

**POLITICAS SOCIALES, DESARROLLO
Y COMPENSACION SOCIAL**

1982



POLITICAS SOCIALES, DESARROLLO Y COMPENSACION SOCIAL

Alberto Acosta
Diego Carrión
Ernesto Delgado
Miriam Garcés
Rafael Guerrero
Fausto Jordán
Cornelio Marchán
Luciano Martínez
Santiago Ortiz
Simón Pachano
Javier Ponce
Roberto Roggiero
José Sanchez Parga
Jürgen Schuldt
Paola Sylva
José Tonello
Rafael Urriola

Quito, 1993

BIBLIOTECA - FLACSO - E C	
Fecha:	MARZO 2005
Compra:	
Proveedor:	
Cant.:	
Donación:	∞

**POLITICAS SOCIALES, DESARROLLO
Y COMPENSACION SOCIAL**

Es una publicación de CESA, FEPP, CAAP, FONDAD

© Grupo de trabajo sobre deuda externa
y desarrollo-FONDAD

ELABORACION: Alberto Acosta; Diego Carrión; Ernesto Delgado; Miriam Garcés; Rafael Guerrero; Fausto Jordán; Cornelio Marchán; Luciano Martínez; Santiago Ortiz; Simón Pachano; Javier Ponce; Roberto Roggiero; José Sanchez Parga; Jürgen Schuldt; Paola Sylva; José Tonello; Rafael Urriola.

RELATOR del seminario: Diego Cornejo Menacho

CUBIERTA: Gisela Calderón

DISEÑO GRAFICO: Angela García

IMPRESION: Albazul

REG.	72803
CUT.	11605
BIBLIOTECA - FLACSO	

361.25
P759 po

CONTENIDO

PRESENTACION / 9

POLITICAS SOCIALES Y DESARROLLO / 11

PONENCIA: Simon Pachano / 13

COMENTARIOS: Yurgen Schuldt / 55; Rafael Urriola / 57

CONVERSION DE DEUDA EXTERNA Y

COMPENSACION SOCIAL / 61

PONENCIA: Alberto Acosta / 63

COMENTARIOS: José Tonello / 111; Cornelio Marchán / 120

POLITICAS SOCIALES Y

DESARROLLO URBANO / 125

PONENCIA: Diego Carrión / 127

COMENTARIOS: Santiago Ortíz / 142; Miriam Garcés / 149

POLITICAS SOCIALES Y

DESARROLLO RURAL / 155

PONENCIA: Fausto Jordán / 157

COMENTARIOS: Rafael Guerrero / 169;

Luciano Martínez / 173

POLITICAS SOCIALES Y

PARTICIPACION CIUDADANA / 177

PONENCIA: José Sanchez Parga / 179

COMENTARIOS: Paola Sylva / 193

**ESTRATEGIAS Y POLITICAS DEL
ACTUAL GOBIERNO Y EL FISE / 201**

PONENCIA: Ernesto Delgado / 203

COMENTARIO: Roberto Roggiero / 219; Javier Ponce / 222

INFORME DE RELATORIA

Diego Cornejo / 225

PRESENTACION

Aquella "sobrecarga de demandas sociales" que es más perceptible en los ajustes estructurales de carácter neoliberal —como el que ha vivido el Ecuador en la última década, con particular radicalismo desde 1992— y la ausencia de respuestas gubernamentales, fue el gran paraguas bajo el cual distintos exponentes de la "sociedad civil", debatieron en el seminario "Políticas sociales, desarrollo y compensación social", organizado por CESA, FEPP, CAAP, Grupo de Deuda y Desarrollo, los días 5 y 6 de mayo de 1993, en Quito.

Este libro recoge, precisamente, las ponencias que se jugaron en la mesa de debates y los comentarios que suscitaron.

En general, se advierte que expresan un contrapunto entre el pensamiento no gubernamental sobre la Política Social y los propósitos oficiales. Pero no solo eso: deja en evidencia que existen unos "otros" que, desde el ámbito privado, se preocupan con rigurosidad de los problemas que conlleva una reforma que, en nuestro caso, intenta, todavía sin éxito, "el paso de una economía cerrada, con un Estado grande y burocrá-

tico, a una reducción del aparato estatal, con desregulación y apertura", cuyo costo social es magnífico y discriminatorio con los sectores más desprotegidos de la población.

La lectura del texto es ilustrativa para considerar las preferencias por la acumulación de capital, del modelo que se aplica en nuestro país, entre tanto la distribución "creciente y justa" de los frutos del desarrollo se va postergando en beneficio de un futuro difuso, que se erige sobre el sacrificio actual de grandes grupos sociales y un deterioro de las condiciones políticas democráticas. Esto, más los problemas que deja entrever la reflexión en un modelo de desarrollo alternativo, conforman un cuerpo analítico de gran actualidad.

POLITICAS SOCIALES Y DESARROLLO



POLITICAS SOCIALES Y DESARROLLO*

Simón Pachano

1. DEL OPTIMISMO A LA CRISIS

Dentro de la visión imperante en la América Latina de los años sesenta y setenta, no tenía mayor sentido indagar acerca de la relación entre políticas sociales y desarrollo; este último, *entendido como un proceso, pero también como un objetivo*, necesariamente conduciría al bienestar, para lo cual -y dada la herencia de un modelo excluyente- era necesario introducir correctivos en campos muy específicos. Estos se manifestaron, fundamentalmente, en la universalización y gratuidad de los servicios de educación y de salud, en la regulación de las relaciones laborales y en la implantación de un sistema de

Simón Pachano, es investigador del Instituto de Estudios Ecuatorianos.

* Este trabajo es una versión revisada de la ponencia "Condiciones e instrumentos de las políticas sociales", presentada al Seminario "Las políticas sociales y el desarrollo en los noventa", Desco, Lima, Perú, octubre de 1992.

seguridad y de previsión¹.

Esta visión se apoyó en hechos tangibles, como los altos índices de crecimiento que lograron muchos países latinoamericanos y, sobre todo, en la integración social que se había dado en algunos de ellos. Esto dio lugar a la versión latinoamericana del Estado de bienestar (con sus múltiples denominaciones: Estado de compromiso, Estado popular, etc.), construido sobre la base de la confianza casi ilimitada en el desarrollo².

Según la visión imperante, el crecimiento económico asentado principalmente en la industrialización habría de llevar a un futuro de bonanza y de integración social, que era lo que se englobaba bajo el concepto de desarrollo. Desde diversas ópticas surgieron propuestas de orientación y conducción de los procesos que debían desatarse para acelerar los procesos y lograr ese objetivo final. Casi sin excepción, las diversas corrientes reconocían como necesario abrir paso al proceso de industrialización y su consecuente expansión del mercado interno³.

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 en estos países desde su nacimiento como estados independientes. No por casualidad aquella propuesta se autodenominaba, bajo cual-

1. Es verdad que también se realizaron acciones en otros campos, como los de la atención a grupos "marginales" (indigentes, enfermos incurables, alterados mentales, etc.); pero por lo general -en involuntaria confesión de la mínima importancia que se le otorgaba- se las dejó en manos de la beneficencia privada.

2. Véase Portantiero, Juan C.: "La democratización del Estado", en *Pensamiento Iberoamericano* Nº 5a, Madrid, Enero-Junio de 1984; del mismo autor: "La múltiple transformación del Estado latinoamericano", en *Nueva Sociedad* Nº 104, Caracas, 1989; Isuani, Ernesto et al.: *Estado democrático y política social*, Eudeba, B. Aires, 1989. Resulta difícil asegurar que existió un Estado de bienestar en América Latina, ya que no existieron las condiciones y relaciones que están en la base de éste; sobre este concepto, véase Offe, Claus: *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Alianza, Madrid, 1990.

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, México, 1971 (3ª), pág. 4.*

quiera 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 desarrollo. Las otras medidas que se planteaban conjuntamente (como la reforma agraria) únicamente constituían aspectos complementarios y, como se ha dicho, correctivos necesarios a causa de los problemas heredados.

Se trataba de lograr la apertura del mercado interno y, con ella, la modernización económica. Las metas sociales estaban implícitas en ese objetivo: 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 buscaba llegar al objetivo final a través de un proceso dirigido y controlado de crecimiento⁴. Sin embargo, pronto se advirtió la presencia de elementos distorsionantes dentro del esquema, especialmente los que se relacionaban con el desempleo y con la escasa capacidad de consumo de grandes agregados poblacionales. Dicho de otra manera, se comenzó a evidenciar una dura realidad propia del modelo: su incapacidad de integración de grupos sociales cada vez más amplios⁵.

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.

5. De allí surgen los planteamientos sobre la **marginalidad**. En estos se observa también diferencias entre diversos autores y corrientes; el reconocimiento de la incapacidad de integración del modelo llevó a profundizar las diferencias ya existentes. Al respecto véase: 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.

Algunos autores habrían de encontrar respuestas dentro del mismo esquema. Así, no faltaron quienes propusieron mayor énfasis en los componentes del desarrollo como un remedio para lo que ya se veía como insoslayable realidad. Pero, tampoco faltaron quienes vincularon la marginalidad de amplios grupos al mismo proceso de desarrollo, esto es, que la vieron como resultado inevitable de lo que hasta entonces había sido la panacea.

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 su propia lógica, basada en procesos económicos ideales, se mostraba excluyente y ciega a una realidad compleja e irreductible al control de unos cuantos indicadores ⁶.

Fenómenos como el desempleo abierto, el subempleo, el deterioro del poder adquisitivo de los asalariados, entre otros, 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. No obstante, se intentaba atacar a los efectos antes que a las causas de los problemas, ya que 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.

La imagen de sociedad que se había conformado, y en especial el proyecto 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

6. Con todo lo criticable y criticada que fue la llamada teoría de la marginalidad, tuvo la virtud de poner el dedo en la llaga y explicitar una situación que había sido ignorada por quienes sostenían la utopía del desarrollo.

económicas. Era solamente en tanto actores integrados que el Estado debería atenderlos.

Aun desde la otra vertiente, la de la beneficencia (incluyendo la oscura cara de la vigilancia, el castigo y el aislamiento), no se reconocía sujetos sociales propiamente dichos sino patologías o anomias 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 detrás de todo el planteamiento desarrollista, 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 como un ordenamiento excluyente, que no era capaz de absorber los contingentes de población que habían surgido al amparo de su misma presencia⁷.

Este reconocimiento de grupos sociales que "sobraban" llevó a que se plantearan cada vez con mayor importancia las políticas tendientes a corregir lo que hasta entonces se consideraba como desajustes del modelo. Estas políticas intentaban compensar las escasas oportunidades de integración, por medio de la participación estatal en los campos considerados como prioritarios (especialmente educación, salud y seguridad social).

Unos países más, otros menos, lo cierto es que todos fueron incorporándose a una tendencia en que el Estado iba asumiendo mayores responsabilidades en ese campo. A la par que incrementaba su participación en la economía -rebasando el papel orientador y regulador-, expandía también sus funcio-

7. Es verdad que, esos planteamientos contribuyeron a superar el sistema oligárquico, pero no es menos cierto que dejaba muchos vacíos en lo económico y en lo social. Los beneficios esperados no habían 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.

nes en el difuso campo de lo social. En él recaían las responsabilidades que la economía por sí misma no podía solventar⁸.

Dentro de este contexto -caracterizado por un proceso de modernización inacabado, por una economía incapaz de mantener umbrales de integración social adecuados, por un Estado recargado de responsabilidades y por la fragmentación de los actores sociales- aparece la crisis⁹.

Con ella se puso en cuestión al sueño desarrollista y a las posibilidades de modernización. Aun para quienes se negaban a reconocerla como producto ineludible del modelo aplicado, resultaba obvio que dentro de éste no podían ya encontrarse fácilmente alternativas. Siendo su expresión más clara los desajustes económicos, era preciso 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.

2. DEL DESARROLLO A LAS POLITICAS SOCIALES

La más sólida propuesta fue, sin duda, la neoliberal. Con el énfasis puesto en los equilibrios macroeconómicos, buscaba despojar a la economía de todo lo que le resultara ajeno. Esto, significaba dejar de lado lo que se había avanzado en cuanto al papel del Estado en la conducción y regulación de los proce-

8. Esta función del Estado cobró fuerza a partir de los años cuarenta (aunque en países como Ecuador, por su tardío proceso de modernización, recién se la sintió realmente en los setenta); y se expresó en la importancia del gasto social fiscal que pasó a constituirse en un elemento central de redistribución. Como se verá más adelante, estas características del Estado y de su relación con la sociedad dieron lugar, en el momento de la crisis, a los planteamientos neoliberales acerca de la sobrecarga de demandas sociales sobre el sistema político. Al respecto véase: CLACSO: "Estrategias de gobernabilidad en la crisis", Documento de Proyecto (RLA 90/011); Ansaldi, Waldo: **Gobernabilidad y seguridad democrática**, CSP, Documento de Estudio N° 1, Santiago, 1991.

9. Sobre estas características, con énfasis en la fragmentación de los actores sociales, véase Matos Mar, José: **Crisis del Estado y desborde popular**, IEP, Lima, 1984. Sobre la crisis del "Estado de bienestar" véase Portantiero, Juan Carlos: "La múltiple transformación..." **Op. Cit.**; Paramio, Ludolfo: **Tras el diluvio: la izquierda ante el fin de siglo**, Siglo XXI, México, 1989 (2ª), especialmente págs. 117-139 ("El panorama ideológico de la izquierda en la posguerra").

sos económicos, y relegaba su intervención en lo social a determinadas políticas compensatorias.

De esta manera, no apunta a la integración de un mayor número de personas a los beneficios del desarrollo, sino a la estabilización de la economía. Una vez cumplido este objetivo, se asegura, se obtendrán resultados en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, especialmente por los efectos que se producen a partir del control de los índices inflacionarios ¹⁰. En este sentido, es un retorno a las posiciones iniciales del desarrollismo, pero con exacerbación de los componentes puramente económicos.

Por ello, la discusión que origina esta propuesta no se centra, como podría suponerse, en la capacidad de lograr la estabilización de los indicadores macroeconómicos, sino en el inevitable costo social que encierra su aplicación. Dada la debilidad de las posiciones alternativas, el eje del debate se ha desplazado desde el modelo global hacia las medidas compensatorias. Estas han ocupado la atención de políticos y analistas, lo que significa un reconocimiento implícito del predominio del modelo neoliberal y de que el ajuste es inevitable.

Es en este marco en que han surgido las propuestas de políticas sociales, diferenciadas de las políticas económicas y de las políticas globales. Con esto, desde la óptica neoliberal, se ha intentado complementar a las propuestas económicas, lo que de hecho significa reconocer un lugar secundario o subordinado para las políticas sociales. Por ello, como se verá más adelante, sus formas más claras de manifestación la constituyen las acciones de emergencia y la focalización.

Sin embargo, la propuesta neoliberal ha puesto sobre el tapete un tipo de reflexión y de acción que antes había sido inne-

10. "Puesto en ejecución el plan [de ajuste, S.P.], se compara entonces cómo varía la inflación con las medidas que se han tomado, cómo convalece la balanza de pagos y cómo se va reduciendo el déficit fiscal, y se concluye sobre el éxito o no del programa de estabilización. Si la inflación baja y el déficit se reduce, se ha cumplido con el objetivo y la economía ha convalecido". Dahik, Alberto: "Los programas de ajuste en la última década", en Thorp, Rosemary, et al.: **Las crisis en el Ecuador: los treinta y los ochenta**. Corporación Editora Nacional, Quito, 1991.

cesario, ya que, sin buscarlo, ha demostrado los límites y vacíos del modelo económico y el inevitable costo social de la orientación de aquella política¹¹.

Por ello, esta coyuntura marca la posibilidad de redefinir el acercamiento hacia lo social o hacia las políticas sociales, ya no solamente por la constatación de la existencia de grupos "marginales", sino a causa de la incapacidad del modelo global para resolver los problemas sociales. En estos problemas se incluyen tanto los "tradicionales" (educación, salud, vivienda, etc.) como los que han surgido precisamente a causa de la crisis y de las políticas de ajuste (desnutrición, empleo inestable, incorporación temprana al mercado de trabajo) y en general los que se resumen en el concepto de pobreza.

Paradójicamente, todo esto ocurre en el marco de procesos de retorno al orden constitucional que, luego del largo período dictatorial de los setenta, abren paso a la democratización de las sociedades latinoamericanas. El objetivo de construcción democrática, dentro de la crisis, plantea un problema adicional: el de su viabilidad o, dicho de otra manera, el de la capacidad del sistema político para enfrentar los retos propios de un proceso de esa naturaleza.

Si se plantea como única alternativa la aplicación de una política económica que conlleva un alto costo social y que exige el desmantelamiento del Estado, mientras se busca el fortalecimiento del ordenamiento democrático -todo ello enmarcado en un contexto de crisis generalizada-, entonces el problema se desplaza hacia los mecanismos y acciones que podrían conducir a la integración social¹².

11. La orientación del ajuste neoliberal profundiza la separación entre lo económico y lo social, aunque aparentemente lo integre en su postulado de resolución de los problemas por vía del mercado. En realidad, al entregar toda la responsabilidad al juego de la oferta y la demanda, se busca eliminar la posible intervención de cualquier elemento extraño, entre los cuales se cuenta desde la regulación estatal hasta la acción sindical. A la vez, al atribuirle un carácter estrictamente técnico al diseño y manejo de la política económica y de la política social, contribuye a profundizar aún más la brecha entre Estado y sociedad.

12. Al situar el análisis en el nivel de la integración social se posibilita una reflexión amplia y profunda sobre el problema del orden social y político, rebasando el ámbito de

En este marco, el debate rebasa la visión fragmentada propia del ajuste y reconoce la necesidad de definir un nuevo modelo de ordenamiento económico, social y político. Por tanto, obliga a superar el nivel estrictamente económico y compensatorio en que se ha colocado al problema para situarlo en su correcto nivel: el del ordenamiento global¹³.

En éste se incluyen no solamente los aspectos que hacen relación a la solución de los problemas macro y micro económicos, y a la satisfacción de las necesidades básicas de la población, sino también los de orden social y político. Si el desarrollo tiene como fines al bienestar y a la equidad, pero también y por sobre todo a la integración social, entonces los objetivos de cualquier política deben apuntar también hacia la consolidación de mecanismos e instituciones que hagan viable aquella integración.

De ahí que el problema se sitúa en un nivel integral, en que el enfrentamiento de los problemas económicos y sociales no puede plantearse como algo aislado de la democratización¹⁴. Esta última es posible solamente en cuanto incluya la solución de esos problemas, mientras que el éxito en estos existirá solamente en la medida en que conduzcan hacia un nuevo ordenamiento más incluyente e integrador.

las políticas sociales. Un ejemplo en este sentido lo constituye un estudio sobre Chile: Tironi, Eugenio: **Autoritarismo, modernización y marginalidad**. Sur, Santiago, 1990.

13. El neoliberalismo elude este problema cuando privilegia los objetivos de estabilización macroeconómica. Es casi inevitable que, al poner por delante objetivos sociales (aún dentro de la concepción de la inversión en capital humano, que podría insertarse muy bien en la concepción general del ajuste neoliberal), deban sacrificarse algunos de orden económico. Por ejemplo, es probable que un programa masivo de nutrición infantil incida sobre el índice inflacionario (vía gasto público), llevándolo a niveles considerablemente más altos que los que resultarían óptimos para la política de ajuste.

14. Es útil distinguir entre la democratización, entendida como un proceso que se da en diversos campos (social, político, económico), y la democracia, que alude fundamentalmente a lo institucional. Véase al respecto Tironi, Eugenio: "Marginalidad, movimientos sociales y democracia", en **Proposiciones Nº 14**, Sur, Santiago, 1987, pág. 17. La democracia hace relación fundamentalmente a la normatividad y a las reglas del juego: "quién está autorizado a tomar decisiones, bajo qué procedimientos y en qué condiciones" Camou, Antonio: "Gobernabilidad y democracia", en **Nexos Nº 170**, México, Febrero de 1992, Pág. 56. Véase también Bobbio, Norberto: **El futuro de la democracia**, Plaza y Janés, Madrid, 1985.

Una política de esta naturaleza puede sintetizarse en tres grandes objetivos: a) dar solución a los problemas sociales y económicos (especialmente a los que están asociados con la pobreza); b) estructurar una propuesta alternativa a la del ajuste entendido únicamente como el control de los indicadores macroeconómicos; c) desarrollar mecanismos y formas institucionales de consolidación y fortalecimiento de la democracia en todos los niveles (político, social y económico).

El primero y el segundo objetivos demandan el diseño y la ejecución de políticas que tiendan a la redistribución del ingreso, a la dotación de infraestructura social (en salud, educación, atención infantil, recreación, etc.) y al desarrollo de la economía de los pobres (a través de crédito, asistencia técnica, mecanismos de comercialización y ampliación de la infraestructura de apoyo a la producción)¹⁵. Por tanto, abarcan mucho más que las medidas coyunturales, compensatorias y de emergencia que acompañan a los procesos de ajuste.

El tercer objetivo no sólo plantea el reto de realizar los cambios que son necesarios para el cumplimiento de los dos primeros en el marco del ordenamiento democrático, sino que a la vez busca el fortalecimiento de este último. Es decir, no se pueden disociar los objetivos propios de la solución de los problemas sociales y del diseño de una política económica de ajuste alternativo, de los objetivos de construcción de un sistema político participativo.

Esto lleva necesariamente a superar el marco de las medidas compensatorias, para dar paso a una propuesta de carácter global que alude a la totalidad del ordenamiento social y

15. Es extensa la literatura que plantea propuestas así como la que discute sobre su viabilidad en el contexto de la crisis. Cabe destacar, entre otros, los aportes del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (RLA 86/004), especialmente **Desarrollo sin pobreza**, PNUD, Bogotá, 1990; Beccaria, Luis et al.: **América Latina: el reto de la pobreza**, PNUD, Bogotá, 1992. Igualmente, los de PREALC, especialmente **Deuda social: ¿Qué es, cuánto es, cómo se paga?**, PREALC, Santiago, 1988. Entre los que analizan la viabilidad, véase Bustelo, Eduardo: "Política social en un Contexto de Crisis: ¿Será que se puede?", ponencia presentada al seminario "Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina", CEPAL, Santiago, 1988.

económico. Por ello, es necesario introducir la distinción conceptual entre políticas sociales y política social, entendida esta última como el conjunto de acciones que se deben impulsar para alcanzar los tres objetivos mencionados.

En términos generales, al hablar de política social aludimos a una concepción global de desarrollo, en la cual las acciones en el campo de lo social deben constituir una de sus partes fundamentales y en la que la sociedad asume un rol activo y central en su diseño y ejecución. Se trata 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 expresar, a la vez, como una redefinición de la relación entre el Estado y la sociedad ¹⁶.

3. AJUSTE, COSTO SOCIAL Y POBREZA ¹⁷

3.1. La lógica del ajuste

Desde los inicios de la década de los setenta hasta los dos primeros años de los ochenta, el Ecuador vivió la época de mayor auge económico que registra su historia¹⁸. Aunque manteniendo el patrón tradicional de vinculación con el mercado mundial a través de un bien primario -el petróleo-, las moda-

16. Por políticas 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 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).

17. Esta sección está basada en el trabajo del autor "Ecuador: los costos sociales del ajuste, 1980-1990", PREALC, Santiago, 1992. El estudio se desarrolló en el marco del Proyecto Regional "Políticas para pagar la Deuda Social" (RLA 88/038), PREALC-OIT.

18. Diversos análisis coinciden en situar a 1982 como el año inicial de la crisis. Desde 1972 hasta ese momento, la economía del país había mantenido un crecimiento promedio de 9% anual, llegando en su punto más alto hasta el 14.5% (en 1976). Cf. Banco Mundial: **Ecuador: country economic memorandum**, Washington, 1988; Acosta, A.: "Rasgos dominantes del desarrollo ecuatoriano de las últimas décadas", en Acosta A. et al.: **Ecuador: el mito del desarrollo**, Ildis, Quito, 1982; Thoumi, F. y M. Grindle: **La política de la economía del ajuste: la actual experiencia ecuatoriana**, Flasco, Quito, 1992.

lidades que se adoptaron en esta ocasión conformaron una situación sustancialmente diferente a otras de bonanza que había registrado la historia del país.

Rápidamente se manifestaron los efectos de esa situación estructural y de la orientación política imprimida: el producto interno bruto creció a un promedio del 9% anual; el ingreso per cápita subió de alrededor de US\$ 700 en 1970 a casi US\$ 1.200 en 1976; las exportaciones ascendieron desde US\$ 259 millones en 1970 a US\$ 1.308 millones en 1974 y a US\$ 2.800 millones en 1982.

Sin embargo, el rápido crecimiento económico significó sólo débilmente niveles de mayor equidad. El peso del pasado se presentaba en los condicionantes económicos estructurales, bajo la forma de un aparato productivo atrasado, caracterizado por un sector agrario poco dinámico, un sector industrial incipiente y poco receptivo a la reconversión, un sector financiero que no contaba con los elementos necesarios para enfrentar el reto del crecimiento y, sobre todo, una estructura del ingreso que dejaba fuera de los circuitos económicos "modernos" a la gran mayoría de la población.

En lo social se manifestaba como una estructura estamentaria, de compartimientos aislados, dominada por cerrados grupos de presión de corte oligárquico. El aislamiento y la segregación de amplios sectores urbanos y sobre todo rurales era la característica dominante en este nivel.

Lo político actuaba, en este contexto, básicamente en términos de un juego cupular, excluyente y antidemocrático. La debilidad de los partidos políticos, la inexistencia o escasa fuerza de las organizaciones gremiales y sindicales y los conflictos de sectores dominantes regionales como expresión central del quehacer político, marcaban a la acción en ese plano.

A más de estos factores provenientes de la situación anterior, dentro de la misma economía petrolera se presentaron otros que, finalmente y en conjunto, llevaron a la crisis. El modelo de crecimiento asentado sobre la exportación de hidrocarburos no logró desarrollar significativamente la base

industrial nacional y, aunque el sector mostró en algún momento altas tasas de crecimiento (10.9% de promedio anual entre 1972 y 1980), lo hizo a costa de incrementar su dependencia de los insumos importados. Lo mismo puede decirse de la agricultura que, en pequeños islotes, se modernizó apoyándose en el flujo de recursos que venían desde fuera del país.

Por lo demás, en ambos sectores fue clara la tendencia a la adopción de tecnologías intensivas en capital, que llevó a la contracción del mercado de trabajo y consecuentemente, a dificultar cualquier proceso de redistribución por esa vía¹⁹. Esto, junto al incremento de los ingresos y actividades gubernamentales, indujo a que el sector público asumiera el papel central en la generación de empleo ²⁰.

Podría decirse que el modelo impulsado a partir del auge petrolero estuvo siempre centrado en el rol activo que se le asignó al sector público (especialmente al gobierno central). Este se expresó no solamente en la generación de empleo, sino especialmente en el desarrollo de múltiples actividades económicas, que rebasaban el carácter regulador que había tenido hasta entonces el Estado. Con ello y con la generalización de una política de subsidios directos e indirectos el gasto público creció más rápidamente que el ingreso.

Paralelamente, debido al manejo inflexible del tipo de cambio (invariable desde 1970 hasta 1982), a las bajas y estables tasas de interés y al lento ritmo de la inflación, en el sector privado se generalizó un comportamiento poco concordante con las necesidades de mediano y largo plazo. Básicamente, éste condujo a la búsqueda de recursos en el mercado financiero interno y externo.

En este aspecto confluyeron el sector público y el sector privado, dando inicio al proceso de endeudamiento que, con el

19. Según la información de los censos de población, el empleo en el sector industrial creció a un promedio del 2.2% anual entre 1974 y 1982; en el sector rural apenas llegó al 0.8% en el mismo período.

20. Esta habría de ser, años más tarde, una de las causas del excesivo gasto fiscal y de las altas tasas de inflación.

pasar de los años, se constituyó en uno de los nudos del desarrollo ecuatoriano. El peso de la deuda se hizo sentir a fines de los setenta y comienzos de los ochenta, cuando alcanzó niveles dramáticos para la economía del país. En 1970, ésta llegaba a US\$ 241,5 millones, mientras que en 1981 se situó en US\$ 6.185,5 millones; su servicio pasó de alrededor del 10% del valor de las exportaciones entre 1973 y 1977 al 71.3% en 1981 y al 97% en 1982.

Este incremento de la deuda externa constituye la mejor expresión de las débiles bases que sostenían al modelo de desarrollo. El auge inicial incentivó el consumo interno (tanto público como privado), que fue llevado hasta sus máximas expresiones dentro de la coyuntura favorable del alza de los precios internacionales del petróleo. Enfrentado a una economía rígida e incapaz de responder a la nueva situación, ese consumo se convirtió, si no en el más importante, por lo menos en uno de los más evidentes elementos que desencadenaron la crisis del endeudamiento externo²¹.

El problema se presentó no solamente como la carga del servicio de la deuda sobre el presupuesto fiscal, sino también bajo la forma de una serie de desajustes de la economía nacional. El patrón de crecimiento se había delineado dentro de una situación de bonanza, y así permaneció durante toda la década de los setenta. A pesar de que ya hubo anuncios de la crisis (la misma deuda era uno de ellos), no se introdujeron cambios significativos.

Este comportamiento poco previsor (y no exento de irresponsabilidad) se nutría de dos hechos confluyentes: el creciente papel asistencialista que asumía el Estado, y que tendía a convertirse cada vez más en algo "normal" para el conjunto de la población, y el tipo de régimen político que operó durante ese período.

La política asistencial estatal se manifestaba, fundamen-

21. Obviamente, esta situación se agravó con la caída de los precios internacionales del petróleo, a inicio de los ochenta. A partir de ese momento, el endeudamiento fue parte consustancial de la economía ecuatoriana.

talmente, en los subsidios directos e indirectos, en la ejecución de obras de infraestructura y en la dotación o el mejoramiento de los servicios básicos. Más allá de los efectos positivos que arrojaron, estas acciones contribuyeron a configurar una imagen muy particular de la acción estatal y, por derivación, de la política en general. Esta solamente era vista como un conjunto de obligaciones estatales, dentro de un marco ya dado e inamovible, de manera que la introducción de correctivos era prácticamente imposible.

La administración gubernamental de ese momento colaboró en esto en la medida en que se trató de un gobierno de facto que se había propuesto la meta de modernizar al país. Esa modernización se la veía posible básicamente a partir del papel activo del Estado, conducido a su vez por una corriente reformista militar; para crear las condiciones políticas que precisaba el nuevo modelo, la dirigencia militar intentaba situarse por encima de las contradicciones sociales, complaciendo las aspiraciones de los diversos sectores. Para ello contaba con el instrumento más adecuado: el formidable presupuesto del sector público y la libertad de manejo sobre la economía nacional.

Estas fueron las condiciones que rodearon al retorno al orden constitucional, y determinaron que los gobiernos que se sucedieron no pudieran romper aquella percepción de la política. La posibilidad de introducir correctivos chocaba con la ausencia de apoyo, lo que podía devenir en desestabilización²². Esto, inevitablemente, condujo a un callejón sin salida en cuanto a la imposibilidad de impulsar las políticas adecuadas para por lo menos mantener los umbrales de satisfacción de necesidades de la sociedad.

Se había establecido una circularidad muy difícil de rom-

22. "La sociedad y sus diferentes grupos se habían acostumbrado a que el gobierno proporcionara beneficios, sin exigir o imponer disciplina económica (...) el público no estaba acostumbrado a cambios en políticas y variables macroeconómicas que habían permanecido estables durante largo tiempo". Thoumi, F. y Grindle, M.: *La política.. op. cit.*, pág. 33.

per: a causa del auge, las necesidades sociales se expandían; el gobierno respondía con relativa agilidad; las necesidades pasaban a un nivel superior y se transformaban en demandas explícitas; esto, añadido a los condicionantes ya señalados, llevaba finalmente a una relación deficitaria de los recursos con respecto a las necesidades y consecuentemente, a la insatisfacción de diversos sectores sociales. Sin embargo, las propias pautas de conducta política de la sociedad impedían cualquier cambio drástico, por necesario que éste fuera²³.

De todas maneras, aunque tímidamente y con poca constancia, debieron introducirse algunas medidas para enfrentar la crisis que, ya para 1982, era insoslayable y exigía algo más que el flujo de recursos provenientes de los préstamos externos. Esto es lo que comenzó a hacerse en el primer trimestre de 1981, cuando se triplicó el precio de los combustibles para uso interno, se elevó el precio del transporte de pasajeros y de carga, así como las tarifas eléctricas y los aranceles para la importación.

Sin embargo, estas medidas no significaron un verdadero ajuste de la economía global, esto es, un cambio sustancial en el patrón seguido hasta ese momento. Fueron más bien correctivos coyunturales que sirvieron para paliar momentáneamente el déficit fiscal que había crecido en los meses anteriores²⁴.

A partir de ese punto se sucedieron algunas medidas de ajuste, siempre dentro de la característica señalada de la dis-

23. Con ello comenzaba a hacerse evidente el desajuste entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta desde el aparato estatal, que caracterizaría a todo el periodo de crisis. Esto, que pudo conducir a una situación de crisis de gobernabilidad (expresada como sobrecarga de demandas sociales sobre una institucionalidad insuficiente), se manifestó como pérdida de legitimidad del Estado: crecientemente, éste demostró su impotencia para regular y orientar esa relación.

24. Es necesario recordar que, un año antes, en la medida económica de mayor importancia desde su posesión, ese mismo gobierno duplicó el salario mínimo y congeló las tarifas de los servicios básicos y de los productos de primera necesidad. Por tanto, se agravaba la carga fiscal mientras se reducían los ingresos. A esto se sumó el conflicto con el Perú, que demandó un considerable incremento en el gasto militar, al que se atendió con mayor endeudamiento externo.

continuidad. Los efectos de los diversos momentos de ajuste no fueron satisfactorios; por el contrario, se puede decir que fueron negativos, tanto para la economía del país como para la situación de la población. A la luz de sus resultados se puede asegurar que no lograron controlar adecuadamente los desajustes macroeconómicos -que era su principal objetivo- y deterioraron la situación de los sectores más pobres de la población y de los que dependían del mercado de trabajo²⁵.

A manera de ejemplo, el Producto Interno Bruto sufrió una evolución cíclica en su crecimiento, pues en 1980 registró una tasa del 4.2%, que bajó al 3.8% en 1981, al 1.1% en 1982, al -1.2% en 1983, para subir nuevamente entre 1985 y 1986 a niveles que fluctúan entre el 9.8% y 3.4%, respectivamente. Para 1987 cayó drásticamente a una cifra negativa de -9.5%, y se recuperó en 1988, llegando al 14.3%²⁶. Para 1991, el PIB creció en 3.5 %, nivel cercano al logrado a inicio de la década de los ochenta, aunque eso no fue suficiente para alterar la tendencia a la baja que se observó a lo largo de la década.

Sin lugar a dudas, los efectos más claros de los programas de ajuste se manifestaron en la tendencia decreciente en la asignación de recursos destinados al gasto social y en el incremento de los índices de pobreza. Lo que sucedió en el mercado de trabajo ilustra claramente esta situación: se dio un considerable deterioro en el nivel de los salarios y se incrementó significativamente el subempleo urbano. En sí mismo, el mercado laboral mostró profundos desequilibrios, con una demanda insatisfecha de trabajo y un salario muy por debajo del necesario para cubrir las necesidades básicas.

25. En el último periodo gubernamental (1988-1992) se lograron algunos efectos a nivel macroeconómico (recuperación de la balanza comercial y de pagos, crecimiento de la inversión, etc.), aunque todos ellos fueron insuficientes para reducir el índice de inflación que, luego de una baja relativa inicial (desde el 99% en 1988 al 60% en 1989), se estabilizó en alrededor del 50% desde 1990 hasta 1992.

26. En la caída de 1987 influyó decisivamente el sismo de marzo de ese año, que redujo notoriamente los niveles de producción y exportación petrolera. La recuperación del año siguiente se sustentó en mayor endeudamiento y en los recursos provenientes de la suspensión del pago de la deuda externa.

Entre 1980 y 1990, el salario mínimo real sufrió un desgaste del 64%. El subempleo por ingresos subió desde el 44.1%, en 1987, al 49.9%, en 1990, lo que quiere decir que, en apenas tres años, el 5.8% de la PEA se incorporó a ese conjunto que desde el inicio ya mostraba un gran volumen²⁷. Esto significa que, en ese corto período, el subempleo tuvo un crecimiento equivalente al 13.2% de su nivel inicial.

En 1990, el ingreso promedio de la Población Económicamente Activa del área urbana se situó en s/. 65.569, equivalentes a dos salarios mínimos vitales de ese momento²⁸. El 20% de la PEA con menores ingresos no alcanzó ni siquiera al nivel del salario mínimo vital, ya que se situó en un máximo de s/. 28.606, mientras aquel estaba en los s/. 32.000. El 40% obtuvo un ingreso máximo de s/. 50.446 (1.6 salarios mínimos) y el 60% no superaba los s/. 77.209 (2.4 salarios mínimos).

En el sector informal urbano el promedio total apenas llegaba a s/. 50.431 (1.6 salarios mínimos). El 20% de la población de ese sector solamente alcanzó un ingreso de s/. 15.727 (49% del ingreso mínimo). El 40% no superó los s/. 38.089 (1.2 salarios mínimos) y el 60% obtuvo un máximo de s/. 63.012 (1.9 salarios mínimos)²⁹.

Todo esto llevó a que se incrementaran los índices de pobreza, cuya extensión pasó del 45%, en 1980 al 52% de la población urbana, en 1990³⁰. Así mismo, se evidenció un claro

27. No existe información para los años anteriores. De todas maneras, se puede suponer que el aumento del subempleo se produce básicamente a fines de los ochenta y comienzos de los noventa, que son los años de mayor deterioro de las condiciones de vida.

28. Las cifras sobre ingresos están tomadas de la Encuesta de Hogares del área urbana, realizadas por el Instituto Nacional de Empleo. El procesamiento es nuestro.

29. Estas cifras reflejan claramente tres hechos: a) la aguda concentración del ingreso, que lleva a que amplias proporciones de la población alcance niveles que apenas bordean el salario mínimo vital (que, de acuerdo a varios estudios, es insuficiente para cubrir las necesidades básicas); b) la identidad entre sector informal y bajos ingresos, que constituye una muestra del deterioro de las condiciones de vida de la población desplazada desde el sector moderno; c) la inexistencia de condiciones para desarrollar el mercado interno, que debe contar con el ingreso de la población como elemento central.

30. Véase: Larrea, C.: **Pobreza, necesidades y desempleo**, ILDIS-INEM, Quito, 1990; Barreiros, Lidia: "La pobreza y los patrones de consumo de los hogares", en Barreiros,

deterioro de la condición de los sectores medios (especialmente de los empleados en el sector público), cuyas remuneraciones reales disminuyeron significativamente durante la década³¹.

Por tanto, durante el período de aplicación de las políticas de ajuste, la pobreza afectó a mayor número de personas y se deterioró la situación de quienes ya se encontraban desde el inicio en esa situación; en otras palabras, se incrementaron la extensión y la intensidad de la pobreza, constituyéndose en los efectos más notorios de la crisis y de las políticas económicas³².

En términos generales, esta situación es el resultado de la conjugación de varios factores dentro del contexto general de una sociedad escasamente integrada: a) una orientación política que respondía a la época de auge económico; b) la aplicación de políticas macroeconómicas centradas en la estabilización económica; c) la discontinuidad de las mismas políticas de ajuste que, a pesar de su carácter recesivo, pudieron configurar otro panorama en caso de actuar en el mediano o largo plazo; d) la carga de la deuda externa sobre la economía nacional.

Por tanto, resulta muy congruente, como contrapartida de aquellos factores, que la política social apareciera minimizada, revestida de muy poca importancia. El incremento de los índices de pobreza y, en general, del deterioro de la calidad de vida de la población es un problema que, con excepción del último período gubernamental, no recibió mayor atención du-

Lidia et al.: *Ecuador: teoría y diseño de políticas para la satisfacción de las necesidades básicas*, ISS, La Haya, 1987.

31. La participación de los salarios en el PIB descendió desde el 31.9%, en 1980, al 12.7% en 1990, es decir, una baja del 60.6% con respecto al nivel inicial. En este indicador se refleja tanto la caída del salario real como el desplazamiento de una parte de la población asalariada hacia el sector informal.

32. Por extensión (o magnitud) de la pobreza se entiende a la proporción de pobres sobre la población total; la intensidad de la pobreza se define por la relación entre el ingreso per cápita de los pobres y el ingreso necesario para satisfacer las necesidades básicas.

rante la década.

Las primeras fases del ajuste no contemplaron el diseño de una política social coherente y global; en el mejor de los casos establecieron algunas medidas compensatorias (especialmente por el lado de los salarios) que, finalmente, no tuvieron mayor impacto en la situación de los grupos sociales más afectados por la crisis y por esa misma política de ajuste.

3.2. Costo social

Los incrementos de la extensión y de la intensidad de la pobreza se originaron básicamente en tres causas: el deterioro de los ingresos de los asalariados y de los grupos sociales que ya se encontraban en situación de pobreza, la caída del gasto social y el incremento de los recursos transferidos al exterior³³. Esto llevó a la baja de la inversión y se convirtió en una de las causas de la recesión. Es visible en este hecho el impacto de la deuda externa, pero también se enmarca allí la transferencia de recursos del país, sobre todo a través del sistema financiero y del deterioro de los términos de intercambio.

El efecto más negativo se advirtió entre los grupos sociales urbanos. A pesar de que la proporción de pobres era más alta en el campo, al analizar la evolución de la pobreza en la década es necesario privilegiar el análisis de lo ocurrido en el área urbana³⁴.

Otro efecto negativo se advierte en la distribución interna del ingreso. El de los grupos pobres se mantuvo en el mismo nivel que tenía al inicio del período (9% del PIB), pero con el agravante de que su número se había incrementado. Por tanto, se produjo una baja real del ingreso, dada por el incremen-

33. En recursos transferidos al exterior se incluyen las transferencias, el servicio de la deuda externa y el efecto de la relación de intercambio, que en conjunto se incrementaron en una proporción equivalente al 16% del PIB.

34. Según Barreiros, en 1979 el 79% de los hogares rurales se encontraban por debajo de la línea de pobreza, *Op. Cit.* Analizando el censo de 1982, CEPAL entrega una cifra más alta (cerca al 90%): **Mapa de necesidades básicas insatisfechas**, Santiago, 1990.

CUADRO N° 1

**Ecuador: evolución de algunos indicadores básicos
1980-1990
(% sobre el PIB)**

PIB	1980	1990	Variación
Ingresos transferidos al exterior	100.0 5.0	100.0 21.0	16.0
Ingreso nacional disponible	95.0	79.0	-16.0
Ingreso no agrícola	83.0	65.0	-18.0
Ingreso agrícola	12.0	14.0	2.0
Ingreso pobres	9.0	9.0	0.0
Ingreso no pobres	74.0	56.0	-18.0
Trabajadores	35.0	20.0	-15.0
Capital	39.0	36.0	-3.0
Gasto social global (% sobre el PIB)	11.4	7.7	-3.7
Gasto social (índice)	100	67.5	-32.5
Gasto social per cápita (índice)	100	64.7	-35.3
PIB per cápita	US\$ 1414.5	US\$ 1354.8	-4.2
PIB per cápita (índice)	100	95.8	-4.2

Fuente: CEPAL: Anuario Estadístico 1991, Santiago, 1992; Larrea, C.: "Pobreza, necesidades... Op. Cit.; Banco Central: **Cuentas Nacionales N° 12, 13,** Quito, 1990, 1991.

Elaboración: S: Pachano.

to de la extensión de la pobreza. Es decir, el mismo porcentaje del PIB debía dirigirse, al final del período, a una población considerablemente mayor que la que lo recibía al inicio. La diferencia de 7% en la extensión de la pobreza entre 1980 y 1990, significa que ésta creció en el 15.6% con respecto a la cantidad de población que ya estaba en situación de pobreza en 1980. En consecuencia, dado que su participación dentro del PIB se mantuvo constante, su ingreso se deterioró en términos reales en la proporción en que se incrementó el número de pobres.

El ingreso de los grupos no pobres sufrió también una caída (de 18 puntos porcentuales del PIB), concentrada mayoritariamente en los trabajadores (que perdieron 15 puntos porcentuales del PIB, equivalentes al 42.9% de su ingreso inicial). Esto provocó un aumento de la insuficiencia del ingreso per cápita, que pasó del 45% al 60% del PIB³⁵. A su vez, esto se convirtió en un elemento adicional para el incremento de la extensión y de la intensidad de la pobreza.

En menor medida se redujo el ingreso del capital (3 puntos porcentuales del PIB, que representan el 7.7% de su ingreso de 1980), que es la expresión de la baja de la inversión. Sin embargo, el consumo del capital se incrementó desde el 9.9% del PIB, en 1980, hasta el 16.5% en 1990, lo que habla claramente de la distribución inequitativa de los costos de la crisis y el ajuste. Por tanto, hubo una transferencia considerable desde los sectores más pobres y asalariados hacia los de mayores ingresos y hacia el exterior.

A esto se añade la baja del gasto social, que pasó del 11.4%, en 1980 al 7.7% del PIB, en 1990. Estos 3.7 puntos porcentuales del PIB, equivalen a una reducción del 32.5% de su dimensión inicial. Claramente se puede apreciar, entonces, que los costos de la crisis y el ajuste los pagan los programas y políticas sociales.

35. La insuficiencia del ingreso per cápita es la relación existente el ingreso de satisfacción de necesidades básicas (o costo de la canasta básica), el ingreso per cápita de los pobres y el ingreso nacional.

Esta caída del gasto social no fue uniforme para todas las áreas; el descenso más pronunciado se produjo en educación, con una baja desde el 5.3% al 3.2% del PIB, equivalente a una reducción del 39.6%. Ciertamente, este hecho no tiene incidencia inmediata sobre la línea de pobreza, pero juega un papel de primera importancia en el deterioro de la calidad de vida de la población, así como en que a mediano y largo plazo se constituye en un elemento negativo para la integración al mercado de trabajo.

Otro descenso de consideración se produjo en seguridad social, cuya participación en el PIB se redujo en 34.5%. Esta caída tiene mucha importancia si se considera que en este rubro se encuentran todos los recursos asignados a los programas sociales orientados a grupos específicos de la población³⁶. Por tanto, éste se convirtió en un elemento adicional para el deterioro de las condiciones de vida de los grupos sociales más pobres.

La asignación para salud se mantuvo como una proporción relativamente constante dentro del PIB, pero siempre con un nivel extremadamente bajo. En sus mejores momentos (años 1981 y 1982) apenas llegó a representar el 2.1%, lo que habla de una escasa preocupación por parte de los gobiernos y de una situación poco alentadora para el desarrollo de mejores condiciones de vida de la población.

A más de expresar con claridad cuáles fueron las prioridades de las políticas de ajuste, esta caída del gasto social se constituye también en un indicador del deterioro de las condiciones de vida la población, especialmente de la que cuenta con los servicios públicos para satisfacer sus necesidades.

Esto se puede apreciar con claridad en el descenso del gasto social por habitante, que para 1990 se situó en el 64.7% del nivel que tuvo en 1980³⁷. Por tanto, su descenso fue más pronun-

36. Dentro del ordenamiento administrativo ecuatoriano, estos rubros constituyen el área de trabajo del Ministerio de Bienestar Social que, en el último periodo presidencial, fue el eje de la política denominada de pago de la deuda social.

