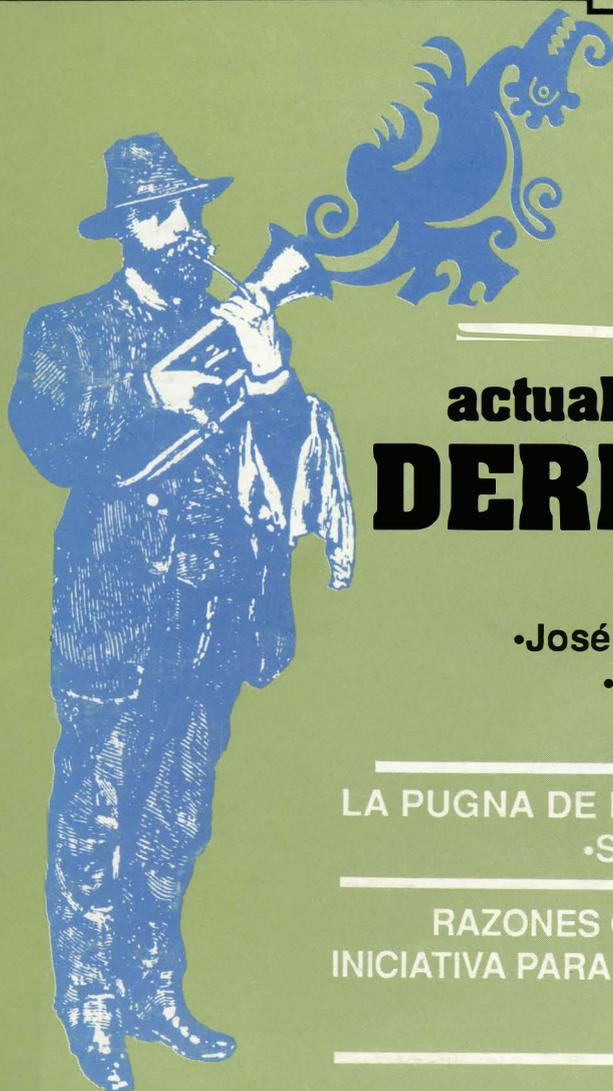


ECUADOR DEBATE

22

Quito, Ecuador, febrero de 1991



La actualidad de la **DERECHA**

- Agustín Cueva
- José Sánchez Parga
- Jürgen Schuldt
- Alexei Páez

LA PUGNA DE LOS PALACIOS

- Simón Espinosa

RAZONES OCULTAS DE LA
INICIATIVA PARA LAS AMERICAS

- Alberto Acosta
-

Quito, Ecuador, febrero de 1991

POLITICA Simón Espinosa.
LA PUGNA DE LOS PALACIOS /4

ECONOMIA Gonzalo Maldonado Albán.
LAS CIFRAS DE LA TENSA CALMA /14
Alberto Acosta.
**RAZONES OCULTAS DE LA INICIATIVA
PARA LAS AMERICAS /19**
Wolfgang Schmidt.
**AMERICA LATINA: ENTRE SUEÑOS DE
TAIWANIZACION Y ESPEJISMOS DEL
MERCADO MUNDIAL /31**

**TEMA
CENTRAL** Agustín Cueva.
**AMERICA LATINA ANTE EL
"FIN DE LA HISTORIA" /45**
José Sánchez Parga
**NEOLIBERALISMO: ¿DE DONDE
VIENE Y A DONDE VA? /56**
Jürgen Schultd
**DEIZ RECOMENDACIONES (INGENUAS)
PARA LA DERECHA (INTELIGENTE) EN
AMERICA LATINA /66**
Alexei Páez.
LA NUEVA DERECHA ECUATORIANA /77

ANALISIS Fredy Rivera Vélez
CAMPESINADO Y NARCOTRAFICO /91
Didier Fassin.
**TRANSFORMACIONES DEL ESTADO Y POLITICAS
DE SALUD /100**
Víctor Hugo Torres.
¿LA SOCIEDAD SE ORGANIZA O SE BUROCRATIZA? /112
Jorge León Trujillo
SIN PASADO NO HAY FUTURO /120

CRITICA José Sánchez Parga.
ANTROPOLOGIAS DEL SUEÑO /88

ECUADOR DEBATE

CONSEJO EDITORIAL: Francisco Rhon Dávila, José Sánchez Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Epinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera.

DIRECTOR: José Sánchez Parga

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

SUSCRIPCIONES: América Latina US \$16; ejemplar suelto: US \$5. **Otros países** US \$18; ejemplar suelto US \$6; **Ecuador** S/. 4.500; ejemplar suelto S/. 1.200.

