a un nivel de vida que asegure la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios necesarios" (art. 19, num. 14).

Se deduce de esta disposición que los derechos mencionados no se limitan a un grupo o sector social sino que tienen un carácter universal.

Fundamentado en el principio constitucional antes mencionado la mayoría de los gobiernos han formulado planes y programas de carácter masivo, esto es dirigido precisamente a la población que necesita de la protección del Estado. Ello se ha visto plasmado especialmente en los servicios de educación primaria y en menor medida secundaria y de salud de índole curativa, no así en las demás áreas como vivienda, seguridad social y bienestar social en general, en donde las coberturas son poco significativas e incluso insignificantes.

La realidad muestra que el Estado ecuatoriano, a través de los servicios sociales, no llega sino a un reducido número de la población que demanda el servicio y aún a aquellos que los necesitan pero que no lo piden. Las incipientes estadísticas sociales dan cuenta fehaciente de esta situación.

Numerosos estudios sobre seguridad social y vivienda en América Latina y en el Ecuador dan cuenta que los beneficiarios de los servicios son los sectores medios, la burocracia pública y no los pobres.

Estas constataciones, entre otras, han llevado a focalizar la política social y por lo tanto las asignaciones de bienes y servicios en la población pobre, aunque la crisis ha obligado en algunos países a incorporar también a sectores medios empobrecidos en esta época.

Esta "selectividad" de beneficiarios en momentos tan depresivos, también se expresa en la selectividad de tipo de servicios; así, se priorizan servicios relativos, por ejemplo, a la sobrevivencia infantil.

En síntesis, la población-objetivo se ha ido restringiendo a los más pobres. Numerosos indicadores sociales fundamentan esta decisión, pues reflejan un notable aumento de desempleo y subempleo, la disminución del salario real, deterioro de los servicios públicos. Pero este deterioro de las condiciones sociales no sólo afecta a los "antiguos" pobres sino que ha creado otros, situación frente a la cual el Gobierno ecuatoriano trata de responder a través de programas tales como microempresas. Unidades Económicas Populares, por ejemplo; todo ello, dentro de una perspectiva productiva y de creación de "empleo".

Desafíos como los descritos no son sino una muestra de la complejidad actual de la determinación de la posible población beneficiaria de carácter universalista o particularista de la política social.

CENTRALIZACION VERSUS DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS SOCIALES

Esta es una vieja discusión profundamente teñida de ideología, de intereses regionales y locales, pero a la vez atravesada de planteamientos democrático-participativos-distributivos y de numerosos "malos" ejemplos de centralismo inoperante, obstruccionista y tortugista.

En el Ecuador, este problema ha merecido serios estudios por parte del Organismo Planificador; trabajos realizados incluso con apoyo de cooperación técnica bilateral y multilateral, con el título de regionalización. No se olvide que varios de estos

estudios sirvieron de base para decisiones de regionalización que permitieron crear Organismos Regionales tales como el CREA, PREDESUR, CEDECE.

El retorno a la discusión de esta temática está asociada también con la crisis contemporánea que ha puesto en evidencia las crecientes dificultades del aparato estatal para satisfacer las demandas locales y regionales de programas y servicios de "bienestar" manejados en forma centralizada.

La descentralización del sector público aparece nuevamente como una de las alternativas para superar algunos de esos problemas. Esta alternativa trasciende el nivel puramente administrativo y técnico pues alude a la Reforma misma del Estado, y por lo tanto al desarrollo político del país. Es evidente que los intereses y motivaciones particulares que están detrás de la descentralización han generado una ideología regionalista, han creado serias resistencias y recelos, que en estricto sentido, descentralizar implica traspasar no sólo los recursos económicos, sino esencialmente el poder de decisión a los gobiernos locales; significa, en síntesis, modificar las relaciones sociedad-Estado.

PARTICIPACION POPULAR ¿UN PRETEXTO, UNA FICCION O UNA CONDICION NECESARIA DE LAS POLITICAS SOCIALES?

El término participación es, posiblemente, uno de los más utilizados tanto por políticos gobernantes, tecnócratas, organizaciones privadas sin fines de lucro y organismos internacionales. La diversidad de

conceptos de participación obstaculiza poderosamente cualquier esfuerzo conceptual, lo cual no exime la obligación de intentarlo. Francisco Guerra (1982:56 y ss.) en un sesudo trabajo sobre participación (6) presenta algunas definiciones de participación que eventualmente podrían contribuir a posibles acuerdos conceptuales. En primer lugar, define la participación como **intervención en la preparación de decisiones**. Según esta perspectiva, la participación definida como **influencia y como consulta**. Tampoco esta definición implica la presencia directa en la etapa decisoria, ni cuestiona el monopolio privado o centralista de poder. Se refiere más bien a la influencia posible de la opinión de los consultados en la preparación, intercambio y posibles decisiones.

Participación definida como delegación. Se refiere a la delegación de funciones a los grupos subordinados, y generalmente se orientan hacia asuntos marginales, convalidando, de esta manera, la estructura decisional existente.

Participación definida como control. Esta concepción se desarrolla alrededor de las tareas de vigilancia, supervisión, seguimiento o control realizadas por los subordinados respecto de la ejecución de decisiones en las cuales no intervinieron directamente.

Participación como intervención en las decisiones. De acuerdo a esta definición, participar es decidir, por lo que en posibilidades óptimas la participación debería incluir la intervención directa en las principales etapas del proceso decisional.

6 En CONADE, ILPES, CEPAL, PNUD, DCTD, Participación Social, Editora Porvenir, Quito.

Ello implica -según Guerra- dos condiciones vitales: a) la necesidad de un flujo adecuado de información desde el centro de la estructura de poder hacia todos los miembros del grupo, y b) como consecuencia el logro de una visión global del universo en el que participa. El monopolio del conocimiento y la información constituyen su carácter autoritario, privatista y excluyente. Incide además en la carencia o pérdida, de la mayoría de la población, de una visión global de los problemas principales del lugar de trabajo, de la comunidad y del país.

Participación política. Guerra la concibe como la intervención en los procesos decisionales, en la capacidad de participar en las decisiones que comprende el destino de una colectividad.

Este panorama conceptual permite precisar las opiniones sobre un tema complejo y manoseado, e incluso optar por aquella que vincula esencialmente la participación al proceso decisional referente al destino de una colectividad, que responda a las exigencias y necesidades del desarrollo social, económico y político de la mayoría de la población.

En términos concretos, esto es, de las políticas y programas sociales participar implica no sólo conocer sino intervenir en todo el proceso, esto es desde la concepción, diseño, administración, hasta la evaluación y control de los programas, proyectos y acciones sociales.

Es evidente que los contenidos e implicaciones de esta opción conceptual no deja de ser mirada con recelo por quienes reducen la participación a una simple "consulta" de grupos "calificados" de la sociedad, a una mediación entre los sectores populares

y el gobierno, a la consecución de mano de obra barata a través de mingas para proyectos concebidos por otros, o como un pretexto que ejecute decisiones tomadas por otros; en definitiva a un simulacro de participación.

Por todo lo anterior es obvio pensar que la participación no será fruto de la concesión graciosa de los grupos dominantes, sino que la participación debe ser conquistada, aprendida, que hay que aprender a participar. Reflexión contraria, al perverso planteamiento que afirma que es necesario primero capacitarse, educarse para luego participar; viejo y retrógrado argumento rebatido históricamente con la práctica social que ha demostrado que la única manera de aprender a participar es practicando, con todos los riesgos que ello implica, a caminar, caminando o; como diría poéticamente Machado "el camino se hace al andar". En este sentido Palma y Franco (1982: 291) señalan que "el único modo de vincular el desarrollo con la participación consiste en confiar en el pueblo para que a través de un proceso de aprendizaje institucional vaya ejercitando la facultad de discernir que le permitirá satisfacer sus propios intereses sino los de toda la comunidad".

CONCLUSIONES

La velocidad y profundidad de los cambios y transformaciones económicas y sociales producidas en los últimos diez años y en particular en los más inmediatos muestra, entres tanto problemas, la evidente disfuncionalidad del viejo aparato es-

tatal-burocrático para enfrentar las nuevas y crecientes expectativas y demandas sociales de los grupos sociales pobres o pauperizados por la crisis. Pero exige además grandes esfuerzos por comprender las implicaciones y complejidad de tales caminos, así como la urgencia de elaborar respuestas coherentes y viables. Este conflicto demanda cambios macropolíticos, como la reforma del Estado, que enfrenten problemas como la concentración autoritaria y burocrática de decisiones, a través de procesos como la descentralización y desconcentración. Pero además reclama cambios: en las políticas económico-sociales, en los mecanismos operativos de tales políticas, en las estructuras organizacionales, en la dinámica de regulación de las nuevas condiciones que le impone la crisis.

Estos cambios ponen nuevamente en evidencia la necesidad de una "participación efectiva de los ciudadanos, la creación o fortalecimiento de formas de gestión que priorice la eficacia en el manejo de los recursos escasos y en los mecanismos de control y evaluación que tornen transparentes los logros sustantivos de las políticas públicas" (Isuani, 1989: 77).

Estos cambios suponen costos económicos y sociales que deben ser, en lo posible, previstos dentro de propuestas consistentes que logren una distribución equitativa de los costos para garantizar el mayor aporte y compromiso de los que más tienen.

Estos planteamientos conllevan una visión del Estado -necesario que sea capaz de racionalizar, ordenar y armonizar la convivencia social bajo formas democráticas- Exige una administración pública flexible que priorice los aspectos sustantivos de la

política social, que no se diluya en una secuencia interminable de formalismos, de gestos rituales y de papeleos inútiles que esconden en definitiva intereses sectoriales o la subsistencia de privilegios que obstaculizan la puesta en práctica de cualquier política social, de cualquier decisión de transformación. (Isuani, ídem).

Finalmente recordemos que por más pedagógicas que sean las explicaciones que los Gobiernos den respecto de la casualidad estructural de la presente crisis, difícilmente aquellas podrán convencer a quienes requieren de acciones concretas o inmediatas, pues con "los estómagos vacíos no hay razones que valgan". En estas condiciones la urgencia por atender, al menos lo mínimo de necesidades básicas, se convierte en una condición fundamental de la democracia. Es verdad que esta urgencia exige acortar plazos, acelerar procesos de toma de decisiones, repensar y coordinar tiempos y ritmos habituales de planificación; en definitiva, convertir a las políticas sociales en el centro de la "racionalidad" política, así como de la racionalidad económica-fiscal.

BIBLIOGRAFIA

- BUSTELO, Eduardo
1989 "Mucho Poquito o Nada: Crisis y Alternativas de Política Social" en POLITICA SOCIAL ARGENTINA EN LOS 90' (en prensa), Buenos Aires.
- CONSEJO NACIONAL DE
DESARROLLO
1989 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1989-1992. Tomo I, Resumen General, Quito.
- CONGRESO NACIONAL
1984 CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR (Codificación) Quito.
- FRANCO, Rolando
1984 "Las grandes controversias de la política social" en CEPAL, ILPES, UNICEF. LAS POLITICAS DE DESARROLLO SOCIAL EN LOS 80', Santiago de Chile.
- GUERRA, Francisco
1982 "Problemas generales de la participación" en CONADE, ILPES, CEPAL, PNUD, DCTD, PARTICIPACION SOCIAL, Quito.
- ISUANI, Ernesto et
al,
1989 ESTADO DEMOCRATICO Y POLITICA SOCIAL, Eudeba, Buenos Aires.
- OJEDA, Lautaro
1989 a CUELLOS DE BOTELLA DE LAS POLITICAS SOCIALES ECUATORIANAS, Documentos FLACSO-Debate Nº 1. Quito.
- OJEDA, Lautaro
1989 b "La política social en la perspectiva actual del gobierno" en LAS POLITICAS SOCIALES EN EL ECUADOR, Instituto de Estudios Ecuatorianos, Quito.
- PALMA, Eduardo y
FRANCO, Rolando
1982 "Post scriptum" en CONCADE, ILPES, CEPAL, PNUD, DCTD, PARTICIPACION SOCIAL, Quito.
- QUIJANO, Anibal
1988 "Modernidad, Identidad y Utopía en América Latina" en IMAGENES DESCONOCIDAS: LA MODERNIDAD EN LA ENCRUCIJADA POSTMODERNA, CLACSO, Buenos Aires.
- SONNTAG, Heinz
1988 DUDA, CERTEZA, CRISIS. LA EVOLUCION DE LAS CIENCIAS SOCIALES EN AMERICA LATINA. UNESCO, Ed. Nueva Sociedad, Caracas.

LOS QUE SOBRAN EN EL ESCENARIO VACIO⁽¹⁾

Simón Pachano

1. LOS TIEMPOS DEL OPTIMISMO

Casi con caracteres mágicos y con alta dosis de esperanza, durante dos décadas resonó una sola palabra en América Latina: desarrollo. En su torno se tejieron utopías y teorías y se plasmó un amplio conjunto de propuestas políticas. Desde la izquierda radical, que veía en ella la posibilidad de contar

1 Ponencia presentada al Seminario "Estado, Administración Pública y Población" (Alap-Senae), Quito, 30-31 de Octubre de 1989.

El autor es Coordinador del Programa Ecuatoriano para la Superación de la Pobreza, que lleva adelante el Ministerio de Bienestar Social con la cooperación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-RLA/86/004). Es también miembro e investigador del Instituto de Estudios Ecuatorianos. Sin embargo, las opiniones vertidas en el presente trabajo son de exclusiva responsabilidad y no comprometen a aquellas instituciones.

con las bases reales para el surgimiento de su actor central, el proletariado industrial, hasta la derecha moderada, que encontraba allí la posibilidad de profundizar y ampliar su aún incipiente proceso de acumulación, nadie escapó al influjo de aquella melodía. Una heterogénea gama de posiciones y proyectos políticos floreció al amparo de ese concepto-ideal-esperanza. Prácticamente no hubo país en el continente que no se lo planteara como meta e impulso de sus acciones. Cada uno de ellos, a su propia manera, puso sus mayores esfuerzos en lo que habría de ser el elemento desencadenante y la condición *sine qua non* del desarrollo: la industrialización (2).

Eran tiempos de optimismo. La postguerra había demostrado que el despegue (otra palabra mágica, asociada a aquella) era posible que todo era cuestión de crear las bases adecuadas para abrir paso al proceso de industrialización y su consecuente expansión del mercado interno, logrando así estabilidad y crecimiento económicos (3). En fin,

2 No tiene mayor sentido citar, en apoyo de lo dicho, a los diversos autores que se ocuparon y se ocupan aún del tema. Basta acudir a los múltiples estudios, diagnósticos, planes, programas y proyectos de cualquiera de los países -todos ellos orgullosamente portadores del apellidado desarrollo- para tener una constatación de ello. Una visión crítica muy actual se encuentra en Touraine, Alain: Actores sociales y sistemas políticos en América Latina, Preal, Santiago, 1987.

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

todo ello se sintetizaba en la adopción de un modelo de organización económica que rompiera las trabas propias de los regímenes tradicionales que habían imperado estos en países desde su nacimiento como estados independientes; por casualidad aquella propuesta se autodenominaba, bajo cualquiera de las vertientes políticas, como modelo de desarrollo.

El énfasis en la industrialización -especialmente en su contenido sustitutivo de importaciones- demostraba a las claras dónde estaba el eje de esas propuestas: la acción debía centrarse en el campo económico, en las modalidades y reglas del juego del proceso de acumulación. Las otras medidas que se planteaban conjuntamente, como la reforma agraria, únicamente constituían -con excepción de los pocos casos de sobra conocidos- aspectos complementarios a esa búsqueda industrialización. Eran, en la generalidad de los casos, un intento consciente de apertura del mercado interno y de modernización económica, entendidos como componentes ineludibles para lograr aquel objetivo. Todo lo que tenían de metas sociales -que sí las tuvieron- se vinculaba a ese objetivo económico: era necesario acercar la población más atrasada a los beneficios del desarrollo, de manera que por inercia se transformara en parte del mismo.

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

al desarrollo -una situación ideal, una meta- a través de un proceso dirigido y controlado de desarrollo. La sutil diferencia entre ambos niveles estaba dada por el contenido del segundo, que era un proceso estrictamente económico, en tanto que el primero -la meta- era visto como el resultado global e integrador de ese mismo proceso. Este se desencadenaría por la definición de un modelo de organización económica, en tanto que a la meta se arribaría cuando se lograra materializar los beneficios que, más temprano que tarde, se irían evidenciando (⁴). Se trataba en consecuencia, de una concepción dicotómica o bivalente de desarrollo: se lo entendía como proceso a la vez que como el nuevo reordenamiento que constituía el punto de llegada de ese mismo proceso.

Un primer llamado de alerta se presentó desde el interior mismo de esa teoría. Varias voces se hicieron oír, para pronunciar otra palabra, menos mágica y menos esperanzadora: marginalidad. Era la primera campanada que alertaba sobre la posible presencia de elementos distorsionantes dentro del esquema, aunque muchos de sus defensores -otra vez desde diversas posiciones- habrían de encontrar rápidas respuestas en ese mismo esquema. Así, no faltaron los autores que propusieron mayor énfasis en los componentes del desarrollo como un remedio para lo que ya se veía como insoslayable realidad. Pero, tampoco faltaron, autores que vincularan esa

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

marginalidad de amplios grupos al mismo proceso de desarrollo, esto es, que lo vieran como resultado inevitable de lo que hasta entonces había sido la panacea (5).

Desde una y otra posición se vió en el origen de este fenómeno a los cambios poblacionales que se habían dado dentro del propio proceso de desarrollo. Las altas tasas de crecimiento poblacional, así como la migración predominantemente rural-urbano, eran los elementos centrales que tendían a explicar inicialmente esa presencia desestructuradora del modelo (6). Ellos se complementaban, en la visión de los autores más críticos, con la estrechez del mercado de trabajo y las distorsiones del propio proceso de industrialización. Pero, en cualquier caso, se veía como efectos perversos del modelo aplicado antes que como errores en la percepción global que se venía manteniendo (7).

5 Desde los planteamientos surgidos en CEPAL, son múltiples los trabajos que abordan este tema. Ejemplos claros de las dos posiciones señaladas son, respectivamente: Germani, Gino: Política y sociedad en una época de transición, Paidós, B. Aires, 1971 y Quijano Anibal y Francisco Weffort (compiladores): Populismo, marginalidad y dependencia, Educa, San José, 1973.

6 También en los aspectos poblacionales son numerosos los autores que destacaron en América Latina. Una síntesis se encuentra en Simmons, Alan, Sergio Díaz-Briquets y Aprodicio Laquian: CAMBIO SOCIAL Y MIGRACION INTERNA, Idrc, Ottawa, 1978.

7 No faltaron autores que mantuvieron la esperanza en la autoregulación del modelo. Posiblemente el ejemplo más claro, desde fuera de América Latina pero con muchos seguidores en el continente, es el de Lewis, Oscar: "Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra", en Flores, Edmundo (compilador): DESARROLLO AGRICOLA, Fondo de Cultura Económica, México, 1974 (2a). págs. 218-267.

El desarrollo, y todo lo que implicaba su modelo, se mostraron entonces como algo que no cubría totalmente las expectativas que había generado. No las cubría, porque tampoco cubría la totalidad de la realidad latinoamericana o, para ser menos ambiciosos la realidad de cada país en particular. Su propia lógica, basada en procesos económicos ideales, se mostraba excluyente y ciega a una realidad mucho más compleja e irreductible al control de unos cuantos indicadores. Con todo lo criticable y criticada que fue la así llamada teoría de la marginalidad, tuvo la virtud de poner el dedo en la llaga y explicitar una situación que, mientras se fortalecía, había sido ignorada por quienes sostenían la utopía del desarrollo.

Fenómenos como el desempleo abierto, el subempleo, la pervivencia de sectores tradicionales económica y socialmente definidos, comenzaron a tomar cuerpo como problemas ciertos y merecedores de un tratamiento detenido. También las propuestas de solución cobraron carta de naturalización en la política y en la planificación. De allí parten los primeros planteamientos que enfatizan en la necesidad de diseñar y aplicar políticas complementarias, especialmente en el campo de la vivienda y del saneamiento ambiental: colocando la carreta por delante de los bueyes, se intentaba atacar a los efectos antes que a las causas reales de aquellos problemas. Difícilmente se podía esperar algo diferente si desde la misma formulación teórica se invertían los términos: los cambios poblacionales, especialmente el crecimiento urbano, eran vistos como las causas de la marginalidad cuando en realidad eran efectos del modelo global.

Sin embargo, si sociedad y economía eran una sola unidad, entonces no tenían mayor cabida las políticas sociales propiamente dichas. Estas se reducían -aunque sin reconocerlas como tales- a las de carácter laboral y previsional, por un lado, y a las de beneficencia, por otro lado ⁽⁸⁾. La imagen de la sociedad que se había conformado, y en especial la imagen de futuro que se dibujaba, definía sujetos sociales muy específicos y claramente delimitados: se los reconocía como tales a los que estaban ligados a las actividades económicas. Era solamente en tanto tales que el Estado debería atenderlos. La otra vertiente, la de la beneficencia (incluyendo a la oscura cara de la vigilancia, el castigo y el aislamiento), no reconocía sujetos sociales propiamente dichos sino patologías o anomías con respecto a un modelo ideal. Por ello, problemas como los aludidos en la visión de la marginalidad no tenían cabida sino como merecedores de soluciones parciales.

La modernización, que era verdaderamente lo que estaba por debajo de todo el planteamiento desarrollistas, se evidenciaba como un proceso incompleto e incapaz de generar los efectos deseados. La ansiada modernidad, que traería bonanza económica, bienestar social y estabilidad política, se presentaba en su fase más cruel como un ordenamiento excluyente y elitista, que no era capaz de absorber los contingentes de población que habían surgido al amparo de

8 Un análisis referido al caso argentino, pero válido para el resto de países del continente se encuentra en Isuani, Ernesto y otros: ESTADO DEMOCRATICO Y POLITICA SOCIAL, Eudeba, B. Aires, 1989, especialmente págs. 13-20

su misma presencia (9). Es verdad que, a la luz de esos planteamientos se logro eliminar el sistema oligárquico tradicional, especialmente en el plano político, pero no es menos cierto que dejaba muchos vacíos en lo económico y en lo social. Los beneficios esperados no habian logrado permear una estructura social que necesitaba de algo más que una propuesta económica modernizante y que, por el contrario, exigía una revisión conceptual en su totalidad. Así lo atestiguaba la presencia de amplios y crecientes grupos sociales marginados de lo que se esperaba serían los beneficios del desarrollo.

Más adelante, cuando ya se había puesto prueba un sinnúmero de modelos de desarrollo y se había luchado de múltiples maneras por corregir lo que hasta entonces se consideraba como desajustes del modelo -en realidad, de cada uno de los modelos-, hizo su aparición en escena lo que sería el golpe mortal para esas propuestas: la crisis. Otra palabra en que lo mágico, si está presente, tiene un velo de terror como haciendo honor a su etimología. Con ella no sólo se buscó explicar la nueva situación, sino que acabó el sueño desarrollista y su implicaciones modernizantes. Había, pues, que comenzar nuevamente y repensar el o los modelos que se habían aplicado o por lo menos intentado. Era la ocasión apropiada para proponer nuevas soluciones.

9 No es casual que uno de los más ardientes defensores de la teoría de la modernización adoptara, en su último escrito, una visión crítica y hasta pesimista (especialmente en lo político). Véase Germani, Gino: "Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna", en Varios Autores: LOS LIMITES DE LA DEMOCRACIA, Clacso, B. Aires, 1985. págs. 21-57.

Pero, como tenebroso producto de la crisis, el fantasma del neoliberalismo, embozado y desconocido hasta entonces, sentó presencia al amparo de dictaduras que volvían a reivindicar el desarrollo, aunque esta vez sólo como proceso y ya no como meta o utopía. Para los neoliberales no era importante demostrar la validez de su modelo a través del mayor número de personas que integraran a los beneficios del desarrollo, y por ello hablaron del inevitable costo social mientras tradujeron todo a lenguaje de indicadores macroeconómicos. Sin tapujos, fueron mucho más lejos que los padres fundadores del ideal desarrollista: era necesario crear las condiciones para el despegue económico, sin que interese mayormente a quién se afectara con ello. La marginación de amplios sectores sería un costo que más adelante, en un futuro que no se nombraba ni se quería avizorar, se superaría por el propio peso. Nuevamente se proponía un modelo excluyente, pero esta vez aceptando -y hasta reivindicando- la marginación.

