

# FORO SOCIAL



*Cuadernos Foro Social N°1*

**ASPECTOS TEORICOS Y CONCEPTUALES  
DE LAS POLÍTICAS SOCIALES**

*Junio de 1993*

## INDICE

PRESENTACION

REFORMA DEL ESTADO, INTEGRACION SOCIAL Y POBREZA. M. GARCIA.

POLITICAS SOCIALES, ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL. A. MAURO.

LA VIABILIDAD DE EJECUTAR POLITICAS SOCIALES EN EL ECUADOR. C.  
LUZURIAGA.

RESUMEN DEL DEBATE EN EL SEGUNDO FORO SOCIAL.

## PRESENTACION

En junio de 1993 el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) realizó el segundo foro social titulado "Aspectos teóricos y conceptuales de las políticas sociales". En esta oportunidad se eligió este tema considerando la necesidad de homogenizar criterios y conceptos para enfocar el problema social del Ecuador.

En efecto, para evaluar lo que se hace en el ámbito social es preciso definir los contenidos de lo que debe llamarse una política social. Si bien, como puede comprenderse, el foro no pretende llegar a posiciones definitivas, se avanzaron criterios que esperamos serán de utilidad para funcionarios, académicos y organizaciones que abordan la situación social en el país.

En este primer número de la serie Foro Social se entregan las ponencias presentadas por Carlos Luzuriaga, Mauricio García y Amalia Mauro. Se adjunta, además, un breve resumen de las principales ideas que surgieron en el seminario y el programa del mismo.

Los foros sociales constituyen una instancia de discusión que mantendremos en el futuro y esperamos los comentarios y sugerencias para definir los temas de mayor relevancia para incluir en los próximos seminarios.

Reinhart Wettmann

Director-ILDIS

# REFORMA DEL ESTADO, INTEGRACION SOCIAL Y POBREZA

Mauricio García M.

## INDICE

1. Políticas sociales y políticas económicas en el Estado de Bienestar y en el neoliberalismo
2. El fin del Estado de Bienestar la instauración de un nuevo orden
3. Combate a la pobreza e integración social

"Citando a Habermas, me refiero a la creciente distancia que se abre se entre la integración sistémica de economía y administración a nivel supranacional y, por otra parte, una integración política que apenas se logra en el plano del Estado nacional. Solo en este contexto global visualizamos la encrucijada de nuestra época: *una modernización sin modernidad.*

Norbert Lechner

Desde inicios de la década pasada, como consecuencia del ajuste económico, las políticas sociales han venido cobrando cada vez más importancia. Las propuestas y los debates sobre este tema han insistido en tres aspectos: a) la gestión de los programas y proyectos sociales; b) la vinculación de las políticas económicas y sociales en el desarrollo y, c) la relación entre derechos sociales y ciudadanía.

Respecto al primer aspecto, el tema de la eficiencia y la eficacia de los programas sociales concentra todavía la atención de quienes se ocupan de las políticas sociales. Se discuten aspectos tales como los procesos de planificación, seguimiento y evaluación de los proyectos (Franco y Cohen 198 ), el financiamiento y la gerencia de los programas sociales (Kliksberg 1989), la focalización en la entrega de servicios, la necesidad de planificar las políticas considerando el rol los distintos sectores que proveen bienestar a

la población (Bustelo 1988), etc. Estos aportes están modificando la manera tradicional de diseñar y ejecutar programas sociales, caracterizada por la improvisación y el asistencialismo.

Sobre el segundo aspecto, varios organismos internacionales han producido propuestas globales, que relacionan las políticas sociales y las económicas, como alternativa a los procesos de ajuste económico. Entre ellas se destacan los siguientes enfoques: ajuste con rostro humano (Cornia 1987), crecimiento con equidad (CEPAL 1989), deuda social (PREALC 1987) y desarrollo humano (PNUD 1990)<sup>1</sup>.

El tercer aspecto ha sido desarrollado básicamente desde las ciencias sociales. Se trata de una reflexión en torno al rol del Estado y de la sociedad civil en función de una reforma que garantice los derechos sociales, políticos y económicos de los ciudadanos, en un contexto donde la tendencia de las políticas públicas se dirige a incrementar la segmentación de la sociedad.

En este trabajo nos proponemos desarrollar el último aspecto. Para ello emprezaremos con un breve análisis del rol de las políticas sociales en el Estado de Bienestar y en el neoliberalismo, pues han sido los modelos a seguir en el último medio siglo por nuestros estados. Enseguida trataremos los efectos del ajuste en la integración social y finalizaremos con una reflexión sobre lo que podría llamarse la "política de combate a la pobreza".

### **1. Políticas sociales y políticas económicas en el Estado de Bienestar y en el neoliberalismo**

La reforma del Estado es hoy una de las cuestiones más importantes a la que se ven enfrentados nuestros países. La crisis económica

---

<sup>1</sup>Un breve resumen de estos enfoques se puede encontrar en ILDIS (1993).

y las consencuentes medidas de ajuste tienen como trasfondo el agotamiento de un modelo de desarrollo que se sustentó en una concepción específica sobre el rol del Estado en la sociedad y sobre su función en la economía de mercado. Abordar el problema de las políticas públicas, en particular la relación entre las políticas económicas y las políticas sociales, desde este punto de partida, es muy importante por cuanto nos permite identificar la dirección de las propuestas específicas que sobre esas políticas se discuten y ejecutan actualmente.

El Estado de Bienestar nació en Europa como una respuesta a la crisis entreguerras. Sus propuestas básicas consistieron en incrementar el gasto público como forma de garantizar un alto nivel de consumo, que a su vez aseguraba la rentabilidad empresarial, permitía un crecimiento económico sostenido y por tanto garantizaba el financiamiento de ese gasto público a través de los ingresos fiscales (Paramio 1989, 108). Así, las políticas sociales tenían por objetivo "impulsar la reactivación del mecanismo económico, a través del potenciamiento de la demanda agregada o efectiva: esta estrategia no solo legitimó la importancia de las políticas sociales, sino que sustentó las políticas generales de intervención en la economía. Sobre esta base se asiste a un incremento y diversificación cuantitativa y cualitativa de las políticas sociales en el sentido de que la generalización y ampliación de los derechos sociales están directamente vinculados al crecimiento económico" (Echeverría 1992, 13).

En América Latina, las ideas sobre el Estado de Bienestar dieron origen a lo que se denominó el Estado desarrollista, cuya función era promover y dirigir el crecimiento económico, para lo que se diseñó una estrategia de industrialización mediante la sustitución de importaciones. Para realizar estos cambios estructurales los mecanismos del mercado no eran suficientes, se necesitaba una activa intervención del Estado, que "debía proteger el mercado

interno, construir la infraestructura y fomentar las inversiones privadas. Fue sobre todo, en este campo de las políticas donde estuvo el aporte decisivo de CEPAL, y el Estado Desarrollista hizo de la planificación la herramienta básica de su acción promotora. Se trataba, en suma, de un Estado intervencionista más que estatista. Su ideología era nacionalista, aunque no excluía la búsqueda de una integración económica regional o subregional. Su objetivo primario era el crecimiento y en él se concentraba siempre que la escasez de recursos obligaba a elegir entre políticas económicas y sociales, circunstancia que era, por desgracia, de ocurrencia normal." (Salgado 1989, 246).

En el Ecuador, el desarrollismo se instaura a principios de los años cincuenta. Según Salgado<sup>2</sup> (1989), sus focos de atención fueron: a) la construcción de infraestructura, fundamentalmente carreteras; b) la modernización de la estructura del Estado para atender adecuadamente las tareas que el desarrollo requería y, c) el fomento a la industrialización. La obra del Estado durante los 50 y los 60 estuvo caracterizada por el desarrollo de la construcción de infraestructura básica y por el énfasis en la expansión de la educación primaria y secundaria. Durante los 70, en cambio, se provocó un auge de la actividad privada, especialmente de la industria y las finanzas, y del desarrollo urbano. Respecto a lo social, se caracterizó por un auge de la educación universitaria, correspondiente al crecimiento de la educación primaria y secundaria de las décadas pasadas. El modelo desarrollista fue asumido con variantes, tanto por los gobiernos militares como por los civiles, incluyendo los de Velasco Ibarra, durante las décadas señaladas. Prueba de ello es el incremento

---

<sup>2</sup>Este autor hace un análisis detenido sobre las transformaciones del Estado durante el período desarrollista.

constante del gasto público y la actual Constitución del Estado<sup>3</sup>. En este contexto, las políticas sociales se diseñaron con el propósito de contribuir a la modernización de la sociedad, modernización pensada en términos fundamentalmente económicos. Por otro lado, el bienestar social era concebido como un producto del crecimiento y desarrollo económico. De allí la subordinación de las políticas sociales a las políticas económicas<sup>4</sup>.

A este análisis hay que sumar una tesis de carácter más general e histórico: en América Latina el Estado ha sido la principal instancia organizadora de la vida social. En nuestros países, no existió una sociedad capitalista con anterioridad al desarrollo del Estado, es el Estado quien asume la tarea de instaurar una sociedad moderna (Lechner 1989 y 1992). En esta línea, la intervención del Estado desarrollista corresponde perfectamente con la función tradicional que ha cumplido en las sociedades latinoamericanas.

El déficit fiscal, la deuda externa, la creciente presión social sobre el gasto público, el manejo populista de las políticas públicas y el descontrolado crecimiento burocrático, fueron entre otras, las causas de la crisis económica que terminó con las ilusiones del Estado desarrollista. Frente a la crisis se implementaron medidas de ajuste inspiradas en el modelo neoliberal.

En los países desarrollados, los neoliberales argumentaron que la crisis fiscal del Estado no era un puro problema técnico coyuntural, sino que tenía que ver con aspectos estructurales del

---

<sup>3</sup>Respecto a lo primero "Los gastos totales (efectivos) del Presupuesto General del Estado se incrementaron desde 1290 millones de sucres en 1952 a 10.761 millones en 1971 con una tasa de crecimiento de 11.8 por ciento anual" (Salgado 1989, 259). Sobre lo segundo, la Constitución vigente señala que el Estado debe garantizar los derechos sociales, económicos y políticos y que el sistema económico debe responder a los principios de justicia social.

<sup>4</sup>Sobre este aspecto ver Pachano 1993.



Estado de Bienestar. Concluyeron que este, al exigir que fuera el Estado el que financiara una serie de gastos sociales, imponía a la economía productiva cargas fiscales que suponían pérdida de productividad, de capacidad de inversión y de innovación. Afirmaron también, que el Estado de Bienestar ponía en manos del Estado lo que debía ser responsabilidades individuales y que, de esa manera, se estaba creando una sociedad parasitaria, de personas sin iniciativa, que no velaban por sus propios intereses, sino que descargaban en el Estado lo que eran sus responsabilidades individuales (Paramio 1989).

