

LÉXICO POLÍTICO ECUATORIANO



20 años en Ecuador

FLACSO - Biblioteca

**INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
ILDIS — FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT**

Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS — Fundación Friedrich Ebert.

Las opiniones vertidas en este libro son de absoluta responsabilidad de los autores y no comprometen el criterio institucional de ILDIS.

ISBN — 9978—94—082-0 **Léxico Político Ecuatoriano**

© **ILDIS**

Primera edición: Mayo 1994

Edición y diagramación: *adoum ediciones*

Portada: Isabel Pérez

Impresión: Offset Gráfica Araujo

Impreso en el Ecuador

ILDIS, Calama 354, Casilla 17-03-367, Teléfono 562103, Fax 504337,
Quito — Ecuador.

AUTORES

Alberto Acosta Espinosa
Mario Alemán Salvador
Ileana Almeida Vélez
Betty Amores Flores
Enrique Ayala Mora
Gil Barragán Romero
Efraín Baus Herrera
Rodrigo Borja Cevallos
María Cristina Cárdenas Reyes
Fernando Carrión Mena
Gonzalo Córdova Galarza
José Chávez Chávez
Galo Chiriboga Zambrano
Carlos de la Torre Espinosa
Jorge Egas Peña
Miriam Ernst Tejada
Juan Falconí Morales
Jorge Gallardo Zavala
Luis Gallegos Chiriboga
Oswaldo Hurtado Larrea
Marcelo Jaramillo Villa
Juan Larrea Holguín
Ramiro Larrea Santos
Gino Lofredo Ungaro
Wilfrido Lucero Bolaños
Alfredo Mancero Samán
Ángel Matovelle Zamora
Amparo Menéndez-Carrión
José Moncada Sánchez

FLACSO - Biblioteca

Paco Moncayo Gallegos
Elsie Monge Yoder
Medardo Mora Solórzano
Mariana Naranjo Bonilla
Lautaro Ojeda Segovia
Simón Pachano
Lucas Pacheco Prado
Juan J. Paz y Miño Cepeda
Hernán Rivadeneira Játiva
Carlos Rodríguez Peñaherrera
León Roldós Aguilera
Alejandro Román Armendáriz
Lucy Ruiz Mantilla
Alvaro Sáenz Andrade
Juan Salazar Sancisi
Hernán Salgado Pesantes
Germánico Salgado Peñaherrera
José Sánchez-Parga
Eduardo Santos Alvite
Erika Silva Charvet
Luis Trujillo Bustamante
Julio César Trujillo Vásquez
Rafael Urriola Urbina
Jacinto Velázquez Herrera
Luis Verdesoto Custode
César Verduga Vélez
Leonardo Vicuña Izquierdo
Galtán Villavicencio Loor

CONTENIDO

Presentación	13
Administración Pública <i>Alvaro Sáenz Andrade</i>	17
Alfarismo <i>Medardo Mora Solórzano</i>	27
Asociación Empresarial <i>Luis Trujillo Bustamante</i>	31
Bienestar Social <i>Lautaro Ojeda Segovia</i>	37
Capitalismo <i>Leonardo Vicuña Izquierdo</i>	43
Ciudadanía <i>Amparo Menéndez-Carrión</i>	55
Clase Política <i>Simón Pachano</i>	63
Colonialismo <i>José Sánchez-Parga</i>	69
Comunidad Internacional <i>Luis Gallegos Chiriboga</i>	75
Comunismo <i>José Moncada Sánchez</i>	79
Conflicto Norte/Sur <i>Mario Alemán Salvador</i>	87
Conservadorismo <i>Juan J. Paz y Miño Cepeda</i>	93
Constitución <i>Rodrigo Borja Cevallos</i>	101
Cultura Política <i>Oswaldo Hurtado Larrea</i>	107
Democracia <i>Jacinto Velázquez Herrera</i>	113
Derechos Humanos <i>Elsie Monge Yoder</i>	123
Desarrollo y Medio Ambiente <i>Jorge Gallardo Zavala</i>	129
Descentralización <i>Carlos Rodríguez Peñaherrera</i>	133
Deuda Externa <i>Alberto Acosta Espinosa</i>	139
Dictadura <i>Julio César Trujillo Vásquez</i>	153