Desde el otro lado, es decir, desde la amplia gama de posiciones que se identifican solamente por su oposición al neoliberalismo, poco es lo que ha surgido como alternativa posible. Más allá de la reivindicación de algunos planteamientos generales propios del desarrollismo, casi nada es lo que encuentra como propuesta alternativa a la de su oponente común y como mecanismo válido para la superación de la crisis. Parecería que, presos aún de la concepción propia de la utopía del desarrollo, se mantienen a la espera de un cambio en la situación que permita volver a plantear el mismo recetario tantas veces intentado. La temporalidad de la crisis es su tabla de salvación. La crisis en sí misma pasa a ser vista como un momento pasajero antes que como

un reto para retomar la iniciativa. La casi total ausencia de propuestas que estén en consonancia con la situación actual es su característica predominante.

Quizá, para hacer justicia a la desesperada respuesta de estos sectores, se deba señalar que un planteamiento proveniente de ellos ha tomado cuerpo en los últimos años. Se trata de la definición aún difusa y heterogénea -como heterogéneos son los sectores sociales y políticos que la sustentan- de políticas sociales, entendidas como algo distinto de las políticas económicas y también como algo distinto de las políticas globales. Posiblemente, con esto se ha intentado no sólo dar respuesta a las propuestas neoliberales, sino fundamentalmente enfrentar la nueva situación latinoamericana, caracterizada ya no sólo por la marginación de grandes contingentes de población, sino por el agravamiento de la situación de los sectores sociales mayoritarios.

Así, de manera casi imperceptible, la crisis ha puesto sobre el tapete el problema de las políticas sociales, un tipo de reflexión y de acción que antes había sido innecesario en el contexto latinoamericano. Lo ha puesto porque ha profundizado la separación entre lo económico y lo social, enmarcada a su vez dentro de la cada vez más tajante división que se observa entre Estado y sociedad. Hablar de políticas sociales es, en ese marco, aceptar aquella división y, sobre todo, acatar la imposibilidad de ofrecer una clara conceptualización de los nuevos sujetos sociales que han surgido en la nueva situación. Implica reconocer otra imposibilidad: la de definir un nuevo modelo global, alternativo a los que se propuso anteriormente y al que ofrece el

neoliberalismo. Por ello, como se verá en la tercera sección del presente artículo, parece necesario introducir una distinción conceptual -que es algo más que un prurito semántico- entre políticas sociales y política social.

2. ECUADOR: LA LINEA DIVISORIA

Si algo ha caracterizado al sistema político ecuatoriano, ha sido la capacidad anticipada de respuesta del Estado a las demandas sociales (10). Este, más que como un simple elemento de generación de políticas, aparece como un actor creador de sociedad, lo que le ha conferido una autonomía muy grande con respecto a la conflictividad social y a las cambiantes coyunturas. De ahí que tempranamente -en relación a su propio proceso de constitución como Estado-nación, aunque tardíamente en relación a otros países- pudo estructurar propuestas sociales bastante coherentes. Sin embargo, crear sociedad "desde arriba" conlleva el riesgo de no encontrar interlocutores apropiados y buscar desesperadamente espacios adecuados para la consolidación de lo iniciado. De ahí el siempre presente énfasis en la legalidad o en el orden jurídico más que en el enraizamiento social de sus acciones.

10 Este aspecto ha sido tratado con detenimiento en otro lugar. Véase Pachano, Simón: "La sociedad imperceptible", ponencia presentada al Seminario "Crisis y movimientos sociales en Ecuador", Oxford, Julio de 1989 (por aparecer, Corporación Editora Nacional).

Es en el campo de lo social -entendido de la manera más amplia- donde se advierte con mayor claridad esta característica. Sin escapar a la tendencia general latinoamericana, descrita brevemente en la sección anterior; también en el caso ecuatoriano prevaleció la concepción señalada, esto es, la ausencia de políticas sociales concebidas como propuestas y acciones específicas. Lo más significativo que se planteó en ese campo estuvo relacionado con la situación de los sectores laborales, como lo ejemplifican - en las décadas del veinte y del treinta- la promulgación del código de trabajo y la creación del sistema de seguridad social. Se trataba de iniciativas que concurrían hacia un mismo objetivo: regular las relaciones laborales y asegurar condiciones aceptables de vida para los asalariados y empleados.

Paralelamente, y también dentro de la tradición latinoamericana, se iniciaron las acciones en el campo asistencial, aunque la presencia estatal fue más bien modesta en términos de cobertura y de acciones concretas ⁽¹¹⁾. Lo más significativo en este nivel se dejó en manos de la iniciativa privada, especialmente a través de la Junta de Beneficencia de Guayaquil (conformada prácticamente como una junta de notables) y de instituciones o congregaciones religiosas orientadas a la atención en salud y en "desarreglos de conducta". Como no podía ser de otra manera, siguiendo los vientos de la época se entendía a estas acciones como una dádiva que debía

11 La institución encargada de ellas, llamada Asistencia Pública o Asistencia Social, se desgastó en la administración (generalmente indirecta) de las propiedades agrícolas que el gobierno central expropió a la curia a partir de la Revolución Liberal.

otorgarse a sectores preteridos de la sociedad, y no como un derecho de ellos ni mucho menos como la expresión de una función integradora del Estado⁽¹²⁾

Sin lugar a dudas, lo más importante de las acciones en el campo social, en ese momento, es la política educativa. Concebida como un deber del Estado y como un derecho de la sociedad, el ordenamiento liberal propugna la educación laica, gratuita y universal. Aunque siempre los postulados rebasan a la realidad, no es despreciable el avance logrado en ese campo. Más allá de los resultados, que pueden medirse cuantitativamente, el hecho cierto es que ésta significa la primera ocasión en que se conceptualiza con claridad una acción social específicamente determinada. No se trata solamente de una medida orientada hacia los sectores laborales, sino de una propuesta hacia la sociedad en su conjunto (independientemente de que el interés en impulsarla haya obedecido inicialmente a factores coyunturales de orden político). Sin embargo, tampoco en este caso se la plantea explícitamente como una política social, sino como una más entre las funciones propias del Estado.

Durante varias décadas, por lo menos hasta los setenta, se mantiene esa estrecha concepción de la acción estatal en el campo social. En el mejor de los casos, se introduce reformas en los esquemas ya definidos o se amplía la cobertura de los servicios

12 No están ausentes en la formulación de esta concepción las condicionantes de orden político. Como se ha señalado para el caso argentino: "Se trata de una intervención dotada de una racionalidad negativa pues busca evitar, excluir, impedir una serie de acontecimientos que amenazan el orden público". Isuani, Ernesto: ESTADO DEMOCRATICO... Op. Cit., pág 14.

que se venía entregando. Valga señalar, como dato ilustrativo de este inmovilismo, que resulta extraño que desde el populismo crillo no emane ningún aporte en este aspecto, cuando habría sido esperable que lo hiciera dada la base social sobre la cual se levantaba (13). Al parecer, era más fuerte la concepción imperante, que proponía un Estado paternalista, que la presencia, las necesidades y las reivindicaciones de los sectores populares emergentes. A pesar de que las aspiraciones de esos nuevos sujetos sociales (especialmente el mal llamado subproletariado) se orientaban precisamente hacia el logro de mejores condiciones de vida, la respuesta de los gobiernos populistas no las satisface en lo más mínimo (14).

Es recién cuando el país entra en lo que podría denominarse una nueva etapa -caracterizada por la modernización en lo económico y en lo social-, que se comienzan a evidenciar como problemas aquellos

13 Al respecto véase Menéndez, Amparo: La conquista del voto, CEN, Quito, 1986, *passim*. Hurtado, Osvaldo: El poder político en el Ecuador, s/d, 1977, pág. 195. Cueva, Agustín: El proceso de dominación política en el Ecuador, ed. Alberto Crespo, Quito, 1980, págs. 76 y ss.

14 "... encontramos estricta correspondencia entre la concepción meramente asistencialista de gobierno que posee Velasco y las aspiraciones inmediatas de su base social. En efecto, qué puede ser más atractivo y palpable para el subproletariado que lo sigue: una concepción global y armoniosa del Desarrollo Económico, con mayúsculas, o la promesa de construir obras y ampliar servicios tales como la vivienda, la educación o la atención médica?". Cueva, Agustín: El proceso... Op. cit. pág. 87-88. Obviamente, entre la promesa y la realización medió un trecho largo, inacabado.

hechos sociales (¹⁵). De ahí en adelante toda propuesta que se respete se autodenominará Plan de Desarrollo y deberá contener alguna referencia a las acciones en saneamiento ambiental, vivienda, educación, alfabetización, etc. Sin embargo, y para no desentonar en el concierto internacional, tampoco acá se hablará de políticas sociales como de algo diferenciado y externo a las políticas económicas o globales. Aquellas eran sencillamente parte de éstas últimas y como tales engrosaban el ancho proceso de (y hacia el) desarrollo.

La disponibilidad de petróleo, y especialmente el control estatal de su prospección, extracción y exportación, viabilizó las respuestas gubernamentales a esos problemas. Sin que necesariamente cambie la concepción paternalista y asistencialista del Estado, se abrió paso algo desconocido hasta ese momento en el país: el diseño de un papel mucho más activo para el Estado y redefinición de su relación con la sociedad. Apoyado en la redistribución de ingreso que efectivamente se produjo en los años de auge -que suponía además un mayor y mejor acceso a los servicios-, este hecho definió con claridad lo que sería la acción estatal en este campo: se consolida, en la escala correspondiente al país, el Estado de Bienestar. Había los recursos para ello, se contaba con una concepción asistencialista heredada de hace

15 Como una manera de entender la tardía eclosión de aquellos hechos como problemas sociales, cabría aquí recordar la diferencia ya clásica entre las "iniquidades personales del medio" y los "problemas públicos de la estructura social". Véase Mills, Wright: La imaginación sociológica, FCE, México, 1969 (3a), pág. 27.

varias décadas y, al mismo tiempo, se hacía frente a las posibles rupturas del orden establecido por parte de esos nuevos, desconocidos y peligrosos sujetos sociales.

Durante años se había ido perfeccionando el Estado ordenador y creador de sociedad. Esa capacidad de respuesta anticipada a las demandas sociales era, junto a la meticulosidad en el diseño jurídico e institucional, la mejor expresión de esa característica. Dentro del auge petrolero, "el Estado ordenador de sociedad es a la vez el Estado de Bienestar: ante la sociedad se presenta como el portador de una serie de soluciones que lograrán, casi por ley natural, mejores condiciones de vida. Estas no son vistas como el producto de las propias condiciones sociales -como tampoco se ve al Estado como resultado de esas condiciones-, sino simplemente como el efecto de la acción de un Estado que existe precisamente para la solución de problemas" (16).

Es justamente dentro de este contexto que surgen los primeros intentos por definir un ámbito específico de políticas sociales. Vinculado al retorno al orden constitucional y respondiendo a las expectativas generadas por el nuevo gobierno -sobre la base de un decreto tardío del último gobierno militar- se crea el Ministerio de Bienestar Social. Aunque anteriormente ya se habían conformado otras instituciones (como la Junta Nacional de la Vivienda), este es un paso trascendental dentro de la definición de la acción estatal y de la concepción de las acciones en el campo social. Desprendido del Ministerio de

16 Pachano, Simón: "Marco de políticas sociales", IEE Quito, 1989 (mecanog.), pág. 16. La mayor parte de las afirmaciones que se plantea a continuación están tomadas de esa fuente.

Trabajo, al nuevo organismo se le asigna todo lo residual, lo que no entra en las categorías reconocidas y validadas por su vinculación con las actividades laborales. Desde cooperativas hasta bomberos, desde mujeres hasta ancianos, desde niños hasta minusválidos, todo tiene cabida en este engendro que, sin embargo, no deja de ser un reconocimiento a la existencia de aquellos sectores (y en esa medida un débil asomo de superación de la estrecha visión laboralista).

Ello no significa que se haya superado la visión paternalista y asistencialista del Estado. Por el contrario, éste sigue siendo, a la luz de sus administradores y de la sociedad en su conjunto, el único ente activo, desde el que deben emanar las soluciones, mientras que la sociedad es percibida como el pasivo receptor. Hablar de problemas y soluciones en el campo social es, dentro de este marco, referirse exclusivamente a las acciones que se pueden impulsar desde el Estado y, sobre todo, es aludir a medidas cargadas de un contenido estrictamente técnico. Así, el asistencialismo y el verticalismo encuentran la cara escondida de su propia medalla: "tecnificación" que lleva a la despolitización de esas medidas. Entendidas unidireccionalmente como obligaciones del Estado, mal pueden ser concebidas como políticas: son simplemente medidas que deben ser tomadas y en tanto "más técnicas" mejor.

Es redundante señalar que esto coadyuca en el divorcio Estado-sociedad y que fija con mayor fuerza la línea divisoria ya existente entre ambos. Antes que constituirse en un puente entre aquel y ésta, se convierte en un factor de profundización de la

brecha ya existente de antemano. La tecnificación y su resultado, la despolitización, llevan a los límites más extremos la concepción que ve en el Estado a un ente ejecutor y en la sociedad a una masa informe y pasiva. No se trata de establecer una fluida relación entre uno y otra, sino en el mejor de los casos en impulsar sin mucho énfasis las reivindicaciones coyunturales. De ese modo, no sólo se deja al Estado en total libertad de acción (una acción definida por los técnicos, los nuevos brujos de la modernidad), sino que se impide la definición del papel activo que le cabría a la sociedad. Es ella misma, en gran medida, la que se autolimita en ese sentido.

El hecho de dejar toda la iniciativa en la cúpula estatal, aún cuando se pudiera tratar de una acción exitosa, conlleva un grave riesgo: la sociedad (en especial los grupos más pobres) pierde la posibilidad de expresar toda su capacidad y de manifestar su propio potencial. La despolitización de las acciones sociales, su transformación en problemas exclusivamente técnicos, implica una negación de la idea central de democracia e inclusive de la más global de desarrollo en que se enmarcan esos planteamientos. "Al situar la solución de sus necesidades en un nivel que es intencionalmente velado y lleno de códigos indescifrables, se concreta otro tipo de marginación que de hecho se añade al de carácter económico que ya es manifiesto. La marginación política pasa a ser, de esta manera, una condición inevitable para la aplicación de esas políticas: las reivindicaciones populares, las demandas por techo, alimentación, espacio urbano, asistencia social, control de precios, etc., son tratadas como hechos

que no se sitúan en el campo de lo político, así como no se sitúan en ese campo las soluciones que se plantean desde el Estado" (17).

Dentro de ese contexto va cobrando fuerza una noción que ve a lo político -a pesar de manifestarse en un contexto constitucional- como algo restringido al juego parlamentario y partidista. El ancestral carácter cupular de la política ecuatoriana adquiere una nueva dimensión, revestido esta vez de un ropaje constitucional que se autotitula como democracia. La estrechez y casi total ausencia de mecanismos de participación social, así como la priorización de temas socialmente neutros en la agenda política, se convierten en las características más destacadas de esta etapa. Por ello, el discurso político, emitido desde la esfera gubernamental, acerca de la participación social tiene una connotación puramente retórica que no trasciende a quienes deberían ser, por definición, sus interlocutores.

Este es el apropiado escenario en que hace su debut la crisis. Largamente nombrada y sentida, pero no por ello explicada a satisfacción, ésta aparece como la gran sombra proyectada sobre la década de los ochenta. Todos los sucesos -e inclusive las ausencias- se explican por la presencia de ese extraño monstruo que invade economía, sociedad, política, valores establecidos y creencias heredadas. Son los ribetes dramáticos de muchos de los países del continente -debido sobre todo a la mermada pero aún presente disponibilidad de divisas petroleras- la crisis ha sentado su presencia en el panorama nacional, y allí está instalada sin que se avizore alguna solución a corto plazo.

17 Pachano, Simón: "Marco de ..." Op. Cit., pág. 6.

3. EL ESCENARIO VACIO

Más que como un escollo pasajero para el crecimiento económico, la crisis debe entenderse como un conjunto diverso y multidimensional de factores que exige modificaciones en la totalidad de un sistema social (18). Pero, el concebirla así no significa dejar de lado el análisis de sus manifestaciones específicas y diferenciadas en el interior de la sociedad. Señalar que se trata de algo global, que afecta al conjunto del ordenamiento social económico y político de un país es solamente una constatación y una premisa necesaria para iniciar su estudio. Por esto, y para los efectos de un tema como el que se aborda aquí, es preciso enfatizar en algo que han sostenido diversos autores: el impacto de la crisis y de las políticas de ajuste aplicadas para enfrentarla no es homogéneo para todos los sectores sociales. Los más afectados, como se ha demostrado fehacientemente, han sido "los grupos sociales cuyos ingresos provienen del mercado de trabajo, lo cual significó que sus niveles de vida se deterioraran a una velocidad mayor que los del resto de la sociedad (19).

18 "... el estudio del modelo clásico, de su funcionamiento y de su agotamiento, a pesar de aparecer alejado de la actualidad y más aún de decisiones políticas concretas, es el camino indispensable y tal vez más corto para entender que lo que hoy se llama CRISIS es ante todo la desaparición de un modelo sociopolítico y que su superación depende a largo plazo más de la capacidad de tomar decisiones y organizar negociaciones que de la renegociación parcial de los intereses y del capital de la deuda externa". Touraine, Alain: ACTORES SOCIALES .. Op. Cit. pág. 17 (subrayado en el original).

19 Prealc: DEUDA SOCIAL QUE ES?, CUANTO ES?, COMO SE PAGA?. Santiago, 1988, pág. 1. Este trabajo es además una buena fuente de información cuantitativa sobre el impacto de la crisis y el ajuste.

Tampoco en este aspecto el Ecuador constituye una excepción, bien es cierto que la sociedad en su conjunto se ha visto afectada por las nuevas condiciones observables desde comienzos de los ochenta, no es menos evidente que éstas se han manifestado sobre todo en el deterioro de las condiciones de vida de los sectores más vulnerables de la sociedad (20). Es decir, además de afectar al modelo de desarrollo en su conjunto, la crisis ha mostrado su rostro más dramático en los estratos más necesitados: la integración de ellos a los beneficios de la economía, como suponía la visión desarrollista, es cada vez más lejana, demostrando así la poca capacidad inclusiva del modelo adoptado. Al mismo tiempo, y como un factor que viene a agravar esta situación, la crisis se ha manifestado como una reducción en la capacidad de acción gubernamental para enfrentar no sólo sus causas sino también sus consecuencias. Con ello se cierra un círculo de hierro alrededor de los sectores más necesitados.

Es dentro de este marco en donde ha surgido el planteamiento de políticas sociales. Ellas se manifiestan como la propuesta de medidas compensatorias para paliar los efectos de la crisis y de las políticas de ajuste. En términos generales, siempre sin salirse de la tendencia general ya señalada, se ha eludido definir una política global en donde lo social ocupe un lugar central y sea componente insoslayable (21). La noción misma de políticas so-

20 Véase Unicef: LA CRISIS: EFECTOS EN NIÑOS Y MUJERES ECUATORIANOS, Quito, 1988.

21 La conformación del Frente Social, en el caso ecuatoriano, apunta en alguna medida hacia ese objetivo, pero sus realizaciones o logros sólo podrán ser evaluados a mediano plazo.

ciales -en tanto se las entiende restringidamente como acciones estatales- tiene una connotación parcial y segmentada, por un lado, y verticalista y asistencialista, por otro lado. Por ello la necesidad de establecer la diferencia, esbozada en páginas anteriores, entre políticas sociales y política social.

En este sentido, por política sociales se entendería únicamente a las acciones estatales, a las medidas que en determinados campos se impulsa desde las instancias de gobierno. Dentro de esta concepción está ausente, por lo general, la participación de la sociedad que es vista como un ente pasivo y receptor de esas medidas. De ahí que se las pueda calificar como parciales y segmentadas (ya que se orientan hacia determinados campos específicos y no forman parte de una propuesta integral) y que debido a la asignación de un papel pasivo para la sociedad, se las pueda definir como verticalistas y asistencialistas. Todo ello está enmarcado en la concepción disgregadora, que aísla a éstas medidas sociales de las políticas económicas. A su vez, ésta separación se origina en la visión del ajuste como la solución a la crisis, es decir, la confianza en que existen posibilidades de reacomodo del ordenamiento económico existente.

Por otra parte, dentro de esa conceptualización de las políticas sociales como algo diferenciado subyace una percepción bastante clara de los sujetos sociales hacia los cuales se dirigen: aluden por lo general a los grupos sociales que no tienen una relación laboral directa (informales, campesinos parcelarios, desempleados) o a los que no pueden definirse por su inserción en el aparato productivo

(indígenas, mujeres, niños, minusválidos). Es, por negación, un reconocimiento vergonzante de la incapacidad del modelo de desarrollo para absorberlos o para incluirlos: son los que sobran. Con ello se evidencia que ese modelo está estructurado a imagen y semejanza del sector moderno o formal, pero que es ciego a todo lo que no tiene esas características. Para ellos, para los que sobran, es necesario entonces definir políticas específicas, paliativos que alivien temporalmente su situación, como una condición de mantener lo fundamental del modelo.

Por el contrario, política social aludiría a una concepción global de desarrollo, en el cual las acciones en el campo de lo social serían parte fundamental e indismembrable y de que en su diseño y ejecución la sociedad asumiría un rol activo y central. Se trataría, en términos estrictos, de un cambio en el modelo de desarrollo o, si se quiere, de una reformulación de los términos establecidos de relación entre lo económico, lo político y lo social, que se debe manifestar a la vez como una redefinición de la relación Estado-sociedad. Se trata, en síntesis, de encontrar mecanismos que permitan consolidar la democracia más allá de las simples formas jurídicas, buscando la inclusión de todos esos sectores sociales. No se trata solamente, como lo pretenden neoliberales y neodesarrollistas, de añadir medidas de contenido social para moderar los efectos de la crisis y del ajuste, sino de atacar a las causas de la situación a través de la instauración de un modelo en el que la sociedad tenga el papel protagónico.

La participación social se convierte así en el elemento central de lo que sería la política social. Al contrario de la visión imperante en los tiempos del desarrollo, que ponía las esperanzas en los resultados que se obtendrían del propio accionar de la economía, en la propuesta social se abandona aquel optimismo y se busca definir un elemento activo para su realización. En esto se diferencia también de la visión que guía al planteamiento de políticas sociales, donde se concibe al Estado como el elemento central -por no decir único- de la acción en el campo social, mientras que las fuerzas sociales se autoregularían por efecto del juego de mercado (²²). Sin embargo, aludir solamente a la participación significa, por decir lo menos, mantenerse en un nivel muy parcial e insuficiente. A ésta debe añadirse una redefinición de la institucionalidad y de los mecanismos políticos como una forma de comprender integralmente el problema (²³).

Es verdad que en los últimos años se ha avanzado en la definición conceptual de algunos aspectos básicos que tienen relación con esta situación. A manera de ejemplo, el concepto de **deuda social** tiene implicaciones de mucha importancia no sólo para comprender esa realidad, sino sobre todo para delinear

22 No es casual que precisamente en estos años haya tomado cuerpo la idea de mercado político: se ha trasladado hasta ese nivel la visión economicista.

23 La participación puede llegar solamente a significar "movilización" cuando es manipulada. Por otra parte, puede encontrarse un tipo de participación activa, no manipulada, pero que no conduce a efectos políticos: "en las sociedades de masas, las grandes decisiones parecen tomarse al margen de la mayor participación de los individuos cuyos intereses involucran tales decisiones". Bobbio, Norberto: "La crisis de participación", en Nexos, núm. 137, México, Mayo de 1989, pág. 52

formas de superarla. Concebir la situación actual a través de la existencia de acreedores y deudores de esa deuda. Implica no sólo reconocer el deterioro de las condiciones de vida de una parte de la población, sino también aceptar el impacto diferenciado de la crisis sobre los diversos grupos sociales. Pero, además, significa también otorgar a la sociedad un papel más activo, ya que no se alude solamente al pago estatal de esa deuda sino que busca de alguna manera la inclusión de los que faltan (24) y en que "se hace necesario asegurar una distribución equitativa del costo del ajuste" (25).

Estos son, sin lugar a dudas, pasos significativos hacia la búsqueda de soluciones, especialmente si se los contraponen a los planteamientos (o a la ausencia de ellos) de carácter neoliberal. Pero, aun esas propuestas válidas caerán en terreno estéril de no mediar una visión global, que busque redefinir el modelo de desarrollo en sí mismo (26). Esto implica plantear el problema no solamente como una necesidad económica, sino como la definición de un nuevo reor-

24 Debido a que la mayor parte de los efectos de la crisis y del costo del ajuste recayó en los grupos sociales de menores ingresos, y partiendo de que "desde un punto de vista equidistributivo, todos los sectores sociales deberían haber reducido sus condiciones de vida a un ritmo similar al establecido por la caída del ingreso real de los países (...) los resultados del proceso de ajuste reciente establecen la existencia de grupos sociales acreedores y deudores". Prealc: Deuda Social.. Op. Cit., pág. 7.

