

**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**

|                                  |            |
|----------------------------------|------------|
| <b>BIBLIOTECA - FLACSO - E C</b> |            |
| 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

## **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 omnívoto, 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 omnímodo 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.