CONTENIDO

Ecología Política	
<i>Lucy Ruiz Mantilla</i>	161
Economía Política	
<i>Juan Falconí Morales</i>	167
Educación	
<i>Lucas Pacheco Prado</i>	175
Ejecutivo	
<i>Gil Barragán Romero</i>	179
Estado	
<i>Alejandro Román Armendáriz</i>	185
Federalismo	
<i>Gaitán Villavicencio Loor</i>	191
Formación de Leyes	
<i>Galo Chiriboga Zambrano</i>	197
Fuerzas Armadas y Sociedad	
<i>Paco Moncayo Gallegos</i>	201
Función Judicial	
<i>Gonzalo Córdova Galarza</i>	207
Identidad Nacional	
<i>Enrique Ayala Mora</i>	211
Iglesia	
<i>Juan Larrea Holguín</i>	215
Internacionales Políticas	
<i>Hernán Rivadeneira Játiva</i>	221
Jerga Política	
<i>Efraín Baus Herrera</i>	229
Juventudes	
<i>Marcelo Jaramillo Villa</i>	237
Legislativo	
<i>Wilfrido Lucero Bolaños</i>	241
Liberalismo	
<i>María Cristina Cárdenas Reyes</i>	247
Mercado y Competencia	
<i>Rafael Urriola Urbina</i>	253
Movimiento Femenino	
<i>Mirtam Ernst Tejada</i>	257
Movimiento Obrero	
<i>José Chávez Chávez</i>	265
Municipio	
<i>Fernando Carrión Mena</i>	273
Nación	
<i>Erika Silva Charvet</i>	281
Nuevo Orden Económico Internacional	
<i>León Roldós Aguilera</i>	291
Opinión Pública	
<i>Gino Lofredo Ungaro</i>	301
Organismos Financieros Internacionales	
<i>Eduardo Santos Albite</i>	307
Organización de las Naciones Unidas	
<i>Juan Salazar Sancist</i>	313
Pacto Andino	
<i>Germánico Salgado Peñaherrera</i>	317

Populismo	
<i>Carlos de la Torre Espinosa</i>	331
Privatización	
<i>Mariana Naranjo Bonilla</i>	341
Pueblos Indios	
<i>Ileana Almeida Vélez</i>	347
Separación e Independencia de los Poderes del Estado	
<i>Hernán Salgado Pesantes</i>	351
Sindicalismo	
<i>Jorge Egas Peña</i>	357
Socialismo Democrático	
<i>César Verduga Vélez</i>	363
Sociedad Civil	
<i>Luis Verdesoto Custode</i>	373
Tecnología	
<i>Angel Matovelle Zamora</i>	379
Tercer Mundo	
<i>Alfredo Mancero Samán</i>	389
Totalitarismo	
<i>Ramiro Larrea Santos</i>	395
Violencia	
<i>Betty Amores Flores</i>	403
Nolas sobre los autores	407

CONCEPTOS

BIENESTAR SOCIAL

Lautaro Ojeda Segovia

Las concepciones del bienestar son tan antiguas como la escolástica y los autores clásicos, pero las primeras teorizaciones modernas se desarrollan a partir del aparato analítico de la utilidad y, sobre todo, de la curva de la utilidad marginal. Actualmente, el concepto de bienestar social está íntimamente relacionado a los de Estado de Bienestar Social, Estado del Bienestar, economía del bienestar, servicios sociales; de ahí la dificultad de definirlo. Y si bien la noción moderna de bienestar social se origina en la economía, posteriormente invade la órbita del derecho, la sociología y la planificación social.