25 Véase Varios Autores: Ajuste con rostro humano, Unicef, Santiago, 1988.

26 Un ejemplo de estos intentos parciales son los llamados programas especiales de empleo que se ha aplicado en varios países de América Latina. Al respecto véase Prealc: EMPLEOS DE EMERGENCIA, Santiago, 1988.

denamiento social y político, donde se reconozca un nuevo tipo de relaciones entre los diversos grupos sociales y donde se delinén nuevas formas de participación política. La crisis al mostrarse como un desajuste global, exige soluciones también globales que integran las propuestas parciales pero enmarcándose en una reflexión que alude antes a lo político que a lo económico.

El ajuste se ha mostrado como una medida condenada al fracaso si lo que se intenta es cerrar la brecha de pobreza generada por la crisis. Pero también son medidas estériles las que enfatizan solamente los aspectos económicos, ya que no atacan el fondo mismo del problema. Es verdad que la superación de la pobreza, de acuerdo a las definiciones que se han hecho últimamente (²⁷), aparece como el desafío actual e inaplazable, pero no es menos cierto que ese desafío sólo puede enfrentarse a través de una acción combinada entre lo político, lo social y lo económico. Su solución solamente puede provenir de una "politización" del problema, esto es, de un despojamiento del carácter exclusivamente técnico que se le ha dado y del reconocimiento del papel activo de la sociedad, al que se ha aludido reiteradamente en páginas anteriores.

El considerar a las políticas sociales como un hecho puramente técnico, significa dotarlas de una neutralidad que jamás pueden tener y, a la vez, ubicarlas en un escenario vacío donde los sujetos sociales -especialmente aquellos a los que se ha hecho referencia más arriba- son simplemente recep-

27 Al respecto véase PNUD-Proyecto Regional RLA 86-004: "Bases para una estrategia y un programa de acción regional", en Documento técnico y declaración regional sobre la pobreza, Bogotá, 1988.

tores. Más aún, el problema se agiganta cuando se considera que en esta posición está implícita la ya señalada concepción estatalista de las políticas sociales: se reconoce como tales solamente a las acciones provenientes desde las esferas gubernamentales (por lo general a su ámbito más restringido, el del gobierno central). Tecnocratismo y estatalismo conforman una unidad que se manifiesta como un ordenamiento social excluyente y, por ello, como un conjunto de medidas insuficientes e incapaces de entregar soluciones de fondo.

Sin embargo, esa ha sido la tendencia dominante en América Latina -y consecuentemente en el Ecuador- en los tiempos de la crisis. Como se ha señalado antes, la concepción misma de políticas sociales conlleva esa carga de exclusión y ocultamiento de la sociedad: es la constitución de ese escenario sin actores sociales, donde se escucha el monólogo desesperado de un Estado que, también golpeado por la crisis, expresa muchas veces más su impotencia que su decisión de alterar radicalmente esa situación. De ahí el tecnocratismo en las políticas, que no es otra cosa que el intento de sustituir -con la incansable búsqueda de eficiencia- a la sociedad.

El Estado ha desplazado a la sociedad sin que entre ambos términos se hayan tendido lazos o vías de comunicación. El elitismo y el carácter cupular del sistema político -especialmente en países como el Ecuador- se manifiestan abiertamente en este campo, dando lugar a la presencia de dos lógicas de acción no sólo paralelas sino en muchas ocasiones divergentes. Mientras desde el gobierno, como vértice indiscutido del sistema político, se impulsa el verticalismo, los grupos sociales más pobres mues-

tran un caminar errático por una ruta de experimentación permanente: impelidos por las cada vez más duras condiciones de vida, dan forma a respuestas propias bajo la forma de verdaderas estrategias de sobrevivencia (28).

Pero, este distanciamiento no puede ser visto como un problema aislado y factible de ser superado a través de la simple incorporación de las reivindicaciones y propuestas de esos grupos sociales al diseño y formulación de políticas. Todo eso es parte de la incapacidad de representación social por parte del sistema político que, a su vez, proviene de un ordenamiento social económico excluyente y de clara matriz oligárquica (29). Se trata por consiguiente de un problema que alude a las bases mismas del Estado y del ordenamiento político en su conjunto. No es -y hay que insistir en esto- un problema de políticas, sino un problema de la política: mientras no se altere ese ordenamiento global, todo lo que se haga serán apenas soluciones parciales.

La solución va por el lado de una voluntad política de refundación del Estado, que parte del entendimiento de que el actual no se corresponde con la cambiante y compleja sociedad sobre la cual se erige. Parecería que en América Latina, y en espe-

28 El concepto de estrategia de sobrevivencia o de supervivencia ha sido muy utilizado en América Latina desde que fue acuñado a comienzos de los setenta (véase Pastrana, E. y J. Duque: La estrategia de supervivencia económica de las unidades familiares del sector popular urbano: una investigación exploratoria, Cepal, Santiago, 1973). Su validez va más allá de la connotación puramente económica que tuvo inicialmente.

29 Para una caracterización del sistema oligárquico, véase Pease, Henry: El ocaso del poder oligárquico, Desco, Lima, 1986 (4a), pág. 17 y ss.

cial en el Ecuador, se ha enfatizado en los aspectos institucionales -o hasta cierto punto formales- del Estado pero no se ha descuidado su carácter central, que es el de constituirse como la expresión de las relaciones sociales existentes en una sociedad determinada y en un momento específico (³⁰). La búsqueda de perfección jurídica ha llevado a que las entidades estatales no se constituyan a partir de lo que verdaderamente podría entenderse como un proceso de institucionalización de las relaciones sociales (³¹). Por ello, éstas últimas tienden a buscar formas alternativas (paraestatales) de expresión, que logran institucionalizarse en la vida cotidiana pero que no reciben sanción legal y, por tanto, son desconocidas para el sistema político.

La propuesta de impulsar una política social alude directamente a ese aspecto: enfatiza en la búsqueda de una relación fluida entre sociedad y Estado, en la que éste último represente el conjunto

30 Esta visión considera al Estado "como una relación social, como la instancia política que articula un sistema de dominación social. Su manifestación material es un conjunto interdependiente de instituciones que conforman el aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política". Oslak, Oscar: Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio, Cedes, B. Aires, 1978 (2a), pág. 8.

31 El concepto de institucionalización ha sido profundamente trabajado por la sociología clásica. En su acepción general se entiende como la expresión organizada y normada de las relaciones sociales que, al mismo tiempo, es un mecanismo para la consolidación de las identidades colectivas. El Estado es, inicialmente, una expresión -quizá la más acabada- de ese proceso, pero por su propio carácter de aparato burocrático está siempre sujeto al riesgo de una autonomización más que relativa con respecto a las relaciones sociales. Al respecto véase Oslak, Oscar: Formación histórica... Op. Cit., pág. 17.

de relaciones existentes en ella pero no las sustituya. Es decir, va más allá de la estrecha percepción del Estado como aparato burocrático o como una instancia desde la cual se puede ejercer algún poder. Esto significa propender a la institucionalización de las relaciones sociales imperantes, dejando de lado la adopción -y, en el mejor de los casos, adaptación- de formas institucionales preestablecidas. Esto significa abrir paso a nuevas formas de expresión social y política que actualmente se encuentran represadas o por lo menos ignoradas.

Ciertamente, cabe aquí la interrogante acerca de a quién le corresponde impulsar esta acción. Por todo lo dicho anteriormente, sería absurdo pedir al Estado que la realice o por lo menos la inicie, independientemente de quién maneje coyunturalmente el aparato burocrático. Aun cuando existiera la voluntad política de hacerlo, los resultados se alejarían considerablemente de lo esperado, ya que significaría repetir los errores y vicios anteriormente existentes y descritos más arriba. De ahí que la única opción es la señalada antes, en el sentido de emprender en una nueva concepción política que surja de la propia sociedad y que tienda a potenciar sus propias posibilidades .

En términos concretos, esto significa en primer lugar reconocer la existencia de la multiplicidad de sujetos sociales que, ya sea que han surgido al amparo de la modernización o bien por efecto de la crisis, no han encontrado carta de naturalización en el sistema político. En segundo lugar, implica reconocer nuevas formas organizativas de la sociedad, que rebasan con mucho el estrecho marco de los par-

tidos políticos y que son portadoras de nuevas formas de acción y de reivindicaciones desconocidas para el accionar político y tradicional. En tercer lugar, significa abrir paso al ya descrito proceso de institucionalización de estas nuevas relaciones sociales, permitiendo la constitución de espacios diversificados y flexibles para la acción social y política. Por último, implica un traslado de la toma de decisiones, especialmente en materia de política económica, hacia la nueva institucionalidad que se vaya conformando. Dicho de otra manera, esto significa abrir paso a un proceso de democratización social, económico y político.

El resto de aspectos, como el financiamiento de las llamadas políticas sociales, los montos aceptados del gasto social dentro del gasto global del país, la definición de los objetivos de corto, mediano y largo plazo, entre otros, son hasta cierto punto secundarios. Ciertamente, no lo han sido hasta ahora y más bien han ocupado un lugar central dentro del contexto de las políticas sociales, lo que se ha debido a la concepción dominante que ha colocado al corto plazo por delante. Al alterarse ésta, esos aspectos pasan a ocupar un puesto de segundo orden, apareciendo como decisiones que deberán siempre estar precedidas por las definiciones calificadas como centrales.

En definitiva, hablar de política social, además de constituir la única posibilidad certera de revertir la situación de crisis actualmente existente, explicita la voluntad de reconocer en la sociedad la capacidad de definir su propio camino. Quien puede hacer realidad un planteamiento como éste es exclusivamente la propia sociedad a través de sus organi-

zaciones. El papel de los partidos políticos es, dentro del contexto actual, contribuir a desencadenar ese proceso y buscar la manera más viable para adecuar la estructura institucional del Estado a la nueva situación. Se trata de llenar ese escenario vacío, reconociendo la presencia de los que faltan y, sobre todo, aceptando el papel protagónico que les corresponde como los legítimos autores. Todo lo demás es, con la mejor y más ingenua buena voluntad, volver a caminar por la interminable ruta de los errores.

CONDICIONAMIENTOS ECONOMICOS DE LO SOCIAL

Alberto Acosta

Al finalizar la década de los setenta, en medio del auge petrolero, se tomó conciencia de que el crecimiento económico no era suficiente para asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de la sociedad. A pesar de que se habían alcanzado elevadas tasas de expansión, se comprobó que los problemas sociales de la mayoría de la población no habían sido resueltos.

Esta situación se agudizó notablemente a partir del año 1982, cuando, en forma sucesiva y programada, se comenzó a experimentar una serie de recesiones, producidas por las políticas de ajuste y los programas de estabilización. Y, desde entonces, la magnitud de los problemas sociales, entendidos como parte de lo que luego se definiría como "deuda social", se agravó. En este contexto de crisis se ha

deteriorado la situación social, no sólo por los problemas económicos, sino por los efectos distributivos de las políticas aplicadas.

Por lo tanto, para poder comprender los condicionamientos económicos que afectan a las políticas sociales, es preciso reconocer algunos factores externos e internos, así como sus connotaciones coyunturales y estructurales, que constituyen el marco referencial del componente social.

El punto de partida de la actual crisis, conocida como de la deuda externa, se encuentra en el proceso de reordenamiento político y económico del poder mundial. En medio del cual, la economía internacional atraviesa por una crisis estructural de proporciones, cuya profundidad, magnitud y duración, no han sido experimentadas desde la década de los treinta. Esta situación se reproduce en el interior de las economías subdesarrolladas y dependientes con mayor intensidad que en el mundo industrializado.

Pero, si bien es cierto que los factores externos tienen un peso específico en la presente crisis, no se puede exagerar su influencia o pretender definir que en aquellos reside el origen del problema

En todos los países, y en el Ecuador particularmente, hay una serie de elementos internos, derivados del sistema socioeconómico imperante, así como también, producto de las políticas económicas de ajuste, sobre las que recae gran parte de la responsabilidad en el manejo de la crisis por parte de los gobiernos de turno, empeñados, a pesar de los problemas exógenos -inundaciones, terremoto, caída de los precios del petróleo y crisis internacional-, en mantener un modelo liberalizante, que a la postre

complicó más el problema y se ha demostrado como anacrónico para resolver el reto del subdesarrollo. Pero, aun así se insiste en su aplicación usando ropajes gradualistas que los disimula con un discurso progresista.

Hay que descartar, así mismo, que dentro de las políticas económicas surgen innumerables interrelaciones y contradicciones, que superan las posiciones coyunturales y que deben entenderse por su contenido ideológico. Así, las políticas aplicadas, concientemente o no, se estructuran dentro de las estrategias globalizantes de los centros de poder mundial y responden también a intereses propios de los sectores dominantes de cada país, en gran medida vinculados a esos intereses transnacionales.

Cuando se trata de una sociedad desequilibrada, como la ecuatoriana, la política económica afecta de diversa manera, mientras que su aceptación o rechazo representa su ubicación frente a las ventajas o los perjuicios que produzcan. En tanto los ajustes aplicados responden a este escenario interno y externo, su aplicación no es neutra, puesto que lleva implícita la generación de beneficios para determinados sectores, con los efectos negativos consiguientes para la mayoría. No existiendo objetivos vacíos socialmente, para entender los condicionamientos económicos existentes, es necesario puntualizar las limitaciones de la actual estructura socioeconómica.

1. LAS LIMITACIONES DEL SISTEMA SOCIOECONOMICO

Sin pretender agotar el análisis de las limitaciones existentes, se pueden destacar los siguientes aspectos fundamentales:

La producción, el consumo y los salarios

La dicotomía existente entre el incremento de la producción para garantizar la reproducción del capital y las limitaciones para lograr un mayor consumo, se complicó aun más en los últimos años, en tanto se limitaron las posibilidades para mantener un esquema expansivo basado en el endeudamiento externo o en crecientes ingresos petroleros. Con la crisis se fortaleció un esquema exportador, al tiempo que se amplió la especulación financiera y se castigó el proceso de acumulación interna.

En el Ecuador, la modernización y el inusual crecimiento de los setentas, que ampliaron reducidos segmentos de un mercado con patrones de consumo importados, no se tradujeron en una mayor capacidad de absorción de la fuerza de trabajo.

Por un lado, la inversión en la industria se centró en líneas de producción más complejas, destinadas a satisfacer las necesidades de los grupos medios y altos de la sociedad, que limitaron las posibilidades de empleo. Por otro lado, el auge petrolero fortaleció la estratificación que existe entre los consumidores, producto de la concentración de los ingresos. Por esto, en plena crisis económica se consolidan las estructuras consumistas. Los productos de élite, nacionales y extranjeros, son con-

sumidos por los sectores que no han sufrido la crisis y, especialmente, por los que han incrementado sus ingresos.

Así mismo, el incremento de la producción exportable, que se produjo con una seria disminución de la producción agrícola para el mercado interno, no significó un aumento del empleo, sino que por el contrario disminuyó y con él la capacidad de compra de grandes sectores de la población, que recibieron, además, los impactos del ajuste económico.

En este ambiente, el éxodo de los campesinos hacia las ciudades, en busca de mejores condiciones y atraídos por "las luces de la gran ciudad", generó un desordenado crecimiento urbano. En este proceso jugó un papel importante el esquema limitado e inconcluso de la reforma agraria. El aumento de los índices de desempleo y de miseria, así como el masivo crecimiento del llamado "sector informal", dan cuenta también del problema.

Así, la demanda de la fuerza de trabajo, generada por el crecimiento económico, fue superada por el aumento paralelo de la oferta, que impidió incrementos en los salarios. Luego de un período de reajustes en la primera mitad de la década de los setenta, siguieron años de deterioro de los ingresos, que sólo mejoraron con una significativa elevación en 1980. Posteriormente, con el advenimiento de las crisis, se dio paso a un nuevo proceso de deterioro acelerado del poder de compra de los salarios y del nivel de vida.

El salario de 4 mil sucres, decretado en 1980, se lo mantuvo hasta noviembre de 1982, es decir cuando la economía ya había soportado los primeros impactos



del ajuste y de la estabilización, y un considerable incremento de los precios de los productos de consumo vital, poco a poco, a 27 mil sucres en julio de 1989: monto que representa apenas un valor de 1.542 sucres de 1979 o sea inferior a los 4 mil sucres de principios de la década.

Desde esos años, la política económica asignó un papel preponderante a la política salarial para tratar de controlar la crisis, en base a incrementos nominales, menores a la inflación, lo cual produjo su deterioro sistemático. Esta situación responde a los condicionamientos de los organismos internacionales, los cuales, en el marco de las renegociaciones de la deuda, "recomiendan" este manejo salarial.

Además, el esfuerzo para ajustar la economía a las nuevas condiciones y adecuarla a la "racionalidad económica", se reflejó en recortes del gasto público para el sector social y en incrementos constantes de las tasas de interés, con los consiguientes efectos recesivos. A esto se sumaron las políticas para implantar sistemas de precios reales, que beneficiaron a determinados grupos de productores, con el consiguiente incremento de los precios. De igual manera influyeron negativamente las medidas aperturistas que condujeron a debilitar el aparato productivo nacional y a orientar los precios del mercado interno hacia los vigentes en la economía mundial.

En conjunto, las políticas de ajuste y los programas de estabilización, en la práctica, han forzado la espiral inflacionaria, que al no tener su contraparte en aumentos salariales y en la produc-

ción destinada al mercado interno, han limitado considerablemente el poder adquisitivo y, por lo tanto, el nivel de vida del grueso de la población.

Pero, el deterioro pronunciado de los salarios de los trabajadores durante la crisis, sin embargo, no es un problema coyuntural. Tampoco durante la etapa petrolera la remuneración de los trabajadores creció en la misma proporción que crecieron los ingresos de otros sectores. De allí que, el continuado deterioro de la distribución la renta sigue siendo un importante factor que impide el crecimiento de la demanda, imponiendo límites estructurales al desarrollo del mercado interno.

Además de la imposibilidad de incrementar la demanda de importantes sectores de la población cabe añadir la orientación externa de la producción, que, como se vió, se origina en la forma de vinculación externa de la economía ecuatoriana. En los últimos años, el incremento de la producción para la exportación ha superado ampliamente al aumento de la demanda interna

Las desigualdades y la desintegración sectoriales

Los desequilibrios en el funcionamiento económico tienen, también, sustento en el proceso de industrialización. En efecto, la "sustitución de importaciones" sobre una estructura económica deforme, subdesarrollada y dependiente, no constituyó una alternativa de desarrollo.

La estructuración de una planta industrial ineficiente y, en determinadas ramas, sobredimensionadas, en medios de una economía en la que coexisten formas

de producción altamente desarrolladas con otras anacrónicas, así como la dependencia de la economía ecuatoriana frente al mercado internacional - en la medida en que su reproducción pasa necesariamente por aquel-, fueron elementos que contribuyeron a mantener y recrear los estructurales desequilibrios sectoriales.

Los gastos que el país realiza para la importación de bienes de capital y de insumos, muestran la imposibilidad de la industria para proveer el aparato productivo nacional con los medios de producción necesarios para su funcionamiento. Así, la reducida producción local de bienes de capital aumenta en la misma magnitud que su demanda.

Luego de la época de bonanza petrolera -cuando se registró un auge sin precedentes en el sector industrial-, su capacidad para proveer de medios de producción al aparato productivo, no se alteró de manera fundamental, habiéndose debilitado aun más en los últimos años, como resultado del aperturismo y de las liberaciones que se han impuesto en el manejo económico, en medio de una recesión continuada.

De esta manera, se confirma la estrecha dependencia de la economía ecuatoriana frente a su sector externo, debido a que gran parte del circuito se genera al margen del mercado nacional.

Por otro lado, hay que destacar el crecimiento que experimentó la producción de bienes de consumo, por lo que se puede afirmar que la sustitución de importaciones se dió básicamente para este tipo de bienes. Productos que, sin embargo, no estaban orientados a satisfacer las necesidades de la mayoría de la población.

Como se señaló anteriormente, el crecimiento de la economía ecuatoriana durante los años setenta, de ninguna manera fue uniforme, se caracterizó por la presencia de altibajos, desequilibrios y contradicciones. Así, a pesar de que se diversificó su producción, la industria mantuvo su carácter dependiente, subdesarrollado y deforme.

La situación en el agro demuestra la existencia de un proceso diverso, vivido en las últimas décadas, cuando la producción agrícola destinada al mercado interno registró una marcada reducción, mientras que, sobre todo con la introducción de las medidas aperturistas y liberalizadoras, la actividad agropecuaria dedicada a las exportaciones y a la satisfacción de la demanda de reducidos grupos de la sociedad se benefició sustancialmente. Aunque sin lograr alterar la estructura de las ventas foráneas, salvo quizás el caso de los camarones.

Por otro lado, en particular en los años setenta, se produjo una notable expansión del sector terciario de la economía, que encontró, entre otras razones, en el crecimiento del empleo burocrático estatal un motor para su crecimiento.

De esta manera, mientras el agro, sobre todo el serrano, se deterioró, las principales ciudades, en particular Quito y Guayaquil, han experimentado un descontrolado y acelerado proceso de urbanización, en donde las contradicciones entre reducidos sectores modernos y amplios grupos marginales se han agudizado.

Otro de los elementos, que contribuye a mantener y a profundizar la crisis, es la falta de integración entre los tres sectores económicos fundamentales, así como entre sus ramas. La presencia de

desequilibrios entre la industria y la agricultura, entre aquella y el sector servicios, entre la agricultura y este último se presentan en la medida en que cada uno de ellos no encuentra la suficiente correspondencia entre sí, tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda.

En lo que al sector manufacturero se refiere, cabe señalar que se encuentra integrado de mejor manera con el sector agrícola de lo que éste se vincula con aquel. Puesto que, la rama industrial más desarrollada es la que se dedica a la producción de alimentos, que insume en su gran mayoría la producción para el consumo intermedio aportada por el sector agrícola.

Respecto a la integración interna del sector manufacturero, a pesar de que la mayoría de la producción intermedia de la industria es insumida por el propio sector manufacturero, no se puede dar una real integración interseccional, en la medida que un importante segmento de los insumos utilizados por este sector provienen del extranjero.

De ahí, la desintegración intersectorial es una constante y otra de las causas fundamentales para ahondar los problemas económicos y sociales, ya que buena parte de la provisión de bienes de capital y de insumos para los distintos sectores económicos, descansa fuera del aparato productivo nacional.

La concentración regional de la producción y del capital financiero

Otro de los rasgos característicos del proceso de expansión económica, fue el apareamiento de polos industriales concentrados alrededor de las grandes

ciudades, especialmente de Quito y Guayaquil, que provocó rupturas de significación entre los distintos ámbitos geográficos.

Fueron las grandes ciudades, las que ofrecían mejores posibilidades de empleo, donde aparecieron numerosas empresas de servicios, las que generaron el gran incremento de los intermediarios financieros, las que contribuyen al desarrollo del comercio de importación, de las empresas turísticas, de los complejos industriales y comerciales, en definitiva, las que marcaron el crecimiento del conjunto de la economía.

La ubicación industrial alrededor de las urbes fue determinante en la readecuación del eje económico del campo a la ciudad. Los polos industriales de Quito y Guayaquil, marcaron el ritmo al que se desarrollaría la economía nacional.

Sin embargo, a pesar de esta concentración, es en el agro, sobre todo en la costa, donde se producen los más importantes productos no petroleros de exportación; y es en las parcelas de menos de 20 hectáreas de la sierra donde se producen alrededor del 80% de los alimentos que consumen los ecuatorianos.

La centralización del crecimiento económico ha llevado consigo el abandono de importantes regiones, en la medida que tanto los recursos estatales como los intereses del sector privado se han dirigido hacia las grandes ciudades, haciendo que los desequilibrios se reproduzcan automáticamente. Mientras que, por otro lado, este estilo de crecimiento ha motivado no sólo problemas cuantitativos en la producción y su destino, sino que se ha reflejado en graves distorsiones cualitativas, que, sobre todo,

están poniendo en grave riesgo el equilibrio ambiental de importantes zonas del país: las propias urbes, la Región Amazónica, algunos valles interandinos, entre otras.