37. El *gasto social* por habitante bajó de US\$ 161.3, en 1980, a US\$ 115.1, en 1989. En

CUADRO Nº 2

**Ecuador: gasto social por áreas
1980-1990**
(Porcentaje sobre el PIB)

AÑO	Educación	Salud	Seguridad	Vivienda	Recreación	Total
1980	5.3	1.8	2.9	1.3	0.1	11.4
1981	5.4	2.1	2.9	1.7	0.1	12.2
1982	5.1	2.1	2.9	1.5	0.1	11.7
1983	4.5	2.0	3.1	1.2	0.1	10.8
1984	4.3	1.9	2.4	1.2	0.1	9.9
1985	4.5	1.7	2.4	1.0	0.1	9.8
1986	4.8	1.8	2.2	1.5	0.1	10.5
1987	5.6	1.9	2.6	1.7	0.1	11.8
1988	4.0	1.7	2.1	1.6	0.1	9.4
1989	3.1	1.6	1.8	2.0	0.1	8.5
1990	3.2	1.4	1.9	1.2	0.1	7.7

Fuente: Banco Central: Cuentas Nacionales... Op. Cit.
Elaboración: S. Pachano

ciado que el del gasto social global, lo que redujo las posibilidades de compensación de la baja del ingreso.

Todos estos elementos llevaron a que el principal efecto de la crisis y de las medidas de ajuste tomadas para enfrentarla fuera el alto costo social, pagado por la población que ya se encontraba en situación de pobreza y por los asalariados.

En síntesis, podría decirse que los problemas de crecimiento económico fueron trasladados, por una doble vía, a los sectores menos favorecidos: por la reducción de su participación en el ingreso nacional y por la menor asignación de recursos a través del gasto social. En ambos hechos tiene un papel fundamental la orientación de las políticas económicas y sociales: estuvo ausente de ellas una concepción de equidad, que habría podido alterar esta situación y evitar ese proceso de redistribución negativa.

3.3. Pobreza

La superación de la pobreza puede darse por dos mecanismos: la generación de empleo e ingresos que aseguren la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos de menores recursos y la transferencia de ingreso y provisión de servicios sociales desde el Estado³⁸.

En el caso ecuatoriano, como se ha visto, ambos elementos sufrieron una involución; el primero por la caída del ingreso y por el incremento de los índices de subempleo y de población incluida en el sector informal y el segundo por la baja del gasto social.

Inevitablemente, el efecto más claro de esta situación fue el incremento de los indicadores de pobreza, no solamente en lo que se refiere a la extensión sino también en lo que hace rela-

1981 tuvo su punto más alto con US\$ 174.1. En 1980 significó el 11.4% del ingreso por habitante, en 1981 el 12.2% y en 1990 el 8.5%.

38. Véase PREALC: *Deuda social.. Op. Cit.*, pág. 12. El presente trabajo adopta la perspectiva de línea de pobreza (es decir, centra el análisis en el deterioro de los ingresos) ya que los efectos de la crisis y el ajuste se manifiestan en este nivel. Véase UNICEF: "Bienestar de los niños en el Ecuador. Informe 1992". Quito, 1992.

ción a la intensidad. Esta ascendió desde el 45% al 60%, entre 1980 y 1990, lo que quiere decir que el ingreso de los sectores pobres estuvo 15 puntos porcentuales más lejos de la línea de satisfacción de las necesidades básicas que al inicio del período estudiado.

La causa fundamental para esta elevación de la intensidad de la pobreza radicó en la rápida incorporación de población a actividades de baja productividad y de bajos ingresos en el sector informal. A pesar de que la tasa de crecimiento del empleo en el sector formal no fue despreciable (4.1% anual), la mayor absorción de fuerza de trabajo en el área urbana se dio en el sector informal (con una tasa de 7.4% anual).

Este hecho se vincula directamente con la caída de los ingresos de los trabajadores y con el bajo índice de desempleo abierto. Así, en el marco de una sociedad que no cuenta con seguro de desempleo, el sector informal se constituye en refugio de la fuerza de trabajo que sale del sector formal. En conclusión al incrementarse la extensión y la intensidad de la pobreza, se expandió también la brecha de pobreza³⁹.

Todo este conjunto de hechos deberían definir el contenido y la orientación de las políticas sociales, en tanto una parte del costo social -especialmente aquella que hace relación a reducir la intensidad de la pobreza- debe cubrirse fundamentalmente por el gasto social y, en general, por acciones que tiendan a mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres de la población.

Pero también deberían definir la orientación de las políticas económicas, ya que gran parte del costo social -sobre todo la que tiene relación con el incremento de la brecha de pobreza- debe cubrirse a través de la reorientación de la inversión y la generación de empleo.

De acuerdo a lo reseñado hasta el momento, se puede concluir que las políticas económicas han carecido de esos objeti-

39. La brecha de pobreza, entendida como la relación entre la extensión y la intensidad de la pobreza con el ingreso nacional, llegó a representar 13% del PIB en 1990, mientras que en 1980 había sido de 8%.

vos. Por el contrario, su carácter recesivo y regresivo en lo que hace a equidad y redistribución, constituyó uno de los factores de impulso al incremento de la deuda social. Por tanto, es preciso conocer cuál fue el papel que tuvieron las políticas sociales dentro de este contexto y evaluar su importancia frente a los costos sociales de la crisis y del ajuste.

4. LAS POLÍTICAS SOCIALES: DEL GASTO SOCIAL A LA FOCALIZACIÓN

Tradicionalmente, en el Ecuador se entendió a las políticas sociales como acciones sectoriales en los campos de educación, salud, seguridad social y vivienda. En la última década se incluyeron dentro de este marco las políticas de salarios y empleo y las que en términos generales se denominaron de bienestar social.

Esta visión sectorializada, y de hecho fragmentada, socavó las posibilidades de lograr amplia cobertura, fuerte impacto y eficacia. Por lo general, estas fueron entendidas y ejecutadas como acciones aisladas y no como un todo congruente y armónico ⁴⁰.

→ Durante el último período gubernamental (1988-1992) se planteó la necesidad de revertir esta situación y contar con una política social global⁴¹. Con este fin, se planteó la necesidad de contar con un Fondo de Desarrollo Social, que alimentara por vía extra presupuestaria a las acciones emprendidas en conjunto por los ministerios e instituciones encargadas de los aspectos sociales.

Para viabilizar esta decisión, como instancia de gobierno

40. Al respecto véase: Pachano, Simón, Lautaro Ojeda y Byron Cardoso: **Un marco de políticas sociales**, Instituto de Estudios Ecuatorianos-Sistema Económico Latinoamericano, Caracas, 1988.

41. Las políticas impulsadas durante este último período fueron calificadas por el gobierno nacional como orientadas al "pago de la deuda social". Sin embargo, no debe confundirse aquella propuesta (no exenta de cierto contenido de slogan de campaña electoral) con lo que en el presente trabajo se entiende por "políticas para el pago de la deuda social".

F. A. 20 10/1/1970

se constituyó el Frente Social, cuyo organismo operativo sería la Secretaría Técnica⁴². A esta Secretaría se le dotó de atribuciones para la coordinación y planificación de las acciones emprendidas en lo social, especialmente en lo que hace relación a la formulación de una política global para todo el sector. También se le encomendó el diseño y puesta en marcha de proyectos específicos orientados hacia los grupos más pobres de la población y que no se superpusieran con las acciones convencionales de las instituciones de línea.

Sin embargo, no se llegó a constituir el Fondo de Desarrollo Social de la manera en que fue concebido inicialmente. Las aportaciones para los ministerios se efectuaron por la vía del presupuesto general del Estado y por asignaciones específicas para cada uno de los programas o proyectos.

Si bien es cierto que esas asignaciones permitieron agilidad en los proyectos y acciones, sin embargo el hecho de que no se constituyera el Fondo de Desarrollo Social dificultó la materialización de una política global para el sector social. A pesar de los avances efectuados y de los intentos por consolidarla, se mantuvo de alguna manera la sectorialización en la ejecución.

No obstante, se obtuvieron algunos logros, reflejados sobre todo en la adopción de una visión macro en el diseño de la política, en la incentivación de la participación y, en menor medida, en la integración parcial (dentro de algunos de los proyectos) de lo social con lo económico. A manera de ejemplo, los programas de empleo y de crédito al sector informal, pese a su contenido y orientación estrictamente económicos, pasaron a constituirse en parte fundamental de la política social.

Peró esto no fue suficiente para que los objetivos sociales entraran a formar parte del diseño de política global que continuó dominada por la visión estrictamente económica. Pese

42. El Frente Social lo conformaban los ministerios de Bienestar Social, Trabajo y Recursos Humanos, Salud Pública y Educación y Cultura, además, en calidad de elementos de apoyo, el Consejo Nacional de Desarrollo, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y la Junta Nacional de la Vivienda.

a los esfuerzos realizados desde las instancias de decisión de las políticas sociales, éstas no tuvieron mayor cabida en el diseño general de conducción del país.

En el mejor de los casos, lo social se relegó a las compensaciones que se hacían necesarias ante las medidas de ajuste⁴³. De ahí que no resulte extraña la caída tendencial del gasto social ya que ella se inserta perfectamente en una política de esa naturaleza.

Como contrapartida de esta situación se incentivó la utilización de asignaciones específicas de recursos para proyectos y programas focalizados. Previamente, se definió como prioritaria la atención a los grupos sociales en situación de pobreza y/o a los que se denominó más vulnerables o en situación de riesgo.

De esta manera, se colocó en un segundo plano a las políticas y a los canales convencionales (que habrían exigido un incremento del gasto social y de la inversión orientada a la generación de empleo y por consiguiente cambios radicales en el diseño de la política económica), el combate a la pobreza se confió a la acción de los proyectos focalizados financiados por fuera del presupuesto gubernamental.

Así, se puso el énfasis en los programas de desarrollo rural, atención diaria a preescolares, mejoramiento de los servicios de educación y salud, crédito a microempresarios y en menor medida en los de generación de empleo temporal.

Con esta orientación, se consiguieron tres objetivos centrales: a) ampliar o por lo menos mantener la cobertura y la calidad de algunos programas y acciones sociales; b) paliar determinados obstáculos de orden administrativo y presupuestario; c) reducir relativamente, en grupos muy específicos, la intensidad de la pobreza.

La cobertura y la calidad de los programas sociales son as-

43. Es interesante constatar cómo se desplazó la toma de decisiones desde los ministerios de Industrias y de Agricultura, en la época petrolera, hacia el de Finanzas y hacia la Junta Monetaria, durante el ajuste. Del énfasis en la producción se pasó a priorizar el manejo de los mecanismos presupuestarios y monetarios.

pectos extremadamente sensibles a la caída del gasto social. La reducción del gasto social se traduce en un deterioro de la calidad de los servicios, ya sea en el corto plazo (como ocurre con los programas de atención y cuidado diario de niños) o en el mediano plazo (como se observa en los campos de educación y salud).

La focalización de algunas acciones, asociada a la canalización de recursos que no dependen directamente del presupuesto fiscal, contribuyó a superar parcialmente estos riesgos. Esto ocurrió, de manera especial, en los proyectos de desarrollo rural, en la Red Comunitaria de Desarrollo Infantil, en la Campaña Nacional de Alfabetización, en el Programa de Educación Bilingüe, en el Programa Ecuador Estudia y en el programa de Salud Familiar. Todos ellos, que contaron fundamentalmente con recursos externos o con asignaciones especiales, lograron contrapesar la reducción de la cobertura y el deterioro de la calidad de los servicios.

A la vez, esta modalidad abrió posibilidades para mediatizar los obstáculos administrativos y presupuestarios propios de la administración pública ecuatoriana. El tratamiento de estos como programas especiales logró independizarlos, hasta cierto punto, de las regulaciones presupuestarias y administrativas que dificultan la ejecución dentro del sector público.

En este sentido, permitió contar con personal técnico y administrativo de más alta calificación; dotó también de más agilidad a la formulación y ejecución de los proyectos ya que se establecieron mecanismos administrativos adecuados; dio lugar a la "administración por objetivos", esto es, a la orientación de los proyectos hacia el cumplimiento de metas específicas, lo que de hecho contribuyó a eliminar los problemas asociados a la burocratización.

Todo esto hizo que estas acciones incidieran -dentro de los estrechos límites de los proyectos- en la reducción de la intensidad de la pobreza. La concepción de focalización que guiaba a las políticas, las metodologías desarrolladas y los mecanismos administrativos utilizados permitieron contrarrestar

los elementos negativos señalados en páginas anteriores. Así fue posible contrapesar parcialmente el descenso del ingreso (especialmente del promedio por habitante), la orientación recesiva de las políticas de ajuste y la caída del gasto social.

Esto se puede comprobar cuando se valora el impacto que ellas tuvieron en términos de la transferencia de recursos hacia los grupos objetivo previamente definidos. Para esto se puede acudir a la comparación entre cuatro indicadores básicos: a) el ingreso; b) el salario mínimo vital; c) el gasto social; d) la cobertura y e) los recursos movilizados por estas acciones focalizadas.

En la medida en que está basado en información fragmentada, poco sistemática y en algunos casos provisional, este tipo de acercamiento no es sino una guía para el análisis del impacto de las políticas focalizadas. Obviamente, las cifras pueden ser objeto de múltiples observaciones y, por lo mismo, deben ser tratadas con mucha cautela, especialmente en lo que hace relación a coberturas reales. Sin embargo, son de gran utilidad para demostrar lo que se afirmó más arriba en el sentido de que la focalización ha impedido un mayor deterioro de la condición de los sectores más pobres de la población.

En efecto, aquella información demuestra la existencia de un ingreso indirecto para un conjunto de familias que -dados los criterios de selección de la población objetivo- tiene las mayores probabilidades de ser la que se encuentra en los niveles de pobreza más aguda. Por tanto, puede considerarse que ha existido una compensación que no viene por el lado de los salarios ni por el del gasto social (considerado estrictamente como la asignación presupuestaria fiscal).

Evidentemente, no pueden tomarse todos los recursos movilizados como parte de ese ingreso indirecto, ya que no llegan en su totalidad a los beneficiarios. Una parte de ellos cubre remuneraciones y movilización del personal técnico y administrativo, gastos de operación, etc., que representa un monto variable para cada caso.

Como se puede observar, tanto los recursos movilizados co-

CUADRO N° 3

**Incidencia de los programas focalizados
Año 1991**
(en US\$, al cambio promedio de 1991)

Ingreso anual por habitante	1355
Salario mínimo vital anual	516
Gasto social anual/habitante (a)	104

Programas focalizados	Educación	Salud	Crédito	Preescolares	Empleo
Cobertura	1.181.000 (indiv.)	1.000.000 (indiv.)	5.600 (microemp)	120.000 (indiv.)	3.146 (indiv.)
Recursos movilizados año	8.430.000	9.600.000	6.700.000	20.000.000	250.000
Gasto/unidad de cobertura año	7,1	-9,6	1.196	166,7	79,5
Gasto neto/unidad de cobertura año (b)	5,7	8,5	1.196	83,3	63,5
Recursos transferidos a los beneficiarios (c)	6.731.700	8.500.000	6.700.000	10.000.000	199.771

(a) Corresponde al año 1990 (no están disponibles los datos de 1991)

(b) Gasto neto/unidad de cobertura menos gastos administrativos

(c) Gasto neto global, deducidos los gastos administrativos

mo el gasto neto por unidad y el monto final transferido a los beneficiarios no son despreciables. El ingreso indirecto que resulta de ese gasto focalizado puede estimarse de manera particular para cada uno de los casos, ya que no todos ellos tienen la misma incidencia dentro de las familias.

Para esto, es necesario establecer una relación entre el ingreso que una familia estaría percibiendo por sus actividades laborales y económicas y el que recibe por estos programas. Como punto de referencia se toma al salario mínimo vital y se establece la relación entre éste, ponderado por los perceptores de cada familia, y los ingresos transferidos por cada uno de los programas ⁴⁴.

De esta manera, se parte del supuesto general que el ingreso medio de una familia pobre incluida en el mercado laboral se situó en alrededor de US\$ 516 anuales (US\$ 43.0 mensuales) en 1991⁴⁵. Por tanto, es frente a este monto que se debe valorar la incidencia de los programas focalizados.

En el caso de educación, dado que se trata de acciones orientadas a grupos específicos (adultos, en el caso de alfabetización; niños en edad pre escolar, en el componente educativo de los programas de atención infantil; escolares de la primaria, en el programa de colación escolar), es necesario establecer un factor de ponderación de beneficiarios por familia, ya que lo que se conoce es simplemente el número absoluto de ellos.

En la campaña de alfabetización se supone un factor de 0.4 por familia. En los programas de atención preescolar se puede trabajar con un factor de 1.5, mientras que en los programas de colación escolar este llega a 2 por familia. De esta manera, en educación se tiene un factor global de 3.9, lo que daría un

44. El Instituto Nacional de Empleo establece un factor de 1.53 perceptores de salario mínimo vital por familia (véase "Políticas Macroeconómicas y Empleo", INEM, Quito, 1992 (Mecanog). En el presente trabajo se denominará **salario mínimo familiar** (anual o mensual) al ingreso que resulta de la ponderación del salario mínimo por el factor de perceptores.

45. Dado que quienes se encuentran en esta situación se ubican en el sector informal o en actividades afines y a que el salario mínimo está tomado como una referencia general, no se incluyen en estos montos las compensaciones y bonificaciones de ley. El monto resultante se acerca al que se obtiene por la ponderación por receptores de las cifras obtenidas en la encuesta de hogares del Instituto Nacional de Empleo.

ingreso indirecto de US\$ 22.2 al año. En consecuencia, por esta vía se contaría con una compensación equivalente al 4.3% del salario mínimo vital anual de una familia promedio.

En salud se puede establecer un factor de 4.5 por familia. Esto significaría que a través del programa especial de salud familiar se generó un ingreso indirecto anual de alrededor de US\$ 38.2, equivalente al 7.4% del salario mínimo vital que recibiría una familia en el año.

En consecuencia, tanto en salud como en educación, los programas especiales transfieren proporciones relativamente pequeñas cuando se los considera en su relación per cápita (o, como en este caso, por unidad familiar). Esto se produce por dos factores de distinta naturaleza: en primer lugar, porque son los programas con mayores coberturas, de manera que, a pesar de los altos montos movilizados, inevitablemente se reduce la relación gasto/unidad; en segundo lugar, porque se trata solamente de las asignaciones que provienen de programas complementarios a los ya existentes, lo que los convierte en una compensación focalizada hacia los grupos más pobres de la población.

La situación se plantea de otra manera en los programas que podrían denominarse no convencionales. Estos persiguen el objetivo de enfrentar directamente los problemas que constituyen causas y expresiones del incremento de la pobreza en los últimos años y que no son abordados desde otras áreas de la acción gubernamental (por tanto, no cuentan con acciones paralelas dentro de los ministerios y entidades de línea del gobierno).

Así, el programa de atención pre escolar (únicamente en sus componentes de cuidado diario y complemento alimenticio) llegaría a transferir un monto anual de US\$ 83.4 por cada niño, lo que significaría un ingreso indirecto de US\$ 166.8 por familia, ya que, de acuerdo a la estimación realizada, el factor a aplicar sería de 2.0. Esto significa que cada familia beneficiaria recibiría en promedio un equivalente al 32.3% del salario mínimo familiar anual.

Si bien los programas de crédito al sector informal y empleo de emergencia tienen características que los hacen merecedores de tratamiento específico (en cuanto se trata de acciones encaminadas a la generación de ingreso), es posible analizarlos en términos del peso que tienen como compensación social.

El programa de crédito -que ha tenido exigua cobertura desde su creación en 1989- logró transferir un promedio de US\$ 678.6 a cada microempresario en 1991. Pero, lo importante aquí no es la relación que se establece entre esa cantidad y el salario mínimo familiar, ya que se trata de un crédito y no de una asignación que entra a formar parte del consumo familiar; la compensación, en este caso, se da por la posibilidad de acceder al crédito y a la capacitación que de manera obligatoria va asociada a éste.

Por tanto, el programa tiene importancia en tanto permite el acceso de un sector de la población a los recursos necesarios para desarrollar sus actividades económicas. Así, se puede asegurar que, dentro del contexto de inestabilidad del mercado financiero y de alto costo del dinero, la presencia de políticas de este tipo asegura por lo menos alguna posibilidad para el desarrollo de las actividades microempresariales. Sin embargo, su baja cobertura deja muchas dudas respecto a la capacidad real para convertirse en un programa de alto impacto y de integración económica de la población inserta en el sector informal.

Las características del modelo económico y de las políticas de ajuste -reseñadas en páginas anteriores- conducen inevitablemente hacia la mayor concentración del crédito, lo que explicaría por lo menos en parte la debilidad de estos programas⁴⁶.

Por último, los programas de empleo de emergencia tuvie-

46. Pero, por esa misma razón no deja de llamar la atención que estos programas no recibieran mayor apoyo económico y político. Es precisamente a través de ellos que se puede reactivar la economía de los pobres, con altos rendimientos en la generación de empleo e ingreso.

ron baja cobertura y contaron con escasos recursos; por tanto, su incidencia global resulta insignificante. Es obvio que si se establece la relación entre los recursos movilizados y el número de beneficiarios se llegará a una cifra similar a la del salario mínimo mensual, ya que precisamente su objetivo es crear fuentes temporales de empleo con ese nivel de remuneración.

La eficiencia compensatoria de estos programas -como se ha visto a través de las experiencias de varios países- podría provenir más bien de la expansión de su cobertura, lo que contribuiría a mitigar coyunturalmente algunos de los problemas relacionados con el desempleo y el subempleo⁴⁷.

Dados los recursos asignados y la cobertura lograda, en el caso ecuatoriano se puede asegurar que no ha existido la decisión de impulsar este tipo de acciones que, de todas maneras, solamente tienen incidencia parcial y mínima en la superación de la pobreza.

5. LAS CONDICIONES POLITICAS PARA LA POLITICA SOCIAL

Desde hace algunos años, en América Latina se ha generalizado el uso de la noción gobernabilidad en el análisis político de los procesos de democratización⁴⁸. Con ésta se busca resolver analíticamente la tensión entre tres elementos de diverso orden: a) las condiciones vigentes, asociadas inevitablemente a la crisis; b) la necesidad de controlar y guiar los procesos económicos; c) los objetivos políticos de consolidación y fortalecimiento del régimen y del sistema democráticos.

Esa tensión expresa un juego de fuerzas centripetas, ya que cada uno de los elementos empuja en una dirección diferente.

47. Al respecto véase: Varios Autores: **Empleos de emergencia**, Prealc, Santiago, 1988.

48. Véase CLACSO: "Gobernabilidad..." **Op. Cit.**; Ansaldi, Waldo: **Gobernabilidad y...** **Op. Cit.**; Flisfisch, Angel: "Gobernabilidad y consolidación democrática", en **Revista Mexicana de Sociología** N° 3/89, México, 1989; Camou, Antonio: "Gobernabilidad y democracia" **Op. Cit.**

Los efectos de la crisis no dan las facilidades para introducir los mecanismos de política económica y social que permitirían guiar procesos de cambio; a la vez, estos aparecen -a causa de un complicado juego de demandas sociales y de obturaciones del sistema político- como elementos adversos a la consolidación del régimen democrático.

Por ello, hablar de gobernabilidad significa no solamente aludir a la gestión gubernamental; se refiere también a conductas de actores sociales y políticos, a mecanismos de procesamiento de los conflictos sociales, a la institucionalidad que se va estructurando, a las pautas dominantes de la acción política, al proceso de toma de decisiones y a los valores, normas y orientaciones de la cultura política.

La debilidad o ausencia de cualquiera de esos aspectos o, inclusive, su incapacidad para actuar en el marco de una crisis como la que ha vivido el país en este período, llevan a hablar de la existencia de déficits de gobernabilidad. En el caso ecuatoriano, estos surgen de la ausencia de políticas de integración social y de la incapacidad para crear las condiciones que permitan la definición de objetivos nacionales de largo plazo, que doten de eficiencia, eficacia y coherencia al desempeño gubernamental, que permitan consolidar mecanismos de participación y que eliminen los riesgos desestabilizadores propios de un período de transición⁴⁹.

Dentro del marco de la crisis, especialmente frente a la necesidad impostergable de introducir cambios de fondo en el modelo económico, las políticas sociales resultan evidentemente insuficientes para remontar los déficits de gobernabilidad o, inclusive, para simplemente elevar los rendimientos del sistema democrático. Por ello, es un absurdo pretender que ellas puedan corregir los problemas y vacíos del modelo eco-

49. Los componentes calidad del desempeño gubernamental, eficiencia, eficacia y coherencia, están tomados de Flisfisch, Angel: "Gobernabilidad y consolidación..." en **Op. Cit.** La atención sobre eficiencia y efectividad (vinculados a legitimidad y rendimiento) se origina en Linz, Juan: **La quiebra de las democracias**, Alianza, Madrid, 1987. Sobre la noción de déficit de gobernabilidad véase Camou, Antonio: "Gobernabilidad y..." **Op. Cit.**

nómico. En el mejor de los casos (como ha ocurrido con los programas focalizados) pueden significar una compensación temporal, pero no una solución al problema en sí mismo.

En consecuencia, es necesario retomar la distinción entre políticas sociales y política social, en los términos planteados antes. En la definición de ésta última se incluye, de partida, el objetivo de integración social, mientras que en aquellas solamente se contiene una visión compensatoria o parcial. Pero, esto exige rebasar el marco estrecho de lo que se ha venido entendiendo como el ámbito de lo social para entrar en lo que ha sido el campo exclusivo de lo económico. Significa poner por delante las metas de la integración social, lo que lleva a colocar el problema en términos de política global y no de propuestas parciales.

Como se ha visto, en el mejor de los casos -a través de los programas focalizados- se ha logrado contrarrestar algunos de los múltiples efectos de la crisis y del ajuste económico en grupos sociales muy restringidos. Sin embargo, estas medidas tienen una serie de características que impiden que se conviertan en soluciones duraderas y, sobre todo, que lleven al objetivo final de superación de las condiciones actuales (especialmente de la pobreza).

En primer lugar, no pueden ser permanentes ya que dependen de asignaciones muy específicas de recursos; en segundo lugar, cumplen su papel mientras dura el programa, es decir, mientras existe la presencia estatal; en tercer lugar, no atacan las causas sino las manifestaciones de los problemas; finalmente, llevan a la despolitización de las acciones en tanto parten de una concepción tecnicista de los problemas. En consecuencia, no impulsan, aun en el caso de los programas más participativos, la capacidad autogestionaria de la población. Por sobre todo ello, no son políticas que conduzcan a la integración social.

Todo esto coadyuva en el divorcio Estado-sociedad y fija con mayor fuerza la línea divisoria ya existente entre ambos. Antes que constituirse en un puente entre aquel y ésta, se con-

vierte 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.

Esta concepción, no busca establecer una fluida relación entre uno y otra, sino impulsar sin mucho énfasis las soluciones coyunturales. De ese modo, no sólo se deja al Estado en total libertad de acción (una acción definida por los técnicos), sino que se impide la materialización del papel activo que le cabría a la sociedad.

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 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.

Sin embargo, la posibilidad de estructurar consensos sociales y políticos que pudieran ofrecer una sólida base de sustento y de legitimidad no depende exclusivamente de la voluntad de los gobernantes ni de los dirigentes políticos. Está condicionada por la factibilidad de que se coloque a estos proble-

mas en el centro de la preocupación política nacional.

A su vez, para llegar a ese punto, es necesario contar con tres condiciones dentro del sistema político: a) un escenario que privilegie el tratamiento de los grandes temas nacionales; b) una orientación general de la política que busque los acuerdos antes que las discrepancias; c) actores sociales y políticos que tengan disponibilidad y capacidad de incidencia e interlocución.

El escenario político ecuatoriano se ha conformado más por la evasión de los grandes temas o problemas nacionales que por su atención. Por otra parte, la política ecuatoriana se mueve dentro del corto plazo, dando prioridad a las metas inmediatas, lo que lleva a desarrollar las discrepancias en un juego permanente de vetos recíprocos. Esto impide avanzar hacia acuerdos de largo plazo y redundando en la dificultad para abordar los grandes temas nacionales.

Las condiciones estructurales y las orientaciones políticas impiden la conformación de actores con capacidad para incidir en las decisiones de la política. Esto lleva a una conducción (gubernamental y partidaria) que se encuentra cada vez más en manos de pequeños grupos elitarios, y que por lo tanto se desvincula de las necesidades reales de los sectores sociales mayoritarios.

Estos rasgos del sistema político ecuatoriano llevan no solamente a que se desatiendan problemas como la pobreza, sino también a que quienes la sufren encuentren aún menores oportunidades de expresión en los ámbitos de toma de decisiones. Sus posibilidades se restringen a los diversos mecanismos de la informalidad (incluyendo formas de delincuencia) y, en casos extremos, a la asonada violenta.

De todo este conjunto de condiciones se deriva un estilo político basado en el clientelismo (cuyo eje es el intercambio de votos por favores) y que lleva al asistencialismo como principal forma de relación entre los grupos sociales más pobres y las instancias políticas (partidos y gobierno).

Por tanto, la superación de la pobreza no solamente es ig-

norada como un gran objetivo nacional, sino que además se constituye en importante elemento de manipulación política. Su presencia asegura el respaldo a líderes mesiánicos que se ubican en los diversos niveles del accionar político. En ese plano, la oferta demagógica sustituye a la propuesta seria y orientada hacia objetivos de mediano y largo alcance.

Por consiguiente, a pesar de que en este último período gubernamental se dieron pasos significativos que tendían a la definición de una política social global, ellos no fueron suficientes para concretarla. En el mejor de los casos se logró ciertos éxitos en la ejecución de determinados programas, pero no se plasmó una verdadera política social.

Como se ha visto, ella exige ciertas condiciones políticas que no estuvieron presentes en el caso ecuatoriano y que aluden a la definición de grandes objetivos nacionales (superación de la pobreza, integración social), a la búsqueda de consensos en torno a estos y a la capacidad de vincular la consolidación de la democracia con las medidas que se adoptan en lo económico y en lo social.

COMENTARIO de Jürgen Schuldt

En general, coincido con el enfoque global que Pachano despliega sobre el marco en el que se debería insertar la **Política Social**, diferenciándola nítidamente de las **políticas sociales** tradicionales.¹ Ese planteamiento, en lo fundamental, nos

Jürgen Schuldt, es investigador del CAAP.

1. Lo que, dicho sea de paso, debió llevar a cambiar el título de la ponencia al de "Política Social y Desarrollo".

norada como un gran objetivo nacional, sino que además se constituye en importante elemento de manipulación política. Su presencia asegura el respaldo a líderes mesiánicos que se ubican en los diversos niveles del accionar político. En ese plano, la oferta demagógica sustituye a la propuesta seria y orientada hacia objetivos de mediano y largo alcance.

Por consiguiente, a pesar de que en este último período gubernamental se dieron pasos significativos que tendían a la definición de una política social global, ellos no fueron suficientes para concretarla. En el mejor de los casos se logró ciertos éxitos en la ejecución de determinados programas, pero no se plasmó una verdadera política social.

Como se ha visto, ella exige ciertas condiciones políticas que no estuvieron presentes en el caso ecuatoriano y que aluden a la definición de grandes objetivos nacionales (superación de la pobreza, integración social), a la búsqueda de consensos en torno a estos y a la capacidad de vincular la consolidación de la democracia con las medidas que se adoptan en lo económico y en lo social.

COMENTARIO de Jürgen Schuldt

En general, coincido con el enfoque global que Pachano despliega sobre el marco en el que se debería insertar la **Política Social**, diferenciándola nítidamente de las **políticas sociales** tradicionales.¹ Ese planteamiento, en lo fundamental, nos

Jürgen Schuldt, es investigador del CAAP.

1. Lo que, dicho sea de paso, debió llevar a cambiar el título de la ponencia al de "Política Social y Desarrollo".

"lleva a reconocer la necesidad de definir un nuevo modelo de ordenamiento económico, social y político. Por tanto, obliga también a superar el nivel estrictamente económico y compensatorio en que se ha colocado al problema para situarlo en su correcto nivel: el del ordenamiento global".

Partiendo de ese enfoque programático, el autor no aborda, sin embargo, los problemas centrales que contrae y que reconoce explícita o implícitamente en el transcurso de la ponencia, a saber:²

Primero: luego de afirmar que es "preciso comenzar nuevamente y repensar el o los modelos (de desarrollo) que se habían aplicado o por lo menos intentado", no afronta las cuestiones elementales que de ahí se desprenden, como ¿cuál es la concepción del "**Desarrollo**" que guiaría la política social?, ¿cómo se entendería el "nuevo" ordenamiento global? y, sobre todo, ¿cuáles serían los medios para materializarlo en el país?

Segundo: ¿cuáles serían los ejes de la **política social** y cómo contribuiría a enfrentar cada uno de los tres objetivos que perseguiría? Nos parece muy general decir, como lo hace el autor, que se trataría de políticas que redistribuyan el ingreso, que doten de infraestructura social, que desarrollen la economía de los pobres, que permitan implantar un sistema político participativo, etc. En la práctica, el esquema de reordenamiento debería permitir el desarrollo de una nueva modalidad de acumulación que permita alcanzar los objetivos de aumentar el bienestar, la equidad y la integración social. Ello implica un nuevo papel para el Estado, una institucionalidad distinta, espacios innovativos de concertación y participación, nuevas formas de descentralización, etc.

Tercero: ¿cómo se conformaría la **alianza de fuerzas sociales** que viabilizaría el reordenamiento global propuesto? ¿Hasta qué punto los sectores populares y ciertas capas me-

2. En la práctica, eso hace que -a pesar del brillante diagnóstico realizado en el documento- se divague en círculo, sin llegar a materia, confundiendo al lector y sin aterrizar en planteamientos precisos a lo largo del documento.

días, que podrían tener interés en ello, se encuentran debilitados precisamente por efecto de la política neoliberal, como para emprender exitosamente ese cambio? ¿Qué forma de Estado sería requerido para llevarlo a cabo?

Cuarto: ¿cómo se enfrentaría sociopolíticamente la política neoliberal? y, ¿cómo se llevaría a cabo la transición de la actual política a una de carácter reordenador?

Quinto: más específicamente, ¿cuáles serían las **políticas no ortodoxas** de estabilización y ajuste (conceptos que se confunden en la ponencia) que permitirían darle viabilidad y que fuesen concordantes con la política social que se tiene en mente? Este nos parece un tema central, puesto que mientras se siga aplicando la receta económica de la ortodoxia, no habrá nada que pueda permitir el logro de mayores niveles de bienestar, equidad e integración social, que serían los objetivos perseguidos por el autor.

Sexto: mirando hacia atrás, ¿cómo afectó la política neoliberal a los diversos grupos sociales, más allá de la diferenciación urbano-rural y de pobres-no pobres?; y, hacia adelante, ¿qué sectores y fracciones sociales serían las beneficiarias de la nueva política social y de la política económica heterodoxa?

Séptimo: en ese proceso, ¿cómo podría recuperar su **legitimidad el Estado?**, sabiendo que "las propias pautas de conducta política de la sociedad impedían cualquier cambio drástico, por necesario que éste fuera", de manera que "con ello comenzaba a hacerse evidente el **desajuste entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta desde el aparato estatal**, que caracterizaría a todo el período de crisis. Esto, que pudo conducir a una situación de **crisis de gobernabilidad** (expresada como **sobrecarga de demandas sociales sobre una institucionalidad insuficiente**), se manifestó como pérdida de legitimidad del Estado; crecientemente, éste demostró impotencia para regular y orientar esa relación". Ello desembocó, entre otros, en la inflación alta y persistente que nos acompañó durante la década pasada y, sobre todo, desde 1988.

Octavo: ¿cómo realizar una tipología de las **pobrezas**, para no caer en la sugerencia de políticas homogéneas que asumen la pobreza como "cajón de sastre" o "caja vacía" (paradigma que está implícito a la ponencia)? ¿Cómo explicar la funcionalidad y dinámica de esas pobrezas en un modelo macroeconómico y social del país? A este respecto habría que avanzar en un análisis más diferenciado de las fracciones sociales; puesto que no basta una política general que diga que, para superar la pobreza, se requeriría "empleo e ingresos que aseguren la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos de menores recursos y la transferencia de ingreso y provisión de servicios sociales desde el Estado".

Noveno: Luego de afirmar que se necesita un reordenamiento global del sistema, hacia el final del documento, se vuelve a caer en una "política social global", que se limita a proponer **programas segmentados** -sin relación con un proyecto nacional alternativo- de desarrollo rural, atención diaria a preescolares, mejoramiento de los servicios de educación y salud, crédito a microempresarios, generación de empleo temporal o de emergencia.

Décimo: ¿Cómo establecer un sistema de **contabilidad social** que permita detectar el impacto de los ajustes en los sectores populares y, sobre todo, para el diseño de una política social efectiva? No será posible avanzar en esta dirección si no se desarrolla un instrumental teórico-empírico más sofisticado en el país, que permita diferenciar con mayor precisión los tipos de pobreza y los roles de estos segmentos y fracciones en la economía nacional.

En síntesis, se trata de una ponencia excelente en materia de diagnóstico y encuadres teóricos, pero aún débil en lo que nos interesa y urge hoy en día: elementos precisos para el diseño de políticas económicas y sociales alternativas, en el marco de una nueva Estrategia de Desarrollo en la que ocuparía un lugar prominente la Política Social.

Quito, mayo 3, 1993

COMENTARIO de Rafael Urriola

Es un placer poder participar en foros de esta naturaleza puesto que el tema de **lo social** empieza actualmente también a inquietar a aquellas instituciones que basaron toda la estrategia en los aspectos económicos del desarrollo.

Sin embargo, vale la pena reconocer que las formas en que hoy se introducen las variables sociales están sesgadas porque se ha establecido como condición inamovible los requisitos provenientes de la esfera económica, es decir, lograr equilibrios en cuentas fiscales y balanza de pagos y reducir las tasas inflacionarias. El marco teórico que se use para estos objetivos tendrá un efecto directo sobre la concepción de lo social.

Lo que parece necesario es intentar una revisión epistemológica de los conceptos que dividen lo económico y lo social. En efecto, como lo señala Pachano en su introducción histórica, siempre estuvo presente una idea de bienestar, aún en las concepciones desarrollistas que primaron en América Latina después de los años 50. Lo que se supuso es que el crecimiento de las variables económicas tradicionales era condición suficiente para mejorar el bienestar general de la población. Esto significa suponer un mecanismo automático de relación entre la producción y la distribución.

La teoría económica desde sus inicios aceptó que en distintos niveles productivos pueden darse todas las formas de distribución porque esta última se define por el marco institucional (rol del Estado, especialmente) y por la correlación de fuerzas políticas entre los actores sociales. La estrategia política de cada agrupación social de actores, propone formas de distribución de la riqueza social.

Justamente, en la época del desarrollismo (que Pachano llama genéricamente desarrollo lo que puede mover a confu-

Rafael Urriola, es investigador del ILDIS.

siones) el Estado tuvo roles importantes en cuanto a distribución e incluso, en cuanto a su participación en actividades productivas. Las políticas fiscales, pueden ser elementos decisivos en la distribución de los ingresos; el gasto público es también una forma de distribución de ingresos. En el caso del Ecuador, es evidente que la apropiación por parte del Estado de los excedentes petroleros, tuvo efectos distributivos en favor, de una emergente clase media.

Posteriormente, en los inicios de la era neoliberal se descartó casi por completo la intervención del Estado en la actividad económica (y, por consecuencia, social). Se estimó que el mercado podía resolver los aspectos económicos y sociales del desarrollo. Los resultados han sido ampliamente comentados y se traducen en la frase de que los 80 fueron una década perdida.

Por lo demás, se sugirió que lo social debía ser tratado como aspecto marginal en el diseño de la política económica. De aquí nacen las ideas de los programas compensatorios, de los programas de empleo mínimo, transitorio, etc.

La ruptura de estas concepciones no se logra por el solo hecho de bregar porque las autoridades destinen mayores gastos del presupuesto público a las actividades sociales. En realidad, lo que debe haber es un diseño simultáneo de las políticas económicas y sociales. En los procesos de planificación de mediano plazo y, en la misma formulación de los presupuestos de las entidades del sector público, deben incorporarse análisis de costo-beneficio de los proyectos de orden social y económico.

La inversión pública, por ejemplo, es un factor determinante en el nivel y composición de las inversiones privadas y, ambas, actúan de manera directa sobre el nivel del empleo. Asimismo, las políticas restrictivas en materia de salarios tienden a reducir el mercado interno puesto que se contraen los ingresos de las familias. En este sentido, lo económico y lo social no solo está vinculado por los niveles de inflación sino, también, por las orientaciones generales del gasto y los ingre-

sos públicos; por la política salarial, etc.

Ahora bien, lo social en términos generales puede abarcar un cúmulo de actividades que provienen de la concepción de mediados de siglo. Por ejemplo, cuando la población está totalmente desprovista de servicios básicos, toda acción de creación de servicios puede ayudar a disminuir las necesidades de esta población; en cambio, cuando hay grandes diferencias en el acceso a servicios, los gastos sociales tienen efectos diferenciados según la población-objeto.

En este sentido, el concepto de lo social se redefine para la década de los 90 porque la realidad es distinta. Ahora parece oportuno pensar en que la política social es la actividad pública que actúa en favor de reducir la pobreza (lo cual también requiere definiciones). Es decir, no todo gasto en educación o en salud puede ser integrado a las políticas sociales ya que una concentración de servicios en sectores ya cubiertos no ayuda a aliviar los problemas sociales de la sociedad.

En esta perspectiva, es necesario también exigir un grado de eficiencia a las actividades públicas lo que se mide por la eficiencia (relación entre recursos y producto), por la eficacia (relación entre productos y objetivos) y por el costo-beneficio (relación entre recursos y objetivos). Por lo tanto, la política social debe cumplir también los requisitos antes mencionados para ser compatible con el diseño general de la política económica y social del país.



**CONVERSION DE DEUDA EXTERNA
Y COMPENSACION SOCIAL**



CONVERSION DE DEUDA EXTERNA Y COMPENSACION SOCIAL

Alberto Acosta

El creciente deterioro de las condiciones sociales en el Ecuador se ha convertido, en el último tiempo, en un tema que acapara la atención de gobernantes y gobernados. Por esta razón, en forma paulatina, se ha incrementado el interés por diseñar nuevas maneras para enfrentar el problema, tanto por parte de las autoridades como por parte de diversas organizaciones de la sociedad civil. Esta inquietud también es compartida por los organismos financieros multilaterales, los cuales, dada su experiencia internacional, al parecer por fin han captado la existencia de este problema en casi todos los países de la región donde, con mayor o menor intensidad, se han aplicado y se aplican sus estrategias económicas.

En este sentido, lo común es encontrar una serie de pro-

Alberto Acosta, es Secretario Ejecutivo del Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo (FONDAD).

puestas más o menos creativas con las que se quiere revertir o al menos aligerar esta dura realidad. Así, en estos años hemos escuchado hablar de "ajuste con rostro humano" (UNICEF 1987), pago de la "deuda social" (PREALC 1987), "transformación productiva con equidad" (CEPAL 1991), "desarrollo humano" (PNUD 1990), para recordar las propuestas más conocidas. Sin embargo, hay que reconocer que el pragmatismo dominante apuntala sobre todo aquellas propuestas de política social que, sin cuestionar los ajustes económicos convencionales, focaliza su atención en resolver los requerimientos de los grupos poblacionales que presentan más riesgos o vulnerabilidad. Y, en forma complementaria, los diversos esfuerzos para abordar esta problemática han venido acompañados de variados esquemas de financiamiento.

Dentro de estas concepciones normalmente no se plantean los orígenes del problema y, por supuesto, tampoco se cuestiona el alcance de las políticas económicas, mucho menos se avanza en el análisis de sus últimas consecuencias, que es lo que realmente cuenta. Por lo que, al margen de cualquier otra consideración, no han faltado quienes pretenden convertir el problema del sobre-endeudamiento externo en un campo propicio para desarrollar esquemas técnicos de financiamiento de proyectos de inversión productiva o aún para fines sociales sin consideraciones políticas. Así las cosas, uno de los instrumentos que ha sido utilizado en el Ecuador y en otros países de la región, es aquel de conversión de deuda para conseguir recursos destinados a satisfacer las crecientes necesidades sociales, el mismo que se inspira en los mecanismos de conversión de deuda por capital.

Esquema que, como es lógico suponer, merece un análisis más complejo que el conocimiento y aplicación de una simple herramienta de técnica financiera.

1. DEUDA EXTERNA Y DETERIORO SOCIAL

Por la forma como se tratan en la práctica las problemáticas

cas de la deuda externa y del deterioro social, parecería que se asumen como dos retos sin una real vinculación. Es más, en ciertos círculos, sólo en los últimos años estos dos temas habrían encontrado una cierta relación gracias a los esfuerzos destinados a conseguir recursos financieros en las operaciones vinculadas al mercado secundario de pagarés de la deuda externa; concretamente cuando se dio paso a la conversión de fracciones de deuda para constituir fondos destinados a financiar algunos proyectos sociales, entre los que destacaron inicialmente los ecológicos.

Para algunas personas, es nuestra toda la culpa del sobreendeudamiento y de sus consecuencias, debido a "nuestras prácticas tropicales" y a "nuestra cultura propensa al endeudamiento" que llevaron a solicitar un exceso de financiamiento externo y al uso descontrolado de los recursos contratados. El mismo presidente ecuatoriano, en una visita a Naciones Unidas, en septiembre de 1992, declaró que "endeudarnos fue nuestra culpa" y negó, igualmente, que el pago de la deuda atente contra la soberanía nacional.¹ Afirmación que se complementa con la firme decisión para honrar los compromisos adquiridos con los acreedores extranjeros, tal como lo ratificó el mismo mandatario, en noviembre de 1992, al decir que la "deuda externa con organismos internacionales tiene que pagarse en su integridad, al igual que la contratada con gobiernos (Club de París), porque caso contrario el país no será sujeto de crédito".²

Aún en aquellos casos en que existe cierta conciencia sobre los *orígenes de las enormes dificultades socioeconómicas*, el aprovechamiento de la conversión de deuda para inversiones sociales ha sido entendido exclusivamente como una operación financiera resultante de la capacidad creativa de algún experto, en tanto reflexión utilitaria que no encuentra otra forma de acceder a los recursos que son tan necesarios para afrontar las tareas sociales. En ese sentido, los problemas

1. Ver sus declaraciones en el Diario El Comercio, Quito, 27.9.92.

2. Ver Diario HOY, Quito, 14.11.92.

planteados a su utilización serían eminentemente técnicos y deberían ser abordados como tales, sin cuestionamiento político alguno.

Igualmente, no han faltado quienes, a pesar de sus consideraciones negativas al endeudamiento externo y a sus consecuencias, en particular a las políticas económicas que este problema gestó, han aceptado esta opción financiera desde una pragmática reflexión política: si los otros, los contrarios, tienen acceso a estas líneas de financiamiento, porqué no aprovechar de las mismas para no quedar marginados del trabajo social y, por ende, para no perder influencia política en amplios sectores de la población. Dicho en otras palabras, si no hay recursos para realizar determinados trabajos, que se consideran como indispensables -compra de tierras para los indígenas, por ejemplo-, no habría más remedio que aceptar esta vía de financiamiento.

Antes de adentrarnos en esta materia, creemos conveniente repasar brevemente algunos aspectos básicos del endeudamiento externo y de las políticas que de él se han derivado en estos últimos años.