En América Latina esa crítica se dirigió fundamentalmente a la intervención del Estado en las empresas productivas, a la excesiva regulación proteccionista que impedía una actividad económica vigorosa y a los subsidios universales que se mantenían a ciertos productos y servicios básicos. Las respuestas fueron: privatización de las empresas del Estado, desregulación de la actividad económica y focalización de programas sociales dirigiéndolos hacia los más pobres<sup>5</sup>.

Hoy vivimos un proceso de globalización económica, de internacionalización de los mercados, donde los Estados encuentran límites a su acción. Instrumentos que anteriormente estaban en manos de los Estados como la políticas arancelaria, tributaria y monetaria, son hoy determinantes externos de la iniciativa estatal (Lechner 1992). Inclusive las políticas sociales tienen hoy una consigna universal: el combate a la pobreza. El neoliberalismo pretende ser una respuesta a estos procesos, pero pierde de vista algunos condicionantes extraeconómicos importantes para el

---

<sup>5</sup>En la discusión entre Estado y mercado, los liberales sitúan las políticas sociales como un instrumento para la lucha contra la pobreza, que no es un concepto relativo emanado de la desigualdad, sino una categoría absoluta que significa la falta de los bienes necesarios para sobrevivir. La pobreza es un resultante no deseado de la acción del mercado que debe eliminarse a fin conseguir que el sistema sea eficiente (Salgado 1989).

desarrollo. No es posible vincularse competitivamente a los mercados internacionales sino existen determinadas condiciones sociales y políticas que sustenten el proceso productivo. Esas condiciones no se refieren únicamente a la "paz social" y a una adecuada relación entre Estado y mercado, sino a la incorporación del conjunto de la sociedad en el proceso de desarrollo. Esta perspectiva está cobrando cada día más fuerza, de manera que hoy es sostenida también por organismos internacionales como el PNUD y el BID, quienes reclaman una "reforma social" (BID-PNUD 1992) y un "desarrollo humano" (PNUD 1991).

## **2. El fin del Estado de Bienestar la instauración de un nuevo orden**

El fin del Estado desarrollista y las medidas implementadas para fundar un nuevo orden social global basado en la autoregulación del mercado, han profundizado la histórica segmentación social existente en nuestros países conduciéndolos a procesos crecientes de desintegración social.

Lechner (1989) nos hace notar, con cifras del Banco Mundial, que mientras en los países de la OCDE el 20% más rico de la población tiene, en promedio, un ingreso seis veces mayor que el quintil más pobre; en los países asiáticos el grupo más rico tiene ingresos siete veces superiores y en América Latina, el quintil más rico tiene un ingreso casi 19 veces mayor que el más pobre.

Según este autor, el mismo proceso globalizador de la economía provoca y/o agrava los procesos de segmentación social. Así, las sociedades se segmentan de acuerdo al grado diferencial de inserción de cada sector en los procesos de globalización. Al mismo tiempo que grupos sociales de diversos países comparten un similar estilo de vida, aumenta la distancia social entre diferentes sectores de una misma ciudad. Aumenta el número de pobres y la segmentación se hace más rígida, dificultando los

mecanismos de movilización y ascenso social.

Por otro lado, Tironi (1990) argumenta que con el fin del Estado Benefactor en sus diversas formas, termina el papel que el Estado cumplía en el sistema de integración social a través de la provisión universal de servicios sociales. La privatización actual de esos servicios y la tendencia a una acción estatal focalizada y mínima, reproduce la segmentación social que puede convertirse en una desintegración que estimule las soluciones políticas autoritarias<sup>6</sup>.

A los problemas mencionados es necesario sumar la precariedad de la democracia y de la participación social en nuestro país. De allí que la ciudadanía sea un objetivo a lograr antes que una base sobre la cual construir.

Sobre estos problemas proponemos debatir la cuestión de la reforma del Estado y la función que deben cumplir las políticas sociales. En particular nos parece importante revisar la concepción reduccionista de las políticas sociales que se desprende de lo que hoy se conoce como el combate a la pobreza.

---

<sup>6</sup>La desintegración social se produce luego de que las sociedades experimentan cambios de signo modernizador. Entonces, por un largo período, predomina una tendencia involutiva en gran escala, sin que se perciban los procesos que podrían refundar un orden colectivo en remplazo a aquel que muere con la crisis. En estos lapsos, se producen crisis de los referentes valóricos y simbólicos de una sociedad, los individuos se repliegan en grupos primarios o comunitarios basados en nexos de tipo afectivo, caen en una actitud de apatía y en conductas de conformismo individualista fruto de sus intentos frustrados de adaptarse a un orden que no llega a establecerse. En condiciones de desintegración no hay movimientos sociales, hay conductas defensivas y movilizaciones de masas a las que los individuos pliegan en busca de una identidad colectiva. El Estado se ve libre para manipular a la población, pues no hay un poder social que lo limite, controle o amenace y la iniciativa de la sociedad está en manos de las élites, especialmente en las de aquellas que controlan el Estado (Tironi 1990).

### 3. Combate a la pobreza e integración social

Actualmente, las políticas sociales tienen el propósito de compensar los efectos del ajuste y de mantener el equilibrio del sistema. Así, se han dejado de lado, como expone Echeverría (1992, 16), "las concepciones organicistas de una vinculación estructural directa de las políticas sociales a la lógica del crecimiento económico, para privilegiar la función de evitación de conflictos, y de soporte general a la producción de legitimación social y política". De allí que las políticas sociales se caractericen por: a) focalizar sus acciones hacia los grupos pobres y b) pretender la satisfacción de las necesidades básicas. Esta concepción trae implícita una comprensión de que "lo social" se reduce a la pobreza. De esa manera, la preocupación del Estado respecto a "lo social" se dirige exclusivamente a la ejecución de programas tendientes a satisfacer las necesidades básicas de los grupos excluidos del proceso de modernización económica. De aquí también se desprende que la única dimensión de los pobres que debe preocupar al Estado es la satisfacción de sus necesidades básicas. No interesa su participación en el desarrollo económico y en el sistema político pues el modelo no conlleva una estrategia que pretenda incorporar a los pobres en el desarrollo.

Por otro lado, en este enfoque, la pobreza no es un concepto relativo emanado de la desigualdad; es una categoría absoluta que significa la falta de los bienes necesarios para subsistir. Basada en un enfoque biologista, aquella se establece mediante la noción de la línea de pobreza a partir de algunos indicadores y con referencia a la cual se puede establecer un mínimo nacional (Salgado 1989). A pesar de que la pobreza y la desigualdad son problemas distintos, para nuestro caso están íntimamente relacionadas y no puede pensarse en combatir la primera sin afectar

la segunda; segmentación social y pobreza son parte de un mismo problema<sup>7</sup>.

De esta manera, las políticas sociales se nutren actualmente de un enfoque tecnocrático que deja de lado todo el contenido político que tienen las acciones del Estado sobre la sociedad. Su formulación, "se convierte en una operación que tiende a responder cada vez más a criterios burocráticos internos, antes que a demandas que puedan ser articuladas y presentadas directamente por actores sociales o políticos." (Echeverría 1992, 10).

Desde nuestro punto de vista, el combate a la pobreza debe concebirse en la perspectiva de lograr una mayor integración social y para ello el problema de la desigualdad se impone como uno de los temas centrales de las políticas sociales. Por tanto, estas políticas no deben agotarse en las acciones compensatorias que actualmente se ejecutan. Los programas de combate a la pobreza deben ser un mecanismo de corto plazo para resolver problemas urgentes de la sociedad, pero inscritos en una política cuyo objetivo sea disminuir progresivamente la segmentación social y buscar la integración de toda la sociedad en el desarrollo. Una perspectiva así, debe llevar a redefinir el rol del Estado, las políticas públicas (sociales y económicas) y los programas de combate a la pobreza.

---

<sup>7</sup>Para una revisión sobre los conceptos de pobreza ver Sen 1992.

## POLITICAS SOCIALES, ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL

La persistencia de elevados índices de pobreza, el deterioro de los salarios y de las condiciones de vida de amplios sectores de la población observado en Ecuador, le otorgan actualidad y legitimidad al debate sobre lo social, más específicamente, sobre las políticas sociales.

Desde el Estado, los gobiernos construyen, destruyen y reconstruyen frentes sociales, establecen fondos de inversión social, proponen programas y proyectos sociales, se discute si el problema que enfrentan es la falta de recursos o el mal uso que se hace de ellos, la eficiencia, la eficacia, la focalización o la universalización de las acciones. Por su parte, los organismos internacionales, desde distintos niveles y con diversas intenciones nos recuerdan cotidianamente la urgencia de buscar respuestas alternativas para el combate a la pobreza y el logro de un desarrollo con equidad. Desde la sociedad civil, una multiplicidad de organizaciones - de base, barriales, campesinas, de mujeres de jóvenes, de obreros, etc. - apuntaladas por una gran variedad de ONG buscan soluciones más o menos particulares a sus necesidades inmediatas.

Nuestra intención no es evaluar ni criticar los esfuerzos de los unos o de los otros, sino retomar un planteamiento que las urgencias del momento relegaron a un segundo plano, pero que recientemente acaban de recobrar vida en el debate nacional, en particular en los textos aparecidos en Ecuador Debate<sup>1</sup>. Nos referimos al conocimiento de la naturaleza de las políticas sociales, por cuanto gran parte de la marcha a la deriva de las políticas sociales podría atribuirse a que se ha perdido de vista de dónde vienen y hacia dónde van. Ante una coyuntura como la actual en la que en nuestros países se advierte la tendencia a una

---

<sup>1</sup>. Diversos autores, en Ecuador Debate 19 (1989) y Ecuador Debate 24 (1991).

creciente desigualdad y desintegración social, y en la que se buscan alternativas para un desarrollo con equidad social, lo que nos interesa es rescatar cuál es el lugar que ocupan las políticas sociales en la propuesta de un desarrollo alternativo del país. Esto significa plantearnos un marco de reflexión que nos permita pensar propuestas de políticas sociales, para el prioritario combate a la pobreza y para la constitución de un nuevo orden social democrático, más justo y equitativo.

Por lo general, con muchas y honrosas excepciones, en América Latina y en Ecuador en particular, en estas últimas décadas de crisis, la política social o, más bien dicho, las políticas sociales se asimilan al gasto público social o a una serie de servicios ofrecidos por el Estado para paliar las necesidades más apremiantes de la población y contrapesar la tendencia de las políticas económicas que impulsan a la concentración de la riqueza y del ingreso y producen efectos cada vez más desigualadores; o se remiten únicamente a las acciones estatales, diferenciadas generalmente entre económicas y sociales sectoriales. Como afirma Romero (s.f.:7) "El carácter restringido y compensatorio de las políticas sociales descansa en una visión estrecha de lo "social" que separa la política, la economía y el Estado de la sociedad". Otro autor, Maravall (1989:18), sostiene que hay países donde existe un "modelo institucional" de política social, aquellos en los que las políticas sociales se corresponden con los derechos de ciudadanía y países con un "modelo residual" de política social, en los que el Estado atiende solamente emergencias y proporciona una red de seguridad selectiva<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>. Otros autores, como Anderson (1991), caracterizan a las políticas sociales desde otra perspectiva distinguen entre un conjunto de medidas asociadas a la condición de trabajador, como serían por ejemplo los beneficios de la seguridad social, y por otro lado, un grupo de disposiciones que responden a la simple condición de ciudadano y afectan a todos los miembros de una sociedad particular. Estas últimas son las de carácter ordenador que tienden a ubicar a los ciudadanos en la estructura social; en ellas se incluyen las tocantes a la distribución de bienes y servicios para favorecer a la población que no ha logrado un acceso

Para evaluar y modificar las políticas sociales, es necesario comprender los rasgos estructurales que caracterizan a la sociedad involucrada: los valores y creencias existentes en ella, el modelo de desarrollo predominante, el sistema y proceso políticos, la red institucional y las modalidades de gestión, los grupos de interés presentes en la sociedad civil y en el sector público, la forma de intervención estatal y de la sociedad civil, y quiénes son los actores sociales y políticos.