Por su parte, la concentración regional de los servicios financieros, es correlativa con la industrial. Al iniciarse la década de los setenta, el sistema financiero nacional casi no dependía del Banco Central. Solo en momentos de emergencia financiera acudía a éste. Entonces, las posibilidades de intermediación, como la incorporación de nuevos intermediarios al sistema, dependían de la reducida capacidad de captación de excedentes. Luego, poco a poco, al dinamismo adquirido por la economía contribuyó a crear un ambiente propicio para el desarrollo y proliferación de estas instituciones, en particular en los mismos polos de crecimiento.

El desarrollo del sistema bancario, en un acelerado proceso de integración del capital financiero nacional, fue posible gracias a la combinación de dos factores: las políticas de la economía y la modificación del papel del Banco Central en el financiamiento interno; las cuales contribuyen a introducir la economía en una ficción financiera, fomentada y sostenida por el enorme flujo de recursos externo: ingresos del petróleo y endeudamiento, fomentados por las rigideces de las políticas cambiaria y monetaria. Se incorporó, también, el factor especulativo como un elemento que ocultaba la realidad y que represó los graves problemas estructurales.

Cabe señalar que, en estos años de auge económico, fue la propia dinámica de la economía ecuatoriana la que necesitaba del desarrollo del sistema

financiero, como una palanca fundamental para canalizar los recursos disponibles: provenientes de la deuda o de las exportaciones de petróleo.

Sólo así, y en la medida que no se realizan los necesarios ajustes, se pudo canalizar los cuantiosos ingresos obtenidos, instrumentando el reordenamiento del patrón de acumulación y transfiriendo los recursos no utilizados internamente hacia el exterior, en el marco de un proceso más acelerado de concentración y centralización del capital, con una mayor presencia de bancos y financieras. De ahí que, no solo se modificó el tamaño del sistema financiero, sino su carácter, convirtiéndose en un factor fundamental del devenir económico del país.

Luego, en los años de la crisis, el sistema financiero, a pesar de que ha sufrido su embate, sigue manteniendo su vigencia para el proceso interno de acumulación y, también, como banda transmisora de recursos hacia el exterior.

La concentración de la propiedad

Los cambios económicos, experimentados en las últimas décadas, fortalecieron el proceso de acumulación privada. Así, la producción experimentó una notable monopolización, determinando también, mayores niveles de concentración y de centralización del capital y del ingreso.

En estos años se priorizó el apoyo al sector privado, en claro detrimento de las otras formas de propiedad, particularmente con un manejo pernicioso de las empresas estatales. Muchas de ellas, en forma

sistemática y planificada, han sido conducidas a situaciones de aguda crisis y al borde la bancarrota.

Los ingentes recursos recibidos por el Estado, provenientes de la renta petrolera, el reordenamiento de las formas de acumulación a través de la sustitución de importaciones y el creciente flujo de capitales extranjeros, en forma de inversión directa y sobre todo crediticia, fueron los tres ejes que impulsaron dicho proceso hasta 1982.

El incremento de los recursos estatales hizo posible que se amplien las inversiones, que se contrate trabajadores productivos e improductivos, que se aumente de manera importante el sector financiero público. De igual forma, la riqueza petrolera resultó atractiva para el capital foráneo, que, conjuntamente con el nacional, al ver que se ampliaba la capacidad adquisitiva de algunos grupos de la población -medios y altos- y se incrementaban los incentivos estatales, el crédito barato y la oferta de fuerza de trabajo con bajos salarios, coparar algunos sectores y subsectores de la economía.

En los años ochenta, con la aplicación de las políticas de ajuste, la monopolización alcanzó un grado aun más elevado. Pequeños grupos de financieristas, industriales, terratenientes y agroexportadores deciden qué se debe producir, exportar y consumir. Y por lo tanto tienen una enorme incidencia en la vida política nacional.

Estrechamente ligados a los capitales nacionales se encuentran filiales de poderosas empresas transnacionales, que a menudo intervienen con el Estado. Esta estrecha ligazón entre el Estado y el

capital privado y extranjero, se refleja en una continuada intervención en la toma de decisiones económicas nacionales.

No se puede olvidar que el proceso de acumulación y el propio desarrollo del capitalismo no se ha dado al margen del Estado. Este proporciona las obras de infraestructura y demás servicios para garantizar y ampliar el proceso, al tiempo que ha estructurado un marco jurídico y social favorable al sistema capitalista. En otras palabras, y sobre todo en medio de la crisis, el Estado ha impulsado la concentración y la centralización del capital.

Además, el Estado no actúa sólo directamente, sino a través de su política económica: los subsidios e incentivos de toda índole, la atracción al capital extranjero productivo y crediticio, la política salarial restrictiva, la "sucretización" de la deuda externa privada, la recapitalización de las empresas, la formación de los recursos humanos, la conversión de deuda en capital (la compra de cuentas especiales en divisas), exenciones impositivas, establecimiento de aranceles ventajosos, depreciación acelerada de los activos de las empresas, autorizaciones para el establecimiento de bancos, medidas financieras y monetarias de fomento al sector privado, asignaciones presupuestarias, fomento masivo a las exportaciones y a las inversiones extranjeras, etc.

El tríptico del sistema -capital nacional, capital transnacional, capital estatal-, eje de la acumulación monopólica, ha fortalecido a los pequeños grupos de presión oligárquicos y burgueses, que, por su orientación y dependencia externa, no han podido responder con un proyecto capitalista nacional. La

carencia de una burguesía nacional es uno de las más graves limitantes para la economía, sobre todo en épocas donde las diversas fuerzas sociales y políticas se enfrentan a un proceso internacional de amplia difusión de la ideología neoliberal y transnacional.

En el proceso de monopolización de la economía ecuatoriana estuvo presente también el capital foráneo, como inversión extranjera directa. Este también impulsó la concentración y centralización del capital, de la propiedad y del ingreso, mientras fortalecía sus lazos con los grupos monopólicos internos

Sin embargo, hay que anotar que el capital extranjero no tuvo una participación directa en el paquete accionario de la banca nacional, que se desempeñó como mecanismo para la colaboración de los recursos financieros externos en los años del "endeudamiento agresivo".

La dependencia del aparato productivo del mercado internacional, tanto desde el punto de vista de la oferta, como de la demanda encontró un factor de profundización en la vinculación con el capital externo. El empresariado nacional no piensa desde la perspectiva del desarrollo nacional, sino cómo lograr mayores utilidades, al tiempo de estrechar más su relación con el capital internacional. Las mismas políticas fondomonetaristas tienden al fortalecimiento de la tendencia transnacionalizadora.

Estas políticas han profundizado la monopolización, especialmente en lo que hace referencia al comercio de exportación y al sistema financiero. En efecto, las empresas dedicadas a la

exportación mantienen estrecha relación con las instituciones financieras y con la gran industria. De esta forma, el control concentrado sobre las divisas y el acceso al crédito determinan que tanto la flotación de las divisas como de las tasas de interés o los mismos gradualistas, beneficien a un contado grupo de empresarios privados con capacidad de incidir sobre el precio de las divisas y los niveles de las tasas de interés.

La propiedad de la tierra

Como parte fundamental de la crisis aparece el mercado deterioro del sector agrario. A lo cual hay que añadir la incidencia social sobre casi la mitad de la población, de la cual más de las dos terceras partes viven en condiciones cercanas o inferiores al nivel de subsistencia.

Así mismo, no se puede dejar de considerar las formas de propiedad de la tierra como una de las causas para entender el problema agrario. En tal sentido, hay que aceptar que las leyes de reforma agraria alteraron en parte la vieja estructura de la propiedad terrateniente, pero, no solucionaron el problema del campo. No sólo por que se mantienen grandes unidades que concentran la mayor parte de la tierra laborable, sino por que no se ha eliminado la existencia de un gran sector campesino que no dispone de la tierra ni de los medios de producción adecuados para superar su estado de pobreza.

Adicionalmente, la presión demográfica sobre ciertas áreas del país, sobre todo en la costa y en los valles serranos, se ha tratado de manejarla a costa de las tierras consideradas como "baldías",

sin importar que buena parte de ellas pertenecían a territorios indígenas, especialmente en la Región Amazónica. Situación que contribuye a deteriorar el frágil equilibrio ecológico de la zona.

De igual forma, la estructura agraria muestra diferencias en su distribución regional e incluso al interior de las regiones. Las zonas en las que mayor predominio tiene la gran propiedad -más de 100 hectáreas- son la sierra norte y la costa centro sur. En estas regiones, se observa un claro predominio de las empresas y las haciendas. En la sierra, gracias a los extensos pastizales dedicadas a la producción de leche y sus derivados, no sólo para el mercado interno; y en la costa, dedicadas especialmente a las actividades de exportación.

En la Amazonía, en cambio, la gran propiedad territorial se ha visto limitada debido a la existencia de las nacionalidades indígenas y a la gran cantidad de tierras concedidas a las compañías petroleras.

En cuanto a la mediana propiedad, ésta se presenta en la sierra norte y en el noroccidente del país, donde predomina la colonización de carácter empresarial, dedicada a las actividades agroindustriales. Cabe destacar que las principales regiones campesinas del país se encuentran en la sierra centro sur y en algunas provincias centrales de la costa.

Esta estructuración de la propiedad agrícola, caracterizada por una concentración de las zonas más fértiles en manos de pocos hacendados y empresarios, explica la crítica situación de importantes grupos campesinos en el país, en donde los niveles de pro-

breza extrema han alcanzado su máxima expresión, convirtiéndose en un instrumento de presión para la migración.

El incremento de las actividades especulativas

En medio de la crisis, las actividades improductivas y, especialmente, aquellas que se relacionan con la especulación financiera, experimentaron un desarrollo inusitado, incluso en detrimento de las actividades productivas. El espectacular aumento del sector financiero y comercial, es una muestra de ello. Los intereses de estos sectores, en determinadas circunstancias, se han impuesto sobre el conjunto de la economía, de tal forma que han incidido profundamente en el manejo económico.

Es el menor riesgo que advierten las actividades improductivas, especialmente durante las épocas de crisis, el que empuja a este comportamiento. La disminución de la demanda, las dificultades de recuperar las inversiones productivas, el incremento de los costos de producción, entre otros factores, contribuyen a conducir importantes capitales hacia las áreas comercial y financiera.

Adicionalmente, debido a que la política se orienta a favorecer a los capitales que actúan en la circulación, la primacía de las actividades improductivas tiende a mantenerse como mecanismo que garantiza la rentabilidad del capital, provocando la decapitalización de las actividades productivas, agudizando la crisis.

En este esquema, las medidas económicas aperturistas y liberalizadoras aumentaron el elemento especulativo de la crisis, al permitir la flotación de las tasas de interés y de las divisas. El valor del dinero creció en forma vertiginosa, dificultando directamente las posibilidades de inversión en actividades productivas y fomentando su destino improductivo.

Si la especulación creció e inclusive se benefició de las medidas de política económica, consecuentemente se vio disminuida la actividad productiva, con todas las secuelas socioeconómicas que esto implica.

El proceso inflacionario y sus implicaciones

El proceso de concentración de la economía ecuatoriana determinó que los precios de monopolio se asienten como un fenómeno permanente del proceso económico. De ahí que en los momentos de crisis, cuando existe una tendencia a la caída de la tasa de ganancia, sea a través de los mecanismos inflacionarios como el capital pretende conservar sus márgenes de utilidad.

Durante la época de bonanza petrolera, a pesar del creciente flujo de divisas, la elevación de la tasa de inflación no adquirió niveles alarmantes. El proceso inflacionario se desataría después cuando la economía empezó a sentir los embates del extranguamiento externo y de los déficits del sector público, así como de las políticas recesivas.

Así, en 1982, a los problemas económicos se sumaron las inundaciones, y la inflación alcanzó uno de los niveles más altos de la historia, llegando al 48% anual. Luego, se consiguió reducir el índice inflacionario, pero con un aumento de la recesión y el consiguiente costo social.

Posteriormente, a partir de 1986 -en ese año alcanzó una tasa anual de 85%- , llegando a superar la cifra de 100% en el primer trimestre de 1989. Hay que señalar, que, desde cuando empezó el nuevo periodo constitucional, se reanudó con fuerza la lucha contra la inflación, considerada como el problema más preocupante para el gobierno socialdemócrata.

Desde 1982, la política económica instrumentada desde el Estado ha mantenido una inflación crónica, al desarrollar mecanismos liberalizantes y aperturistas, que incrementaron constantemente el nivel de precios. Las devaluaciones y los incrementos de las tasas de interés, la mayor apertura del mercado nacional a los productos externos, la eliminación de los controles estatales sobre muchos precios de productos básicos, la eliminación de subsidios a productos de consumo popular -al trigo por ejemplo-, el incremento de las tarifas de bienes y servicios públicos -combustibles derivados del petróleo, electricidad, agua, teléfono, por ejemplo-, el fomento a determinadas líneas de producción con un alto componente de insumos importados, las restricciones productivas para el mercado interno, son apenas una muestra de aquello.

Además, un segmento importante de los sectores urbanos, que había cambiado sus patrones de consumo y que había desarrollado una mentalidad consumista,

se enfrentó a crecientes dificultades para tratar de mantener sus niveles de consumo, lo cual contribuyó a forzar los niveles inflacionarios. De esta manera, la adopción de patrones de consumo ajenos a la realidad económica del país, contribuyó a su extranjerización, por un lado, y agravó la inflación, por otro.

Los desequilibrios y la austeridad fiscales

Las dificultades financieras del sector público alcanzaron un punto crítico justamente en los años en que se produjo la ruptura de la crisis. Con lo cual, a las dificultades externas para conseguir financiamiento, se añadieron problemas internos, en el marco de una sucesión causa-efecto, que no termina de resolverse hasta la actualidad. Y que, muy por el contrario, se agudizó con las políticas de ajuste.

Los incrementos en los pagos por el servicio de la deuda externa, así como la disminución de los precios internacionales del crudo, incidieron significativamente sobre las cuentas del sector público. Ante esta situación, se empezó a aplicar una política recesiva, uno de cuyos ejes fue precisamente la disminución del gasto público. Si bien en un principio se ajustó a esta condicionalidad de los programas de estabilización y se controló el déficit fiscal, al arreciar nuevamente los factores exógenos de la crisis en 1986, volvieron a crecer los déficits en las cuentas fiscales, como uno de los

problemas más contradictorios del manejo de la economía por parte de la administración socialcristiana.

En una comparación global, el manejo de la política fiscal ha sido más consecuente y ajustado a las condicionalidades fondomonetaristas durante el gobierno de la democracia cristiana y, hasta ahora, en el gobierno de la socialdemocracia. Aunque sí cabe destacarse el manejo ortodoxo de los dos primeros años del gobierno socialcristiano, que se había mostrado como ferviente partidario de la liberalización y del aperturismo.

El crecimiento de la formación bruta de capital fijo cayó en estos años, agudizando las dificultades del sector público para mantener y ampliar sus inversiones. El auge petrolero concluyó, no por que se hayan agotado los recursos hidrocarbúricos o hayan disminuido sustancialmente los ingresos provenientes de las exportaciones de petróleo, sino por el agudizamiento de los estrangulamientos externos e internos, que se habían mantenido tras bastidores durante un largo período.

Estas limitaciones del sector público redujeron la disponibilidad de recursos para inversiones sociales: educación, salud, obras sanitarias, cultura, etc. Así, por ejemplo, mientras en 1980 se destinaba menos de un 10% del Presupuesto General del Estado al pago de la deuda externa y más del 30% sólo a la educación; al finalizar la década de los ochenta, el 33% está presupuestado para la deuda y un 25% para todos los gastos sociales.

Por otro lado, en esta época se aplicó con mayor rigurosidad la disciplina y la austeridad fiscal, reduciendo notablemente el monto de las inversiones públicas, con lo cual el Estado suspendió o paralizó gran parte de sus grandes obras de construcción y mantenimiento de la infraestructura nacional. El resultado: un incremento del desempleo y de los problemas sociales de amplios sectores de la población, que ya sufrían el impacto de los limitados servicios sociales.

La influencia del capital extranjero

El análisis de la inversión extranjera no puede ser entendido únicamente en términos cuantitativos, puesto que se podría concluir erróneamente que, dados los bajísimos niveles de flujo de capital foráneo en relación con los recibidos por otros países de la Región, el país no habría entrado en la lógica de la reproducción internacional del capital.

En efecto, a pesar de que el Ecuador ha participado marginalmente del flujo de la inversión extranjera a América Latina, ésta ha desempeñado un papel estratégico. Cabe añadir que no ha sido importante únicamente para la industria, sino para el fortalecimiento de los procesos generales de reproducción capitalista.

Tras el descubrimiento de los yacimientos de petróleo de la Región Amazónica, la inversión extranjera entró en una fase expansiva. Estas actividades fueron su centro de atracción principal, aunque ya se habían registrado inversiones directas en otros sectores, como el industrial. Las perspectivas que abría la producción de petróleo motivaron

los flujos de inversión extranjera que recibió el país, tanto en esas tareas como en los sectores financiero y manufacturero.

Posteriormente, ya en medio de la crisis, frente a la escasez crónica de capitales, se pretende fomentar y ampliar los beneficios para el ingreso de la inversión extranjera. Esta posición, que podría causar extrañeza, si se reconoce que en las dos últimas décadas el aporte que brinda la inversión extranjera dentro del financiamiento global de la economía ha sido no sólo escaso sino hasta negativo, responde a las necesidades de reproducción del capital financiero internacional y a los intereses de los sectores dominantes de la sociedad ecuatoriana.

De esta forma, se puede afirmar que más que una contribución al desarrollo, lo que buscan estos inversionistas es un espacio adecuado para obtener ganancias. En tal sentido, la inversión extranjera directa, con sus crecientes montos de transferencia de recursos hacia el exterior, se ha convertido en un factor adicional de descapitalización de la economía y en esa medida en otro elemento de su crisis.

Además, los esfuerzos por atraer el capital extranjero, que se intensificaron en los últimos años, no han tenido la respuesta esperada. Esto se explica, puesto que no sólo se requiere una predisposición para hacer más atractivo su ingreso, en medio de una situación de abierta competencia entre los diversos países subdesarrollados recetados por el FMI y el Banco Mundial, sino que el capital internacional, por su lógica de reproducción, responde a sus necesidades y no frente a los posibles requerimientos de los países subdesarrollados. Esta reali-

dad se hizo más notoria durante la crisis que atraviesa el mundo capitalista industrializado y ante la falta de un panorama atractivo que pudiera brindar el Ecuador.

Los esfuerzos realizados en este sentido, y sobre todo para transformar la situación de la deuda externa en inversión extranjera, no han dado los resultados previstos en las políticas fondomonetaristas, aunque ésto no disminuye el nivel de transnacionalización de la economía ecuatoriana, como producto de las políticas impuestas para hacer frente a la deuda externa.

La política económica anti-crisis que agudizó la crisis

Poco antes de la ruptura de la crisis de la deuda externa, el gobierno democristiano, abandonó definitivamente los esquemas desarrollistas, para empezar a marchar por la senda de una "economía de guerra", que fue la antesala de la política económica fondomonetarista.

Su línea general, contenida en los planes de estabilización de mayo de 1982 y de marzo de 1983, planteaba medidas destinadas a controlar la crisis, sobre la base de congelar reformas sociales -vale decir los tímidos intentos desarrollistas para distribuir el ingreso-. En el programa de estabilización de 1983 se aceptaron los condicionamientos del FMI, mientras, que inicialmente su aplicación había sido el resultado de reflexiones "propias" de las autoridades nacionales.

En este contexto, la política económica del gobierno democristiano, se orientó a evitar que la crisis afecte el ritmo de acumulación, sacrificando las anteriores orientaciones económicas de carácter distributivo y las políticas sociales, favoreciendo a los grupos ligados a la exportación y las finanzas, al mismo tiempo que golpeaba a los sectores populares.

La política fondomonetarista iniciada con ciertas restricciones durante dicho gobierno, tuvo plena continuidad -aunque no total coherencia- en el gobierno socialcristiano. Incluso puede afirmarse, que este último no sólo aceptaba las condicionalidades del FMI y del Banco Mundial como parte de un proceso de negociación, sino que compartía entusiastamente su ideología: no había contradicción, sino complementación, como se demostró en el ajuste radical de agosto de 1986.

Esta política anti-crisis, lejos de solucionar la crisis, ha deteriorado cada vez más la situación económica del país y, por supuesto las condiciones de vida de la mayoría de la población. Sin embargo, no se pueden negar los problemas surgidos a raíz del terremoto de marzo de 1987 y de la caída de los precios del petróleo, pero que no fueron obstáculo para profundizar los ajustes liberalizadores y aperturistas, y para renegociar la deuda externa en condiciones tradicionales y nada creativas.

Con la desincautación y flotación impuestas de las divisas en agosto de 1986 se pretendía que el mercado racionalice el flujo y la asignación de las mismas, equilibrando los ingresos externos del sector privado con los egresos que tenga que realizar

este mismo sector en el mercado internacional. Y destinando las exportaciones del petróleo para el servicio de la deuda.

Al concluir el gobierno socialcristiano la crisis económica devino en un caos nacional. Los problemas económicos se agudizaron. El nivel inflacionario se disparó a niveles desconocidos. El salario de los trabajadores cayó vertiginosamente. Mientras que la economía continuó presentando mayores desordenes y desequilibrios, que se pretendía combatir con las mismas políticas fondomonetaristas.

Desde agosto de 1988, el gobierno socialdemócrata trata de reordenar los principales parámetros económicos, reestableciendo un cierto control estatal y aplicando gradualmente un esquema de corte neoliberal, con una administración entrampada entre la necesidad de cumplir con ciertos planteamientos electorales y un manejo económico liberacionista y aperturista, que responde -aunque no totalmente- a las presiones de los organismos financieros internacionales, pero que sigue deteriorando las condiciones de vida del pueblo ecuatoriano. Sobre todo por el permanente deterioro de los salarios, uno de los pocos precios indexados hacia abajo.

2. LOS CONDICIONAMIENTOS DE LA INSERCIÓN EXTERNA

A más de los problemas internos de la economía, que tienen un impacto directo en las condiciones sociales de la población, conviene señalar, aunque sea rápidamente, los aspectos más sobresalientes de

la dependencia y su influencia social. Esto sin negar que, muchas de las dificultades económicas analizadas anteriormente tienen también un grado apreciable de explicación en la forma de inserción del país en el mercado mundial.

La ruptura de la actual crisis encontró su origen en el incremento acelerado de los pagos que el país tenía que realizar por servicio de la deuda externa, que llegaron a consumir hasta los dos tercios de sus exportaciones totales. No solo aumentaron los pagos de las obligaciones internacionales, sino que paralelamente disminuyeron los precios del petróleo, situación que responde, conjuntamente con el problema financiero internacional, a los esfuerzos desplegados por los países centrales empeñados en un proceso de reordenamiento del poder mundial.

La crisis del sector externo, como era lógico y como ha sucedido continuamente en la historia económica del país, tuvo su correlato en la sociedad nacional.

Para los efectos de este ensayo, es preciso puntualizar dos de los principales aspectos externos, que explican en gran medida la crisis y su impacto social:

La dependencia frente al mercado internacional

La inserción del Ecuador en el mercado internacional, como productor y exportador de materias primas, constituye la base de su dependencia. Fue primero con el cacao, cuando el país ingreso a

cumplir activamente su papel en la división internacional del trabajo, sujetándose desde ya a los vaivenes y condiciones de la demanda internacional.

Años después, en otro momento histórico, las exportaciones de banano contribuían a cambiar las condiciones internas del devenir económico y también político. En este trayecto apareció el petróleo que no modificó la condición de exportador primario del país.

El crecimiento y el equilibrio de la economía ecuatoriana dependen en gran medida de las fluctuaciones del mercado internacional, que se han manifestado a lo largo de la historia generando épocas de auge y de crisis económica, así como de estabilidad y de conflictos políticos.

Desde la inserción definitiva del Ecuador al mercado mundial sus relaciones internacionales tienen una notable significación. Más aún, a partir de la segunda Guerra Mundial, cuando el conjunto de la economía capitalista entró en un proceso de creciente internacionalización y transnacionalización. Este proceso, apoyado por el inmenso desarrollo científico tecnológico, por los avances en el transporte y las comunicaciones, así como por la recomposición de la economía de los Estados Unidos durante la guerra y en la etapa de post-guerra, generó un reordenamiento de las relaciones entre los países dependientes y los centrales. Durante esta etapa, se desarrollaron importantes procesos de industrialización en los países subdesarrollados, cuyas condiciones internas lo permitieron. Mientras que otros siguieron articulados como exportadores de productos primarios.