Bienestar social y economía.- Las primeras investigaciones sobre el bienestar social fueron emprendidas por Arthur Cecil Pigou (1877-1959) en su obra *Economics of Welfare* (1920). Este discípulo de Alfred Marshall trató de conciliar el individualismo de la teoría clásica, a la que se mantuvo fiel, con la necesidad de mejorar el estado social. A ese efecto se propuso sustituir la noción de riqueza (*wealth*) con la de bienestar (*welfare*), definida, según la ciencia económica de la época, como el crecimiento máximo de las utilidades individuales, lo que, en otros términos, supone que la producción no debe limitarse a satisfacer las exigencias de la demanda sino las necesidades fundamentales que hacen el bienestar. La lógica de estos conceptos conduce necesariamente a medir, y no sólo apreciar, las necesidades reales de los individuos y, por ende, a reintroducir en la esfera de la ciencia económica juicios normativos y preocupaciones finalistas.

Los aspectos de los juicios normativos y de los fines de la economía que Pigou no abordó, los tomó a su cargo John Atkinson Hobson (1858-1940), quien opuso al bienestar económico el bienestar humano: lo esencial de los valores no puede encontrarse en la moneda sino en el hombre mismo, concebido como un organismo psicológico, con lo cual Hobson parece comprometer la ciencia económica en el dominio del pensamiento normativo y finalista.

En un esfuerzo por limitar la influencia de la filosofía, la corriente principal de la teoría económica ha construido un modelo normativo so-

bre la concepción de bienestar, definido en términos de preferencias empíricas más que de preceptos morales. Se plantea entonces que el bienestar individual de una persona aumenta cuando ésta tiene la posibilidad de cambiar de una ocupación a otra que, a su juicio, le resulta conveniente. Se considera también que el bienestar de un grupo social puede mejorar cuando al menos uno de sus miembros esté en capacidad de cambiar a un estado preferencial sin que ello signifique que otro miembro del grupo deba cambiar a un estado desfavorable en relación con el que tenía. El bienestar social es máximo cuando se concretan tales oportunidades para algunas personas sin que de ello se desprendan efectos negativos en las demás. En fin de cuentas, las investigaciones sobre la economía del bienestar aparecen hoy más como un "compromiso" que como una crítica radical de la economía capitalista.

La teoría del bienestar puede considerarse como una rama especial de la teoría económica o, más específicamente, como parte de la economía del bienestar, se diría que pertenece a la economía normativa en oposición a la economía positiva. Dada la estrecha interrelación que existe entre el concepto de bienestar social y teoría del bienestar es sobremanera difícil separarlos.

Según la *Grande Encyclopédie*, la noción de economía del bienestar (*welfare economics*) parece afirmarse por reacción a una concepción de economía todavía ampliamente basada en la noción de "economía de la riqueza" (*wealth economics*). Semejante tentativa se ha impuesto como objetivo descubrir los fundamentos propiamente económicos de la política social y busca desarrollarse por dos vías diferentes: el bienestar económico (*economic welfare*) y el bienestar humano (*human welfare*).

Bienestar social y Derecho.- Desde la perspectiva del Derecho, la *Enciclopedia jurídica OMEBA* conceptúa el bienestar social como el conjunto de formas complementarias de la Seguridad Social, cuyo objeto es proporcionar a los ciudadanos medios destinados a enfrentar las "circunstancias o hechos familiares e individuales" que, aunque no constituyen "riesgos"

propiamente dichos, causan "estados de necesidad" que es preciso satisfacer dentro de una proyección del deber del Estado moderno de asegurar a sus habitantes la posibilidad de mejoramiento personal y familiar. El Derecho concibe, pues, el bienestar social como una forma complementaria de la Seguridad Social y no de la Asistencia Social, dado que esta última está llamada a cuidar de las personas enfrentadas a estados extremos de necesidad o a otras contingencias, hechos y riesgos, y su radio de acción es, al parecer, más reducido que el de la Seguridad Social. Pero dentro del pensamiento jurídico el bienestar social no podría circunscribirse a la Seguridad Social puesto que, como concepto, se origina en los presupuestos constitucionales que persiguen el desarrollo del ser humano y de su familia.