ECUADOR DEBATE: Apartado aéreo 173-B, Quito, Ecuador. Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total o parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a **ECUADOR DEBATE**.



Centro Andino de
Acción Popular
CAAP
Director ejecutivo:
Francisco Rhon Dávila

TRANSFORMACIONES DEL ESTADO Y POLITICAS DE SALUD

Didier Fassin

ANALISIS

La presencia de las estructuras estatales, particularmente en las últimas décadas, no alcanza a las poblaciones más desfavorecidas, por razones no solamente geográficas o económicas, sino también sociales que se traducen en actitudes discriminatorias con respecto a ciertos grupos

"El estado no es una forma política eterna: como el clan sucedió a la horda, y la tribu al clan, como el Estado se formó sobre las ruinas de las estructuras prestatales, así está igualmente condenado a desaparecer", declaraba en abril 1990 Rodrigo Borja, Presidente de la Republica ecuatoriana, en el Instituto de Altos Estudios Nacionales. Poco antes, en marzo 1990, había afirmado al periódico chileno Epoca, de manera

más ajustada a lo que se espera del jefe de un partido social democrático: "el Estado es la protagonista más importante en el manejo de la economía". Aparentemente contradictorias, estas palabras -que parecen inscribirse alternativamente en y contra la corriente neoliberal- traducen las fluctuaciones existentes en el discurso político como científico acerca del asunto del Estado, pero también indican que la evocación y el uso de ese tema obedecen a reglas retóricas y sociales, dependiendo en particular del público y del momento.

Esto apareció claramente en las negociaciones entre el gobierno y la CONAIE, Confederación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador después del levantamiento de junio

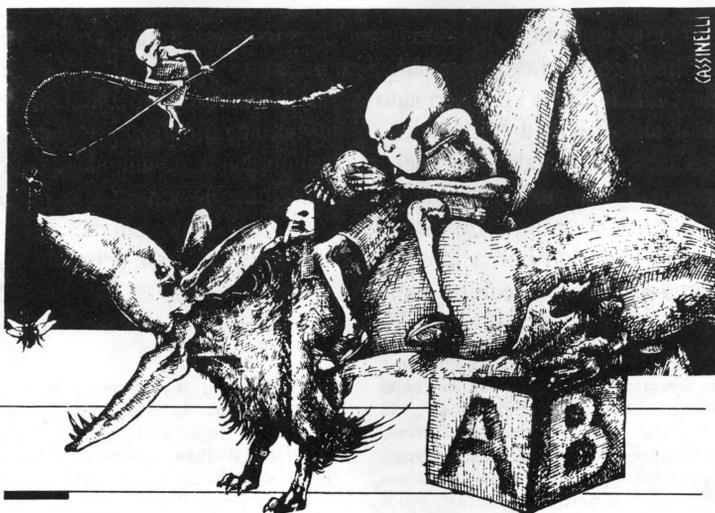
Este trabajo fue desarrollado dentro de un convenio entre el Instituto Francés de Estudios Andinos, el Instituto Salud y Desarrollo de Paris y el Centro de Estudio y Asesoría en Salud de Quito. Hace parte de un proyecto más amplio apoyado por el INSERM, Instituto Nacional de Salud de Investigación Científica para el Desarrollo en Cooperación. El autor agradece a Edmundo Granda para sus comentarios sobre una primera versión del texto.

1990. Al principio, el Secretario de la Presidencia declaró la mayor parte de los 16 puntos de reivindicación de los indígenas como fuera de las competencias del Estado, y más especialmente del ejecutivo. Pero luego, cuando los representantes de ciertas nacionalidades amazónicas presentaron un proyecto de autonomía, el Presidente de la República se alzó con indignación contra el perjuicio a la soberanía del Estado sobre el territorio nacional.

Estas ilustraciones —que se podrían multiplicar— muestran que el Estado no solo es un concepto sociológico y una realidad social, sino también un instrumento en práctica política. La manipulación de este tema en el debate nacional hace aún más necesaria su discusión científica. ¿Cuál es la configuración actual del Estado ecuatoriano? ¿Cuál es su relación con las clases y los

grupos sociales? ¿Cómo evoluciona en el contexto económico y político internacional? Las respuestas a estas interrogantes son tanto más necesarias cuanto que se desarrolla en toda América latina una ideología neoliberal basada en un análisis a menudo simplista del funcionamiento del Estado.