Estos aspectos orientan las estrategias, la elección de objetivos y los arreglos institucionales para la formulación y ejecución de políticas sociales. Asimismo, proveen a las políticas de una lógica, es decir, le otorgan intencionalidad a la acción. Esta intencionalidad comúnmente es múltiple, aunque se presenta con énfasis variables. Según la coyuntura puede predominar el carácter ordenador (constitución de una sociedad) o el redistributivo, o el de legitimación política y social del de una forma de gobierno.

Se trata, pues, de entender la política social como resultado de múltiples interacciones entre distintas dimensiones -económica, social y política- y entre grupos, sectores, clases, asociaciones corporativas, instituciones gubernamentales y no gubernamentales<sup>3</sup>.

En resumen, podemos decir que las políticas sociales expresan un proceso de constitución y reconstitución de los vínculos Estado-Sociedad, en todas sus dimensiones: económicas, sociales, políticas y culturales, tema central de este trabajo.

---

adecuado a esa distribución por los mecanismos del mercado (por ejemplo, las políticas de empleo).

<sup>3</sup> Guendell (1989:34) señala que "las políticas estatales constituyen un momento de articulación social y en este sentido son un producto histórico. ...es resultante de un cúmulo de articulaciones contradictorias, las cuales no son producto de las estructuras, sino de la lucha política...las políticas sociales son un espacio de constitución de sujetos políticos".



Antes de la consolidación del capitalismo y de los estados nacionales, predominaba la lógica cristiana, la ética de la caridad. Los que tenían estaban moralmente obligados a dar a los pobres, era una responsabilidad moral de los ricos. Esta responsabilidad por los otros era una expresión de la fe y de la relación con Dios.

En muchos países latinoamericanos, incluido Ecuador, esta ética prevaleció hasta entrado el siglo XX, de allí que hospitales, orfanatos, la ayuda a los menesterosos, etc., estaban en manos de la Iglesia y las sociedades de beneficencia. Organizaciones voluntarias dispersas de la sociedad civil prestaban servicios de apoyo en salud, alimentación, educación y el Estado no intervenía mayormente.

Con el desarrollo del capitalismo y el surgimiento de los estados nacionales esta obligación se traslada al poder público. El derecho a ser socorrido se liga a la condición de ciudadano. El acceso a ciertos bienes sociales, el disfrute de un mínimo de bienestar y la protección social, se derivan del mero hecho de ser miembro de una comunidad política nacional. Derechos que se reconocen a todos los ciudadanos sin exclusión. El nuevo Estado incorpora la cuestión social a sus responsabilidades.

Al expandirse el Estado de Bienestar<sup>4</sup>, las exigencias de mayores prestaciones se incrementan por cuanto se fortalece la idea de que los derechos de los ciudadanos son mucho más amplios que los exclusivamente políticos y de que cabe exigir al Estado la resolución de problemas que antes se habían considerado individuales.

En Ecuador, la Constitución establece, en la sección de los derechos de la persona (derechos sociales), el derecho de todo ciudadano a "...un nivel de vida que asegure la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios necesarios (art. 19, num. 14)...". Entre los derechos

---

<sup>4</sup>. Sobre el Estado de Bienestar ver Isuani, Lo Vuolo y Tenti (1991), Paramio (1989).

civiles se destaca la libertad de opinión, de expresión, de conciencia y de religión, el derecho a la asociación y libre reunión (art. 19, num 4, 6, 9, 11, 13); entre los políticos el derecho a elegir y a ser elegido, el derecho al voto y a ocupar cargos públicos (arts. 32, 33 y 39).

Esta legalización de derechos ciudadanos ha hecho que los actores sociales demanden al Estado o presionen sobre él para su obtención y resguardo<sup>5</sup>. Aunque, en América Latina, hasta bien entrado el siglo XX, el Estado entró al campo de lo social con acciones relacionadas particularmente con los trabajadores (regulación de las condiciones de venta y preservación de la fuerza de trabajo). La ciudadanía aparecía, en consecuencia, limitada a los actores vinculados directamente con la producción -capitalistas y trabajadores-, en tanto que se consideraba que ellos eran quienes contribuían a la riqueza y bienestar del país.

El establecimiento de la seguridad social, el desarrollo de la educación básica y de la salud pública por parte del Estado, aparte de ser concomitantes con el proceso general de constitución de estados nacionales y de democratización social, tenían al mismo tiempo la intención de mejorar la situación de los trabajadores (salarios, educación, capacitación, salud, alimentación) tanto para prevenir potenciales conflictos sociales de estos emergentes actores sociales organizados como para responder a las nuevas necesidades del desarrollo capitalista.

Si bien en Ecuador, el excedente de mano de obra continuamente acrecentado por las transformaciones agrarias y las consecuentes migraciones rurales podía considerarse una desventaja en la lucha de los trabajadores urbanos por la obtención de mejores condiciones de vida, el capital necesitaba cada vez más una fuerza de trabajo con un mínimo de capacitación. De allí que muchas de las medidas adoptadas por el Estado ecuatoriano estuvieran asociadas, al igual

---

<sup>5</sup>. El debate sobre la legitimidad de las demandas de los sectores sociales afectados por la pobreza ha hecho que se la considere actualmente como un problema de los derechos humanos básicos, al que responde el concepto de deuda social, que expresa la obligación de la sociedad de garantizar a sus miembros condiciones fundamentales de vida (Kliksberg s.f.).

que en el resto de América Latina, más a la condición de trabajador que a la de ciudadano (promulgación del código de trabajo, creación del sistema de seguridad social).

En Ecuador, a fines de los sesentas y sobre todo durante los primeros años de los setentas, con la industrialización y urbanización, la modernización, el crecimiento de las capas medias y una mayor diferenciación social, la sociedad se complejiza y los actores sociales y sus organizaciones se multiplican (indígenas, mujeres, jóvenes). El Estado, por su parte, en cuyas manos está gran parte de la iniciativa del desarrollo extiende y diversifica sus prestaciones sociales a los ciudadanos en general y a los más vulnerables en particular (agua, saneamiento, vivienda, educación) para lo cual aumenta el gasto social y el aparato de Estado se diferencia funcionalmente<sup>6</sup>; se crean los distintos ministerios (de Salud, Educación) y Junta Nacional de la Vivienda. Pero, si por un lado el Estado se diferencia funcionalmente, por el otro centraliza el poder, los recursos y las decisiones, entre ellas las referidas a las acciones sociales.

En los años sesenta y setentas, El Estado, a través de los diferentes gobiernos -de facto y democráticos-, asumió un creciente papel asistencialista, lo que se convirtió en algo normal para la población. Se configuró una imagen muy particular de la acción estatal. El Estado jugaba el papel central, se esperaba todo de él, mientras que la población tenía un rol pasivo. Además, en esa época predominaba un gran optimismo sobre la capacidad integradora de la economía. Desarrollo e integración social dependían del crecimiento económico.

Actualmente, este rol del Estado creador de sociedad y de alguna forma padre todopoderoso ha empezado a ser cuestionado. Así, la prioridad de las políticas sociales para contrarrestar los procesos de segmentación e incluso de desintegración de la sociedad, junto

---

<sup>6</sup>. Para una descripción y evaluación de la planificación social en Ecuador, tal como surgen de los Planes de Desarrollo, ver Jácome 1989.

con otros tópicos tales como la reestructuración del desarrollo económico vinculada a la globalización de los mercados y procesos productivos; las iniciativas de democratización para fortalecer la legitimación ciudadana y la búsqueda de nuevas expresiones culturales y formas simbólicas que representan las identidades colectivas se vinculan a la discusión actual sobre el rol del Estado y la Reforma del Estado y una nueva articulación entre el Estado y la sociedad (Lechner 1992) <sup>7</sup>.

### **La reforma del Estado**

¿Cuál es y cuál debería ser el papel del Estado y el de la sociedad civil en la búsqueda de una sociedad democrática, más justa y equitativa, en la que todos sus miembros gocen de una ciudadanía real y completa? Es decir, cabe discutir el sentido del Estado, su alcance y sus límites, y el modo de articularse con la sociedad. ¿Qué forma de Estado es más conveniente para el logro de un nuevo orden social del que hablábamos?, ¿qué responsabilidad tiene y debería tener el Estado ante la generación y ampliación de las desigualdades sociales y económicas? ¿qué papel debe jugar el Estado ante el fantasma de la desintegración social que ronda por muchos países latinoamericanos? Pero, es imprescindible debatir también cómo ejerce y debería ejercer la ciudadanía sus derechos y responsabilidades sociales. Finalmente, cabe plantearse cuál es el papel de las políticas sociales en la constitución del orden social.

### **El Estado**

El rol y las responsabilidades del Estado constituyen la piedra de toque entre distintas posiciones ideológicas-políticas. Desde las que sostienen que el funcionamiento de la sociedad debe dejarse en manos de las fuerzas del mercado, las que por sí mismas tienden a

---

<sup>7</sup>. estos mismos puntos fueron considerados por diversos autores en el último Ecuador Debate 27.

una distribución equitativa y justa de los beneficios de la producción social, y proponen un Estado mínimo, garante del orden, la defensa y la seguridad, hasta aquellas que creen en la bondad de un Estado absolutista que todo lo decide, controla y reparte, pasando por las que apoyan una alternativa en la que se dé una articulación mayor entre Estado y sociedad, en la que el primero cumpla un papel decisivo, eficiente, en la planificación global, la elaboración y puesta en práctica de una estrategia social, y se constituya en el núcleo social que exprese la acción organizada de la sociedad, y sea expresión de una institucionalidad democrática. Como dijimos antes, en Ecuador, el Estado ha cumplido un papel relevante, por no decir único, como agente del desarrollo. Un desarrollo que no ha corregido las desigualdades económicas y sociales, lo que es una de las causas de la fiebre antiestatista que afecta a los sectores sociales y políticos. El Estado es el dios del mal, si lo exorcisamos y eliminamos se resuelven todos los problemas.

Pero, el Estado es necesario en tanto que institución social global, capaz de racionalizar, ordenar y armonizar la convivencia social bajo formas democráticas. Asimismo, debe ser idóneo para subordinar los intereses sectoriales, particulares, al interés general. Es decir, debe cumplir una función integradora y organizadora de consenso y garantizar todos los derechos del ciudadano -políticos, cívicos y sociales.