Ante las exigencias básicas de los trabajadores, particularmente el aumento de las remuneraciones a fin de propender a su elevación material y espiritual, los empleadores respondieron que la satisfacción de ese anhelo no era responsabilidad suya sino del Estado o de los propios sindicatos. Su argumento consistía en que las empresas tienen como obligación el pago de retribuciones —que son de naturaleza "objetiva" y, por ende, calculadas sobre la base de las funciones pactadas y de los factores internos de las empresas— y no les corresponde satisfacer necesidades "subjetivas" de los trabajadores por no guardar relación de causalidad con su desempeño profesional.

Por su parte, el Estado respondió, al comienzo, a tales peticiones en una forma positiva. Pero cabe señalar que la modificación del sistema para fijar sueldos vitales cada año significó, en el fondo, limitar las posibilidades de incorporar al concepto de sueldo vital nuevas o mayores necesidades derivadas de las exigencias de la familia o del progreso. Desde entonces el sueldo vital sólo tiene un reajuste anual, con motivo de la devaluación monetaria, pero no hay un incremento real que permita solventar nuevas o mayores necesidades.

En su *Diccionario del derecho usual*, Cabanellas amplía el concepto desarrollado más arriba, en el sentido de que la función de bienestar social, en el Estado moderno, se encarga de procurar a todos los habitantes de su territorio —o, por lo menos, a los nacionales— la protección encaminada a conseguir los medios económicos, sanitarios, intelectuales y de cualquier otra índole conducentes a una existencia digna, segura y cómoda para quienes trabajan, para los impedidos de hacerlo y para los que hayan alcanzado la edad merecedora de descanso.

Bienestar social y servicios sociales. - Existen dos conceptos significativamente diferentes de "servicios sociales", afirma Richard M. Titmus: el uno considera que éstos se ocupan de los problemas y de la patología sociales y de la acomodación y rehabilitación de los individuos y de las familias a los valores y normas de la sociedad. El otro considera los servicios sociales como instrumentos para satisfacer ciertas necesidades específicas en la sociedad, independientemente de los juicios de valor sobre los individuos y las familias respecto de si constituyen o no problemas sociales. El propio Titmus considera "servicios sociales" y "bienestar social" como términos sinónimos.

Bienestar social y planificación. - Según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) el bienestar social puede referirse: a. A los objetivos generales encaminados a lograr la justicia social y niveles adecuados de vida para todos; b. A la amplia variedad de medidas que, a juicio de una administración nacional, contribuyen directamente al logro de los objetivos mencionados.

Dentro de un ámbito de comprensión teórico-práctica el bienestar social sería: a. Un conjunto de principios y normas acerca de algunas necesidades de los seres humanos en su calidad de miembros de familias y comunidades, y las técnicas profesionales que tienen por objeto ayudarlos a satisfacer esas necesidades; b. Un conglomerado de programas institucionales y servicios especializados que tienen por objeto satisfacer ciertas necesidades residuales no incluidas en otros tipos de acción social sectorial y que reciben cierto grado de ayuda financiera, supervisión o reconocimiento por parte del sector público.

Bienestar y planificación en el Ecuador. - El Plan Nacional de Desarrollo para 1980-1984 define el bienestar social como un proceso a través del cual se propende a un mejoramiento de la calidad de vida de los ecuatorianos, particularmente de la población de bajos recursos económicos y condiciones de vida menos favorables. Se trata, agrega, de coadyuvar al bienestar social de las mayorías, desarrollando programas de ayuda y protección para los grupos de población que así lo requieran. Añade que la "actual concepción de Bienestar Social supera las concepciones tradicionales paternalistas y asistenciales y al mismo tiempo busca la aplicación de estas políticas teniendo en cuenta la interrelación entre los factores económicos y sociales, que afectan a grandes sectores de la población".

Estado de o del Bienestar, Estado Benefactor, Estado keynesiano.— Según la *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, el **Estado de Bienestar** es el resultado institucional de la adopción, por parte de la sociedad, de la responsabilidad legal y, por tanto, formal y explícita del bienestar básico de todos sus miembros.