El presente texto trata de presentar en esta coyuntura algunas reflexiones acerca del caso concreto de las políticas públicas de salud en el Ecuador. La salud pública ofrece en efecto una ilustración interesante de las intervenciones estatales en el campo social, con los dos objetivos que invoca clásicamente para legitimarse: mejorar el nivel sanitario de la población en general y reducir las desigualdades sociales en la salud. Pero antes de llegar a ese estudio de caso, parece útil dar algunas perspectivas sobre el debate acerca del Estado en el



Ecuador: no para realizar una síntesis definitiva sobre un tema bastante complejo, sino para precisar el contexto teórico de ese trabajo, cuya única ambición es abrir algunas pistas por la discusión de un asunto de importancia no solamente para las ciencias políticas, sino también para las acciones políticas.

La cuestión del Estado

En su recopilación de la producción científica ecuatoriana sobre el proceso político del "Ecuador contemporánea",¹ Amparo Menéndez-Carrión no menciona el Estado moderno entre los temas principales estudiados hasta el año 1986, ni tampoco entre las once sugerencias temáticas con las cuales termina su ensayo. Obviamente, esto no significa que en el período reciente no hubo interés por esta cuestión —al contrario, fue necesariamente abordada en los estudios sobre los movimientos populares, el clientelismo político, o el comportamiento electoral, por ejemplo—, pero el Estado como tal no ha sido el objeto de un análisis o de un debate.

Este olvido es revelador del hecho que no ha sido considerado como una prioridad por los investigadores de las ciencias sociales —a la diferencia de lo que ha pasado en países vecinos como

Colombia o Perú. Más bien se podría pensar que los sociólogos y politólogos ecuatorianos que han tratado de la cuestión del Estado moderno se ha interesado a su formación al principio del siglo XX más que a su realidad presente,² y por lo que se refiere al último cuarto de siglo, han enfatizado ciertas especificaciones de la vida política ecuatoriana más que los aspectos institucionales que la estructuran.

Trabajos más recientes revelan sin embargo una cierta evolución respecto a ese tema. Por un lado, dos problemas cruciales de la actualidad han abierto el debate: la cuestión indígena, con sus consecuencias sobre la imagen unificadora del Estado nacional, y la recesión económica con sus implicaciones para las funciones reguladoras del Estado de bienestar. La novedad de esa aproximación viene de que se basa sobre objetos concretos para analizar la relación entre políticas estatales y sociedad, en lugar de partir de un modelo que se trata después de someter a la realidad; pero nos propone una visión global sobre el Estado ecuatoriano moderno. Por otro lado, el proceso político desde el retorno de la democracia ha hecho necesario un análisis de la situación actual a la luz de los acontecimientos de la última década. La

1. Ese trabajo fue publicado bajo dos títulos diferentes: "Reflexiones acerca de los Estudios políticos en el Ecuador", *Nariz del Diablo (segunda época)*, 1988 (11), 4-16, y 1989 (12), 4-18; y "El análisis del proceso político en el Ecuador contemporáneo: algunos comentarios a propósito de las reflexiones existentes", en *Estado, política y democracia en el Ecuador*, varios autores, Editorial el Conejo, IDIS, Quito, 1988, p. 83-140.

2. Un fenómeno un poco similar en busca de los orígenes se observa en la historiografía francesa, con el desarrollo impresionante de estudios sobre la Revolución de 1789, en particular alrededor de la celebración del Bicentenario, como fue mostrado por François Furet, *Penser la Révolution Française*, Gallimard, Paris, 1978.

originalidad de esos estudios es presentar un esfuerzo sintético para explicar la transmisión democrática; pero se dedican más a la descripción del fenómeno de captación del poder por las clases dirigentes que a la comprensión de como funciona el aparato estatal.

El poco interés por la cuestión del Estado moderno —que resalta de su presentación sin pretensión ser exhaustiva³— parece deberse a tres tipos de factores distintos.

Primero, hay causas históricas. Ciertos elementos de la vida política ecuatoriana dan al Estado una imagen debilitada y desprestigiada; así regionalismo que se traduce en particular por la presencia de un fuerte contrapoder en Guayaquil indica los límites de la autoridad del Estado sobre el territorio nacional; mientras que la inestabilidad en la dirección del país, tanto en la forma constitucional que estructura el poder como en los partidos que lo controlan, oculta la continuidad del funcionamiento del Estado. También ciertos fenómenos característicos de la historia política latinoamericana, como el autoritarismo y el populismo, ejercen una indiscutible atracción en el medio

3. En particular, entre trabajos recientes que abordan principal o lateralmente el tema hay que señalar para un análisis global, Germánico Salgado, "El Estado ecuatoriano: crisis económica y Estado desarrollista" en los nuevos límites del Estado, Colectivo, CORDES, Quito, 1989, 209-311; para una visión política, Agustín Cueva, "El Estado norteamericano y las raíces estructurales del autoritarismo", en América Latina en la frontera de los años 90, Planeta-Letrasviva, Quito, 1989, p. 37-52; para una aproximación económica, Abelardo Pachano, "Políticas económicas comparadas: Ecuador 1981-1987", en Neoliberalismo y políticas económicas alternativas, Colectivo, CORDES, Quito, 2ª edición 1989, p. 205-242.

de las ciencias sociales y hace pasara al segundo plano el estudio de una institución menos específica como es el Estado.