La modernización del Estado resulta indispensable y exige un esfuerzo concertado de todas las fuerzas sociales. Se requiere un Estado diferente. De allí que sea necesario definir el papel económico, político y social del Estado en función de las necesidades nacionales, de repensarlo dentro de lo que somos y de lo que queremos ser en el futuro.

Para algunos autores latinoamericanos, como Isuani (1990) las dos responsabilidades básicas del Estado deberían ser: a) garantizar la ciudadanía a toda la población, esto es, darles la posibilidad de acceder a un conjunto de bienes y servicios considerados socialmente como básicos, ya que la ciudadanía no se agota en el

plano de la juridicidad formal, sino que es necesario proveer a todos los miembros de una sociedad de las herramientas necesarias, materiales y culturales, para que puedan ejercer esos derechos.

b) Asegurar el desarrollo de una sociedad con equidad.

Para ello, la presencia del Estado es importante en los siguientes aspectos:

- Mediante la provisión directa, pero preferentemente a través de la promoción de la organización, de recursos para convertir en ciudadanos a quienes aún no lo son.
- A través de su poder de regulación para asegurar niveles de calidad en la producción de bienes y servicios.
- Efectuando un proceso de corrección de las desigualdades sociales y regionales mediante la aplicación de mecanismos de promoción diferencial (más a los que menos tienen).
- Facilitando y promoviendo la coordinación necesaria, cuando ella es esencial para la optimización de los recursos.

Paramio (1989), en su crítica a las consecuencias sociales de una política neoconservadora, sostiene que "no es posible hablar de democracia cuando los derechos políticos formales de participación no van acompañados de unos derechos económicos mínimos que garanticen la participación en ciertas condiciones de igualdad. No se puede hablar en un sentido profundo de democracia cuando hay un sector muy importante de la población...que está excluido del trabajo, está reducido a unas prestaciones sociales insuficientes o carece simplemente de ellas; cuando no están garantizadas la vivienda, la educación, y el trabajo. Por consiguiente, el Estado tiene una cierta obligación de garantizar esas condiciones de igualdad para hacer posible la integración de la sociedad, la creación de una sociedad igual en esas condiciones mínimas que permitan la integración y la participación política del conjunto de los ciudadanos."

La reforma del Estado no pasa pues por eliminarlo o reducirlo y destruir los recursos públicos, lo que, por cierto, puede aparecer como una reacción justificada ante la ineficiencia, el burocratismo

y muchas veces la corrupción que predominan en las instituciones y los organismos estatales.

La cuestión es saber qué tipo de Estado queremos, uno que haga a los individuos más dependientes de él o uno que cree individuos más capaces de velar por sus propios intereses, que los eduque y les dé recursos para ello, que esté dispuesto a garantizar condiciones suficientes para que sean libres y responsables. Un Estado, como dice Paramio (1989:115), que "dé forma institucional a la solidaridad, pero sin pérdida de responsabilidad en la toma de las propias decisiones, en la elección del propio destino".

### **La ciudadanía y la responsabilidad ciudadana**

En la otra cara de la moneda está, como ya dijimos, la ciudadanía que abarca derechos civiles, políticos y sociales, y su contraparte, la responsabilidad en esas mismas dimensiones.

Como lo precisan muy bien Isuani y Tenti (1989:37) "la constitución del ciudadano no se agota en el plano de la juridicidad formal, sino que supone el desarrollo de las capacidades básicas (bienestar físico, conocimiento, lenguaje, etc.) a través del acceso a bienes materiales y culturales básicos. El mismo ejercicio práctico de los derechos civiles y políticos requiere de un nivel determinado de acceso a dichos bienes fundamentales. De este modo los derechos civiles, políticos y sociales, aunque distintos analíticamente, conforman una unidad indisoluble.

Por su parte, Maravall (1989:8) sostiene que cada ciudadano para serlo plenamente, no debe ser materialmente menos libre por sus condiciones sociales que ningún otro. Pero la constitución, la consolidación de la nacionalidad, de la democracia política y social, requieren también que cada individuo desempeñe un papel activo en cuanto ciudadano, es decir, se necesita de la participación ciudadana, de la práctica de los ciudadanos de todos sus derechos, garantizados por el Estado. Esta es la ciudadanía que aparece mutilada en nuestras sociedades latinoamericanas, en las

que muchos se hallan marginados o excluidos de la condición de ciudadanos. Cardoso (s.f.) habla de una ciudadanía reglamentada.

Debe quedar claro que el acceso universal a la condición de ciudadano no depende necesariamente de que el Estado posea el monopolio de la producción y distribución de bienes sociales. No hay que confundir universalismo con estatismo. Por ello, la acción directa del Estado debe focalizarse hacia los excluidos, al mismo tiempo que debe auspiciar la universalización a través de la iniciativa privada o comunitaria. Esto nos lleva a una primera conclusión: si bien no hay desarrollo social sin dirección consciente del conjunto social, para lo cual es preciso potenciar las instituciones políticas y el Estado como ámbitos de mediación, construcción y realización del interés general, no basta con el Estado, hace falta el desarrollo de la ciudadanía, la participación de la sociedad civil. Es decir, es necesario construir una nueva articulación entre el Estado y sociedad civil. Esta articulación se logra alentando la iniciativa social solidaria, favoreciendo la multiplicación y despliegue de la participación social y al mismo tiempo fortaleciendo un polo estatal capaz de ejercer efectivamente su función de dirección, idea compartida por muchos representantes del quehacer político y social ecuatorianos<sup>8</sup>.

En Ecuador, dice Pachano (1992), ante la necesidad de contar con un elemento aglutinador, que sustituyera a la sociedad en la construcción del orden social, el Estado asumió ese rol, situación que robusteció su centralidad, fortaleció su presencia y lo convirtió en el actor central en la conformación del ordenamiento social. Sin embargo, coincidimos con lo afirmado por este autor, es la sociedad en interacción con el Estado los que pueden desarrollar un sólido proceso de integración social. Lo que a su vez, puede abrir paso a un orden social construido socialmente, es decir, un orden que surge desde la interrelación de los grupos sociales: un

---

<sup>8</sup>. Ver artículos sobre el tema la reforma del Estado en Ecuador Debate 28 (1993).



orden que se constituye a partir de la institucionalidad de las relaciones sociales.

También podríamos, como afirma Paramio (1989:112), optar por una sociedad democrática que excluya a gran parte de sus ciudadanos, pero que en ese caso debemos aceptar lo que esa marginalidad lleva aparejada, esto es "aceptar convivir con tasas crecientes de delincuencia, ... que haya zonas de las ciudades intransitables, ... aceptar vivir en una sociedad que es todo lo contrario de una sociedad pacífica y de una cultura de la integración. Quizás sea una opción posible pero hay que saber lo que se está dispuesto a pagar por ella. Nadie tiene el derecho a quejarse si apuesta por una sociedad segmentada, del incremento de la delincuencia, de la inseguridad ciudadana o del crecimiento de la drogadependencia."

### **Descentralización**

Uno de los temas centrales cuando se habla de la reforma del Estado es la descentralización la que, como dice Sánchez Parga (1993), debería ser considerada desde un punto de vista político, como un imperativo de la democratización interna del Estado, como parte de una concepción de cuáles son el carácter, la estructura y función del Estado, de un nuevo Estado. Una democratización del Estado y la sociedad que favorezca la generalización de la ciudadanía y desarrolle la responsabilidad ciudadana, de la sociedad civil.

La descentralización permite que se acorten las distancias entre el Estado y la sociedad, y que al estar más próximo el control ciudadano o comunitario de los servicios y prestaciones sociales, haya mayor democracia y sus resultados sean más eficaces. La centralidad estatal, la supeditación de la sociedad a la racionalidad estatal ha ido deformando las relaciones entre Estado y sociedad y se traduce en falta de comprensión del Estado de los actores sociales por la distancia que lo separa de ellos, la centralización elimina o reduce los espacios de participación y representación de los gobiernos y comunidades locales. Esta

centralidad estatal se observa también en las políticas públicas sociales, las que, adolecerían de defectos surgidos de este centralismo tales como la centralización de decisiones, de asignaciones presupuestarias, formulación de proyectos, etc.

La descentralización supone la reorganización de la asignación de los recursos, de la toma de decisiones, del diseño y ejecución de los programas sociales a nivel local, es decir una real autonomía local. La participación y la descentralización para ser efectivas implican transferencia de poder del gobierno central al seccional, del Estado a la comunidad.

Lo más conveniente en el campo de las políticas sociales sería la descentralización, la municipalización de los programas sociales, lo que favorecería la responsabilidad ciudadana y pública, dado que en el ámbito local se expresa con mayor cercanía la realidad social y es asimismo un espacio privilegiado sobre el cual actuar en busca de la democratización y la equidad social. En el ámbito local, la participación ciudadana tiene más posibilidades de ejercerse y los controles sociales pueden ser más estrechos. Como dice Ritchey-Vance (1992) se trata de formar ciudadanos practicantes, pero también de cambiar la mentalidad y práctica de los funcionarios públicos, incluidos los de nivel local, para que en lugar de entregar los servicios como si fueran favores concedidos a los que son leales al partido del que forman parte, debe exigírseles responsabilidad ante los electores. Los ciudadanos practicantes, por su parte, deben asumir la responsabilidad de cuidar los bienes públicos, y exigir cuentas a los funcionarios. Mientras el ciudadano no tenga el derecho a exigir y los gobernantes no estén obligados a rendir cuentas no tendremos un Estado y una sociedad democráticos.

Por supuesto, todo esto no viene dado con la descentralización, la que sólo crea condiciones propicias, hay que potenciar esos espacios, apoyar las iniciativas de participación y de democratización. Para ello debe fortalecerse a las organizaciones

de la sociedad civil que, junto con la búsqueda de satisfacer sus necesidades inmediatas, simultáneamente propicien el desarrollo de la participación a través de prácticas sociales democráticas: en la toma de decisiones, en la resolución de conflictos, en la valorización de la disciplina y responsabilidad, en la transmisión de información, etc. Es decir que capacite a los ciudadanos en tanto que actores sociales, para que pueden convertirse también en actores políticos, esto es en ciudadanos participantes.

Cabe señalar que en Ecuador no hay muchos espacios para la participación ciudadana y poco se ha avanzado en la democratización del Estado y del sistema político. Estos rasgos se advierten también en las políticas sociales, que continúan siendo poco participativas, demuestran la falta de capacidad para la representación de intereses de los sectores sociales en ellas involucrados, y en las que se observa una gran inequidad en el acceso a las tomas de decisiones.

El logro de la democratización de la sociedad, de un desarrollo alternativo es un proceso cuyos resultados no se pueden esperar en el corto plazo, pues se necesita un cierto tiempo para que se asienten los valores y prácticas democráticas, se disminuyan las desigualdades y se propicie la educación del ciudadano, que lleven a la igualdad social. Este proceso debe ir creando los espacios para la participación democrática en los niveles sociales y políticos. El desafío está en armonizar democracia con crecimiento económico y equidad social.