Ese tipo de Estado surge cuando una sociedad determinada, o los grupos que dentro de ella deciden, llegan al convencimiento de que el bienestar del individuo —por encima de las medidas que puedan adoptarse "para preservar el orden y procurar la defensa común"— es demasiado importante para confiarlo a la costumbre o a mecanismos informales e interpretaciones privadas y de que, por consiguiente, es de competencia del gobierno. La asistencia puede prestarse, en una sociedad compleja, sea al individuo o, más a menudo, al ámbito económico que más directamente afecte a su bienestar. La expresión Estado de Bienestar corresponde a una noción relativamente reciente, que no se encontrará en los diccionarios políticos clásicos, siendo impreciso y controvertido el momento en que un Estado, al ampliar los servicios sociales a sus ciudadanos, merece esa denominación.

Todas las sociedades, desde los pueblos denominados primitivos, han adoptado a lo largo de la historia medidas en favor de quienes atraviesan una situación difícil, sea a través de gobiernos que, como en el Imperio Romano, apaciguaban a las turbas con "pan y circo", o mediante organizaciones eclesásticas, como la Iglesia Católica durante la Edad Media, o a través de gremios, cofradías y asociaciones similares.

Entre los numerosos efectos económicos y sociales de la Revolución Industrial cabe señalar el debilitamiento de los grupos primarios, particularmente la familia. Cada día era más difícil que los ancianos y los niños contribuyeran al sostenimiento del grupo familiar. Aumentaron el desempleo y la pobreza, que fue considerada como un castigo a la pereza e incompetencia y, por ello, debía castigarse a los individuos de cuya mano de obra se prescindía. Se crearon para ellos centros de trabajo junto con los asilos para enfermos, indeciblemente sordidos, más parecidos a prisiones que a casas de caridad, como los que Dickens dejó descritos en *Oliver Twist*.

La filosofía del Estado de Bienestar es enteramente distinta. La pobreza y la dependencia no son consideradas ya como pruebas de fracaso personal. Se estima que, a más de los inca-

pacitados físicamente, los trabajadores mal pagados, los desempleados y los empleados ocasionales no tienen culpa alguna de su pobreza. Y se declara que cualquier miembro de la sociedad tiene derecho a ingresos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de la vida de modo adecuado y que, en caso de ser insuficientes, deben complementarse no como un acto de caridad sino de justicia social. El Estado de Bienestar, en su forma actual, lleva en su origen la impronta de las necesidades de pobres y oprimidos.

El **Estado Benefactor** se define, según Isuani, por un conjunto de instituciones públicas supuestamente destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo o de la población en su conjunto y a reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado. Tales instituciones operan en el ámbito de la distribución secundaria del ingreso mediante transferencias monetarias directas (pensiones, prestaciones por desempleo, asignaciones familiares), provisión de bienes (programas de complementación alimentaria) y prestación de servicios (educación o salud). Otro instrumento del Estado Benefactor es el establecimiento de regulaciones protectoras de las condiciones de trabajo (normas de higiene en las fábricas), del medio ambiente o de la calidad de bienes y servicios.

Las acciones estatales de protección social ya existían en la época medieval pero se limitaban a dar respuestas puntuales a desastres naturales, plagas, hambrunas, etc. La asistencia a los miserables se hallaba, casi exclusivamente, en manos de la Iglesia. Pero el capitalismo introdujo cambios sociales que generaron la necesidad de medidas encaminadas a evitar procesos de disgregación social. Las "Leyes de Pobres", en Inglaterra, son un ejemplo de medidas de protección impulsadas por la monarquía a la que inquietaban los efectos sociales disgregadores ocasionados por el desarrollo capitalista (Piven y Cloward, 1972; Polanyi, 1944), pero terminaron siendo abolidas con el surgimiento de la nueva racionalidad.