La industrialización ecuatoriana, como se vió, dió cierta continuidad a la estructural dependencia de la economía frente al mercado mundial. El crecimiento industrial demandaba mayores compras internacionales de maquinaria, equipo, tecnología, ciertos insumos y hasta materias primas. Además, por su estructura y por la orientación de su producción, la industria no logró utilizar un razonable nivel de su capacidad instalada, con sistemas de producción poco eficientes, gracias al proteccionismo estatal y a la estructura monopólica existente.

Por su parte, la posibilidad de satisfacer las crecientes importaciones para la industria se asentaba sobre la realización de mayores exportaciones. El petróleo fue la principal fuente de financiamiento, como nuevo eslabón que ligaba, la industria cubriría sus necesidades financieras recurriendo al mercado financiero internacional, contribuyendo, a su vez, a incrementar el nivel del endeudamiento.

El llamado modelo de "sustitución de importaciones" no significó ningún cambio esencial en la economía ecuatoriana. Los procesos productivos y distributivos, la reproducción de la economía del país siguieron descansando básicamente sobre los impulsos del mercado externo: eje en torno al cual gira la economía.

En efecto, si se realiza una comparación entre las exportaciones que el país realizaba a lo largo de la etapa que precedió a su relativa modernización, con lo que sucedió después del auge petrolero, se ve que no se han realizado alteraciones fundamentales en su composición. Así, la economía, por no tener capacidad de decidir au-

tomáticamente sobre sus metas de desarrollo, tampoco puede reproducir internamente un proceso de crecimiento, que no esté, directa o indirectamente, ligado al mercado internacional.

El atraso tecnológico es otro factor de la dependencia. La separación entre investigación científica y tecnológica, la abrumadora diferencia entre los gastos de investigación que realizan los países desarrollados y los que realiza el Ecuador, los montos que salen del país por concepto de pagos de tecnología, la subutilización de costosos y modernos bienes de capital: son elementos que dan cuenta del atraso tecnológico.

El origen de la dependencia tecnológica se encuentra en la forma que asume la acumulación de capital. Mientras en los países centrales el desarrollo científico-tecnológico está determinado por la economía interna, en los países dependientes está, en gran medida, subordinado a la transferencia de tecnología que realizan los primeros.

La desproporción entre los recursos dedicados a la producción de tecnología y los dedicados a su importación, es otra manifestación de la dependencia tecnológica. Este hecho, determina, a su vez, que la costosa tecnología importada no se ajusta a las condiciones propias de cada país o que, en otras ocasiones, resulte obsoleta en los países centrales.

En el primer caso, la utilización de tecnología de punta de ciertos procesos productivos ha determinado que se presenten altos niveles de subocupación de la capacidad instalada, en la medida en que algunos avances tecnológicos ni siquiera son indis-

pensables para la producción, siendo más bien mecanismos a través de los cuales sólo colocan tecnologías caras.

Así mismo, cabe señalar que el empleo de formas productivas tecnificadas, incluso en aquellos sectores donde no son necesarios -como son las pequeñas propiedades agrícolas-, coadyuba a funcionalizar a la mayoría de sectores económicos, hasta a los de un escaso desarrollo relativo, al mercado internacional, vía demanda de bienes de capital, insumos y aún materias primas inportados.

Otro elemento que determina la estructural dependencia del país frente al mercado internacional, es el limitado crecimiento del mercado interno de consumo, al cual se suma la imposición de patrones de consumo extranjerizantes y el limitado crecimiento del empleo industrial: factores que inciden en el desarrollo limitado del mercado interno, lo cual, a su vez, agudiza la dependencia externa.

Finalmente, como resultado de la orientación de la política hacia el mercado externo se ha desatado una carrera por desarrollar líneas de producción para la exportación, sacrificando la destinada al mercado interno. Además, la creciente restricción de divisas para algunos sectores no vinculados directamente a la banca y al comercio de exportación ha obligado a la industria a orientar hacia el mercado mundial una parte de sus actividades, no necesariamente de su producción normal, para cubrir con la exportación de otros productos primarios parte de la provisión de dólares.

El intercambio desigual y el proteccionismo en el contexto mundial

A lo largo de la última década, las relaciones comerciales internacionales han tendido a consagrar el deterioro casi permanente de intercambio. Tal situación se mantiene y reproduce, debido a que más allá de los productos que se comercian, se produce el intercambio desigual.

Efectivamente, este fenómeno tiene que ser explicado desde la esfera productiva, puesto que si bien el control monopólico del comercio exterior agrava el problema, sin embargo no puede explicarlo. De esta forma, la causa primera del intercambio desigual, se encuentra en el retraso económico de los países dependientes frente a los industrializados, en el escaso nivel de desarrollo de sus métodos y técnicas de producción. A este factor hay que añadir las abismales diferencias salariales.

Es, entonces, la permanente subvaluación de las exportaciones de los países del Tercer Mundo la que influye decisivamente sobre su sector externo y, en la medida que éste juega un papel determinante en el desenvolvimiento interno de sus economías, incide en la existencia de sus crisis.

El círculo vicioso del intercambio desigual se asienta, además, en el hecho que los países dominados se ven abocados a mantener relaciones comerciales internacionales inflexibles. No pueden dejar de importar una gran cantidad de materias primas y bienes de capital, e incluso productos manufacturados, ni tampoco pueden ignorar sus obligaciones financieras externas. En tal sentido, a pesar de las

pérdidas producidas por el intercambio desigual, tienen que mantener su estructura productiva orientada hacia el mercado exterior.

Para el caso ecuatoriano, luego de unos años de recuperación de los precios del petróleo se ha agudizado aun más el deterioro de los términos de intercambio, cuando, a partir de 1982, han caído los precios del crudo en el mercado internacional.

A los problemas generados por el intercambio desigual, hay que añadir otro factor negativo: el proteccionismo de los países industrializados. Frente a la crisis mundial, éstos optaron por la imposición de una serie de trabas para disminuir sus compras de productos de los países subdesarrollados, mientras incentivaron internamente la sustitución de ciertos productos importados desde la periferia.

Estos elementos han restringido las posibilidades de acceso en dichos países para los productos del Tercer Mundo, volviendo más difícil su situación externa, puesto que en muchos casos se ha visto disminuida su provisión de divisas, mientras crecía el monto y el servicio de la deuda externa. A esto habría que añadir los esfuerzos que despliegan los otros países subdesarrollados para fomentar sus exportaciones de productos similares o iguales, con lo cual, no sólo se ha incrementado la oferta de este tipo de bienes, sino que se ha entrado en un proceso de competencia acelerada, que otorga mayores beneficios y ventajas a los países industrializados.

Finalmente, al final de los años setenta empezó el estancamiento de los procesos de integración económica de América Latina, en la medida que aparecieron limitaciones en los planteamientos inte-

gracionistas y la mayoría de países, por otro lado, comenzó a ser tratada con planteamientos fondomonetaristas. Consecuentemente, en estos años de crisis, la cooperación y el comercio sur-sur se han visto notablemente disminuidos. Mientras que el norte industrializado fortalece su lazos y desarrolla una política de traslado de la crisis, los países latinoamericanos - que por razones de geopolítica y del comercio internacionales han perdido posiciones y atractivo para el capital financiero internacional - no consideran realmente la alternativa de su integración, con la cual habrían podido soportar de mejor manera los embates de la crisis.

De ahí que, la desintegración económica latinoamericana haya sido un factor adicional para que estos países se hayan orientado a solventar sus desequilibrios externos, individual y aisladamente, vía endeudamiento externo, inicialmente, y aplicando las políticas de ajuste y los programas de estabilización fondomonetarista, luego.

3. LA CRISIS DE LAS IDEAS Y LOS PROBLEMAS SOCIALES

Hasta antes de la ruptura de la crisis, existía una cierta conciencia sobre los grandes retos sociales: la carencia de empleos adecuados y suficientes, la necesidad de una redistribución de los ingresos, la falta de viviendas, los bajos niveles alimentarios y de salud, la limitada concepción de una cultura popular y nacional, entre otros.

Entonces, a pesar de la falta de coherencia conceptual en muchas de las posiciones existentes el debate de las que se podía considerar como "ideas-fuerza", tenía como uno de sus puntos referenciales el tratamiento de los problemas de la sociedad. Sin embargo, a partir de principios de los años ochenta se produjo una aparente carencia de respuestas ante los retos que enfrenta la sociedad.

Esta situación responde no sólo a la gravedad de la situación, sino al avance de los paradigmas del neoclasismo económico, como parte de la campaña ideológica que refuerza y orienta el proceco de reordenamiento del poder mundial, tanto a nivel político como económico. Y que, por supuesto, está condicionando el manejo de lo social.

La crisis explica el manejo cortoplacista, pero no agota la vinculación de sus manifestaciones con la reformulación de la concepción transnacional, que pretende la "reprimatización" de las economías subdesarrolladas en un nuevo contexto del mercado mundial. En el cual, países como el Ecuador seguirán desempeñando un papel secundario de exportadores de materias primas.

De esta manera, no se puede creer que la orientación de la visión dominante hacia los problemas de corto plazo, sólo es un producto de la crisis. Detrás están esquemas de política económica, ideológicamente identificables, que pregonan la apertura indiscriminada de los mercados financieros y comerciales, el fomento de inversiones extranjeras, la superioridad de las respuestas privadas sobre el Estado para la asignación de recursos, el papel subsidiario de éste, etc.

La intención de desviar la atención de los problemas sociales, bajo el supuesto de que éstos se solucionarán automáticamente luego de la estabilización y del ajuste económicos, como pregonan los neoliberales de diverso cuño, no sólo conlleva una falsa interpretación de la crisis, sino que implica una clara intencionalidad política. Planteamiento que tampoco ha encontrado respuestas a los desequilibrios de corto plazo, que presentan, por el contrario, una sostenida contracción de la actividad económica, con un sustancial margen de capacidad ociosa y en pronunciado deterioro; una agudización de las presiones inflacionarias y de los niveles de ingreso; un permanente deterioro de la situación del empleo y un marcado incremento de la miseria; una caída sistemática de los gastos sociales; y, una acentuada profundización de las diferencias en la distribución del ingreso.

En definitiva, la priorización pragmática del corto plazo y la postulación de las soluciones nacionales -inalcanzables, por cierto- en base a mayores privatizaciones y más transnacionalización de la economía, están poniendo en grave riesgo la capacidad productiva y tecnológica, al tiempo que deteriora la estructura social del país y aumenta su nivel de dependencia externa.

En estas condiciones, cuando se profundizan los esquemas represivos y la violencia institucionalizada en las democracias restringidas o formales, aparece como un condicionamiento adicional la carencia de ideas alternativas, falta de creatividad y audacia. No hay una vinculación con las salidas estructurales a los problemas sociales, se reacciona con propuestas inmediatas y paternalistas, que apun-

tan a paliar sus principales manifestaciones y a permitir el reajuste necesario para la reconversión del sistema-.

NOTA: algunos de los datos del presente ensayo se los ha obtenido durante la realización de la investigación sobre "Deuda externa y política económica", en la que participan el autor y Diego Borja, con el auspicio del ILDIS.

**QUE ES UN NIÑO: NOTA PARA UNA CRITICA
(SOCIOLOGICA) DE LA RAZON ASISTENCIAL**

J. Sánchez-Parga

Responder a esta pregunta en apariencia ingenua no nos parece tarea fácil. Sobre todo si evitamos incurrir en la empirista banalidad de definir la niñez por criterios de edad, y delimitamos por años aproximados cuándo un niño comienza y termina su niñez. Ni tampoco el recurso a diferencias biológicas o psicológicas, por mucho que puedan demarcar las fases de su crecimiento y evolución, precisando su sentido, nos ilustran satisfactoriamente sobre lo que es en realidad un niño.

Nos parece incluso que sería necesario ir más allá de la simple caracterización de la niñez, como un estado (biológico social), para intentar pensarla como una relación (sociológica y cultural), la cual nos obligaría así mismo, a considerar qué es un adulto; ya que la comprensión de lo que es un niño

no puede prescindir de la idea que se tenga no sólo del estado adulto sino también de la misma sociedad humana.

Una prueba de la ambigua idea que espontáneamente se tiene de lo que es un niño es esa lista -"bill of rights"- de los derechos de los niños; son tan "humanos" que muy bien podrían ser enunciados como derechos de los adultos; en segundo lugar, este equívoco sobre el niño y sus derechos podría inducirnos otro día a una declaración sobre los derechos del bebé, del feto intrauterino, del adolescente, del anciano y hasta, -por qué no?- de los muertos.

Según esto, no podemos considerar el niño ni como un embrión ni como un apéndice del adulto; y ni siquiera como una situación provisional y transitoria del hombre, si es verdad que "todos somos de nuestra infancia como de nuestro país" (Saint-Exupery).

De lo que se trata en realidad, lo que en el fondo habría que reflexionar, es en primer lugar la forma que adoptan esos derechos "civiles" o "humanos" ejercidos por los niños, y en segundo lugar, cuestión más compleja y de alcances más serios, las condiciones sociales del niño para el ejercicio de tales derechos. Legislar y declarar derechos es fácil en toda sociedad; más difícil es regular las condiciones de su ejercicio. Esta sería una gran diferencia entre las llamadas sociedades "primitivas" y las supuestamente "desarrolladas" (o "bárbaras"): aquellas prefieren ordenar la realidad social mientras que estas intentan establecer jurisdicción.

dicciones sociales. Y por ende, leyes ad hoc, que eran según Kant lo que define la barbarie de una sociedad.

Ahora bien, la pregunta "qué es un niño" sólo puede ser coherentemente planteada desde una sociología comprensiva y reflexiva capaz de indagar tal realidad o fenómeno como expresión de las estructuras profundas de la sociedad humana. Pero tal planteamiento obedece así mismo a la intención de cuestionar una sociología espontánea y aplicada, que encontramos subyacentes a la ideología y práctica de las llamadas "políticas sociales".

Por ello, antes de dar respuesta al interrogante inicial, nos proponemos ese inevitable rodeo teórico y crítico en torno a los presupuestos de lo que hemos convenido en denominar "razón asistencial", que resulta la más comprometida con este tipo de problemática. Y en tal sentido, tomamos el ejemplo de la niñez, como podríamos haber elegido el de la mujer, o hasta si se quiere el "sector informal", asuntos todos tan de moda, y tópicos por otra parte tan socorridos por las "políticas sociales".

Así pues, dividiremos este trabajo en dos capítulos: el referido a una muy tentativa crítica de la sociología de las políticas sociales, y el que dedicamos a entender también por rápidas aproximaciones "qué es un niño".

Superflua nos parece la advertencia sobre las intenciones polémicas de estos dos pasos: respecto del primero, es evidente que nunca se saldan definitivamente las cuentas en la práctica sociológica con las tentaciones funcionalistas y fascinaciones empiristas, las cuales no dejan de sobrecoger

al sociólogo más teórico, cuando se mete a planificador social; respecto del segundo nos ha interesado la niñez menos por su fragilidad como sector social que por su fácil manipulación ideológica. La conjugación de ambas problemáticas nos ha parecido propicia para entablar un debate, que ojalá pueda llegar a tener mayor envergadura que la que hemos podido concederle aquí.

a) La sociología de las políticas estatales

Las políticas sociales y el pensamiento asistencial que opera tras ellas enfrenta siempre una seria dificultad de conceptualizar los grupos y sectores sociales beneficiarios o destinatarios de sus programas y procedimientos de intervención social.

A la base de este problema encontramos una de las controversias fundamentales de la sociología, y aun se podría sostener de dos concepciones sociológicas; ya que una es la racionalidad de aquella sociología, que genera conocimientos técnicamente utilizables, los cuales se convierten en fuerzas productivas y reproductivas de sociedad, y otra distinta es la racionalidad sociológica, cuya "comprensión y explicación" de la realidad es capaz no sólo de orientar la acción social sino también de entenderla históricamente, reflexionando sus propias orientaciones.

Es esta científicidad la que, permitiendo pensar las totalidades sociales -o más exactamente las "universalidades concretas de la totalidad social"-, puede comprender y explicar sociológicamente los distintos sectores o grupos de una sociedad como "sujetos" de procesos sociales; y consecuentemente

sólo ella puede encontrarse en condiciones, incluso, de redefinir las políticas sociales dentro de la politicidad general de una sociedad.

El recortamiento de una sociedad en sus múltiples grupos, clases, fracciones de clase, sectores y sujetos de procesos particulares, su regionalización en comportamientos (campesinos, urbanos, suburbanos, étnicos, sexuales y etarios etc.) pueden obedecer a una razón instrumental y aun práctico-analítica, pero no puede prestarse más que a una utilización administrativa de la sociedad, cuya racionalidad deriva inevitablemente menos en una política social que en una ingeniería social.

Se diría que asistimos hoy al desmembramiento de un pensamiento sociológico, que ha ido retaceando la realidad social en parcelas, dando lugar a una jungla de sociologías: sociología familiar, sociología del trabajo, sociología de la educación, sociología de la comunicación, sociología del conocimiento, del lenguaje, sociología urbana y rural, sociología de la mujer, del niño, de la salud, sociología de la sociología...

En modo alguno cuestiona esto que la sociología no pueda y no deba pensar la sociedad en sus estructuras, actores y fenómenos o procesos particulares; pero tales estudios, a riesgo de no entender su objeto de análisis, tampoco pueden eximirse de de-finir dicho objeto al interior de las totalidades sociales que los de-terminan conceptualmente.

Precisamente por esto, en modo alguno objetaríamos nosotros la "teoría de los campos" empezada a trabajar por P. Bourdieu, si entendemos por campo científico esa delimitación conceptual, en el senti-

do de Weber, que no consiste en establecer relaciones reales entre "cosas" sino relaciones conceptuales entre problemas.

Siendo ilimitados los campos y territorios que las ciencias sociales pueden delimitar para su estudio, es un procedimiento habitual en el desarrollo teórico de toda ciencia aislar nuevos campos y territorios distintos, y relacionar aquellos en apariencia diferentes. Pero estas definiciones de universalidades concretas sólo alcanzan un estatuto científico -sociológico- dentro de la lógica de las totalidades sociales..

Resulta obvio que el más serio desafío que enfrenta la sociología de las políticas sociales es que no se puede ser tan particularista en la definición conceptual de los campos y sectores sociales como en el plano de la acción social. Ya que tal definición supone el reconocimiento de un espacio múltiple y diverso de condiciones, determinaciones y relaciones, en los que los sujetos sociales se encuentran siempre profundamente inmersos.

La real dificultad, por ello, de las políticas sociales reside en no pensar la epistemología propia del carácter específico de su intervención social, desconociendo los procesos de producción social, de producción de significantes sociales, en los que realmente se desarrolla la acción social, y que no son las operaciones administrativas de la política; puesto que "no hay producción administrativa de sentido (social)" (J. Habermas).

Atendiendo menos a consideraciones de orden teórico, a los presupuestos sociológicos, y más a las condiciones de su propia fundamentación prácti-

ca, las política sociales podrían, sin abandonar el nivel de la misma reflexión sociológica, trabajar una mayor vinculación "entre lo político y lo socio-cultural, donde las identidades y las prácticas colectivas estén permanentemente interactuando con lo institucional, y, por otra parte, una transformación de la política que implique sobrepasar la mera acción instrumental-administrativa" (F. Calderón & M.do Santos, "Lo político y lo social: bifurcación o síntesis en la crisis" en Socialismo, autoritarismo y democracia, IEP-CLACSO, Lima, 1989, p. 101).

Es el problema de toda sociología aplicada responder de manera más o menos directa e inmediata a los requerimientos de una administración social -que fácilmente se degrada en una ingeniería social-tratando los hechos sociales sin haberlos pensado como hechos sociológicos; es decir, no llegando a conceptualizarlos como resultados de aquellas lógicas sociales que realmente los constituyen en problemas.

En tal sentido, esta sociología aplicada no pasa del estado más rudimentario de un funcionalismo incapaz de entender que a todo hecho social corresponde un hecho sociológico, y que tal hecho, fenómeno, sector o grupo social, práctica y discurso sociales no pueden ser realmente pensados al margen de esos sistemas de relaciones sociales que propiamente los constituyen sociológicamente. O como diría Marx, con otras referencias, "lo concreto es concreto porque es la síntesis de múltiples determinaciones abstractas (que) conducen a la reproducción de lo concreto por el camino del pensamiento".

En definitiva, la auténtica tarea de la sociología consiste en desarrollar teorías generales o particulares de la acción social y no del comportamiento y de su regulación sociales; para lo cual requiere desarrollar tales teorías a un nivel de abstracción, que permita explicar las realidades sociales como formas de procesos sociales, y los procesos sociales en su dimensión de procesos históricos.

Pero más allá de la crítica de estos sus presupuestos de orden teórico, consideramos que la "razón asistencial", inherente a las políticas sociales, contribuye a una particular deformación de sus objetos -o sujetos sociales- en la medida que sustrayéndolos, de alguna manera, de sus específicas lógicas sociales, trata de "comprenderlos" a partir de posibles o determinadas formas de intervención social. Y en tal sentido, cualquier realidad o sector social aparece así "comprendido" más como destinatario o beneficiario de una intervención social que como proceso o actor sociales en su propia "comprensión".

Nos parece importante señalar el alcance práctico -político- para las políticas sociales- que tiene entender aquí la "comprensión" ("verstehen") en los términos en que Giddens toma de Heidegger y Gadamer, no como un método especial de penetrar el mundo social, típico de las ciencias sociales, sino como condición ontológica de la sociedad humana en cuanto producida y reproducida por sus miembros (A. Giddens, *New Rules of Sociological Method. A positive Critique of Interpretative Sociologies*, New York, 1976, p.151).

Sólo en base a esta razón la sociología podrá buscar un acceso "comprensivo" a su ámbito de objetos, porque encuentra en él procesos de entendimiento, a través de los cuales y en los cuales ese ámbito objetual se ha constituido previamente; es decir, con anterioridad a toda intervención teórico-práctica.

Aquí reside, a nuestro parecer, la trampa de una sociología aplicada, cuyos sistemas de investigación, al generar un saber técnicamente utilizable, se convierten en fuerzas productivas de la sociedad industrial pero que no son capaces de orientar la acción (Cfr. J.Habermas, La lógica de las ciencias sociales, Technos, Madrid, 1988, p. 101).

Para concluir, creemos importante precisar de nuevo, que la razón instrumental que regula las políticas sociales (estatales) posee un carácter eminentemente operatorio y no tanto práctico, en el sentido que se orienta más a producir efectos que a desarrollar procesos (en los cuales reside realmente toda transformación social). Y sostenemos esto en razón de los supuestos analizados más arriba, y porque la tarea planificadora y administradora de las políticas sociales consiste menos en una reconstrucción de las estructuras profundas, que ponga al descubierto la lógica interna a que se atiene la generación de los fenómenos susceptibles de su comprensión e intervención, que a la modificación de aquellas condiciones y estructuras superficiales en base a las cuales ha definido su campo de objetos y sujetos sociales.

b) Y qué es un niño?

Entender la niñez como una determinada fase del proceso de socialización del hombre en una determinada cultura, a la vez que nos ubica en mejores condiciones para poder definir lo que es un niño dentro de ciertos parámetros temporales, nos proporciona un concepto de orden más sociológico, que permite pensar el niño como sujeto de determinados procesos y relaciones sociales.

Son tales procesos y relaciones los que nos orientarían a entender la niñez a partir de dos de sus determinaciones fundamentales: el universo educativo en el que el niño se encuentra intensamente inmerso, y el universo familiar como mediador de las relaciones del niño con la sociedad en su conjunto.

Ambos enfoques tendrían ya el valor de considerar la niñez no como un estado, diferente del adulto, sino como una relación con el universo adulto, dentro de cuya relación el niño se define e identifica diferencialmente a sí mismo.

Estos dos conceptos de "relación" y de "identificación diferencial" nos parece sustantivos, ya que rompen con una idea tradicional de la niñez, de la socialización del niño y de su misma educación, consistente en pensar el niño y el adolescente en su progresiva integración a la sociedad adulta (como si no hubiera sociedad que no fuera también "infantil"), rechazando o abandonando, de manera más o menos continua o abrupta, una parte de sí mismo: la infancia.

De otro lado, sortear la tentación de seguir definiendo lo que es un niño por adjetivaciones calificativas, nos ha conducido obligatoriamente a

pensarlo en sus relaciones con el mundo adulto. Pero no basta esto. Más allá de tal consideración, y tan importante como ella, es necesario repensar el niño en sus específicas relaciones infantiles con los otros niños, incluso pertenecientes a distintos grupos de edad.