Por cierto, no se puede ignorar que con el desarrollo económico y la instauración de una mayor institucionalidad social de los países se ha ido perdiendo el interés de los ciudadanos por serlo realmente. Sin embargo, como dice Cardoso no deberíamos, en tanto sociedad civil, darle la espalda a la política y al Estado, sino que hay que reforzar los aspectos de planificación democrática, el carácter público y no meramente estatal de las agencias estatales. Este argumento nos pone, por último, frente a un punto muy

importante: lo estatal versus lo público. La discusión se ha planteado por lo general entre dos opuestos: lo público versus lo privado, cuando lo que en el ámbito social corresponde defender y extender es lo público frente a lo estatal. Lo público como ámbito específico y distinto al de la política y al estatal. El ámbito público, dice Lechner (1992:94), "es el lugar privilegiado de la deliberación colectiva de los ciudadanos". "El ámbito público, continúa diciendo este autor, es la modalidad en que la preocupación ciudadana por el orden social puede introducir tales decisiones o temas<sup>9</sup> en la agenda política; o sea, actualizar lo político en la política".

En conclusión, no se puede plantear la reforma del Estado solo en términos institucionales, sino que debe incluir una redefinición del ciudadano. Es necesario un sistema de política social en el cual las responsabilidades fundamentales de ejecución sean compartidas por el Estado, a través de los gobiernos locales en conjunción con las instituciones de la sociedad civil, y en el que el gobierno central sea un factor que planifique a nivel general, oriente, supervise, complemente y compense.

En lo que se refiere a políticas sociales, si bien es cierto que muchos países latinoamericanos las están replanteando y muchos buscan no sólo darles prioridad sino un sentido diferente al meramente compensatorio, en Ecuador, la mayoría de los analistas de políticas sociales coinciden en señalar que hasta ahora el Estado ha sido el actor principal, el que ha tenido la iniciativa en el campo de las decisiones y acciones sociales, ha predominado el carácter asistencialista y se ha separado la dimensión social del desarrollo de otras como las económica, política y cultural, de tal modo que, aún reconociendo su impacto positivo en la resolución de algunos problemas sociales, no se ha logrado integrar todas estas

---

<sup>9</sup>. se refiere a decisiones que impactan en la vida cotidiana como el medio ambiente, innovaciones tecnológicas o y que son tomadas en el ámbito privado, al margen del proceso político institucionalizado.

dimensiones en una estrategia de desarrollo social. Por último se ignora la dimensión política de las políticas sociales, sin embargo, la asignación de recursos no se produce en el vacío, sino en un marco dado de correlaciones de poder, de una correlación de fuerza de distintos intereses dentro del mismo Estado y en la relación Estado y sociedad civil.

Es necesario, entonces, que los esfuerzos que se hagan en el campo social, en la formulación y ejecución de políticas sociales tengan como objetivo último no sólo combatir la pobreza sino la búsqueda de un desarrollo alternativo y la constitución de una sociedad más democrática e igualitaria.

#### REFERENCIAS

Anderson, Janine. 1991. Reproducción social/políticas sociales. Lima: Sumbi.

Cardoso, Fernando H.s.f. Las políticas sociales en crisis ¿nuevas opciones?, s.e. s.l.

Ecuador Debate 19 (diciembre) 1989. Quito: CAAP.

Ecuador Debate 24 (diciembre) 1991. Quito: CAAP.

Ecuador Debate 28 (abril) 1993. Quito: CAAP.

Guendell, Ludwig. 1989. Enfoques sobre análisis de las políticas estatales. mimeo.

Isuani, Ernesto. 1990. Ciudadanía o marginalidad: política social argentina en los 90. -En Mucho, poquito o nada: crisis y alternativas de política social en los 90. Buenos Aires: UNICEF-CIEPP-Siglo XXI.

Isuani, Ernesto y Emilio Tenti (1989). Una interpretación global. En Isuani, Tenti y otros, Estado democrático y política social. Buenos Aires: Eudeba.

Isuani, Ernesto, Emilio Tenti y Rubén Lo Vuolo. 1991. El Estado benefactor. Un paradigma en crisis. Buenos Aires: Miño y Dávila-CEEP.

Lechner, Norberto. 1992. Reflexión acerca del Estado democrático. Leviatán (otoño). Madrid Fundación Pablo Iglesias.

Jácome, Nicanor. 1989. Treinta años de planificación de las políticas sociales. Ecuador Debate 19 (dic.) pp.11-43. Quito:CAAP.

**LA VIABILIDAD DE EJECUTAR POLITICAS  
SOCIALES EN EL ECUADOR**

**Carlos Luzuriaga C.  
Coordinador del Frente Social**

**Quito, junio de 1993**

# LA VIABILIDAD DE EJECUTAR POLITICAS SOCIALES EN EL ECUADOR

Por: Carlos Luzuriaga C.  
Coordinador del Frente Social

Hace casi exactamente un año, el señor Secretario General de Planificación me pidió que, junto con un valioso grupo de profesionales, constituyéramos un núcleo central de apoyo a la gestión social del nuevo Gobierno, en lo que se denominó la Coordinación General del Frente Social. Desde entonces, nuestra gestión ha sido variada, incluyendo de la generación de nuevos proyectos, a la modificación y el empuje a otros, a la concreción del Fondo de Inversión Social, al desarrollo de mecanismos de diálogo entre los miembros del Frente Social, y varias otras acciones que han sido recogidas en un Informe. De todas ellas, destaca, por su importancia, nuestro esfuerzo por emitir, primero, y ejecutar, después, las políticas sociales de la actual Administración.

Resultado de esa experiencia, nos encontramos en capacidad de hacer un momento de reflexión que nos lleve a pensar si es viable la adopción de políticas sociales explícitas, y si un documento así adoptado puede convertirse en una real guía para la inversión social en el Ecuador.

## El Problema General.-

La población ecuatoriana ha visto aumentar sus costos de vida en 3,83 veces entre 1988 y marzo de 1991, ante incrementos mucho menores en los salarios, causando un empobrecimiento que se ha venido generalizando. Los salarios, a principios de la década, representaban el 28% del Ingreso Nacional, porcentaje que se redujo al 23,0% en 1989 y, en los últimos tres años, a algo menos del 13%. La reducción del salario mínimo vital real fue del 62,5% en el período, al pasar de 3.297,6 sucres constantes, en 1980, a 1.235,1 en 1990, de acuerdo al Banco Central del Ecuador, y, por otra parte, se dió la pérdida de participación relativa de los salarios en el PIB, al declinar de 31,9% en 1980, a 12,3% en 1990.

En síntesis, salvo excepciones ocasionales, la inflación, el desempleo, la contracción del mercado, la reducción del presupuesto del Estado y la disminución de los salarios en términos reales, constituyeron, en la década pasada, elementos reductores de la actividad económica nacional, a los que se deben sumar otros factores exógenos, también desfavorables, entre otros, la deuda externa creciente, la caída de los precios de los bienes exportables, todo lo cual ha producido serios deterioros en los índices de bienestar social.

Siendo la crisis económica y el aumento en el costo de la vida, problemas que han afectado a la sociedad ecuatoriana, y más notablemente a los grupos de bajos ingresos, se

entiende que la población del país en estos últimos años se haya hecho cada vez más pobre, y su ingreso se haya vuelto insuficiente para cubrir las necesidades básicas del hogar, por lo cual las familias han tenido que desplazar los gastos en vivienda, indumentaria, atención médica, educación y recreación, a fin de poder subsistir y defender la escasa alimentación de quienes componen el hogar.

Ante esta situación, se ha tornado necesario buscar una salida satisfactoria no sólo a corto, sino a mediano y largo plazo, la cual ha supuesto como requisito fundamental, la indispensable necesidad de compatibilizar las políticas sociales y económicas, con el objeto de armonizar los efectos y resultados que cada una de ellas persigue, de tal modo de incorporar a los sectores en condición de pobreza al proceso de desarrollo, a través de un enfoque integrado y autosostenido.

Ante esto, el Gobierno, y el Frente Social en particular, se enfrentan a dos grandes desafíos generales:

1. La posibilidad (o dificultad) de definir una política social que sea aceptada de manera común, es decir que satisfaga los intereses del Presidente, del Vicepresidente, de todos los miembros del Frente Social, de los ministros que no son miembros de ese Frente, y que sea compartida por la sociedad civil; y
2. La posibilidad (o dificultad) de adoptar todos los mecanismos necesarios para que esa política se refleje en acciones concretas, en mecanismos institucionales idóneos, y que cuenten con recursos suficientes para ponerlos en práctica.

El presente estudio trata de dar una visión real, pero optimista, de la viabilidad de afrontar esos grandes problemas.

### **La Viabilidad Política.-**

Un profesor del INCAE sugiere que "la política social está nuevamente de moda", al menos en el Ecuador, donde se ha convertido en el elemento unificador del reclamo intelectual, del reclamo político-partidista, y del reclamo popular, en momentos en que esas opiniones se vierten a través de los medios de comunicación, o a través de expresiones un tanto venidas a menos, como son los paros y las silbatinas públicas.

Ante esos reclamos, no me cabe, personalmente, la menor duda de que el Presidente y casi todos los miembros del Gobierno están buscando la fórmula mágica para definir una política social que sea compatible con el resto de la política del Gobierno, es decir, esencialmente, con las políticas económicas, con las de relaciones exteriores, con las de fomento a la producción, etc. El pedido de que encontremos esas fórmulas es insistente, y permanece como uno de los desafíos de la Coordinación del Frente Social.

El problema para encontrar esa fórmula es que no hay claridad sobre la forma como el Gobierno entiende el impacto de cada una de esas (otras) políticas en la condición social. En consecuencia, no se puede arribar a una "política social de consenso" que no



disminuya al menos en parte la incidencia de las demás. Algo siempre tiene que ceder, y tradicionalmente ha sido la política social.

La inclinación social del Presidente es innegable. El declaró que "1993 será el año en que lo social tendrá prioridad" y ha venido buscando mecanismos para que así sea. El problema es que los mecanismos adoptados no han sido (y casi nunca son) suficientes para acallar la generalizada demanda que existe.

Y aquí se aborda lo que constituye una buena parte del primer gran conflicto: la compatibilidad social con la estrategia de ajuste económico. La Administración comenzó su gestión bajo el convencimiento de que, para ser viable, la política social debería basarse en el sustento financiero que se espera del propio desarrollo económico. A esto, se le ha venido agregando acciones aisladas para proteger a los grupos sociales que son más vulnerables ante el ajuste. Eso resume, en mi criterio, la estrategia hasta ahora adoptada, no solamente por la actual Administración, sino por casi todas las precedentes.