Segundo, hay razones ideológicas. La definición del Estado está en efecto ligada a dos conceptos: el territorio donde se manifiesta su autoridad, y la nación que supuestamente constituye. En el contexto actual del Ecuador, ambos se han vuelto temas tabús: el territorio, a causa del conflicto fronterizo con el Perú que es regularmente enfocado por los partidos nacionalistas particularmente en períodos electorales; y la nación, a causa de las reivindicaciones de autodeterminación de las nacionalidades indígenas que reclaman el reconocimiento de la naturaleza plurinacional del Estado.

Tercero, hay explicaciones teóricas. La corriente dominante de las ciencias políticas en el Ecuador reduce el Estado, a su única dimensión instrumental para las clases dirigentes, es decir la burguesía empresarial asociada al capital internacional: según esa perspectiva, las clases dirigentes solo utilizan el aparato estatal para servir sus intereses. Medio de dominación política de una fracción de la sociedad, el Estado no merece entonces como tal el interés de los sociólogos y politólogos. Este último nivel de interpretación es probablemente el más decisivo para dar cuenta del silencio relativo acerca del Estado moderno en la literatura científica ecuatoriana. Además es el único sobre el cual se puede abrir realmente un debate que ya existe en otros

lugares. Por esas dos razones será objeto de una corta discusión.

A pesar de que Carlos Marx no ha escrito el libro sobre el Estado que había previsto, la exégesis marxista se ha dedicado a un trabajo interpretativo de las esporádicas citas que existen en su obra, resultando en lo que Francisco Leal Butrago describe como "una especie de escuelas de interpretación del Estado"⁴ La tendencia que considera al Estado capitalista como instrumento al servicio de las clases dirigentes aparece así como una expresión extrema de la teoría del Estado como sistema de dominación política.

Es lo que critica precisamente Nicos Poulantzas:⁵ "El Estado se reduciría a la dominación política, en el sentido de que cada clase dominante confeccionaría su propio Estado, a su medida y conveniencia, manipulándolo así a voluntad, según sus intereses. Todo Estado no sería, en este sentido, más que una dictadura de clase. (...) Esa concepción pierde de vista lo esencial. "Critizando también esa visión instrumentalista del Estado, otros autores marxistas han tratado distinguir modalidades específicas de las estructuras estatales.

Así basándose sobre un análisis del funcionamiento del Estado capitalista,

4. Ver sobre esas diversas teorías, Francisco Leal Butrago, Estado y política en Colombia, Siglo Veintiuno Editores, México-Barcelona-Bogotá, 2ª edición aumentada 1989, 1ª edición 1984, en particular el primer capítulo: "Intereses de clase e instituciones del Estado, p. 41-65.

5. Esas citas están sacadas de Nicos Poulantzas, Estado, poder y socialismo, Siglo Veintiuno Editores, México-Barcelona-Bogotá, 7ª edición 1987, 1ª edición en francés 1978, p. 6-7.

en particular en Alemania y los Estados Unidos, Jürgen Habermas, Claus Offe y otros⁶ desarrollan un estudio muy preciso de los papeles respectivos de los sectores estatal y capitalista dentro del modo de producción capitalista. Lo que implica la identificación de un sector público que tiene una lógica de reproducción diferente, aunque con ciertos puntos en común, de aquella del sector privado. Este retorno a la realidad histórica de las sociedades modernas acaba en una descripción renovada del Estado capitalista:⁷ éste no puede organizar la producción en sus propios criterios políticos pues la propiedad es privada; el poder político depende indirectamente, por los impuestos y la dependencia del mercado, del volumen de la acumulación capitalista; cada agente estatal está básicamente interesado en apoyar las condiciones favorables a la acumulación; finalmente, la determinación del poder político es doble institucional, a través de las reglas de representación democrática, pero también material, a través de las reglas de representación democrática, pero también material, a través del proceso acumulativo que lo refuerza.

