

LIBRERIA  
SECRETARIA

**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

---

## **PRESUPUESTOS Y CONTROVERSIA DE LAS POLITICAS SOCIALES ECUATORIANAS**

**Lautaro Ojeda Segovia<sup>(1)</sup>**

---

### **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"<sup>(3)</sup> 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, deteriorio de los servicios públicos. Pero este deteriorio 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 N° 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.