Hay que destacar, en forma de paréntesis a este pensamiento, los esfuerzos realizados en otros frentes, como el de haber declarado prioridad nacional al "Plan Nacional de Acción para la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño en el Decenio del 90", que servirá para llevar adelante programas de atención a la niñez ecuatoriana, especialmente a la menos favorecida. Adicionalmente, se creó el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), a través del cual se ejecutarán programas que atenderán las necesidades de una parte de la población más pobre y deprimida del Ecuador; generará empleo y optimizará la alimentación y la salud, ofrecerá capacitación técnica y vocacional, e infraestructura de apoyo a la producción, todo esto con la participación de la comunidad.

Volviendo a la compatibilidad de políticas nacionales, aceptando que el crecimiento económico es una condición para el desarrollo social, y que éste debería contribuir a aquel, en el Ecuador la relación entre las dos está lejos de ser automática. No tenemos el mecanismo de crecimiento económico que emita las señales a los agentes económicos en términos de aceptar y compartir los costos y los beneficios del desarrollo social, para que en consecuencia los productores y los consumidores incorporen al desarrollo social en sus decisiones de inversión y de consumo.

En resumen, la voluntad política del Gobierno no es lo mismo que la viabilidad política, y creo que este tema, todavía, no ha sido claramente aceptado, interpretado y analizado por la Administración. Es decir, persiste el dilema entre la política económica y la social, que disminuye el gasto social, que no le reconoce a éste como inversión, y que no orienta la inversión productiva hacia un equilibrio entre el mejoramiento de la producción (para ampliar y mantener el empleo) y para mejorar la calidad de vida a través de la política salarial.

### **La Viabilidad Estratégica.-**

Sabemos, desde hace rato, que la planificación está en crisis, no solamente en el

Ecuador, sino en países de condiciones similares. Eso sugiere que para la definición, primero, y para la adopción, después, de estrategias comunes, se requiere de otros instrumentos de liderazgo político. Es difícil, al momento, encontrar los mecanismos para concertar una estrategia social común, sin que ésta encuentre opositores que defiendan su propia gestión sectorial.

Sin embargo, se insiste en creer que un documento como la "Agenda para el Desarrollo" va a convertirse en la guía para asignar las prioridades, orientar el gasto, la inversión, y para afrontar condiciones cambiantes. Las primeras indicaciones, sin embargo, parecen indicar que, nuevamente, la "Agenda para el Desarrollo" será un documento de referencia, pero no de orientación.

La "Agenda para el Desarrollo" 1993-1996 ha determinado los problemas básicos del país, ha establecido las respuestas para dichos problemas, ha definido una estrategia de intervención y ha asignado las responsabilidades de los diversos actores sociales y del Estado, de suerte de que estos puedan ejecutar las acciones de corto y mediano plazo programadas para el efecto. Entre los problemas sociales que han sido juzgados como prioritarios y que afectan especialmente a los grupos más vulnerables, los más relevantes han sido los siguientes:

- Altos niveles de inflación.
- Crecientes niveles de desempleo y subempleo.
- Baja cobertura y deficiente prestación de servicios en el área de la salud y de bienestar social.
- Encarecimiento de las medicinas.
- Deficiente e inadecuado sistema de seguridad social.
- Deterioro de la calidad de la educación.
- Elevado déficit habitacional, con altos índices de hacinamiento en los estratos más pobres.
- Niveles elevados de desnutrición y de mortalidad infantil.
- Marginación de los grupos indígenas.
- Parque automotor obsoleto e ineficientes o inexistentes sistemas de transportación urbana, interzonal e inter-provincial, de pasajeros y carga.

Adicionalmente, como uno de los objetivos fundamentales del Gobierno, en la "Agenda para el Desarrollo" se plantea como punto de partida, para reorientar la economía, el **reducir la inflación**, ya que el cumplimiento de este propósito permitirá mejorar los niveles de ingresos reales y mantener -con pocas variaciones- los precios de los artículos de primera necesidad. Asimismo, se busca propiciar inversiones que generen empleo y, en general, facilitar el acceso a una cuantificación más exacta de los indicadores macroeconómicos, lo que a la vez facilitará la labor de planificación y ejecución de los grandes objetivos y metas nacionales.

Además, es importante señalar que la nueva Ley de Presupuestos prevé compatibilizar la presupuestación con la planificación, lo que coadyuvará al logro de los objetivos planteados.

La pregunta clave es: **tendrá esta "Agenda para el Desarrollo" mejores resultados que los planes de desarrollo que la precedieron?** Al momento, no hay indicaciones

ni razones para creer que la respuesta pueda ser afirmativa.

En ese mismo contexto se enmarca el documento de Políticas y Estrategias Sociales. No hay indicaciones de que sea aceptado por todos los gobernantes, y no hay indicaciones de que alguien lo pueda convertir en algo más que un elemento de consulta casi académica, quedando así con pocas posibilidades de orientar el gasto, la inversión, y las prioridades sociales del país. Todos estos elementos quedan, primero, bajo el control del Ministerio de Finanzas, y luego, de la prioridad sectorial que cada ministro le asigna a la función de su cartera. De hecho, la Coordinación del Frente Social no tiene, todavía, el poder para cambiar este hecho.

### **La Viabilidad Financiera.-**

El Ecuador tuvo una época de auge, entre 1970 y 1981, durante la cual la inversión interna bruta creció a una tasa de 10% por año, llegando en este último a un 25% del PIB <sup>1/</sup>. A partir de 1982, los porcentajes de gastos de capital fueron disminuyendo significativamente, llegando en 1991 a representar únicamente el 2% del PIB. Posteriormente, los esfuerzos por controlar el Presupuesto Estatal han tenido una importante incidencia en la evolución del Gasto Social; y un análisis de éste revela que los sectores sociales de acción gubernamental han experimentado un comportamiento dispar y hasta contrapuesto durante la década de los 80.

En general, la inversión en el Ecuador ha venido decreciendo, desde el año 1980 que representó un 18,1% de la demanda global, a un 12,4% en 1985 y hasta un 13% en 1991.<sup>2/</sup> En sucres constantes de 1975, la reducción es dramática, puesto que descendió de un máximo de más de 4.000 sucres a 2.215 sucres en 1991 (cerca de 200.000 sucres, a precios corrientes). De manera optimista, las proyecciones macroeconómicas sugieren una recuperación de la capacidad de inversión, hasta llegar a un 20 o 21% del PIB en el año 2000.<sup>3/</sup> Como referencia, hay que anotar que la inversión tuvo porcentajes por sobre esa meta, y llegó hasta un 25%, en la década de los setenta.<sup>4/</sup>

Igualmente, durante los años setenta, aumentó considerablemente el gasto público social, que luego ha venido disminuyendo sustancialmente (ver Cuadro 1.1). La prolonga-

---

<sup>1</sup> Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1983, Washington, D.C.

<sup>2</sup> Fuente: Banco Central, Cuentas Nacionales No. 15, 1992.

<sup>3</sup> Ver, por ejemplo, Salgado, Germánico, y Gastón Acosta, "El Ecuador del Mañana", CORDES, 1992, Quito.

<sup>4</sup> Junto con el crecimiento económico de los años setenta tuvo lugar en el Ecuador un rápido crecimiento de la población y un acelerado proceso de urbanización, y al haberse asignado considerables montos de recursos al sector social, se produjeron mejoras importantes en las condiciones de salud, reflejadas en una reducción de la mortalidad infantil en la mitad en esos años y los siguientes (55/1000 en 1988), y un aumento de la esperanza de vida (65 años en 1988).

da crisis económica ha hecho que el gasto social haya disminuido notablemente en los últimos años. Los gastos sociales llegaron hasta un 65,7% del Presupuesto Público Total en 1970, pero los procesos de ajuste han reducido este indicador hasta un 34% en 1990.

Cuadro 1.1

**DISTRIBUCION DEL GASTO EFECTIVO SOCIAL EN EL ECUADOR**  
(en millones de sucres constantes de 1988)

	<u>TOTAL</u>
1980	245,101
1981	213,075
1982	204,893
1983	182.378
1984	169.861
1985	173.337
1986	174.947
1987	176.865
1988	169.101
1989	162.080
1990	169.514

Fuente: Presupuestos del Estado

Los datos anteriores revelan la limitada capacidad financiera del sector social del Ecuador. Comparada con otros países de la región, la participación del gasto social dentro del Gobierno Central, y como proporción del PIB, es una de las más bajas. Esto afecta también a la calidad de los servicios públicos y a la capacidad de atención a una población que crece rápidamente.

TABLA 1.2

**RELACION ENTRE LA INVERSION PUBLICA TOTAL  
E INVERSION PUBLICA SOCIAL**

(en millones de sucres constantes de 1975)

INVERSION PUBLICA TOTAL	INVERSION PUBLICA TOTAL ASIGNADA A LA INVERSION SOCIAL
SUCRES	% INVERSION PUBLICA

1982	3659.37	572.60	15.65
1983	2405.47	503.27	20.92
1984	2156.87	417.79	19.37
1985	3050.10	619.79	20.32
1986	3969.45	764.74	19.27
1987	3965.40	792.13	19.98
1988	3165.44	638.72	20.18
1989	2829.83	698.97	24.70
1990(sd)	2344.24	592.18	25.26
1991			
1992			

FUENTE: Banco Central del Ecuador, Cuentas Nacionales del Ecuador No.15, 1992.

### La Viabilidad Institucional.-

Probablemente la más difícil de las condiciones para viabilizar la ejecución de una estrategia social en el Ecuador sea el cambio institucional requerido, porque tratar de realizar acciones sociales innovadoras y tratar de implementar programas intersectoriales, bajo el actual sistema del Gobierno, resulta prácticamente imposible.

Del mismo modo, la experiencia internacional demuestra que el desarrollo social solamente es posible cuando toda la población se une al esfuerzo productivo y a la inversión social. Eso a la vez quiere decir que la población debe estar mejor preparada para compartir esas responsabilidades, mediante sus conocimientos y destrezas, y a la organización del sector privado, con o sin fines de lucro.

En ese sentido, el Gobierno actual viene planteando como prioridad nacional la Modernización del Estado y sobre todo del Sector Social. Ese nuevo enfoque integral de desarrollo da el marco a una parte de la "Estrategia y Políticas Sociales del Ecuador", donde se fijan los diferentes esquemas generales a adoptarse en el corto y mediano plazo, para solucionar algunos de los problemas estructurales del país, a la par que modernizar el Estado y racionalizar la estructura productiva nacional.

Este documento de Estrategia Social se puede constituir en un marco de referencia, para que las distintas instituciones que conforman el Frente Social, diseñen, ejecuten y coordinen las acciones sociales específicas. A través de ella se enfrentará la problemática de los grupos en condición de riesgo de una manera global, evitando dar respuestas aisladas, o "parches sociales" que no resuelven los problemas de fondo del país y, sobre todo, se buscará la eficiencia en el uso de los recursos para el desarrollo social.

## UNA ESTRATEGIA SOCIAL HACIA EL FUTURO

La política del actual Gobierno permite creer que puede ser difícil, pero posible, que haya un tratamiento paralelo y homogéneo en los aspectos de política económica y social, si se promueve la implementación de una sola política, con matices económicos y sociales, de tal manera que exista una conjugación de intereses y de resultados mutuos.