No se trata aquí por supuesto de dar una visión sintética sobre el conjunto de las teorías actuales del Estado moderno. Sin embargo, esas consideraciones

6. Leer en particular Boris Frankel, "On the state of the state: Marxist theories of the state after leninism", en *Classes, power and conflict*, Anthony Giddens y David Held eds., Mac Millan Education Ltd, Londres, 1982, p. 257-273.

7. Esa teoría se encuentra resumida en Claus Offe y Volker Ronge, "Theses on the Theory of the State", *New German Critique*, 1975. (6), 139-147.

pueden permitir una aproximación de la realidad política con conceptos más adecuados, con tal de comprobar antes su pertinencia en el contexto ecuatoriano. Por eso, es útil acudir a una ilustración concreta.

El sentido de la Historia

Para analizar las transformaciones del Estado ecuatoriano, se puede aplicar la división temporal propuesta por Fernand Braudel.⁸ La larga duración es aquella de la estructura social cuyos cambios se ven a la escala del siglo. El tiempo social, cuyos cambios se ven a la escala del siglo. El tiempo mediano corresponde a la coyuntura económica, que se modifica en unas décadas. El período breve se caracteriza por lo que se podría llamar la espuma política, es decir los acontecimientos tales como golpes o elecciones. Gracias a este trabajo de periodización, se espera diferenciar los movimientos de larga amplitud, que transforman la sociedad en profundidad, de los sucesos puntuales, que solo actúan a la superficie: son estos diferentes momentos históricos que se trata de describir ahora propósito de una tarea que incumbe a toda la sociedad, pero aún más al Estado —la salud pública.

Cuando se considera la historia

8. Para una discusión muy fina de la noción del tiempo en la obra de este autor, se puede leer Paul Ricoeur, *Temps et récit*, tomo 1, Editions du Seuil, Paris, 1983; y para una versión más sucinta, se puede consultar Yves Saint-Geours, "Fernand Braudel (1902-1985): para una historia total", *Revista Ecuatoriana de Historia Económica*, 1988, 2 (3), 245-252.

colonial, y sobre todo republicana, de las obras sanitarias y de las prácticas médicas, se constata una cierta continuidad.⁹ O más adecuadamente, los cambios que son perceptibles a la escala de los siglos obedecen a una misma lógica: la construcción del Estado. Aunque no se debe adoptar un razonamiento finalista o una lectura lineal en ese campo, es claro que se desarrolla un proceso de control estatal sobre el sistema de salud que es paralela al proceso de dominación sobre el territorio nacional. Pero esa evolución no es regular: después de décadas de transformaciones lentas, se acelera a partir del final del siglo XIX, en un doble movimiento de la iniciación y de nacionalización que caracteriza la Revolución Liberal.

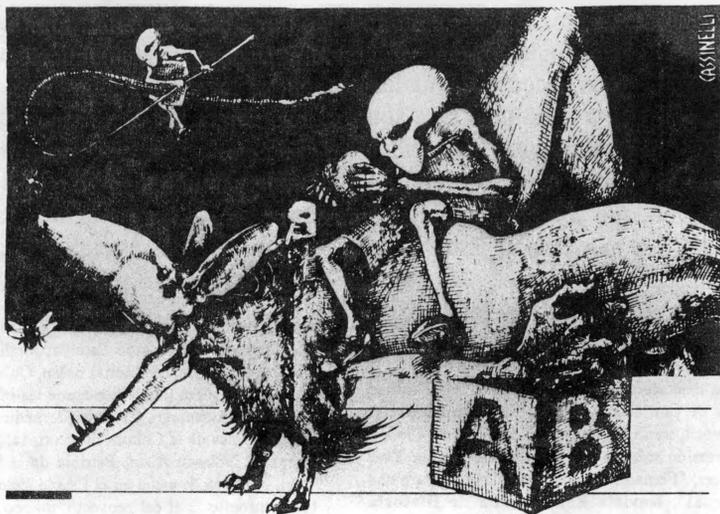
Así con la Ley de Cultos en 1904 y sobre todo la Ley de Beneficiencia en 1908, el gobierno quita a las comunidades religiosas sus bienes en favor del Estado, y más específicamente de las obras públicas. paralelamente, a partir de 1888, una serie de Decretos Ejecutivos crean, para administrar los hospitales de las principales ciudades del país, las Juntas Municipales de Beneficiencia, finalmente reagrupadas bajo la fórmula estatal con la creación

9. La historia moderna del sistema de salud ecuatoriana está analizada en Eduardo Estrella, *Medicina y estructura socioeconómica*, Editorial Belen, Quito, 1980, y con más detalles sobre lo que concierne las instituciones, en Juan Jose Samaniego, *Cronología médica ecuatoriana*, Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito, 1957, y Margarita Velasco Abad, Patricia de la Torre y Ninfa León, *Políticas de salud en el Estado Ecuatoriano 1887-1983*, Políticas de salud en el Estado Ecuatoriano 1887-1983, Informe final del proyecto, mimeo, 307p., Quito, 1989.

en 1908 de la Junta Nacional de Beneficencia; mientras que las actividades sanitarias se desarrollan bajo la responsabilidad de las Juntas Municipales de Sanidad e Higiene hasta la creación, la carga de la salud en el país pasa de las conferidas a las juntas públicas y del poder local al poder estatal.