La maduración de los procesos de industrialización y urbanización y el surgimiento de los asalariados como fuerza social crearon las condiciones para la aparición del seguro social, que marca el comienzo de una etapa de extraordinaria importancia en la política social del Estado. Creado por iniciativa del canciller alemán Otto von Bismarck, a fines del siglo pasado, la institución del seguro social es un fenómeno asociado al origen del Estado Benefactor, lo que significó una ruptura con las instituciones de

beneficencia. Las Leyes de Pobres eran discrecionales y estigmatizantes. El seguro social, en cambio, se basaba en reglas no discriminatorias, de aplicación relativamente automática ante el daño ocasionado, estaba dirigido al asalariado antes que al pobre o miserable y, finalmente, compelia a los beneficiarios potenciales a contribuir a su financiación, lo cual fortalecía el derecho a reclamar su beneficio (Floira y Heidenhem, 1982).

Las instituciones típicas del seguro social, a más de contribuir a la ampliación de la acción sanitaria y educativa del Estado, adquirieron una estructura definida antes de la Segunda Guerra Mundial. Tanto liberales como conservadores y socialistas justificaron, por diferentes razones, la necesidad de impulsar el Estado Benefactor.

En definitiva, conflicto social y competencia política en un contexto de creciente democratización determinaron su origen y desarrollo. Difícilmente puede sostenerse el argumento de que las razones de naturaleza económica, directamente relacionadas con el proceso de producción, desempeñaron un papel relevante en el desarrollo del Estado Benefactor. No existen indicios que avalen la idea de que la expansión de los servicios de salud o de educación haya obedecido en alguna medida apreciable — y no sólo marginalmente— a una racionalidad estrictamente económica, como sería, por ejemplo, el estímulo de la demanda efectiva.

En sus comienzos el Estado Benefactor estuvo más centrado en la idea de seguridad ante las dislocaciones producidas por los procesos de industrialización y urbanización, mas luego se desarrolló en forma gradual, comenzando generalmente por los grupos ocupacionales de mayor poder relativo.

Claus Offe plantea que el Estado del Bienestar ha sido la principal fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas, en el periodo que siguió a la Segunda Guerra Mundial. Esa fórmula de paz, afirma el autor, consiste, en primer lugar, en la obligación explícita que asume el aparato estatal de suministrar asistencia y apoyo (en dinero o en especie) a los ciudadanos que sufren necesidades y riesgos específicos característicos de la sociedad mercantil, asistencia que se proporciona en virtud de pretensiones legales otorgadas a los ciudadanos. En segundo lugar, el Estado del Bienestar se basa en el reconocimiento del papel formal de los sindicatos tanto en la negociación colectiva como en la formación de los planes públicos.

Offe considera que ambos componentes es-

tructurales del Estado del Bienestar limitan y mitigan el conflicto de clases y equilibran la simétrica relación de poder entre el trabajo y el capital, ayudando de ese modo a superar la situación de luchas paralizantes y contradicciones que constituía el rasgo más ostensible del capitalismo liberal anterior. En suma, el Estado del Bienestar ha sido celebrado a lo largo del periodo de postguerra como una solución política a contradicciones sociales.

Offe concluye esta primera aproximación conceptual señalando que, hasta bastante poco, ese punto de vista parecía ser el criterio convergente de las élites políticas, tanto en países donde el Estado del Bienestar se encuentra plenamente desarrollado (por ejemplo Inglaterra y Suecia) como en aquellos donde sigue siendo un modelo incompletamente realizado. El conflicto político en estas sociedades, como los Estados Unidos, no se concreta sobre la conveniencia y la indispensabilidad funcional del sistema sino sobre el ritmo y las modalidades de la puesta en práctica del modelo de Estado del Bienestar.

Esto fue cierto, con excepciones menores, hasta fines de los años 70, época desde la cual se han vuelto evidentes los límites del proyecto de Estado social sin que, hasta la fecha, aparezca una forma sustitutiva nitida. A partir de entonces vemos que en muchas sociedades capitalistas la propia fórmula de paz establecida se convierte en objeto de dudas, crítica fundamental y conflicto político.