1.1. El impacto de la deuda externa

Desde principios de los años ochenta, de una manera cada vez más profunda y con un creciente fervor, en el Ecuador, como en la gran mayoría de países latinoamericanos, se adoptó una concepción económica aperturista y liberalizante, con la cual se busca reformular los esquemas de acumulación anteriores y conseguir una nueva forma de reinserción de la economía nacional en el mercado mundial. Desde entonces, además, y como elemento consustancial de este proceso liberalizador y aperturista, los gobiernos han procurado servir la deuda externa y han recurrido a sucesivas renegociaciones con la banca internacional, con la consiguiente aceptación de condicionalidades para la economía.

Junto a los procesos de refinanciamiento de la deuda exter-

na, se aceptaron los programas de estabilización y las políticas de ajuste, en base a estrategias formuladas por los mismos organismos multilaterales a través de sus misiones, plasmadas en las "cartas de intención" que regularmente suscribe el gobierno nacional con el FMI o de las "cartas de desarrollo" con el Banco Mundial.³ Documentos en los que se que asume el espíritu del "Consenso de Washington", que sintetiza el gran objetivo del capital financiero internacional que no es tanto cobrar la totalidad de la deuda, como reubicar a las economías subdesarrolladas en el nuevo contexto de la economía internacional.

Asunto que, naturalmente, no se da en forma mecánica y menos de una manera lineal. Por el contrario, este proceso ha estado y está plagado de múltiples contradicciones, rupturas y asimetrías, tanto a nivel nacional como internacional.

1.2. El impacto social del manejo económico

El desafío inicial de los ajustes era enfrentar por un tiempo corto la ausencia de crecientes ingresos petroleros y de fáciles créditos externos, con la esperanza de que pronto se retornaría a la anterior normalidad. Por eso se entendió y se aceptó el afán por mantener el servicio de la deuda, asumiendo casi cualquier sacrificio. Fue un momento de confusión e incertidumbre, tanto para los deudores como para los acreedores en tanto se creía que se trataba de una crisis pasajera de liquidez que se resolvería reprogramando la deuda y esperando la reactivación de las economías del Norte, en especial la de los Estados Unidos.

Hasta que, poco más tarde, cuando la "normalidad" se negaba a regresar, la vía fue buscar, con creciente conciencia y sin dejar de renegociar la deuda, una reformulación del patrón de acumulación que había otorgado una cierta preem-

3. Los gobernantes recurren al FMI y al Banco Mundial para conseguir la "luz verde" que les autoriza negociar en el "comité de gestión" con los bancos privados y con los gobiernos aglutinados en el "Club de París".

nencia a la industrialización en base a la sustitución de importaciones. En el caso ecuatoriano, la aplicación de esta política no implicó, en ningún instante, el abandono real de la integración de nuestra economía al mercado mundial; el eje de acumulación indiscutible seguía siendo la exportación de productos primarios, en un esquema agro-minero exportador que se instauró desde 1972, cuando empezaron las exportaciones del petróleo proveniente de la Amazonía. Lo que se se quería es reprimarizar nuestra economía, para lo cual, además, había que reforzar la competitividad de nuestra mano de obra.

El cambio propuesto, en suma, tendía a ampliar las posibilidades de reproducción del capital, otorgando nuevas concesiones y más beneficios a los sectores monopolísticos y oligopólicos, particularmente a los grupos agroexportadores. Igualmente se procuró hacer cada vez más atractivo el ingreso de la inversión externa. Todo este esquema, como es obvio suponer si se recuerda la caída de los recursos provenientes del exterior por el cierre del mercado financiero y el desplome de los precios del petróleo, tuvo que pasar por la reducción de los márgenes de participación de importantes sectores de la población en la riqueza nacional y por la reducción de los gastos sociales.

Simultáneamente se trató de fortalecer el sistema de acumulación reduciendo la actividad estatal en la economía. El predominio de las fuerzas del mercado debía promover la asignación de recursos sin necesidad de recurrir a políticas sectoriales de tipo estructural y mucho menos a una intervención estatal directa. En ese sentido, se disminuyó la satisfacción de las principales demandas sociales por parte del Estado.

Por un lado la caída del gasto social redujo el campo de acción estatal, que además se enfrenta a un sistema plagado de ineficiencias. Por otro, el neoliberalismo sostiene que la solución de los problemas sociales vendrá casi en forma espontánea como consecuencia de un "duro aunque necesario proceso" de ajuste con el que se conseguiría la estabilización y la

reactivación de la economía. En este punto encajan aquellas declaraciones de Alberto Dahik, vicepresidente de la República, quien asegura que la mejor política social es la reducción de la inflación... Planteamiento que se recoge el CONADE cuando señala que "el objetivo fundamental" del Plan Nacional de Desarrollo es "reducir la inflación, ya que este propósito tiene efectos sociales altamente significativos".⁴

Además de la reducción del gasto social, que se agudizó aún más en los cuatro años del gobierno socialdemócrata, la misma conceptualización negativa del papel del Estado, presente en forma creciente en esta dogmática época de aperturismo y liberalización, contribuyó para su debilitamiento real y, de hecho, deterioró múltiples instituciones estatales, sea por la falta de claridad y orientación en su manejo, sea por los continuos recortes presupuestarios o por su utilización como simple botín político al margen del papel que deberían cumplir en la sociedad. La acumulada austeridad fiscal afectó la construcción y el mantenimiento de la infraestructura de servicios básicos. Y, a pesar de que en el Ecuador todavía no se ha avanzado tanto en el desmantelamiento del Estado, en todos estos años es notoria la reducción del Estado social y el consiguiente aumento de las tensiones sociales y de las reacciones delictivas. Lo cual, por otro lado, ha reforzado el carácter represivo y autoritario de los aparatos estatales: un menor Estado social al parecer requiere de un mayor Estado policial.

De esta manera, el impacto social de las políticas de ajuste y estabilización no solo se mide por el efecto que ha tenido la recesión programada y por la profundización buscada de nuevos esquemas de concentración en los procesos de acumulación del capital, sino también a través de los drásticos recortes en los gastos e inversiones sociales, que son componentes básicos de dichos ajustes. En efecto, a partir del inicio de los programas de ajuste en mayo de 1982, se aprecia una tendencia decreciente en la asignación de recursos destinados en el

4. CONADE: "Estrategia y políticas sociales en el Ecuador". Quito, 1993, p. 11-12.

Presupuesto General del Estado al gasto social en relación con el PIB.

Este comportamiento se explica por una serie de factores. Los programas de ajuste implicaron drásticas restricciones al gasto público, sin discriminar entre gastos productivos e improductivos, pues la intención de tales recortes era evitar una disparada inflacionaria por el lado de la demanda. Por otro lado, las reducciones se fundamentaron en el criterio de que los sectores beneficiarios de los proyectos sociales no contribuyen al producto y, por ende, los gastos en estos rubros son inflacionarios. Esta situación se agrava cuando se considera el alto componente del gasto corriente que los caracteriza, por su condición de sectores de servicios en los que el peso de la mano de obra es elevado. Y por último, la capacidad de negociación de estos sectores en relación a otros es mucho menor, como por ejemplo frente a los grupos que representan los rubros de la misma deuda externa o de la defensa nacional.

Los recursos asignados en el Presupuesto General del Estado al sector de la educación, por ejemplo, han registrado un decremento significativo hacia fines del período analizado, respecto a la participación observada a inicios de la década de los ochenta. Igualmente los gastos destinados a los programas de salud y saneamiento ambiental presentaron una muy ligera recuperación en 1988, para caer aparatosamente hasta 1990, año en el que se produjo un preocupante rebrote del cólera en el país. En el caso de bienestar social, se apreció una preocupante caída de los gastos, hasta que se produjo una reversión de esta tendencia durante el gobierno socialdemócrata; de todas maneras los montos comprometidos son mínimos con lo cual no hay los recursos necesarios para financiar los programas de promoción y rehabilitación de sectores sociales postergados como la niñez, los ancianos y los minusválidos. Y, lo que es más preocupante en ámbito del bienestar social, el incremento de sus gastos en los últimos años sólo se produjo por el lado de los gastos corrientes, habiéndose registrado una caída en términos reales de los gastos de capital.

También es pobrísima la cantidad de recursos destinados a los programas de trabajo, con el agravante de que en este rubro se incluyen los proyectos para promover la generación de empleo y de capacitación de la mano de obra. Estas asignaciones no alcanzan ni la tercera parte de los dedicados a bienestar social, han representado en promedio apenas un 25 % de los gastos destinados a bienestar social y han fluctuado en una tendencia decreciente entre 0,06 % hasta 0,02 % del PIB.

Sin embargo, no se puede dejar al margen el aporte que representan algunos créditos externos y la misma conversión de deuda para financiar una serie de actividades en el campo social; con montos, eso sí, que resultan mínimos en el contexto global, como se verá más adelante. Así mismo, a pesar de una ligera recuperación que registró el PIB durante un par de años de la década pasada, la situación social no experimentó una mejora; de esto se colige, además, que no se produce necesariamente una compensación equivalente entre asignaciones sociales y mejoramiento económico.

Esta caída de los gastos sociales encuentra su explicación en el enorme esfuerzo realizado por la economía nacional para reunir los recursos que demanda el servicio de la deuda externa. Mientras en 1980 el servicio de la deuda dentro del Presupuesto General del Estado representaba apenas 11,8 %, en 1982 ya llegaba a 21,3 %, porcentaje que fue creciendo en forma sistemática hasta alcanzar el 38,4 % en la estructura presupuestaria de 1993. Paralelamente, el gasto social cayó de casi un 40 % en 1980 a apenas un 23,5 % en el Presupuesto presentado por el ejecutivo para 1993. En relación con el PIB, la caída también es espectacular, de 6,5 % en 1981 a un estimado de 3,4 % en 1993. Por otro lado, entre 1980 y 1993, los valores destinados al pago de la deuda externa en el Presupuesto pasaron de un 1,83 % a un estimado del 4,4 % del PIB, para el mismo período.

La distribución porcentual del PIB nos demuestra que en 1990 el capital externo recibía un 21,0 % de la producción interna, mientras que en 1980 éste apenas percibía un 5 %. Este

monto registrado en 1990 se componía de 7,7 % por concepto de remesas externas netas, entre las que se incluye el servicio de la deuda externa (un 4 %) y la remesa de utilidades (un 3 %), y 13,3 % por el deterioro de los términos de intercambio.⁵ Sin duda un esfuerzo enorme para servir la deuda y ajustarse a los requerimientos del capital financiero internacional, pero que, lógicamente, no redundó en beneficio del desarrollo nacional y que más bien contribuyó al deterioro de las asignaciones para los sectores más necesitados.

También es preciso puntualizar que desde el Estado, de hecho, se limitaron los planteamientos de gestión comunitaria y hasta la acción de los mismos gobiernos seccionales sufrió el impacto de la austeridad fiscal y, en no pocos casos, de la gestión de unidades ejecutoras paralelas. Entonces, no sólo que decayó la acción estatal en el campo social, sino que se aplastaron las posibilidades de respuesta de la sociedad civil en la medida que los mismos procesos de ajuste, impuestos por los organismos multilaterales en alianza con las élites dominantes, perdieron cada vez más sus escasos vestigios de participación democrática.

En este punto también conviene recalcar otros problemas que afectan el aprovechamiento adecuado de los escasos recursos disponibles, originados por la politiquería en el manejo sectorial, la existencia de duplicación de funciones, una serie de insuficiencias administrativas y, naturalmente, la escasa importancia que en general tiene el aspecto social en relación con el manejo económico. Tal como lo ha afirmado el gobierno de Durán Ballén, al señalar "que toda política social, que mira al futuro, requiere insertarse dentro de un marco de racionalidad económica".⁶ Racionalidad que sólo se la encontraría en las fórmulas de ajuste fondomonetaristas...

Al mismo tiempo que se impulsó la reducción del déficit fiscal, se dio paso a una paulatina eliminación de subsidios a

5. PREALC; "Ecuador: Los costos sociales del ajuste, 1980-1990", Santiago de Chile, Diciembre de 1992, N° 372, p. 7.

6. Ver CONADE; op. cit., p. 11-12.

CUADRO N° 1

Relación porcentual entre el gasto social, el PIB y el Presupuesto

Años	PIB*	Gasto social*	GS/PIB	Porcentaje en el Presupuesto
1980	293,3	18,0	6,1	39,5
1981	348,7	22,6	6,5	37,5
1982	415,7	24,6	5,9	34,4
1983	560,3	28,7	5,1	35,7
1984	812,6	39,3	4,8	33,0
1985	1.109,9	54,4	4,9	30,9
1986	1.383,2	73,8	5,3	31,9
1987	1.794,5	108,7	6,1	33,3
1988	3.019,7	145,2	4,8	30,9
1989	5.325,1	228,7	4,3	28,2
1990	8.349,7	327,8	3,9	28,1
1991	12.149,2	503,5	4,1	29,0
1992	19.438,7	674,4	3,5	26,3
1993	27.991,7	952,5	3,4	23,5

* miles de millones de sucres corrientes

Nota: las cifras para el periodo 1991-93 están sujetas a revisión.

Fuente: Banco Central; Boletín de Cuentas Nacionales N° 14, 1981—1990 (junto de 1991) y Presupuestos Generales del Estado; ILDIS-Ceplaes; "Ecuador: Análisis de Coyuntura", N° 4, 5 y 6. Quito.

determinados bienes y servicios de amplio consumo. Por otro lado, los sectores más necesitados recibieron el impacto de la creación de nuevos impuestos indirectos y de la elevación de los precios de los bienes y servicios del sector público: combustibles derivados del petróleo, electricidad, teléfonos, agua, etc.

Todo con el fin de generar una cantidad mayor de recursos para mantener las relaciones con el capital financiero internacional, en base a la doble transferencia en la que no interesa sólo el servicio de la deuda, cuanto el mantenimiento de todos los flujos que requiere este capital, entre los que aparecen, por ejemplo, la remesa de utilidades y el pago de regalías.

Esta concepción ha gestado una situación caracterizada por la ausencia de dinamismo económico, lo cual contrasta profundamente con los años de la bonanza petrolera. En algunos sectores, como el industrial, esta realidad se ha sentido en forma permanente, llegando a constituirse casi en un estado crónico, a través del cual se apunta a reducir los índices de consumo e inversión sin afectar los procesos de acumulación de los grupos monopólicos y oligopólicos.

Esto es posible sólo en la medida en que se han mantenido deprimidos los salarios o sea que se ha reducido la participación del factor trabajo en la distribución de la renta nacional, que cayó de 31,9 % en 1980 al 12,3 % en 1991, según cifras del Banco Central (en 1992 la participación estimada sería de 11,7 %). Además se debe considerar el proceso de flexibilización laboral -reformas al Código Laboral, así como leyes para la maquila, las zonas francas y el trabajo compartido- impuesto en estos años, en especial durante el régimen de la socialdemocracia, con el que no se buscaba tanto impulsar la generación de puestos de trabajo como hacer viable la utilización de la mano obra barata ecuatoriana en el esquema transnacional de reinserción en el mercado mundial.

Así, esta disminución espectacular de la participación del factor trabajo en la renta nacional, que se refleja lógicamente en la pérdida del poder adquisitivo de los salarios. Lo cual, de

hecho, limita la posibilidad de desarrollar el mercado interno como parte de una vía nacional para la inserción del país en el mercado mundial.

Así las cosas, los esfuerzos desplegados en los últimos años se han constituido en un vigoroso instrumento para reestructurar la economía nacional en función de los requerimientos del capital internacional. De manera que el manejo económico se orienta a fortalecer la economía exportadora basada en las ventajas comparativas naturales y en la disponibilidad de mano de obra barata; sin permitir el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas. Lo cual explica el privilegio otorgado a las actividades de exportación de productos primarios.

Esta tendencia reprimarizadora de la economía ecuatoriana, promovida con los ajustes neoliberales, aparece con absoluta claridad si se compara la evolución de las exportaciones de productos primarios y manufacturados. El incremento de las exportaciones de 2.481 millones de dólares en 1980 a 3.008 millones en 1992, es el resultado de un incremento masivo de las ventas de productos primarios, como el banano y los camarones que han compensado la caída de los ingresos petroleros. Adicionalmente, es notorio el decremento en las exportaciones de productos industrializados, que han caído de 626 millones de dólares (25 % del total) a 359 millones en el mismo período (12 %).

Esta reprimarización se manifiesta también en la producción desagregada en términos sectoriales. En 1992, el sector primario (agrario y minero) alcanzó el 30,4 % del PIB; lo cual implica un aumento frente a la participación lograda en 1980 que fue de 24,4 %. Frente a esto, el sector secundario (industrial) de la economía cayó de un 23,7 % en 1980 a 18 % en 1992; mientras que el sector terciario (servicios) creció de 45,6 % a 47,1 %, tendencia que se acentuará en los próximos años.

Finalmente, no hay que descuidar que el FMI y el Banco Mundial promueven en muchos países políticas similares y, consecuentemente, la exportación de productos semejantes aplicando la misma receta. Lo cual conduce a una sobreoferta

de dichos bienes y a su vez a una caída de sus precios, o sea a una disminución del valor de los ingresos externos.

1.3. Efectos sociales de las políticas antiinflacionarias

Como punto de partida y como condición indispensable para que el ajuste fondomonetarista pueda funcionar, en forma repetitiva y con diversa suerte, se ha tratado de conseguir primero una reducción del ritmo inflacionario. Para lo cual se instrumentaron sendos programas de estabilización, destinados, desde el lado de la demanda, a terminar con el proceso inflacionario. En la práctica luego de una reducción de la inflación que se desató en los años 83-84, a raíz de las dificultades ocasionadas por las inundaciones, el incremento de los precios continuó presionando hasta desatar un proceso de crecimiento acelerado a fines de 1987 y principios de 1988, lo cual motivó la adopción de renovados esquemas de estabilización.

Estas políticas se sustentaban, con diversa intensidad y coherencia, sobre ajustes recesivos y sustanciales reajustes fiscales. Por lo que, a más de los factores exógenos mencionados, podemos afirmar que las políticas económicas que se han aplicado desde 1982 muchas veces jugaron un papel acelerador de la inflación.

Como el gasto fiscal no podía seguir siendo financiado a través de la contratación de nuevos créditos externos, se lo cubrió incrementando los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, la deuda interna o forzando la emisión monetaria, con resultados evidentes sobre la situación inflacionaria. Igualmente la eliminación de subsidios a los productos básicos contribuyó a reducir el déficit fiscal, pero fue un aliciente para impulsar el alza de los precios. Otras herramientas de política económica, como el manejo cambiario para recordar un caso, también tuvieron efectos inflacionarios.

En este sentido, la "inflación programada" -cuya existencia fue permitida por muchos años- se constituyó en un mecanismo para garantizar una doble transferencia de recursos:

desde los sectores populares y medios al Estado, y de éste hacia los acreedores internacionales. Además, la inflación facilitó también el proceso de acumulación del capital al apoyar la concentración y la centralización de la riqueza, al tiempo que permitió a los sucesivos gobiernos recaudar recursos sin adoptar medidas más radicales que hubieran sido muy costosas en términos políticos. Sin embargo, esta situación se sostiene mientras la inflación es baja, luego este "señoraje" real tiende a crecer cuando el ritmo inflacionario se agudiza.

No nos olvidemos que la estrategia antiinflacionaria ortodoxa considera que este fenómeno es causado por factores de demanda a ser corregidos con una radical contracción de los ingresos reales, drásticos recortes presupuestarios y planificadas reducciones de la actividad económica. De hecho, esta conceptualización dominante en la política antiinflacionaria niega los diversos condicionantes que intervienen en el proceso social de formación de precios. Lo cual, sumado a los planteamientos básicos del ajuste estructural, ha fortalecido las sucesivas "recesiones programadas", cuyos efectos acumulativos generan concientemente el empobrecimiento de amplios segmentos y el enriquecimiento de pequeños enclaves: verdaderos Nortes en el Sur.

En el Ecuador, para tratar de controlar la inflación, se desplegó con diversa intensidad todo el instrumentario fondomonetarista -desde el shock al gradualismo, incluyendo flotaciones-, el cual ocasionó un deterioro de los ingresos a través de múltiples vías: mayores niveles de desempleo e informalización de la economía, represamiento de los salarios, reducción de los programas sociales, eliminación de subsidios a los productos básicos, fin de los controles de precios de los bienes de la canasta familiar, etc.

Por otro lado, estos efectos se agrandaron por una permanente represión económica de los sectores asalariados que han tenido que ajustarse a la flexibilización laboral con la que se ha recortado sus derechos. Mientras que amplios grupos informales, no todos por supuesto, han sufrido por la caí-

da de los salarios reales de los trabajadores que son los que mantienen gran parte de su lógica de reproducción; al tiempo que el creciente número de informales tiene que repartirse ingresos cada vez más exiguos.

1.4. El ajuste estructural y la focalización social

Como complemento inseparable de la política macroeconómica de estabilización de corto plazo se ha tratado, cada vez con mayor intensidad, de llevar a cabo un proceso de "ajuste estructural", destinado a adecuar (ajustar) la economía a las nuevas exigencias del capital financiero internacional. El mismo que ha contado con el monitoreo y también con cierto apoyo financiero del Banco Mundial, a través de los llamados préstamos de ajuste estructural y de ajuste sectorial, que incluyen créditos, con los cuales este organismo quiere crear las condiciones para que la economía se adecue a dicho proceso de reinserción en el mercado mundial.

Estas políticas forman parte de un recetario ampliamente conocido en la región: eliminación de las barreras arancelarias, liberalización del sistema bancario y financiero, privatización de empresas estatales y de los servicios sociales, reducción del tamaño del Estado y ampliación de la influencia del mercado, reformas tributarias así como la mencionada flexibilización laboral, fortalecimiento del mercado de capitales, entre otras. La mezcla del instrumentario utilizado depende de la situación reinante en un momento dado dentro de cada uno de los países, lo cual, de hecho, nos demuestra también la inexistencia de esquemas neoliberales puros; es más, una y otra vez, se han sucedido paquetes de ajuste que contienen una combinación de varias herramientas, así como diversas formas de aplicación (políticas de shock combinadas con políticas gradualistas, por ejemplo).

Ultimamente, estas políticas se han complementado con algunos programas sociales, más bien focalizados y emergentes, destinados a aliviar la pobreza y a compensar el impacto

de los mismos ajustes: un reconocimiento de que éstos ocasionan pobreza y de que su costo no es distribuido en forma equitativa. Estos ajustes, eso sí, se asumen como algo inevitable; por lo que, en la práctica, los programas sociales resultan indispensables para suavizar el impacto de los esquemas de estabilización y de ajuste. Aunque, en algunos casos, estos programas no pasan del nivel discursivo para tratar de tranquilizar a la población frente al riesgo de peligrosas e incontrolables explosiones de violencia social.

De todas maneras, el objetivo expreso inmediato de estas políticas ha sido conseguir el logro de ciertos equilibrios macroeconómicos, lo cual contrasta con el marcado deterioro de las condiciones de vida de amplias capas poblacionales y la deficiente utilización de los factores de producción disponibles, tanto del capital como del trabajo; asuntos que por lo demás parecen no interesar mayormente a los responsables de estos esquemas de ajuste. Como ejemplo basta ver el despliegue publicitario que se da a las cifras de la inflación y de la reserva monetaria internacional, frente a un pesado silencio sobre la situación de desempleo y subempleo.

En la realidad, tal como lo hemos experimentado desde 1982 y a contrapelo de las declaraciones oficiales, se constata que estos ajustes lejos de ser la solución a los problemas del subdesarrollo son causa de mayores dificultades y afectan la capacidad efectiva para que el país pueda reactivar su economía y hasta para que por esta vía pueda servir la propia deuda externa. Lo cual demuestra que este servicio tampoco es el objetivo final de estas políticas neoliberales, sino apenas una palanca que apoya una reinserción más sumisa del Ecuador en la división internacional del trabajo.

En este punto reconozcamos, entonces, que existe una indudable interrelación entre la "crisis de la deuda externa" y el deterioro de las condiciones socioeconómicas. Si bien ésta es apenas una de las manifestaciones de la crisis de hegemonía internacional, la cual es, en definitiva, el detonante de esta situación.

Pero, el tema de fondo no está simplemente en la medida en que la deuda pueda haber afectado a la economía y también a la sociedad, sino en el estilo de desarrollo que nos ha sido impuesto a través de las condicionalidades de dicha deuda. Modelo represivo y excluyente que se sustenta en la forma de reinserción de nuestra economía en la división internacional del trabajo, reconfirmando y profundizando nuestro carácter de productores y exportadores de materias primas, a más de algunas manufacturas con limitado desarrollo tecnológico. En este proceso los países centrales necesitan cada vez menos de la población de los países del Tercer Mundo, que comienza a subdividirse en sociedades de "doble vía", según la viabilidad que cada grupo humano tenga o encuentre dentro de la apertura y la liberalización.

2. ALCANCES DE LA CONVERSION DE DEUDA PARA FINANCIAR PROYECTOS SOCIALES

En estas condiciones, cuando la crisis ha perdido su carácter coyuntural y se proyecta con enorme fuerza, en el Ecuador, al igual que en otros países endeudados de la región, se ha recurrido a una serie de mecanismos tendientes a "aprovechar" la deuda externa con el fin de conseguir recursos para el desarrollo. En unos casos se han impulsado conversiones para beneficiar la acumulación de ciertos sectores privados y, en otros, para inversiones sociales y ecológicas.

2.1. Conversión de deuda como una herramienta financiera

Un proceso de transformaciones paulatinas

En este punto, es preciso señalar que la conversión de deuda para inversión privada (Debt Equity Swaps) o para la creación de los llamados fondos benéficos o ecológicos tiene su origen en un proceso paulatino de transformaciones en el mercado financiero internacional, relacionado con la evolu-

ción de una crisis que pronto superó su inicial conceptualización coyuntural.

Los bancos, en un principio, no estaban dispuestos a ceder parte de sus acreencias. Concientes de las experiencias históricas de los años treinta y de fines del siglo pasado⁷, a principios de los años ochenta no comerciaban los documentos de la deuda, sino que, en base a una apreciación errónea, confiaban en una pronta recuperación del sistema financiero internacional luego de superada la situación crítica producida por una iliquidez pasajera. No nos olvidemos que los bancos sostenían esta actitud en base a las expectativas positivas sobre la capacidad de pago de los países del Tercer Mundo, que apoyaron la transferencia masiva de recursos en la década de los setenta.

Esta posición no duró mucho. Inicialmente los bancos más pequeños, aquellos que no estaban interesados en participar en complejos procesos de renegociación de la deuda externa, comenzaron a liquidar sus acreencias ya vencidas con países subdesarrollados. Luego los bancos con deudas más grandes, o sea aquellos con una mayor exposición crediticia⁸, comenzaron a buscar la diversificación y un nuevo balance en sus carteras con dichos países. Para ello negociaron aquellos papeles de deuda que más convenían a su interés para mejorar su posición financiera, sin dejar, como es obvio, de buscar nuevos ingresos en estas operaciones. No había cambios en las estructu-

7. En esa época los países deudores resolvieron en gran medida el problema del endeudamiento externo comprando los pagarés de deuda con grandes descuentos, sin la anuencia formal de los acreedores que se vieron forzados a aceptar los valores que imponía el mercado. Sobre este tema se puede consultar en el libro del autor de este artículo; "La deuda eterna - Una historia de la deuda externa ecuatoriana", Editorial El Duende, tercera edición, Quito, 1990.

8. Un interesante cuadro con la evolución de la exposición crediticia se encuentra en el artículo de Mortimore, Michael; "Conversión de la deuda externa en capital", Revista de la CEPAL N° 44, Santiago de Chile, agosto de 1991, p. 88. Este trabajo de Mortimore presenta una descripción bastante clara de este esquema de conversión en su explicación teórica, así como en su práctica en Chile, México, Filipinas, Argentina y Brasil. Otro trabajo importante es el de Bouzas, Roberto y French Davis, Ricardo, editores; "Conversión de deuda externa y financiación del desarrollo en América Latina", Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1990.

ras contables, en las cuales no aparecían pérdidas o variaciones que hubieran motivado la inquietud de los accionistas.

Terminado el período inicial, en el cual los canjes se dieron en base al intercambio de títulos de deuda ("loan swaps") entre los bancos, y en vista de que había crecido el mercado secundario, comenzaron a aparecer nuevos clientes, distintos a los bancos. Los primeros en llegar fueron los especuladores, muchos originarios de los propios países endeudados, a quienes les siguieron, con mayor precaución, algunos arriesgados inversionistas y luego las grandes transnacionales, que no sólo se contentaron con estas transacciones financieras, sino que avizoraron las posibilidades para adquirir activos en determinados países. El camino era transformar, o canjear, estos papeles de deuda por moneda nacional para convertirlos en inversiones y activos promisorios.⁹

De esta manera, queda claro que la conversión de la deuda se tornó fundamental "cuando resultó evidente que el ajuste forzoso no daría lugar a una plena amortización y que la fase de ajuste con crecimiento no produciría crecimiento".¹⁰

Un mecanismo al servicio de la banca

Hay que estar claros que, en este intercambio de deuda por activos, lo que primó inicialmente y prima aún han sido los intereses de los propios acreedores, en particular de la banca que buscó reducir el grado de exposición crediticia. En la medida en que las renegociaciones de la deuda no trajeron los frutos esperados inicialmente y en tanto las propuestas políticas del gobierno norteamericano -Plan Baker, Plan Brady y la

9. En este punto, podemos asumir como definición básica que una conversión de deuda para inversión, conocida también como capitalización de deuda, es una transacción en la cual la deuda externa de un país subdesarrollado es usada directa o indirectamente para adquirir moneda nacional en dicho país. Con estos recursos, o en determinados casos con la simple presentación de los documentos de deuda, se pueden comprar activos, acciones en empresas locales e inclusive deuda interna, aprovechándose de diversos niveles de descuento.

10. Mortimore, Michael; ob. cit., p. 89.

misma Iniciativa para las Américas del presidente Bush- no contribuyeron a resolver este problema, los bancos han buscado consolidar las respuestas a través del mercado, siempre y cuando éste les otorge los beneficios esperados.

Con este mecanismo de conversión los bancos logran deshacerse de una deuda que resulta un lastre en su cartera morosa y, en ciertos casos, hasta pueden obtener cotizaciones que superan los niveles promedio del mercado secundario, en un proceso que no entraña para ellos riesgo de ninguna clase. La presencia de los bancos transnacionales de los Estados Unidos en los "comités de gestión" fue indispensable para la aplicación de la conversión para abordar su sobre-exposición crediticia. Por eso, "no fue una casualidad que estas importantes organizaciones bancarias llegaron a desarrollar un fuerte interés en el mecanismo de conversión de la deuda".¹¹

"El mecanismo de conversión de deuda en capital proporcionó una salida para los valores de la deuda con los bancos de los Estados Unidos, tanto para los más pequeños como otros, que tenía una exposición crediticia relativamente marginal en los países en desarrollo, y aportó también cuantiosos ingresos a los principales bancos de los Estados Unidos, merced a las considerables comisiones que cobraron como intermediarios. La pérdida implícita en el mercado secundario fue asumida por los bancos más pequeños deseosos de escapar de la crisis de la deuda, y constituyó en un atractivo para las empresas transnacionales interesadas en invertir en forma barata en el país del caso".¹²

Esta búsqueda de respuestas adecuadas a sus problemas particulares por parte de la banca transnacional, no sólo que

11. *Ibid.*, p. 89. Es notorio destacar el hecho de que han sido los bancos norteamericanos, que controlaban la situación en tanto dominaban los "comités de gestión" y tanto han liderado las estrategia de acción de los acreedores, los que más se han beneficiado con estas conversiones, seguidos muy de lejos por los bancos alemanes y japoneses. Además, los bancos no estadounidenses fueron los que más recursos aportaron en la etapa de ajuste forzoso, cuando todavía se creía que se podía superar el problema, en ese entonces entendido como de liquidez.

12. *Ibid.*, p. 90.

les facilitó grandes utilidades en base a comisiones o al logro de precios más altos para sus pagarés de deuda, sino que "les permitió participar directamente en los mejores proyectos de inversión que ellos mismos armaron".¹³ Con lo cual se demuestra la interrelación del capital bancario con el capital industrial o comercial, así como la lógica de la deuda externa como una de las formas con que aparece y actúa el capital financiero internacional.

De ahí que este mecanismo de conversión de deuda cuente con el respaldo del FMI y del Banco Mundial, organismos que lo han incluido entre sus condicionalidades para las renegociaciones de la deuda, sin que, necesariamente, se tomen en cuenta los verdaderos requerimientos de los países deudores. Lo cual explica también la ninguna acogida que han tenido los múltiples planteamientos formuladas en relación al problema de deuda por parte de gobiernos, personalidades y organismos del Tercer Mundo.

Así, mientras los países endeudados empezaban un largo y doloroso camino de renegociaciones y de sucesivos ajustes, del cual aún no han salido, los bancos empezaron a reducir su exposición crediticia ante los riesgos que generaban los préstamos que alegremente habían concedido en años anteriores. Quizás convenga recordar, además, que en esta época de renegociaciones y reestructuraciones de la deuda, los bancos privados internacionales se recuperaron de su excesiva exposición financiera, mientras las deudas de los países del Tercer Mundo se han concentrado en organismos internacionales que no son susceptibles (todavía) de entrar en procesos de renegociación y tampoco pueden ser convertidas en inversiones.

En el caso de las deudas bilaterales, aquellas contratadas con países industrializados, se ha avanzado en la aplicación de algunos mecanismos de conversión de deuda, en especial en forma de condonación de la misma con algunas condiciones económicas y hasta políticas.¹⁴ Al parecer, en el futuro inme-

13. *Ibid.*, p. 92.

14. A Egipto, por ejemplo, los Estados Unidos le perdonaron su deuda externa, como una

diato esta podría ser una forma importante de financiamiento de largo plazo para algunos países subdesarrollados, sobre todo para desarrollar proyectos sociales y ecológicos; sin descuidar, por supuesto, su aporte para acelerar los procesos de privatización y para la construcción de infraestructura que beneficie al aparato productivo. Conversión que será viable siempre y cuando estos países se ciñan a las condicionalidades de los ajustes fondomonetaristas.¹⁵

La conversión no fue "la piedra filosofal"

Inicialmente la conversión de deuda en inversión para fines productivos -conversión de deuda en capital- recibió una entusiasta acogida en muchos países de América Latina. Sus gobiernos creyeron haber encontrado en esta conversión la "piedra filosofal" para resolver el desafío de la deuda. Pero no pasó mucho tiempo antes de que la conversión presentara sus limitaciones. En algunos casos se suspendió la medida por las dificultades monetarias y financieras; y, en otros, fueron necesarios reajustes para que pudiera funcionar.

Algo interesante resulta comprobar que los países donde más se ha utilizado este mecanismo, en un proceso en el cual se ha ido perdiendo el interés inicial por parte de la banca, han sido aquellos donde los bancos transnacionales tenían una mayor exposición crediticia: México, Brasil, Argentina, Filipinas y Chile, en ese orden; Venezuela que ocupaba el tercer puesto a inicios de 1990 no se ha destacado en la aplicación de este mecanismo. Por otro lado, resulta evidente que Chile ha sido el caso más destacado, en donde la conversión condujo a la reducción de la deuda con los bancos transnacio-

de las formas de pago por su apoyo político y militar en la guerra contra el Irak; mientras que a Polonia también por reflexiones geopolíticas se le condonó gran parte de sus obligaciones externas.

15. Sobre este tema se puede consultar en Griffith-Jones; Stephany: "Conversion of Official Bilateral Debt: The Opportunities and the Issues", en Banco Mundial; "Proceeding of the World Bank - Annual Conference on Development Economics 1992", Washington, 1993, pp. 383-401.

nales hasta 1990 en 10 millones de dólares, o sea casi un 50 % del total de dicha deuda.¹⁶

En el Ecuador, esta conversión se utilizó durante el gobierno socialcristiano (1984-88). Pero, debido a múltiples problemas hubo que dar marcha atrás, luego de subvencionar masivamente al sistema financiero nacional -todos los bancos y todas las financieras-, así como a varias empresas nacionales y extranjeras. En una situación de inestabilidad económica, como la que vivía el país en esa época, los efectos negativos de los programas de conversión anulan sus posibles aportes, en tanto agudizan la inflación y la especulación. La cosa se complicó mucho más por el manejo mañoso que apuntaba a beneficiar a determinados grupos financieros vinculados al régimen y sus aliados.

Con estos antecedentes, el gobierno socialdemócrata (1988-92) suspendió esta conversión para inversiones privadas, pero, como veremos en el próximo capítulo, permitió su utilización para inversiones sociales.

Finalmente, cabe señalar que el gobierno conservador, que se inició en 1992, ha vuelto a aprobar la utilización de la conversión de deuda dentro de la Ley de Mercado de Valores. Mecanismo controvertido, que al parecer se instrumentará para viabilizar las privatizaciones que promueve el régimen.

Los alcances de este mecanismo

Empecemos reconociendo que con estas transacciones no se reducirán la totalidad de la deuda. Por un lado, la oferta de sus pagarés en el mercado secundario es pequeña comparada con el monto total de la deuda de la banca privada, más del 50 % de la deuda total. Luego, por otro lado, a lo mejor no existen en el Ecuador activos suficientemente atractivos para que se

16. A más del indicado artículo de Mortimer, se puede encontrar un análisis sobre la distribución sectorial y territorial de las inversiones que se financiaron con esta conversión en Chile en un artículo de Daher, Antonio: "Conversión de la deuda y conversión territorial", Revista de la CEPAL N° 43, Santiago de Chile, abril de 1991.

puedan movilizar capitales significativos, salvo si se da paso a la privatización de las áreas estratégicas del Estado: petróleo, electrificación y telecomunicaciones. Y, por último, el país no representa un riesgo financiero como el que representaban los países anteriormente señalados para la banca transnacional; la cual, como se indicó, ya no tiene el mismo interés en este tipo de mecanismos, en tanto han aumentado las operaciones de descuento dentro de la propuesta conocida como Plan Brady.

De todas maneras, es preciso resaltar la trascendencia política de la conversión, que no se agota exclusivamente con reflexiones de técnica financiera. Esta significa la entrega de una parte de los activos o de posibilidades de inversión en moneda nacional dentro del país a cambio de pagarés de deuda. Se ofrecen activos atractivos a ser pagados con papeles de un deteriorado pasivo externo, el cual resulta no sólo impagable, sino hasta incobrable tal como lo reconocen de hecho los propios acreedores.

Sin embargo, en medio del actual proceso privatizador - presentado como de modernización del Estado por parte del gobierno conservador-, su instrumentación se presenta casi como indispensable para financiar el traspaso de la propiedad de las empresas estatales, en especial de las estratégicas, a grupos privados nacionales o transnacionales, tal como ha sucedido en otros países y tal como lo recomiendan los organismos multilaterales.

Este es un aspecto básico. Estos canjes de deuda -aprobados nuevamente en la Ley de Mercado de Valores en mayo de 1993- se engarzan como un instrumento importante para las privatizaciones y éstas, a su vez, son instrumentadas, tal como nos confirma la experiencia latinoamericana, para atender las exigencias de los acreedores externos. Ello es así, pues en la mayoría de los casos los importes obtenidos mediante la privatización han sido destinados casi en su totalidad a cumplir con dichos compromisos.

Además, si se considera que no todos los sectores despier-

tan igual interés, o sea que no habrá suficientes activos y posibilidades de inversión para englobar un monto significativo de la deuda con la banca privada internacional -en la actualidad la única susceptible de ser convertida-, hay que resaltar las ventajas que se concederán a los grupos más acomodados de la sociedad y, naturalmente, a algunas compañías extranjeras.

No se puede olvidar que este proceso otorgará a los inversionistas extranjeros o aún a los com-"patriotas", que sacaron sus capitales en medio de la crisis, interesantes ventajas por la vía de la conversión de deuda externa. Entonces, esta conversión puede constituirse también en un mecanismo financiero que reemplaza los créditos locales.

En otras palabras con esta herramienta financiera se reprivatizaría una faceta de la deuda externa convertida en un atractivo negocio, luego de que con la "sucretización" se estatizaron los problemas que generaron con su endeudamiento quienes libremente habían contratado créditos en el mercado financiero internacional. Y, lo que es más, no nos deberíamos sorprender si quienes se beneficiaron con la "sucretización" obtienen también grandes utilidades con la conversión de deuda en capital...

En este sentido se debe considerar lo que implica la utilización del mecanismo de conversión de deuda, que se convertiría en una vía para otorgar mayores beneficios a los grandes grupos financieros. Aquí conviene identificar con claridad a los interesados en este tipo de operaciones: las compañías extranjeras que tienen interés de invertir en el Ecuador, en particular aquellas que pretenden obtener aquellas empresas estratégicas o funciones claves en manos del Estado; los inversionistas nacionales que tienen sus capitales en el exterior y que también quieren participar en la baratillo de acciones y activos públicos, entre los cuales se destacan los que ya son propietarios de pagarés de deuda externa; y, por supuesto la banca acreedora que espera hacer, aunque sea de una manera indirecta, un magnífico negocio con las privatizaciones.

Los que defienden esta conversión señalan no sólo que se reduciría el monto y el servicio de la deuda, sino que, además, se atraería más inversión extranjera como resultado del efecto de la "adicionalidad"¹⁷, puesto que la capitalización de deuda otorga a los inversionistas extranjeros mayores incentivos; un factor determinante para su decisión, según los patrocinadores de estos programas.

Hay que considerar, en todo caso, que las inversiones extranjeras, sea cual fuere la puerta de ingreso, abren la posibilidad de repatriación de capitales y de transferencia de utilidades que pueden superar, como de hecho sucede, al monto de la inversión realizada y, en el caso de la conversión de deuda, al monto de reducción inicial de la deuda y de su servicio. Esto también sucede si se trata de inversiones extranjeras ficticias, o sea cuando se produce el retorno de capitales de connacionales que se presentan como capitales foráneos, a quienes se les otorga activos o moneda nacional para nuevas inversiones, a más de la posibilidad de exportar capitales y transferir utilidades.¹⁸ Con lo cual, luego de disminuir el estrangulamiento externo en el corto plazo, se estaría potenciando la transferencia creciente de divisas en un futuro no muy lejano.

En determinadas condiciones, podría ser que con la conversión se reduzca hasta el limitado flujo de recursos externos, a los cuales se ha querido convertir, en más de una ocasión, en insustituible fuente de acumulación. Mientras que se desconoce que, por el contrario, la formación de capital en el país ha sido financiada en su mayoría, incluso en las etapas de mayores ingresos de recursos externos, con ahorro propio y que la remesa de utilidades ha sido, crónicamente, superior a los capitales recibidos.

17. Sobre este tema y en general sobre la conversión aplicada al caso ecuatoriano se puede consultar en varios autores; "Mecanismos de conversión de deuda", Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo (FONDAD) y CEPLAES, Quito, 1990.

18. En el caso de capitales de ecuatorianos colocados en el extranjero, se les ofrece una alternativa para normalizar su situación y se les otorga mejores condiciones que a aquellos inversionistas nacionales que arriesgaron sus capitales en el país en esta época de dificultades económicas.

Adicionalmente, se puede producir el caso de que capitales en moneda nacional se conviertan en dólares para comprar pagarés de deuda y luego retornar como inversión extranjera, en condiciones muy atractivas. Con lo cual, desde el punto de vista de la balanza de pagos, se perdería el ahorro que el país podría lograr al reducirse el servicio de la deuda. Igualmente la adquisición de divisas para este fin, podría presionar en el mercado cambiario haciendo subir el tipo de cambio, tal como sucedió con la compra de cuentas especiales en los años 87 y 88.

2.2. Conversión de deuda para inversiones sociales

En medio de los problemas de la deuda y de sus ajustes, que ponen nítidamente en evidencia los intereses económicos de los diversos grupos de presión, aparecieron sugerencias que buscan aprovechar la actual situación y convertirla en "una oportunidad" para la realización de inversiones sociales, postergadas en estos años de crisis y de ajustes estructurales. Y esto se hizo realidad durante el gobierno de la socialdemocracia, cuando se aprobó la conversión de deuda para fines sociales.

La mecánica de la conversión

Mediante este mecanismo se compra parte de la deuda externa comercial de un país que se cotiza con sustanciales descuentos en el mercado secundario, que tal como se vio se originan en las bajas expectativas de recuperación de las obligaciones iniciales por parte de los bancos internacionales. Para ello se utilizan fondos donados por organizaciones privadas o aún por bancos que buscan beneficiarse de ciertas regulaciones impositivas.¹⁹

19. En el caso de los Estados Unidos, en 1988 se emitió la regulación IRS-87-124 para estimular a la banca a donar su deuda, pero este estímulo no fue suficiente para que se decidieran por esta vía en la medida en que se benefician más si venden los pagarés de deuda y luego obtienen un beneficio impositivo por la diferencia entre el precio de venta y el valor nominal.

Posteriormente, el ente beneficiario negocia en el país los papeles de deuda a un precio que se pacta con las autoridades monetarias -igual o mayor a la cotización de la deuda en el mercado secundario-, recibiendo a cambio moneda local o documentos financieros, también en moneda local, equivalentes al monto negociado. Y los recursos obtenidos con esta operación se destinan a proyectos sociales.

Esta conversión también nació en el Norte

La primera propuesta para convertir deuda en recursos financieros para proyectos relacionados con aspectos sociales, concretamente con la ecología, fue impulsada por grupos conservacionistas del Norte; o sea una vez más por iniciativa de los mismos países acreedores, en este caso concreto preocupados por la destrucción masiva de los bosques tropicales.

En 1984, Tom Lovejoy, entonces vicepresidente del Fondo Mundial de la Naturaleza (WWF), sugirió su empleo para tareas de protección ambiental. A los tres años, en 1987, se concretó la primera operación de este tipo en Bolivia, creándose con ella una reserva de 400 mil hectáreas en la Amazonía; la cual no estuvo libre de severos reparos por parte de algunos grupos que cuestionaban la entrega de soberanía. Luego, en el mismo año Fundación Natura del Ecuador cristalizó otro proyecto similar para la conservación de áreas silvestres y su propio fortalecimiento institucional.

De esta manera, los gobiernos de los países industrializados, entre los que se destaca el norteamericano, habrían desarrollado, además, una especie de válvula de escape para canalizar las protestas de sus propios grupos ecologistas hacia otras zonas en el mundo subdesarrollado y conseguir una cierta disminución de las presiones políticas internas.

La práctica en el Ecuador

En el Ecuador, mientras se autorizó la utilización de este

mecanismo de canje para fines sociales por valores muy reducidos, el gobierno socialcristiano otorgó enormes utilidades al sistema financiero nacional y a una veintena de empresas, que tuvieron el privilegio de acceder a la compra de la deuda externa por un monto de casi 475 millones de dólares, en condiciones sumamente ventajosas. En este caso no se partió de una donación externa, como en la conversión que hizo Fundación Natura, sino de la utilización de los recursos de que disponían los beneficiarios -o aún otorgados por el propio Banco Central- para la compra de pagarés de deuda que luego fueron convertidos a sucres con una utilidad cercana al descuento del 70 % conseguido en el mercado secundario.

Cuando feneció el régimen socialcristiano no se renovó este mecanismo de capitalización de la deuda, por la forma semi-clandestina en que se realizó -tan propia de los asuntos que atañen a la deuda- y, en especial, por las presiones inflacionarias que ocasionó al manejo de la oferta monetaria, que a su vez se manifestaron en un incremento del tipo de cambio.