Este movimiento de centralización se persigue, con cambios de ritmo y aún inversiones transitorias de tendencias –como se indicará después–, durante todo el siglo XX, culminando en 1967 con la creación del Ministerio de Salud Pública –una de las más tardías del continente. A partir de esa fecha, una nueva ola de toma de control estatal se produce: hospitales de instituciones privadas como la Liga Ecuatoriana Antituberculosa pasan bajo la tutela del nuevo ministerio; estructuras exteriores a aquello empiezan a dar cuenta de sus

actividades al Instituto Nacional de Estadística y Censos; intervenciones del Estado en el manejo del Instituto Ecuatoriano de Seguro Social, a pesar de su deuda respecto a esa institución. De la misma manera, la presencia estatal en la salud pública se extiende a la totalidad del territorio nacional : en menos de diez años son casi triplicados los puestos y subcentros de salud que representan la aparte periférica del sistema de atención médica; las zonas rurales son las principales beneficiarias del esfuerzo estatal a través del Plan de Medicina Rural, cuyos efectos se suman al mejoramiento de los medios de circulación y de comunicación. La influencia y la autoridad del Estado así tanto en el plano institucional como en el plano espacial. Pero esa extensión del papel del Estado no se hace de manera uniforme.



Por un parte, el regionalismo, y más precisamente la resistencia de Guayaquil a participar al proyecto de integración nacional en la salud como en otros campos, reduce la área de competencia del Estado: creada en 1888, la Junta Municipal de Beneficencia de Guayaquil siempre ha desechado las tentativas de control por instancias nacionales; en 1894, fue exonerada de rendir cuentas sobre su manejo económico al Tribunal de Cuentas; en 1906, fue excluida de la Ley de Beneficencia que ponía las Juntas Municipales bajo la autoridad de la Junta Nacional; en 1928, rechazó la demanda del gobierno de presentar sus cuentas a la Contraloría General; hasta ahora, sigue funcionando de manera autónoma y escapa al poder del Ministerio de Salud Pública; paralelamente, la Junta Superior de Sanidad Marítima y Urbana establecida en Guayaquil en 1899 aparece durante más de sesenta años como el verdadero centro de decisión para las acciones sanitarias en el país.

Por otra parte, la presencia de las estructuras estatales, si se desarrolla indiscutiblemente, particularmente en las últimas décadas, no alcanza a las poblaciones más desfavorecidas, por razones no solamente geográficas o económicas, sino también sociales que se traducen por actitudes discriminatorias con respecto a ciertos grupos: en consecuencia, muchas comunidades casi no tienen acceso a una atención médica, como lo muestran por ejemplo las tasas de parto sin asistencia profe-

sional superiores a 95 % en numerosas parroquias rurales de la Sierra y de la Amazonía.

Otra limitación al poder estatal en la área de la salud es su creciente dependencia a nivel internacional. Ese fenómeno hace parte de un movimiento más amplio que implica toda la economía ecuatoriana a partir del principio del siglo XX, cuando desarrolla su agricultura de exportación y empieza a participar al mercado mundial. Los primeros signos conciernen las acciones de salubridad para luchar contra las epidemias de peste bubónica que invaden los puertos comerciales: de manera reveladora, se recurre a un oficial del Servicio de Salud Pública de los Estados Unidos para preparar la Ley de Sanidad emitida en 1908; más tarde, en 1942, el Ministerio de Previsión Social y Trabajo firma un acuerdo con el Instituto de Asuntos Interamericanos Nelson Roskefeller para desarrollar programas de saneamiento. Progresivamente, se establece en América Latina una dependencia respecto a instituciones norteamericanas oficializada que se concretiza en 1961 con la firma de la Carta de Punta del Este, en el marco de la Alianza para el Progreso. En el período actual, son la OPS, la UNICEF, la USAID, y en una mínima medida los países europeos, que apoyan al Ministerio de Salud Pública no solo financieramente, sino también técnicamente (incluido para escoger el tipo de programa que se va a realizar).