Por último, Isuani considera que es necesario diferenciar el Estado keynesiano del Estado Benefactor. La necesidad de regular el ciclo económico y evitar así fluctuaciones dramáticas en el proceso de acumulación de capital fue el origen del Estado keynesiano. Esto constituye la principal diferencia con la institución del Estado Benefactor que, como ya se ha señalado, no surgió en medida significativa por determinantes económicos sino básicamente políticos.

Mientras el Estado Benefactor se enmarca en un proceso general de democratización en el cual los derechos están garantizados jurídicamente y, por tanto, son muy rígidos y difíciles de utilizar anticíclicamente, el Estado keynesiano surge de la necesidad de suavizar el ciclo económico. Pero es, sin duda, cierto que el crecimiento del Estado Benefactor fue potenciado por una etapa de desarrollo económico, la keynesiana, que le brindó la bases materiales necesarias.

Críticas al Estado de Bienestar.— La *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales* considera, entre otros, el Estado de Bienestar como omnipotente, aniquilador de los esfuerzos

privados y la ayuda mutua con que los individuos alcanzan personalidad moral, que mina la iniciativa, que exagera el paternalismo y que, en definitiva, somete a todos a su disciplina.

Citando a Thurow (1980) y a Abramovitz (1981), Sachs afirma que el Estado Benefactor pudo ejercer sus funciones de estabilizador del funcionamiento de la economía capitalista mientras ésta presentó tasas de crecimiento elevadas sostenidas por la progresión de la productividad del trabajo. Era incluso legítimo pensar que las políticas sociales del Estado Benefactor contribuirían al ascenso continuo de la productividad. Pero ya no es el caso: al esfumarse el crecimiento y la productividad, nuestras sociedades se presentan hoy como "sociedades de suma cero".

En la práctica, afirma Isuani, se ha puesto en tela de juicio la función redistribuidora del Estado Benefactor. Una de las principales críticas de sectores progresistas es que el Estado Benefactor no impulsó un proceso de redistribución entre capital y trabajo sino únicamente en el seno de los asalariados. Inclusive hay quienes sostienen, como Carmelo Mesa-Lago (1978), que en la mayoría de los países de América Latina la función del Estado Benefactor ha sido regresiva en términos distributivos.

No parece, pues, necesario emprender una tarea de demolición del Estado Benefactor: el ajuste puede realizarse sobre el salario directo de los trabajadores, sea por inflación o por recesión. La inflación suele constituir una opción menos costosa y menos visible que la de eliminar o reducir servicios como los de educación o salud.

Las críticas, según Offe, vienen de la derecha y de la izquierda, con argumentaciones evidentemente distintas. La primera afirma que en vez de resolver con armonía los conflictos de la sociedad, los exacerba e impide que las fuerzas sociales de paz y progreso funcionen de modo apropiado y benéfico; la segunda concentra sus ataques al Estado del Bienestar señalando que es ineficaz, represivo y condicionador de un falso entendimiento ("ideológico") de la realidad social y política dentro de la clase obrera. En suma, dice Offe, la izquierda socialista considera que el Estado de Bienestar es un instrumento para estabilizar la sociedad capitalista y no para pasar a una transformación de ella.

El mismo autor resume en tres puntos la crítica actual al Estado del Bienestar:

1. En ninguna parte se cree ya que el Estado del Bienestar sea la respuesta prometedor y permanentemente válida a los problemas de orden sociopolítico de las economías capitalistas

avanzadas.

2. Pese a ello, el capitalismo no está o no estaría preparado, atendiendo al interés prioritario de su clientela, para abandonar el Estado del Bienestar, puesto que realiza funciones esenciales e indispensables, tanto para el proceso de acumulación como para el confort social y económico de la clase trabajadora.

3. No hay estrategia realista y consensual que lo sustituya, razón por la cual el Estado del Bienestar sigue siendo un hecho discutido pero, en realidad, firmemente engastado en el orden social de la sociedades capitalistas avanzadas.