Posteriormente, el gobierno socialdemócrata autorizó nuevamente la conversión de fracciones de deuda en octubre de 1989, pero en esta ocasión sólo para proyectos sociales. La Junta Monetaria autorizó la conversión hasta por 50 millones de dólares, para acciones sociales, eventos culturales, educacionales y deportivos, así como ecológicos (Resolución de la Junta Monetaria N° 637, del 30 de octubre de 1989). Posteriormente, en julio de 1990, nuevamente se amplió por un año el monto de los recursos susceptibles de ser convertidos: hasta 150 millones de dólares, con los objetivos señalados. Pero cuando expiró el plazo de esta operación, el 30 de junio de 1991, se constató que se había aprovechado menos del 50 % del sistema de reconversión de deuda orientado a apoyar proyectos de beneficio social. Y, en febrero de 1992, con una nueva Resolución de Junta Monetaria, N° 763-92, se amplió el monto de estas operaciones a 80 millones de dólares y el plazo al 31 de diciembre de dicho año.

Concluyó el gobierno socialdemócrata y apenas se logró

una aprobación de recursos por menos de 130 millones de dólares, los mismos que ni siquiera habrían sido utilizados totalmente. De todas formas, el monto aprobado no representa ni la tercera parte de lo que recibió anteriormente todo el sistema financiero y algunas empresa privadas en condiciones mucho más beneficiosas. Para ellos el canje se produjo con el reconocimiento de la totalidad del valor nominal o sea sin ninguna participación del Banco Central en el descuento conseguido en el mercado secundario: 70 %; mientras que en el caso de las inversiones de la Iglesia católica el Banco captó un 30 % de los beneficios del mecanismo y el 50 % en todos los demás casos en los que la conversión de deuda se instrumentó para objetivos sociales.

A pesar de que la relación del monto autorizado para estas operaciones es minúsculo frente al endeudamiento global, los funcionarios del régimen socialdemócrata, con el consiguiente eco de los medios de comunicación, se encargaron de promocionar las bondades de este mecanismo, llegando a declarar cuando se lo expidió que se había iniciado la solución al problema de la deuda externa...

Dejando de lado estas exageraciones en lo que tiene relación al manejo propagandístico de la deuda, sería conveniente tener claros algunos aspectos de la aplicación de esta medida, a partir de algunas experiencias latinoamericanas en materia de constitución de fondos de emergencia social y de desarrollo regional financiados por este medio, y de la práctica nacional con la Fundación Natura, la Conferencia Episcopal, la Fundación General Ecuatoriana, que fueron las entidades beneficiarias durante el gobierno socialcristiano. En el período socialdemócrata, la experiencia en el uso de este mecanismo se amplió a un número mayor de entidades, como se puede apreciar en el siguiente cuadro, en medio de un deseo para favorecer ciertas inversiones sociales. Estas conversiones para fines sociales se suspendieron por parte del gobierno conservador de Durán Ballén, el cual volvió a abrir la puerta a este mecanismo destinado a financiar inversiones privadas.

CUADRO N° 2

**Operaciones de conversión de deuda externa aprobadas por la Junta Monetaria
agosto 88- agosto 92
millones de dólares**

INSTITUCION	FINALIDAD	DONANTE	VALOR
- Conferencia Episcopal	desarrollo agrícola y educación	instituciones católicas	20
- Conferencia Episcopal	desayuno escolar	instituciones católicas	28
- Conferencia Episcopal	desarrollo integral	instituciones católicas	20
- Diócesis de Portoviejo	ayuda social, educación, reforestación	instituciones católicas	12,5
- Asociación Tierra Nueva	agua potable barrios del sur	Texaco Petroleum Co.	0,87
- Care Int. Ecuador	uso sostenido de tierras	Care USA	3,5
- Corporación PAI	puestos auxilio inmediato	La FISE USA	1
- Fe y Alegría	capacitación artesanal	Banco Popular Panamá	0,47
- Fundación capacitar ESPOL	especialización científica	Universidad Harvard	5
- Fundación Caspicara	restauración monumental	Katolische Pfarramt	0,1
- Fundación Chicos de la Calle	atención chicos	Salesian Mission USA	1,14
- Fundación Ciencia	salud oral	C.I.A.C. Canadá	5
- Fundación Esquel	programas de apoyo social	Fundación Rockefeller y varias instituciones	5

continuación....

continuación...

95

INSTITUCION	FINALIDAD	DONANTE	VALOR
- Fundación Acción para el desarrollo	Comité del Pueblo N° 1	Caritas España y otros	2,3
- Fundación Leonidas Ortega	bibliotecas Guayaquil	Willmstadt Finance Co.	5
- Fundación Niñez	programas para la niñez	Children International Internacional USA	5
- Fundación Offsetec	capacitación micro empresas	Grupo Carvajal	0,33
- Fundación Pablo Jaramillo	Centro de Salud	Banco Consolidado Aruba	0,7
- Fundación Pedro Vicente Maldonado	manejo recursos costeros	Universidad Rhode Island USA	0,4
- Plan Internacional Ecuador	electrificación, caminos y agua para Cañar y Loja	Plan Internacio- nal USA	1,34
- Sociedad de Beneficencia Señoras Guayaquil	bibliotecas	BankersTrust Cayman	1
- Sociedad de Desarrollo Educativo	biblioteca clásica ecuatoriana	Centrapriv Laussane	3
- S.O.S. Aldea del Niño	centro de atención infantil	S.O.S. Kinderdorf Alemania	1
- Club Rotario	control cisticercosis	World Mercy Fund. Inc. USA	5

Espejismo de la conversión de deuda para fines sociales

Por otro lado, el canje de deuda para impulsar proyectos con finalidad social, según sus promotores, ayudaría a reducir el monto de su deuda externa y también los intereses que antes se debía pagar a la banca internacional, los mismos que podrían ser usados para inversiones sociales.

Una propuesta que sin duda aparece como atractiva en tanto se trataría de donaciones de organismos o personas de fuera del país, o sea que no habría salida de recursos nacionales. Sin embargo, en la realidad el aporte es mínimo. Los montos involucrados son tan marginales que sostienen una comparación con la magnitud de los flujos del servicio y de los desembolsos normales: en el mejor de los casos, o sea incluyendo las conversiones aprobadas en la época socialcristiana²⁰ y en la socialdemócrata, estamos hablando de unos 150 millones de dólares para inversiones sociales (1987-1992) frente al monto global de la deuda externa que flutúa alrededor de 12,5 mil millones de dólares: o sea apenas 1,2 % del total. Monto que, por lo demás, no generó ninguna presión inflacionaria digna de mención, que representó un pobrísimo aporte para reducir el servicio de la deuda y que tampoco aportó mayormente para paliar al menos el problema social que se gestó en estos años de "crisis de la deuda externa".

Similares reflexiones podrían hacerse para las condonaciones de deuda por parte de algunos gobiernos industrializados. En el caso ecuatoriano se podría rememorar la condonación del gobierno belga, realizada en 1993, por un monto de 6 (seis) millones de dólares con la condición de que una parte del servicio que generaba se destine a proyectos con contenido social. Un gesto interesante, pero totalmente marginal. A pesar de lo cual dió lugar a un gran despliegue publicitario por

20. No ha sido posible conseguir la información oficial sobre los montos aprobados en este periodo. Lo único que se conoce es que el canje de deuda que benefició a Fundación Natura fue de diez millones de dólares.

parte de las autoridades nacionales.²¹

Tengamos presente, además, el hecho de que la transferencia neta de recursos ha sido negativa para el país desde 1984, salvo en los años 1986 y 1987, por un monto cercano a los 3.500 millones de dólares, o sea mucho más de la cuarta parte del monto total de la deuda externa.

Sin embargo, pese a que los montos involucrados en estos mecanismos de conversión de deuda, en especial los destinados a obras sociales, son marginales en el contexto global, con su exagerada promoción se llega incluso a dar la idea de una "deuda para el desarrollo".

Si bien con esta reconversión se desconoce en la práctica el valor nominal de la deuda o sea la incobrabilidad de su totalidad -un elemento en que los países deudores deberían profundizar política y prácticamente-, se acepta tácitamente el criterio de que, de alguna forma, se podría pagar la deuda externa: situación lejana a la realidad, más aún si se consideran ciertos criterios que afirman que la deuda ya estaría pagada, esto sin tomar en cuenta aquellos planteamientos que apuntan a demostrar que la deuda es inmoral.

Por lo que con la aceptación de la conversión para fines sociales, se desconocería o, por lo menos menospreciaría, la incidencia de la propia deuda y de sus programas de estabilización y sus políticas de ajuste en los procesos de deterioro de las condiciones sociales.

Otro aspecto que resaltan los defensores de este esquema, es el hecho de que éste facilita y estimula las donaciones internacionales para abrir nuevas oportunidades de financiamiento para los proyectos sociales. Esto puede ser cierto en determinados casos. Pero, en otros se podría afectar el monto de los fondos que se reciben dentro del concepto de "ayuda al desarrollo". Por ejemplo, los países industrializados o los grupos donantes, con igual o incluso con una menor cantidad de

21. Alguna información sobre estas experiencias se encuentra en Griffith-Jones; Stephany; ob. cit.

CUADRO N° 3**Transferencia neta generada por la deuda externa**
(desembolsos menos servicio de la deuda)
millones de dólares

1982-1992

año	desembolsos	amortizaciones	intereses	saldo final más atrasos	ingreso neto
1982	2.692,0	1.885,0	770,6	6.632,8	36,4
1983	2.562,6	1.769,5	752,1	7.380,7	41,0
1984	1.863,2	1.571,8	921,3	7.596,0	(629,9)
1985	1.931,1	1.495,2	840,3	8110,7	(404,4)
1986	3.101,7	2.285,4	762,5	9.062,7	53,8
1987	1.783,7	1.285,7	321,5	10.320,2	176,5
1988	1.923,7	1.891,6	471,9	10.581,0	(439,8)
1989	1.686,1	1.315,5	532,6	11.322,4	(162,0)
1990	833,1	889,9	630,5	11.855,7	(687,3)
1991	781,5	798,2	498,9	12.271,0	(515,6)
1992 (p)	863,1	1.147,9	531,6	12.133,1	(816,4)

Fuente: Banco Central del Ecuador.

divisas, podrían satisfacer en forma menos costosa su "obligación" social frente a los países del Tercer Mundo por el incremento notable de su equivalente en moneda nacional. Aunque, como ya se señaló arriba, también podría dar lugar a donaciones "adicionales" que no estuvieron planificadas en vista de los mayores recursos que puede generar este mecanismo en comparación con transferencias normales y también como resultado de las gestiones que despliegan diversas entidades no gubernamentales interesadas en beneficiarse de este esquema financiero.

Un asunto digno de ser mencionado, es el que tiene que ver con el destino de estos recursos y con el origen de los mismos. Por lo pronto, en una rápida revisión del listado de donantes registrados en los años anteriores, se puede observar que algunos de ellos eran conocidas instituciones en el mundo nacional de la ayuda al desarrollo: Care, por ejemplo. Otras entidades son parte de grupos económicos poderosos, como es el caso de Fundación Leonidas Ortega; y, otras aparecen como beneficiarias de donaciones realizadas por grandes bancos nacionales: Banco Popular y Banco Consolidado, o por conocidas empresas transnacionales: Texaco Petroleum Co.

Con la instrumentación de este mecanismo se constata un mayor interés por participar en proyectos de desarrollo por parte de algunas entidades internacionales. Esto puede deberse también a una creciente concientización sobre la problemática social de nuestros países, en un mundo que comienza muy lentamente a comprender mejor las interrelaciones universales, como es el caso de la preocupación ecológica. La suma de todos estos factores genera un mayor empuje a la cooperación entre el Norte y el Sur; aunque esto no desvirtúa el hecho real de que los países del Sur, por más esfuerzos que se hagan en la aplicación de la estrategia aperturista, debido a esta misma estrategia están siendo sistemáticamente excluidos de los flujos comerciales, financieros y tecnológicos mundiales, con la consiguiente centralización de los mismos en el Norte.

De cualquier manera, el acercamiento internacional entre

entidades vinculadas a la sociedad civil del Norte y del sur, que se puede producir por el uso de este mecanismo financiero, debe ser asumido con cierta reserva, puesto que no cualquier tipo de cooperación redundaría necesariamente en beneficios para el país receptor. Esta puede tener una serie de condicionamientos no sólo económicos sino hasta políticos y culturales, a más de que puede forzar la introducción de patrones de consumo y producción no ajustados a los requerimientos locales. La aculturización y la transposición de patrones de vida importados pueden ser una cabeza de puente adicional para la transnacionalización de nuestra sociedad.

Otro aspecto interesante, y así se lo ha presentado por parte de los defensores de este mecanismo financiero, tiene que ver con la obtención de liquidez doméstica para determinadas organizaciones y actividades generalmente relegadas por el Estado. Además, se sugiere que con este mecanismo se fortalece institucionalmente a las organizaciones no gubernamentales ligadas al campo social. Estos argumentos tienen un valor relativo. En el primer caso, el problema de fondo surge por el marginamiento estructural de la problemática social frente al manejo macroeconómico, que no se resolverá con simples parches o apagando incendios focalizados sino con un cambio profundo de la concepción social y, por ende, del propio manejo económico. En el segundo punto, se avizora cierta coherencia con propuestas más democráticas en tanto se logra una mayor participación de entidades nacidas en el seno de la sociedad civil. Sin embargo, de todas formas, esta manera de financiar determinados proyectos sociales podría incrementar la influencia de organizaciones transnacionales o de aquellas vinculadas a los grandes grupos monopólicos, que con sus donaciones aumentan su nivel de notoriedad y de publicidad en sus respectivas sociedades y en los países receptores.

Además, se han dado caso de donaciones, que fluyen dentro de este concepto de conversión de deuda para inversiones sociales, que apuntan a la resolución de problemas que deberían ser asumidos por el Estado directamente, como es el caso de

los Puesto de Auxilio Inmediato de la Policía Nacional. Otras inversiones realizadas en tareas de restauración monumental o en la adecuación de bibliotecas, sin dejar de ser importantes, no revisten la urgencia social que pueden tener aquellas destinadas a programas de real apoyo social: educación, vivienda, empleo, salud, etc.

Partiendo de las constataciones anteriores, el gran reto es revertir la tendencia negativa que se mantiene por el inútil esfuerzo para servir la deuda, con miras a priorizar realmente el pago de la deuda social y dar paso a un proceso alternativo de desarrollo. Aceptado en la práctica este discurso, carecen de validez aquellos planteamientos que pretenden descubrir ventajas en aspectos de vulgar técnica financiera vinculados a la conversión de deuda o a cualquier otra forma de financiamiento, como pueden ser el mejoramiento del balance estructural del Banco Central al sustituir activos y pasivos en moneda extranjera por activos y pasivos en moneda nacional; el financiamiento de proyectos de largo plazo utilizando bonos con períodos de maduración variados; o, la emisión de deuda interna a largo plazo para garantizar un flujo de dinero en forma adecuada desde el punto de vista inflacionario como administrativo.

3. ANTE LA INCAPACIDAD POLITICA DE UN CAMBIO

De lo anterior se desprende con claridad que el problema de la deuda externa, su crisis y sus políticas económicas conducen a una situación de mayor deterioro social. Las últimas, por otro lado, no han conseguido superar los problemas de las economías afectadas y, mucho menos, ponerlas en la senda de la recuperación económica.

Por todo lo dicho, los mecanismos de conversión de deuda externa para proyectos sociales no pueden ser vistos como la solución a los problemas sociales existentes y tampoco ser considerados como salidas al reto de la deuda. Es más, su instrumentación es la manifestación más clara de la falta de vo-

luntad política de los gobiernos para destinar una cantidad mayor al pago de la deuda social. Desde 1982, los sucesivos gobiernos han preferido servir sumisamente la deuda antes que satisfacer los requerimientos del desarrollo nacional, como se aprecia al comparar los montos de los diversos rubros del Presupuesto General del Estado y su relación con el PIB.

Servicio que, según la creencia convencional, no se podría suspender o disminuir si es que el país no quiere verse privado de nuevos créditos. Mensaje que se lo ha elevado casi a la categoría de un tabú, a pesar de que, como se vio anteriormente, la realidad se ha encargado de desvirtuarlo una y otra vez en los últimos años, cuando la transferencia neta de recursos, esto es los desembolsos menos el servicio de la deuda, ha sido negativa.

Otro elemento que se debe considerar, es el hecho cierto de que aún en el caso de que se logrará realizar un servicio mayor de la deuda o que se obtuviera una sustancial disminución de su monto global, no se conseguiría un flujo mayor de recursos externos por esta vía. En la actualidad no hay las condiciones internacionales para reeditar los flujos financieros hacia los países del Tercer Mundo, tal como sucedió en los años setenta.

Además, los flujos positivos de capital que se han registrado desde hace unos dos años en América Latina, se han concentrado en pocos países, independientemente del estado de negociación de la deuda y de las políticas económicas que aplican; diversos han sido los elementos determinantes para que estos recursos -concentrados en Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela- retornen a nuestro continente: tamaño de los mercados, recursos naturales, privatización de empresas públicas, estabilidad económica, disponibilidad de operaciones financieras de corto plazo, entre otros factores, no todos existentes en cada uno de los países mencionados.

De modo complementario, este mecanismo, sustentado en un gravísimo problema que estrangula a la economía nacional como es la deuda externa, podría fortalecer tendencias concentradoras en el sector social en tanto discrimina a enti-

dades realmente alternativas que trabajan en este campo; algunas de las cuales han preferido no participar en este esquema financiero más por desconocimiento del mismo, que por cuestionamientos políticos y morales. Sin embargo, se registran excepciones, como las de algunas Diócesis como la de Cuenca, que han preferido mantenerse marginadas antes de participar en una opción financiera cuya base cuestionan con argumentos morales y hasta teológicos.

Existe también el riesgo de que algunas entidades, que intervienen en este proceso, sufran condicionamientos que pueden desvirtuar sus posiciones críticas. Para el gobierno esta puede ser una ventaja adicional, puesto que mediante este mecanismo controlaría las donaciones y cooptaría, en cierta medida, hasta el funcionamiento de organizaciones que en otras circunstancias estarían fuera de su órbita de influencia. Además, este instrumento puede ser utilizado con fines de política partidista o para satisfacer los intereses de los grupos de poder.

En esa perspectiva, no debe sorprender la proliferación de nuevas organizaciones, muchas estrechamente relacionadas con los grupos más poderosos, o el resurgimiento de otras casi disueltas, ansiosas por participar en el reparto de los fondos, dejando muchas veces al margen a las organizaciones no gubernamentales con real vinculación social.

La aplicación del canje de la deuda, entonces, puede forzar, también, las situaciones excluyentes, presentes en la sociedad y que se fortalecen gracias a conocidos compadrazgos. En la práctica de la mayoría de los casos de conversión para fines sociales, registrados hasta ahora, el cortoplacismo que orienta casi siempre la gestión de los gobiernos y las relaciones de poder que pudieron desplegar los potenciales beneficiarios fueron factores determinantes para acceder a dichos recursos. Cortoplacismo que se manifiesta en la priorización de proyectos cuyos frutos son visibles en poco tiempo, antes que en proyectos de mayor maduración; lo cual, sin embargo, no resta la validez que pueden tener los primeros, como sucede con los de-

sayunos escolares.

Tampoco se puede olvidar que este tipo de fondos para inversiones sociales fluyen dentro de los programas de compensación social oficiales con los que en la práctica se profundizan las políticas de ajuste, o sea que se transforman en argumentos para sostener la cantaleta de que se realiza obra social. Dicho de otra manera, el gobierno presenta como inversión social los reducidos montos de deuda que se convierten en proyectos sociales, mientras que, por la vía de la restricción de recursos fiscales para fines sociales -una de las herramientas más socorridas para la búsqueda de los equilibrios macroeconómicos-, disminuye su aporte para enfrentar el problema.

No se puede tampoco menospreciar la dispersión existente en los proyectos financiados a través de la conversión de deuda, como se vio en el listado presentado anteriormente. Lo cual abona para incrementar la atomización existente en el ámbito de proyectos sociales, sin disminuir su carácter paternalista y tampoco su concepción poco participativa. De hecho, la política social ha sido apenas un elemento puntual, casi sólo un apéndice inmediatista y casi siempre paternalista, encargado de paliar y compensar los desequilibrios y los problemas que generan las políticas económicas.

Por otro lado, surge en algunos sectores la preocupación por un avance de la transnacionalización de la sociedad por la vía de inversiones en el campo social sin un real concepto social; las mismas que pudieron multiplicarse gracias al financiamiento con canje de deuda. Aquí podría agudizarse la dependencia en el diseño y aplicación de concepciones socioculturales importadas desde el Norte.

De esta manera, este mecanismo de conversión no soluciona el problema de la deuda y tampoco puede ser sobredimensionada su contribución para enfrentar el reto social. Su aplicación podría ser conveniente si se acepta que la deuda que se rescata de hecho se va a pagar en el futuro. Adicionalmente, no se debe descuidar la circunstancia de que su instrumenta-

ción, muchas veces, se da en el marco de la aceptación de condicionalidades impuestas por los organismos multilaterales. Y, aunque no sea la versión de conversión de deuda más apreciada por los grandes bancos y dichos organismos, responde también a las conveniencias de los acreedores

De todas maneras, si bien existen varios puntos que pueden ser cuestionados, también se podría hacer una reflexión de los resultados alcanzados en determinados casos teniendo como un parámetro de reflexión los puntos anteriormente señalados. Sin embargo, en cada caso habría que incluir otros elementos propios y un análisis puntual, por más valiosos que sean sus resultados, no puede hacernos perder de vista el conjunto del problema. En otros términos, situaciones aisladas que pueden ser positivas no justifican la instrumentación indiscriminada de esta conversión de deuda.

Por ejemplo, la compra de tierra para los indígenas, por parte de la Iglesia Católica, no sólo podría ser objeto de crítica en base a todo lo anteriormente expuesto, sino también por los efectos desmovilizadores que pudo haber tenido sobre la organización de las comunidades indígenas beneficiarias, por los ingentes recursos que fueron a parar en manos de los terratenientes (un premio para los explotadores, han dicho con justa razón algunos críticos) o aún por casos aislados de corrupción que pudieron darse entre los hacendados y los funcionarios del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria (IERAC).

Todo esto, si embargo, no disminuye el valor de los resultados concretos: la devolución de sus tierras a los indígenas, una de las aspiraciones más sentidas de los pueblos indios. Devolución que constituye "una solución realista y pacífica frente a la falta de decisión política del gobierno, a la demagogia y al trabajo que realiza el IERAC", según José Tonello, director ejecutivo del Fondo Ecuatoriano para el Progreso de los Pueblos (FEPP), entidad encargada de realizar las operaciones de compra de tierras con los recursos que recibió la Iglesia Católica. El FEPP está conciente que ésta no es una solución defi-

nitiva al conflicto de tierra en el país, por lo que hasta que no se produzca un cambio estructural, el Fondo no puede dejar de apoyar ciertas soluciones inmediatas y concretas que ayuden al cambio.²²

En este caso la conversión de deuda fue seguramente un atajo para impedir reacciones violentas y es, a no dudarlo, otra manifestación de la incapacidad política del Estado y de toda la sociedad para, ajustándose a lo que se podría definir como justicia histórica, resolver políticamente este reto. Reflexiones similares podrían hacerse para la conversión de deuda utilizada en otros proyectos sociales, pero, casi con certeza, sólo para un número reducido de las operaciones autorizadas.

Si somos honestos, tenemos que reconocer también que no sólo se trata de carencia de capacidad de política por parte de nuestros gobernantes para impulsar cambios y priorizar el pago de la deuda social, sino en especial de la ausencia de voluntad política para cambiar las estructuras socioeconómicas del país, sobre las que se sustentan los privilegios de los grupos económicos más poderosos y por supuesto de sus aliados o intermediarios en el poder político.

En suma, este mecanismo, cuya aplicación más extendida se dio en los años socialdemócratas, resultó marginal en términos de las necesidades sociales. Mientras que, en el gobierno conservador, su utilización parece que ha quedado definitivamente relegada y se ha autorizado el empleo de la conversión de pagarés de deuda para la capitalización de empresas y para la privatización de activos públicos. Sin duda, uno de los principales atractivos de este mecanismo.

La deuda está confeccionada por mentiras bien vestidas

El país, en resumen, durante todos estos años e independientemente de los diversos niveles de coherencia entre la teoría y la práctica, aplicando siempre más de lo mismo y sin

22. Ver Diario HOY, Quito, 28.5.91.

preocuparse por sus irracionalidades, se mantuvo firmemente aferrado dentro del movimiento de reordenamiento del capital financiero internacional que es, en definitiva, el objetivo final y la esencia de las sucesivas renegociaciones de la deuda externa y de las condiciones que imponen, en forma paralela, los organismos multilaterales. Aceptando todo esto, como algo inevitable.

Mucha razón tiene monseñor Luis Alberto Luna Tobar al afirmar que

“Con la deuda ha crecido y se ha impuesto en naciones y pueblos un discurso técnico confundidor y soberbio. El adobo técnico de la mentira económica ha conseguido que las comunidades odien todo estudio de su situación, desde las palabras de los que la han causado. Se piensa que el discurso es causa de la deuda. En idioma popular esto se traduce así: la deuda está confeccionada por mentiras bien vestidas. Los gobiernos dan la impresión de una sistemática pasión de engaño al pueblo y el pueblo ya no está en plan de tolerar esa burla...”²³

La fuerza de esta percepción, que se sustenta en mitos y dogmas hábilmente camuflados, radica en que es asumida, en forma perversa, por parte de los gobernantes como si que se tratara de un consenso generalizado que nos obliga a aceptar los compromisos adquiridos con los acreedores y como que la orientación de la política económica seguida es la única viable. Su “éxito” es hacernos creer como que el proceso de transnacionalización fuera irreversible y que, por lo tanto, la única salida es forzar, al menos con algo de inteligencia y con

23. Luna Tobar, Luis Alberto; "Dios endeudado con los hombres", en varios autores; "Dios en deuda con los hombres - Reflexión Pastoral sobre la Deuda Externa", Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo (FONDAD), Quito, 1990, p. 17)..

cierta conciencia social, esa forma reprimarizadora y avasalladora de reinserción en la economía mundial. Es tan profunda esta concepción que se llega incluso a considerarla ajena de condicionamientos ideológicos, por lo que se le otorga casi el carácter de una herramienta simplemente técnica. Por lo tanto no es difícil percibir una suerte de apatía estructural en amplios grupos humanos, aún en aquellos cuyas condiciones son cada vez más precarias.

Esta realidad ha hecho que el neoliberalismo no sólo afecte la órbita económica, sino que además adquiera un carácter globalizante para toda la sociedad. Así las cosas, desde lo económico el esquema neoliberal se proyecta con una apabullante fuerza totalizadora para toda la sociedad, la cual pretende negar la viabilidad de otras alternativas, al tiempo que nos impone un estilo dual de vida: ventajas crecientes para unos pocos y mayores sacrificios para la mayoría.

Sin embargo, quizás en casos aislados esta conversión de deuda para inversiones sociales, con todos los cuestionamientos globales que se le hacen, puede ser una de las pocas fuentes de financiamiento para ejecutar proyectos que mejoren realmente las condiciones de vida de algunos grupos marginados.

BIBLIOGRAFIA

Acosta, Alberto; "Pobreza y política social en el contexto del ajuste - Análisis macroeconómico: El caso del Ecuador", Quito, noviembre de 1992, (mimeo).

- ; "Deuda externa y deterioro ecológico: Hacia un suicidio colectivo"; en varios autores; "Deuda externa, desarrollo y ecología", Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo (FONDAD), Quito, 1992.

- ; "Las sin-razones del des-ajuste neoliberal", revista Cántaro - Cuestiones sobre el desarrollo en el Austro, N° 4, Cuenca, marzo-mayo 1993.

Bouzas, Roberto y Ffrench Davis, Ricardo, editores; "Conversión de deuda externa y financiación del desarrollo en América Latina", Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1990.

CONADE; "Estrategia y políticas sociales del Ecuador", Quito, abril de 1993.

Daher, Antonio; "Conversión de la deuda y conversión territorial", Revista de la CEPAL N° 43, Santiago de Chile, abril de 1991.

Cuoto Soares, María Clara; "Debt Swaps, Development and Environment", BASE (FONDAD), Rio de Janeiro, 1992.

Dávila, Oswaldo; "Activos por deuda: Posibilidades y limitaciones", en la revista semanal Martes Económico del Diario El Comercio, N° 228, Quito, 13 de abril de 1993.

Griffith-Jones; Stephany; "Conversion of Official Bilateral Debt: The Opportunities and the Issues", en Banco Mundial;

"Proceeding of the World Bank - Annual Conference on Development Economics 1992", Washington, 1993.

Ketsela, M'ulu; "Debt Conversion", a background paper for CCPD, 5 de noviembre de 1990.

Luna Tobar, Luis Alberto; "Dios endeudado con los hombres", en varios autores; "Dios en deuda con los hombres - Reflexión Pastoral sobre la Deuda Externa", Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo (FONDAD), Quito, 1990.

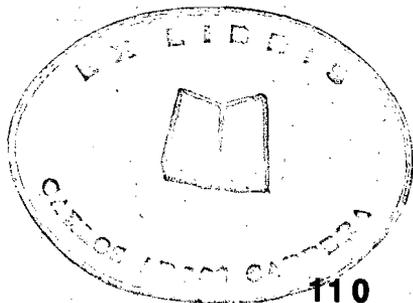
Mortimore, Michael; "Conversión de la deuda en capital", Revista de la CEPAL N° 44, Santiago de Chile, agosto de 1991.

Pérez, Carlos Isaac; "Mecanismos de canje de deuda externa para promover la conservación y el desarrollo sustentable", INCAE, Alajuela-Costa Rica, agosto de 1992.

PREALC; "Ecuador: Los costos sociales del ajuste, 1980-1990", Santiago de Chile, Diciembre de 1992, N° 372.

Sevilla Larrea, Roque y Umaña Quesada, Alvaro; "Por qué canjear deuda por naturaleza?", folleto s/f.

Varios autores; "Mecanismos de conversión de deuda", Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo (FONDAD) y CEPLAES, Quito, 1990.



COMENTARIO de Jose Tonello

1. UN COMENTARIO GLOBAL

Uno se siente bien, pensando que le da duro a los problemas junto con Alberto Acosta en cómo deberían ser las relaciones políticas y económicas en el mundo, entre norte y sur, al interior de cada país.

Después uno mira a su alrededor -con mayor o menor capacidad de observación- y comienza a sentirse mal, porque se da cuenta de que no sólo las cosas no marchan en la dirección deseada, sino que incrementan su velocidad en el sentido contrario. Nacen entonces reacciones y decisiones diferentes en cada persona, reacciones y decisiones respetables si se enmarcan en el espíritu de la no-violencia y en la búsqueda de la justicia y si tienen alguna probabilidad de provocar efectos positivos en la corrección de las distorsiones.

Estoy sustancialmente de acuerdo con el análisis inteligente y exhaustivo de Alberto, pero me queda un "pero": ¿y ahora qué hacemos? ¿es suficiente dejar de pagar o convertir deuda para resolver nuestros problemas? ¿cómo implementamos de veras aquello sobre lo que teóricamente estamos de acuerdo, en que "el gran reto es revertir la tendencia negativa para el país en general, que se mantiene por el inútil esfuerzo para servir la deuda, con miras a priorizar realmente el pago de la deuda social y dar paso a un proceso alternativo de desarrollo"?

Es esta, si bien entiendo, la única propuesta de la ponencia alrededor de la cual podríamos diseñar un plan de acción.

Siento por otro lado la necesidad de señalar que una cosa es la deuda externa con todas sus implicaciones y otra, muy diferente, la realización de operaciones de conversión de deuda, que no pretenden resolver los problemas que las deudas les

José Tonello, es director ejecutivo del FEPP.

causan al país. Voy a hablar sólo de este segundo aspecto porque hasta ahora no hemos logrado hacer algo válido sobre la deuda en su globalidad.

2. LA POSICION DEL FEPP

Financiar las operaciones de una ONG con recursos provenientes de cualquier forma de la conversión de la deuda externa, plantea por lo menos tres interrogantes importantes:

- a. ¿es moral?
- b. ¿es útil?
- c. ¿es viable?

El FEPP, a fines de 1990, ha participado en una operación de conversión de deuda externa liderada por la Conferencia Episcopal Ecuatoriana. Hoy, mientras se propone realizar una operación parecida, el FEPP puede afirmar que lo hecho fue útil y viable, dejando a los demás el juicio sobre su moralidad.

Sabemos que lo nuestro no es ni lo único, ni lo mejor que se puede hacer para abordar a la vez el tema de la deuda externa y el de la compensación social.

Respetamos y analizamos las posiciones diferentes a la nuestra, en la búsqueda de mejores indicaciones para las decisiones futuras y reconocemos que el trabajo de quien asevera que no hay que pagar la deuda externa de los países latinoamericanos contribuye a flexibilizar la posición de los acreedores.

Quiero aprovechar esta oportunidad para hablar brevemente de lo que hemos hecho con el fin de dar algunos elementos referenciales, sacar algunas conclusiones y comentar, desde lo práctico, la ponencia de Alberto.

3. EL FONDO PARA LA TIERRA

Dentro del paquete de US\$28'000.000 de una conversión de deuda realizada por la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, el

contravalor en sucres de US\$10'000.000 se destinó al "Programa Nacional de Servicios Integrados a las Comunidades Indígenas" y más específicamente el contravalor de US\$6'000.000 al otorgamiento de créditos para la adquisición y legalización de tierras y el contravalor de US\$4'000.000 para proyectos dirigidos a prestar apoyo para el desarrollo integral de la población indígena que ha accedido a la tierra.

Al FEPP le ha tocado administrar el contravalor en sucres de US\$6'000.000 para el acceso a la tierra que, en virtud de la cláusula séptima del convenio entre el Banco Central del Ecuador y la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, es de s/5.091'000.000 con un rendimiento de 5,47 sucres por cada sucre invertido al momento de su realización. Pero este índice de rendimiento es excepcional. Ya es mucho cuando se consigue el 3 por 1.

4. ACTORES DE LA OPERACION

En una operación de conversión de deuda externa al estilo ecuatoriano, los elementos que entran en juego son los siguientes:

- un banco extranjero acreedor;
- una entidad estatal deudora y/o el Banco Central del país;
- una ONG local sin fines de lucro;
- una ONG de los países desarrollados que dona recursos para la conversión;
- unos destinatarios de los recursos conseguidos.

Se puede demostrar en qué medida cada uno de estos actores tiene ventajas y desventajas en estas operaciones. Todos pierden y todos ganan aunque sea en medidas diferentes.

Los recursos por tanto se originan en un país desarrollado (para la primera parte de la operación) y en la entidad deudora (Banco Central o como se llame en cada país) que desembolsa el contravalor en moneda local.

En nuestro caso lo que conseguimos (después de la dona-

ción originada en el exterior) es plata ecuatoriana que, en vez de convertirse en dólares y salir al exterior, se queda en el Ecuador para beneficiar a un sector de la población que muy escasamente ha visto el interés y el apoyo estatal.

Nadie podría asegurar que esta plata, aún cuando un Gobierno no hubiera pagado la deuda y por lo tanto se hubiera quedado en el Ecuador, habría llegado a los sectores más pobres de la población en vez de ser destinada al pago de la burocracia, al armamentismo o a alimentar la corrupción.

Este dinero podría tener efectos inflacionarios en la economía del país si no se lo destinara al aumento de la producción.

Al hablar de inflación hay que ser precisos, especificando cuánta inflación puede provocar una operación de conversión y en qué circunstancias. Lo contrario es crear preocupaciones injustificadas.

5. UNA CONDONACION DE DEUDA

En febrero de 1991 Bélgica ha condonado al Ecuador una parte de su deuda. En realidad no era mucho. Se trataba de US\$8'000.000.

Las condiciones de la condonación son las siguientes: el Gobierno Ecuatoriano se beneficia del 42%. El otro 58% se destina a proyectos de desarrollo seleccionados por el Ministerio de Cooperación de Bélgica e implementados por instituciones privadas ecuatorianas. Será pagado en sucres por el Banco Central.

El FEPP recibirá en los próximos años cerca de 5.000 millones de sucres para financiar su trabajo en la provincia de Bolívar.

En este caso se trata de una condonación de deuda pública, sin costo alguno para el gobierno deudor, salvo el deber de financiar proyectos de desarrollo en su propio país.

Hay indicios de que otros países se aprestan a seguir el ejemplo de Bélgica.

6. UN CUESTIONAMIENTO: DEUDA PARA TIERRA Y TIERRA CON DEUDAS

Desde hace 16 años el FEPP apoya a las organizaciones indígenas y campesinas que luchan por la tierra con métodos no violentos. El aporte institucional se ha concretado en el aspecto jurídico, educativo, organizativo, técnico y económico.

88 casos han sido resueltos en forma más o menos pacífica y bastante justa hasta 1989.

En los tres años (1990-1992) en que hemos operado con los fondos provenientes de la conversión de deuda externa, el FEPP ha prestado su apoyo a 137 organizaciones indígenas y campesinas que han accedido a 385.760 hectáreas de tierra (26.954 por vía de negociación y compra; 358.806 por vía de legalización de la tenencia) en beneficio de 17.098 familias.

Las provincias que han concentrado más trabajo son las de Chimborazo (41 casos), Bolívar (16), Sucumbíos (16), Cotopaxi (14), Napo (10), Imbabura (9) y Esmeraldas (8).

En algunos casos se apoyó a organizaciones envueltas en conflictos dolorosos que finalizaron por efectos de la negociación de la tierra, en otros casos se pudo prevenir dificultades, en otros simplemente se satisfizo una exigencia profunda y legítima de las comunidades.

En los últimos años las solicitudes de crédito para compra de tierra recibidas por el FEPP han crecido en forma tal que rebasan toda capacidad institucional.

Esto se explica sea por la crisis socio-económica que vive el país, sea por la dificultad real de hacer cumplir lo que establecen las leyes y reglamentos de Reforma Agraria y Colonización, sea por la limitación de los recursos que el Estado asigna a la tarea de redistribuir las tierras con finalidad social.

Por otro lado, en 1992, la principal reivindicación de los indígenas ha sido volver a la tierra, que para ellos es madre, vida, pan, raíces y cultura.

Al fortalecer su fondo rotativo para financiar mediante crédito la compra y la legalización de la tenencia de la tierra,

el FEPP pone al servicio de los campesinos un instrumento complementario a los que ellos ya tienen: la movilización, la aplicación de las leyes existentes, el reconocimiento de méritos adquiridos, la reivindicación de derechos inobjetables, etc.

Hasta ahora se ha visto que, si lo que se quiere es tierra, la propuesta del FEPP ha resultado ser práctica y oportuna. Pero si lo que se desea es mantener la lucha por la tierra, independientemente de sus resultados y prescindiendo de su costo, entonces nuestro planteamiento puede ser considerado desmovilizador.

Si bien ninguna cosa es perfecta, con satisfacción el FEPP señala que no ha contribuido a la violencia en el campo, ni al enfrentamiento entre comunidades, ni a la desmovilización de la organización, ni a la elevación de los precios de la tierra: más bien, de común acuerdo con los grupos interesados, ha apoyado negociaciones que han sentado precedentes por la manera como se han defendido los intereses de los compradores.

Mientras tanto ha bajado el tono de la polémica sobre la conveniencia de realizar operaciones limitadas de conversión de deuda externa. Ahora el FEPP con frecuencia es consultado sobre el tema por personas e instituciones del Ecuador y del exterior. Son algunas las instituciones de apoyo financiero que han entregado o comprometido recursos para la continuación y la integralidad del programa, sabiendo que los mismos se multiplican por efecto de las disposiciones vigentes sobre conversión de deuda con finalidad social.

Respetando todas las opiniones discordantes, el FEPP estima que los logros conseguidos son más importantes por el bien del país y de los indígenas, que las reservas que pueden causar sea el método utilizado para la obtención de los recursos (conversión de deuda externa), sea el contenido mismo de la acción (acceso a la tierra mediante negociación y pago).

7. POSIBILIDADES

Como he dicho al comienzo, no se puede acceder a la conversión de la deuda externa sin respuestas satisfactorias sobre su moralidad, utilidad y viabilidad.

Prescindiendo ahora de esta reflexión y de las conclusiones que corresponden a cada institución, la conversión de deuda ofrece las siguientes posibilidades:

- financiar proyectos de envergadura para los cuales el financiamiento exterior no sería suficiente;
- contribuir a la capitalización de las ONG locales (se puede comprar inmuebles, constituir fondos rotativos, etc.);
- crear fondos disponibles para la realización de actividades que las agencias solidarias de apoyo del exterior no consideran prioritarias.

Sin embargo, lo largo y complicado de la negociación, hace recomendable que este mecanismo se aplique sólo a operaciones de tamaño mediano y grande.

8. ALGUNAS PREOCUPACIONES

¿Es justo tratar el problema de la deuda de un país en forma global y no específicamente para cada una de las deudas y de los deudores?

¿Por qué los "grandes deudores" no hablan y dejan que sean los sectores populares los que llevan adelante la lucha para no pagar la deuda externa?

¿Qué repercusiones tienen sobre los créditos en general, incluso los que las organizaciones campesinas deben a las instituciones de apoyo, el planteamiento de no-pago de la deuda externa?

¿Cómo evitar la conclusión, aparentemente lógica de que, si no se paga la deuda externa, no hay que pagar ni la deuda interna?

¿Es cierto que el endeudamiento del Ecuador no ha contribuido al desarrollo del país?

¿Tendríamos la luz, agua, carreteras, escuelas y hospitales que tenemos sin haber contratado créditos?

¿Es pertinente definir inmoral el pago de las deudas, mientras no logramos en nuestros propios países combatir eficazmente la corrupción, el enriquecimiento ilícito, el destino de un buen porcentaje del presupuesto del Estado a gastos millonarios?

¿No será oportuno perfeccionar el mecanismo de conversión de deuda con fines sociales, quitándole en lo posible sus ribetes dañinos y perversos, cuando todo nos hace prever que en los próximos años disminuirá el flujo de los recursos que los países ricos destinarán al desarrollo en América Latina, porque tienen otras prioridades?

¿Qué credibilidad le queda a un país si sigue solicitando nuevos créditos, mientras afirma que no hay que pagar las deudas?

¿Hoy en día, pasado lamentablemente el tiempo de las utopías, qué podemos plantear a los grupos marginados que ya no creen en nuestros discursos, sino en propuestas concretas de desarrollo local y regional que tienen un costo y requieren de un financiamiento?

¿Es cierto que, donde hemos trabajado con seriedad, avanza el deterioro social?

¿Qué hacer para no pagar toda la deuda, para que no la paguen los más pobres, para que ellos puedan beneficiarse de la crisis antes de que la crisis llegue a su término, para lo cual faltan muchos años?

Las respuestas no son fáciles ni unívocas.

9. CONCLUSION

El FEPP ha participado de diferentes maneras al debate sobre la deuda: seminarios, cursos, folletos, plegables, artículos en "La Bocina", etc. Al interior de la institución no hay una sola posición sobre este tema.

Hemos aprendido más cosas haciendo una operación con-

creta (conversión) y abriéndonos a otra (condonación de Bélgica), que confrontándonos con referencias indirectas.

Quisiéramos aportar para que el tema de la deuda se trate con mayor serenidad y pluralismo. Caminaremos más cuando seamos capaces de admitir que puede haber posiciones diferentes, pero complementarias.

Visualizo el problema de la deuda como una gran muralla, que represa el avance socio-económico del pueblo. Romperlo del todo sería nuestra tarea. Pero no tenemos la fuerza para hacerlo.

¿Por qué, por lo tanto, no hacerle por lo menos un huequito o una fisura que debilite su estructura y perjudique su funcionamiento?. Esto estamos intentando hacer.

COMENTARIO de Cornelio Marchán Carrasco

Bueno, en el corto tiempo disponible para hacer un comentario sobre la exposición de Alberto Acosta, quisiera dividir mis palabras en dos partes. La primera en hacer unos comentarios mas bien generales sobre el canje de deuda y la política social y, la segunda, sobre los requisitos que debe cumplir una operación de canje para ser eficaz y transparente.

En cuanto a lo primero, estoy de acuerdo en términos generales con el análisis que Alberto hace sobre la deuda externa y sus efectos sobre el desarrollo, así como sobre lo que ha significado la conversión de la deuda por capital en el Ecuador y otros países de América latina. La única interrogante al respecto es que **tanto los países que pagan la deuda, como aquellos que no lo hacen no pueden salir de la crisis.** Lo que sugiere que, además de la deuda, hay mucho más cosas que

Cornelio Marchán Carrasco, es presidente ejecutivo de la Fundación Esquel-Ecuador.

creta (conversión) y abriéndonos a otra (condonación de Bélgica), que confrontándonos con referencias indirectas.

Quisiéramos aportar para que el tema de la deuda se trate con mayor serenidad y pluralismo. Caminaremos más cuando seamos capaces de admitir que puede haber posiciones diferentes, pero complementarias.

Visualizo el problema de la deuda como una gran muralla, que represa el avance socio-económico del pueblo. Romperlo del todo sería nuestra tarea. Pero no tenemos la fuerza para hacerlo.

¿Por qué, por lo tanto, no hacerle por lo menos un huequito o una fisura que debilite su estructura y perjudique su funcionamiento?. Esto estamos intentando hacer.

COMENTARIO de Cornelio Marchán Carrasco

Bueno, en el corto tiempo disponible para hacer un comentario sobre la exposición de Alberto Acosta, quisiera dividir mis palabras en dos partes. La primera en hacer unos comentarios mas bien generales sobre el canje de deuda y la política social y, la segunda, sobre los requisitos que debe cumplir una operación de canje para ser eficaz y transparente.

En cuanto a lo primero, estoy de acuerdo en términos generales con el análisis que Alberto hace sobre la deuda externa y sus efectos sobre el desarrollo, así como sobre lo que ha significado la conversión de la deuda por capital en el Ecuador y otros países de América latina. La única interrogante al respecto es que **tanto los países que pagan la deuda, como aquellos que no lo hacen no pueden salir de la crisis.** Lo que sugiere que, además de la deuda, hay mucho más cosas que

Cornelio Marchán Carrasco, es presidente ejecutivo de la Fundación Esquel-Ecuador.

impiden el crecimiento y la equidad social. Pero este es un tema como para otro seminario y, por lo tanto, no insistiré más en él.

Otra cosa: no se puede concebir el canje de deuda para fines de acción social como único instrumento de financiamiento de la política social, peor aún como la panacea que solucionará todos los problemas sociales. Quienes piensen eso -no es el caso de nuestro expositor- desconocen la naturaleza de los problemas económicos, sociales y de la deuda externa. Si solo se piensa cuantitativamente queda claro que los volúmenes involucrados en el canje de deuda son ínfimos en relación a las necesidades sociales.

Es básico reconocer que el canje de deuda por capital y el destinado a desarrollo social son muy diferentes.

Mientras el primero sirve sólo a un puñado de capitalistas, sean criollos o extranjeros, es decir tiene fines privados y de lucro, el segundo se otorga a través de organizaciones privadas que tienen fines públicos, entre los cuales se cuenta servir a los grupos sociales más desposeídos del país. De ahí que resulta muy engañoso -por decir lo menos- confundir y homologar ambos conceptos.

Pero es cierto que no todos los canjes de deuda para desarrollo social son iguales. Hay buenos y malos. Y sería muy importante hacer un análisis individual de sus efectos económicos, sociales y políticos para extraer conclusiones definitivas.

En nuestro caso, me refiero a la Fundación Esquel-Ecuador, se ejecutó en base a una donación de la Fundación Rockefeller una operación de canje de US\$ 5 millones de dólares en términos nominales, que luego del descuento del Banco Central de la mitad de ese valor se utilizaron para poner en marcha, con una red de 30 ONGs, un Programa de Desarrollo Social que beneficia de manera directa e indirecta a 500.000 ecuatorianos.