Evitar ese aislamiento demasiado precoz al niño de sus relaciones con otros niños mayores y más pequeños que él, resulta una forma de enriquecer su niñez, de fortalecer y aun de prolongar sus condiciones infantiles de vida. Y un aspecto fundamental de la infancia es vivir ésta dentro de sus mismas relaciones y diferencias sexuales. Aislar los niños de las niñas (o viceversa), separar sus juegos, imponerles conductas y funciones diferenciadas, masculinas y femeninas, introducir rupturas perversas en su amistad contribuyendo a anticipar y agravar esa ulterior segmentación entre el mundo masculino y femenino; a reproducir esas sociedades falsamente machistas, donde entre hombre y mujer no son posibles las relaciones de amistad, incluso al interior de las mismas relaciones de sexo.

Si quisieramos entender la violencia contra los niños en nuestras sociedades, tanto dentro del hogar como sobre todo en la escuela; explicar la "racionalidad" de ese sadismo en la educación (Cfr. Julio ARAY, Sadismo en la enseñanza, Monte Avila, Caracas, 1980), tendríamos probablemente que recurrir a esa concepción que de sí misma tiene la sociedad adulta, la cual piensa la niñez como un estado de "naturaleza", "salvaje", que es preciso domesticar y destruir para convertirla en adulta. Esto

hace de la infancia y adolescencia un largo y penoso "ritual de pasaje", a través del cual los niños dejan de ser niños para convertirse en adultos.

Más aún, nos atreveríamos a pensar que es torturando al niño que el mundo adulto trata de extinguir esos residuos infantiles que sobreviven en él, que le acechan y amenazan su falsa integridad adulta.

Es sólo a partir de la niñez, de la misma fijación a la condición del niño, que podría producirse una elaboración de lo que es un niño, la cual en lugar de consistir en una identificación con los adultos significara encontrar el mundo adulto en una relación de recíproca influencia. Unicamente en esta perspectiva la transformación del niño en adulto, y la identificación con el adulto, no tendría por qué realizarse de manera necesaria, a través, o a condición, de un infanticidio, ajusticiando lentamente al niño que todo adulto porta en sí; y recíprocamente, tampoco necesitaría el adulto repudiar todos los valores de la infancia (alegría, curiosidad, facultad de admiración, don de juego, de la fantasía...)

Por eso, el mundo adulto que nuestras sociedades proponen al niño tienen aspectos tan tristes y macabros, tan ortopédicos y coercitivos, donde el ludismo se ha convertido en competitividad violenta, donde la seriedad, gravedad y adustez de las formas y relaciones sociales han adquirido rigideces cadavéricas, y donde el ritmo de vida se halla marcado por los signos del stress. No sería necesario que el hombre deje de ser niño para convertirse en adulto; más bien poder seguir siendo ambas cosas a la vez, supondría asumir de manera más plena la condición humana.

Es la separación de la humanidad, y de la sociedad, en dos "estados", el infantil y el adulto, lo que obstaculiza la relación entre ambos mundos; que el niño pueda comunicar con el adulto y los adultos con los niños; produciendo un mutuo sentido de culpabilidad. Este reproche inconsciente de la mutua incomunicación contribuye a cargar de agresividad las relaciones entre ambos mundos, amputando a sus miembros de esa parte infantil o adulta que cada hombre añoraría reconciliar siempre dentro de sí mismo.

Esto mismo, por otro lado, da lugar a que los adultos produzcan niños infantilizados, relegados a un mundo liliputiense, impidiéndoles ser adultos si no es a costa de una ruptura violenta respecto de lo que han sido, y brutal en su irrupción dentro de la sociedad adulta.

Falta, en el fondo, por parte de los adultos un serio y práctico reconocimiento de la infancia, que permitiera ese flujo de influencias de los niños sobre los adultos, de la misma manera, en el mismo sentido y proporción, en que los adultos influyen en la niñez. Esto haría posible que el niño se identificara parcialmente al adulto (porque éste no ha dejado en cierto modo de ser niño, en la medida que pueda comunicar con él y participar en un mundo infantil); y recíprocamente el adulto podría seguir identificándose con el niño, no sólo como una forma de preservar su infancia si no también como una condición de poder comunicar con el mundo del niño.

Una prueba de que la sociedad adulta se resiste a un real reconocimiento de lo que es la infancia no como un estado transeunte, que es preciso liquidar, sino como una condición definitiva y plena de la

vida del hombre, aparece en las formas de pensar y tratar al niño: el niño es quien desconoce, ignora, se equivoca, falta y transgrede; en definitiva una persona incompleta, defectuosa y en cierto modo pÉrfida, ya que amenaza al mundo adulto.

Reconocer al niño es aceptar su versión del mundo, y que sus conocimientos no son ni defectuosos, ni equivocados, ni limitados, sino que son OTRA manera de conocer; que sus sentimientos son OTRA manera de sentir; que sus comportamientos son OTRA manera de relacionarse con la realidad.

No es un azar de la naturaleza, que en la especie humana -a diferencia de las otras especies animales- la larga duración biológica de la infancia, al marcar de manera indeleble el desarrollo ulterior del individuo, pueda así mismo condicionar o garantizar su estado adulto no tanto como una ruptura residual de su infancia cuanto como una prolongación y maduración de ella. La perennización de esta doble característica de niño y adulto, que define al ser humano, induciría a probar que los conflictos y contradicciones entre ambas formas/fases de existencia no han de ser resueltas por el brutal aplastamiento de uno de los términos por el otro.

Dentro de esta línea sería posible indagar una de esas causas o explicaciones profundas que dieron cuenta de la violencia y agresión educativas, o del sadismo del maestro contra el niño. Por qué el maestro puede llegar a pervertirse en verdugo? Se trataría de una pulsión infanticida latente en el modelo pedagógico o de socialización de una cultura, que cree de manera más o menos inconsciente o fan-

tasmal, que educar es transformar al niño en adulto, y por consiguiente resulta inevitable asesinar la niñez de todo niño?

Podría confirmar esta hipótesis la interpretación de Gerard Mendel (*Para descolonizar el niño. Sociopsicoanálisis de la autoridad*, edit. Payot, Paris, 1971, p.209), según el cual los grandes pedagogos, revolucionarios educativos, como Freinet y Neill, no lograron desarrollar sus métodos a partir del estado adulto, de su condición de adultos, sino desde un estado u condición infantiles, que mantuvieron vivos. Y el mismo autor señala, para mostrar la ambivalencia del adulto respecto de la niñez o de su infancia perdida, cómo tratar a un adulto de "niño" puede resultar injurioso, en cambio presenta un inequívoco elogio decir de él que "permanece joven".

Volviendo a nuestros planteamientos iniciales, la ideología temporal, que define al niño reduciéndolo a la rígida medida de la edad y los años, no hace más que encubrir una ideología del orden sociológico y psicológico, que hace de la niñez un mundo a parte, aislado, cuya única comunicación con él se encuentra mediada por la autoridad, la educación y el posible ejercicio ortopédico y sancionador de la violencia (física o verbal). Y esta misma "separación" y formas predominantes de comunicación dispensan a la vez que impiden al adulto de participar del mundo y de la vida del niño.

Tal sería la concepción traumática que el adulto posee de la niñez, y que, en su relación con el mundo infantil, transmite al mismo niño.

Que la cultura occidental haya investido una más intensa y variada gama de violencia verbal en la educación infantil (aunque sin prescindir de la violencia física), y que se escandalice de las agresiones corporales (pero no verbales), que emplean otras culturas, forma parte de ese principio de culpabilidad que la caracteriza (frente a lo que podríamos denominar las más "primitivas" culturas de la vergüenza). Es a través de la palabra que la sociedad adulta reproduce e interioriza en los niños una pedagogía de la culpa.

Nada tiene de extraño, por ello, que el psicoanálisis base uno de sus fundamentales ejes terapéuticos en una recuperación de la infancia y reconciliación del adulto con su propia niñez. A través de una técnica de regresión controlada, por la cual miedos y conflictos pueden descargarse de sus afectividades traumáticas, esa incursión simbólica a la infancia es capaz de reanimar al adulto. En realidad, el programa psicoanalítico, más allá de su terapia individual, tendría un alcance colectivo, socio-cultural: curar la sociedad adulta devolviéndole su dimensión infantil, el tiempo perdido de su niñez.

Imperativo éste cuya consistencia sociológica se funda en el hecho de que nuestras sociedades no sólo son demográficamente más infantiles y adolescentes que adultas, sino también porque su carácter cada vez más proyectivo las obliga a pensarse a sí mismas en referencia a las generaciones más jóvenes.

Esto nos conduciría a trasladar la concepción de lo que es un niño, no como un estado de edad sino como una forma de relación humana, del plano individual-particular, al plano más social y colectivo,

repensando la sociedad menos como exclusivamente adulta, dominada por los adultos, que como un universo de relaciones entre niños, jóvenes, adultos y anciano.

* * *

Intentar una conclusión a partir de los dos temas analizados sólo podría llevarnos a respuntar aquellas sugerencias coincidentes, que nos permitieran desarrollar un modelo de análisis sociológico aplicado a un determinado campo de las políticas sociales, como podría ser la infancia o el sector infantil, o en uno de los terrenos donde el niño podría ser objeto de particulares consideraciones o atenciones, por ejemplo la escuela.

Pero esto mismo nos obligaría incorporar de manera más amplia y no menos precisa los presupuestos de la teoría de la "protección social" y sus referentes analíticos, al mismo tiempo que las objeciones críticas a las que conduce en términos de una "reparación puntual" o "justicia reparadora", incluso con sus alcances de "justicia redistributiva", consistente en acordar una mayor protección social a aquellos grupos, sectores o espacios de una sociedad más vulnerable o perjudicados por las estructuras y procesos sociales de ella.

En definitiva, se trata de atenuar los riesgos y compensar los efectos perniciosos que pueden tener los procesos y formas de desarrollo de una sociedad en los grupos o sectores más frágiles, sin que ello suponga modificar el modelo social y sus efectos más nocivos.

Ahora bien una institucionalidad o tecnología asistencialista y aseguradoras, que organicen estas formas de protección social se volverían mucho más eficaces, desarrollando una profilaxis o control de los riesgos y de los mismos efectos nocivos del funcionamiento de la sociedad, estableciendo regulaciones, que en lugar de orientarse a "reparaciones" puntuales y excesivamente sectorizadas pudiera dirigir sus recursos a una reorganización más estructural de los efectos del sistema, de las deficiencias que sufren los grupos más desfavorecidos.

Este tipo de planteamientos desembocaría en una transformación de las POLITICAS SOCIALES en una POLITICA REDISTRIBUTIVA total, donde aquellas podrían ser más estructural y eficazmente subsumidas.

ANALISIS DEL SECTOR SOCIAL EN ECUADOR (1)

Hernando Gómez Buendía
Libardo Sarmiento Anzola

I. EL CONTEXTO

a) Crecimiento Económico

Durante los años 70 el PIB ecuatoriano creció al 9% y el ingreso real per capita aumento al 6%; el auge el petróleo explica en gran parte esta rápida expansión.

Sin embargo, en 1981 el ritmo de crecimiento económico disminuyó a 4.3%. La caída en el precio del petróleo fue deteriorando luego la situación económica: en 1982, el PIB creció en apenas 1%; en 1983, con el primer programa de ajuste (reducción

1 Este texto es un resumen y versión preliminar del informe presentado al Banco Mundial, Agosto de 1989.

del gasto público, control a las importaciones, devaluación y las inundaciones que destruyeron gran parte de las cosechas, el PIB disminuyó en 2.8%. Entre 1984 y 1986 se recuperaron tasas ligeramente superiores al 3%. Pero en 1987 se registró una seria recesión (-5.2%) entre otras razones por el terremoto que paralizó la exportación de petróleo.

En 1988, el PIB aumentó en 8%. La causa casi exclusiva de dicho aumento fue la normalización de la actividad petrolera; en efecto, excluyendo este renglón, el PIB creció únicamente en 1.5% y el ingreso per cápita disminuyó en 1.3%

Por sectores, el producto de la minería, luego de caer algo más del 50% en 1987, se elevó más del 70% en 1988. En cambio, disminuyó marcadamente el crecimiento de la agricultura (en 1983, el valor agregado sectorial decreció en 14%, en los cuatro años siguientes creció a un promedio del 9.5%, y en 1988 se desaceleró al 3.8%); la industria permaneció estancada (en 1987 el PIB manufacturero era inferior en un 4% al valor registrado 5 años atrás) y se contrajo en forma aguda la construcción (en 6.8%).

En conjunto, el producto social ecuatoriano registró una variación acumulada de -16% en el período 1981-1988. Con una expansión poblacional promedio anual de 2.8%, el Ecuador registró una drástica disminución del PIB por habitante, de 7.6%, entre 1981 y 1988. Para 1989, las proyecciones oficiales señalan que el crecimiento no superará el 1%, es decir, que el ingreso per cápita caerá en otro 1.7%.

b. Distribución del Ingreso

Durante los años 70, los beneficios del crecimiento económico, sustentado en el petróleo y el endeudamiento, se concentraron en las clases medias y altas. Al final de la década, Ecuador exhibía la distribución más desigual entre los países de ingreso medio en América Latina (2).

De acuerdo con una encuesta de hogares realizada por la Universidad Católica en convenio con CONUEP, en 1985 el 11.3% de las familias ganaba menos de un SMV al mes y recibía el 1.39% del ingreso nacional total. Este grupo de 203.400 unidades familiares (6.017.000 personas) no alcanzaría a cubrir siquiera sus necesidades más elementales. En un segundo nivel -familias que recibían entre uno y dos SMV al mes se encuentra el 21.3% de las unidades, con una participación del 6.59% en el ingreso nacional. Con ingresos entre dos y tres SMV se encuentra el 17.8% de las familias, con una participación del 8.87% en el total. Así, los tres estratos de ingreso más bajos, un 50.4% de las unidades familiares, recibían apenas el 16.85% del ingreso nacional y, en el mejor de los casos, alcanzaban un nivel de subsistencia(3)

En cambio el estrato superior, con ingresos por encima de los 10 SMV al mes, está constituido por el 13.9% de las unidades familiares, cuya participación en el ingreso nacional es del 48.66%.

Así el coeficiente de Gini es un elevado .5018

-
- 2 Rov Bos, Las políticas Gubernamentales, la Desigualdad y las Necesidades Básicas en Ecuador, OIT - Instituto de Estudios Sociales, 1987.
 - 3 G. Bustos. El Gasto Público Social Ecuatoriano y sus Efectos Redistributivos. PUCE-CONUEP, 1988, Septiembre (tabulados inéditos).

c. Impacto Social de la Crisis

Con la crisis, el desempleo abierto y la inflación se agravaron notablemente: El desempleo para la totalidad del país fue del 13% en 1988, según cálculos de CONADE (4) en 1980, no alcanzaba el 6%. La inflación alcanzó el record histórico de 85.7% en diciembre de 1988, dos veces y media el registrado en 1987. Este desborde se debió principalmente al elevado déficit fiscal (que para 1988 se estima en el rango del 9 al 13% sobre el PIB) reflejo a su vez de la caída en las divisas petroleras (que disminuyeron 58% entre 1985 y 1987) y del costo creciente de atender la deuda externa (US\$ 10.356 millones a fines de 1988, 40% por encima de la cifra registrada cuatro años atrás).

La recesión y las políticas de ajuste han afectado principalmente a los trabajadores. Aunque no se tienen cifras sobre la remuneración total de la fuerza de trabajo (incluyendo al sector informal) los sueldos y salarios disminuyeron en 3.2 puntos su participación en el valor agregado nacional entre 1983 y 1987 (del 18.3% al 15.1%) (5). En 1988, los sueldos y salarios recuperaron 2.1 punto porcentuales de participación en el valor agregado (a 17.2%); pero esta recuperación se debió exclusivamente a los sectores financieros y de servicios públicos (electricidad, gas y agua). Entre tanto,

4 Este cálculo se realiza sobre la base de proyectar la PEA y relacionarla con la evolución del PIB sectorial, teniendo en cuenta las elasticidades empleo/producto preestablecidas.

5 Estos cálculos no consideran los renglones "servicios de las administraciones públicas" y "servicio doméstico" en las Cuentas Nacionales

tendieron a ganar participación los ingresos de capital y los impuestos indirectos.

De otra parte, el salario mínimo vital (SMV) se ha visto erosionado. Si bien en Mayo de 1989 aumentó de s/22.000 a s/27.000, en términos reales apenas representa tres cuartas partes del nivel de 1983 (Cuadro 1). La principal causa de este deterioro es por supuesto la inflación, sobre todo en alimentos y bebidas: entre abril de 1988 y abril de 1989, el índice general de precios aumentó en 91.3%, y el índice de alimentos y bebidas se elevó en 111.6%.

También el gasto público per cápita ha venido decreciendo en la presente década: en términos reales y con relación a 1980, cayó en 30.3%.

Según la evaluación del UNICEF, la crisis ha afectado básicamente a los grupos más pobres. En el Ecuador, el 61% de las familias urbanas y el 78% de las rurales viven en condiciones de pobreza crítica. Hay 1.100.000 niños menores de cuatro años en los hogares más afectados por la crisis: 600.000 en las áreas rurales y 500.000 en las urbanas. La desnutrición de algún tipo (crónica, global y/o aguda) llega al 50% entre los menores de cinco años. La crisis social ha implicado más hogares de mujer sola (6), con la consecuente disminución del tiempo dedicado a cuidar los niños, el incremento de accidentes, desnutrición, morbilidad y deprivación afectiva.

6 Se calcula que en las zonas de mayor pobreza urbana, entre el 30 y el 40% de los jefes de hogar son mujeres.

II. EL SECTOR

a) Aspectos Institucionales

El sector social tiene cuatro núcleos principales: a) el de Educación, integrado por el Ministerio (MEC) sus institutos descentralizados y el CONUEP; b) el de Salud, formado por el Ministerio (MSP) y el IESS, principalmente; c) el de Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos -dedicado preponderantemente a regular las relaciones obrero patronales- con sus organismos adscritos (INEM, UNEPROM...), y d) el del Ministerio de Bienestar Social, donde se agrupan los programas de desarrollo rural, protección de la familia y asistencia a los grupos vulnerables. Bajo el gobierno Borja, los cuatro Ministerios integraron el "Frente Social", instancia de intercambio y coordinación, sin funciones de ejecución directa.

El Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) tiene a cargo la planeación, mientras el Ministerio de Finanzas colabora los presupuestos sectoriales y gira los recursos.

Durante la bonanza petrolera, el empleo público creció aceleradamente, de modo que pasó de representar un 2.9% de la PEA en 1970 a un 5.3% en 1984; el ajuste macroeconómico sin embargo, hizo disminuir este porcentaje a 4.3 en 1989. El aumento de personal se concentró en el área social, cuya participación en el empleo público total pasó de 51.4% en 1970 a 84.2% en 1988. Dentro del sector social, a su vez, el subsector Educación ocupa en promedio al 80%

de los trabajadores, si bien el subsector Salud aumentó de 13 a 17% y los de Trabajo y Bienestar disminuyeron del 2.6% al 1.6% entre 1970 y 1988 (7).

En Noviembre de 1987, el salario promedio de los servicios públicos era algo más que el doble del salario vigente en el sector privado. Aunque la dispersión de salarios entre organismos públicos es muy considerable (llega a ser de 5 a 1) el cúmulo de bonificaciones complementarias significa un multiplicador promedio de 2.8 sobre el salario base (8).

Pese al diferencial promedio de remuneración, no abundan en la administración pública los profesionales y técnicos de primer nivel. Los ministros y sus programas innovativos suelen depender de equipos de asesores temporales.

Principales Problemas del Sector Social

Diversos estudios coinciden además en señalar como principales problemas administrativos del sector social ecuatoriano los de: a) insuficiente capacidad operativa, especialmente de programas novedosos y/o en los niveles provincial-municipal; b) debilidad de los sistemas de planeación, control, apoyo logístico y recepción-procesamiento de información; c) tendencia a la sectorialización de programas y subprogramas, con el consiguiente efecto "feudalizador"; d) debilidad de las instancias coordinadoras (CONADE antes los Ministerios, el Consejo

7 Ministerio de Finanzas, Estadísticas Fiscales Nº 3 y Presupuesto del Estado 1989.

8 A. Ampuero. Encuesta Nacional de Hogares: Aportes para la Definición de una política de Ingresos. Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, Enero de 1989.

Nacional de Salud ante los organismos del sector, el MEC respecto de CONAUDE...) y e) exceso de centralismo en el diseño y la ejecución.

b) Aspectos Financieros

El crecimiento del 9.6% anual real en el gasto público entre 1973 y 1982 fue financiado por el petróleo y el crédito externo, de modo que el esfuerzo tributario interno de hecho disminuyó durante los años de bonanza. Aún entre 1983 y 1989, el petróleo aportó en promedio un 45.4% de los ingresos de Estado. Pero el ajuste implicó elevar los impuestos de un 6.5% sobre el PIB en 1983 a un 9.4% en 1989; el énfasis recayó sobre los impuestos indirectos, que pasaron de representar el 54.5% al 63.7% de los ingresos tributarios totales.

Además del bajo esfuerzo tributario y la regresividad implícitos en las anteriores cifras, el sistema presupuestal ecuatoriano presenta un exceso de rentas con destinación específica: en 1988, ellas equivalieron al 41.3% de los ingresos totales. Aunque algunas de tales destinaciones pretenden asegurar programas de alto interés social -nutrición, protección de la infancia, universidades ...- la misma inestabilidad de sus fuentes (preponderantemente el petróleo) impide asegurar la estabilidad perseguida; en cambio, se incurre en los defectos de ineficiencia, rigidez y dificultad de programación por presupuesto.

El esfuerzo de ajuste macroeconómico durante los 80 ha significado pérdida en la importancia relativa

del gasto social dentro del presupuesto: del 48.6% en 1982 pasó a 30.5% en 1985, a 29,1% en 1987 y a 28.1% en 1989. (9)

Los cuadros del 5 al 8 del Apéndice describen la estructura y evolución por subprogramas del presupuesto asignado a cada uno de los ministerios del sector social. La estabilidad de las distribuciones porcentuales apunta a la tendencia inercial del gasto, aún bajo gobiernos diferentes. En el caso de Educación, son de notar escaso énfasis sobre programas no formales y la aparente disminución en el peso del tramo preescolar -primario. En el caso de Bienestar, la protección de menores que absorbe una proporción grande (aunque decreciente) del presupuesto, y el gran aumento de las transferencias programadas para 1989. En el caso de Trabajo, el predominio de las actividades administrativas y el bajo perfil de las de promoción. En el caso de Salud, la preponderancia de los servicios regionales y el mayor grado de innovación programática.

c) Efecto Distributivo del Gasto

El gasto público social contribuye poco a mejorar la distribución del ingreso. Si bien la mayor carga impositiva recae sobre los estratos urbanos medios y altos, éstos también reciben un mayor beneficio económico del Estado. Según Rov Bos: 1) el gasto público en infraestructura rural, educación y salud tuvo sólo leves efectos redistributivos en el período 1970-1980; 2) los estratos urbano medio y alto fueron más beneficiados por el gasto social total, y

9 Para 1989 se toman las cifras del presupuesto codificado, que suele diferir notablemente de lo ejecutado.

3) el gasto público contribuye a concentrar los recursos y servicios, ya que se correlaciona positivamente con el nivel de ingreso regional, su status educativo medio y su previa disponibilidad de infraestructura (1º).

A su turno la ya citada encuesta Universidad Católica CONUEP midió el impacto distributivo de seis componentes del gasto público: agua, alcantarillado, seguridad social, salud, vivienda y educación. El 0.56% de las familias ecuatorianas (55.000 personas, distribuidas entre los cuatro estratos de menor ingreso) no tiene acceso a ninguno de aquellos servicios públicos. El mayor índice de cobertura (21.81) se da en el segundo estrato, donde un 40% de las familias atendidas recibe un subsidio anual comprendido entre S/101.000 y s/200.000. En los estratos medios, el 75.4% de las familias goza de un subsidio equivalente a entre uno y quince sueldos básicos al año. En los estratos altos, el 79.2% se beneficia de subsidios equivalentes a entre 1 y 12 sueldos básicos. En los tres estratos de ingreso bajo, en cambio el 72.47% de las familias recibe subsidio de entre uno y siete sueldos básicos. Así, es claro que los estratos medios y altos son los más favorecidos del gasto público social (Cuadro 2).