En el adecuado ordenamiento de las medidas financieras, económicas y sociales radica la clave de una estrategia exitosa, que dependerá de la estabilidad del entorno político interno, donde deberá lograrse condiciones de gobernabilidad favorables a la aplicación de los programas económicos y sociales. En tal sentido, es necesario realizar los mayores esfuerzos para generar una "moratoria política" que garantice la puesta en marcha y operación de los programas, hasta la obtención de los primeros resultados.

Ello implica desplegar una línea de acción de "concentración nacional" en base a logros tangibles y a través de programas y proyectos específicos que permitan lograr la adhesión de la ciudadanía y de las fuerzas de la producción y una mayoría parlamentaria estable, que dé paso a las reformas legales y a las iniciativas del ejecutivo. Esto será posible con la aplicación de una política económica y social estable, coherente, con resultados que mejoren la situación en que actualmente viven los ecuatorianos y con la adopción de un estilo de gobierno que haga de la consulta, el diálogo y la participación real de la sociedad, la forma fundamental de las nuevas relaciones con la ciudadanía.

La Política Social, y las acciones que la definan, deberán ser de aplicación inmediata, buscando impactos tanto en el corto, como en el mediano y largo alcance, por lo que no deben requerir de grandes esfuerzos ni plazos para su preparación y puesta en marcha, razón por la que tiene que integrar básicamente y de manera progresiva, programas, proyectos y fondos en operación;

### LA ESTRATEGIA REQUERIDA

Uno de los ejes más importantes de la Política Social actual en el Ecuador está basado precisamente en esta premisa básica: la de **compatibilizar las estrategias económicas y las sociales**. La propuesta consiste en que esta vinculación se establezca mediante un enfoque integral, ya que toda política económica tiene sus efectos sociales y, toda política social y que mira al futuro, requiere insertarse dentro de un marco de racionalidad económica. Esta articulación, en la que los problemas más agudos del país son tratados en términos de una mayor priorización de la política social dentro del conjunto de la acción estatal y, en particular, frente a la política económica vigente, hacen en todo caso, que sea necesario:

- Estructurar un nuevo marco institucional para una mejor integración de la política social y económica;
- Lograr que todas las políticas estatales se definan, en virtud de su efecto sobre las condiciones sociales, en tres campos específicos: gasto directo, programas de transferencias/subsidios y políticas macroeconómicas; y,

- Desarrollar sistemas de información y modelos socio-económicos para un mejor seguimiento y comprensión de los parámetros que interrelacionan a las políticas económicas y sociales.

La interrelación entre lo social y lo económico impone una permanente interlocución entre los Frentes Económico y Social, con una visión única y coherente del modelo de desarrollo que se trata de impulsar, en el que la distribución y asignación de los recursos del Estado, así como las medidas reguladoras promovidas por éste, se efectúan con criterios de priorización, eficiencia e impacto sobre la economía y la sociedad en su conjunto.

## **MODERNIZACION DEL ESTADO**

Entendiendo como "Modernización del Estado" a la promoción de las reformas estructurales en todo su contexto, de fondo y de forma, con miras a adecuar su papel a las circunstancias cambiantes de la sociedad y a establecer una nueva forma de hacer las cosas, para lograr más efectividad en la prestación de los servicios sociales dirigidos hacia la población que se encuentra en riesgo, se detallan diversos aspectos necesarios para la modernización del Estado, en lo que a gestión de Políticas Sociales se refiere:

- El Frente Social debe estar en armonía, tanto con el esquema de modernización de todo el Estado, como con la articulación alrededor de la ejecución de sus programas prioritarios, definidos en el conjunto de las instituciones que lo integran. La coordinación interinstitucional, desde la base y desde las cúpulas, debe ser su principal empeño, para superar la excesiva sectorialización.
- Internamente, cada Ministerio debe emprender la estructuración de un nuevo diseño orgánico-funcional, más simple, descentralizando gestiones hacia el nivel local para facilitar la realización de proyectos sociales, a través de unidades técnicas de ejecución, que integren las capacidades institucionales y faciliten las relaciones con la comunidad, para la captación de sus necesidades reales y la planificación sobre las perspectivas de generación de empleo.
- 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 organismos de la sociedad civil y de los 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. Al inicio, se deberá contar con asesoría técnica, pero luego se tratará de que los procesos de fortalecimiento queden institucionalizados en el personal regular del sector público.
- Una vez que se ha definido a la ejecución de programas y proyectos como una tarea

que debe transferirse lo más posible a nuevos actores institucionales, en lugar del Estado, es necesario iniciar la promoción y desarrollo institucional de esos nuevos ejecutores: Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), Municipios, Consejos Provinciales, Entidades de Desarrollo Regional, Organizaciones Populares (OP's), Organizaciones de Segundo Grado (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 orientará hacia las prioridades que define el Frente Social.

- Adicionalmente, en términos de optimización de recursos, se deberán emprender iniciativas de armonización y racionalización de la cooperación externa para el área social, a fin de aprovechar de la mejor forma los recursos provenientes del exterior, tanto para apoyo al Estado como para asistencia a organizaciones privadas; todo ello como complemento de la nueva forma de manejar los fondos de origen nacional. Las ONG's internacionales, los organismos de cooperación y los países amigos canalizan un importante volumen de recursos, cuya inversión necesita ser armonizada en relación con las prioridades de política social definidas desde el Gobierno.

Dentro del contexto antes señalado, cabe remarcar el énfasis que se deberá poner en tres aspectos importantes:

- Capacitación del personal especialmente administrativo, como mecanismo idóneo para mejorar el manejo de los programas y proyectos;
- Reducción de los gastos corrientes para incrementar los gastos de inversión en programas y proyectos; y,
- Eficiencia y eficacia en la gestión, para optimizar el uso de los recursos humanos, económicos, técnicos y materiales y evitar la duplicación de esfuerzos.

## **RACIONALIZACION DEL GASTO PUBLICO**

Escencialmente, 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 zonas deprimidas, se logrará tender a incrementar la productividad actual y/o futura de la población.

El Presupuesto General del Estado deber ser el instrumento preeminente de programación del sector público en el gasto social. Complementariamente, el Frente Social ha propiciado la creación del Fondo de Inversión Social del Ecuador (FISE), diseñado como un instrumento oportuno que permita atender las demandas de la población, expresadas a través de proyectos específicos, dentro de líneas de acción definidas como prioritarias para combatir la pobreza, tales como: Infraestructura Social, Infraestructura de Apoyo a la Producción y Atención a Grupos Vulnerables de Alto Riesgo.



El Fondo deberá fortalecer el concepto de eficiencia del gasto social, lo que significa que se deberá orientar -y reorientar- hacia los programas sociales donde la rentabilidad económica y social comunitaria es más elevada, y donde los organismos del sector pueden demostrar su capacidad de asignar sus escasos recursos a sus programas más efectivos y de utilizarlos de manera apropiada. Parte de esta eficiencia tiene que ver con la política de subsidios, de recuperabilidad del gasto y con la focalización que es uno de los ejes de la política social <sup>5/</sup>. Para estos propósitos será necesario contar con información oportuna sobre la eficacia, la calidad y el impacto de los servicios proporcionados.

El Gasto Social no solo es un sistema de gastos y obras, sino que debe ser un potencializador de la modernización y desconcentración del Estado, buscando además mecanismos que optimicen el uso de los recursos, para captar proyectos de la demanda con nuevas maneras de gestión comunitaria, proyectos que antes eran ejecutados directamente por el Estado con un sentido meramente paternalista.

Han existido en el Ecuador varios fondos especiales de "lo social" creados por ley especial, por medidas administrativas o como simples partidas del Presupuesto General. Esto ha llevado a crear mayor desorden y también, en algún caso, privilegios institucionales lejanos a un sentido de justicia distributiva. Por ello, hace falta introducir mecanismos técnicos y legales para una gradual unificación de estos fondos y su aplicación en torno a prioridades nacionales. La nueva Ley de Presupuesto elimina implícitamente las pre-asignaciones para instituciones y programas no prioritarios, con miras a unificar los términos de asignación a una forma justa y de esta manera racionalizar la distribución de una manera flexible, ante la cambiante realidad de demandas y necesidades.

## ADECUADA FOCALIZACION

Tomando en cuenta el análisis del CONADE sobre el Ecuador, una política social que sea "consustancial" a una política económica, de hecho solamente puede ser efectiva si parte de los grupos más vulnerables. Así como es un requisito atacar los problemas económicos básicos, porque de ese modo se puede mejorar la situación actual de los ecua-

---

<sup>5/</sup>- Los logros que se consigan en la focalización adecuada, permitirán establecer subsidios puntuales o transferencias monetarias, bien direccionados, para aquella población y en aquellos rubros que requieren compensación, a fin de volver sostenible una propuesta de desarrollo social.

- Cualquier subsidio deberá estar basado en una organización social aceptable por parte de los receptores y estar complementado con asignaciones para capacitación y educación, que vuelvan posible su participación productiva en el futuro o la autosostenibilidad de los servicios.

- La política que los gastos sociales sean recuperables, en forma progresiva, ayuda a acentuar los efectos redistributivos positivos. Al poner un precio (aunque no cubra todos los costos) se contribuye a mejorar la eficiencia, y los usuarios se ven más inclinados a pagar los precios fijados cuando perciben la mejor calidad y cantidad de los bienes y servicios que reciben, lo que aumenta la responsabilidad social; es decir, da autosostenibilidad a los proyectos realizados.

torianos, atacar los problemas sociales esenciales a partir de los grupos más afectados por la crisis, es contribuir a lograr ese objetivo y, por consiguiente, a lograr una sociedad más justa y equilibrada.

Un aspecto relevante de la Política Social debe ser la adecuada focalización de las áreas para determinar 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 y localización, sino de poner en funcionamiento mecanismos de relación y de transferencia efectiva, así como de evaluación.

Para focalizar las áreas en situación de pobreza que requieren atención prioritaria por parte del Estado se ha preparado el "Mapa de Pobreza Consolidado a Nivel Parroquial Urbano y Rural", como instrumento básico no solo de planificación sino también de gestión. En cuanto a los grupos catalogados como los más pobres, éstos refieren a: indígenas, minifundistas, campesinos-artesanos, mujeres campesinas con jefatura doméstica, trabajadores agrícolas asalariados, migrantes estacionales y ocasionales, desempleados y subempleados urbanos y mujeres jefes de hogar de las ciudades.

En este contexto, especial atención dentro de las prioridades sociales del Estado y de la sociedad civil tendrán los niños, como parte fundamental de la familia. La problemática de la infancia, en realidad, atraviesa a la sociedad en su conjunto, de ahí que muchas de las acciones ejecutadas al interior de este estrato tengan efectos en otros estratos, modificando sus condiciones de vida y de reproducción.