Este Programa que consta de 40 proyectos ha sido evaluado positivamente en diferentes oportunidades por diversos

organismos. Actualmente es objeto de seguimiento técnico permanente por parte de los participantes, y auditado contablemente por firmas internacionales.

Los proyectos definidos y ejecutados con plena participación de las organizaciones beneficiarias -algunos de los cuales se están llevando a cabo con algunas ONGs aquí presentes- han servido para fortalecer la capacidad de autogestión y autodeterminación de grupos sociales pobres.

Esquel y las entidades ejecutoras les están prestando asistencia técnica, organizativa, financiera, administrativa y comercial. Y, hoy, muchos de esos proyectos se están sosteniendo por sí solos, y los grupos sociales beneficiarios están en camino de transformarse en actores de su propio destino, capaces de presentar sus demandas ante la sociedad y el Estado. Esa ha sido la orientación de nuestro trabajo y en ella no ha habido, ni nosotros lo hubiéramos aceptado, ninguna condicionalidad. Nosotros hemos disfrutado de absoluta autonomía técnica y financiera para manejar los recursos.

Ahora bien, esto no significa de manera alguna, que nosotros en Esquel reconozcamos la legitimidad o no de la deuda externa, o nos pronunciemos sobre sus implicaciones éticas y morales. Pero sí reconocemos que el mecanismo es novedoso -quien quiera que sea el autor- y que añade recursos adicionales que de otra manera no hubieran venido al país. Y que para pronunciarnos sobre su utilidad deberíamos hacer análisis caso por caso, y no contentarnos sólo con generalizaciones.

Por lo demás, recuérdese que la puesta en práctica de este mecanismo se dio pese a la marcada oposición del FMI, porque en el "fondo" este significaba un subsidio al desarrollo social.

El que el hoy no esté en vigencia, constituye una demostración más que al actual gobierno no le interesa el desarrollo social.

En todo caso, la contribución del canje de deuda para fines sociales, a juzgar por los montos de recursos involucrados en

el mismo, ha sido más bien insignificante en términos macro, pero si se examina a nivel micro, por ejemplo, lo que ha hecho la Iglesia católica, Esquel y otros organismos, los resultados serían positivos por los procesos de movilización y auto-gestión que han iniciado y están desatando.

En un proceso como este siempre hay vivos que quieren pescar a río revuelto y, de hecho, como mencionaba Alberto, hay algunos que pescaron bastante. Así, en nuestro país el beneficio se concedió a algunas instituciones que no reunían los requisitos, a organismos fantasmas que usaron los recursos para hacer "bicicleteo financiero", etc..

Personalmente pienso que el mecanismo se puede usar como uno más de los instrumentos de financiamiento de la política social, pero siempre que sea eficaz y transparente, y con esto entro en la parte segunda y final de mi intervención. Entre otras condiciones, vale citar, las siguientes:

- Que la deuda se trance en el mercado secundario y que ésta sea objeto de un descuento apreciable. Si esta condición no hay lugar para llevar a cabo la operación. Por ejemplo, con deudas como la chilena, cuyo descuento es pequeño, no existe espacio para realizar el canje.

- Que los recursos con que se compren los pagarés de la deuda sean donaciones de organismos competentes del exterior y que, por lo tanto, no afecten al mercado de cambios, ni alteren el precio de la divisa. Esta condición debe cumplirse con el objeto de evitar el famoso "bicicleteo" (roundtripping).

- Es importante que una vez que reciba los pagarés de la deuda, el Banco Central emita bonos, porque si emite sucres habrá un efecto inflacionario, aunque sea pequeño. El perfil de los bonos emitidos no puede ser inferior al de los bonos de la deuda externa, en términos de plazo pues, caso contrario, se estarían contraviniendo ciertas cláusulas establecidas en los convenios de renegociación de la deuda.

- Es necesario que la expansión monetaria que generan estas operaciones, estén contabilizados en los programas monetarios y en los programas macroeconómicos del gobier-

no.

- Es imprescindible que la soberanía nacional sea respetada y que no haya transferencia de decisiones a organizaciones del exterior, o que a causa de esta donación impongan lo que se debe hacer en términos sociales o ecológicos.

- Debe comprobarse que las instituciones beneficiarias tengan proyectos reales y capacidad administrativa y técnica para manejarlos, ya que la inyección de dinero de este tipo de operaciones es grande.

- Las autoridades de gobierno deben llevar un control contable acerca de la utilización de los recursos provenientes del canje.

A manera de conclusión de las ideas expuestas, corresponde resaltar que, de manera alguna, los canjes de deuda externa constituyen solución al gran desafío de eliminar el hambre y la pobreza en nuestro país.



POLITICAS SOCIALES Y DESARROLLO URBANO



"ANOTACIONES PARA IR CONSTRUYENDO UNA AGENDA ACERCA DE LA CUESTION DE LA GESTION URBANA Y LAS POLITICAS SOCIALES EN EL ECUADOR" *

Diego Carrión M.

1. VIVAMOS BIEN EN LAS CIUDADES

El crecimiento de las ciudades ecuatorianas en las últimas décadas es un fenómeno de magnitudes y características inéditas. Ahora, más de la mitad de la población del país reside en centros urbanos, cuando hace treinta años solamente un tercio de los ecuatorianos vivía en ciudades y pueblos. Tal crecimiento ha generado una serie de complejos problemas tanto

Diego Carrión M., director del Centro de Investigaciones CIUDAD.

* Este texto ha sido elaborado sobre la base de varios trabajos del autor, así como de textos realizados en el marco de las actividades de investigación de CIUDAD, particularmente textos de Miguel Cervajal y Mario Unda.

para el propio funcionamiento de las ciudades cuanto para la vida de sus habitantes, particularmente para los sectores populares.

En estas ciudades del siglo XX, que pronto serán los hogares para la mayoría de la población ecuatoriana en el tercer milenio, tendremos que acostumbrarnos a vivir, a convivir. Para que esa convivencia sea justa para todos es necesario partir por garantizar que, así mismo, todos tengamos acceso a un lugar seguro, digno y pacífico donde habitar. Ese es un derecho a conquistar ya que en la actualidad no se realiza plenamente.

El vivir bien en la ciudad es parte de la utopía a construir. Ello implica poner un énfasis especial respecto de la calidad de vida de los ciudadanos y a la existencia de una auténtica democracia de la civitas que contemple la participación de la sociedad civil en los procesos de gestión y toma de decisiones, y que considere como claves el derecho a un lugar donde vivir con seguridad, en un ambiente saludable y en donde la solidaridad y la equidad rijan el comportamiento de los vecinos.

2. ACERCA DEL CONTEXTO DE LA PROBLEMÁTICA URBANA

En la actualidad se visualizan algunos problemas urbanos fundamentales en el país, tales como las deficiencias en la dotación de los servicios urbanos, el crítico manejo del medio ambiente, la débil planificación del crecimiento de las ciudades, la ruptura del equilibrio urbano-rural, la crítica administración de las ciudades, la pérdida de productividad y dinamismo económico a nivel local y regional. Todos estos aspectos repercuten en un severo deterioro de la calidad de vida de la población.

Del conjunto de problemas, hay varios procesos que afectan de manera particular a la organización territorial y a la gestión de las ciudades del Ecuador, en la última década.

El primero, es el acelerado proceso de urbanización¹ y el consiguiente crecimiento de los centros urbanos, con alto grado de terciarización de la economía y el consecuente engrosamiento de trabajadores informales. Este crecimiento plantea a los organismos locales de gobierno nuevas demandas y retos que rebasan su capacidad administrativa, técnica y financiera actual.

El segundo, es la persistencia de un desarrollo urbano desequilibrado que, especialmente en el caso de las ciudades intermedias, ha profundizado sus desigualdades, colocando a muchas de ellas en una situación cercana a la crisis urbana,² en particular de aquellas ciudades que han soportado un acelerado crecimiento demográfico en las dos últimas décadas.³

El tercero, es el inicio de un proceso de reforma del estado, uno de cuyos aspectos fundamentales es la descentralización administrativa y financiera y el impulso de procesos de privatización de servicios. Proceso en el cual tienen un rol fundamental las propuestas sobre las orientaciones que deben conducir la gestión para el desarrollo local, y dentro de ello la cuestión de las políticas sociales.

Este proceso se encuentra en un inicial debate social⁴ sobre sus tendencias, sobre los mecanismos adecuados para su implementación, sobre las posibles modificaciones a la estructura político-administrativa del país y sobre las nuevas funciones que deberían asumir las instituciones locales en sus socie-

1. La tasa de crecimiento urbano de acuerdo a los datos provisionales del último Censo Nacional (1990) es de 4.6%. Mientras la población urbana abarca el 56% de la población nacional. En buena parte de las ciudades intermedias pequeñas, las tasas de crecimiento superan la media nacional.

2. Entendida como deficiencias crecientes en el acceso de la población a los servicios básicos: agua potable, alcantarillado, transporte y vivienda; deficiencias en el acceso de la población a la discusión y toma de decisiones trascendentales para el desarrollo local y deficiencias en la capacidad administrativa y financiera de los Municipios para responder adecuadamente a las demandas de la población y de los sectores productivos urbanos y rurales en su micro-región de influencia.

3. De manera especial las ciudades intermedias ubicadas en la costa ecuatoriana.

4. Debate que se ubica fundamentalmente en el terreno de las legitimaciones, puesto que el contenido y sentido de las tendencias de reforma vienen diseñados desde los propios organismos financieros internacionales.

dades, en la estructura estatal y en el desarrollo nacional.

Y el cuarto, es la profundización de la crisis económica que afecta de manera particular a los sectores sociales de menores ingresos y a la capacidad financiera del estado en todos sus niveles, fundamentalmente en el campo social. Crisis y efectos que interpelan el modelo de desarrollo vigente en la última década y las políticas económicas y sociales a través de las cuales se lo ha implementado.

Este conjunto de circunstancias afecta de manera particular a los centros urbanos intermedios y pequeños y a sus municipios.⁵ Sin embargo, el grado de afectación es variable, siendo notorio y preocupante en aquellos centros urbanos que desde los años 70 mantienen un sostenido crecimiento demográfico que supera la capacidad de prestación de servicios, sobre todo a partir de los efectos de la crisis económica de los años 80.

En el caso ecuatoriano, la heterogeneidad local y regional demanda el diseño de políticas encaminadas a lograr una redistribución equilibrada de los recursos, que atienda prioritariamente a regiones y ciudades deprimidas, que recupere la función de los gobiernos locales como motores del desarrollo local y micro-regional y que racionalice el aparato estatal eliminando las superposiciones funcionales y espaciales que hoy lo caracterizan.

Esta tarea demanda replantearse la comprensión del rol del desarrollo local y micro-regional y su influencia nacional. Por lo mismo, exige rediseñar la intervención de los agentes locales en la construcción de un proyecto democrático de desarrollo social que contemple una revisión de las funciones, roles y modalidades que en este nuevo proceso jurídico-

5. En el Ecuador aproximadamente el 89% de los Municipios son pequeños, con una población inferior a los 50.000 habitantes, un 4.7% corresponden a Municipios de cantones que tienen entre 50.000 y 100.000 habitantes y el 5% a Municipios de cantones de más de 100.000 habitantes. Deben ellos diferenciarse de los dos centros metropolitanos: Guayaquil y Quito que superan el millón de habitantes y superan el 50% de la población urbana nacional.

político-administrativo y financiero asumirían las distintas instancias estatales en el mismo, desde el nivel local hasta el nivel nacional.

En los Municipios del país se revela, en toda su dimensión, la desigualdad y la profundidad de la crisis institucional por su limitada capacidad para intervenir como generadores del desarrollo local y regional.

Estas características imponen la necesidad de construir y proponer los correctivos necesarios para que los gobiernos locales estén en condiciones de responder a las nuevas demandas del desarrollo nacional e incorporar en la gestión del desarrollo local y micro-regional a las fuerzas de la sociedad civil que hoy no tienen presencias definidas en la estructura de dirección de la gestión.

3. ACERCA DE LA NECESIDAD DE UNA REFORMA DEL ESTADO A NIVEL LOCAL

Una de las características del desarrollo del país en las dos últimas décadas es el despliegue de una actividad estatal central, que ha venido copando un conjunto de funciones que competían tradicionalmente a los gobiernos locales. Este copamiento obedece tanto al carácter interventor de un estado que fue instrumento fundamental para impulsar las transformaciones *modernizantes de los años 60 y 70*, cuanto a la propia debilidad y heterogeneidad de la institucionalidad municipal para responder a las demandas de la población de manera equilibrada en todo el país.

Esa intervención del aparato central del estado, concebida originalmente como necesaria para propender a un desarrollo nacional equitativo, ha conllevado a la creación de una situación por la cual el ámbito de la gestión municipal ha sido restringido y desplazado de manera permanente y sistemática por la actividad de un conjunto diverso de instituciones provinciales, regionales y nacionales. Como resultado se ha producido un entramado complejo de superposiciones institucio-

nales, con funciones similares en un mismo territorio, que se entorpecen mutuamente, fragmentan la demanda social, debilitan a las instituciones locales elegidas por la votación popular y que, al no contar con instancias estatales definidas de coordinación, devienen en condiciones que entorpecen la posibilidad de impulsar un desarrollo planificado, integral y sostenido a nivel local.

Esta superposición espacial y funcional es la manifestación administrativa, de la crisis actual de la forma de intervención del aparato estatal en la conducción del desarrollo local; motivada por los límites que evidencia el aparato central del estado para actuar con eficacia en el mejoramiento y equilibrio del desarrollo regional y local, en condiciones de pervivencia crónica de la crisis económica fiscal y excesivo crecimiento del aparato estatal, y en la heterogeneidad de los organismos estatales locales y provinciales que en muchas municipalidades y provincias se revelan incapaces de intervenir en correspondencia con las demandas, sea por límites financieros, políticos o técnicos.

Por ello, la superación de la situación de crisis de la actual forma de intervención estatal en el desarrollo local y regional, entraña un proceso de resoluciones políticas respecto a la propia organización del aparato estatal que permita imponer una mayor racionalidad a su funcionamiento, fortalecer la capacidad de decisión de los organismos locales y regionales y potenciar la posibilidad de incorporar en las políticas de desarrollo los intereses concretos de la población como uno de los ejes dinamizadores y democratizadores de la gestión local.

Pero la crisis de organización del aparato estatal y de su estilo de intervención en el desarrollo de las sociedades locales, no hace sino evidenciar la crisis producida por la propia naturaleza del modelo de desarrollo, manifiesta en las desigualdades regionales y locales: bicefalía del crecimiento urbano nacional concentrado en Guayaquil y Quito que aglutinan aproximadamente a la mitad de la población urbana nacional; heterogeneidad técnica, administrativa, financiera, espacial y

demográfica de los municipios ecuatorianos; ausencia de una política local sustentada en el equilibrio urbano y rural como condición de desarrollo de la sociedad local; déficit urbano de los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, eliminación y procesamiento de desechos, electrificación, cuyo grado agudo ha sido reconocido por el propio estado y ha motivado la implementación de programas de desarrollo urbano específicos como el PDM y PIM. Sin embargo, el déficit aún mayor de dichos servicios en la población rural del país no es objeto de ningún programa específico de cobertura nacional.

Estas características, inherentes al modelo de desarrollo, pensamos que pueden modificarse significativamente con una intervención coherente del estado como elemento fundamental del desarrollo local y del mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Por todo ello es fundamental recuperar una visión integral del desarrollo local, ya que éste no puede ser visto únicamente como desarrollo urbano, excluyendo las condiciones y características del desarrollo rural en la sociedad local, aunque requiere de niveles de especialización en el tratamiento de los problemas urbanos y rurales, dentro de una dialéctica diferenciada pero a la vez integradora. El desarrollo urbano no puede ser enfocado únicamente como mejoramiento de los servicios básicos, dejando de lado el problema de la planificación del crecimiento, del tratamiento de los desechos, del medio ambiente, del desarrollo cultural y recreativo de la población, entre otros aspectos.

Desde la perspectiva de la reforma del estado, esta visión integradora supone el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales, que resuelva el contenido y mecanismos institucionales para una gestión que coordine una intervención equilibrada a nivel urbano y rural y, al mismo tiempo, que potencie un tratamiento especializado y diferenciador entre ellos, por la naturaleza distinta de sus problemas. Supone, por tanto, precisar la función de los Municipios, de los Consejos Provinciales y de las instituciones estatales dependientes

de la Administración Central, su jerarquía y los niveles de coordinación.

Este proceso, antes que administrativo, es político y descansa en una apertura democrática de la organización estatal, que permita la incorporación a su estructura organizativa de niveles mayores de representación directa de los organismos sociales en un proceso de democratización de la gestión que permita que sus contenidos estén cada vez más cercanos a las demandas urgentes y a las perspectivas de mediano plazo de las sociedades locales.

4. ACERCA DE LAS POSIBILIDADES Y LIMITES DE LOS MUNICIPIOS

Tradicionalmente la institucionalidad municipal ha sido la institución estatal más cercana a los intereses locales, a la sociedad. Sin embargo, sus funciones y capacidad real de gestión se han ido modificando y reduciendo en relación al desarrollo del aparato institucional del estado, particularmente a partir del proceso de modernización iniciado en la década de los cuarenta, con la creación de los Consejos Provinciales y luego con el acelerado desarrollo del aparato estatal a partir de la década de los años 60 y 70, que inyecta un particular dinamismo a la integración de los intereses y particularidades locales con los procesos nacionales, en donde los primeros quedaron subsumidos y funcionalizados a los nacionales como una necesidad del modelo de desarrollo.

La revalorización de la Municipalidad, su nuevo rol en el desarrollo nacional, tiene que partir, precisamente, de estas dos características que le son inmanentes.

En primer lugar, como representación de la heterogeneidad local, antes que de una supuesta "homogeneidad local" que no es más que una fetichización de las relaciones sociales, de la cual se han valido los intereses dominantes localmente para refrendar formas de control y legitimación que caracterizaron al manejo gamonalista y oligárquico del viejo sistema po-

lítico ecuatoriano.

La potenciación de la diversidad local, antes que su anulación, es pues condición fundamental en la revalorización de la capacidad municipal en tanto permite, en primer lugar, la construcción de "identidades locales" entendidas como puntos de convergencia, susceptibles de consenso, respecto a intereses comunes de las distintas fuerzas sociales y que coadyuvan en la producción social del territorio; y, por otra parte, fortalece su capacidad de negociación tanto con las estructuras regionales, cuanto con las instancias nacionales del estado, a través de las cuales se realiza y se recrea el poder político.

En segundo lugar, este proceso entraña la modernización y recuperación de la capacidad de resolución de las demandas locales por parte de la Municipalidad y la apertura de espacios democráticos de gestión, en los cuales la participación de la comunidad en los procesos de discusión de las políticas de desarrollo y toma de decisiones, así como en las tareas de ejecución de proyectos es fundamental. Sin espacios reales de participación de las fuerzas sociales en la producción y gestión de su propio hábitat, el desarrollo de la Municipalidad como espacio de representación de la diversidad de la sociedad local se vería completamente debilitado. Así mismo, se debilitaría la disposición social a la participación, si el Municipio mantiene las características financieras, técnicas y administrativas restringidas que lo caracterizan actualmente y que limitan el tránsito a un "modelo futurista" de organización municipal, en que se recupere su cualidad como ente impulsor del desarrollo local y regional. Estos proceso no puede producirse sino en es el marco de una reorganización global de los mecanismos actuales del sistema político.

¿De productor a facilitador de servicios?

La propuesta de revalorización de la Municipalidad entraña su fortalecimiento, a través de la modernización necesaria de sus estructuras y la redefinición de sus funciones. Fortale-

cimiento que, a su vez, implica recuperar la capacidad municipal de producción de un conjunto de servicios comunitarios ligados al mejoramiento de las condiciones sociales de reproducción (particularmente deprimidas a consecuencia de la crisis económica fiscal) y a la capacidad de intervenir en las condiciones materiales de producción económica local y regional.

Este criterio sugiere la necesidad de **mantener como patrimonio del ejercicio público aquellas funciones que son fundamentales para la reproducción de la población y que por lo mismo no pueden cuantificarse en términos de la rentabilidad capitalista**, lo cual no significa una absoluta negación a procesos de privatización de ciertos servicios públicos para aquellos sectores sociales que estén en condiciones de financiarlos, siempre y cuando su regulación se mantenga como potestad estatal y no se afecte la dotación pública de esos servicios a los sectores sociales de menores ingresos.

Una privatización en gran escala, como salida a la crisis de los servicios estatales, se ha demostrado insuficiente en las experiencias latinoamericanas y ha reforzado el reconocimiento social de la necesidad de la función de regulación estatal de los mismos, incluso en el pensamiento de los organismos financieros internacionales.

Una de las condiciones para el mantenimiento de la capacidad de producción municipal de los servicios fundamentales para atender los requerimientos de las actividades productivas y de reproducción de la población en condiciones dignas, es la modernización de sus actuales estructuras administrativas, en particular el desarrollo de formas empresariales en la dotación de servicios públicos, que siendo parte de la estructura municipal tienen un alto nivel de autonomía administrativa, técnica y financiera. Formas que en algunos Municipios - como en el caso de Quito- se han revelado como alternativa relativamente eficaz para la atención de las demandas poblacionales.

¿Cuál el ámbito de la responsabilidad municipal?

En los hechos, aunque no siempre en el derecho, los municipios han venido restringiendo o priorizando su intervención en el ámbito urbano, circunstancia particularmente apreciable en los municipios de ciudades intermedias. Uno de los factores explicativos para ello son las orientaciones de las políticas financieras internacionales.

Esta tendencia plantea varios problemas que un proceso de reforma administrativa del estado tiene que resolver. Entre éstos: a) definir el ámbito de la responsabilidad municipal, puesto que si se mantiene la actual estructura de la división político-administrativa del Ecuador, la jurisdicción municipal compete a los ámbitos urbanos y rurales y por tanto su actividad está en relación a las demandas de estos dos ámbitos; b) la mayoría de los Municipios ecuatorianos son de carácter predominantemente rural, lo cual determina que segmentos importantes de la población nacional queden marginadas de los beneficios de proyectos municipales de desarrollo orientados básicamente al sector urbano; c) en la definición de los ámbitos debe resolverse cómo mantener el equilibrio urbano-rural, como una condición fundamental para garantizar la producción interna, un desarrollo equilibrado de la población y desalentar las migraciones hacia las ciudades grandes e intermedias, lo cual requiere de una política rural de desarrollo social en cuyo diseño e implementación los Municipios pueden jugar un papel importante.

Resolver el ámbito de la responsabilidad y acción municipal es un aspecto central a tomarse en cuenta en la reforma del aparato estatal y en sus nuevas funciones, ya que si se plantea la recuperación de la capacidad municipal en la potenciación y conducción del desarrollo local y, por tanto, del desarrollo regional, ello supone una redefinición de las funciones actuales de organismos de carácter regional articulados al aparato central del estado y una redefinición de los propios consejos provinciales que en los hechos han venido cumpliendo fun-

ciones ligadas al desarrollo provincial en áreas rurales que se supone también son de competencia municipal, al punto que en algunas regiones del país la capacidad técnica y financiera de los consejos provinciales es mucho mayor que la de los Municipios, lo cual evidentemente redundará en su crisis actual.

Finalmente, es relevante pensar e impulsar la legitimación y recuperación de la capacidad de la Municipalidad en el desarrollo local, vía la descentralización. Entendiéndola como transferencia de capacidades de decisión y como reorganización de las formas de relación entre el estado y la sociedad; lo que supone la integración plena de la gestión local con la comunidad local, con sus múltiples y diversos intereses, con sus desarrollos desiguales, con sus demandas. Esto es, convertir la instancia municipal en escena de representación de la diversidad y de la construcción de consensos sobre los objetivos y naturaleza de los procesos de desarrollo demandados socialmente. Ello supone abrir amplios espacios de participación ciudadana en la gestión local y, a la vez, impulsar procesos de desarrollo de la institucionalidad, en cuanto a su capacidad técnica y financiera.

5. ACERCA DEL SENTIDO DEMOCRATICO POSIBLE DE LA MODERNIZACION/DESCENTRALIZACION

Uno de los argumentos vertidos por los ideólogos progresistas de la modernización/descentralización del Estado, es la consecución, por esta vía, de condiciones verdaderamente democráticas del desarrollo local y regional, y de la participación de la población en el diseño y toma de decisiones respecto a las políticas de desarrollo que les afecta e involucra de manera directa.

Efectivamente, los planteamientos en ese sentido tienen, entre sus virtudes, el reconocimiento oficial de la falta de equilibrio y equidad regional en el desarrollo de nuestros países y también el reconocer los límites del actual sistema democrático para la satisfacción coherente de las demandas de

la población, tanto económicas, como espirituales y políticas.

En este sentido, la propuesta de modernización/descentralización radicaría en un intento por superar -mediante la reforma del aparato estatal- una brecha entre la sociedad y el estado que se ha ido ampliando como efecto de la crisis y que muestra la incompatibilidad entre los intereses hegemónicos en el sistema político y las demandas sociales, una de cuyas manifestaciones es precisamente el privilegio de la política económica en detrimento de las políticas sociales.

Precisamente, mas allá de la discusión sobre las bondades y defectos de las propuestas de reforma, lo importante es descubrir y desarrollar propuestas conducentes a la democratización general de la sociedad y del estado, desde cuya perspectiva puede dotarse de contenido inclusive a las propuestas de reforma que de por sí no lo tienen. Ello conlleva a la disputa, desde una perspectiva democrática, del sentido de este proceso y a descubrir los mecanismos sociales e institucionales para su viabilización. En esta perspectiva, parece fundamental establecer la relación, función y capacidad de las actuales instituciones estatales locales y provinciales, así como de las organizaciones de la sociedad civil con dichos objetivos.

6. RETOS E IDEALES PARA IR CONSTRUYENDO UNA AGENDA SOBRE LA CUESTION DE LAS POLITICAS SOCIALES Y EL DESARROLLO URBANO

Para encarar el desafío de lograr una ciudad para todos, en especial para los sectores populares de nuestras ciudades, proponemos concentrar la atención en **cinco grandes ideales** que guíen el accionar del conjunto de los actores involucrados en la escena urbana. Nos parece que estos cinco grandes ideales pueden coadyuvar a que desde diferentes frentes, en la diversidad de la problemática urbana y regional, se encuentren las formas de actuar acordes con cada realidad concreta.

Primer ideal: por una sociedad más equitativa

Gran parte de los problemas urbanos de hoy están signados por el carácter inequitativo e injusto de la sociedad. La pobreza, que crece a ritmos sin precedentes en las ciudades, tiene que eliminarse si queremos resolver las carencias urbanas y lograr equidad social.

Segundo ideal: por una ciudad para todos

En un escenario de una sociedad más justa, la ciudad también debe serlo. El ideal de lograr una ciudad para todos no es un asunto formal: vivimos en ciudades que no son equitativas para todos y que deben transformarse para serlo. Esto supone varias cosas: consolidar y profundizar la democracia, la necesidad de una gestión democrática de la ciudad, la participación popular en la gestión urbana. Lo que buscaría una gestión de este tipo es ir convirtiendo al gobierno local, primero, y nacional, después, en efectivas instancias de gobierno democrático y no en meras dependencias que lo único que hacen es administrar más o menos eficientemente un conjunto de servicios urbanos.

Tercer ideal: por una lucha contra el derroche⁶

El ideal de luchar contra todas las formas de derroche en la construcción, manejo y mantenimiento de la ciudad debe ser uno de los preceptos fundamentales. En una situación de crisis como la que vivimos el desperdiciar o mal usar los escasos recursos que tenemos es inadmisibles. Hacer un mejor uso de la infraestructura física existente, de los recursos humanos, de los recursos financieros, de los recursos naturales, es la cuestión clave en un mundo donde el desperdicio y la irresponsabilidad en el uso de los escasos recursos es la norma.

6. Se siguen aquí los planteamientos y la argumentación bien sustentada que hace Enrique Browne en su trabajo "Guerra al derroche y otros ideales urbanos", en Hardoy y Morse (comps.): **Repensando la ciudad de América Latina**, Gel/IIED-AL, Buenos Aires, 1989.

Cuarto ideal: por una gestión democrática de los servicios

La democratización en la gestión de los servicios urbanos implica incorporar las innumerables experiencias de carácter organizativo y tecnológico desarrolladas por grupos populares para, por ejemplo, hacer mantenimiento y reparación de acueductos, basureros, alcantarillas, vías, espacios de recreación, con el reconocimiento y estímulos suficientes para que puedan ser difundidas, replicadas y asumidas por otros grupos sociales de la misma ciudad o de otras con características semejantes.

Quinto ideal: por un ambiente propicio para la vida

Si no existe un ambiente natural, social y material propicio para la vida no se habrá conseguido el propósito último: que la sociedad, en una visión futurista, vaya construyendo un hábitat potenciador de las plenas capacidades humanas.

El cuidado de la naturaleza, del entorno, de los bienes materiales creados por el hombre en su tránsito histórico, y del propio ser humano, deben ser valores sustantivos a considerar con fuerza en la construcción de una ciudad para todos.

7. A MODO DE CONCLUSION

El reto, entonces, es ponernos de cara hacia adelante, ahora que se trata de un presente con aires de futuro, y empezar a decir que no, para crear y recrear opciones para la realidad y para el mundo de las ideas.

La realidad urbana ecuatoriana se encuentra seriamente condicionada por un conjunto de restricciones inherentes a la propia sociedad. Entre las más graves restricciones, se sitúan hoy en día las que tienen que ver con las dificultades económicas por las que atraviesa el país. Adicionalmente la problemática del crecimiento de la población urbana en situación de pobreza y las carencias en materia de vivienda y servicios adecuados, configuran el panorama de las ciudades.

Frente a ese cuadro se presentan una serie de desafíos a en-

frentar. La propuesta que aquí se plantea para buscar caminos de solución sugiere enrumbar la reflexión, las políticas y las acciones en el marco de un enfoque diferente: a partir de un conjunto de ideales y principios que definen derroteros a seguir, para que de ahí surjan las soluciones con respuestas específicas para las regiones y ciudades del país.

COMENTARIO de Santiago Ortiz Crespo

Ecuador ha cambiado de un rostro campesino a un rostro urbano. Hoy la población es mayoritariamente urbana y su ritmo de crecimiento está por sobre el promedio nacional. A ello se suma los desequilibrios de una sociedad que agrava la situación de las ciudades grandes e intermedias, configurando un panorama preocupante para los 90 que plantea que los organismos de desarrollo desplacen su atención desde el campo a las ciudades y que se planteen propuestas, utopías y políticas para mejorar la vida en las ciudades.

Como pensar el tema de una mejor calidad de vida y un desarrollo democrático en medio de una realidad de virtual crisis urbana signada por la terciarización de la economía, el crecimiento de la informalidad, los desequilibrios entre ciudades grandes y pequeñas, el crítico manejo del medio ambiente, la reforma del estado y la incapacidad de los gobiernos seccionales para atender las nuevas demandas?

Esta es básicamente el propósito de la ponencia de Diego Carrión cuando plantea la construcción de una agenda acerca de la gestión urbana y las políticas sociales.

Santiago Ortiz Crespo, es secretario ejecutivo de la ACJ.

frentar. La propuesta que aquí se plantea para buscar caminos de solución sugiere enrumbar la reflexión, las políticas y las acciones en el marco de un enfoque diferente: a partir de un conjunto de ideales y principios que definen derroteros a seguir, para que de ahí surjan las soluciones con respuestas específicas para las regiones y ciudades del país.

COMENTARIO de Santiago Ortiz Crespo

Ecuador ha cambiado de un rostro campesino a un rostro urbano. Hoy la población es mayoritariamente urbana y su ritmo de crecimiento está por sobre el promedio nacional. A ello se suma los desequilibrios de una sociedad que agrava la situación de las ciudades grandes e intermedias, configurando un panorama preocupante para los 90 que plantea que los organismos de desarrollo desplacen su atención desde el campo a las ciudades y que se planteen propuestas, utopías y políticas para mejorar la vida en las ciudades.

Como pensar el tema de una mejor calidad de vida y un desarrollo democrático en medio de una realidad de virtual crisis urbana signada por la terciarización de la economía, el crecimiento de la informalidad, los desequilibrios entre ciudades grandes y pequeñas, el crítico manejo del medio ambiente, la reforma del estado y la incapacidad de los gobiernos seccionales para atender las nuevas demandas?

Esta es básicamente el propósito de la ponencia de Diego Carrión cuando plantea la construcción de una agenda acerca de la gestión urbana y las políticas sociales.

Santiago Ortiz Crespo, es secretario ejecutivo de la ACJ.

1. UNO DE LAS INTERROGANTES CENTRALES QUE TRATA EL AUTOR TIENE QUE VER CON LA COMPRESION DEL DESARROLLO LOCAL

No podemos pensar en una mejor calidad de vida abstra-yéndonos del conjunto de la sociedad. Y esto en dos sentidos, superando una visión que segmenta los problemas de la ciudad y superando un enfoque que separa los problemas de la ciudad de lo que pasa en el país.

Carrión subraya por tanto las limitaciones de una perspectiva localista que separe la ciudad de la realidad rural, la pobreza de la distribución de los recursos nacionales, la suerte de las regiones y ciudades deprimidas de las zonas y ciudades que concentran la riqueza.

Y nos plantea cuestionar la propia naturaleza del modelo de desarrollo que se manifiesta en esos desequilibrios y contradicciones, que ha provocado la crisis general de la economía y de la gestión estatal y municipal.

Por ello reclama la necesidad de una visión integral del desarrollo local. Es decir descartar una visión segmentaria para construir un enfoque articulado de los problemas ambientales y los servicios, el desarrollo cultural y la recreación, la participación democrática de los actores y la presencia de una intervención coherente del estado.

Plantea la necesidad de pensar en un modelo de desarrollo general para la sociedad ecuatoriana, en donde uno de sus aspectos tenga que ver con lo urbano. Reclama la necesidad de enfocar las estrategias y políticas en una perspectiva global utópica con ideales de equidad social, de eficiencia en el manejo de los recursos, de creación de un ambiente propicio para la vida, de gestión democrática de los servicios, de manera que sea posible vivir con plenitud y dignidad en las ciudades, de manera que la vida fluya y esté garantizada.

2. UN SEGUNDO TEMA CENTRAL PLANTEADO TIENE QUE VER CON LA REFORMA DEL ESTADO

La centralización del estado fue uno de los factores fundamentales para posibilitar la constitución de una economía capitalista que arrinconó las formas precapitalistas de producción pero que en cambio no logró superar las desigualdades regionales y los desequilibrios urbanos. Por otra parte este tipo de estado conllevó una reducción de los ámbitos de gestión municipal, armó un complejo entramado de instituciones que superpuso las funciones seccionales a las de entidades nacionales, debilitó los espacios democráticos de intervención ciudadana, etorpeciendo las posibilidades de un desarrollo integral a nivel local.

El nuevo patrón de acumulación que se implementa en las nuevas condiciones de transnacionalización de la economía pone en crisis el estado centralizado, se plantea desmontar el estado y propone la descentralización como panacea para lograr el equilibrio regional y el desarrollo local.

El autor supera la trampa de un enfoque que busca funcionalizar la reforma del estado a la privatización, la desregulación y el imperio del mercado, que traerá indudablemente nuevos desequilibrios en la sociedad.

Sin desconocer que la descentralización debe plantearse racionalización del estado, ésta no puede reducirse como aparece en las propuestas gubernamentales a un proceso únicamente administrativo y de eficiencia a fin de equilibrar los déficit fiscales.

Para Carrión el rol de los gobiernos seccionales y particularmente los Municipios tiene que ver con una propuesta democrática global para la sociedad, con un proceso de resoluciones políticas respecto a la propia organización del aparato estatal y una participación creciente de la sociedad civil en el debate y diseño de las políticas, en la producción de espacios democráticos de gestión y consenso, en el control de los sujetos sociales sobre los servicios, etc.

Elemento importante en este proceso de reforma es el de la revalorización de la Municipalidad en cuanto representación de la heterogeneidad local superando una visión homogenizadora que justifica y refrenda las formas de control de grupos gamonales y oligárquicos.

Es evidente para quienes trabajamos en lo urbano que este tipo de intereses no han desaparecido de los gobiernos locales y que más bien son quienes viven de la corrupción y se mantienen como obstáculos reales para un logro de una planificación coherente, una distribución racional de recursos y un servicio eficiente a la comunidad.

La potenciación de la diversidad local, sugiere el texto, implica asumir los niveles de conflicto existentes a nivel local, es decir diferencias políticas y de intereses que tienen que ser tomadas en cuenta a la hora de la construcción de consensos.

Por otra parte ese proceso implica el fortalecimiento de la capacidad de resolución de las demandas locales por parte de la Municipalidad, ampliando espacios y propiciando la participación de la comunidad en la gestión de su propio hábitat.

Otro tema central tiene que ver con la modernización del municipio en tanto recuperación de su capacidad de producción de servicios y regulación estatal de los mismos, cuestionando una visión exclusiva de rentabilidad que plantea una privatización indiscriminada que quiebra la capacidad de los gobiernos de intervenir en la reproducción de la vida ciudadana. Para Carrión la modernización de la labor municipal no es antagónica con el mantenimiento de funciones reguladoras y productoras de servicios. Por otra parte el tema de la eficiencia y la racionalización nos plantea también un cuestionamiento a las propias organizaciones de desarrollo y organismos populares y de la sociedad civil, pues se trata de un desafío central para poder potenciar la capacidad de intervención política de los sujetos sociales.

En cuanto en ámbito de la función municipal el autor plantea una reformulación de las funciones de las entidades desconcentradas del gobierno central, una reformulación del rol

de los Consejos Provinciales a fin de racionalizar el gobierno local y potenciar el desarrollo. Este aspecto es fundamental sobre todo para evitar la segmentación de las demandas locales y permitir un proceso claro de politización ciudadana.

3.- LIMITES Y BONDADES DE LA MODERNIZACION

Subrayamos que un elemento clave de la propuesta de Carrión tiene que ver con el desarrollo de la sociedad civil en la gestión y el gobierno de la ciudad. El autor reconoce la naturaleza de una propuesta estatal que busca reducir la distancia entre las demandas sociales y el estado, actor que ha llevado a una crisis de representación de los organismos políticos. También constata el carácter de una propuesta descentralizadora que tiene fundamentalmente a desconcentrar funciones en medio de una perspectiva privatizadora.

En estas condiciones propone aprovechar la coyuntura de modernización para generar las condiciones, los espacios, los canales, para que la ciudadanía se apropie de la ciudad en cuanto creación de condiciones de su vida y su desarrollo. Se trata por tanto de elaborar contenidos y de buscar los mecanismos institucionales que lo viabilicen de forma que se pueda dotar a un proceso dotado de una racionalidad distinta de un sentido democrático.

4. VARIOS INTERROGANTES

- Es precisamente allí en donde pueden surgir los interrogantes. El primero de ellos tiene que ver con la naturaleza de la propuesta: se trata de intervenir en la lógica de la reforma y del modelo actual para ampliarlo y democratizarlo? O se trata de construir una propuesta y un sujeto democrático en las condiciones actuales, pero como parte de una lucha cultural y política de envergadura, pero en función de un cambio?

- En segundo lugar como que hace falta analizar más profundamente el contexto de una intervención democrática. En

este tema es necesario ubicar el sentido de la propuesta dominante de reforma del estado y modernización, que evidentemente es viable, dado que cuenta con un gran respaldo político de los organismos multilaterales, recursos financieros y herramientas técnicas. Sin embargo se ve claramente en el país la privatización y la desconcentración como factor preponderante de la reforma, en donde no existe un proceso de descentralización real, no se trasladan recursos de manera que lo que hay detrás es la reducción de programas sociales y la municipalización de costos, profundizando la pobreza.

- Habría que preguntarse hasta que punto el junto al discurso progresista de los técnicos internacionales exista una verdadera voluntad política de las clases dominantes nativas, o las propuestas queden en el papel como ha sucedido en gobiernos anteriores, mientras se impone el estilo de la clase dominante local. Es evidente también que los requerimientos de la política económica impuesta en la renegociación de la deuda son más fuertes que los discursos participacionistas de los técnicos.

- Aparece que más bien se puede dar un proceso de re-centralización y concentración del poder tal como se manifiesta en propuestas como el proyecto de Ley de Modernización, la Ley del Presupuesto y el proyecto de Ley de Gobiernos Seccionales en donde por ejemplo se constituye un ente provincial que resuelve los planes anuales dirigido por el Gobernador de la Provincia, y en donde los funcionarios electos por la ciudadanía tienen un papel secundario.

- Por ello es legítimo preguntarse hasta donde es posible y viable que en este marco de racionalización del estado tal como se da en Ecuador se pueda generar espacios democráticos que permitan una mayor participación de la sociedad civil en lo local?

- Otro factor importante tiene que ver con el desarrollo real de la sociedad civil. Es evidente que las iniciativas de reforma y descentralización se realizan a través del propio estado, y muchas veces son generados por la tecnocracia internacional y

nacional, sin que en ello tengan la iniciativa ni siquiera los grupos dominantes. Al mismo tiempo en el ámbito urbano es bastante claro que el desarrollo organizativo, conciencial y la capacidad de gestión de los actores democráticos y de los sujetos populares urbanos es relativamente limitada, de manera que esta lucha por el sentido de la reforma tiene pocas posibilidades de que tenga un desenlace favorable.

- El tema de los actores en lo urbano nos plantea profundizar sobre el carácter del llamado actor local planteado por los partidarios del municipalismo, que en realidad desconoce las identidades locales, como manifiesta Carrión, y que aparece un artificio y no una categoría que surge de la realidad; temas como la existencia de sujetos nacionales o regionales, la presencia de clases y grupos étnicos en lo local, deben ser clarificados teóricamente, al igual que precisar si amerita pensar en actores locales o en luchas cívicas y locales dadas por sujetos cuya naturaleza desborda lo local.

- Para cualquier propuesta democrática es imprescindible caracterizar la fuerza social que la respalde. Es necesario por tanto un análisis más pormenorizado de la situación del movimiento popular, de la organización barrial, de la presencia de sujetos como la mujer, los grupos eclesiales de base, los gremios profesionales, los gremios municipales.

- También es fundamental tomar en cuenta la lógica perversa de atomización y segmentación del horizonte político que trae la propuesta de reforma dominante, en función de plantear un proceso creativo y democrático, en donde la construcción de un sujeto nacional de cambio es fundamental, pues los cambios no se pueden hacer de manera gradual desde lo local a lo nacional, sino que implica procesos sostenidos en las varias dimensiones del accionar de los sujetos -lo local, lo regional, lo nacional-.

- Hay por cierto una pregunta global que está inmersa en este Seminario. Ante los vacíos de una propuesta globalizadora por un desarrollo diverso, es importante plantear como tema de la agenda sobre lo urbano a la que nos convoca Diego

Carrión la construcción de propuesta parciales, de iniciativas y de acumulación de experiencias, que nos permitan ir construyendo esa utopía a la cual nos enrubamos. Temas como la economía popular, el desarrollo de las identidades, la construcción de redes solidarias de mujeres, jóvenes, gremios, instituciones, grupos eclesiales y demás actores democráticos, la creación de formas democráticas de gestión, la relación ambiente-desarrollo son parte de ese alumbramiento de ese nuevo futuro para una vida plena en las ciudades.

COMENTARIO de Miryam Garcés

En las actuales circunstancias históricas que vivimos en el país producto de situaciones tanto internas como internacionales, es refrescante comprobar que existen posibilidades de realizar algo nuestro que nos proporcione una mejor calidad de vida.

La ponencia de Diego Carrión, puntualiza los diferentes problemas urbanos que deben ser tomados en cuenta para una verdadera planificación de políticas sociales en nuestro país. Diagnóstico, diseño y evaluación deben ser las categorías presentes en todos los programas encaminados a encarar la problemática social de los sectores urbanos tomando en cuenta, desde luego, la heterogeneidad de los sectores sociales involucrados con el fin de dar respuestas más eficaces.

Diego hace hincapié en la necesidad de rediseñar la intervención de los agentes locales en la construcción de un proyecto democrático, poniendo énfasis en la participación de la comunidad en la discusión de las políticas de desarrollo y toma de decisiones, así como en las tareas de ejecución de proyectos;

Miryam Garcés, Coordinadora Ejecutiva CEPAM.

Carrión la construcción de propuesta parciales, de iniciativas y de acumulación de experiencias, que nos permitan ir construyendo esa utopía a la cual nos enrubamos. Temas como la economía popular, el desarrollo de las identidades, la construcción de redes solidarias de mujeres, jóvenes, gremios, instituciones, grupos eclesiales y demás actores democráticos, la creación de formas democráticas de gestión, la relación ambiente-desarrollo son parte de ese alumbramiento de ese nuevo futuro para una vida plena en las ciudades.

COMENTARIO de Miryam Garcés

En las actuales circunstancias históricas que vivimos en el país producto de situaciones tanto internas como internacionales, es refrescante comprobar que existen posibilidades de realizar algo nuestro que nos proporcione una mejor calidad de vida.

La ponencia de Diego Carrión, puntualiza los diferentes problemas urbanos que deben ser tomados en cuenta para una verdadera planificación de políticas sociales en nuestro país. Diagnóstico, diseño y evaluación deben ser las categorías presentes en todos los programas encaminados a encarar la problemática social de los sectores urbanos tomando en cuenta, desde luego, la heterogeneidad de los sectores sociales involucrados con el fin de dar respuestas más eficaces.

Diego hace hincapié en la necesidad de rediseñar la intervención de los agentes locales en la construcción de un proyecto democrático, poniendo énfasis en la participación de la comunidad en la discusión de las políticas de desarrollo y toma de decisiones, así como en las tareas de ejecución de proyectos;

Miryam Garcés, Coordinadora Ejecutiva CEPAM.

lo que hasta el momento ha estado ausente en algunos de los planteamientos y ejecución de los diferentes programas impulsados a través de los Municipios y del Estado en su conjunto.

La modernización de los gobiernos locales no puede pensarse sin los elementos que apuntó Diego en su ponencia como: representación de la heterogeneidad local, recuperación de la capacidad de resolución de las demandas locales, la apertura de espacios democráticos de gestión, modernización de sus estructuras y redefinición de sus funciones.

Sin embargo, me permito hacer algunas observaciones:

PRIMERA: No obstante los importantes aportes de la ponencia, creo que existe una omisión en el análisis central de la misma. Al referirse al carácter interventor del Estado en sus actividades centralmente manejadas, frente a la debilidad y heterogeneidad municipal, se omite el análisis del inicio de la actividad petrolera y la inyección de los ingresos petroleros, que representaron algo más del 60% del Producto Interno Bruto Nacional, los mismos que al ser manejados centralmente, no lograron una distribución equitativa de los ingresos, ni dinamizaron un desarrollo regional equilibrado, produciendo como consecuencia, el fortalecimiento de las instituciones centralizadas y el debilitamiento de los municipios y los gobiernos locales.

La existencia de la renta petrolera vino a reforzar el modelo de desarrollo centralizador y excluyente, vigente hasta los años 80 y a sentar las bases para la aplicación del modelo de libre mercado aplicado en nuestro país desde mediados de la década pasada.

La concentración de los ingresos en los principales centros urbanos, con un crecimiento inusitado del sector financiero, en desmedro de las actividades productivas urbanas y rurales, son aspectos a considerar en los actuales procesos de terciarización de la economía y de los persistentes movimientos de migración campo-ciudad, que han acelerado la crisis en las regiones con menores oportunidades de generar un desarrollo

autosustentado, carentes de apoyo del Gobierno central.