Si se trata ahora de sintetizar el papel de un Estado frente a sus proble-

mas de salud pública, se puede decir que su legitimidad descansa sobre tres criterios: su capacidad de entregar a todos una atención médica de calidad mínima; su poder de mejorar el estado sanitario del conjunto de la población; sus resultados en la lucha contra las desigualdades frente a las enfermedades y a la muerte. En el caso ecuatoriano, a pesar de las restricciones ya formuladas en cuanto a la extensión territorial del sistema de salud en las zonas rurales, se puede decir que el Estado parcialmente ha cumplido los dos primeros criterios: el acceso a las estructuras públicas ha aumentado para la gran mayoría de los habitantes y los indicadores sanitarios clásicos muestran una disminución de las principales tasas de mortalidad. En realidad, es el tercer criterio que constituye el punto flaco de las políticas estatales: las diferencias entre las provincias más avanzadas y las provincias más atrasadas, entre los cantones ricos y los cantones pobres, entre las zonas urbanas y las zonas rurales, y aún entre mujeres y hombres han crecido regularmente durante el último cuarto de siglo.

Variaciones sobre el tema

Es sobre esa trama, describiendo las tendencias fundamentales de la historia de la salud pública ecuatoriana, que se puede hacer jugar las fluctuaciones de la coyuntura económica. Es obvio que los períodos de extensión del poder estatal corresponden a épocas de expansión económica: los primeros años del

siglo XX con el auge del cacao, la década cincuenta con el boom del banano, y los años setenta con la explotación del petróleo. También se ha invocado otros factores para explicar este ciclo evolutivo, en particular el papel de gobiernos fuertes con una visión centralizadora del Estado: Eloy Alfaro, Velasco Ibarra y Rodríguez Lara para cada uno de esos períodos. Sin embargo la situación económica parece ser más determinante, porque son los recursos de las exportaciones que en los años de bonanza ha dado a las autoridades estatales los medios de sus políticas sociales. El caso de los años setenta ofrece desde este punto de vista una situación inédita, pues no es la burguesía nacional sino el Estado que se beneficia de las divisas del petróleo: ese período corresponde justamente al mayor crecimiento en la extensión del sistema de salud.

Al contrario se puede observar una asociación sistemática entre los períodos de retroceso del poder estatal y las fases de recesión económica: los años treinta con las consecuencias de la crisis mundial, la década sesenta con el colapso de las exportaciones agrícolas, y finalmente la época actual en la cual la caída del precio del petróleo crudo juega un papel decisivo pero no exclusivo. En esa perspectiva de periodización del tiempo, se puede anotar que los momentos de retroceso no amenazan necesariamente el proceso de larga duración anteriormente el proceso de larga duración anteriormente descrito. Es posible sin embargo que la

recesión actual tenga consecuencias mucho más serias sobre la posición del Estado en la sociedad ecuatoriana.

Hasta ahora los efectos de la situación económica han sido relativamente principales indicadores sanitarios: es como si el país seguía viviendo sobre los beneficios, particularmente en términos de infraestructura, de la fase anterior de bonanza. Sin embargo, síntomas inquietantes aparecen a nivel del aparato estatal¹⁰: ausencia de medicamentos en los hospitales y centros y subcentros del Ministerio de Salud Pública que hace necesario la compra en boticas por los enfermos, crecimiento de la deuda al Instituto Ecuatoriano de Seguro Social que agrava la situación de los servicios de esa institución; falta de control sobre la medicina liberal que llega a ser un terreno de competencia abierta para la conquista del mercado de las enfermedades; incremento de la dependencia con respecto a las instituciones exteriores que reduce el margen de libertad en las decisiones. El resultado global es una disminución de la credibilidad del sector público y sobre todo un ahondamiento de las desigualdades sociales en la salud.

En esa coyuntura económica, los cambios de mayoría presidencial y parlamentaria transforman tanto menos la

10. Sobre diversos aspectos de ese problema: José Sánchez Parga, Claudio Barahona, Galo Ramón y otros, Política de salud y comunidad andina, CAAp, Cuadernos de Discusión popular Nº 5, Quito, 1982; Luis Torres Rodríguez, La crisis del IESS, El Conejo, Quito, 1987; y Jaime Breilh, Edmundo Granda, Arturo Campaña y otros, El deterioro de la vida, Corporación Editora Nacional, CEAS, Quito, 1990.

situación sanitaria cuanto que el sistema político ecuatoriano, combinado con el juego del clientelismo partidario, dé apenas dos años al poder ejecutivo para poner en práctica sus orientaciones. Seguramente, cada gobierno tiene su propio enfoque en la manera de abordar la salud pública: se pone más el énfasis sobre la deuda social, la educación popular, los sectores pobres, etc. bajo Rodrigo Borja que bajo León Febres Cordero; de la misma manera, la mayor legitimidad internacional con aquel que con este favorece apoyos exteriores en la política social. Pero los resultados concretos en términos de mejoramiento del funcionamiento de las estructuras públicas o de las condiciones sanitarias de la población están mucho más relacionados a los factores económicos - la recesión - y por supuesto a los determinantes sociales - el modo de producción - que no se modifican. Los accidentes e incidentes de la vida política, en la medida que no transforman esos elementos, influyen relativamente poco sobre las condiciones de existencia de la gran mayoría de los Ecuatorianos.