El efecto regresivo del gasto se da respecto de cada uno de los seis servicios examinados, si bien la intensidad de dicho efecto varía de uno a otro caso, y es en general mayor para los servicios con menor cobertura global y mayor costo unitario que para los de escasa cobertura y/o menor costo uni-

10 Rov Bos, OP. CIT.

tario. Los gastos de vivienda, seguridad social y salud tienden así a ser menos distributivos que los gastos en educación, alcantarillado y agua potable.

III. LAS POLITICAS DEL NUEVO GOBIERNO

a) Política Económica

En agosto de 1988, el nuevo gobierno anunció un paquete de medidas para restablecer los principales equilibrios macroeconómicos. El sucre devaluado en más del 50%, y se adoptó un sistema de reajustes semanales. Se impusieron restricciones selectivas a las importaciones. Se ajustaron las tarifas eléctricas en 30% y se duplicó el precio de los combustibles (que pese a ello quedó en US\$ 0.36, muy por debajo del nivel internacional). El crédito del Banco Central al Gobierno fue congelado por el resto del año. Se elevó el salario mínimo en un 16%. El efecto más inmediato de estas medidas fue acelerar la inflación a más del 6% mensual en el trimestre siguiente.

Para 1989 el gobierno se propuso: a) recuperar la estabilidad de la economía, b) sentar las bases para su reactivación, c) impulsar la política social, lo cual permitiría, d) afianzar la estabilidad política del país.

Durante el primer semestre, el esfuerzo se centró en desacelerar la inflación; el control monetario y la reducción del déficit fiscal han sido los instrumentos utilizados.

En el frente externo, pese a que las exportaciones disminuyeron un 10% entre los primeros trimestres de 1988 y 1989, apenas en Mayo se decidió acelerar la devaluación (de 2.5 a 3 sucres semanales) dar flexibilidad a las importaciones y reducir de 10 a 5% el diferencial entre el dólar de exportación y el de importación.

No obstante las anteriores medidas, se mantiene la tendencia recesiva. Las políticas económicas han sido algo erráticas (por conciliadoras) y demasiado coyunturales; además, el embargo del City Bank afectó negativamente el clima financiero dentro y fuera del país.

En tres frentes, sin embargo, han sido positivos los resultados. Primero, se han saneado las finanzas públicas, tanto por efecto de los mejores precios del petróleo (US\$16.5 por barril, cuando se había presupuestado a US\$13) como de las medidas legales y administrativas para elevar los recaudos tributarios. Segundo, la situación cambiaria se ha despejado en alguna medida, como resultado de la devaluación, el alza en la cotización del petróleo y el control de importaciones. Tercero, parece que la inflación empieza a ceder: en efecto, mientras en el período Abril de 1988 - Abril de 1989 fue de 91.3%, en el período de Junio había descendido al 86% (aunque continua la mayor presión sobre los artículos de primera necesidad).

b) Política Social

En el contexto de la recesión y la estrategia de ajuste macroeconómico descrita, el nuevo gobierno ha señalado como su meta prioritaria el cancelar la

"deuda social". Con este propósito han comenzado a elaborarse programas de: a) empleo productivo b) empleo emergente, c) apoyo a las microempresas, d) recuperación de los salarios, e) atención nutricional y de salud para los menores de cinco años y las madres embarazadas, f) saneamiento ambiental y dotación de agua potable en áreas rurales y urbanas marginales, g) mejoramiento del sistema de seguridad social, h) calidad y cobertura de la educación e i) vivienda para los grupos menos favorecidos.

En mayor o menor grado, las propuestas, planes y aún programas iniciales de carácter social adolecen de cuatro problemas fundamentales: a) financiamiento. b) coordinación interinstitucional, c) capacidad operativa, y d) identificación específica de los beneficiarios. Así, como se explica con más detalle en la Sección IV, los nuevos programas sociales -salvo las alzas de salario y las campañas de vacunación y alfabetización masivas- están aún en su fase de diseño.

IV. EVALUACION DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

a) Empleo y Sector Informal

Entre 1983 y 1988 se calcula que la población total creció al 2.8% anual, mientras la PEA aumentó al 3.1% y la población ocupada tuvo un crecimiento promedio del 2.1%. En consecuencia, las tasas de desempleo han venido creciendo. Se estima que estas se ubican entre el 7% (según la encuesta permanente

de hogares - ciudades - para 1987) y el 13% (según proyecciones del CONADE para el total del país, en 1988).

A su vez, el sector informal urbano (SIU) también ha venido creciendo de modo acelerado. Actualmente se estima en unas 100.000 las personas vinculadas al SIU ésto es, un 36% de la PEA ecuatoriana. el 70% de ellas están vinculadas al comercio y los servicios y el 30% restante a actividades de producción, principalmente en microempresas dedicadas a fabricar muebles, calzado y confecciones. La relación promedio de salarios entre un trabajador del sector formal y otro del sector informal va desde 1.1 entre quienes tienen primaria incompleta hasta 1.4 entre quienes tienen universidad incompleta (¹¹).

La desocupación abierta no parece estar asociada muy estrechamente con la incidencia de la pobreza. La tasa de desempleo es significativamente más alta entre los menores que entre los mayores de 25 años de edad (16.3% vs 3.9%) entre quienes tienen estudios postprimarios que entre quienes tienen primaria, entre los miembros de hogares más grandes que entre los de hogares más pequeños, y entre quienes no son jefes de hogar que entre los jefes de hogar. En una palabra, el desempleo abierto es mayor entre trabajadores secundarios o integrantes de familias con ingresos medios o altos. Sin embargo, el mayor desempleo femenino (que duplica al masculino) si estaría asociado directamente con la pobreza, en cuanto ésta afecta desproporcionadamente hogares

11 J. Mezzara y R. Pisoni. El Mercado de Trabajo Urbano en el Ecuador, PREALC, Enero de 1989.

cuyo jefe es mujer (¹²).

Más preocupantes resultan entonces las situaciones de "subempleo" y pobreza, concentrada entre trabajadores del SIU. Igualmente es intensa la pobreza en el campo donde, según el INEM, llegaría al 69%.

El Ecuador no ha tenido experiencia en políticas laborales "activas" o programas estatales para la generación directa de empleo. No obstante, el gobierno del Presidente Borja ha venido anunciando y preparando una serie de intervenciones sobre el mercado laboral y el sector informal, como estrategias pilares para cancelar la "deuda social". Los principales programas y proyectos, entidades responsables, coberturas e inversiones previstas se resumen en el Cuadro 3.

1. Programas de Desarrollo Artesanal

Según CONADE, existen alrededor de 245.000 artesanos en las ramas de confecciones, tejidos, procesamiento de alimentos, calzado, muebles de madera, productos metálicos y orfebrería.

Las principales estrategias previstas se refieren a financiamiento, comercialización, asistencia técnica y capacitación. No obstante, los programas se encuentran todavía en la etapa de diagnóstico o pre-diseño, pues no se han identificado productos, regiones, tecnologías, costos o escalas específicas.

¹² INEM, Encuesta Permanente de Hogares, Noviembre de 1987.

Además, existen dos serios obstáculos para ejecutar programas masivos: a) la dispersión geográfica, aislamiento y pobreza crítica de la mayoría de artesanos en zonas rurales, b) la infinidad de organizaciones urbanas (federaciones, cámaras, confederaciones, asociaciones, uniones etc.) con muy débil capacidad de convocatoria.

Sin embargo, los aspectos que mayor viabilidad parecen presentar son los de: a) establecimiento de mercados populares artesanales; b) elaboración de catálogos ilustrados de las artesanías de cada región y provincia, para estimular el turismo externo e interno; y c) fortalecimiento de las formas de trabajo artesanal asociativo o comunitario (cooperativas de producción y/o comercialización).

2. Programas de Desarrollo Microempresarial y Apoyo a las Pequeñas Unidades Populares Económicas

A partir de los programas tradicionales que venían ejecutando las ONG y los gobiernos anteriores, la nueva administración viene formulando una estrategia "integral y masiva" de atención a la microempresa, con los énfasis siguientes: a) enmarcar los programas dentro de una concepción más amplia de generación y/o mejoramiento de los niveles de empleo e ingreso de los sectores marginales; b) apoyo simultáneo y conjunto en las áreas de capacitación, asesoría y crédito; c) servicios al microempresario, al trabajador por cuenta propia y a los grupos solidarios; d) extensión de cobertura al campo y las ciudades intermedias; e) descentralización regional; f) coordinación y delegación funcional a las ONG, y g) metodologías para el seguimiento y evaluación de los programas.

No obstante los varios elementos positivos de la nueva estrategia, subsisten interrogantes y problemas:

a) Financiamiento de los componentes crédito y capacitación. Las demandas anuales de crédito se estiman en s/8.000 millones, lo cual excedería en casi un 100% los recursos potenciales del conjunto de programas de microempresas y sector informal, pues los diversos fondos previstos alcanzarían una cifra inferior a los S/ 4400 millones.

b) Cobertura. Sumando las metas tentativas de los varios programas, se estaría llegando apenas al 10% del sector informal.

c) Para la magnitud prevista de los programas, son escasos en Ecuador los recursos humanos con conocimiento y experiencia de trabajo con el sector informal.

d) Existen superposiciones funcionales y falta de coordinación entre los programas del Ministerio de Trabajo y los del Ministerio de Bienestar. Los énfasis son distintos: en principio, Mintrabajo atiende principalmente microempresas de producción y servicios, y Minbienestar atiende unidades dedicadas al comercio. Pero la similitud práctica de los programas y la falta de claridad han generado un desacuerdo sobre la asignación y manejo de los fondos.

La creación de una entidad autónoma para el apoyo del sector informal (la "Corporación Nacional de Apoyo a las Unidades Populares Económicas", CONAUPE), tiene las ventajas de garantizar mayor agilidad, autonomía y coordinación entre las entidades estatales, la banca privada, las ONG, los microempresarios y las agencias internacionales de de-

sarrollo. Sin embargo, existen reservas sobre sus eventuales burocratización y/o politización electoral, así como sobre su capacidad operativa para llegar a los grupos más pobres, y sobre su real capacidad para coordinar las distintas entidades participantes.

e) Los programas se enfocan, bien al cuello de botella que representa la falta de crédito microempresarial, bien a mejorar su gestión interna (vía capacitación y asesoría). Pero no están acompañados de estrategias que atienden los problemas -críticos cuando se aspira a tan amplia cobertura- de: a) comercialización; b) tecnologías adecuadas; c) sistemas de abastecimiento, y d) viabilidad o no de convertir unidades informales en empresas formales. Tampoco se ha previsto con claridad suficiente cómo enmarcar los programas de microempresas dentro de una política macroeconómica, en lo tocante a compras del Estado, importaciones, composición sectorial de la inversión, desarrollo regional, o regulación global del mercado de trabajo.

3. Programas de Empleo Emergente y Desarrollo Social

Se trataría de acciones temporales (3 meses) destinadas a aliviar el impacto de la crisis y las medidas de ajuste. Ocuparían masivamente a la población de menores ingresos en pequeñas obras de infraestructura social o económica, para beneficio de la propia comunidad. Tiene pues el carácter de una intervención de "emergencia social", con más énfasis sobre el subsidio en dinero a los más pobres, que sobre el empleo o la productividad. Según la experiencia internacional, este tipo de programas es eficaz en la medida que llegue a los más pobres,

tenga flexibilidad operativa y no interfiera desordenadamente en el mercado laboral, por lo cual se requiere examinar con especial cuidado los problemas de a) selección de beneficiarios, b) naturaleza y administración de las obras y c) tipos de contrato y niveles de remuneración.

4. Proyectos Especiales de Empleo

Atenderían grupos especialmente vulnerables: minifundistas, artesanos, jóvenes, mujeres, minusválidos y niños trabajadores. Se concentrarían en actividades agropecuarias y artesanales. Estas iniciativas se encuentran en proceso de diseño y enfrentan tres problemas básicos: a) falta de financiamiento; b) insuficiente identificación de proyectos concretos, y c) insuficiente identificación de las zonas, sectores de influencia y potenciales beneficiarios.

Por último, tanto el programa nacional de promoción del sector informal, como los de empleo emergente deberían incorporar de modo más explícito y sistemático el componente de capacitación, especificar con más exactitud las actividades esperadas del SECAP, y prever alguna coordinación entre los numerosos organismos que vienen desarrollando programas de capacitación.

b. Educación

De acuerdo con el Artículo 71 de la Constitución, el Estado "destinará no menos del 35% de los ingresos corrientes del gobierno central para la educación y la erradicación del analfabetismo". Este

hecho, y la bonanza del '70, permiten hoy un acceso urbano casi universal y bastante oportuno a la educación primaria. Aproximadamente el 90% de cada cohorte de edad simple se vincula, finalmente, al sistema escolar, y la mayor parte lo hace a los seis o siete años de edad.

No obstante, las tasas de deserción son muy elevadas, especialmente entre los niños de familias con menor ingreso. Según Schiefelbein (13), cuatro de cada cinco alumnos en una cohorte permanecen por lo menos 8 años en la escuela y empiezan a desertar a los 11-12 años de edad, acentuándose el abandono hacia los 13-14 años. En general, las presiones económicas obligan a la cuarta parte de cada cohorte a desertar alrededor de los 12 años.

Por otra parte, el número de repitentes en primaria alcanza unos 300.000 alumnos por año (cuyo costo estima Schiefelbein en el orden de US\$ 12 millones). Aproximadamente un tercio de los alumnos repite el primer grado y entre el 50% más pobre de la población este índice asciende a uno de cada dos inscritos.

El 73.9% de los matriculados finalmente completa la primaria, y un 35% alcanza a terminar el noveno grado, aún cuando el 40% haya repetido curso tres o cuatro veces; en promedio, la primaria completa requiere 8.5 años de estudio.

La situación educativa es particularmente insatisfactoria en las áreas rurales: para 1990 quedarán sin escuela 128.000 niños campesinos de 6 a 11 años de edad, al mantenerse en 13.2% el índice de no

13 Ecuador: Acceso, Permanencia, Repetición y Eficiencia en la Educación Básica, 1989.

cobertura. De otra parte, el 67% de los matriculados deserta antes del sexto grado, y la duración promedio de la primaria rural completa está en 10.2 años. Así, el analfabetismo campesino entre mayores de 15 años es de 21.3% (frente al 4.4% urbano) (14).

Para 1986, la relación media alumno-profesor era de 34 en las ciudades y de 31 en el campo; la escuela urbana tenía un promedio de 9 maestros en primaria, mientras la rural contaba con 2 maestros. Además, sólo el 79% de las escuelas del campo ofrecían los 6 grados reglamentarios.

Otros problemas afectan la calidad de la educación campesina: menor disponibilidad de textos y otros insumos, sesgo urbano del currículo y de la capacitación de docentes, alta rotación de los maestros...

Con una tasa de escolarización primaria en rápido ascenso, la post-primaria ecuatoriana se ha expandido en forma desordenada y a la vez insuficiente. En efecto, según la Unesco, el ciclo secundario básico presenta dos grandes obstáculos para su extensión: a) su rendimiento es el más bajo en todo el sistema, a causa sobre todo de la discontinuidad en programas y métodos con el ciclo primario; b) su elevado costo corriente por alumno (alrededor de 2.5 veces el de la primaria) que restringe las posibilidades de extensión a estratos de menor ingreso. Respecto de la universidad, existe una grave crisis manifiesta en su expansión anárquica y la baja calidad aparente de la mayoría de sus programas (15).

14 Edison Yepes, *Objetivos, Metas y Ejecución del Proyecto AMER*, 1989

15 Ecuador: *Desarrollo Educativo, Problemas y Prioridades*, 1986.

En síntesis, pese a sus logros cuantitativos, la educación ecuatoriana presenta dos grandes deficiencias: la desatención al campo (y a la periferia urbana) y baja calidad.

La administración Borja ha señalado como prioridades de su gestión educativa: a) adecuar el sistema a la realidad y las necesidades económicas, sociales y culturales del país; b) elevar su calidad, y c) llevar la cobertura a los estratos más pobres (16). El Plan de Desarrollo relaciona cinco programas básicos: a) atención de las necesidades socio-educativas de los grupos marginales; b) atención a los niños de 6 a 11 años; c) fortalecimiento de la educación básica (9 años); d) erradicación del analfabetismo, y e) educación de adultos. Los principales proyectos y sus requerimientos financieros se resumen en el cuadro 4. En la mayoría de los casos, subsisten sin embargo tres áreas-problema: a) la restricción e incertidumbre financieras por ejemplo, para el Programa de Alfabetización se redujeron los recursos de s/13.737 millones a solo s/5 millones); b) la baja capacidad operativa de la administración, c) las demandas políticas que tienden a sesgar la asignación de los recursos.

c) Población, Salud y Nutrición

1. Población

Aunque el promedio de hijos por mujer bajó de 5.3 a fines de los 70 a menos de 4.0 a fines de los 80, la natalidad permanece en un elevado 28 por mil. La prevalencia de anticonceptivos es del 45%, pero la

16 CONADE, Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1992.

demanda asciende a 87%, lo cual muestra el gran déficit en los servicios de planeación familiar. Apenas en 1987 fue adoptada una posición oficial sobre el tema, con el reconocimiento del derecho de las parejas a programar su familia. El control natal es poco frecuente en el campo (33%), aún más que en las ciudades (53%). El 60% de los servicios proviene del sector privado y va por lo mismo a los estratos urbanos altos y medios, mientras son débiles los programas del Ministerio, sobre todo en el sector rural.

2. Salud

La prestación de este servicio está a cargo del Ministerio (MSP) el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) las juntas de beneficencia, otras entidades públicas (como las Fuerzas Armadas) y el sector privado. El Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS) con recursos del Fondo Nacional de Saneamiento (FONASA), las municipalidades, y otros organismos regionales y provinciales se ocupan del agua potable y el alcantarillado.

El MSP ocupa al 46.1% de los trabajadores de la salud y administra al 51.7% de las camas; al IESS corresponde un 20.3% del personal y un 9.4% de las camas; las demás entidades, encabezadas por el sector privado, se reparten los restantes 33.6% del empleo y 38.9% de las camas disponibles.

En la práctica, esa distribución de recursos significa baja cobertura y alta inequidad: la medicina privada y de elite llega al 8% más rico de la población; la del IESS, a otro 13.5% ubicado en el estrato medio-alto; la del MSP, quizá a otro 40% de

ese casi 80% más pobre que habría de cubrir. Así, a pesar de existir 1.270 unidades estatales de salud, se estima que dos millones de personas no tienen acceso real a los servicios más elementales; o que una tercera parte de la niñez está casi enteramente desprotegida.

En saneamiento ambiental, la cobertura de acueducto es 60% y la disponibilidad rural de agua potable, del 30%; hay alcantarillado para 6 de cada 10 hogares urbanos y sólo para 8 de cada 100 viviendas rurales; más crítico es el hecho de que sólo el 16% de los campesinos tengan acceso a letrinas y el 76% carezca de servicio de disposición de excretas.

Esas carencias se traducen en insatisfactorios indicadores de salud:

a) La mortalidad de 51 por mil entre menores de un año y de 73 por mil entre menores de 5 años -con rango, esta última, desde 27 hasta 106 por mil entre la ciudad y el campo-; mortalidad infantil debida principalmente a parasitismo e infecciones intestinales; afecciones respiratorias y desnutrición subyacente.

b) La mortalidad femenina asociada con el parto, de 1.5 por mil, es dos veces el promedio de América Latina.

c) La mortalidad general, todavía en 5.5 por mil, y la esperanza de vida en 65.1 años.

Los problemas institucionales del sector salud tocan tanto a la insuficiencia y asignación ineficiente de los recursos, como a la estructura y procesos de administración:

a) Aun cuando la participación del MSP en el Presupuesto Nacional ha tendido a crecer, sigue situada en el rango de 6 a 8% esto es, en el rango de 3.5 a 4.5% sobre el PIB, cuota relativamente baja entre los países de ingreso medio; el fin de la bonanza petrolera, por su parte, viene teniendo efecto especialmente negativo sobre la FONASA y sobre el programa de construcción de hospitales; y la situación financiera del IESS es crítica.

b) La ineficiente asignación de recursos tiene distintas expresiones. Primera, en el recurso humano, donde parece haber exceso de médicos (22.6% del personal en el sector) y faltante de enfermeras (5.6%) auxiliares (27.4%) y odontólogos (2.8%).

Extensión de cobertura preventiva y curativa básica a las comunidades rurales y periurbanas hoy marginadas. En este orden de ideas, el "Plan Nacional de Salud 1988-1992" enuncia, además del Programa de Alimentación y Nutrición, tres "programas" y siete subprogramas, así: a) Programa de Saneamiento Básico, (acueducto y alcantarillado); b) Programa de Organización de los Servicios (racionalización y vigencia del Sistema Nacional de Salud); c) Programa de Operación de los Servicios, con los subprogramas: Salud Materno-Infantil, Salud Familiar Integral, Control y Vigilancia de Enfermedades, Medicamentos, Investigación, Salud bucal, y Mejoramiento de la Atención Hospitalaria.

Pero, aunque en documentos dispersos del MSP y del CONADE se avanza a concretar y operacionalizar algunos de los proyectos, ellos en general se encuentra en etapa de diseño, con estimativos de cobertura y financiamiento crudos en el mejor de los casos. Lo cual no impide subrayar que los nuevos

énfasis y orientaciones van en el sentido de mayor eficiencia y mayor equidad, y que la recaudación de los sistemas administrativos es requisito *sine qua non* para que esas estrategias puedan pasar de la intención a la realidad.

3. Nutrición

El bocio endémico, las anemias nutricionales y la desnutrición energético-proteica son los principales problemas ecuatorianos en este campo. Según la encuesta CONADE-DANS (1986) la desnutrición crónica (talla/edad) entre menores de cinco años era del 49.4%, la global (peso/edad) de 37.5%, y la aguda (peso/talla) de 4%. Aunque hay distintas opiniones sobre el peso relativo de cada factor, son cinco las causas principales de aquella situación: a) las inadecuadas prácticas alimentarias, especialmente en la etapa de post-lactancia, entre los 6 y 35 meses de edad; b) el deterioro del cuidado infantil en términos de tiempo, calidad y cuidado; c) la escasa cobertura de los servicios de salud (que, p.ej., en 1987 sólo atendieron el 40% de los embarazos y el 51% de los menores de un año con consulta preventiva); d) las deficiencias de agua y saneamiento ambiental; e) la baja cobertura y calidad de la educación, sobre todo rural; f) la oferta insuficiente de alimentos, bien por baja en la producción doméstica (¹⁷), bien por la restricción cambiaria, bien por las filtraciones del contrabando, bien por la muy deficiente estructura de comercialización, y g)

17 Entre 1970 y 1985 se estima que la producción de alimentos en la Sierra descendió en alrededor de 111.000 toneladas métricas, a tiempo que los cultivos modernos y de exportación aumentaban en superficie y tonelaje.

limitada y decreciente capacidad de compra, que impediría adquirir los alimentos básicos a un 20-25% de la población.

Entre las acciones de nutrición que desde hace varios años viene adelantando el gobierno, se destacan el Programa de Alimentación Materno-infantil (PAAMI) de suplemento alimentario, que administra el MSP; el de Colación Escolar, del MEC; los Centro y Hogares Comunitarios Infantiles, de Minbienestar; las guarderías del Instituto Nacional de la Familia y el Niño (INNFA); y el abastecimiento alimentario, con la red de distribución que administra la Empresa Nacional de Productos Vitales (ENPROVIT) bajo el Ministerio de Agricultura.

El conjunto de aquellos programas, sumado al esfuerzo de las ONG, no alcanza sin embargo a cubrir un 20% de la población. Peor aún, "casi todos ellos tienen nulo impacto nutricional en los grupos más vulnerables, producto de las deficiencias en su administración, de la falta de política clara de focalización y del escaso acceso de los más pobres a los servicios sociales" (18).