A las críticas anteriores hay que agregar tres más que, según Isuani, provienen del neoliberalismo, campo en el que no pocos consideran el Estado del Bienestar como un monstruo que ahoga todas las libertades individuales, y respecto del cual señalan:

1. Una crisis de administración, dado que los costos de los servicios sociales aumentan incesantemente en todos los países industrializados, lo que trae consigo el crecimiento del Estado.

2. Que si bien el Estado Benefactor desempeñó un papel estabilizador del capitalismo apenas dominado y amansado, garantizando a una aplastante mayoría de ciudadanos un mínimo de seguridad económica pagada, no es menos cierto que esta intervención ha creado mayor dependencia e incluso una intrusión denigrante e inadmisibles en sus vidas privadas.

3. Un carácter desmovilizador del Estado que pone su mira en la seguridad y no en la solidaridad, estimulando con ello tomas de posición privadas y no políticas.

En suma, el Estado del Bienestar no se verá, al parecer, fácilmente reemplazado por una alternativa progresista o conservadora, aunque sea criticado tanto desde la derecha como desde la izquierda.

Frente a semejante panorama, Isuani concluye sus reflexiones sobre el papel que el Estado moderno debe desempeñar particularmente en el ámbito del bienestar social. Advierte que no se trata de exonerar de sus obligaciones al Estado y a la sociedad en general, descentralizando al extremo la prestación de los servicios sociales y privando a la poblaciones más desfavorecidas de toda solidaridad por parte de los más acomodados, puesto que el Estado no podrá abandonar jamás sus funciones de redistribución de la riqueza, ni las de compatibilización de los objetivos perseguidos por los distintos segmentos de la sociedad, ni las de mantenimiento del equilibrio entre el corto y el largo plazos.

BIENESTAR SOCIAL

El Estado debe privilegiar los espacios de autonomía local, fomentar la expansión del sector social asociativo y, de modo más general, de las actividades autónomas al margen del mercado, papel que no equivale a descomponer las sociedades industriales complejas en un archipiélago de comunas autosuficientes.

BIBLIOGRAFIA

- Cabanellas, G.: *Diccionario de derecho usual*, tomo I, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1962.
- CEPAL: *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, Nueva York, 1969.
- Diccionario Enciclopédico*, vol. 1, Barcelona, Planeta, 1980.
- Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, bajo la dirección de David L. Sills, vol. I, "Estado de Bienestar", Bilbao, Aguilar Ediciones, 1976.
- Enciclopedia Jurídica OMEBA*, tomo II, Buenos Aires, DRISKILL, 1979.
- Grande Encyclopédie*, vol. 3, Paris, Librairie Larousse, 1972.
- Habermas, Jürgen: "La crisis del Estado de Bienestar y el agotamiento de las energías utópicas", en *Ensayos políticos*, n° 2, 107, Barcelona, Península, 1988.
- Isuani, Ernesto, Lo Vuolo, Rubén y Tenti Fanchi, Emilio: *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, Clepp, 1991.
- Mesa-Lago, Carmelo: *Social Security in Latin America: Pressures Groups, Stratification and Inequality*, Pittsburg, University of Pittsburg Press, 1978.
- Offe, Claus: *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Madrid, Alianza Editorial, 1990.
- República del Ecuador: *Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Democrático 1980-1984*, Segunda parte, tomo III, Políticas y Programas Sectoriales: Desarrollo Social (primer volumen), "Empleo, Salarios, Capacitación, Recursos Humanos, Promoción Popular, Bienestar y Vivienda", Otavalo, Editorial Gallo capitán, 1980.
- Sachs, Ignacy: "La crisis del Estado Benefactor y el ejercicio de los derechos sociales al desarrollo", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n° 91, "Imágenes de la Sociedad Mundial. Nuevos paradigmas y praxis globales", París, Unesco, 1982.
- Scott, Gordon: *Bienestar, justicia y libertad*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1980.
- Titmuss M., Richard: *Política Social*, Barcelona, 1981.