Sobre la base de esta definición estratégica fundamental, se ha establecido un ámbito a través del cual se debe incidir en la situación de los grupos consignados como los más vulnerables, tomando como eje a los niños, se pretende, sobre todo, mejorar las condiciones de los miembros trabajadores de su familia. Así, por medio de acciones combinadas e integrales en el campo de la generación de empleos o unidades productivas, se busca mejorar la situación laboral de los sectores más deprimidos, especialmente de los menores y aquellos que como el indígena o el informal, presentan altos índices de desempleo y subempleo, fuerte exclusión social, escasa movilidad y pocas oportunidades de participación.

Consecuentemente con estos lineamientos, cada institución que conforma el Frente Social deberá tender a encuadrar sus acciones dentro de éstas dos áreas de prioridad: niñez y mejoramiento de las condiciones de trabajo y de generación de ingresos. Se entiende que, en todo caso, el CONADE se constituye en la instancia que -en coordinación con el Estado y la sociedad civil- establece las prioridades que orientan la gestión institucional, da un marco operacional a la "Agenda para el Desarrollo" y representa el elemento de enlace entre el nivel político y la realización de las acciones concretas a ser ejecutadas por el Frente Social de manera complementaria a las diseñadas por el Frente Económico.

Para ello, durante la actual administración, se crearán condiciones que faciliten la operacionalización de acciones alrededor de la familia y los niños, 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; entre otros.

## DESCENTRALIZACION

La nueva estructura del Estado incluye, como se ha dicho, la **reducción de su tamaño**, así como la **desconcentración** de sus aparatos de gestión y la **descentralización** en la toma de decisiones y 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.

Debe entonces ser política del Estado el transferir la autoridad y la responsabilidad de las decisiones, así como el control de gestión, desde las instituciones centrales del Frente Social hacia entidades seccionales del Estado y hacia organismos de la sociedad civil. Está claro que las funciones fundamentales seguirán siendo responsabilidad del Gobierno Central, incluidas la fijación de normas de su competencia, el control 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 organizaciones no-gubernamentales, organizaciones populares, comunitarias y 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. Así por ejemplo, en el área de abastecimiento de alimentos, se está descentralizando su ejecución, a través de la participación de la sociedad civil organizada, para el abastecimiento y distribución de los productos básicos, de tal manera de conseguir eficiencia en el aprovisionamiento y precios justos. El programa consiste en eliminar la cadena de intermediación, con la conformación de un enlace directo entre productor y consumidor.

En el área de educación, igualmente se debe llegar a acuerdos con el sector privado, especialmente en los ciclos diversificados técnicos, donde es fundamental orientar la oferta técnica que ofrecen y adaptarla a los requerimientos del sector productivo, buscando incluso la sostenibilidad económica de estos centros de educación.

En materia de salud, también se está considerado una importante participación de la sociedad civil, mediante la creación de centros médicos comunitarios, vigilancia y control popular.

## PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL

Dentro de la perspectiva de integración y participación de la sociedad civil, uno de los ejes de la política social es la desconcentración de la gestión, delegando aspectos im-

portantes de 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 del gobierno seccional, la empresa privada y la sociedad civil, por otra, dinamizando y consolidando de ese modo la integración y participación de estos últimos, en los procesos de formulación e implementación de las nuevas políticas sociales.

Especial atención se dará a la participación del sector privado y de los sectores organizados de la sociedad civil. La Política Social, al tiempo que no solo debe tratar de priorizar las acciones y racionalizar la inversión social, debe también ampliar los espacios de expresión y representación del sector privado; por un lado, superando la pasividad y receptividad de la respuesta social actual, y a veces una actitud cuestionadora no propositiva. Por otro lado, esto se logrará eliminando las limitaciones en que se desenvuelve este sector en su gestión en proyectos sociales, que deben ser impulsados con el apoyo financiero del Estado y de los organismos financieros internacionales, para que la sociedad civil, en general, participe en la identificación, preparación, promoción, seguimiento y evaluación de los proyectos sociales más prioritarios, en su área respectiva de acción.

## **PARTICIPACION DE SECTORES ORGANIZADOS DE LA SOCIEDAD CIVIL**

Del mismo modo que la política social establece como elemento clave la incorporación del sector privado, igualmente, establece la incorporación de los sectores organizados de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales, organizaciones populares, otros organismos privados y la iglesia) en la implementación de programas de desarrollo social. Esto se fundamenta en varias razones, como son:

- a. Ampliar los espacios democráticos de expresión y representación social, en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política social y de los principales programas que se lleven a cabo, lo cual va a permitir:
  - Detectar de manera más precisa la demanda social para acertar en el diseño de los programas que se oferten;
  - Formular mejor y hacer los correctivos oportunos de los programas, a partir del cuestionamiento crítico de los involucrados; y,
  - Propiciar el consenso social.
- b. Potenciar las especialidades técnicas de las ONG's y otros organismos privados, su mayor conocimiento de localidades y poblaciones concretas, y su capacidad de movilización de recursos financieros internacionales que pueden complementar y potenciar los recursos estatales existentes.
- c. Incorporar la experiencia metodológica de trabajo de las ONG's, OP's y otros organismos privados, de manera que, simultáneamente a la implementación de progra-

mas de desarrollo, se promueva una mayor conciencia solidaria y una más fuerte organización social.

Con esto se busca, en todo caso, provocar un impacto real en los grupos más desventajados de la sociedad, para facilitar -en y con ellos- un desarrollo socio económico sostenido y sustentable a largo plazo, que responda a los intereses de las comunidades con independencia de las organizaciones políticas partidistas.

## RESUMEN DEL DEBATE EN EL SEGUNDO FORO SOCIAL

Los aspectos teóricos y conceptuales de las políticas sociales constituyeron el tema del segundo foro social realizado en Quito el 29 de junio de 1993. A continuación se agregan algunos comentarios que surgieron en dicho encuentro.

La definición y naturaleza de las políticas sociales es un factor clave para avanzar en la discusión. Hay la sensación de que los conceptos se usan de manera diferente; de una parte, porque se mezclan marcos teóricos en que se han usado esos conceptos con anterioridad y, de otra parte, porque algunos de ellos se han reformulado en los últimos años creando confusiones entre los científicos sociales. Esto no niega la validez de reformular conceptos sino la necesidad de universalizar sus contenidos.

No obstante, hay consenso en que las políticas sociales (PS) se definen en múltiples interacciones. De una parte como condensación de lo económico, lo político y lo social. Esta aproximación no ayuda mucho a la conceptualización misma de las PS. Sin embargo, los enfoques basados en necesidades básicas se estiman insuficientes porque dejan de lado los vínculos entre Estado y sociedad civil. La relación demanda-oferta de acciones que satisfagan necesidades es crucial para algunos, esto es considerar la condición de ciudadano y la legitimación de las PS.

En esta óptica se enfatiza la participación política, la descentralización de las decisiones y una concepción de democracia amplia y progresiva. Lo que se quiere destacar es que detrás de las formas en que se atienden las necesidades existe un modelo institucional que puede ser participativo o asistencialista, por solo mencionar situaciones extremas.

La condición de ciudadano podría resumirse en dos aspectos. Ser capaces de ejercer demanda y ser capaces de pedir cuentas a las autoridades elegidas. La condición de legitimación de las PS depende del grado de ejercicio de la ciudadanía por parte de los actores sociales.

Cabe notar que esta parte del debate ayuda a definir el marco de las PS pero no las PS en sí. Aparentemente el debate debe continuar...

La idea de asistencialismo aparece criticada por algunos de los participantes por las razones anteriores, pero cabe preguntarse si el hecho de la carencia de ciudadanía inhabilita cualquier acción en favor de los pobres.

Lo que se mencionó es que la "historia" de las PS empiezan con la caridad; luego se asignan funciones al Estado y, más adelante, se implanta la noción de Estado de bienestar (más de alguien se pregunta si alguna vez existió esta situación o fue siempre asistencialismo). Cuando las restricciones presupuestarias y las concepciones ideológicas tienden a reducir el papel del Estado. Quien hará estas funciones?.

La historia reciente rescata al Estado en estas funciones. Los organismos multilaterales han cambiado sus posiciones porque el mercado no ha sido capaz de cambiar por sí solo las dimensiones de la pobreza. Entonces, aparece una idea de que PS es lo que tiende a reducir la pobreza y a mejorar el acceso a oportunidades de los sectores desprovistos.

De esta aproximación preliminar surge el problema de la universalización o focalización de las PS. Lo universal no da cuenta de los sesgos internos que tienen las políticas. Debiera empezarse reconociendo las diferencias existentes entre los actores sociales. El problema adicional, como se destacó reiteradamente, es que hay una gran heterogeneidad de actores lo que dificulta el establecimiento de prioridades. Por ello es que la focalización, pese a tener rasgos de asistencialismo puede ser más eficaz en lo que se refiere a equidad.

Si bien el concepto de sociedad civil es conocido cabe precisar sus alcances concretos en la sociedad ecuatoriana. En efecto, si es la sociedad civil la que debiera ejercer ciudadanía existen una serie de intermediaciones para su expresión (sindicatos, partidos, gremios, etc.). Lo que se destaca es que muchas de estas instancias de expresión ciudadana son al menos ineficientes o simplemente están despreocupadas por los problemas concretos de la población. Esto puede dar lugar a una noción de desdoblamiento de la sociedad civil o de falta de legitimidad de las instancias intermedias, lo cual hace difusas las demandas de los actores.

Si esto fuese cierto, las decisiones del Estado quedan marginalizadas por falta de precisión en la demanda lo que favorece dos características de la acción del Estado en la actualidad. La inercia en los gastos sin que existan mecanismos de evaluación de los proyectos o programas y la discontinuidad en aquellos que tienen financiamientos externos al presupuesto del Estado.

Esto lleva al tema de la viabilidad de las PS. Si la inercia y la discontinuidad son características centrales de las PS, los cambios son lentos, engorrosos y llenos de trabas burocráticas. Lo que está en juego es el funcionamiento del Estado, es decir, la unicidad de criterios, la compatibilidad de políticas, la integración y coordinación de esfuerzos, el liderazgo en las decisiones y los criterios de evaluación de las políticas. Se insistió en que poco o nada de esto existe. Por ejemplo, se dijo, la agenda para el desarrollo es demasiado general, es decir, no constituye ni norma ni guía para las autoridades. No hay un programa impositivo para los ministerios y otros organismos intermedios con lo que se pierde coherencia y las ideas que surgen del frente social (o lo que corresponde a esta noción) no tienen peso político.

En este sentido, es importante notar que si esas ideas no son acatadas es porque hay una decisión política que así lo desea. No es posible diferenciar los gobiernos en su fase económica o social ni tampoco es comprensible que los funcionarios del área social culpen de las carencias a los del área económica. Hay un

solo gobierno.... con un solo presupuesto. Decidir si los gastos se emplean de una u otra manera es una decisión única e indivisible.





**Fundación Friedrich Ebert  
Instituto Latinoamericano  
de Investigaciones Sociales.**

**Calle Calama 354  
Casilla 17 - 03 - 367  
Quito - Ecuador  
Fax: 504 - 337  
Telfs.: 562 - 103 / 563 - 664**