Pese a la dispersión de funciones entre no menos de 12 entidades, a la poca coordinación y a la falta de una bien definida política nacional de nutrición,, el nuevo gobierno acierta al reconocer la alta prioridad que ella merece en el actual contexto ecuatoriano. Es así como el Comité Técnico Interinstitucional de Nutrición ha identificado seis "nudos críticos" y varios proyectos específicos (con dis-

18 N. Astoreca, "Ecuador, Evaluación de la Factibilidad de Desarrollar Programas Nutricionales", Marzo de 1989.

tinto grado de elaboración; algunos en ejecución) así:

a) Mejorar las prácticas alimentarias intrafamiliares, por medio de los proyectos: Formación de Promotoras, Educación de la Madre Gestante y Lactante, Campañas Masivas de Difusión, Educación para el Magisterio, y Capacitación del Personal de Salud;

b) Reducir la incidencia de diarrea y enfermedades respiratorias, mediante: un Sistema Nacional de Vigilancia Nutricional y los Proyectos de Vigilancia Alimentaria y Control de Enfermedades Infecciosas, del MSP;

c) Mejorar la ingesta de hierro, a través de PAAMI;

d) Reducir la incidencia del bocio, mediante un programa especial del MSP;

e) Garantizar una adecuada atención y alimentación infantil, apoyándose sobre: i) la Red Comunitaria de Minbienestar, que aspira a cubrir 600 mil menores de seis años con acciones integradas de salud, nutrición, estimulación temprana, participación comunitaria y comunicación social, bajo las modalidades de "Hogar Comunitario", "Centro de Cuidado Diario" y "Centro Campesino"; ii) el Programa de Desarrollo Infantil, que aspira a 1.000 centros preescolares con participación comunitaria pero sin complemento alimenticio y iii) los Centros de Recuperación Nutricional, para atender la desnutrición aguda en Guayaquil:

f) Elevar la disponibilidad de alimentos, mediante diez subproyectos que se encuentran en distinto grado de elaboración o avance: Producción y Consumo de Leguminosas, Producción de Semillas, Crianza de Cuyes y Conejos, Vigilancia del Balance Alimentario,

Tiendas Comunes, Huertos familiares y Comunes, Huertos Escolares, Colación Escolar, Pesca Costera, y leyes de Fomento a la Pequeña Industria y la Artesanía.

Los programas anteriores están por lo regular en fase de diseño y sus estimativos de cobertura y costo son apenas iniciales. Deben, en todo caso, atender mejor otros cuatro "nudos críticos" antes de hacerse viables y eficaces: a) el de focalizarse rigurosamente hacia las poblaciones de más alto riesgo; b) el de asegurar una administración flexible y de bajo costo; c) el de garantizar su permanencia en el tiempo, y d) el de financiamiento suficiente (19).

d) Seguridad Social

El IESS viene registrando una severa crisis en sus servicios y en sus finanzas. Según su actual Director, es tal la desorganización que "no permite siquiera conocer el número de trabajadores del Instituto, sus propiedades o su valorización". En efecto, diversos estudios concluyen que el IESS:

- a) No conoce el monto de sus ingresos y egresos; de las deudas por cobrar: de sus utilidades; de sus activos y pasivos; de la mora patronal;
- b) Realiza inversiones costosas y no rentables (p. ej., la fábrica de cemento Guapán, o el Hotel Quito).
- c) No sabe exactamente quienes son deudores por préstamos hipotecarios y quirografarios;

19 Según M. Astoreca, se trataría cuando menos de US\$ 17.6 millones -año (incluyendo alimentos donados).

d) Compra de inmuebles, papeles fiduciarios, fármacos, instrumentos y equipos médicos, vehículos, repuestos y máquinas; construye hospitales y clínicas, y financia ambiciosos programas de vivienda, sin establecer prioridades, sin planeación y sin controles adecuados;

e) Sus registros contables están atrasados en más de tres años;

f) No tiene estadísticas ni tablas actuariales adecuadas para programar las cotizaciones y el flujo pensional;

g) Presenta desequilibrio entre la estructura de beneficios y la de cotizaciones;

h) Cuenta con sistemas de excepción para determinados grupos (p. eje., los propios trabajadores del IESS están asegurados por terceros);

i) Su estructura orgánica es inadecuada en áreas como la capacitación de recursos humanos, los sistemas de regionalización y descentralización, la mecanización e informática;

j) No ha logrado integrar el área administrativa con las áreas médica, financiera y contable.

Entre las causas de la crisis figuran los elevados y crecientes sobrecostos por administración: en 1979, éstos representaban el 2.6% de los salarios cotizables (14% de las cotizaciones); en 1986, llegaron al 4.3%. Entre 1979 y 1987 el personal de servidores del IESS creció en un 65.5%, de suerte que la planilla actual triplica los requerimientos de la entidad. Pese a ello, en 1986 se pagaron S/. 62 millones por horas extras, según informe de las

Cámaras de Comercio de Quito. Más todavía, los cuadros burocráticos del IESS aumentaron de 14.000 en 1988 a 15.400 en junio de 1989.

La mora en los aporte es otra razón del déficit. En teoría, los ingresos del IESS equivalen a casi el 20% de los salarios totales de los sectores público y privado, que para 1988 estaban calculados en S/241 mil millones. La mora patronal privada alcanza sin embargo los S/3.600 millones y la estatal un valor contable -aunque subestimado en apariencia- cercano a los S/100.000 millones. En sólo siete años, la deuda del Estado al IESS se ha cuadruplicado.

No menos preocupantes son las inversiones fallidas del Instituto según estudios, este pierde el 31% del dinero que presta (a bancos privados y públicos, así como a industrias privadas).

El desfinanciamiento del IESS es acumulativo. Si bien las proformas presupuestales aparecen equilibradas, los ingresos se sobreestiman de modo muy considerable. Así, los ingresos por aportes y fondos de reserva aprobados por el Consejo Superior en s/65.417 millones para la vigencia de 1988 (Cuadro 5) están sobreestimados en casi un 50%: para ese año la masa salarial se estima en s/241.700 millones, de la cual el IESS recibiría un 18.5% o sea s/44.714 millones. Más aún, la proforma supone que no va a presentarse mora patronal en 1988 y que el Estado transferirá sin retrasos el 40% con que viene subvencionando las pensiones (2º) lo cual, de acuerdo con la tendencia histórica, es bien poco probable.

20 Mesa Lago, C., Social Security in Ecuador, Final Report to The World Bank Public Investment Mission to Ecuador, 1984.

En 1987 y 1988, el déficit operativo del IESS estuvo en el orden de los s/ 50.000 millones, que fueron cubiertos con las reservas de largo término. Esto significa que el seguro social ha pasado del sistema de reserva completa al sistema de descapitalización, pues ni siquiera el sistema de reparto simple puede aplicarse, ya que actualmente del seguro egresa, en promedio, un 60% más de lo que ingresa (²¹).

A diferencia de otros países latinoamericanos, la crisis se presenta cuando el sistema está todavía lejos de su universalización y su maduración demográfica. Según Mesa-Lago, en 1983 Ecuador ocupaba el puesto 16 en cobertura porcentual de la población total y el 13 en cobertura de la PEA; sin embargo, el costo del sistema como proporción del PIB era el séptimo en América Latina. En 1987, el IESS cubrió apenas 1.493.934 asegurados, de los cuales aproximadamente la mitad eran afiliados cotizantes. En consecuencia, sólo uno de cada siete ecuatorianos tiene acceso a la seguridad social. Por sectores económicos, en la rama de servicios, el seguro cubre cerca de la mitad de la población (con predominio de los trabajadores del Estado); en la manufactura y la construcción, apenas un quinta parte de los trabajadores; y en el sector primario, alrededor de una tercera parte (lo cual se explica por el programa de seguro social campesino).

e) Vivienda

EL déficit de vivienda se estima en 1.000.000 de soluciones. Este se incrementa en un promedio de 45.000 a 50.000 unidades anuales a causa de: a)

21 Washington Baca, IESS: Nadie Debe Callar, 1988.

escasez de recursos financieros; b) empobrecimiento general de la población; c) permanente migración campesina; d) falta de una política decidida y estable, y e) debilidad institucional y falta de coordinación interentidades (22).

Un poco más de la mitad de las viviendas urbanas han sido construidas por el sector no formal, sin condiciones aceptables de habitabilidad y sin apoyo del Estado; el resto es obra de la empresa privada (11%) y las entidades públicas, JNV -BEV y SME (37.7%). Una tercera parte de las familias en vivienda aceptable son arrendatarias, mientras dos de cada tres hogares propietarios tienen más de un inmueble.

Los déficits cualitativos se expresan en la falta de servicios básicos: agua (48.2%), electricidad (37.7%) y evacuación de aguas servidas (51.7%); en hacinamiento (22%) y en deficiencias de construcción (41%). Estas carencias son por supuesto mayores en el área rural, donde se calcula que un 98% de las viviendas necesita reparación, dotación o reposición de servicios.

Como demuestra el Cuadro 6, se ha venido presentando el fenómeno de densidad urbana decreciente, como consecuencia de la muy rápida ampliación de los perímetros. Esto obedece principalmente a la gran demanda de espacio urbano, la especulación, la inexistencia de un patrimonio municipal de tierras y la reducida o nula capacidad planificadora de los Municipios; con la grave consecuencia de encarecer las redes de servicios, para quienes habitan los barrios marginales sobre todo.

22 J.N.V - BEV. Políticas de Vivienda y Desarrollo Urbano 1989

Según cálculos recientes, más de 500.000 personas habitan los barrios marginales de Guayaquil y otras 300.000 los de Quito. Globalmente se estima que más de la mitad de la población carece de vivienda adecuada y provista de servicios.

Así mismo, la adquisición de vivienda se hace cada vez más difícil para los estratos de menor ingreso: entre 1972 y 1985, los salarios se incrementaron en un 34%, mientras el costo de la vivienda para los sectores medios y bajos aumentó en un 175%. Actualmente los costos de construcción para el BEV están aumentando a un ritmo del 5% mensual. De esta manera, las viviendas de "interés social" construidas por la JNV, cuyo valor a principios de 1989 era de s/1.250.000, en enero de 1990 valdrán s/2.000.000.

Otros estudios señalan que las viviendas de "interés social", con adopción de esquemas de tecnología popular y de participación comunitaria.

El nuevo gobierno se ha propuesto disminuir los costos de la vivienda de "interés social", por medio de tecnologías apropiadas y apoyo a la autoconstrucción (diseño y dirección). No obstante, se estima que las nuevas tecnologías no rebajarían costos en más del 20%, y que la participación comunitaria ahorrará otro 15%, de modo que las entidades oficiales no podrían llegar, aún así, hasta los grupos más pobres de la población.

Mientras tanto, el BEV sigue subsidiando los estratos medio y alto con una tasa de interés del 32%, frente a la inflación superior al 80%. La descapi-

talización consiguiente del Banco, cuyos recursos provienen en el 80% de crédito internacional, es así crecientemente regresiva.

Por último, el Cuadro 8 muestra las soluciones por tipo de vivienda que para 1989 desarrolla la JNV, donde cabe resaltar como positivo el énfasis sobre los programas de lotes (65% del total de soluciones).

V. FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS

Los diferentes programas que integran el Plan de Desarrollo tienen en común su alta dependencia de recursos externos. Así, el plan de inversiones públicas para 1989 totaliza s/ 429.4 mil millones; el presupuesto nacional contribuye con el 12.3%, los recursos propios de las entidades ejecutoras, con el 18.5% y el crédito externo con el 54.8%. Para el desarrollo social se destina el 32.7% del total de inversiones.

Para el período 1990-1992, los Programas de Inversión Pública no registran grandes variaciones en su estructura porcentual respecto a 1989; en efecto, los sectores sociales y los de infraestructura social participan en un 27.3% de la inversión programada. Por su parte, las necesidades de financiamiento externo ascienden a un 109% del componente de inversión, sin tener en cuenta las amortizaciones pendientes de capital.

Además de la consecución de recursos externos, el financiamiento de los programas del sector social confronta dos serios interrogantes: a) la asignación de los fondos internos, que no se ha hecho real en su totalidad, dadas las restricciones impuestas por el Ministerio de Finanzas, y b) la poca claridad acerca de la administración de los diversos Fondos y los desacuerdos existentes sobre la forma en que se distribuirían por programa los eventuales recursos.

El cuadro 11 presenta un resumen de los 9 fondos (existentes y propuestos) destinados a financiar los distintos programas del sector social, según administración, monto y origen de los recursos, cobertura y metas de los distintos programas. Allí se observan cuatro problemas comunes a la mayoría de los fondos:

- a) Se encuentran en fase de diseño;
- b) Los recursos teórica o efectivamente previstos no tienen distribución específica por programas ni por dependencias administrativas. Esta situación ha generado tensiones interinstitucionales: p. ej., el Fondo de Nutrición, que reclaman los funcionarios del MSP pero ha sido confiado en principio al Minbienestar; o los recursos para microempresas que se disputan al Mintrabajo (UNEPROM) y al Minbienestar (CONAUPE).
- c) De lo anterior se sigue la no definición de metas, metodologías, coberturas y perfiles concretos de la población objetivo, y
- d) Los ejecutores previstos serían en su mayoría organizaciones cívicas, cooperativas de ahorro y

crédito, o similares. No obstante, con la excepción de CONAUPE, no se han establecido los mecanismos legales para la transferencia y manejo de fondos.

Existen dos problemas adicionales para la creación de los fondos o la asignación de los recursos:

a) El Fondo de Desarrollo Social (FODESO) actualmente en estudio, contaría con el rendimiento del impuesto a los vehículos establecido por la Ley 004; sin embargo, la protesta por las altas tarifas ha conducido a que se acepte "revisar" la mencionada Ley.

b) Los fondos no podrían crearse sino mediante ley especial del Congreso. En particular, no es procedente la creación de FODESO mediante Decreto Ejecutivo, puesto que el Artículo 179 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control establece que "No se creará ninguna cuenta o fondo especial en el ámbito del Gobierno Nacional, cualquiera que sea el origen de sus ingresos, salvo excepciones previstas en el Art. 172" (23)

El único fondo que cuenta en la actualidad con una ley y un decreto reglamentario es el Fondo Nacional para la Nutrición y Protección de la Población Infantil Ecuatoriana, FONNIN. Según la ley promulgada el 16 de febrero de 1989, el FONNIN contará con los siguientes recursos: a) El impuesto adicional del 0.5% sobre el valor FOB de las exportaciones no petroleras; b) El impuesto adicional del 2% ad-valorem CIF, sobre las importaciones, y c) asignaciones presupuestarias y donaciones. En todo

23 Concepto de la Dirección de Asesoría Jurídica de la Presidencia de la República, Oficio Nº 89-290-DAJ/06.02, mayo 31 de 1989.

caso, la creación legal del FONNIN demuestra tanto la voluntad política como la posibilidad jurídica de concretar mecanismos para el financiamiento especializado de programas sociales. Urgen por eso las definiciones administrativas y legales conducentes a definir o crear el fondo o mecanismo que canalizaría mejor el apoyo financiero del Banco para los programas no tradicionales.

CUADRO 1

Participación de las unidades familiares en el subsidio de los servicios de salud, según niveles de ingreso
Total Nacional, 1985 (En porcentajes)

Ingresos anuales en términos de salarios mínimos (1) miles de sucres	Rango de Subsidios anuales en servicios de salud										TOTAL
	0	1 500	501 1000	1001 2000	2001 4000	4001 7000	7001 11000	11001 16000	16001 22000	22000	
0-150	8.74	0.43	0.12	1.74	0.19	0.74	0.00	0.31	0.00	0.06	11.34
151-300	14.44	3.04	1.05	0.56	0.62	1.30	0.06	0.658	0.00	0.06	21.81
301-450	11.77	2.48	0.37	0.37	0.62	0.99	0.06	0.74	0.12	0.19	17.72
451-600	8.43	1.93	0.19	0.19	0.25	0.81	0.12	0.99	0.12	0.19	13.01
601-750	5.51	0.93	0.06	0.00	0.43	0.74	0.00	0.87	0.06	0.06	8.67
751-900	0.99	0.12	0.06	0.00	0.00	0.19	0.00	0.12	0.00	0.00	1.49
901-1050	0.40	0.68	0.00	0.00	0.31	0.37	0.06	0.37	0.06	0.00	5.82
1051-1200	3.22	0.43	0.06	0.00	0.19	0.35	0.00	0.25	0.00	0.06	4.46
1201-1350	0.99	0.31	0.00	0.00	0.19	0.12	0.00	0.12	0.00	0.00	1.73
>1350	9.98	1.61	0.12	0.06	0.68	0.43	0.00	0.93	0.00	0.12	13.94
TOTAL	68.03	11.27	2.04	1.92	3.47	5.95	0.31	5.39	0.37	0.74	100.0

(1) Salario Mínimo mensual en 1985: s/12500

FUENTE: Elaborado con base de datos de Gonzalo Bustos. OP.CIT

CUADRO 2

Ecuador: Participación de las unidades familiares del subsidio de Seguridad Social, según niveles de ingreso
Total Nacional 1985 (En porcentajes)

Ingresos anuales en términos de salarios mínimos (1) miles de sucres	Rango de Subsidios anuales en seguridad social								TOTAL	
	0.0 - 20.000	20.000 - 40.000	40.000 - 60.000	60.000 - 80.000	80.000 - 100.000	100.000 - 120.000	120.000 - >120.000	>120.000		
0-150	11.03	0.31	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	11.34
151-300	20.94	0.68	0.67	0.00	0.06	0.06	0.06	0.00	0.00	21.81
301-450	16.79	0.74	0.19	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	17.72
451-600	12.39	0.31	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.00	13.01
601-750	7.93	0.37	0.19	0.12	0.00	0.06	0.00	0.00	0.00	8.67
751-900	1.49	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.49
901-1050	5.20	0.43	0.12	0.00	0.00	0.00	0.06	0.06	0.00	5.82
1051-1200	3.97	0.44	0.00	0.00	0.00	0.00	0.06	0.06	0.00	4.46
1201-1350	1.61	0.06	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.73
>1350	12.93	0.81	0.12	0.00	0.00	0.12	0.00	0.00	0.06	13.94
TOTAL	94.18	4.15	0.74	0.19	0.12	0.31	0.19	0.12	0.12	100.0

(1) Salario Mínimo mensual en 1985: s/12500

FUENTE: Elaborado con base en datos del estudio: "El gasto Público Social Ecuatoriano" OP.CIT

CUADRO 3

Ecuador: Participación de las unidades familiares en el subsidio de Educación según niveles de ingreso
Total Nacional 1985 (En Porcentajes)

Ingresos anuales en términos de salarios mínimos (1) miles de sucres	Rangos de subsidios anuales en Servicio de Educación										
	1 40000	40001 80000	80001 12000	120001 16000	160001 20000	20001 24000	240001 28000	280001 32000	>32000	TOTAL	
0-150	0.56	0.31	2.60	2.97	3.16	0.68	0.56	0.12	0.00	0.37	11.34
151-300	0.87	0.62	4.52	5.76	4.46	1.61	1.67	1.05	0.31	0.93	21.81
351-450	0.43	0.56	3.41	3.35	4.23	2.23	1.30	0.99	0.25	0.93	17.72
451-600	0.19	0.37	2.73	3.28	2.54	1.55	0.43	0.93	0.31	0.63	13.01
601-750	0.25	0.56	1.73	2.11	1.18	1.05	0.84	0.43	0.06	0.05	8.67
751-900	0.00	0.00	0.31	0.25	0.43	0.06	0.06	0.12	0.00	0.25	1.49
901-1050	0.12	0.19	1.05	0.43	1.61	0.37	0.43	0.37	0.00	0.25	5.82
1050-1200	0.25	0.12	0.62	1.30	0.87	0.37	0.37	0.25	0.12	0.19	4.46
1201-1350	0.00	0.12	0.50	0.62	0.31	0.00	0.12	0.06	0.00	0.00	1.73
>1350	0.62	0.74	3.22	2.85	3.66	1.18	0.74	0.50	0.06	0.37	13.94
TOTAL	3.28	3.59	20.69	23.92	22.49	9.11	6.512	4.83	1.12	4.46	100.0

(1) Salario Mínimo mensual en 1985: s/12500

FUENTE: Elaborado con base en datos del estudio: "El gasto Público Social Ecuatoriano"

CUADRO 4

Ecuador: Participación de las unidades familiares del subsidio de vivienda, según niveles de ingreso
Total Nacional, 1985 (En Porcentajes)

Ingresos anuales en términos de salarios mínimos (1) miles de sucres	Rangos de Subsidios en vivienda (miles de sucres)										
	0	1 40	40 80	80 120	120 160	160 200	200 240	240 280	280 320	>320	TOTAL
0-150	8.61	1.49	0.50	0.50	0.00	0.07	0.06	0.00	0.00	0.12	11.34
151-300	15.30	2.42	1.67	0.74	0.43	0.12	0.31	0.12	0.12	0.56	21.81
301-450	11.90	1.73	1.36	1.18	0.19	0.19	0.25	0.25	0.06	0.62	17.72
451-600	7.87	1.43	0.93	0.93	0.50	0.19	0.00	0.00	0.19	0.99	13.01
601-750	5.39	0.56	0.68	0.50	0.19	0.25	0.06	0.19	0.06	0.81	8.67
751-900	0.99	0.12	0.12	0.07	0.07	0.00	0.00	0.00	0.06	0.06	1.49
901-1050	3.47	0.50	0.37	0.12	0.19	0.31	0.25	0.12	0.06	0.43	5.82
1051-1200	3.10	0.12	0.25	0.19	0.12	0.06	0.12	0.00	0.06	0.43	4.46
1201-1350	1.05	0.12	0.19	0.12	0.00	0.06	0.00	0.06	0.00	0.12	1.73
>1350		8.12	0.67	0.50	0.56	0.43	0.37	0.31	0.25	2.29	13.94
TOTAL	65.8	9.17	6.57	4.80	2.11	1.67	1.44	1.05	0.87	6.44	100.0

(1) Salario Mínimo mensual en 1985: s/12500

(2) Tasa de Cambio en 1985: 110 sucres por dólar

FUENTE: Elaborado con base en datos del estudio: "El gasto Público Social Ecuatoriano" OP. CIT.

NOBRE DEL FONDO	ADMINISTRACION	MONTO DEL FONDO ANUAL	ORIGEN DE LOS RECURSOS	PROGRAMAS	DISTRIBUCION POR PROGRAMAS	COBERTURA Y METAS
7. Corporación Nacional de apoyo a unidades populares CONAUPE	Ministerio de Bienestar Social	5000 millones. El B.C. Ha establecido una línea de crédito para apoyo con la U.P.E.S.	Asignación Presupuestaria	Se halla en proceso de Capacitación Apoyo a organización Crédito		Cobertura Nacional. Metas: Apoyo a 40000 unidades populares en 1989
8. FONADRI	Ministerio de Bienestar Social Subsecretaría de Desarrollo Rural	1989 11.500 millones	Asig. Presup. Donaciones y/o préstamos extranjeros de Org. de Financiamiento	Producto Social	No especificado	Cobertura Quinde, Loja, Guamate, Puerto Hilarchone, Cañar, Santa Isabel, Jipijapa, Pasatocalle, Valdivia, Tres Poste Metas no especificadas

NOMBRE DEL FONDO	ADMINISTRACION	MONTO DEL FONDO ANUAL	ORIGEN DE LOS RECURSOS	PROGRAMAS	DISTRIBUCION POR PROGRAMAS	COBERTURA Y METAS
9. Fondo para el Desarrollo de la Infancia FODINFA	INNFA y C.F.N	3.500 millones	0.021 del S.M.V. vigente con cargo a los cheques por la banca. El 2% del monto de las recaudaciones de rifas y sorteos	Financian programas de desarrollo para la infancia para instituciones públicas y privadas y programas que mantiene directamente el INNFA		Cobertura Nacional Metas: no especificadas

ecuador DEBATE

CONTENIDO DEL Nº 18

EDITORIAL

ESTUDIOS Y ANALISIS :

CULTURA, SOCIEDAD Y ESTADO - LAS ACTUALES POLITICAS CULTURALES - UN CASO EN LA ADMINISTRACION DE PROYECTOS CULTURALES - LA CULTURA EMPRESARIAL GUAYAQUILEÑA: MITOS Y REALIDADES - AUTONOMIA, MITO Y CRISIS DE LA CASA DE LA CULTURA - MITO Y REALIDAD DE LOS TALLERES LITERARIOS - LA CULTURA DE LA POBREZA EN CUENCA. ALGUNOS RASGOS SOCIOLINGUISTICOS - QUIEN DIJO "CULTURAS OPRIMIDAS"?.

FLACSO
EQUADOR

BIBLIOTECA

Próximo Número:

TIERRAS Y CAMPESINADO

CONTENIDO

EDITORIAL

TREINTA AÑOS DE PLANIFICACION DE LAS POLITICAS SOCIALES - PRESUPUESTOS Y CONTROVERSIAS DE LAS POLITICAS SOCIALES ECUATORIANAS - LOS QUE SOBRAN EN EL ESCENARIO VACIO - CONDICIONAMIENTOS ECONOMICOS DE LO SOCIAL - QUE ES UN NIÑO: NOTA PARA UNA CRITICA (SOCIOLOGICA) DE LA RAZON ASISTENCIAL - ANALISIS DEL SECTOR SOCIAL EN ECUADOR.



caap

centro andino de acción popular

caap