Volver al Estado

A partir de esa ilustración de las políticas de salud pública, se puede volver a las problemáticas inicialmente abiertas acerca del Estado moderno - se debería añadir: latinoamericano, porque obviamente los análisis planteados en el caso de los países occidentales no se pueden simplemente aplicar a los países

latinoamericanos. Para avanzar en el campo teórico, las ciencias sociales deben permitir no solo entender los principios comunes que estructuran el Estado en todos estos países - en el marco actual, casi no es necesario añadir capitalistas -, sino también dar cuenta de las diferencias entre las prácticas estatales.

Una primera indicación metodológica es que todo análisis de lo que es el Estado y su evolución debería hacerse en los diferentes tiempos de la historia, y no solamente en los acontecimientos de un presente a menudo engañoso. La periodización ya clásica que se ha adoptado aquí permite ver, más allá de variaciones significativas pero limitadas, un fenómeno fundamental: la extensión de la esfera de control y de intervención del Estado en la vida social, tanto a nivel de los individuos como a nivel de las instituciones. La novedad del período actual es que el Estado se ha vuelto más pobre, más dependiente, en definitivo más débil - pero no menos presente. Contradicción que tiene serias consecuencias, particularmente en términos de disfuncionamiento.

Un segundo punto de importancia es que no se puede reducir la realidad social del Estado a su papel de dominación al servicio de un grupo. Las relaciones de conclusión entre la estructuras estatales y las clases dirigentes se han vuelto mucho más complejas: si al principio del siglo, programa de lucha contra las epidemias en los puertos de comercio o contra la

endemias en las zonas de plantación estaban claramente ligados a los intereses económicos de la burguesía exportadora, no se pueden analizar de manera tan simple los Planes de Medicina Rural o de Salud Familiar de los años setenta y ochenta. Desarrollando programas sociales destinados a sectores pobres, el Estado busca una forma de legitimación y manifiesta un cierto grado de autonomía con respecto a la oligarquía que constituye su base social: la lógica del Estado, si se entiende dentro de la lógica del capital, no se confunde completamente con la lógica de una clase particular.

Una tercera constatación se deriva de la anterior: el análisis de un ramo de actividades debe distinguir los diversos sectores, especialmente el sector público y el sector privado, para estudiar los procesos de producción y reproducción de cada uno. En el caso de la salud en el Ecuador, como en otros países latinoamericanos, aún hay que diferenciar en el sector público lo que pertenece al Estado, es decir a los varios Ministerios que se encargan de este campo, y lo que depende del Seguro Social, en el cual el Estado solo es uno de los tres participantes, con los patrones y los empleados. Ese análisis diferenciado permite poner en evidencia las múltiples facetas del poder estatal y las diversas lógicas dentro de un mismo sistema capitalista.

Una última propuesta - que tiene ciertas consecuencias en la acción política - es que, a pesar de aparecer como un aparato democrático fundado sobre principios de representación, el

estado tiene su poder real de sus bases materiales, es decir de la riqueza producida por el capital. Eso explica que todos los gobiernos, que se reclamen del liberalismo y de la social democracia, favorecen el proceso de acumulación que les permite tener los medios para realizar su política. Eso explica también por qué los cambios de mayoría en el poder son mucho menos determinantes en la conducta de las políticas sociales que la coyuntura económica, como se lo ha visto anteriormente.

No se pretende, a través de esas consideraciones, desarrollar una línea

teórica sobre el Estado. Sin embargo, se trata de sugerir, a partir de un estudio de caso de gran importancia práctica - las políticas públicas de salud - algunos elementos para una reflexión más amplia sobre la cuestión del Estado ecuatoriano moderno. La evolución reciente de las políticas sociales en diversos países, tanto en América Latina como en Europa (si se considera por ejemplo las transformaciones en el discurso y la acción de la izquierda francesa entre 1981 y 1990), parece indicar que el tipo de análisis planteado en ese texto podría aplicarse a otros contextos. •