Estas deficiencias y desequilibrios en la base económica de las distintas regiones del país, creo que constituyen algunos de los elementos que han contribuido a aumentar el peso de los organismos centralizados, disminuyendo el qué hacer de los Municipios en las regiones más pobres del país.

En esta perspectiva de análisis pregunto, qué condiciones materiales tienen los pequeños Municipios para incidir en las economías locales, si las principales fuentes de ingreso del Estado se manejan centralizadamente?. Con qué bases cuentan las distintas regiones del país, si sufren una constante pérdida de su capital humano, falta de inversiones, ausencia de programas de desarrollo integral que dinamicen sus economías locales?

Por tanto, creo que la crisis de organización del aparato estatal y de su estilo de intervención en el desarrollo de las sociedades locales, no puede ser superada sino con una concepción distinta del desarrollo nacional, que privilegie el desarrollo económico equitativo entre las distintas regiones, en el que se delegue capacidad a los entes municipales y organizaciones populares para gestionar los recursos nacionales y externos, y que éstos sean redistribuidos tratando de favorecer la dinamización de las economías locales, evitando de esta manera la concentración del poder y de los ingresos en determinados centros urbanos, que facilitan la lógica de reproducción del capital aún a costa del empobrecimiento y atraso de la mayor parte de las regiones pobres del país.

SEGUNDA: Por otro lado, entre los problemas destacados en la ponencia sobre la organización del territorio y gestión de las ciudades en el Ecuador, se plantea un desarrollo urbano desequilibrado, como un aspecto que afecta a las ciudades intermedias. Considero que esta es una apreciación no muy sustentada, tanto porque el crecimiento acelerado de grandes ciudades como Quito y Guayaquil han desbordado los problemas de la crisis urbana planteada en este documento, cuanto porque no se puede hablar de ciudades intermedias en general, da-

da la diversidad regional de nuestro país. En este sentido puede corresponder este problema a determinadas ciudades de la costa que han observado acelerados procesos de crecimiento en las últimas décadas, como Santo Domingo, Milagro.

Situación muy diferente a la observada en ciudades intermedias de la sierra, en donde por el contrario los problemas están dados por falta de generación de fuentes de empleo y desaceleración de los ritmos de crecimiento poblacional, configurando un cuadro sustancialmente distinto al anotado por Diego Carrión en su ponencia.

TERCERA: En relación al tema sobre posibilidades y límites de los Municipios, acerca del sentido democrático de la modernización-descentralización, quiero hacer referencia a un aspecto que juzgo fundamental y que desgraciadamente es el gran ausente de todas las discusiones, diagnósticos, diseños y evaluaciones de toda política social, me refiero a las realidades de género. Elemento sin el cual no podemos hablar de alcanzar objetivos de igualdad, democracia, justicia social, mejoramiento de la calidad de vida que nuestras sociedades se plantean.

El enfoque de género se preocupa por la construcción de las relaciones sociales en una comunidad determinada, en la que hombres y mujeres juegan roles diferentes, siendo sus características de género construidas por determinantes ideológicos, históricos, religiosos, étnicos, económicos y culturales. En esta medida se hace imprescindible un análisis de cuál es la participación de la mujer en el convivir urbano, su problemática específica, la misma que está signada por el TRIPLE ROL que vive: en el campo de la reproducción (maternidad, cuidado de los niños, etc), es decir, responsable de la reproducción social de la familia. En el trabajo productivo, como generadora de ingresos (especialmente en el sector informal); y, como tercer rol la gestión comunitaria, a través de la cual es utilizada tanto por el Estado, Municipios, ONGs y por las mismas organizaciones de pobladores como contingente gratuito o mal pagado para la ejecución de programas de desarrollo, además de su

gestión como dinamizadora de las reivindicaciones de su sector social, pero sin que sea reconocido su liderazgo.

La mujer ha sido siempre un sujeto marginal de las políticas de desarrollo, las estadísticas oficiales vuelven invisible su trabajo, lo que ha disminuido la importancia de su aporte en los procesos productivos, en el desarrollo local y nacional. Históricamente se ha asignado a la Mujer el campo de lo privado como su espacio natural, dejándola fuera de lo público, en donde se toman las decisiones y que se asumen como pertenecientes al varón, en quien generalmente recae la categoría de sujeto social e histórico. No obstante, la crisis económica ha acelerado el proceso de incorporación de la población femenina al mercado de trabajo, sin que haya mejorado, como consecuencia de ello, su acceso a los medios de producción, a los servicios y factores productivos como: crédito, capacitación, tecnología, limitando así su potencial participación en el mercado de trabajo.

En las áreas urbanas la contribución de la mujer a la economía, especialmente se da a través de su trabajo en el sector informal, del trabajo doméstico asalariado y de aquel que realiza en su rol reproductivo, este último absolutamente desvalorizado y por consiguiente eliminado de las estadísticas oficiales, localizando a este sector como población económicamente inactiva.

Adicionalmente, las políticas nacionales y municipales no consideran el incremento sustantivo de familias con mujeres jefas de hogar, elemento que juzgo debe ser tomado en cuenta en todo el proceso de planificación de políticas sociales.

La mujer sufre aislamiento y violencia social; tiene menos acceso que el hombre a los servicios básicos de salud, educación, vivienda y encuentra dificultad en acceder a trabajos bien remunerados. Como consecuencia de ello, su capacidad de tener "voz y voto" en las decisiones familiares, comunales y municipales se ve grandemente restringida. En este contexto, la mujer no sólo requiere trabajar, necesita controlar los beneficios de su trabajo para ganar espacios de reconocimien-

to, pues la discriminación no es sólo legal o formal, es también de actitudes, cultural y valorativa. Estas características que definen la especificidad de género en la condición de participación de la mujer, difícilmente han sido tomadas en cuenta en la planificación del desarrollo local y en el diseño de políticas, programas y proyectos municipales.

Las políticas locales y municipales están pensadas con un nivel de generalidad que no toma en cuenta la heterogeneidad de situaciones que vive la mujer y que está condicionada a más de su especificidad de género por otros factores, prácticas culturales, modelos de socialización y diferencias regionales que requieren apoyos diferenciados si se desea incidir decisivamente en sus posibilidades de participación y en el cambio de su actual situación.

A pesar de las dificultades que la mujer encuentra para su trabajo productivo, reproductivo y de gestión comunitaria, quiero destacar que, un elemento nuevo del desarrollo urbano observado en la última década, es el aumento de la presencia la mujer tanto en organizaciones femeninas como en organizaciones mixtas, orientadas a ejecutar sus propios proyectos para resolver aquellos aspectos en donde no incide el Municipio ni el Estado, como son: guarderías infantiles, tiendas comunitarias, prevención de la violencia, etc. La mujer está presente también como actora dinámica, junto con sus compañeros de barrio, reclamando atención a los múltiples problemas que como sector social tienen. Este es un nuevo potencial de desarrollo que debe ser tomado en cuenta en la gestión municipal y de las ONGs que trabajan en numerosas ciudades del país.

De conformidad con el título de la ponencia de Diego Carrión, tomemos todas estas reflexiones como herramientas para ir construyendo un Ecuador más esperanzador, igualitario, equilibrado y justo.

POLITICAS SOCIALES Y DESARROLLO RURAL



DESARROLLO RURAL

Elementos de Política Social y Económica

Fausto Jordán B.

1. INTRODUCCION

En América Andina especialmente Bolivia, Ecuador y Perú llevan resagada una amplia población campesina e indígena en la que se concentra la pobreza rural.

El proteccionismo al sector agropecuario en los países desarrollados, el modelo de sustitución de importaciones en América Latina y el Caribe y, las políticas agropecuarias diferenciadas, finalmente las políticas neoliberales son hechos que no han tenido en cuenta el rol e importancia de las economías campesinas en América Latina. En América Andina la situación finalmente se vió confundida en reivindicaciones en ocasiones, poco concretas. I nuevas confrontaciones a con-

Fausto Jordán B. es experto en desarrollo rural.

secuencia de la modernización del Estado con afán exclusivo para privatizar.

Por otro lado las Organizaciones no gubernamentales ecuatorianas no alcanzan una adecuada y oportuna concertación para que el Gobierno las considere como el correlato de la iniciativa privada y no convencional.

Las Políticas Sociales y el Desarrollo Rural, en el Ecuador, deberían ser el marco que diferenciando la demanda social permita llegar con la oferta apropiada en términos de Tecnología, Financiamiento y Capacitación a través de mecanismos concertados por actores institucionales y sociales a través de mecanismos de coordinación.

2. POLITICAS

La disección analítica de los fenómenos y problemas sociales ha llevado al extremo de considerar antagónicos a lo social y a lo económico.

La ideología in extremis colocó un muro que dificultó la socialización de conocimientos, destrezas y alternativas; y los gobiernos comodamente, aprovechándose de la "coyuntura" no profundizaron ni diferenciaron sus propuestas para los distintos Estratos de la Sociedad Rural.

Una temprana política de desarrollo rural, con el advenimiento renovado del sistema democrático (1979) fué discontinuada y sometida discriminadamente en un nivel de importancia menor, la actual estructura institucional padece de atrofia y por ella se disputan estamentos sin competencia funcional que desean ganar atribuciones en vista de un monto financiero nada despreciable para atender la cuota política en desmendro de priorizar la necesidad sentida: descentralización, participación real, transferencia tecnológica, coordinación efectiva, funcional y operativa.

Si se desea llegar a la población rural pobre, es necesario despojarse de consideraciones ingenuas y paternalistas e intracendentes que no superan el rol de administrar la pobreza,

sin remontar para ir superando sus causas. Todas las condiciones para superar determinados niveles de pobreza se pueden alcanzar si se jerarquiza el manejo institucional en un marco de políticas macro y micro sectoriales que tengan en cuenta la diferenciación, en este caso a los pequeños productores, a los campesinos sin tierra y a los asalariados.

Políticas que no diferencian, a los estratos sociales, ofreciendo alternativas y oportunidades para todos, están sesgadas y lo que logran son mayores concentraciones de privilegio y riqueza. Es necesario, una nueva generación de gobernantes que no asuman el poder para consolidar grupos aferrados, sin perspectiva social.

Las Políticas, deberían diseñarse para alcanzar una mayor y mejor participación de la sociedad civil mayoritaria, en este caso las políticas rurales deberían ser de carácter intersectorial, facilitar los encadenamientos y ofrecer un rango de oportunidad que vuelva atractiva el área rural también para las inversiones. Para alcanzar el desarrollo regional - rural, en sus microregiones, se deberían diseñar alternativas metodológicas y plantearse planes de desarrollo microregional involucrando a los actores sociales, políticos, económicos y culturales. Indudablemente esto, representa un nuevo desafío, quizá más auténtico, en escenarios bien definidos con la participación de los gobiernos locales, para alcanzar la sostenibilidad institucional y del proceso en sí, con sus actores, distanciándonos de la clásica "Unidad Ejecutora" que al terminar un programa o proyecto, abandona el escenario y "desmantela la sostenibilidad temporal".

3. MODELOS Y DESPROPORCIONES

La humanidad no aprende de los procesos. Las modas y los modelos, en ocasiones arrasan la experiencia y se vuelven booms, en resumen los espacios logrados se vuelven efímeros.

Políticas indiferenciadas como la de sustitución de importaciones, generaron también protección a la industria nacio-

nal y se distanciaron de los costos reales, ésa factura están pagando los contribuyentes.

Ya sea en productos de exportación, de origen agropecuario, como en aquellos para sustentar la seguridad alimentaria, en estos especialmente el atropello ha sido cruel al ofrecer desde la orilla de los países ricos alimentos básicos subsidiados que han aniquilado a las economías campesinas con lo cual la mano de obra barata ha sido rescatada por la industria urbana (modelo sustitución) que finalmente hoy se enfrenta a los precios reales y solo puede sobrevivir con mano de obra calificada, así se han pauperizado los nuevos cinturones urbanos en algunas ciudades del Ecuador.

Por otro lado, la ausencia de una articulación del sector agropecuario con el sector industrial a ido postergando la inversión en la agroindustria, privándonos de incorporar valor agregado a los productos tradicionales de exportación, y de origen agropecuario.

El modelo vigente fomenta las exportaciones de productos agropecuarios exóticos, se requiere tecnología disponible, inversión, conocimiento empresarial y vinculación con los mercados externos.

Estamos lejos para que un amplio sector social rural esté en capacidad de alcanzar esos objetivos. Durante décadas un aniquilante discurso (confrontación campesina y cámaras agropecuarias) no dió paso a la formulación y concreción para apropiar tecnología de producción, de transformación, de comercialización y de organización de los pequeños productores rurales.

Estamos observando en algunos casos la involución rural, la población joven no tiene incentivos que le permitan reconocer que en el área rural existe futuro, pero tampoco la obtiene en el área urbana. La carencia de conocimientos tecnológicos, y de calificación de su mano de obra, le colocan en una situación de violencia. Los modelos, los paradigmas y el espacio urbano se han saturado. Es necesario recrear las opciones sociales y el Desarrollo Rural en el Ecuador.

4. DESEQUILIBRIOS Y COSTO SOCIAL

Plantearse la Deuda Social, es un postulado imposible, si al otro lado estamos bajo el látigo de la deuda externa, como nueva forma de colonialismo y de expropiación del excedente que nos permitiría reflotar.

El achicamiento del aparato burocrático o visto de otra manera el desbordamiento del aparato burocrático, qué espacio deja para atender la deuda social ?, cuál es la magnitud de ésta ? cuál sería su cobertura ?. No pasa de haber alcanzado el nivel de slogan, como utopía no realizable. El concepto básico es una sana política, debe incorporar procesos redistributivos.

Enfrentamos cierto nivel de restricción para ofrecer servicios desde la frontera privada, no convencional, las ONGs podrían ser pioneras para orientar el desafío, sin embargo en ellas se aprecia alguna involución, fragmentación, enclaves que se cierran. Sin embargo son ellas y los gremios de profesionales quienes podrían enfrentar pioneramente el correlato a los gobiernos privatizadores.

Modelos de intervención existen, se han desarrollado en la realidad nacional, algunos con éxito sin embargo algunos han sido desactivados y no se han ido perfeccionando; las ONGs han exteriorizado, timidez, inseguridad o también conformismo en algunos casos, para desviar recursos del Estado, hacia la población rural.

Tres lustros de Asignación Selectiva de Liquidéz, por parte del Banco Central, se manejó con poca eficiencia con grupos sociales urbanos y rurales, de esta forma la sostenibilidad del FONDO se quedó en el camino con las medidas de Septiembre /92. Podría ya haberse institucionalizado el sistema: Asignación Selectiva de Liquidéz (primer intento de políticas diferenciadas). No sucedió así, sin embargo es una experiencia viva que debería capitalizarse como alternativas redistributivas y como verdaderas políticas que integran el enfoque social.

5. EFICIENCIA Y COMPETENCIA

La modernización del Estado, en términos generales involucra a todos: sector público y privado, pasa por el achicamiento burocrático para alcanzar eficiencia en los servicios, desarrollar la normatividad, los espacios de coordinación efectiva y maximizar el uso de los recursos, la protección del medio ambiente, la descentralización, la desconcentración, la participación, la transferencia de conocimientos y destrezas (tecnología). I desde luego demanda también eficiencia del sector privado en un escenario de libre competencia, en el cual la empresa privada convencional trata de sobrevivir debido también a los grandes desafíos que implica la integración subregional y el mercado.

Eficiencia y competencia se podría alcanzar trabajando por la vertiente de la calidad de los servicios lo que a su vez demanda un enfoque integral del tipo de demanda. Hace pocas semanas un grupo representativo de campesinos, en el litoral del Pacífico Andino, manifestó: "no queremos esa asistencia técnica que se asoma cuando quiere, estamos dispuestos a que nos cueste para que esté presente cuando se necesita".

Algunas ONGs han incursionado, en el transcurso de cuatro lustros tratando de inquietar a gobiernos locales (Consejos Provinciales), seguramente en algunos Municipios y en instituciones nacionales y aún en la banca para interesarles en el tema concreto de coparticipar técnica y financieramente para solucionar problemas endémicos de la población rural pobre, necesitada de servicios.

Acuerdos y cofinanciamiento han sido convenidos para acciones concretas, sin embargo una breve revista a ese avance inicial podría frustrarnos si constatamos que esos esfuerzos conjuntos (públicos y privados) se han debilitado. No se han perfeccionado mayormente y las acciones coordinadas son muy puntuales y débiles. El producto de este desajuste tiene impacto en los grupos sociales más necesitados del área rural.

La eficiencia debería ser un proceso recíproco entre el sec-

tor público y el sector privado. En cada espacio nacional existe un valor relativo que en ocasiones hace del sector privado no convencional -ONGs- un poder, así sucede hoy en Bolivia donde las ONGs involucradas en el Desarrollo Rural manejan el 50% de los recursos financieros que se comprometen con ése propósito (1991). I han planteado el Programa Campesino A lternativo de Desarrollo.

Aquí en el Ecuador, no conocemos el valor relativo de financiamiento comparando con el del Gobierno, sea mucho o poco, lo que es real es la experiencia alcanzada por las ONGs decanas, que podría interpretarse como su eficiencia cualitativa. Sin embargo la fragmentación de sus políticas, de las alternativas y estrategias aisladas van en contravía con el objetivo y fundamento de la razón de ser.

Parecería que llegó el momento de hacer un alto en el camino. Reflexionar y plantearse como desarrollar impacto las ONGs para superar su fraccionamiento y el proyectito específico. Lo que se insinúa es un frente común de objetivos, con alternativas y estrategias concertadas y a lo mejor una racionalización regionalizada en microregiones o en su competencia vía especialización. Es necesario superar el estancamiento para exigir eficiencia en la contraparte: el sector público.

6. NUEVOS "PARADIGMAS" PARA EL DESARROLLO RURAL

No todo es negativo, pero no debemos evadir la crítica constructiva: los comentarios que en definitiva aportan para mejorar conocimientos, metodologías y enfrentar los análisis con instrumental renovado.

Mientras evoluciona el Modelo Neo-liberal, en su propia salsa, recrudece la pobreza y enfermedades como el cólera retornan como un mal endémico en las "sociedades subdesarrolladas" -concentremos en Bolivia, Ecuador y Perú-. Ni el modelo, ni los Gobiernos logran establecer políticas macro que incluyan en este caso los estratos rurales de pequeños productores, indígenas, campesinos sin tierra y trabajadores

agrícolas.

La situación prevaeciente, se manifiesta en el recrudescimiento de la pobreza, que ha provocado la preocupación actualizada de organismos multilaterales -BID, Banco Mundial.

El documento "Combatiendo la Pobreza Rural en América Latina y El Caribe - Una Nueva Estrategia de Desarrollo Rural" ¹⁾; evidencia que esos organismos multilaterales, precipitadamente abandonaron el interés por el Desarrollo Rural, hoy tratan de retomarlo como consecuencia de los efectos y persistencia de la pobreza tanto en las economías campesinas como en los grupos populares urbanos.

En nuestro país, Ecuador, la situación de la pobreza se agrava por los residuos recientes de los "impactos industriales" y de vivienda urbana que atraen mano de obra de jóvenes que vienen del campo, sin mayor calificación, alucinados por los medios (TV) y ante la decepción de un espacio rural sin futuro, frente al espejismo de las "facilidades urbanas".

Conceptualmente existen avances, aún poco operativizados que demarcan competencias y responsabilidades vía descentralización y desconcentración, participación y transferencia de conocimientos tecnológicos, coordinación para optimizar la aplicación de recursos y armar un frente sólido de ONGs para las alternativas y estrategias del DRU.

El paso de ecuatorianos por el Programa III del IICA ha consolidado dos documentos ²⁾, que se podría considerar como el aporte al DRU.

Recorriendo el Ecuador rural, podemos evidenciar que en estos tres lustros (78-92): las áreas rurales cuentan con electricidad, red vial e infraestructura de riego, estas inversiones están relativamente subutilizadas.

También se puede evidenciar grupos rurales emergiendo ya como estructuras de segundo grado o en la base, tratándo de es-

1. Documento para el BID-Versión Preliminar. Washington. Diciembre 1992.

2. Los Cimientos de una nueva sociedad."Campesinos, Cantones y Desarrollo". IICA 1989.

Desarrollo Rural Microregional y Decentralización. Julio 92. Programa III-IICA.

pecializarse para enfrentar los desafíos: reivindicativos, empresariales y de servicios. Así entre otras organizaciones se pueden identificar a la Unión Provincial de Comunas y Cooperativas del CAÑAR -UPCCC-, Almaunión -Empresa Almacenera, con participación de las Organizaciones Campesinas de Vinces y Baba-o los logros alcanzados en Penipe, Pungal-Chingazo (Chimborazo), Salinas en Bolívar o los viveristas de Pelileo Viejo, las grandes transformaciones en la estructura de la producción en el área de influencia del Canal del Pisque, o el crecimiento urbano de Ambato, sin suburbios. Algo positivo sucede parcialmente y no está necesariamente interconectada la reflexión sobre estos cambios rural - urbano evidentes.

La descentralización debería conllevar también la desconcentración para evitar que se vuelva a concentrar el poder en grupos, se trata de una real participación de la sociedad local en las decisiones para resolver sus problemas sociales, políticos, económicos incluyendo los culturales. Planteándose programas y proyectos de desarrollo microregional.

Ello implica identificar y determinar microregiones para establecer los planes de desarrollo, en esos espacios geográficos, atendiendo diferenciadamente con servicios a las sociedades locales.

Este punteo de elementos de política social y económica, nos acerca a manifestar lo siguiente:

A.- La crisis del **modelo anterior** manifiesta la incapacidad del Estado de equilibrar los ingresos. El fuerte endeudamiento externo. Las dificultades del aparato productivo con los nuevos avances tecnológicos. I la incapacidad del Estado en responder a las demandas de inclusión.

B.- La **modernización primaria** fué incapáz de resolver los problemas de pobreza y exclusión de amplios sectores en las zonas rurales. Más aún la pobreza ha adquirido un carácter global, afectando la población urbana.

C.- Los magros resultados en el desarrollo rural obligan a analizar la dinámica social campesina para construir un nue-

vo enfoque.

D.- El desarrollo social es un proceso socio-económico y no un conjunto de políticas, programas y proyectos. Las políticas, programas y proyectos son instrumentos para impulsar y orientar el proceso. La propuesta global en nuestros países ha sido discriminatoria contra el agro en general y el campesinado en particular.

E.- Lo usual es tomar como unidad de acción y planificación a las familias campesinas no como parte de estructuras sociales y mucho menos dentro de los procesos globales.

F.- La definición de la problemática rural se realiza desde los organismos técnicos. Rara vez se consulta a la población campesina. Esto es el caso no solo de las instituciones cofinancadoras, sino también de las que ejecutan los proyectos.

G.- Los proyectos dedicados exclusivamente a las familias campesinas sin alterar su entorno, son inoperantes, por ello se plantean programas a partir de la modificación de las microregiones.

H.- El desarrollo rural forma parte de un cambio de modelo de desarrollo y de una reforma del Estado. La crisis económica es no solamente la base sobre la cual plantear un nuevo modelo, sino una oportunidad.

I.- La microregión, es la sociedad local. El conjunto mínimo de relaciones e instituciones sociales. Son estructuras sociales locales en las que los diversos actores establecen un entramado denso de relaciones económicas, sociales, políticas y culturales..

J.- La microregión es la interacción entre un sistema social y un espacio físico natural con características agroecológicas específicas que condicionan las posibilidades productivas. También como un sistema de producción.

K.- La modernización de las microregiones pobres requiere:

-Un marco de políticas macroeconómicas favorables para la agricultura. El desarrollo de aquellos elementos básicos para la modernización son:

- La capacitación de los recursos humanos rurales
- La información
- La infraestructura agropecuaria mínima
- El acceso a las tecnologías agropecuarias modernas (que correspondan a la demanda y al mercado de los productos)

L.- La descentralización implica desarrollar la capacidad de administración de los recursos:

- Capacidad para administrar y planificar el desarrollo microregional
- Identificar y supervisar la ejecución de planes y proyectos
- Concertar con los actores sociales locales
- Mayor coordinación interinstitucional
- Capacitación e incentivos para los administradores locales.

LL.- Para fortalecer la capacidad de participación de las organizaciones sociales, las ONGs pueden desempeñar un papel, lo que implica desarrollar su relación con el Estado. Esta relación presenta una serie de dificultades que se explican por su historia. Existen condiciones favorables hoy para desarrollar una vinculación productiva ?³).

3. Adaptaciones del autor en base del documento Desarrollo Rural Microregional y Descentralización IICA. Programa III. Organización y Administración para el Desarrollo Rural. Julio 1992.

BIBLIOGRAFIA

- **IICA.** América Latina y El Caribe: POBREZA RURAL PERSISTENTE, Serie Documentos de Programas. Enero 1990
- **IICA.** Taller: Transferencia de Tecnología Apropriada para pequeños productores con métodos participativos. Programa III. Organización y Administración para el Desarrollo Rural. Noviembre 1992. San José. Costa Rica
- **IICA.** Desarrollo Rural Microregional y Descentralización. Programa III: Organización y Administración para el Desarrollo Rural. M.Chiriboga, D.Fajardo, O.Plaza. Julio 1992. Documento para Impresión.
- **IICA.** Economía Campesina: Crisis, Reactivación y Desarrollo. Programa III: Organización y Administración para el Desarrollo Rural. F.Jordán B. Compilador. 1989 San José. Costa Rica.
- **Seminario "Estrategias para el Sector Agropecuario de Cochabamba en el Marco del Desarrollo Rural".**
El Desarrollo Rural Hoy (Hipótesis para provocar el debate) Lcd. Roberto Lacerna. Noviembre 1991.
- **BID.** Combatiendo la Pobreza Rural en América Latina y El Caribe: Una nueva estrategia de Desarrollo Rural, Consultores: G.Arizábal, J.Echavique, R. de Villalobos, con la colaboración del Sr.Wolfran Fischer. Washington. Diciembre 1992. Versión Preliminar.
- **CEPAL.** Informe del Seminario Nacional sobre Gestión del Desarrollo Agrícola sustentable en Areas Marginales de Chile. LC/R. 1245. 29 de Diciembre de 1992.

COMENTARIO de Rafael Guerrero B.

La ponencia presentada por el economista Fausto Jordán contiene valiosos elementos que deben ser tomados en cuenta para la construcción de un nuevo modelo de desarrollo campesino. A continuación queremos destacar esos elementos.

El primer hecho que debe ser señalado es que el sector agropecuario ecuatoriano ha empezado a vivir un importante proceso de modernización, desde hace relativamente pocos años atrás.

Este nuevo proceso debe distinguirse del período que va de 1964 a 1975-80. Este último período estuvo signado por la transformación de las estructuras socioeconómicas tradicionales de la agricultura ecuatoriana.

El nuevo período al que estamos haciendo referencia, se caracteriza por el desarrollo de una nueva agricultura fundada en la economía de mercado, en la cual el Estado tiene cada vez menos importancia.

Esta extensión de las relaciones de mercado está produciendo una importante transformación de las instituciones, roles y actores sociales de la sociedad rural ecuatoriana.

Uno de estos cambios tiene que ver con la definitiva incorporación de los campesinos a la economía de mercado. Podemos decir que el período precedente se caracterizó por ser un período de transición de los campesinos hacia la economía de mercado, en el cual se definieron las nuevas relaciones de propiedad.

El repliegue del Estado en la agricultura ecuatoriana significa, entre otras cosas, que la posición del campesino como productor de bienes para el mercado queda mucho más definida, pues las llamadas reglas del mercado cobran ahora plena vigencia.

En estas condiciones, es posible plantear la cuestión del de-

sarrollo agrícola o de la lucha contra la pobreza rural desde la economía campesina. En efecto, una agricultura campesina integrada al mercado es una agricultura en la cual las decisiones económicas tienen como fundamento el cálculo de la rentabilidad y la optimización de los recursos de la unidad familiar. Es decir, la conducta del campesino está regida por la racionalidad económica.

Decir esto es importante porque dicha racionalidad constituye la condición necesaria de la producción de la riqueza. Sobre esta base, se comprende la importancia de contar con programas de desarrollo que suministren a los pequeños agricultores financiamiento y asistencia técnica. Esto está claramente dicho en la ponencia de Fausto Jordán.

Hay que destacar la importancia de estos dos componentes pues, a veces, se suele insistir en el desarrollo de la organización campesina sin darle al crédito y a la asistencia técnica toda la importancia que realmente tienen para los campesinos. El crédito y la asistencia técnica son la condición sin la cual los campesinos no pueden aumentar la producción y la productividad.

Si esto es así, entonces hay que plantearse la cuestión de la oferta de crédito hacia los pequeños productores. La información existente revela que el crédito del Banco Nacional de Fomento está concentrado en los grandes y mediano agricultores, los cuales fueron, hasta hace poco, los principales beneficiarios de las políticas de tasas de interés subsidiadas.

Por otro lado, hay que apoyar programas de crédito agrícolas fundados en tasa de interés reales, pues esto es una de las condiciones para que la banca privada oferte crédito al sector agropecuario en general, y en particular a los campesinos.

Es importante señalar que la asistencia técnica también tiene que ser suministrada eficientemente a los agricultores. Este es un tema que merece analizarse y discutirse más, pues los campesinos generalmente no pagan los servicios de asistencia técnica, lo cual determina que sea difícil que los pequeños agricultores puedan contar con empresas privadas que les

vendan este servicio.

Un cambio importante con respecto a los modelos de desarrollo campesino de las décadas anteriores, es que los mencionados servicios estarán cada vez más dirigidos a los campesinos individuales, más que a las organizaciones campesinas.

Esto obedece a varias razones. En primer lugar, a la constitución misma de los campesinos como pequeños productores individuales, privados, que actúan como tales en una economía de mercado. En segundo lugar, al hecho de que el productor individual puede hacer un uso mucho más eficiente del crédito y la asistencia técnica que las organizaciones campesinas. La cuestión del uso eficiente de los bienes públicos es compleja y difícil.

Esto no significa que nosotros nos opongamos a que las organizaciones campesinas sean sujetos de crédito y beneficiarias de programas de asistencia técnica. Lo que creemos es que hay que desarrollar una concepción sobre el uso eficiente de recursos como crédito y asistencia técnica cuando estos son bienes públicos. Además, hay que desarrollar programas piloto, en los cuales se pueda poner a prueba nuevas teorías y acumular experiencia.

El crédito y la asistencia técnica son, pues, dos componentes esenciales de los nuevos programas de desarrollo con los grupos campesinos.

Otro concepto importante de la ponencia es el de microrregión.

Los programas deberían desarrollarse en espacios más o menos homogéneos, en los cuales se encuentra asentado el campesinado, intentando generar encadenamientos hacia adelante. Esto permite agregar valor y generar fuentes de trabajo, lo cual es esencial en programas de lucha contra la pobreza rural.

Existen importantes experiencias de desarrollo campesino en el país, en las cuales las unidades de producción campesinas han sido articuladas a empresas mayores de producción y comercialización, de productores que tienen como materia

prima la producción campesina de la zona.

Creemos que hay que insistir en este modelo, haciendo un esfuerzo por aumentar la eficiencia económica de las empresas campesinas de producción y comercialización. Seguramente este es el mayor desafío que enfrentan actualmente las ONGs que apoyan estas experiencias.

Los esfuerzos por generar encadenamientos hacia adelante o hacia atrás no deben limitarse a las empresas campesinas. Hay que percatarse de que dentro de lo que es el nuevo modelo de desarrollo de la economía ecuatoriana, la agroindustria tiene un rol muy importante.

Los pequeños agricultores se están vinculando a las empresas agroindustriales no campesinas, porque los productos agrícolas que adquieren estas empresas son comparativamente más rentables que los cultivos campesinos tradicionales. Los campesinos están abandonando estos últimos en favor de los primeros.

Se puede decir, entonces, que en el futuro va a haber un importante vínculo entre el campesinado y la gran empresa agroindustrial. Los programas de desarrollo campesino deben tener esto como una posibilidad. Las ONGs deberían -a nuestro juicio- preocuparse del tema e investigarlo.

Los elementos destacados nos están hablando de un nuevo escenario social en la sociedad rural ecuatoriana, escenario en el cual ya no están los mismos actores sociales ni las mismas instituciones sociales.

Brevemente, podemos decir que hay un repliegue del Estado; que se han debilitado las organizaciones campesinas -especialmente en la Costa- y que el mercado tiende a convertirse en el nuevo "lenguaje" de la sociedad rural. Los agricultores individuales aparecen como el nuevo actor de la nueva sociedad rural.

Todo esto no es solamente un tema económico, sino también sociológico. Precisamente, ya que se trata de reformular el modelo de desarrollo campesino, es necesario investigar no solo la nueva economía agraria sino también la nueva socie-

dad rural.

Los cambios que se vienen produciendo reclaman una nueva sociología agraria, que esclarezca la nueva posición del campesinado en el nuevo contexto. Mas aún, habría que decir que ese esclarecimiento involucra a todos los actores sociales rurales.

COMENTARIO de Luciano Martínez V.

El discurso sobre el desarrollo rural no es nuevo en el país, aunque a lo largo de estas tres décadas hayan surgido "variaciones sobre el mismo tema". Lo cierto es que uno de los problemas serios que afronta este discurso ha sido su incapacidad procesar toda la rica experiencia que desde la etapa reformista de los años sesenta se ha producido en el sector rural. Frente a un hecho innegable como la modernización capitalista, que ha generado una profunda transformación del sector rural, se ha continuado con un discurso centrado en lo agrario que no recoge las transformaciones experimentadas en los sujetos sociales y por ende en las comunidades u organizaciones campesinas.

La mayoría de los críticos del desarrollo rural en la región, recogen dos problemas centrales que predominan en los enfoques teóricos y en las prácticas tanto de ONGs como del Estado: el "agrarismo" y el "proyectismo". El primero, presupone que el sector rural permanecería estático, en todo caso con modificaciones marginales que no cambiarían la imagen de una población centrada en las actividades agrícolas o agropecuarias. El segundo, significa que no hay otra alternativa que implementar proyectos, pues a través de ellos se estaría atacando

Luciano Martínez V., es sociólogo.

dad rural.

Los cambios que se vienen produciendo reclaman una nueva sociología agraria, que esclarezca la nueva posición del campesinado en el nuevo contexto. Mas aún, habría que decir que ese esclarecimiento involucra a todos los actores sociales rurales.

*

COMENTARIO de Luciano Martínez V.

El discurso sobre el desarrollo rural no es nuevo en el país, aunque a lo largo de estas tres décadas hayan surgido "variaciones sobre el mismo tema". Lo cierto es que uno de los problemas serios que afronta este discurso ha sido su incapacidad procesar toda la rica experiencia que desde la etapa reformista de los años sesenta se ha producido en el sector rural. Frente a un hecho innegable como la modernización capitalista, que ha generado una profunda transformación del sector rural, se ha continuado con un discurso centrado en lo agrario que no recoge las transformaciones experimentadas en los sujetos sociales y por ende en las comunidades u organizaciones campesinas.

La mayoría de los críticos del desarrollo rural en la región, recogen dos problemas centrales que predominan en los enfoques teóricos y en las prácticas tanto de ONGs como del Estado: el "agrarismo" y el "proyectismo". El primero, presupone que el sector rural permanecería estático, en todo caso con modificaciones marginales que no cambiarían la imagen de una población centrada en las actividades agrícolas o agropecuarias. El segundo, significa que no hay otra alternativa que implementar proyectos, pues a través de ellos se estaría atacando

Luciano Martínez V., es sociólogo.

a fondo los problemas de la pobreza y marginalidad rural. Ahora bien, los impactos de la modernización capitalista, también se han hecho sentir en el sector rural. Los datos más recientes indican que cerca del 40% de la PEA rural trabaja en actividades no-agrícolas y que la distancia entre el campo y la ciudad se ha acortado, de tal manera que existe una alta movilidad de mano de obra entre áreas rurales y urbanas. Por otro lado, el proyectismo ha sido un acicate eficaz para dispersar recursos escasos, crear una clientela campesina y lo más preocupante, dividir a las organizaciones campesinas. La defensa de las "parcelas institucionales" a través de los proyectos no toman en cuenta ni las prioridades de los campesinos ni su nivel de organización. El efecto de esta práctica ha sido completamente diferente de aquel que reza en todo "proyecto que se respete": fortalecer a las organizaciones campesinas. Y es que el florecimiento de ONGs, la competencia entre ellas y con el Estado, ha llevado a la crisis organizacional que acompañaría a la crisis económica como colorario de la "década perdida".

En un contexto en el que la pobreza rural afecta a la mayoría de los hogares es difícil pensar en el desarrollo rural bajo los paradigmas tradicionales. En efecto, el 39% de los hogares rurales no tienen tierra, mientras el 20% adicional posee únicamente parcelas de menos de 1 hectárea. En estas condiciones sería bastante difícil poner en práctica las propuestas de "mejorar la producción y productividad, incorporar tecnología moderna y proteger el medio ambiente", para convertir a los campesinos en más competitivos en la nueva "era comercial". Muy tempranamente, a mi juicio, se evacuó del contexto del desarrollo lo rural el problema de la tierra. Pero en un país como el nuestro, únicamente una franja muy pequeña de campesinos quedaría dentro de las políticas viables. Desde esta perspectiva se trataría de un desarrollo rural socialmente excluyente.

Además de los importantes aportes señalados en la ponencia sobre la necesidad de diseñar una nueva dimensión de lo

que sería la planificación del espacio rural, para avanzar más allá del proyectismo, es necesario al menos considerar a nivel teórico dos elementos claves:

a) Mirar con otros ojos al campo, significa aceptar los cambios que se han producido en el sector rural. Existen nuevos sujetos sociales, nuevas actividades, una mayor vinculación del campo con la ciudad; pero también, mayor pobreza, mayores conflictos sociales latentes.

b) Aprender a procesar los cambios, para tener respuestas propias y no depender demasiado de las propuestas propias y no depender demasiado de las propuestas de moda (mujeres, agricultura sostenible, medio ambiente, etc), la mayoría de las cuales vienen "empaquetadas" desde fuera conjuntamente con los proyectos "financiables".

En esta tarea, de repensar el proceso, de recoger "lo bueno, lo malo y lo feo" del mismo desarrollo rural, deben participar los actores sociales, para que en el futuro puedan sentarse a la mesa de la concertación con propuestas sólidas que vayan más allá de únicamente la defensa formal de la democracia.



**POLITICAS SOCIALES Y PARTICIPACION
CIUDADANA**



POLITICAS SOCIALES Y PARTICIPACION CIUDADANA CRITICA DE RECETAS E HIPOTECAS SOCIOLOGICAS

José Sánchez-Parga

Hay algo de inquietante y obsceno en nuestros hábitos discursivos, que por inercia o empecinamiento siguen utilizando nociones para designar realidades que ya han dejado de responder al sentido de tales ideas. Es como si los conceptos fueran una droga, que genera una fuerte adicción mental.

Sostengo este preámbulo respecto a lo que denominamos unas "políticas sociales", que ya no son ni políticas y menos sociales, y respecto también a una "participación ciudadana", la cual se ha vuelto un tópico utópico, porque la participación se achica estruendosamente en nuestras sociedades, y en ellas se esta diluyendo toda forma de ciudadana.

Tal es el embarazo e incomodidad ante el pretencioso e ilusorio título que le han impuesto a este texto, a esta ponencia.

José Sánchez-Parga, es director del CELA-PUCE.

El tema, tal y como es enunciado, plantea un ambicioso y controvertible desafío tanto en sus apuestas políticas y especulativas como en el orden de la planificación y gestión. Lo problemático del asunto reside, en sus aspectos más precisos, en la relación entre "políticas sociales" y "participación ciudadana", y de manera todavía más específica en referencia al **modo ciudadano de participación**.

En otras palabras, podremos despejar la complejidad del problema planteado, traduciéndolo con un doble cuestionamiento:

1) en qué medida son o pueden ser las políticas sociales objeto de participación ciudadana;

2) cuáles son las condiciones de posibilidad para que los ciudadanos en cuanto tales participen de las políticas sociales.

En términos aun más críticos, cabra formular la interrogación de si son realmente "políticas sociales" los programas que implementa desde el Estado un gobierno neo-liberal, que trata de compensar no sólo su proyecto de desintervención estatal sino también sus políticas económicas con acciones subsidiarias que intentan rescatar de la pobreza, y aun extrema pobreza, a sectores cada vez más amplios y más necesitados de la sociedad.

Así establecido, el estado de la cuestión habrá que comenzar preguntándose sobre la misma noción de **políticas sociales**, y simultáneamente poniendo en el centro del debate la idea de ciudadana, y las mismas condiciones de constitución de "lo ciudadano" y sus actuaciones.

* * *

Sin enzarzarnos en demasiadas disquisiciones para definir las "políticas sociales", podemos comprender éstas como **las específicas prácticas**

-habituales o extraordinarias- de la gubernamentalidad del Estado productoras de sociedad y de su desarrollo; entendiendo este no tanto como crecimiento económico sino en cuanto transformación de la sociedad.

Las políticas sociales pueden tener un carácter muy diferente no sólo en razón de una determinada formación socio-económica o particulares condiciones de una sociedad, del modelo de Estado o de Gobierno, sino también de acuerdo a determinadas políticas y a singulares coyunturas socio-económicas.

En épocas recientes, en las que el Estado comienza a adoptar una modalidad post-keynesiana, abandonando la forma del **Well-fare** o supuesto **Estado-benefactor**, sobre todo a partir de la última década en Ecuador y países latinoamericanos, cuando simultáneamente con la crisis empiezan a implementarse modelos neoliberales, asistimos a una cada vez mayor diferenciación entre las **políticas económicas** y las **políticas sociales** dentro de las prácticas gubernamentales o políticas públicas en general.

Será a partir de la crisis, a inicios de la década de los 80, cuando bajo el impacto de la deuda externa, junto las nuevas limitaciones impuestas al desarrollo y crecimiento económico, comienza la aplicación de medidas de ajuste en el país, que las políticas sociales pierden su carácter y eficacia redistributivas. Constreñidas las posibilidades del "desarrollo nacional", que deja de orientarse a "la incorporación de los sectores marginales a dicho desarrollo", las políticas sociales continuarán, sin embargo, asegurando una cierta participación de tales sectores en los programas del Estado, teniendo en cuenta la especificidad de las demandas de tales sectores.

En este sentido, durante los años 80, y a pesar de las múltiples vicisitudes de las políticas gubernamentales y de la crisis fiscal, los programas de desarrollo rural (SEDRI, FODERUMA), los destinados a los grupos sub-urbanos y "sector informal", los programas educativos (alfabetización, EBI), los de salud (alimentarios y Seguro social campesino), continuaron identificando sus destinatarios y beneficiarios en razón de sus condiciones socio-económicas y aun culturales, y por consiguiente respetando y aun promoviendo también sus específicas formas (y lógicas sociales) de participación.

Cuando ya a inicios de la década de los 90 es la pobreza la que focaliza las políticas sociales, los sujetos de los programas del Estado son identificados desde un nuevo parámetro, a partir del cual sus particulares condiciones sociales de participación quedan reducidas a la pobreza.

El hecho que, cada vez con mayor evidencia, las políticas económicas orientadas a contribuir a la mayor acumulación del capital no sólo no correspondan a las políticas sociales, orientadas a satisfacer las necesidades de la sociedad sino que incluso ambas orientaciones puedan tener efectos contradictorios, haciendo que un cierto tipo de crecimiento económico, del cual sólo se benefician particulares y reducidos sectores, pueda acarrear una mayor insatisfacción de necesidades en la mayor parte de la población de la misma sociedad, tal situación confiere a las "políticas sociales" una característica muy peculiar y relativamente inédita.

En este nuevo contexto las políticas sociales de complementarias pasan a ser subsidiarias y compensatorias de las políticas económicas. Y también en esta misma situación nada tiene de casual, que las políticas sociales aparezcan enunciadas con nuevas conceptualizaciones como "deuda social", que el Gobierno contrae con el país, o la fórmula con que la CEPAL define el desarrollo: "transformación productiva con equidad".

El modelo neo-liberal tendiente a una recesión del Estado, a reducir o abolir el intervencionismo estatal, no sólo ha constreñido las políticas sociales sino que las ha considerado perjudiciales para el mismo desarrollo nacional, ya que sustancialmente afectan el gasto público. Como si el "costo social" impidiera a las políticas de Gobierno lograr toda su eficacia y toda su influencia en el crecimiento económico de la sociedad, y como si este por sí sólo fuera capaz de un desarrollo real y sostenido, y de su consiguiente redistribución social.

En tal argumento se cifra el rechazo a toda protección social, la generosidad con los ricos (a los que Ronald Reagan consideraba expoliados), y la inflexibilidad con los pobres,

los cuales, según Margareth Thatcher, no merecen ninguna consideración, porque cuestan muy caros a la sociedad y nada aportan a ella.

En las actuales circunstancias, las políticas sociales de los gobiernos se han redefinido en base a dos parámetros principales:

1) En cuanto a la **cobertura social**, la sociedad ha dejado de ser el referente principal, y se ha tendido a una caracterización más precisa de los distintos niveles e índices de pobreza, y de su identificación socio-espacial. Los numerosos y sofisticados estudios sobre "medición de la pobreza" han tenido como objetivo delimitar los sectores más necesitados y vulnerables, de "más alto riesgo", aquellos que se encuentran en condiciones de "pobreza crítica" o que han entrado en un proceso de pauperización, con la finalidad de hacer más certeros y eficaces y rentables los programas del Estado.

2) Ya esta "focalización" de la pobreza y de las políticas sociales imprime a éstas un carácter particular tanto respecto a las formas de actuación o pautas decisorias cuanto en referencia a la programación y contenidos de dichas actuaciones estatales. Es precisamente esto lo que define determinadas políticas sociales, las cuales no tienen como objeto y objetivo la "inversión social" sino la "emergencia" de carácter "compensatorio" (cfr. Simón Pachano, **El Comercio, Martes económico**, 30 de marzo, 1993).

En esta perspectiva, y en particular relación a las políticas sociales del actual gobierno, que han adoptado la modalidad de Fondo de Inversión Social (FIS), resulta pertinente y crítica no sólo la observación de integrar dicho FIS dentro de una "política social global", "que lo enmarque y le de sentido" (ibid.), sino también nuestra inicial conceptualización de las "políticas sociales" del Estado, y mucho más la referencia a una "participación ciudadana".

Durante la última década todos los estudios y propuestas sobre políticas sociales, conscientes del problema de fondo, han insistido en la necesidad de INTEGRAR políticas sociales

y políticas económicas no sólo porque éstas se volvían precisamente cada vez más autónomas y aquellas más dependientes y subsidiarias, sino también en razón de que las políticas económicas poseen los mayores y más directos efectos sociales y las políticas sociales tienen efectos y alcances económicos para el desarrollo de la sociedad.

Esta creciente disociación de ambas tendencias no parece que pueda ser achacada ni a un tipo de régimen político ni tampoco a un determinado Gobierno; más bien se presenta como una corriente generalizada, que responde a la dinámica de acumulación del capital y desarrollo tecnológico, factores ambos de devaluación de la fuerza de trabajo.

(La racionalidad de todo el desarrollo tecnológico de Occidente, que se inicia hace 5.000 años, ha respondido al único principio de acumular y concentrar fuerza de trabajo en los medios de producción. Este doble proceso de **acumulación y concentración**, que se operó simultáneamente en el campo del poder (Estado), de la riqueza (dinero y Capital), del espacio (ciudades), de la comunización (escritura, informática), de la producción simbólica (iglesias), etc. ha entrado actualmente en una nueva fase, competitiva y monopólica, que al controlar todos los campos ha generado una global y acelerada transformación del orden redistributivo de todo el mundo).

Según esto los imperativo de una INTEGRACION de las políticas económicas y las políticas sociales pasa necesariamente por invertir la autonomía de estas y la dependencia y subsidiaridad de aquellas, redefiniendo los parámetros de crecimiento económico en la línea del desarrollo social de toda la sociedad en su conjunto.

Pero hay algo más. La disociación entre políticas sociales y políticas económicas encubre una profunda pero no por ello menos sensible **diferenciación entre economía y política**: la economía también se autonomiza progresivamente de la política, supedita y regula ésta, despolitizando la gubernamentalidad del Estado y repolitizando la gobernabilidad de la sociedad en base a un neo-intervencionismo represor de las cre-

cientes reivindicaciones sociales.

En consecuencia, la "integración" de políticas sociales y políticas económicas solo es posible a través de una integración de la economía por la política.

En esta reconversión de la política en la economía no sólo ha intervenido, en el escenario mundial, el creciente poder de la Banca y de la industria transnacionales sino también la progresiva pérdida de soberanía de los Estados nacionales, que siempre se afirmaron en los escenarios de la guerra. Hasta hace pocos años la organización de todo el mundo se encontraba polarizada entre el Sur / Este y el Norte / Oeste, dividiéndose este último a su vez en tres sub-polos de dominación económica: EEUU, Europa y Japón. En la actual recomposición de la post-guerra fría, el mismo mundo se encuentra hegemónicamente unificado. Y dentro de esta unificación el Banco Mundial el FMI y el GATT imponen las orientaciones y regulan las relaciones de todos los países.

Con tres dificultades cuenta todo intento de revertir la dominación de la política por la economía. La primera dificultad responde al hecho que **el poder** en la sociedad y en el mundo se ha deslizado del mismo campo de **la política**, del Estado y del Gobierno, al campo de las fuerzas y controles económicos.

La segunda dificultad consiste en que las correlaciones de fuerzas económicas y políticas ya no se juegan en el ámbito de cada sociedad nacional, cada vez más configurado y condicionado por la inserción de cada país en la economía internacional, la cual opera no sólo al nivel productivo/industrial, del capital y la tecnología, sino que comporta simultáneamente una inserción de la sociedad en todo su conjunto en el orden mundial; y obviamente también una inserción internacional de las relaciones que en ella establecen la economía y la política.

La tercera dificultad, consecuencia de las dos precedentes, tiene que ver con lo que llamaríamos una "intra-despolitización" de las sociedades, de todos sus grupos y sectores, en defi-

nitiva de la mayoría de ciudadanos, cada vez más marginales del poder, del control económico, y de sus beneficios, los cuales se encuentran progresivamente despojados de todo poder de decisión y de influencia en el gobierno de la sociedad.

Quizás con demasiada frecuencia y con espontánea simplificación hemos achacado la "despolitización" de nuestras sociedades y de sus más amplios sectores a una falta de actuaciones públicas, de desinterés y desencanto por la política, a la pasividad y el delegacionismo en las formas de participación. Pero no hemos considerado que esta fenomenología generalizada de un comportamiento político responde a la mayor o menor conciencia de un vaciamiento de poder real que afecta a la mayoría de las clases, sectores y grupos sociales; es como si al ciudadano se le hubiera sustraído su sustancia política, el poder substantivo que le constituye y permite actuar como ciudadano; ya que ha visto drásticamente constreñidas todas sus posibilidades de decisión, de participación, de representación, y en definitiva de eficacia social y política.

El curso y las orientaciones del desarrollo de un país, las tasas de crecimiento económico o de empobrecimiento social, el decline del empleo, las oscilaciones de la conflictividad o el despegue de la violencia y delincuencia son procesos, que dependen cada vez menos de un tipo de régimen o de un modelo de gobierno, y se hallan cada vez más determinados y regulados por instancias y organismos internacionales. Estas nuevas distancias del gobierno del mundo, de la internacionalización de las decisiones que limitan la soberanía de los gobiernos nacionales, aparecen como los principales factores de despolitización de cada sociedad y de todos los ciudadanos al interior de ellas.

* * *

El progreso impuesto por el nuevo (des)orden mundial no tiene necesidad de hombres y menos de ciudadanos. El principio regulador de producir cada vez más al menor costo posible se traduce en una economía de la penuria laboral, que comporta la reducción de los salarios reales en todo el mundo y el

excedente de una inmensa y cada vez mayor fuerza de trabajo superflua. La internacionalización de las políticas macroeconómicas, la transnacionalización industrial, comercial y financiera hacen que más de un tercio de la población mundial este de más, sobre en el mundo. En términos más directos y concretos, desde el siglo XIX un dogma económico sigue sosteniendo que para luchar contra la inflación el mejor y más eficaz remedio es el paro laboral, el cual aunque empobrezca a los sectores más vulnerables, no sólo reduce el consumo y presiona la baja de los precios, sino que abarata los costos de producción. Bienaventurados los pobres, porque ellos contribuyen al desarrollo de la riqueza!

Si este proceso en los países desarrollados ha vuelto cada vez más excedente el trabajo, haciendo crecer las tasas de desempleo y reduciendo el precio de la misma fuerza laboral, en los países del Tercer Mundo, donde el desarrollo de las fuerzas productivas (capital y tecnología) no fueron capaces de superar todavía el sub-empleo y el semi-empleo, encontramos que este mismo fenómeno se combina con un creciente desempleo, y la consiguiente y acelerada pauperización de cada vez más amplios grupos y sectores de la sociedad.

A medida que el Estado nacional moderno se convierte en un Estado social, incorporando a su constitución los "derechos sociales" individuales y colectivos, instaurando un espacio de negociación pública y de debate político-económico, la **ciudadana del trabajador** se encontrara' formalmente reconocida. El principio fundamental y decisivo consiste en que el Estado declara que **la ciudadana es imposible sin una regulación de las condiciones de ejercicio de la propiedad**. Lo cual supone que **el trabajo sea reconocido como una propiedad**. De esta manera, el Capital y el Estado moderno no hacen más que asociar **el principio de la propiedad al principio de libertad**, los que fundaron desde sus orígenes, en la antigua democracia ateniense, la constitución de la ciudadana. Ya que sólo pueden ser ciudadanos los hombres libres.

Ahora bien, según estos presupuestos, el individuo que no

tiene garantizadas las condiciones de trabajo, el ejercicio de su fuerza de trabajo, no es propietario, como tampoco es propietario el pobre; y en consecuencia su ciudadana de derecho no es una ciudadana de hecho.

Retomando el hilo de la argumentación anterior, hay que preguntarse ¿qué poder político y qué condiciones de participación y de representación? pueden tener tan vastos sectores de la sociedad - y del mundo -, que han quedado al margen de toda forma de producción y de sus beneficios.

Por ello, asistimos hoy a un lento pero sensible proceso de **desciudadanización** de nuestras sociedades, puesto que aun si el sistema político y jurídico de nuestras democracias garantizan los derechos civiles de todos los ciudadanos, la mayoría de estos ven reducidas progresivamente las condiciones para su ejercicio. Al negársele a un ciudadano su participación en el trabajo, el cual constituye hoy el fundamento de todas las otras formas de participación social, se le margina realmente de la sociedad.

Para Tucídides, "el régimen democrático era necesario para que los pobres tuvieran un refugio y los ricos un freno" (Historia, IV, 80). En la naciente democracia ateniense de aquel entonces, la igualdad social sólo llegó a ser plenamente garantizada con la igualdad política; pues para que los intereses de los pobres no fueran amenazados hubo que asegurarlos en base a su derecho al sufragio, su actuación como jueces en los tribunales y su acceso a las magistraturas. Al ser el Estado una potencia absoluta, se comprende el inmenso interés de que todo ciudadano gozara de derechos políticos y participara en el gobierno. En las actuales democracias, en cambio, y en la actual transformación neoliberal de un Estado cada vez menos fuerte, asistimos a un vuelco radical de situación: los derechos políticos de los ciudadanos no garantizan sus derechos civiles.

Cabría pensar que nos hallamos, más que ante un proceso inconcluso de democratización, ante particulares condiciones de una **desdemocratización**, por la que la real desigualdad

civil de los ciudadanos llegará a impedir de hecho el ejercicio de sus derechos e igualdades políticos.

No cabe olvidar que ya en sus orígenes, desde la antigua democracia ateniense que acuña el concepto de "ciudadano", el aspecto fundamental que determina la ciudadanía es la noción de IGUALDAD ("homoiós"). Y no es mera coincidencia de la historia que la misma fórmula que enunciaba en Atenas la constitución ciudadana de la democracia: "nosotros, la ciudad" (**humeis he polis**) se encuentre en los debates que sustentaron la elaboración de la Constitución de los EEUU: "we, the people".

Las políticas sociales se traducen hoy en programas de asistencia pública, los cuales lejos de visualizar como ciudadanos a sus destinatarios y beneficiarios, los identifican como "pobres" y marginales"; y por ello, resulta inadecuada y hasta contradictoria toda idea de "participación" respecto de tales políticas sociales por parte de ciudadanos **sujetos** a ellas.

En correspondencia con lo señalado más arriba, no se debe pasar por alto que ya hoy las llamadas "políticas sociales" de nuestros Estados han dejado de ser políticas sociales de nuestros Gobiernos; tanto en su financiamiento, como en su orientación, en su forma y contenidos son programas internacionales, planificados y evaluados por expertos internacionales.

La participación en su más convencional acepción significa una forma de **actuación** de los ciudadanos al menos en la producción y toma de decisiones de aquellos procesos que les conciernen. Entre la participación directa y las formas de delegación/representación en las instancias y procedimientos de aquella media una diversa gama de posibles actuaciones, tales como la consulta, planificación, gestión y ejecución de actividades.

Pero cuando las políticas sociales focalizan la pobreza y se dirigen a los pobres en cuanto pobres, la participación queda excluida, no sólo por la forma, orientación y contenidos de tales programas, sino sobre todo porque el pobre en cuanto tal, es pobre precisamente porque carece de condiciones de parti-

cipación.

Y valga aquí un inciso, que implícitamente recorre todo este texto, y que tanto la pobretóloga como las políticas sociales parecen o intentan ignorar: la pobreza no es un hecho, un fenómeno social, una situación calamitosa, ni resultado de una fatalidad; **la pobreza es una relación social y producto de relaciones sociales**. Por eso el único referente realmente válido para medir la pobreza es la riqueza.

Aun en los Gobiernos de la década de los 80, incluso en el último régimen social-demócrata, los movimientos sociales se encontraban de tal manera organizados en sus reivindicaciones, que no sólo se constituyen como interlocutores privilegiados del Estado, de sus políticas y programas, haciendo más eficaz su gestión, sino que en sí mismos representaban espacios mediadores de participación y representación. En este sentido, el Estado y sus aparatos privilegiaron o preservaron dichos espacios organizados, tanto con la finalidad funcional de mejor implementar la acción estatal cuanto para contribuir a una mayor cohesión social.

Los actuales programas sociales del Gobierno identifican ya no las demandas sino las necesidades; e identifican a los destinatarios y beneficiarios en cuanto pobres. Y por ello, la forma y contenidos de los programas sociales no pueden definirse más que en razón del número de pobres, de los niveles de pobreza y de su localización.

Toda esta actual situación descrita resulta, en apariencia, tanto más contradictoria, por el hecho de encontrarse enmarcada por un proceso de democratización de nuestras sociedades, y porque incluso a nivel mundial la democracia se ha convertido en un imperativo del nuevo orden económico-político de las relaciones internacionales. En un contexto democrático, cuya principal dinámica debe orientarse a la transformación del **pueblo en ciudadanos**, asistimos no sólo a la ya aludida desc ciudadanización de amplios sectores de la sociedad, sino incluso a una disolución de **lo popular** en los anónimos de la pobreza y del empobrecimiento.

El reordenamiento democrático del mundo, como fundamento del nuevo orden económico-político internacional no es ajeno a los intereses de esa misma internacionalización del poder económico y de las nuevas desigualdades entre países, y entre clases y grupos al interno de cada sociedad. La pacificación del mundo, que ha abolido los estados de guerra entre países y bloques geopolíticos, reduciéndolos a "guerras de baja intensidad", a conflictos étnicos, a la lucha contra el narcotráfico, ha implementado un estado de democracia, que sobre todo al interior de cada país impone una base de pactos y acuerdos legitimadores si no de una convivencia pacífica, al menos de la resolución de la "lucha de clases", de las guerras de liberación nacional, reduciéndolas a una nueva escala: la del conflicto social, la del subproducto de la delincuencia y aun del terrorismo, siempre gobernables en principio desde la legitimidad del Estado.

En el marco descrito, ni la pobreza de los países ni la pobreza de cada sociedad tiene por qué ser un factor que desestabilice el nuevo orden económico y político del mundo. La pobreza y los pobres, que tampoco son actores de ninguna lucha, ya no son más que sujetos de políticas y programas sociales, nacionales o internacionales. El caso de Somalia ayer y del Sudan hoy, son muy ejemplares.

Hacer una crítica de las políticas sociales de un país como el Ecuador, o proponer su redefinición en una perspectiva más política, más social e incluso más técnica corre el riesgo de reducirse a un alegato sin muchas consecuencias. Por otro lado, ubicar esta crítica y estas mismas posibles propuestas a escala del nuevo orden económico-político internacional, que determina las condiciones y características de las políticas sociales de cada país puede parecer una utópica elucubración o ambiciosa extrapolación del problema. Sin embargo, es sobre todo desde esta última dimensión, que se hace urgente y más realista no sólo la necesidad de repensar nuestras sociedades sino también de refundar nuestras prácticas sociales y políticas.

Ante la emergencia ecológica del planeta casi todos los Gobiernos del mundo llegaron a la Conferencia de Rio de Janeiro en 1992 con el firme propósito de respetar la preservación de la biosfera y el medio ambiente, para garantizar el futuro de la humanidad. En la misma dirección sería tanto o más necesaria "una carta social que comprometa principalmente a todos los países industrialmente desarrollados" (Cfr. William Pfaff, "When Global Competition Means Regression at Home", International Herald Tribune, 18.II.1993), para proteger a los trabajadores del mundo.

Todavía tímida y en germen, también una "carta social" aparece en el Tratado de Maastricht, que establece la negociación entre acuerdos sociales en la Comunidad Europea, ofreciendo así la posibilidad de mejor controlar el desarrollo y crecimiento económicos, limitando sus efectos sociales destructores.

Más antigua y también más ignorada es la "cláusula social" de la OIT, orientada a regular y limitar las negociaciones del comercio internacional. El GATT regenta, mucho más de lo que se cree, el nuevo orden mundial sólo con la participación de los Gobiernos, mientras que la OIT con su "cláusula social" introduce una participación tripartita entre Estados, representantes patronales y organismos sindicales, mucho más moderna y por supuesto democrática.

La Swissair se despoja de 400 empleados bien pagados al transferir su sistema contable a la India; un empresario parisino de alta costura fabrica en Marruecos con mano de obra infantil y salarios de miseria vestidos que se venden en boutiques de lujo; el barato banano ecuatoriano cuesta caro en Europa, a donde también llegan los zapatos que la firma Reebok hace fabricar en China a los más bajos costos.

Un "carta social", que en su acepción de "acuerdo constitucional" pueda integrar y regular un nuevo orden económico político internacional, no sólo permitiría sino que garantizaría la aplicación directa y realista de una "carta o constitución social" en cada país, la cual regulara el ordenamiento po-

lítico y el crecimiento económico.

En esta perspectiva las políticas sociales serían parte constitutiva y constituyente no sólo de la democracia y de la ciudadanía en cada país, sino también de la gubernamentalidad del Estado y gobernabilidad de la sociedad. Tal "carta social" podría convertirse a escala mundial y a escala de cada país en el principio legitimador de todo ordenamiento económico político y orientador de todo proceso de desarrollo.

Únicamente en un tal marco, a nivel nacional e internacional, no sólo se integraría lo económico y lo político, las políticas económicas y las políticas sociales, sino que también éstas dejarían de ser programas asistenciales para beneficio de los pobres, convirtiéndose en condición de los derechos civiles de una sociedad y en objeto de una real participación ciudadana.

De lo contrario, las políticas sociales no harán más que cumplir el expediente de un mundo y sociedades democráticos, roturados por una creciente desigualdad, que cuestiona y puede llegar a poner en peligro el ideal de la democracia.

COMENTARIO de Paola Sylva Ch.

INTRODUCCION

Agradezco a los organizadores por su gentileza al invitarme como comentarista de este importante evento que trata sobre el tema de las políticas sociales, el desarrollo y la compensación social.

La interesante reflexión de José Sánchez Parga acerca de la participación, la ciudadanía y las políticas sociales destaca

lítico y el crecimiento económico.

En esta perspectiva las políticas sociales serían parte constitutiva y constituyente so sólo de la democracia y de la ciudadanía en cada país, sino también de la gubernamentalidad del Estado y gobernabilidad de la sociedad. Tal "carta social" podría convertirse ea escala mundial y a escala de cada país en el principio legitimador de todo ordenamiento económico político y orientador de todo proceso de desarrollo.

Unicamente en un tal marco, a nivel nacional e internacional, no sólo se integraría lo económico y lo político, las políticas económicas y las políticas sociales, sino que también éstas dejarían de ser programas asistenciales para beneficio de los pobres, convirtiéndose en condición de los derechos civiles de una sociedad y en objeto de una real participación ciudadana.

De lo contrario, las políticas sociales no harán más que cumplir el expediente de un mundo y sociedades democráticos, roturados por una creciente desigualdad, que cuestiona y puede llegar a poner en peligro el ideal de la democracia.

COMENTARIO de Paola Sylva Ch.

INTRODUCCION

Agradezco a los organizadores por su gentileza al invitarme como comentarista de este importante evento que trata sobre el tema de las políticas sociales, el desarrollo y la compensación social.

La interesante reflexión de José Sánchez Parga acerca de la participación, la ciudadanía y las políticas sociales destaca

Paola Sylva Ch. , es directora del área de investigación del Cepp.

varios aspectos cruciales de lo que debería ser el debate actual sobre la modernización de la sociedad.

1. LAS POLITICAS COMO PRACTICAS

El autor define globalmente el concepto de "política social" como una práctica gubernamental/estatal **productora de desarrollo social**, cuyo carácter depende tanto de la formación económico social en la que esté inserta, como del modelo de Estado o gobierno vigentes, y de las particulares coyunturas socioeconómicas del momento.

Se entiende que la mayor o menor producción de desarrollo social dependerá de las diversas circunstancias, enfoques e intereses de las regiones y países concretos en los que este proceso ocurra.

Comentario:

Se sugiere no equiparar "políticas" con "prácticas". Las primeras podrían entenderse mejor como "medidas" que los gobiernos adoptan para alcanzar determinados fines, en este caso la producción de desarrollo social, y que, desde luego, involucran acciones pero mediatizadas a través de planes, programas, proyectos, etc.

2. EL DETERIORO DEL CONCEPTO A PARTIR DE LA IRRUPCIÓN DEL NEOLIBERALISMO

Según opinión del autor, la irrupción actual de una corriente neo-liberal predominante en el mundo, ha estrechado paulatinamente el concepto de producción de desarrollo social hasta reemplazarlo por uno mucho más simple de "compensación" a ciertos sectores focalizados, a quienes se identifica mediante metodologías refinadas como **grupos pobres de alto riesgo y, o en situación crítica**.

Esta degradación del concepto de política social se explica, siempre según el autor, básicamente a partir del progresivo di-

vorcio a nivel mundial entre las políticas económicas y las políticas sociales.

Estas últimas, además de costosas, son vistas actualmente por los sectores más radicales de derecha, como obstaculizadoras del crecimiento económico y de la eficacia gubernamental. Esta situación ha contribuido para desplazar a la sociedad en su conjunto como referente principal, en favor de grupos bien definidos hacia los cuales se destinan programas que permiten concentrar los recursos y mejorar su rentabilidad económica.

Paralelamente, la no resolución de los problemas sociales en muchos lugares del planeta, contribuye al proceso de des-ciudadanización de los individuos, quienes se ven marginados de derechos básicos, como el acceso al trabajo por ejemplo, y por ende cada vez más impedidos de ejercer sus derechos políticos.

El enfoque de las políticas sociales como asistencia pública es, por lo demás, contradictorio con la idea de participación, especialmente porque visualiza a los beneficiarios de los programas como "pobres" o "marginados" y no como ciudadanos.

Comentario:

a) En la ponencia se advierte una cierta superposición de escenarios (mundiales, regionales, locales, etc.), lo que vuelve confusas algunas afirmaciones. Esto ocurre especialmente cuando se habla de que en épocas recientes el Estado ha abandonado la forma de Estado-benefactor para adoptar un modelo neo-liberal (plano mundial).

El argumento, aplicado al Ecuador (plano local), de que en la última década se ha producido una mayor diferenciación entre política económica y política social, de que las políticas sociales han pasado de ser complementarias a subsidiarias y compensatorias, de que el modelo neoliberal ha constreñido las políticas sociales, de que la sociedad ha dejado de ser el referente principal para definir dichas políticas, etc., sugiere que habría habido en el país un retroceso desde una concep-

ción holística, a otra más pobre y restringida.

Tal afirmación es cuestionable por cuanto bien podría sostenerse que en el país siempre hubo un enfoque compensatorio de las políticas sociales, incluso a partir del boom petrolero, cuando las acciones del Estado dejaron de ser tan excluyentes como en el pasado.

Estoy de acuerdo, sin embargo, en que la orientación de las políticas sociales como "compensación" no es privativa de ningún gobierno en particular. En el Ecuador, por ejemplo, entre 1985 y 1992 los egresos del Estado para actividades que podrían denominarse como de política social sumaron el 32.8 por ciento, con un mínimo de 28.2% en 1990 (durante gobierno social demócrata) y un máximo de 36.7 por ciento en 1992 (período de transición de gobierno social demócrata a gobierno de derecha).

b) Esta superposición de planos aparece también cuando por una parte se sostiene que existe un proceso de descuidadización (¿a nivel mundial?), pero por otro se admite que en la década de los 80 en el Ecuador (nivel local) el movimiento social logró no solo ser interlocutor privilegiado, sino también representar espacios mediadores de participación y representación.

Aunque es cierto que nunca como en 1979 el Estado impulsó políticas sociales participativas, los resultados de esas iniciativas las estamos constatando hoy, en forma de acciones contestatarias, algunas veces, y en forma de acciones cooperativas en otras. Pese a la penetración del neoliberalismo, ahora en forma directa y explícita a nivel de gobierno, ese camino recorrido no se ha perdido totalmente y se está expresando de muchas maneras, a propósito del debate sobre la modernización del Estado.

Es bastante difícil que algún gobierno pueda prescindir totalmente de los nuevos actores sociales que se constituyeron en los últimos años como producto de un proceso social que fue, de algún modo, irreversible.

3. LA "TRANSNACIONALIZACIÓN" DE LOS ESCENARIOS

El autor sugiere, como única alternativa para revertir esta tendencia, la integración de la economía y de la política, a partir de la redefinición de los parámetros de crecimiento económico y del enfoque del desarrollo social global. En esto coincide con diversos grupos y movimientos mundiales especialmente ambientalistas, que proponen el establecimiento de un nuevo orden económicos y de nuevos conceptos y estrategias de desarrollo.

Esta alternativa se enfrenta, sin embargo, con varias dificultades, entre las cuales el autor menciona la transnacionalización, por llamarlo de algún modo, de las economías y de las sociedades, donde el curso y orientación del desarrollo de cada país se hallan cada vez más determinados y regulados por instancias y organismos internacionales.

Comentario:

Este tipo de enfoques más bien "pesimistas" y algo sesgados hacia el debate "centro-periferia", aunque pueden tener un efecto paralizante en los individuos y grupos locales inconformes, pueden al mismo tiempo contribuir para impulsar formas de acción global que hasta ahora, por lo menos, se han mostrado bastante eficaces en campos específicos como el ambiental, el de la niñez, el de las mujeres, el de los pueblos indios, etc.

El fenómeno de la "transnacionalización" al que asistimos en este final de siglo tiene un doble aspecto. Al mismo tiempo que representa un peligro real de profundización de la dependencia de los países del Sur respecto a los bloques de poder mundial, puede cobrar gran importancia como escenario para globalizar ciertos debates claves, como el ambiental; para mejorar algunos de los enfoques gubernamentales sobre políticas sociales, para presionar a la estabilidad de ciertas políticas en nuestros países, para permitir la constitución de un sector civil más activo y demandante. La participación de la

Organización de Naciones Unidas, a través de sus distintos Programas y Comisiones, ha sido hasta ahora bastante decisiva.

4. PROPUESTAS POSIBLES

Por último, el autor propone adherirse a la iniciativa de expedir una "carta social" mundial que comprometa a los países ricos en la protección de los trabajadores del mundo, y que pueda integrar y regular un nuevo orden económico y político internacional donde las políticas sociales sean parte constitutiva del quehacer social y se conviertan en condición de derechos civiles y objeto de participación ciudadana.

Comentario:

a) Las iniciativas en torno a mejorar el enfoque de las políticas sociales deben desarrollarse a varios niveles. Está por una parte el nivel internacional donde, aunque la propuesta de la "carta social" es válida, podría considerarse más bien en el contexto de aquellas acciones que ya tienen un camino recorrido y que por una multiplicidad de razones, han logrado los más amplios consensos en el mundo.

Este es el caso de los planteamientos hechos en la Cumbre de Río que movilizó tanto a los gobiernos como a los sectores civiles. Entre los antecedentes de este evento, cuya preparación demoró diez años, se incluyeron una serie de estudios y diagnósticos a nivel mundial que aportaron con cálculos económicos muy precisos acerca del costo que tendrá hacer realidad un "nuevo estilo de desarrollo".

La Agenda 21, aprobada en dicha Cumbre por ejemplo, estimó que la reorientación de los estilos de desarrollo en nuestros países, tendría un costo no inferior a US\$250.000 millones para los países del Norte.

Como parte de este mismo debate diversos organismos y entidades han propuesto, además, que estos países aumenten su contribución al desarrollo del 1 por ciento actual al 7 por

ciento de su PIB. Las ongs europeas, por su parte, están presionando para eliminar la "ayuda ligada", práctica que es responsable de que por lo menos la mitad del dinero que supuestamente se envía a los países en desarrollo, a través de acuerdos bilaterales, quede en realidad en manos de las empresas europeas.

En el documento "Nuestro Futuro Común", que es uno de los diagnósticos más completos hechos a fines de la década pasada acerca de la situación ambiental y social del planeta, se estableció que para eliminar la pobreza absoluta los países del Sur necesitarían aumentar sus ingresos, incluso si se introdujeran drásticas redistribuciones de la renta nacional.

Se estimó entre 18 y 70 el número de años que tardaremos en reducir la proporción de pobres de 50 a 10 por ciento, dependiendo del porcentaje en que aumente el ingreso per cápita en la economía.

Tanto la información sobre el costo que tendría reorientar el desarrollo de nuestros países cómo el tiempo que nos tomará eliminar la pobreza, en el supuesto de que optaríamos por hacerlo en forma consistente, debería ser más seria y frecuentemente utilizada por nuestros gobiernos, al definir sus políticas de desarrollo económico y social.

b) A nivel interno, es urgente trabajar en varios frentes. Un esfuerzo por cambiar las cosas, eliminar la pobreza extrema y reorientar el estilo de desarrollo, demandará una mezcla de inversión de recursos, cambios redistributivos y consensos políticos mínimos entre los diferentes sectores sociales.

A los poderes del Estado les compete hacer las principales reformas y es sabido por todos que, sin un acuerdo nacional de largo plazo para lograr cambios en el modelo económico, en la educación y en el sistema de justicia, es muy posible que lleguemos al año 2000 en iguales o peores condiciones que las que enfrentamos actualmente.

Sin embargo, también el sector no gubernamental tiene un reto por delante, en la medida que su crecimiento acelerado de los últimos años lo ha convertido en un interlocutor signifi-

cativo, sobre todo en el área social.

Se han contabilizado hasta ahora más de 350 ongs a nivel nacional, la mayoría de las cuales moviliza recursos de la cooperación internacional, por montos totales que no deben ser inferiores a los 15 millones de dólares anuales. Estas cifras equivalen y hasta superan los presupuestos de entidades públicas pequeñas como el Ministerio de Bienestar Social y más que triplican el presupuesto de arranque del Fondo de Inversión Social.

El sector no gubernamental debe hacer en el futuro muchos esfuerzos por actuar más coordinadamente, racionalizar sus inversiones y contribuir de manera más sistemática para superar el enfoque "compensatorio" de las políticas sociales.

Mayo 5 de 1993

**ESTRATEGIA Y POLITICAS SOCIALES
DEL ACTUAL GOBIERNO Y EL FISE**



EL PLAN DE ACCION POR LA INFANCIA Y LAS POLITICAS SOCIALES

Ernesto Delgado

1. INTRODUCCION

Reviste particular importancia para mí, el llegar a este Foro para referirme al Plan de Acción por la Infancia. Luego de un tiempo de trabajo en el ambiente no gubernamental, se me ha dado la oportunidad de asesorar la acción gubernamental en lo que se refiere a la acción por los niños. Tarea delicada ésta, porque en tiempos de ajuste, recesión y aumento de la pobreza, debemos de todas maneras -como país- incrementar los esfuerzos del conjunto de la sociedad y, a su vez, activar el compromiso del gobierno para asumir metas concretas hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños, en especial de aquellos que provienen de las familias más pobres.

Un seminario de ONG's, como éste, sobre "Políticas Socia-

Ernesto Delgado, es Asesor UNIDAD Políticas Sociales.

les, Desarrollo y Compensación Social", es una oportunidad de oro para dialogar sobre lo que, a mi juicio, estaría en vías de convertirse en el componente principal de la Política Social del actual gobierno. Y ese diálogo, con quienes son protagonistas de primer orden, no sólo en la reflexión, sino en la cobertura real de servicios dirigidos a los niños, a más de portadores de la opinión nacional de lo que pasa con ellos, confío sea una ocasión de ponernos al día en la información, en las demandas sociales y, por qué no, en la oferta para ser parte de la acción, siempre que se abran cada vez más instancias de participación.

2. ANTECEDENTES DEL PLAN DE ACCION

Como casi todos ustedes saben y recuerdan, el 7 de febrero de 1990 -hace tres años, 2 meses- el Ecuador fue el primer país en América Latina y el tercero en el mundo en ratificar la Convención de los Derechos del Niño, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en diciembre de 1989.

Asimismo, el 30 de setiembre de 1990, el Ecuador se adhirió a la Declaración de la Cumbre Mundial de Jefes de Estado por la "Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño".

Al siguiente año, el 19 de diciembre de 1991, se aprobó y presentó oficialmente al país el Plan Nacional de Acción para el Decenio del 90, denominado "Por los Niños Ahora".

Finalmente, el 10 de marzo de 1993, el actual Gobierno declaró de prioridad nacional el Plan de Acción, mediante Decreto Ejecutivo No. 564.

Han transcurrido ya 16 meses de vigencia del Plan de Acción. Durante el año electoral y de transición gubernamental de 1992, el país hizo avances en el ámbito legal -al aprobarse el Nuevo Código de Menores, el 7 de agosto-, pero no logró progresos significativos en aspectos de establecimiento de estrategias para buscar una política integrada entre lo económico y lo social; tampoco en lo relativo al rediseño institucional pa-

ra lograr una mejor capacidad operativa; y, más lejos aún, en lo relacionado con el incremento de inversiones en prioridades sociales donde estén incluidos los niños.

Sin embargo, durante el período constitucional de este Gobierno, 1992 - 1996, el país tiene que enfrentar la factibilidad o la imposibilidad de alcanzar al menos el 50% de las metas para la década, generando a su vez un proceso de movilización y conciencia ciudadana, para encaminarse con cierta certeza al restante 50% en los últimos cuatro años del siglo.

Este es pues un desafío para todos dentro del país y un compromiso nacional en el ambiente internacional. Evoca de alguna manera, en lo social, las preocupaciones constantes que hemos tenido en lo económico durante la última década: buscar un modelo de concertación nacional para alcanzar niveles esenciales de reordenamiento interno y garantías para la vida, al mismo tiempo que nos empeñamos en ser parte reconocida de una comunidad internacional cada vez más global, cada vez más abierta en intercambios de toda índole.

3. CONSIDERACIONES SOBRE EL PLAN NACIONAL DE ACCION DENTRO DE LAS POLITICAS SOCIALES: "AGENDA PARA EL DESARROLLO", "NUEVOS EJES DE LA POLITICA SOCIAL", PROGRAMAS EN MARCHA, GASTO SOCIAL

3.1. La agenda para el desarrollo (PLAN DE ACCION DEL GOBIERNO 1993 - 1996) Al hacer referencia a la estrategia de modernización, sostiene:

"La estrategia para alcanzar la modernización integral, requiere cambios profundos en las relaciones sociales y entre la sociedad y el aparato estatal".

"La instrumentalización de la modernización integral -continúa-, toma en cuenta la necesidad de establecer políticas a corto, mediano y largo plazos, compatibles entre sí, con el objeto de armonizar los efectos y resultados que cada una de

ellas persigue, para incorporar a todos los sectores y, en particular a los más pobres, al proceso de desarrollo”.

Uno de los instrumentos -advierte- lo constituye la Política Social: “ataca los problemas esenciales de los grupos más afectados por la crisis y, por consiguiente, pretende avanzar en el logro de una sociedad más justa y equilibrada, a través de los objetivos fundamentales siguientes:

- Responder al deterioro de la calidad de vida de la población, afectada por más de una década por programas de ajuste inapropiados y coyunturales que no incidieron en las causales de los problemas, sino en sus efectos.

- Focalizar la inversión social en aquellas áreas geográficas y grupos humanos con carencias y necesidades críticas insatisfechas.

- Racionalizar el gasto social, de manera que los resultados obtenidos sean más eficaces y eficientes.

- Contribuir a la concertación de las fuerzas sociales y políticas en las tareas del desarrollo y la democracia, generando ámbitos de coordinación técnica y de acuerdo social y político en torno a metas sociales”.

“Dentro de los grupos más afectados están fundamentalmente los niños, por constituir, dentro de los estratos en situación de pobreza, el más vulnerable (...) Esto significa, únicamente, que los niños representan un interés prioritario del Estado y que, a través de la familia, que constituye el núcleo básico de la sociedad, se atenderán sus necesidades y se instrumentarán políticas que impactarán positivamente en los demás sectores”.

Los problemas que la “Agenda para el Desarrollo” vincula con las metas del Plan Nacional de Acción y para los que propone operaciones relacionadas con la mejora de las condiciones de vida de la infancia, son los siguientes:

A) Problemas de carácter general

- Deficiente e inadecuado sistema de seguridad social
- Deterioro del medio ambiente y mal manejo de los recursos naturales

B) Problemas de carácter sectorial

- Deterioro de la calidad de la educación
- Baja cobertura y calidad de los servicios de salud
- Insuficiente atención a las necesidades básicas del niño
- Alto déficit habitacional
- Baja cobertura de agua potable y de eliminación de excretas
- Baja productividad del sector agropecuario

C) Problemas de carácter especial

- Marginación y bajo nivel de vida de los grupos indígenas
- Altos precios de las medicinas

3.2. NUEVOS EJES DE LA POLITICA SOCIAL

Eje 1: MODERNIZACION DEL ESTADO

Entendiéndola como la promoción de reformas estructurales de fondo y de forma, con miras a establecer **una nueva forma de hacer las cosas**, a fin de lograr más efectividad en la prestación de los servicios sociales dirigidos a la población que se encuentra en riesgo, a continuación se detallan algunos aspectos necesarios para la modernización del Estado, en lo que a gestión de Políticas Sociales se refiere:

- El Frente Social actuará en armonía, tanto con el esquema de modernización de todo el Estado, cuanto con la ejecución de sus programas prioritarios, definidos en el conjunto de las instituciones que lo integran.

- En el nuevo esquema, el Estado adoptará un rol de rector de políticas, planificador, financiador y evaluador, dejando gradualmente las tareas de ejecución y de promoción en manos de los organismos de la sociedad civil y de organismos seccionales.

- Para crear condiciones de un trabajo eficaz, es necesario implantar nuevos sistemas de gestión, compatibles con el nuevo rol del Estado, tales como: coordinación e integración de políticas; desarrollo institucional y capacitación; información y seguimiento; programación participativa; y, evaluación de impacto.

- Una vez que se ha definido a la **ejecución** de programas y proyectos como una tarea que debe transferirse lo más posible a los nuevos actores institucionales, en colaboración o en sustitución del Estado, es necesario iniciar la promoción y desarrollo institucional de esos nuevos ejecutores: ONG's, Municipios, Consejos Provinciales, Entidades de Desarrollo Regional, OP's, OSG's y otros grupos organizados de la sociedad civil.

El involucramiento del sector empresarial en las tareas de desarrollo social, es un aspecto que ha comenzado a gestarse y que se procurará orientar hacia las prioridades que define el Frente Social.

Eje 2: RACIONALIZACION DEL GASTO PUBLICO

Son de particular atención en la Política Social los aspectos que se refieren al gasto: sus fuentes, su volumen, sus formas de asignación, su transferencia, su destino final y la efectividad de sus aplicaciones.

Esencialmente, el gasto social debe ser productivo e incluir el concepto de **inversión social**, ya que al aumentar la inversión en capital humano entre los pobres y en capital físico en las zonas deprimidas, se logrará una tendencia al incremento de la productividad actual y/o futura de la población.

El Presupuesto General del Estado será el instrumento principal de programación del sector público en el gasto social. Complementariamente, el Frente Social está auspiciando el funcionamiento del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), considerado un instrumento de financiamiento de proyectos que atiende demandas de la población, dentro de

líneas de acción prioritarias para combatir la pobreza, tales como Infraestructura Social, Infraestructura de Apoyo a la Producción y Atención a Grupos Vulnerables.

La nueva Ley de Presupuestos del Sector Público elimina las pre-asignaciones, con miras a unificar los términos de asignación en una forma justa y generar una distribución más real y flexible.

Eje 3: ADECUADA FOCALIZACION

Un aspecto relevante de la Política Social es la adecuada focalización de los proyectos y servicios en beneficio de la población que presenta más riesgo o vulnerabilidad. El Ecuador ya ha diseñado varios mapas de pobreza en función de otros tantos programas de atención, por lo tanto no hay problemas de diagnóstico o localización, sino de poner en funcionamiento mecanismos de relación y de transferencia efectiva, así como de evaluación.

La estrategia del Gobierno está orientada al bienestar de toda la sociedad, pero la estrategia de **desarrollo social** prioriza la resolución de los problemas que la condición de pobreza determina en varios segmentos de la sociedad ecuatoriana. Los beneficiarios, en ese sentido, son los niños y aquellos individuos y familias que se han identificado como "tipos" o grupos de pobreza:

- los trabajadores agrícolas asalariados
- los trabajadores agrícolas minifundistas
- los grupos indígenas
- los campesinos artesanales
- las mujeres campesinas
- los migrantes estacionales y ocasionales
- los desempleados y subempleados urbanos
- las mujeres jefes de hogar en las ciudades
- los menores trabajadores, y
- los grupos más vulnerables o en condición de riesgo

Para ello, durante la actual administración, se crearán

condiciones que faciliten la operacionalización de acciones alrededor de los niños y la familia, tales como: el establecimiento de sistemas de información, que incluyan indicadores de la condición familiar; la creación de un instrumental específico para canalizar servicios al grupo familiar, etc.

Eje 4: LA DESCENTRALIZACIÓN

La nueva estructura del Estado incluye, como se ha dicho, la **reducción de su tamaño**, así como la **desconcentración** de su aparato de gestión y la **descentralización** en la ejecución de las acciones, incluyendo las tareas técnicas de gestión financiera y de relaciones con la sociedad civil y con otros ejecutores institucionales.

Es entonces política del Estado el transferir la autoridad y la responsabilidad de las decisiones, así como el control de la gestión, desde los ministerios centrales del Frente Social hacia entidades seccionales del Estado y hacia organismos de la sociedad civil. Está claro que algunas funciones seguirán siendo responsabilidad del Gobierno Central, incluidas la fijación de normas, la supervisión, el control, la auditoría, la investigación y algunos aspectos de planificación y presupuesto, que no pueden ser objeto de traslado de competencias.

Una óptima focalización de los proyectos y servicios genera también el desarrollo de formas de **participación social** más democráticas y de descentralización. Por ello la capacitación en gestión de proyectos para ONG's, OP's, comunitarias, asociativas, así como con los municipios, resulta un componente de gran importancia de estas Políticas Sociales.

Se deberá entonces promover el flujo de recursos hacia los niveles descentralizados de ejecución directamente responsables de la realización de programas y proyectos, asignándoles personal apropiado, apoyo técnico necesario e incentivos.

En el área de abastecimiento de alimentos, por ejemplo, se está descentralizando su ejecución, a través de la participación de la sociedad civil organizada en el abastecimiento y

distribución de los productos básicos, de tal manera de conseguir eficiencia en el aprovisionamiento y precios justos.

En el área de educación, igualmente se llegará a acuerdos con el sector no gubernamental, especialmente en la educación técnica, donde es fundamental tomar en consideración la demanda técnica y como consecuencia de ésta, adaptarla a los requerimientos del sector productivo.

En materia de salud, también se está considerando una importante participación de la sociedad civil, mediante la creación de centros médicos comunitarios, vigilancia y control popular, etc.

Eje 5: PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL

Dentro de las perspectivas de integración y participación, uno de los ejes de la política social es la delegación de la gestión y/o ejecución a nuevos actores, siendo su estrategia básica la de posibilitar un trabajo eficiente y eficaz entre el Estado, por una parte, y los organismos de gobierno seccional y de la sociedad civil, por otra.

Especial atención se dará a la participación de los sectores organizados de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales, organizaciones populares, organizaciones de segundo grado, las iglesias, etc) en la realización de programas de desarrollo social.

Esto permitirá:

- Detectar de manera más precisa la demanda social para acertar en el diseño de los programas que se ofrecen;
- Formular mejor y hacer los correctivos oportunos de los programas, a partir del cuestionamiento crítico de los involucrados; y
- Propiciar el consenso social.

3.3 . PROGRAMAS EN MARCHA

Dieciocho programas de alcance nacional a cargo del Estado, serán la base de arranque y de acción concertada para perseguir las metas del Plan de Acción. A estos se añadirán los que ejecuta el sector no gubernamental.

INNFA:

- * Programa de Desarrollo Infantil (*)
- * Programa de Trabajadores Prematuros
- * Programa de Defensa de los Derechos del Niño

MBS:

- * Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil (*)
- * Instituciones de Protección de Menores
- * Corte Nacional de Menores (Administración de Justicia)

MEC:

- * Programa del Pre-escolar (*)
- * Programa de Educación Popular de Adultos
- * Proyecto de Educación Básica: Desarrollo, Eficiencia y Calidad (EB/PRODEC)
- * Proyecto de Desayunos Escolares

MSP:

- * Programa de Fomento y Protección
- * Programa de Nutrición
- * Proyecto de Fortalecimiento y Ampliación de los Servicios Básicos de Salud (FASBASE)

BCE:

- * Programa Muchacho Trabajador

INTERINSTITUCIONALES:

- * Programa Nacional de Discapacidades

- * Consejo Nacional de Menores (Entidad rectora de las políticas para menores, según el Código de Menores)
- * Proyecto Solidaridad por los Niños y Niñas del Ecuador, para atención interinstitucional a niños de la calle
- * Proyecto Sistema de Seguimiento y Vigilancia Nutricional (SISVAN)

(*) Estos tres Programas han creado en los últimos meses el SISTEMA UNICO DE ATENCION A LA INFANCIA (PROGRAMAS COMUNITARIOS DE DESARROLLO INFANTIL).

3.4. EL DECRETO 564 Y LAS INVERSIONES

El Decreto Ejecutivo No. 564, publicado en el Registro Oficial No. 148 del 16 de marzo de 1993, indica en su artículo 6, que "la asignación de recursos para la ejecución del Plan Nacional de Acción tendrá prioridad en la formulación del Plan Anual de Inversiones a cargo del CONADE".

Además, entre las atribuciones del Comité del Plan Nacional de Acción, establece que "vigilará la asignación suficiente de recursos para el avance de los programas y proyectos del Plan".

En el artículo 2, manda compatibilizar los programas y proyectos del Plan Nacional de Acción con las nuevas orientaciones de la Política Social (...) y los mecanismos de financiamiento y coordinación institucional que están propuestos.

4. LA OPERACIONALIZACION DEL PLAN

4.1. ASPECTOS DE DISEÑO DEL PLAN

Como ya se ha indicado, el CONADE ha convocado a instituciones ejecutoras gubernamentales para, en una primera ronda de consultas, establecer la línea base o situación actual

de la infancia en relación con las metas del Plan de Acción, definir las acciones conducentes al logro de las metas y estimar los recursos necesarios para los programas en marcha.

La **línea base** de la cual partirá el seguimiento del Plan y en referencia a la cual se establecerá el grado de cumplimiento de las metas del Plan de Acción, se estructurará con los diversos diagnósticos ya efectuados durante la preparación del Plan y con la sistematización titulada **"El Bienestar de los niños en el Ecuador"** (publicada por DYA y UNICEF).

Los proyectos EB/PRODEC y FASBASE incluyen rubros de sistematización de la información, creación de un sistema nacional de medición de logros académicos y un sistema de monitoreo de la información en salud.

La revisión de las **metas** ha incluido un trabajo de desagregación de algunas de las establecidas en 1991, determinación de metas intermedias para 1995/96 y revisión de otras como por ejemplo las de los sectores agua y saneamiento y MECED, donde algunas de las metas no concordaban con las reales posibilidades del país, tornándose inalcanzables o irreales.

Finalmente, compatibilizando con la metodología seguida en la preparación de la **"Agenda para el Desarrollo 1993/96"**, se han definido los nudos críticos, las operaciones y las principales acciones para dicho período en las áreas de salud materno - infantil, nutrición, cuidado diario y menores en circunstancias especialmente difíciles, incluyendo en todas ellas los mecanismos de información y coordinación interinstitucional necesarios, más las responsabilidades focales de cada institución y la estimación de inversiones necesarias.

En reunión del Frente Social que se realizará el 17 de mayo, se aprobará las metas 1993/96, las responsabilidades institucionales de los programas destinados a atender dichas metas, las inversiones necesarias para 1993, el esquema organizativo para ejecución del Plan y la estrategia de comunicación social.

Asimismo, en el texto de la "Agenda para el Desarrollo" que saldrá publicado en este mes, constará el detalle de las

operaciones propuestas, las actividades previstas y los resultados esperados, desagregados del Plan de Acción para este período.

4.2. ASPECTOS ORGANIZATIVOS

Partiendo del Comité del Plan Nacional de Acción y del Frente Social, como organismos nacionales rectores del Plan, se convocará a la conformación de comités provinciales y locales integrados por entidades estatales, no gubernamentales, de cooperación técnica y de grupos de acción, para que tomen a su cargo la coordinación y el seguimiento de actividades del Plan, dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Esto exigirá la estructuración de planes provinciales y planes locales de acción, con un esquema similar al Plan Nacional.

4.3. ASPECTOS DE SEGUIMIENTO Y MONITOREO

Se establecerá un sistema de seguimiento para el Plan de Acción, basado en los sistemas de información existentes al interior de programas de acción y de entidades de manejo estadístico global. En base a estos y con un conjunto de indicadores relevantes, se levantará un sistema de información nacional y provincial, que será elemento esencial de seguimiento.

Este sistema deberá ser compatible o adaptable con el sistema de información y monitoreo de la "Agenda para el Desarrollo".

Sobre indicadores para monitoreo, se están haciendo las siguientes recomendaciones:

- Para estructurar un set coherente y consistente de indicadores para el seguimiento y monitoreo del Plan de Acción, el país necesita establecer acuerdos oficiales sobre quién maneja los indicadores en cada sector y cuáles son las cifras oficiales, ya que actualmente hay discrepancia de cifras entre las

diversas fuentes.

- Se sugiere que el CONADE haga una lista inicial de indicadores para el Plan de Acción. En los casos de discrepancias importantes, debido a brechas muy grandes entre unas cifras y otras, se deberá dejar indicado el procedimiento de esclarecimiento que se recomienda.

- El UNICEF encargó en 1991 dos consultorías al experto Luis Beccaria, cuyos informes se refieren al tratamiento de fuentes de información y a las apreciaciones sobre indicadores, el período que cubren y otros aspectos de procesamiento.

- Para elaborar los informes oficiales del gobierno ecuatoriano sobre el cumplimiento del Plan, se requiere hacer el seguimiento en base a un acuerdo inicial sobre el manejo de indicadores: sus fuentes, su validez para todos los actores, la frecuencia de su recolección y presentación, su disponibilidad, su desagregación por género y por áreas urbana - rural.

- En el área de nutrición hace falta incluir indicadores sobre deficiencia de yodo y de vitamina A. Adicionalmente hay una propuesta para crear un sistema de información sobre el peso al nacer, a nivel nacional. El SISVAN ha recogido información sobre diversos indicadores en 10 provincias; esta información se debe aprovechar.

4.4. ASPECTOS DE COMUNICACION SOCIAL

El CONADE está preparando el documento de estrategia de comunicación social del Plan, que será aprobado por el Comité del Plan Nacional de Acción.

Antes de la puesta en marcha de las acciones de comunicación social propiamente tales, se realizarán talleres de consulta y de coordinación con órganos de prensa, radio, Tv y agencias publicitarias.

4.5. ROL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

A fin de organizar de la mejor forma las relaciones entre Estado y Sociedad Civil para la ejecución del Plan de Acción, se tendrá en cuenta los siguientes aspectos:

- Revisión de las recomendaciones hechas por organizaciones no gubernamentales en los talleres regionales realizados por la UPS y en otros eventos promovidos por las entidades que agrupan a ONG's.
- Revisión de convenios vigentes entre el Estado y organismos de la Sociedad Civil, iglesias o fuerzas armadas, relacionados con servicios para niños.
- Determinación de compromisos de trabajo por provincias de organismos de la sociedad civil, en torno a las metas del Plan de Acción.
- Talleres provinciales y regionales para aprobar Comisiones de coordinación provinciales, planes de acción provinciales y responsabilidades de monitoreo, entre Estado y Sociedad Civil.

4.6. LA COOPERACION EXTERNA PARA EL PLAN DE ACCION

En el país hace falta racionalizar la utilización de la cooperación técnica externa. Con motivo del Plan de Acción por la Infancia se presenta una oportunidad brillante de revisar y ajustar esta cooperación en función de las metas del Plan. Para ello se puede estructurar una matriz de oferta y demanda de asistencia y/o cooperación técnica internacional, con las recomendaciones de articulación tanto para oferentes como para receptores de los recursos.

Todos los actores del Plan de Acción deberán recibir información sobre fuentes de cooperación y de financiamiento y realizar sus gestiones en base a propuestas fundamentadas en la identificación conjunta de necesidades y prioridades. También se debe capacitar al personal nacional en estrategias de negociación y en unificación de procedimientos para optimi-

zar el recurso de cooperación técnica internacional.

4.7. EL FISE Y EL PLAN DE ACCION

Como es conocido, el Fondo de Inversión Social de Emergencia -FISE-, recientemente creado por Decreto Ejecutivo de la Presidencia de la República, operará fundamentalmente atendiendo la **demand**a proveniente de zonas registradas dentro de los mapas de pobreza y los financiamientos que apruebe se localizarán en proyectos de **apoyo a la producción, infraestructura social, servicios sociales para grupos vulnerables y desarrollo institucional de entidades ejecutoras de proyectos.**

Como estos tres ámbitos tienen que ver con las condiciones de vida de los niños, se debe aprovechar la oportunidad para identificar proyectos de interés popular y ayudar a su diseño, presentación y negociación.

Algunas de las organizaciones populares que están participando en programas para la infancia, ya han manifestado su interés por conocer los formatos de presentación de proyectos para el FISE y el trámite que se debe seguir para ello, a fin de presentar algunas iniciativas que ya las tienen claramente estructuradas, como producto de su experiencia en la atención de cuidado diario a los niños.

5. PERSPECTIVAS

Para despertar un nuevo potencial del país en torno al **Plan de Acción por la Infancia**, hace falta por lo menos tres factores clave:

- * DECISION POLITICA
- * CAPACIDAD TECNICA
- * MOVILIZACION

En efecto, la combinación de estos tres factores, en los ámbitos gubernamental, no gubernamental, de cooperación técnica y de participación ciudadana, podrían darnos la clave de

éxito en un propósito de esta envergadura.

Complementariamente, hace falta un estrecho diálogo entre los sectores interesados, un apoyo técnico puntual a las provincias por parte de la entidad coordinadora, un énfasis en la calidad de la información que se manejará en el Plan y un estímulo especial a los programas de cambio que signifiquen un aporte a la reforma de "lo social".

El Frente Social gubernamental tiene en el Plan de Acción una interesante oportunidad para articular sus esfuerzos y hacer factible la tan mencionada coordinación interinstitucional. También tiene la posibilidad de crear más facilidades y espacios para la participación ciudadana, complementando con una convocatoria que guarde plena coherencia con los principios de política social que ha enunciado el gobierno.

El Comité del Plan Nacional de Acción tiene el rol específico de aprobar los informes de seguimiento y preocuparse de las inversiones destinadas al Plan, más las estrategias de comunicación. La entidad coordinadora deberá empeñarse en ser eficiente con los insumos que presente a este Comité.

En resumen, se puede decir que la combinación de inversiones crecientes, participación ciudadana y entidades eficientes en el sector público, sería la fórmula para conseguir el mencionado potencial.

COMENTARIO de Roberto Roggero

Ubico mis comentarios a dos niveles: 1) en relación al documento en sí mismo, y 2) en relación a lo que ha sido la gestión del gobierno hasta el momento actual, especialmente respecto a su acción en lo social.

Roberto Roggero, es director del CEDIME.

éxito en un propósito de esta envergadura.

Complementariamente, hace falta un estrecho diálogo entre los sectores interesados, un apoyo técnico puntual a las provincias por parte de la entidad coordinadora, un énfasis en la calidad de la información que se manejará en el Plan y un estímulo especial a los programas de cambio que signifiquen un aporte a la reforma de "lo social".

El Frente Social gubernamental tiene en el Plan de Acción una interesante oportunidad para articular sus esfuerzos y hacer factible la tan mencionada coordinación interinstitucional. También tiene la posibilidad de crear más facilidades y espacios para la participación ciudadana, complementando con una convocatoria que guarde plena coherencia con los principios de política social que ha enunciado el gobierno.

El Comité del Plan Nacional de Acción tiene el rol específico de aprobar los informes de seguimiento y preocuparse de las inversiones destinadas al Plan, más las estrategias de comunicación. La entidad coordinadora deberá empeñarse en ser eficiente con los insumos que presente a este Comité.

En resumen, se puede decir que la combinación de inversiones crecientes, participación ciudadana y entidades eficientes en el sector público, sería la fórmula para conseguir el mencionado potencial.

COMENTARIO de Roberto Roggero

Ubico mis comentarios a dos niveles: 1) en relación al documento en sí mismo, y 2) en relación a lo que ha sido la gestión del gobierno hasta el momento actual, especialmente respecto a su acción en lo social.

Roberto Roggero, es director del CEDIME.

1) Cuando se analizan propuestas de políticas públicas, siempre queda la duda sobre si éstas responden a una voluntad cierta de ponerlas en práctica —lo que tiene que ver, además, con las condiciones político-económicas para aquello—, o si se trata ante todo de propuestas que tienen fundamentalmente una perspectiva discursivo-ideológica. Ello se ha observado en muchos casos en los “Planes de Desarrollo” que cada gobierno formula, algunos de cuyos enunciados jamás han sido llevados a la práctica.

De todas maneras, el documento revela algunos de los enfoques que el gobierno tiene sobre la política social, y más específicamente sobre el papel que se pretende asignar al Estado para el efecto.

El documento señala que “...con la política social (**el gobierno pretende**) solucionar algunos de los problemas estructurales del país...”, sin embargo no se señalan dichos problemas y los aspectos a los que apunta más bien se refieren a consecuencias sociales que produce el proceso de ajuste y de reducción del Estado.

La política social aparece en el documento más como una serie de ordenamientos administrativos del Estado tendientes a optimizar los recursos (modernización del Estado, racionalización del gasto público, focalización, descentralización), antes que como una propuesta global. Por otro lado, la política social también aparece siendo delegada a lo que el documento llama como “sociedad civil”, entendida ésta como el sector privado (empresarial), organizaciones no gubernamentales (ONG's) y organizaciones populares (OP's). Sin embargo se entiende que el accionar de esta sociedad civil deberá estar subsumido a los lineamientos esbozados desde el gobierno.

La propuesta de Estado que se traduce del documento corresponde a un cambio sustancial al proyecto de Estado que se intentó impulsar en la década de los 70. Ahora se lo concibe con una participación presupuestaria muy limitada en el campo de lo social, pero con una aspiración mayor de orientación de dichas políticas.

2) El documento es muy general para haber sido presentado luego de 8 meses de gestión de gobierno. Es un documento que podría corresponder más a una propuesta de programa preelectoral. Por los antecedentes hasta aquí manifestados por el gobierno en el campo de lo social, parecería que el documento responde más bien a la presión que la opinión pública ha ejercido en estos meses para que el gobierno defina una política social.

La poca atención que el régimen ha dado a lo social se puede evidenciar, además, con las siguientes ilustraciones: a) la no designación de un nuevo(a) ministro(a) de Bienestar Social, luego de que han pasado varias semanas que dicho cargo está vacante; b) dentro de lo que el documento llama como "políticas sectoriales", se plantea, respecto de los grupos indígenas, el fortalecimiento del Programa de Educación Bilingüe Intercultural, sin embargo de lo cual meses atrás el régimen intentó desestructurar la Dirección Nacional de Educación Bilingüe; y, c) a pesar de la premisa enunciada en el documento respecto de la necesidad de "...compatibilizar las estrategias económicas y las sociales...", se ha mantenido un represamiento del salario mínimo vital, lo cual sin duda genera negativas consecuencias sociales.

Por lo señalado, documentos como el comentado deben ser analizados en el contexto del proceso de ajuste de la última década (impulsado por la crisis y la deuda), en el transcurso del cual el Estado ha visto reducir sus ingresos tradicionales y con ello disponer de una capacidad más limitada para invertir en aspectos sociales con las modalidades hasta ahora desarrolladas. Ante un proceso de deslegitimación del Estado como garante de condiciones de bienestar socio-económico mínimas, es necesario mostrar una voluntad positiva de intervenir en lo social (donde se explica el documento), aunque existan prácticas contrarias.

COMENTARIO de Javier Ponce

Situación extraña: comentar un texto que nadie lo ha puesto en debate ni peor aún en ejecución y hacerlo en ausencia de sus autores. Con razón decía un colega periodista que al menos con Jaime Nebot estábamos seguros de tener un contrincente.

Por otra parte, comentar en torno a una práctica muy específica de Ernesto Delgado que va más allá de lo que el régimen formule o lleve adelante con el membrete de políticas sociales.

1. La primera observación que salta a la vista a la lectura del documento de políticas sociales del actual gobierno es la cansina repetición de unos cuantos presupuestos teóricos que se dan por sobreentendidos. Ejemplos: compatibilizar las estrategias económicas y las sociales, la solución de los problemas más urgentes dentro de los grupos más vulnerables, complementación entre las acciones económicas coyunturales y el Plan Nacional de Desarrollo, establecimiento de sistemas y mecanismos idóneos para la adquisición de bienes de consumo básico, provisión de bienestar social y colectivo, etc.

2. La constante contradicción entre los pronunciamientos del Plan y el modo como el gobierno se conduce. De qué manera se puede hablar de la interlocución entre el Frente Económico y el Social si el primero cuenta con una estructura institucional que le permite funcionar como tal, mientras el segundo fue en cierta forma posible durante el gobierno anterior por el liderazgo político de quien lo presidía y hoy no existe en la realidad, no consiguió ni siquiera conservar el control del Fondo de Inversión Social Emergente que pasó a reemplazar, dentro de la presidencia, a aquel organismo que se inventara el régimen de Febres Cordero: las unidades ejecutoras. En el régimen no existe un eje político articulador, no existe un frente social, no existe capacidad política para impulsar la modernización del Estado, no existe capacidad de negociación

Javier Ponce, es escritor y periodista.

para la reducción del aparato estatal y el impacto previsto de las medidas económicas se va poco a poco diluyendo. La problemática social no está en el centro de las preocupaciones del régimen.

Mientras el documento habla de descentralización del área de abastecimientos de alimentos a través de la participación de la sociedad civil organizada, lo único concreto hasta hoy ha sido el traspaso de los silos de ENAC a manos privadas por más allá de la estrategia de seguridad alimentaria que inspirara su creación, tema que ocupa inútilmente un capítulo del documento.

3. El documento conlleva una validación determinada de las organizaciones dentro de la sociedad civil y particularmente de las ONGs.

Parte del principio de la cooptación de las ONGs, de su articulación a la política social del gobierno como brazo ejecutor de ellas. Si bien deja a las ONGs el espacio de definir lo que hará, será siempre dentro de las prioridades establecidas por el Estado y bajo su control y seguimiento. El Estado, de acuerdo al documento, concibe a las ONGs como instancias mediadoras entre él y los sectores pobres de la población y sustenta su validación en la capacidad de las ONGs de proponer respuestas técnicas y metodológicas a la problemática social, de mantener relación con la población sujeto y de captar con facilidad recursos financieros internacionales.

Este tipo de aproximación con las ONGs no es nuevo, pero si va madurando la intención estatal de ejercer una forma de control, a través de la articulación privada al proyecto de Estado, de los recursos privados internacionales. Esto no está lejano de otro tipo de intervención como la que se acaba de proponer en el congreso peruano, para intervenir directamente en la vida y las finanzas de las ONGs. La concepción del documento sobre las ONGs consolida las limitaciones históricas de estos organismos privados. Ejemplo su rol de agente mediador, su papel preponderante de canalizador de recursos internacionales, de facilitador de propuestas de acción paralelas a

aquellas dentro de las cuales se mueve el conjunto de la sociedad, de constructor de formas importantes de organización social sin viabilidad posible (una fuerte organización social encerrada en sí misma, sin proyección, sin generar ciudadanía). Todo ello vuelve a poner en el centro del debate entre las ONGs el problema de su función en el futuro.

4. El documento reitera la formulación de políticas específicas en los distintos sectores (salud, educación, infraestructura social, vivienda, saneamiento ambiental etc) sin proponer ninguna estrategia que las traspase y vincule, como no sean propuestas que se quedan en su formulación teórica:

- la acción generadora de integración del Fondo de Inversión Social.

- El efecto multiplicador sobre todo el espectro de la acción social de una reducción de la inflación.

- la descentralización a través de la articulación de la sociedad civil organizada.

5. Finalmente, el hecho de que un gobierno como el de Sixto Durán repita propuestas de políticas sociales muy similares a las que podrían provenir de un gobierno socialdemócrata, nos deja una serie de interrogantes:

- Si en el pasado los modelos de desarrollo que no priorizaban el papel del mercado en la forma de organización de la sociedad y hablaban aún de un Estado potencialmente redistribuidor de riqueza, no lograron poner a la problemática social en el centro de sus políticas, la situación ahora es mucho más dramática.

- No están acaso las ONGs proyectando estrategias sociales compensatorias sin conseguir integrarse a una corriente social que irrumpa con sus propuestas en el conjunto de la sociedad. Una especie de política de reserva india norteamericana, de guetto.

- No existe un paulatino debilitamiento de la posición de las ONGs frente al conjunto de la sociedad, lo que las vuelve vulnerables a una acción intervencionista de parte del Estado.

INFORME DE RELATORIA

Diego Cornejo Menacho

Este informe aspira a sistematizar los conversados en el seminario-taller "Políticas sociales, desarrollo y compensación social", organizado por CESA, FEPP, CAAP, Grupo de Deuda y Desarrollo, los días 5 y 6 de mayo de 1993, en Quito. Y procura poner en evidencia los puntos relevantes de la discusión.

1. TEMA: Políticas sociales y desarrollo.- PONENTE: Simón Pachano. COMENTARIOS: Jürgen Schuldt, Rafael Urriola.

Pachano advierte que su trabajo tienen un carácter provisional. El punto central de exposición busca explicar de dónde surge la preocupación actual por las políticas sociales. Afirma

Diego Cornejo Menacho, es sociólogo y periodista.

que el modelo económico prevaeciente hasta los años '80 puso en manos del Estado actividades "convencionales" en lo social: educación, salud, seguridad social y previsión.

Sin embargo, al enfrentar la crisis, se pone en evidencia su incapacidad integradora, que conduce a su replanteamiento por una alternativa neoliberal o neoconservadora. Esta alternativa no parte de una política social con objetivos globales —dice—, entre tanto focaliza programas y proyectos sociales. Al privilegiar los objetivos macroeconómicos, suma acciones sociales compensatorias de emergencia, carentes de carácter estructural.

El autor considera que esto tiene la virtud de poner en el tapete los problemas sociales, mientras demuestra los vacíos del propio modelo, el alto costo social que conlleva y la extensión de la pobreza.

Añade que esto conduce a un problema básicamente político, que pone en tensión tres aspectos: a) los problemas económicos y sociales del ajuste; b) la necesidad de control y reorientación del cambio social; c) la consolidación del régimen democrático con participación activa de la población.

Cree que el objetivo es politizar el problema, convertir a los problemas "sociales" en "políticos", para llegar por medio del debate a acuerdos globales: "abrir paso en lo institucional y normativo a actores sociales con capacidad de interlocución en lo político".

Schuldt coincide con el enfoque global de la ponencia, sobre el marco en que se debería insertar "la" política social, diferenciándola de "las" políticas sociales. Este planteamiento, dice, lleva a reconocer la necesidad de definir un nuevo modelo de ordenamiento económico, social y político. Critica que el autor no aborde los problemas centrales que reconoce explícita o implícitamente en su ponencia, y los expresa en diez grandes interrogantes:

1) ¿Cuál es la concepción de desarrollo que guiará la política social? ¿Cómo se entenderá el "nuevo" ordenamiento glob-

al? ¿Cuáles serán los medios para materializarlo en el país?

2) ¿Cuáles serán los ejes de la política social y cómo contribuirán cada uno de los tres objetivos que perseguiría? Juzga muy general que al autor afirme que se tratarán de políticas de distribución del ingreso, de dotación de infraestructura social, de desarrollo de la economía de los pobres, de implantación de un sistema político participativo. Afirma que el esquema debería permitir una nueva modalidad de acumulación.

3) ¿Cómo se conformará la alianza de fuerzas sociales que viabilizará el reordenamiento global propuesto? ¿Hasta qué punto los sectores populares y ciertas capas sociales mostrarán interés en ello? ¿Qué forma de Estado será requerido para llevarlo a cabo?

4) ¿Cómo se enfrentará sociopolíticamente la política neoliberal? ¿Cómo se llevará a cabo la transición a una política de carácter reordenador?

5) ¿Cuáles serán las políticas no ortodoxas de estabilización y ajuste? Esto, según Schuldt, es un tema central.

6) ¿Cómo afectó la política neoliberal a los diversos grupos sociales, más allá de la diferenciación urbano-rural y de pobres-no pobres? ¿Qué sectores y fracciones sociales serán los beneficiarios de la nueva política social?

7) ¿Cómo recuperar la legitimidad del Estado, constado un desajuste entre demandas sociales y capacidad de respuesta del aparato estatal?

8) ¿Cómo realizar una tipología de "las" pobreza para no caer en sugerencias de políticas homogéneas que asumen la pobreza como una "caja vacía"?

9) ¿Cómo evitar que una política social global vuelva a proponer programas segmentados?

10) ¿Cómo establecer un sistema de contabilidad social que permita detectar el impacto de los ajustes en los sectores populares, para el diseño de una política social efectiva?

Urriola, por su cuenta, dice que la discusión sobre el tema

va a tener mucha continuidad. Hace un acercamiento a aspectos teórico-conceptuales, señalando que la ponencia no explica nítidamente qué son las políticas sociales. Dice que las políticas económicas no son neutras y critica que se pretenda combatir el neoliberalismo con una epistemología neoliberal.

Insiste que la economía es una ciencia social con inevitables efectos sociales y que las políticas sociales son económicas, y viceversa. Se trata de plantear un diseño simultáneo social y económico, que contenga una visión de conjunto. ¿Es ahora la izquierda sociológica y la derecha económica?, se pregunta. Juzga que existe incapacidad de articular un planteamiento alternativo.

Pachano discrepa con Schuldt respecto al nivel en que está planteada su ponencia. Añade que contiene una visión general de diagnóstico y una autocrítica de las políticas sociales focalizadas en el gobierno de Rodrigo Borja. Niega poseer una visión neoliberal. Asegura que los planteamientos políticos actuales tratan de despolitizar a la política y que su ponencia busca la indiferenciación entre lo social y lo político, pero advierte que en los hechos sí existe esa diferenciación.

Otros asistentes al seminario-taller mencionan que será importante desentrañar por qué lo económico se autonomiza de lo político y por qué lo social se autonomiza de la economía (José Sánchez Parga). También que enfrentar el problema desde lo social impide analizar el tipo de acumulación que está implícito, por lo que hay que replantear una reflexión sobre los orígenes de la crisis (Alberto Acosta). También se inquiere si, acaso, debajo de la dispersión de las demandas existe la demanda de una mayor participación (Sánchez Parga), o es que, tal vez, no hay interés por participación, existiendo una suerte de perplejidad que asume el neoliberalismo como inevitable (Acosta).

2. TEMA: Políticas sociales y desarrollo rural.- PONENTE: Fausto Jordán. COMENTARIOS: Rafael Guerrero, Luciano Martínez.

Fausto Jordán dice que el Ecuador —como Bolivia y el Perú— lleva rezagada una amplia población campesina e indígena en la que se concentra la pobreza rural, a causa del proteccionismo al sector agropecuario en los países desarrollados, el modelo de sustitución de importaciones y las políticas agropecuarias indiferenciadas y las políticas neoliberales, que no han tenido en cuenta el rol de las economías campesinas.

Para llegar a esa población rural pobre es necesario despojarse de consideraciones ingenuas y paternalistas, que no superan el rol de administrar la pobreza. Jordán subraya que todas las condiciones para superar determinados niveles de pobreza se pueden alcanzar si se jerarquiza el manejo institucional en el marco de políticas macro y micro sectoriales que tengan en cuenta la diferenciación, en este caso de los pequeños productores, de los campesinos sin tierra y asalariados.

Dice que las políticas deberán diseñarse para alcanzar mayor y mejor participación de la sociedad civil mayoritaria: en este caso las políticas rurales deberían ser de carácter intersectorial, de modo que vuelvan atractiva el área rural para los inversionistas, afirma.

Hace un descripción de los problemas del agro, a consecuencia de una desarticulación del sector agropecuario con el industrial, la marginación de un amplio sector rural de aquel modelo vigente que fomenta la exportación de productos agropecuarios exóticos, la "involución" rural cuando la población joven no tiene incentivos para reconocer que en el área rural existe futuro. A ello añade la existencia de modelos de intervención de ciertas ONGs que no se han perfeccionado, para canalizar recursos del Estado hacia el sector rural. Insiste en la necesidad de construir un frente común de obje-

tivos, con alternativas y estrategias concertadas por parte de las ONGs, para desarrollar su impacto y exigir eficiencia del sector público.

Afirma que mientras evoluciona el modelo neoliberal, recrudece la pobreza y enfermedades ligadas a esa situación que, inclusive, han provocado la preocupación de organismos multilaterales.

Señala, sin embargo, que entre 1978 y 1992 se dieron mejoras en la infraestructura rural, que están relativamente subutilizadas y la emergencia de grupos como estructuras de segundo grado, para enfrentar desafíos reivindicativos, empresariales y de servicios. Juzga que es necesario descentralizar el poder, buscar una real participación de las sociedades locales, identificar microrregiones para establecer planes de desarrollo. "El desarrollo social es un proceso socioeconómico y no un conjunto de políticas, programas y proyectos, que son instrumentos para impulsar y orientar el proceso", señala.

Según él, la modernización de las microrregiones pobres requiere de: a) un marco de políticas macroeconómicas favorables para la agricultura; b) capacitación de los recursos humanos; c) información; ch) infraestructura agropecuaria mínima; d) acceso a tecnologías modernas.

La descentralización implica: a) desarrollar la capacidad para administrar y planificar el desarrollo microrregional; b) identificar y supervisar la ejecución de planes y proyectos; c) concertar con los actores sociales locales; ch) mayor coordinación interinstitucional; d) incentivos para administradores locales.

Por fin, sostiene que para fortalecer la participación de las organizaciones sociales, las ONGs pueden desempeñar un papel que implica desarrollar su relación con el Estado.

Luciano Martínez manifiesta su conformidad con lo fundamental de la ponencia de Jordán. Destaca la necesidad de empezar a pensar el desarrollo rural con otra perspectiva, en la que se supere el agrarismo, pues en el agro existe una honda

diversificación ocupacional en el sector. Dice que, del mismo modo, habrá que superar el "proyectismo" que dispersa recursos y, en muchos casos, ha dividido a las organizaciones sociales. Señala que las alternativas de desarrollo rural no han sido muy novedosas, pese a los cambios que se han dado en la sociedad rural, y propone pensar qué significa hacer desarrollo rural en un panorama en el cual el 39% de los hogares campesinos carece de tierra y un 20% adicional posee menos de una hectárea. El grado de pobreza y los nuevos desafíos llevan a incorporar elementos dejados tempranamente fuera, como el problema de la tierra. Otro elemento que juzga interesante en la ponencia es el intento de diseñar algunos puntos estratégicos para plantear una nueva dimensión de lo que sería la planificación del espacio rural.

3. TEMA: Políticas sociales y desarrollo urbano.- PONENTE: Diego Carrión. COMENTARIOS: Miryam Garcés, Santiago Ortiz.

Carrión dice que la cuestión fundamental es pensar el desarrollo urbano como un asunto de gestión urbana, que presupone el manejo integral de los problemas de las ciudades. Esta forma de enfocar el asunto implica pensar en ciudades "para todos", aunque en ellas los pobres lleven la peor parte.

El problema central es que cada vez más habitantes están signados a vivir en ciudades. El reto es, por consiguiente, aprender a convivir en ellas procurando que conformen un hábitat colectivo.

Esto se da en un contexto de acelerado proceso de urbanización, principalmente en Quito y Guayaquil, en el que se ponen de relieve cuatro temas: a) problemas de la organización de los gobiernos locales; b) desarrollo urbano desequilibrado; c) inicio de procesos de reforma del Estado; d) profundización de la crisis económica.

En este ambiente existe la necesidad de mejorar la gestión

urbana, considerando que existe una enorme debilidad en los municipios y una progresiva pérdida de importancia y competencias específicas, con poca capacidad técnica de respuesta. A esto se añade que las políticas sociales municipales se conducen en el Programa de Desarrollo Municipal (PDM), cuyo formato preestablecido responde a una lógica de inversión estatal dirigida por supuestos controles técnicos. De modo que la cuestión es cómo articular una propuesta alternativa de desarrollo urbano. Carrión dice que se trata de un problema eminentemente político, más que administrativo y técnico, pues supone una apertura democrática a nivel local.

Según él, la modernización de los municipios implica una redefinición de sus funciones, de productor a facilitador de servicios. De manera que la pregunta es ¿cómo constituir vías democráticas para el desarrollo local? Los ingredientes para construir una respuesta son políticos (decisión a nivel local), financieros (asignación equitativa de recursos) y de participación democrática (complejo proceso de negociación de fuerzas locales). Es decir, la modificación de la relación y funciones de los actores de la "escena" local, en un proceso de discusión, negociación y consenso.

El autor propone la construcción de una agenda de gestión urbana que parta estableciendo grandes elementos aglutinadores de fuerzas colectivas como:

- 1) La necesidad de una sociedad más equitativa;
- 2) Ciudad para todos;
- 3) Combatir el derroche y la negligencia colectiva, precautelando los recursos humanos y naturales;
- 4) Gestión democrática de los servicios;
- 5) Disponer de un ambiente adecuado para la vida.

Ortiz, por su parte, dice que el problema principal radica en cuestionar la naturaleza del modelo de desarrollo que ha conducido a la crisis urbana.

Propone varias cuestiones que se desprenden de la ponencia:

1) Para articular una agenda para la gestión urbana, ¿se trata de intervenir en la lógica de la reforma del modelo actual para ampliarlo y democratizarlo, o de construir una propuesta y un sujeto democrático como parte de una lucha cultural y política por la hegemonía?

2) ¿Hasta dónde es posible que, en el marco de racionalización del Estado que se da en el Ecuador, se puedan generar espacios democráticos que permitan una mayor participación de la sociedad civil en lo local?

3) En el ámbito urbano son limitados el desarrollo organizativo, concienical y la capacidad de gestión, de manera que la lucha por el sentido de la reforma tiene pocas posibilidades de un desenlace favorable.

4) Es necesario un análisis pormenorizado de la situación del movimiento popular, de la organización barrial, de la presencia de sujetos como la mujer, los grupos eclesiales de base, los gremios profesionales, los gremios municipales.

5) El tema de los actores en lo urbano plantea la necesidad de profundizar sobre el carácter del llamado actor local planteado por los partidarios del municipalismo, que en realidad desconoce las identidades locales, como manifiesta Carrión. Temas como la existencias de sujetos nacionales o regionales, la presencia de clases y grupos étnicos de poder local, deben ser clarificados teóricamente.

6) Es fundamental tomar en cuenta la lógica perversa de atomización y segmentación del horizonte político que trae la propuesta de reforma dominante, para plantear un proceso creativo y democrático, en donde la construcción de un sujeto nacional es fundamental.

7) Es imprescindible plantearse una agenda sobre lo urbano en el marco de la construcción de una propuesta alternativa de desarrollo.

Miryam Garcés considera que existe una omisión en la ponencia: al referirse al carácter interventor del Estado frente a la debilidad municipal, se prescinde el estudio del inicio de

la actividad petrolera y la inyección de ingresos petroleros, que no dinamizaron un desarrollo regional equilibrado. Asegura que los desequilibrios en la base económica de las distintas regiones del país, constituyen algunos de los elementos que han contribuido a aumentar el peso de los organismos centralizados, disminuyendo el de los municipios en las regiones más pobres del Ecuador. Pregunta qué condiciones materiales tienen los pequeños municipios para incidir en las economías locales. Conviene, también, en que la crisis de organización del aparato estatal no podrá ser superada sin una concepción distinta del desarrollo nacional.

Por otra parte, cree que no están bien sustentados los problemas destacados sobre la organización del territorio y la gestión de las ciudades. "El crecimiento acelerado de Quito y Guayaquil ha desbordado los problemas de la crisis urbana planteados en este documento, cuanto porque no se puede hablar de ciudades intermedias en general, dada la diversidad regional de nuestro país", afirma.

En relación al tema sobre posibilidades y límites de los Municipios, del sentido democrático de la modernización-descentralización, juzga imprescindible incorporar el enfoque de género: se impone un análisis de cuál es la participación de la mujer en el convivir urbano, su problemática específica, la que está signada por el triple rol que vive: responsable de la reproducción social de la familia, generadora de ingresos y actora de la gestión comunitaria.

4. TEMA: Conversión de deuda externa y compensación social.- PONENTE: Alberto Acosta. COMENTARIOS: Cornelio Marchán, José Tonello.

Acosta juzga que a partir del reconocimiento del deterioro de las condiciones sociales dominan varias alternativas, entre ellas el pragmatismo. De esta manera, las políticas sociales aparecen como un parche para tapar los huecos que

van dejando las políticas económicas. Dice que entre las diversas posibilidades técnicas para resolver los problemas de financiar inversiones sociales, existe la opción de canje de deuda externa por desarrollo.

Advierte que la deuda externa ha contribuido al deterioro de las condiciones de vida, pues mantener el servicio de la deuda externa, entre tanto "lo social" es relegado por los gobiernos, responde a una nueva lógica de acumulación de capital, que conlleva el deterioro de los servicios sociales del Estado y que contiene implícita una concepción por la cual la resolución de los desequilibrios se hace por medio de políticas sociales determinadas. El nuevo nivel de acumulación capitalista agudiza el deterioro de los salarios y persigue la reprimarización de la economía, usando la deuda externa como palanca.

Con este punto de partida, Acosta advierte que los organismos multilaterales buscan "suavizar" los efectos de las políticas de estabilización y ajuste. Este es el marco de existencia de mecanismos de conversión de deuda para financiar inversiones sociales y que, según él, buscan resolver la presentación de cartera de los acreedores y mejorar la cotización de la deuda externa en el mercado secundario.

Señala que por este mecanismo no se reduce la deuda, no se reduce su servicio. Afirma que hacer uso de este mecanismo lleva implícita la consideración de que sí se puede pagar la deuda externa. Cree que si bien estimula las donaciones internacionales, posibilita que los contribuyentes entreguen donaciones menores. Y que pretende obtener liquidez doméstica para financiar actividades generalmente relegadas por el Estado.

Instrumentar el mecanismo de conversión conduce a priorizar el pago de la deuda externa, no el pago de la deuda social, insiste. De modo que no se soluciona el problema de la deuda, tampoco los problemas sociales, es una forma marginal y focalizada para acopiar recursos, y no trabaja en función de un proyecto alternativo de desarrollo.

Marchán dice que el tema merece ser tratado despojándose de mitos y tabúes. Está de acuerdo con el análisis general de Acosta, pero discrepa el igualar política social a programas afincados en canje de deuda.

Insiste en que se debe efectuar un análisis "micro" del uso de los recursos de canje, pues lo general puede llevar a apreciaciones equivocadas.

Dice que para que sea efectivo, el mecanismo debe llenar con algunas condiciones:

1) Cumplir con el principio de adicionalidad: atraer recursos que no vendrían de otro modo;

2) Los sujetos de estas operaciones deben ser previamente aprobados por el Estado;

3) El mecanismo debe ser resultado de la donación de una entidad real, que evite el "bicecleto" financiero;

4) No puede darse en montos que alteren el funcionamiento de la economía;

5) No debe afectar la autonomía de los organismos que participan en el proceso.

Marchán añade que el mecanismo no sirve para solucionar la pobreza ni la deuda. Insiste en que participar en este tipo de operaciones no significa que exista el presupuesto de pago de la deuda.

Tonello también se muestra conforme con el análisis de Acosta, aunque en la realidad las relaciones políticas y económicas se muestran como son, no como deberían ser. Y diferencia la deuda externa con todas sus implicaciones de la realización de operaciones de conversión de deuda.

Dice que para financiar las operaciones de una ONG con recursos provenientes de cualquier forma de conversión de deuda externa, hay que plantear tres interrogantes: a) ¿es moral? b) ¿es útil? c) ¿es viable?

Informa que el FEPP ha participado en una operación de conversión de deuda externa liderada por la Conferencia Episcopal. "Hoy, mientras se propone realizar una operación

parecida, el FEPP puede afirmar que lo hecho fue útil y viable, dejando a los demás el juicio sobre su moralidad".

Tonello explica detalladamente algunas experiencias, luego de lo cual expone algunas preocupaciones y conclusiones.

Pregunta si acaso es justo tratar el problema de la deuda en forma global y no específicamente para cada una de las deudas y deudores. Pregunta si es pertinente definir inmoral el pago de las deudas, mientras no logramos en nuestros países combatir eficazmente la corrupción, el enriquecimiento ilícito, el destino de un buen porcentaje del presupuesto del Estado a gastos militares. Sugiere que podría ser oportuno perfeccionar el mecanismo de conversión con fines sociales y deja entrever la posibilidad de que se ha impedido el avance del deterioro social allí donde se ha trabajado "con seriedad", disponiendo de recursos provenientes del mecanismo.

Al concluir dice, entre otras cosas, que "quisiéramos aportar para que el tema de la deuda se trate con mayor serenidad y pluralismo".

Acosta replica señalando la necesidad de ver estos mecanismo en un contexto general y en el marco de tendencias globales. Conviene en que es imprescindible la transparencia en estas operaciones. Pregunta si su uso no ha conducido a desmovilizar a las organizaciones populares que han recibido estos recursos. Del mismo modo sí, tal vez, no contribuyó al incremento del precio de la tierra, cuando esos recursos sirvieron para adquirirlas. Dice también que hay que creer que existe una utopía posible, pues de lo contrario solo serán factibles respuestas "micro" para las grandes interrogantes.

3. TEMA: Políticas sociales y participación ciudadana.-

PONENTE: José Sánchez Parga. COMENTARIOS: Paola Silva.

Sánchez Parga inicia su exposición planteando la tesis de

que lo que denominamos "políticas sociales" no son políticas ni menos sociales, y que aquello de la "participación ciudadana" se ha vuelto un tópico utópico.

El problema se traduce en un doble cuestionamiento: a) ¿en qué medida son o pueden ser las políticas sociales objeto de participación ciudadana?; b) ¿cuáles son las condiciones para que los ciudadanos participen de las políticas sociales?

Señala que una característica inédita de las políticas sociales es que producen efectos contradictorios, pues son subsidiarias de las políticas económicas e inflexibles con los pobres. Y que se han redefinido en base a dos parámetros principales: 1) focalizados en cuanto a cobertura social; 2) particularizadas respecto a las formas de actuación estatal, trocando el objetivo de "inversión social", por el de "emergencia", de carácter "compensatorio".

En la última década, añade, los estudios y propuestas han insistido en la necesidad de integrar las políticas sociales y las económicas, invirtiendo la autonomía de estas y la dependencia de aquellas "redefiniendo los parámetros de crecimiento económico, en la línea del desarrollo social de toda la sociedad en su conjunto". La creciente disociación se atribuye a la dinámica de acumulación capitalista y a las características del desarrollo tecnológico, que se sustentan en una devaluación de la fuerza de trabajo.

Sánchez Parga subraya que la disociación entre políticas sociales y económicas encubre una diferenciación entre economía y política, que expresa lo que llama un neointervencionismo represivo. En consecuencia, dice, la integración de las políticas solo es posible con una integración de la economía por la política. Pero este propósito halla, al menos, tres dificultades: 1) el poder se ha deslizado del campo de la política al de los controles económicos; 2) la correlación de las fuerzas económicas y políticas ya no se juegan en el ámbito de cada sociedad nacional; 3) existe una "intra-despolitización" de las sociedades, por la que se da un vaciamiento del poder real que afecta a la mayoría de las clases,

constrñe las posibilidades de eficacia política y margina a los ciudadanos del poder.

Por otro lado, el nuevo orden mundial no tienen necesidad de ciudadanos. "El principio regulador de producir cada vez más al menor costo posible se traduce en una economía de penuria laboral", dice. Se trata de un proceso que en el Tercer Mundo añade el desempleo al subempleo y semempleo, y la consiguiente acelerada pauperización de cada vez más amplios sectores de la sociedad. A esto se añade un proceso inconcluso de democratización, con particulares condiciones de desdemocratización "por el cual la real desigualdad civil de los ciudadanos llegará a impedir de hecho el ejercicio de sus derechos políticos".

En estas condiciones las políticas sociales excluyen la participación, y no consideran a sus destinatarios como ciudadanos, identificándolos como "pobres" y "marginales", con lo que resulta contradictoria toda idea de "participación" respecto de tales políticas sociales por parte de ciudadanos "sujetos" de ellas. De manera que se hace urgente repensar nuestras sociedades y también refundar nuestras prácticas sociales y políticas, aunque señala que hacerlo en el ámbito de un país como el Ecuador "corre el riesgo de reducirse a un alegato sin muchas consecuencias".

Sánchez Parga menciona la necesidad de arribar a un acuerdo mundial, una "carta social" que posibilite controlar el desarrollo económico, limitando sus efectos sociales destructores.

Paola Silva sugiere no equiparar "políticas" con "prácticas". Afirma que las primeras podrían entenderse mejor como "medidas" que los gobiernos adoptan para alcanzar determinados fines, como la producción de desarrollo social, que involucran acciones mediatizadas a través de planes, programas o proyectos.

Ve cierta superposición de escenarios en la ponencia, lo que, según ella, vuelve confusas algunas afirmaciones, espe-

cialmente cuando se habla que en épocas recientes el Estado ha abandonado la forma de Estado benefactor para adoptar el modelo neoliberal. Añade que podría sostenerse que en el así siempre hubo un enfoque compensatorio de las políticas sociales, incluso a partir del "boom" petrolero, cuando las acciones del Estado dejaron de ser tan excluyentes como en el pasado.

En cuanto a la "transnacionalización" de las economía y de las sociedades, lo juzga como un enfoque "pesimista" y algo sesgado hacia el debate "centro-periferia". Dice que al mismo tiempo que el fenómeno de "transnacionalización" representa un peligro real de profundización de la dependencia, puede globalizar ciertos debates claves, como el ambiental, mejorar algunos de los enfoques gubernamentales sobre políticas sociales y presionar a la estabilidad de ciertas políticas de nuestros países, a fin de permitir la constitución de un sector civil más activo y demandante.

Por fin, la proposición de aquella "carta social" a nivel internacional, debería considerarse en el contexto de acciones que ya tienen un camino recorrido (Cumbre de Río, Agenda 21). Y, a nivel interno, es urgente un esfuerzo por eliminar la pobreza extrema y reorientar el estilo de desarrollo, en base a inversión de recursos, cambios redistributivos y consensos políticos mínimos. El sector no gubernamental tienen el reto de seguir manteniéndose como un interlocutor significativo, mejorar su coordinación, racionalizar sus inversiones y superar el enfoque "compensatorio" de sus políticas sociales.

Carlos Arcos atribuye una visión apocalíptica sobre nuestras sociedades a la ponencia de José Sánchez Parga. Afirma que aunque somos pasivos receptores y existe una creciente tendencia hacia la extraterritorialidad de las más relevantes decisiones económicas y sociales, el poder no es omnímodo, advirtiéndose resquicios en la construcción social. Menciona que en los '70 el Estado ecuatoriano sí desarrolló iniciativas importantes, vr. gr. el control de los recursos petroleros. Sin

embargo admite que hoy no tenemos contrapropuestas económicas que cuenten con apoyo político interno.

Piensa que es perversa la relación entre ciudadanos pobres y el Estado, además de que es muy compleja. No admite con facilidad una visión extremadamente negativa sobre sus posibilidades "ciudadanas", pues han generado capacidad de negociación con el Estado y capacidad de gestión, en muchos casos.

Destaca que el Ecuador se ha convertido en una sociedad **de** Estado, generada por acción estatal y con una identidad muy frágil. Menciona que la historia de los años '60 fue rica en procesos sociales no esperados, en los que se produjeron cambios sociales importantes: se trató de un cambio social altamente institucionalizado, asegura. Dice también que las políticas estatales influyeron mucho en ese cambio, dándose un proceso de incorporación ciudadana de importantes sectores de la población. Arcos cree que esto prueba que el poder no es tan omnívoro y la importancia de ver aspectos particulares y de los que es posible cambiar.

Sánchez Parga conviene en que su descripción del escenario es quizás apocalíptica, e insiste en la necesidad de refundación política de "nuestro pensamiento" y de "nuestras prácticas políticas".

6. TEMA: Estrategias y políticas sociales del actual gobierno y el FISE.- PONENTE: Ernesto Delgado
COMENTARIOS: Javier Ponce, Roberto Roggiero.

Delgado dice que el Plan de Acción para la Infancia es el componente principal de la política de acción del gobierno de Sixto Durán Ballén. El gobierno enfrenta la factibilidad de alcanzar al menos el 50% de las metas para la década. Es un desafío nacional e internacional, que busca un modelo de concertación nacional para alcanzar niveles esenciales de reordenamiento interno y garantías para la vida.

Expone la Agenda para el Desarrollo, en cuanto hace referencia a la estrategia de modernización, uno de cuyos instrumentos es la política social, que "ataca los problemas esenciales de los grupos más afectados por la crisis".

Señala que los nuevos ejes de la política social son:

1) Modernización del Estado que, en lo que a gestión de políticas sociales se refiere, contempla un Frente Social que actuará en armonía con el esquema general de modernización y los programas prioritarios;

2) Racionalización del gasto público. Dice que el gasto social debe ser productivo e incluir el concepto de inversión social "ya que al aumentar la inversión en capital humano entre los pobres y en capital físico en las zonas deprimidas, se logrará una tendencia al incremento de la productividad";

3) Adecuada focalización. La estrategia gubernamental prioriza la resolución de los problemas de la pobreza e identifica grupos de pobreza;

4) La descentralización, que supone transferir la autoridad y la responsabilidad de las decisiones, así como el control de la gestión, hacia los organismos de la sociedad civil. Dice que una óptima focalización generará el desarrollo de formas de participación social más democráticas;

5) Participación de la sociedad civil: ONGs, organizaciones populares, organizaciones de segundo grado, iglesias, etc.

Y señala aspectos operativos, organizativos, de seguimiento y monitoreo del Plan, así como de cooperación externa y el rol del FISE.

Javier Ponce afirma que la primera observación que salta a la vista es "la cansina repetición de unos cuantos presupuestos teóricos que se dan por sobreentendidos". Luego, la constante contradicción entre los pronunciamientos del plan y el modo en que el gobierno conduce una concepción de interrelación de lo económico y lo social, falsamente equilibrada. Duda de que se pueda hablar de interlocución entre el Frente Económico y el Social, si el segundo solo fue posible en cierta

forma durante el gobierno anterior "por el liderazgo político de quien lo presidía" y que hoy no existe.

Añade que en el régimen no existe un eje político articulador, ni un Frente Social, ni capacidad política para impulsar la modernización del Estado, no existe capacidad de negociación para la reducción del aparato estatal. En suma, afirma, la problemática social no está en el centro de las preocupaciones del gobierno.

Dice que el documento conlleva una validación determinada de las ONGs, pero dentro de un espacio que se definirá en las prioridades y el control y seguimiento gubernamentales. Ponce cree que esta concepción sobre las ONGs consolida las limitaciones históricas de estos organismos.

Además, se reitera en la formulación de políticas específicas en los distintos sectores, sin proponer ninguna estrategia que los vincule, como no sean propuestas que se quedan en su formulación teórica.

En cuanto a los llamados nuevos ejes de la política social, Ponce asegura que no hay tal modernidad, que sin liderazgo no habrá racionalización del gasto público, que el asunto de la focalización es algo viejo, que encuentra poca perspectiva para la descentralización y que aunque se argumente la pretendida participación de la sociedad civil, por ningún lado asoma la ampliación de la democracia.

Finalmente, el hecho de que un gobierno como el de Durán Ballén repita propuestas muy similares al de su predecesor, deja una serie de interrogantes, concluye el comentarista

Roggiero duda de la voluntad cierta del gobierno para la aplicación de las propuestas, temiendo que solo sean argumentos discursivos. Ve que queda muy reducido el papel del Estado, y que se dan muchas delegaciones. Piensa que el documento apunta bien en la interrelación entre la política social y la política económica, pero advierte que en la práctica gubernamental no se evidencia esa coherencia.

